

Distr.: General
24 December 2012
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والعشرون

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، رايكيل رولنيك

موجز

تقدم المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٨/١٥. وهي، في هذا التقرير، تفصل القول في مفهوم أمن الحيازة بوصفه مكوناً من مكونات الحق في السكن اللائق. وخلفية الموضوع هي الأزمة العالمية المتعلقة بانعدام أمن الحيازة، التي تتجلى في أشكال وسياقات شتى: الإخلاء القسري، والتشريد الناجم عن التنمية، والكوارث الطبيعية والتراعات، والاستيلاء على الأراضي. والأمر جلي بين ملايين سكان الحضر الذين يعيشون تحت رحمة ترتيبات حيازة غير مأمونة. وتبحث المقررة الخاصة التوجيهات الواردة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، طارحةً أسئلة عن التزامات الدول الدقيقة المتعلقة بتحقيق أمن الحيازة. وتدرس ترتيبات الحيازة الكثيرة المتاحة، والتركيز السائد في السياسة والممارسة على شكل واحد من أشكال الحيازة: الملكية الفردية المطلقة. وتبحث أيضاً مختارات من تحديات عملية وسياساتية تتعلق بتأمين الحيازة. وتختتم تقريرها بالتأكيد على الحاجة إلى المزيد من حقوق الإنسان المحددة والشاملة وإلى توجيهات عملية بشأن أمن الحيازة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١٩-١	..... مقدمة: تحديد السياق
٣	٧-١	..... ألف - أزمة انعدام أمن عقاري عالمية
٤	١٣-٨	..... باء - من المتضرر من انعدام أمن الحيازة - قياس حجم المشكلة وتقييمه
٦	١٦-١٤	..... جيم - أهمية أمن الحيازة
٧	١٩-١٧	..... دال - دراسة أمن الحيازة
٨	٤٣-٢٠	..... ثانياً - تحديد الحيازة وتأطيرها
٨	٢٣-٢٠	..... ألف - تعريفات
٨	٢٧-٢٤	..... باء - نظم الحيازة وفتاتها
٩	٣١-٢٨	..... جيم - فهم "العشوائيات"
١٠	٣٦-٣٢	..... دال - أسبقية الملكية الفردية المطلقة
١١	٤٣-٣٧	..... هاء - "سلسلة حقوق الأرض"
١٣	٦٩-٤٤	..... ثالثاً - أمن الحيازة في القانون الدولي لحقوق الإنسان
١٣	٤٦-٤٤	..... ألف - نظرة عامة على الأطر المرتبطة بالموضوع
١٤	٥٢-٤٧	..... باء - واجب توفير أمن الحيازة القانوني
١٥	٥٧-٥٣	..... جيم - الحماية من الإخلاء القسري
١٧	٦١-٥٨	..... دال - الاعتراف بمختلف أشكال الحيازة وحمايتها
١٨	٦٦-٦٢	..... هاء - عدم التمييز وأمن الحيازة
١٩	٦٩-٦٧	..... واو - ملاحظات عامة
٢٠	٩٦-٧٠	..... رابعاً - أمثلة على التحديات والمنطلقات
٢١	٧٤-٧١	..... ألف - إدارة الأراضي، والاقتصاد السياسي المتعلق بقطاع العقارات
٢٢	٧٧-٧٥	..... باء - تنظيم الأراضي وإدارتها
٢٣	٨١-٧٨	..... جيم - دور الأراضي العامة
٢٤	٨٧-٨٢	..... دال - التخطيط العمراني التخطيط العمراني
٢٥	٩١-٨٨	..... هاء - الاعتراف بتنوع أشكال الحيازة والحقوق وتسجيلها
٢٧	٩٦-٩٢	..... واو - أمن الحيازة في أعقاب النزاعات والكوارث
٢٨	١٠٢-٩٧	..... خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة: تحديد السياق

ألف - أزمة انعدام أمن عقاري عالمية

١ - تُحكّم أزمة انعدام أمن الحيازة العالمية قبضتها علينا. فالحصول على مساكن وأراض آمنة شرط لا بد منه لتحقيق الكرامة الإنسانية ومستوى معيشي لائق؛ ولا يزال ملايين الناس مهددين بالطرد يومياً، أو يعيشون ظروفاً يغلب عليها عدم الوضوح ويمكن فيها للسلطات أو الجهات الفاعلة الخاصة أن تعترض على وضعهم العقاري في أي وقت.

٢ - وتتجلى الأزمة في أشكال وسياقات شتى. والإخلاء القسري أبرز مظاهرها وأفظعها. ومن مظاهرها أيضاً التشريد الناجم عن مشاريع التنمية، والكوارث الطبيعية والتزاعات، والاستيلاء على الأراضي، وتزايد سكان الحضر الذين يعيشون تحت رحمة ترتيبات عقارية غير آمنة في العالم أجمع.

٣ - ونظراً إلى عدم وجود إحصاءات عالمية عن عدد عمليات الإخلاء القسري، تؤكد تقديرات بعض المنظمات للحالات المبلغ عنها، وكذا البلاغات الواردة على المقررة الخاصة، أن تلك العمليات تقع في كل مكان، ويتضرر منها ملايين الناس سنوياً. فمركز حقوق الإسكان وحالات الإخلاء، على سبيل الاستدلال، قدر عدد المتضررين بسبب الإخلاء القسري بـ ١٨ مليون شخص في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٨^(١). الآثار السلبية المترتبة على الإخلاء القسري متعددة، مما يؤدي إلى تزايد الفقر وتدمير المجتمعات المحلية، ويخلف وراءه ملايين الناس في ظروف متردية للغاية.

٤ - وهناك العديد من الناس الآخرين الذين يتزحون عن مواطنهم بسبب المشاريع الإنمائية. وقد جاء في أحد التقديرات أن ١٥ مليون شخص سنوياً تضرروا من هذه المشاريع في العقد الأخير^(٢). وتعد الاستعدادات للأنشطة الكبرى مصادر إضافية لانعدام الأمن والإخلاء القسري^(٣).

(١) وردت في تقرير برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان "Losing Your Home: Assessing the Impact of Eviction" (٢٠١١)، ص ١. وللوقوف على بيانات وحالات مبلغ عنها أخرى، انظر مثلاً: التحالف الدولي للموئل - شبكة حقوق الأرض والسكن "Struggling against Impunity: The Annual Report of Findings from the HIC-HLRN Violation Database" (٢٠١٢).

(٢) M. Cernea, "IRR: an operational risks reduction model for population resettlement", *Hydro Nepal: Journal of Water, Energy and Environment*, vol. 1, No. 1 (2007), p. 36

(٣) انظر A/HRC/13/20.

- ٥- وتؤدي النزاعات والكوارث الطبيعية، بما فيها تلك التي تتفاقم بفعل تغير المناخ، إلى التشريد أيضاً، وقد تقوض أمن الحياة. فقد شرد داخلياً أكثر من ٢٦ مليون شخص في نهاية ٢٠١١ بسبب النزاعات المسلحة أو العنف أو انتهاكات حقوق الإنسان، وزهاء ١٥ مليون شخص بسبب الكوارث الطبيعية^(٤).
- ٦- ويؤثر الاقتصاد السياسي لقطاع العقارات تأثيراً بالغاً في عمليات التنمية، والتعمير، والإسكان. وتقوض المضاربة العقارية، وشراء الأراضي بأعداد كبيرة في المناطق الريفية، وهما عمليتان يغلب عليهما عدم الشفافية وسوء التدبير، الحقوق العقارية وأسباب الرزق المحلية^(٥). وتعد هذه الأنشطة، فضلاً عن الجفاف وغيره من أشكال تغير المناخ، عوامل رئيسة تدفع إلى الهجرة إلى المدن، حيث يغلب عدم وجود الأراضي الملائمة والمساكن اللائقة للوافدين الجدد، لا سيما الفقراء. وبناء عليه، يقيم هؤلاء الناس في مساكن ومستوطنات غير آمنة. ويؤثر التعمير العشوائي المفضي إلى التهميش تأثيراً واضحاً في أمن الحياة^(٦).
- ٧- ونظراً إلى أن الأراضي الريفية والحضرية بدأ يغلب عليها باطراد طابع التسليع، فقد أضحت موضع نزاعات لا تفتأ تتعاضم، الأمر الذي كان له عواقب وخيمة، خاصة في الاقتصادات الناشئة على سبيل المثال لا الحصر. وبتزايد ضغط السوق على مستوطنات ذوي الدخل المحدود في المناطق الحضرية بفعل الحركية التي تعمل فيها والتي تقترن بفك القيود عن أسواق العقارات، وذلك في سياق عالمي يتسم بعدم قدرة الفئات ذات الدخل المحدود على الحصول على مساكن. والمجتمعات المحلية مهددة بمصادرة مساكنها، ولا يحظى بالحماية حقها في السكن اللائق، ومنه أمن الحياة.

باء- من المتضرر من انعدام أمن الحياة - قياس حجم المشكلة وتقييمه

- ٨- انعدام أمن الحياة ظاهرة عالمية؛ ومع ذلك، فإن تقييم طبيعة المشكلة وحجمها يصطدم بعقبات شتى لتعريفها، وقياسها، إضافة إلى عدم توفر بيانات دقيقة عنها^(٧)، لأن أمن

(٤) مركز رصد التشرد الداخلي، *Global Overview 2011: People Internally Displaced by Conflict and Violence* (Geneva, 2012), p. 8؛ مركز رصد التشرد الداخلي، *Global Estimates 2011: People Displaced by Natural Hazard-induced Disasters* (Geneva, 2012), p. 4.

(٥) انظر K. Deininger et al., *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* (البنك الدولي، ٢٠١١).

(٦) تبين إسقاطات الخبراء أن ٦٧ في المائة من سكان العالم سيقطنون المناطق الحضرية بحلول عام ٢٠٥٠. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision* (2012).

(٧) لكن ثمة مبادرات قليلة لقياس أمن الحياة. انظر، على سبيل المثال، R. Sietchiping et al., "Monitoring tenure security within the continuum of land rights: methods and practices" بحث أعد لمؤتمر البنك الدولي السنوي بشأن الأرض والفقير، واشنطن العاصمة، ٢٣-٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٢.

الحيازة مسألة تصور وتطبيق، جزئياً، وهو يعتمد أساساً على السياق السياسي والاقتصادي والثقافي، إضافة إلى كونه مسألة قانونية.

٩- وتعد المستوطنات العشوائية والمبينة بجهود ذاتية، في إطار ظروف سكن متردية، عنواناً بارزاً جداً لانعدام أمن الحيازة. إذ إنها تمثل اليوم، في مدن كثيرة، القناة الوحيدة الأوسع لتوفير الأراضي والمساكن لمعظم السكان. وقد تبين أن محاولات قياس حجم هذه المستوطنات ومستوى انعدام أمن الحيازة فيها تطرح مشكلة للأسباب المذكورة آنفاً، ونظراً أيضاً لتنوع المستوطنات الشديد وخصائص الحيازة في مختلف البلدان والمناطق.

١٠- وقدم برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة) بيانات عن "الأحياء الفقيرة"، وهي العبارة التي اعتمدها لتعريف تلك المستوطنات. وقد درت إحدى دراسات ممثل الأمم المتحدة عدد سكان الأحياء الفقيرة بـ ٩٢٤ مليون نسمة في عام ٢٠١١^(٨)؛ وكان هذا العدد يبلغ ٨٢٨ مليون نسمة وفق تقديرات عام ٢٠١٠^(٩). غير أن قياسات ممثل الأمم المتحدة للأحياء الفقيرة لم تراعى، حتى عام ٢٠١٠، أمن الحيازة؛ لذا، فإن الرقم الأخير لا يقدم سوى فكرة بسيطة عن مدى انعدام أمن الحيازة في المناطق الحضرية في الوقت الحاضر^(١٠). وبالمثل، لا يشمل المؤشر المنقح المتعلق بغاية تحسين معيشة ١٠٠ مليون شخص من سكان الأحياء الفقيرة (٧-دال) أمن الحيازة^(١١). ومع أن هذه الغاية المحددة قد تحققت، فإن السؤال الذي لا يزال مطروحاً هو معرفة المدى الذي تعكس فيه هذه النتيجة الوضع الحقيقي للأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية في العالم. ومن القضايا الملحة إيجاد أدوات فعالة لقياس أمن/عدم أمن الحيازة، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية وجدول أعمال الأمم المتحدة للتنمية في الفترة التي تلي عام ٢٠١٥.

١١- وليست المستوطنات العشوائية البتة المثال الوحيد على انعدام أمن الحيازة. فكثير من الأفراد والفئات قد يعيشون أوضاعاً غير آمنة^(١٢): ومن هؤلاء اللاجئون والمشردون داخلياً، المتضررون من النزاعات والكوارث وتغير المناخ أو المههدون بهذه العوامل؛ ومن يعيشون على أراض بور أو المتضررون من مشاريع التنمية؛ والمقيمون في مستوطنات عشوائية؛ ومن يحتلون أراضى ثمينة؛ والمستأجرون الذين لديهم عقود استئجار/سندات قانونية أو ليست لديهم هذه

(٨) UN-Habitat, *Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium?* (2003), p. 24.

(٩) ممثل الأمم المتحدة، *حالة مدن العالم ٢٠١٠/٢٠١١: سد الفجوة الحضرية (٢٠١١)*، ص ٣٣.

(١٠) المرجع نفسه.

(١١) المؤشر المنقح للغاية هو نسبة سكان الحضر القاطنين أحياء فقيرة (كان المؤشر الأصلي نسبة الأسر التي تنعم بأمن الحيازة). *Claiming the Millennium Development Goals: A Human Rights Approach* (United Nations publication, Sales No. E.08.XIV.6), p. 40.

(١٢) وُضعت هذه القائمة في اجتماع فريق الخبراء (انظر الفقرة ١٨ أدناه) وأفادت من مساهمات المنظمة الدولية لمساعدة المسنين (www.helpageusa.org/older-womens-land-rights)، وحملة "الدفاع عن السكن الاجتماعي".

العقود أو السندات، في مستوطنات غير عشوائية أو في ظروف رسمية، في المناطق الريفية والحضرية؛ والمهاجرون الداخليون والدوليون؛ والأقليات؛ والرحّل؛ والفئات المتضررة من الوصم أو التمييز الطبقي؛ والفقراء، وغير الملاك؛ والعاطلون عن العمل أو الأشخاص الذين ليس لهم سقف يُظلمهم؛ والمؤاكرون؛ والعمال المسترقّون؛ وغيرهم من الفئات المهمشة، مثل المعوقين أو حَمَلَة فيروس نقص المناعة البشرية؛ والأطفال؛ والشعوب الأصلية؛ والفئات التي لديها حقوق عرفية على أراضٍ؛ وحتى آحاد الملاك.

١٢- ومن بين هؤلاء جميعهم، تعاني النساء أكثر من غيرهن لأنه يتعين عليهن غالباً الاعتماد على الرجال للحصول على مساكن وعقارات آمنة. وفي الغالب الأعم، لا تملك المسنّات والنساء اللائي يعشن بمفردهن، على وجه الخصوص، الصلاحيات القانونية أو التعليم أو الموارد المالية الكافية للدفاع عن أملاكهن.

١٣- وإذا كان يبدو أنه لا أحد يتمتع بالحماية التامة من انعدام أمن الحيازة، فمن الواضح أن أفقر الناس وأشدّهم تمهيشاً يتحملون وطأة انعدام الأمن أكثر من سواهم.

جيم - أهمية أمن الحيازة

١٤- طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٨/١٥، إلى المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق أن تحدد أفضل الممارسات والتحديات والعقبات التي تعترض إعمال الحق في السكن اللائق إعمالاً تاماً، وتكشف الثغرات في مجال الحماية في هذا الصدد. وقد أثبتت النبذة العامة الواردة أعلاه أن التحدي الأساسي أمام إعمال الحق في السكن اللائق هو انعدام أمن الحيازة.

١٥- ويُدعى أن انعدام أمن الحيازة يلغي جميع جوانب السكن اللائق الأخرى. فما الفائدة من أن يكون للمرء سكن مستقل تماماً، وميسور التكلفة، ومناسب من الناحية الثقافية - وهذه أمثلة على بعض خصائص السكن اللائق - إن كان مهدداً بالإخلاء يومياً؟ وفي الوقت نفسه، من المؤكد أن أي مبادرة سكنية، سواء في سياق التهيئة العمرانية أو إدارة الأراضي أو مشاريع التنمية، أو عند التعامل مع احتياجات إعادة البناء بعد النزاعات أو الكوارث، ستكون لها عواقب على أمن الحيازة. أضف إلى ذلك أن منع الحصول على الأراضي والمساكن الآمنة كان سبباً أساسياً في النزاعات عبر التاريخ. وهو أيضاً مصدر من مصادر الإملاق وإحدى العقبات التي تعترض التنمية الاجتماعية - الاقتصادية.

١٦- وعلى العكس من ذلك، متى توفر السكن الآمن أو الأرض الآمنة، كانت إمكانات الرقي الاجتماعي والتقدم الاقتصادي هائلة - وهو أمر معترف به عالمياً^(١٣). وتولي الأسر والأفراد أهمية كبيرة لأمن الحيازة. فهو يمنح الناس الثقة فيما يمكن أن يفعلوه بأراضيهم

(١٣) انظر إعلان إسطنبول بشأن المستوطنات البشرية (١٩٩٦)، المعروف باسم جدول أعمال موئل، والحملة العالمية لأمن الحيازة، التي أطلقها موئل الأمم المتحدة في عام ١٩٩٩.

ومساكنهم؛ ويوفر لهم الحماية من أن تمتد إليهم يد الغير. وغالباً ما يكفل تلقي الخدمات والاستحقاقات العمومية ويزيدها ويمكّن منها. كما يعزز الفرص الاقتصادية. وهو أساس لتمكين المرأة اقتصادياً وحمايتها من العنف. ومن الواضح أن الأمر ليس مسألة حقوق إنسان فقط، بل مسألة تنمية أيضاً.

دال - دراسة أمن الحيازة

١٧ - قررت المقررة الخاصة أن تركز كثيراً من اهتمامها، حتى نهاية ولايتها، لقضية أمن الحيازة. ويعكس هذا التقرير مجالات البحث التي أوصت بها في عام ٢٠١٢ (يرد بعضها في دراستين يفضي إليهما الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx). ففي الفرع أولاً، تحدد المقررة الخاصة السياق العام الذي يؤثر في أمن الحيازة، والأهمية البالغة للمسألة. وفي الفرع ثانياً، تصف نظم الحيازة وترتيبها الموجودة في العالم أجمع، إضافة إلى السياسات والممارسات المتعلقة بأمن الحيازة. وفي الفرع ثالثاً، تقيم الإرشادات الواردة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، وفي الأطر القانونية الوطنية والإقليمية، وما يتعلق بذلك من سوابق وأطر حوكمة عالمية أخرى. وفي الفرع رابعاً، تسلط الضوء على بعض التحديات الرئيسية المتصلة بأمن الحيازة، مبرزة المجالات التي تحتاج إلى مزيد بحث بدلاً من تقديم أجوبة نهائية عن قضايا شديدة التعقيد.

١٨ - ويستند التقرير أيضاً إلى ثلاث مشاورات عقدتها المقررة الخاصة في عام ٢٠١٢. ففي أيلول/سبتمبر، عقدت المقررة الخاصة مشاوراً، في نابولي، مع ٢٦ مشاركاً من منظمات تعمل في مجال الإسكان، والتخطيط العمراني، وحقوق الإنسان. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، عقدت اجتماعاً لفريق خبراء، في جنيف، مع ٢٦ مشاركاً أيضاً، منهم خبراء في إدارة الأراضي، والتخطيط العمراني، وقانون حقوق الإنسان ودعوى حقوق الإنسان، وممثلون لمنظمات العمل الإنساني والمنظمات المحلية. وفي الشهر نفسه، عقدت المقررة الخاصة مشاوراً عامة في جنيف. وهي تود أن تعرب عن شكرها للمشاركين في المشاورات المذكورة^(١٤)، ومشاركين آخرين، على مساهماتهم النفيسة. وتتحمل المقررة الخاصة وحدها مسؤولية النص النهائي للتقرير.

١٩ - وتعتزم المقررة الخاصة، في حدود الموارد المتاحة، مواصلة استكشاف بعض القضايا التي برزت في السنة الأولى من البحث الذي أجرته. وتطمح إلى تقديم تقرير نهائي عن أمن الحيازة إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٤.

(١٤) يمكن الاطلاع على قوائم المشاركين في المشاورات وفي اجتماع فريق الخبراء بالنقر على الرابط التالي:

www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx

ثانياً - تحديد الحيازة وتأطيرها

ألف - تعريفات

٢٠ - لا بد، عند إقامة أي حوار بشأن حيازة الأرض والسكن، من الاعتراف بأهمية السياقات الثقافية والتاريخية والسياسية، والنظم القانونية المخصصة المعمول بها. ويترتب على الجمع بين هذه الخصوصيات اختلافات دقيقة في الطريقة التي تعرّف بها المصطلحات والعلاقات.

٢١ - فأصل عبارة "حيازة" من الفعل الفرنسي *tenir*، الذي يعني "أمسك". وجاء في التعريف المتعارف عليه أن أمن الحيازة هو "علاقة الناس، أفراداً أو جماعات، بالأرض، سواء أكانت قانونية أم عرفية"^(١٥). لكن هذا التعريف لا يعكس حقيقة نظم الحيازة العشوائية، المعتادة في المناطق الحضرية. ولعل ذلك راجع إلى أن سياسات حيازة الأراضي رُسمت في سياقات ريفية.

٢٢ - ولتوضيح أنواع الحيازة في السياقات الريفية، في هذا التقرير، يُقصد بالحيازة مجموعة من العلاقات بشأن السكن والأرض، تكوّنت بواسطة قوانين تشريعية أو ترتيبات عرفية أو غير رسمية أو هجينة.

٢٣ - ويعني أمن الحيازة في هذا التقرير حيازة أرض أو سكن يوفر الأمن ويسمح بالعيش في أمان وسلام وكرامة. وإذا كان التقرير لا يتناول حيازة الأراضي إلا بوصفها شرطاً لا بد منه للسكن، فيجب الإشارة إلى تشابك قضايا الأرض - سواء كانت للسكن أو للزراعة.

باء - نظم الحيازة وفئاتها

٢٤ - تحدد نظم حيازة الأراضي وأشكالها من يمكنه استغلال أرض أو سكن أو موارد طبيعية والتصرف فيها، ولأي مدة، ووفق أي شروط. وقد حاول البعض تصنيف أشكال الحيازة ونظمها قصد توضيح الترتيبات الموجودة.

٢٥ - أولاً، أشير إلى أن جميع فئات الحيازة تدرج ضمن نظم حيازة أولية، وهي: (أ) النظم القانونية، التي ينص عليها القانون أو التشريعات - وتنقسم قسمين رئيسين: نظم الحيازة الخاصة والعامة، ويمكنها أن تكفل الحقوق الفردية أو الجماعية؛ (ب) النظم العرفية، وتحيل إلى الملكية الجماعية لحقوق استغلال الأراضي وتوزيعها من طرف جماعة لها نفس الهوية الثقافية أو تكونت عُرفاً؛ (ج) النظم الدينية، التي تملك السلطات الدينية أو تدير

(١٥) انظر مثلاً "منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة" (الفاو)، "حيازة الأراضي والتنمية الريفية"، سلسلة حيازة الأراضي ٣، (٢٠٠٢) الفقرة ٣-١.

بموجبها كل الأراضي أو بعضها؛ (د) نظم الحيازة العشوائية، التي توجد عادة في المناطق الحضرية، وهي نظم كثيراً ما تكون هجينة وتنشأ لمواجهة صعوبات النظم القائمة لتلبية احتياجات المدن التي تتوسع بسرعة وأسواق الأراضي الحضرية^(١٦).

٢٦- ويندرج في كل نظام من نظم الحيازة الأولية هذه عدد من فئات الحيازة أو أشكالها. وقد تتعايش فئات حيازة عدة على نفس الأرض، وهي حالة تتكرر كثيراً في المستوطنات الحضرية. وتشمل بعض الفئات الرئيسة ما يلي: الملكية الفردية المطلقة (ملكية على الدوام)؛ والملكية المطلقة المؤجلة (ملكية مشروطة)؛ والعقار المستأجر المسجل (ملكية لفترة محددة، من بضعة أشهر حتى ٩٩٩ سنة)؛ والتأجير العمومي (تأجير أرض أو مسكن عمومي)؛ والتأجير الخاص (تأجير ملكية خاصة)؛ والملكية الجماعية أو التضامنية، بما فيها التعاونيات (تملك العقار تعاونية أو جماعة ينتمي إليها المقيمون)؛ ووقف الأراضي الجماعية (منظمة غير حكومية تبني مساكن ميسورة التكلفة وتشرف عليها نيابة عن المجتمع المحلي)؛ والملكية أو الاستغلال العرفي^(١٧).

٢٧- والغرض من هذه الفروق المفصلة توضيح طبيعة الحيازة، علماً بأنها تبسّط، ولا تعكس تماماً، الأوضاع المعقدة على أرض الواقع، في معظم الحالات. وكثيراً ما تتعايش نظم قانونية متنوعة، مثلاً عندما تركب فئات الحيازة القانونية على النظم العرفية. فرمما كان من المفيد فهم المسألة بوصفها طيفاً من أطراف ترتيبات الحيازة وأشكالها، علماً بوجود اختلافات ملحوظة بينها حسب السياق.

جيم - فهم "العشوائيات"

٢٨- تتجلى القيود على الفروق المشار إليها آنفاً أكثر ما تتجلى عندما يتعلق الأمر بمحاولة الوقوف على تنوع الترتيبات في نظم الحيازة غير الرسمية وتجسيده أو فيما اصطلح على تسميته "عشوائيات".

٢٩- والعشوائيات مناطق وأحياء مشيدة بجهود شخصية، وارتجالية، وتدار إدارة شخصية، وعشوائية، بمبادرة من فقراء المدن أنفسهم. وتتسم عادة ببنية تحتية وظروف سكن متردية. وأصبح مصطلح "عشوائية" متداولاً، لكن مصطلحات أخرى كثيرة تستعمل أيضاً، منها على سبيل المثال لا الحصر "أحياء فقيرة"، و"مدن صفيح"، و"فافيلا".

(١٦) انظر Geoffrey Payne and Alain Durand-Lasserve, "Holding on: security of tenure—types, policies, practices and challenges". ويمكن الاطلاع على الدراسة بالنقر على الرابط التالي:

.www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx

(١٧) المرجع نفسه.

٣٠- وتتفرع من فئة العشوائيات فئات شتى يعترف بها بدرجات متفاوتة، أي إن وضع الحيازة بشأها "غامض" أو "هجين". وتشمل استغلال أو تملك قطعة أرض أو سكن منظم أو غير منظم على أرض عامة أو خاصة أو عرفية، وتقسيمات غير مرخصة لأرض أو سكن مملوك قانوناً، وأشكال شتى من ترتيبات التأجير، سواء اتخذت صبغة رسمية أو لا.

٣١- والجدل قائم بشأن أنسب مصطلح للدلالة على هذه الترتيبات المختلفة. ويستعمل هذا التقرير مصطلح العشوائيات، ويعترف بانتشاره، علماً بأنه يدرك قصوره. فهو ليس مغرماً في التبسيط فقط، بل يعكس أيضاً ثنائية خاطئة بين النموذج المهيمن لـ "الطابع الرسمي" والصبغة المعقدة لعمليات الاستيطان الحضري (انظر الفرع ثانياً، العنوان هاء أدناه). أضف إلى ذلك أن لمصطلح "عشوائيات"، شأنه شأن مصطلحات أخرى متداولة، إيجابيات سلبية عموماً. وللالتباس الكامن في وضعية هذه العشوائيات عدد من التداعيات السياسية والعملية وفي مجال حقوق الإنسان، ذلك أنه يترتب عليه عدم الاعتراف بأنها جزء من المدن. ويؤدي غالباً بالسلطات الحكومية والجهات الفاعلة في القطاع الخاص إلى اعتبار العشوائيات أو ساكنيها "غير شرعيين" كلياً، الأمر الذي يبرر الإخلاء القسري أو إنكار الحقوق.

دال - أسبقية الملكية الفردية المطلقة

٣٢- رغم شيوع نظم حيازة شديدة التنوع، في العقود القليلة الماضية، فإن معظم نظم التخطيط العمراني، وإدارة الأراضي، والتنمية، والنظم القانونية، تمحورت على شكل واحد: الملكية الفردية المطلقة. وقام هذا التمسك بالملكية المطلقة على المذهب الاقتصادي السائد المتمثل في الاعتماد على الملكية الخاصة وقوى السوق.

٣٣- وبسبب ذلك، أصبح قطاع المال وسوق الإسكان الخاص، مقترنين بدعم الأسر لدفعها إلى الاستدانة، الآليتين الرئيسيتين لتوفير فرص للسكن. وأثرت المساعدة الأجنبية التي تقدّمها المنظمات الدولية تأثيراً شديداً في تطوير تمويل السكن المعتمد على قوى السوق، وحفز نشاط سوق الإسكان في البلدان النامية. ورغم بعض التنوع في الخبرة في سياسات الإسكان، اختارت جل البلدان تشجيع أسواق الإسكان والملكية الفردية للمساكن، وخصخصة برامج السكن الاجتماعي، ورفع القيود عن أسواق تمويل السكن. وتجلّى ذلك في معظم الاقتصادات الموجهة سابقاً التي خصصت في تسعينات القرن الماضي السكن العمومي على نطاق واسع، الأمر الذي أدى إلى تغييرات جذرية في بنية الحيازة. ففي كثير من تلك البلدان، تمثل المساكن التي يقطنها مالكون أكثر من ٩٠ في المائة من مجموع المساكن (A/67/286، الفقرة ٦).

٣٤- وشجعت حكومات البلدان النامية على وضع برامج لمنح الأفراد سندات ملكية الأراضي بوصفها وسيلة لزيادة أمن الحيازة؛ وليس هذا فحسب، بل لتيسير الحصول على القروض الرسمية والحد من الفقر. والافتراض الضمني هو أن أمن الحيازة - أي حصول المرء

على سندات ملكية خاصة - يزيد الاستثمار^(١٨). ومن الأمور التي تؤثر في الموضوع أيضاً ادعاء وجود تلازم مباشر بين ملكية العقارات والوفرة في الغرب والندرة في البلدان النامية^(١٩). وعليه، ما فتئت معدلات ملكية المساكن في أنحاء العالم أجمع ترتفع عموماً منذ خمسينات القرن الماضي^(٢٠).

٣٥- وقد تغلبت هذه العملية على الأشكال الراسخة الأخرى للحيازة. وتقلص دعم الحكومات للأشكال الأخرى، مثل الملكية الجماعية أو المساكن المؤجرة^(٢١). وكرّس انتشار الملكية الفردية المطلقة على حساب ترتيبات حيازة أخرى انعدام أمن الحيازة مقارنة بجميع أشكال الحيازة الأخرى^(٢٢).

٣٦- وأصبحت المؤسسات الدولية تدرك باطراد، منذ عهد قريب، حدود الاستراتيجيات القائمة أساساً على إضفاء الصبغة الرسمية على أسواق الأراضي الحضرية، واعترفت بوجود صكوك حيازة شتى يمكن استعمالها^(٢٣). لكن هذا الاتجاه لم يتخلل جميع مجالات الممارسة والسياسة. فبعض الوكالات والحكومات لا تزال تؤمن بالتركيز أساساً على الملكية الفردية للعقار، علماً بأن نتائجها محل جدل^(٢٤).

هاء- "سلسلة حقوق الأرض"

٣٧- تسلط الفروع أعلاه الأضواء على التوترات القائمة في سياسات التنمية والإسكان بين الاعتراف بتعقيد وتنوع ترتيبات الحيازة على الصعيد العالمي، وترويج الشكل الوحيد -

- (١٨) انظر البنك الدولي، *Housing: Enabling Markets to Work*، (١٩٩٣).
- (١٩) انظر Hernando De Soto، *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (٢٠٠٠).
- (٢٠) انظر A/HRC/10/7 و A/67/286.
- (٢١) في عام ١٩٩٢، مثلاً، عدلت حكومة المكسيك المادة ٢٧ من الدستور التي مهدت السبيل أمام استحداث قطاع للسكن الاجتماعي يتمثل في الأراضي المشاع (*ejidos*) والمجتمعات المحلية الزراعية، لإباحة خصخصة أراضي القطاع الاجتماعي. Willem Assies، "Land tenure and tenure regimes in Mexico: an overview"، *Journal of Agrarian Change*، vol. 8, No. 1, p. 33.
- (٢٢) انظر Geoffrey Payne، "Urban land tenure policy options: titles or rights?"، *Habitat International*، vol. 25, No. 3. انظر أيضاً اتحاد المستأجرين الدولي، "Affordable rental housing for the young: facts and news"، وهي دراسة يمكن الاطلاع عليها بالنقر على الرابط التالي: www.iut.nu/HabitatDay/2011/FactsNews_Daniela.pdf.
- (٢٣) انظر مثلاً: Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal، eds., *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* (World Bank, 2006)، pp. 30-31.
- (٢٤) انظر مثلاً: A/HRC/22/46/Add.2.

الملكية المطلقة الرسمية والمسجلة - بوصفه النموذج الأمثل لأمن الحيازة والتنمية الاجتماعية - الاقتصادية.

٣٨ - وتبدو هذه التوترات في نموذج اقترحه في الأصل موئل الأمم المتحدة والشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي، واستخدمته وكالات أخرى منذئذ^(٢٥)، ويسمى "سلسلة حقوق الأرض". ومع أن الهدف من السلسلة كان التعبير عن مجموع حالات الحيازة وتنوعها، فقد وضحت برسم بياني خطي يُظهر سهماً يتجه من اليسار (حقوق الأرض غير الرسمية) إلى اليمين (حقوق الأرض الرسمية)^(٢٦).

٣٩ - ويخضع هذا الرسم البياني الخطي لقيود عدة. بداية، قد يفسر وضع الملكية الفردية المطلقة في طرف السلسلة (أكثر أشكال الحيازة أمناً واصطباعاً بالصبغة الرسمية) بأنه يعكس النموذج الاقتصادي والإسكاني المهيمن الذي بُحث أعلاه قبيل قليل. ويبدو أنه يشير إلى أن الملكية الفردية المطلقة المسجلة نوع مثالي أو الغاية، رغم أن فئات أخرى كثيرة في نظم حيازة أخرى توفر نفس المستويات الرفيعة من الأمن والشرعية. ففئات الحيازة تعكس سياقات اجتماعية واقتصادية شتى؛ وعليه لا يمكن أن يكون لتلك الفئة المثالية - الملكية الفردية المطلقة - وجوداً في الواقع بوصفها الضمانة الوحيدة لأمن الحيازة والطريق إلى التنمية الاقتصادية، بل ينبغي أن تكون خياراً في جملة خيارات.

٤٠ - ومعالجة المسألة من حيث الحقوق غير الرسمية والرسمية، يعكس الرسم البياني للسلسلة التفكير الثنائي الذي تخلل سياسات التنمية الدولية. وكان من المعتاد مناقشة حيازة الأراضي وحقوق الأرض من جهة بعض أشكال الثنائية، مثلاً بين ترتيبات الحيازة القانونية والعرفية^(٢٧). ومن أشكال الثنائية الأخرى التمييز بين فئات الحيازة الشرعية وغير الشرعية أو الرسمية و"غير الرسمية". ويُقصد بالفئات الرسمية الملكية المعتمدة والمسجلة رسمياً؛ وتعد الفئات "غير الرسمية" (سائر ترتيبات الحيازة) "خارجة عن نطاق القانون".

٤١ - وقد ذكر أعلاه أن فئات الحيازة غالباً ما تكون - جزئياً - رسمية أو معترفاً بها أو قانونية، الأمر الذي تظهر معه ظلال وتشكيلات من الشرعية والصبغة الرسمية والخروج عن القانون. ولا تتطابق دائماً درجة أمن الحيازة التي توفرها كل فئة من فئات الحيازة مع القراءات الشكلية أو المفرطة في الأخذ بالقانون للترتيبات القائمة، وإنما قد تختلف باختلاف السياق الاجتماعي - الاقتصادي والسياسي.

(٢٥) انظر مثلاً: الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، "تأمين الحقوق في الأراضي"، مذكرة إعلامية (٢٠١١).

(٢٦) موئل الأمم المتحدة والشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي، (2008), p. 8, *Secure Land Rights for All*.

(٢٧) انظر مثلاً: معهد الموارد العالمية، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وأطراف أخرى، *World Resources Report: The Wealth of the Poor—Managing Ecosystems to Fight Poverty* (2005), pp. 60-61.

- ٤٢- وهناك اعتراف مطّرد بأهمية الاعتراف بتنوع الممارسات القائمة وتعدددها. ففي منشور صدر مؤخراً، أشار موئل الأمم المتحدة والشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي إلى أن الرسم البياني للسلسلة يظهر كثيراً من حقوق الحيازة "بطريقة مبسطة للغاية. والواقع أن حقوق الحيازة ليست كلها على نمط واحد؛ فقد تتداخل. وقد تتخذ الحيازة أشكالاً شتى، وينبغي عدم اعتبار "الملكية المطلقة المسجلة" (في الطرف الرسمي من السلسلة) بأنها الشكل المفضل أو الأمثل لحقوق الأرض، وإنما شكلاً من عدد من الأشكال المناسبة والمشروعة"^(٢٨).
- ٤٣- وعلى هذا، فمن البديهي أنه ينبغي إدراج أشكال الحيازة بالمزيد من الدقة في جملة من العلاقات. فإن وُجدت سلسلة، لزم اعتبارها تحوّلاً من انعدام أمن الحيازة إلى أمنها، وليس من انعدام الصبغة الرسمية إلى الصبغة الرسمية.

ثالثاً- أمن الحيازة في القانون الدولي لحقوق الإنسان

ألف- نظرة عامة على الأطر المرتبطة بالموضوع

- ٤٤- هناك إقرار بأن أمن الحيازة من العناصر الرئيسية التي يشملها الحق في السكن اللائق. بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد أعدت المقررة الخاصة دراسة شاملة عن مختلف مصادر هذا القانون، لا سيما التوجيهات الصادرة عن سلطات مختصة وتعليقات آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، قصد تحديد واجبات الدول المتعلقة بأمن الحيازة.
- ٤٥- وقد دُرست الاجتهادات القانونية الإقليمية والوطنية، وأطر الحوكمة العالمية المتعلقة بحيازة الأراضي والمستوطنات البشرية، ومختارات من الأطر الدستورية والتشريعية الوطنية لتعزيز فهم القانون الدولي لحقوق الإنسان والمساعدة على تحديد الثغرات والتحديات المحتملة.
- ٤٦- ويمكن العثور على معظم النقاشات الصريحة والشاملة بشأن أمن الحيازة في التعليقات والملاحظات التي اعتمدها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وركزت آليات أخرى تابعة للأمم المتحدة تشتغل بحقوق الإنسان، مثلها مثل نظرائها الإقليميين والوطنيين، تركيزاً شديداً على توقي عمليات الإخلاء القسري وتعويض ضحاياها، في الوقت الذي لم تول عناصر أخرى من أمن الحيازة إلا اهتماماً محدوداً.

(٢٨) موئل الأمم المتحدة والشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي، *Handling Land: Innovative Tools for* (2012), p. 12.

باء- واجب توفير أمن الحيازة القانوني

٤٧- وصفت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٤ (١٩٩١) على الحق في السكن اللائق، "أمن الحيازة القانوني" بأنه أحد عناصر سبعة يشتمل عليها الحق في السكن اللائق (الفقرة ٨(أ)). وأكدت على أنه "أياً كان نوع الحيازة، ينبغي أن يتمتع جميع الناس بقدر من الأمن بشأنها يكفل الحماية القانونية من الإخلاء القسري، والمضايقات وما إلى ذلك من التهديدات. وعليه، ينبغي للدول الأطراف أن تتخذ فوراً تدابير تهدف إلى توفير أمن حيازة قانونياً للأفراد والأسر المحرومين من الحماية في الوقت الراهن، بالتشاور الصادق مع الأفراد والفئات المتضررة" (المرجع نفسه).

٤٨- وانطلاقاً من هذه الملاحظة ومن التوجيهات ذات الحجية الصادرة عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، يبدو أن أمن الحيازة يجب أن يكون "قانونياً" أو يحمي القانون. ويمكن العثور على مراجع شاملة عن توفير "السكن اللائق المشفوع بأمن الحيازة القانوني"، وأهمية اعتماد قوانين وتشريعات مناسبة في هذا الصدد^(٢٩).

٤٩- وواجب توفير أمن الحيازة القانوني حق للجميع، بصرف النظر عن نوع الحيازة. والسؤال المطروح هو ماهية واجبات الدول في إطار هذا التوجيه العام. وتشير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أنه ينبغي للدول أن تتخذ فوراً تدابير ترمي إلى توفير أمن الحيازة (انظر الفقرة ٤٧ أعلاه). هذه الصيغة، في ظاهرها، تعبر عن واجب توفير حد أدنى من أمن الحيازة للجميع (لمنع عمليات الإخلاء القسري).

٥٠- وهناك أيضاً دعوات إلى الدول لتوفير أمن الحيازة لكل من تعوزهم. ويبدو أن ذلك يعني أن تركيز أنشطة الدول ينبغي أن ينصب على أكثر الفئات حرماناً وتضرراً من انعدام الأمن. ويؤكد فحص التوجيهات ذات الحجية الصادرة عن آليات الأمم المتحدة أن على الدول أن تؤمن الحيازة لأشد الناس حرماناً وتهميشاً على وجه الخصوص، مثل الفئات ذات الدخل المنخفض، وسكان العشوائيات، والأقليات^(٣٠).

(٢٩) انظر مثلاً: الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن ترينيداد وتوباغو (E/C.12/1/Add.80)، الفقرة ٥١؛ وأوكرانيا (E/C.12/UKR/CO/5)، الفقرة ٤٧؛ وصربيا والجبل الأسود (E/C.12/1/Add.108)، الفقرة ٥٧.

(٣٠) انظر مثلاً: الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن نيكاراغوا (E/C.12/NIC/CO/4)، الفقرة ٢٥؛ والجمهورية الدومينيكية (E/C.12/DOM/CO/3)، الفقرة ٢٧؛ والفلبين (E/C.12/PHL/CO/4)، الفقرة ٢٩؛ وأوكرانيا (E/C.12/UKR/CO/5)، الفقرتان ٤٧-٤٨؛ وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة (E/C.12/MKD/CO/1)، الفقرات ٤١-٤٤؛ وصربيا والجبل الأسود (E/C.12/1/Add.108)، الفقرة ٥٧.

٥١- وتقدم الاجتهادات القانونية الوطنية والإقليمية توجيهاً مماثلة. فالحكمة العليا في الهند، على سبيل المثال، دعت الدولة إلى توفير شيء من أمن الحيازة للفئات المهمشة، مثل "سكان الأرصفة"؛ ونظرت المحكمة الدستورية بجنوب أفريقيا، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في مسألة أمن الحيازة وحماية فقراء المدن وسكان العشوائيات من الإخلاء^(٣١).

٥٢- ويمكن بحث المسائل المشار إليها أعلاه، وكذا المسائل الأخرى التي عولجت في إطار العنوانين جيم ودال من هذا الفرع، آخذين في الاعتبار عدداً من الحالات، والأفراد، والفئات. ومن هذه الفئات سكان العشوائيات. وقد ركزت التوجيهات حتى الآن على الحماية من الإخلاء القسري. وعلى الجملة، فما الذي ينبغي للدول أن تفعله لكي يتمتع جميع سكان العشوائيات بأمن الحيازة، بغض النظر عن وضعهم القانوني في إطار القانون الوطني؟ وما أنواع التدابير الدنيا، وتدابير الأعمال التدريجي، التي ينبغي للدول أن تتخذها؟ وهل من الواجب الاعتراف قانوناً بتلك المستوطنات؟ فإن كان الأمر كذلك، فهل لها تداعيات على حقوق الحيازة؟ وهل ينبغي التمييز، في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان، بين كون هؤلاء المستوطنين يقطنون أراضي عامة أو أراضي خاصة (وهو تمييز غالباً ما يحظى بأهمية كبيرة في القانون الوطني)^(٣٢)؟ وهل ينبغي أن تكون عتبة الحماية مرتفعة في حالة المجتمعات المحلية المقيمة منذ أمد بعيد وموافقة السلطات تاريخياً على إقامتها^(٣٣).

جيم - الحماية من الإخلاء القسري

٥٣- أشير أعلاه إلى أن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية شددت على أن جميع الأشخاص ينبغي أن ينعموا بمقدار من أمن الحيازة يكفل لهم الحماية من الإخلاء القسري والمضايقات وما إلى ذلك من التهديدات. وكانت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٧٧/١٩٩٣ (الفقرة ٣)، حثت بدورها الحكومات على توفير أمن حيازة قانونياً لجميع الأشخاص المهددين حالياً بالإخلاء القسري.

(٣١) انظر (Kate Tissington, *A Resource Guide to Housing in South Africa 1994-2010: Legislation, Policy, Programmes and Practice* (Socio-economic Rights Institute of South Africa, 2011) والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *يوردانوفا وآخرون ضد بلغاريا*، طلب رقم ٦٠٦/٢٥٤٤٦، اعتمد الحكم في ٣ نيسان/أبريل ٢٠١٢.

(٣٢) ينبغي بحث هذه المسألة في إطار التعقيدات المرتبطة بالتدخل في أرض خاصة في سياق يكفل فيه القانون الوطني حماية الملكية الخاصة.

(٣٣) قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأنه يقع على الدول مسؤوليات كبيرة عن الحماية في تلك الحالات (*يوردانوفا وآخرون ضد بلغاريا*، الفقرة ١٢١). انظر استدلالاتاً مماثلاً في: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، البلاغ رقم ٢٠١١/٢٠٧٣، *نايدينوفا وآخرون ضد بلغاريا*، الآراء المعتمدة في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، الفقرتان ١٤-٦ و ١٤-٧.

٥٤- ولا شك أن الإخلاء القسري انتهاك صارخ لكثير من حقوق الإنسان المعترف بها دولياً^(٣٤). والحماية من تلك الممارسات هو من ثم الوظيفة الأساس لأمن الحيازة. وقد عالجت آليات حقوق الإنسان والمحاكم على جميع المستويات مسألة الإخلاء القسري بكثير من التفصيل. وتوجد توجيهات كثيرة عن حظر الإخلاء القسري والضمانات الإجرائية الصارمة التي يجب الأخذ بها في حالات الإخلاء، مثل التشاور المفيد مع المجتمعات المحلية المتضررة^(٣٥).

٥٥- وتعد التشريعات التي تمنع الإخلاء القسري عاملاً أساسياً لتوفير حماية فعالة. فاللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ترى أن تلك التشريعات ينبغي أن تضم تدابير (أ) توفر أكبر قدر ممكن من أمن الحيازة لساكني البيوت وشاغلي الأراضي؛ (ب) تتقيد بالعهد؛ (ج) تهدف إلى التحكم الصارم في الظروف التي قد تجري فيها عمليات الإخلاء^(٣٦). وقد اعتمدت بلدان عدة تشريعات تهدف إلى منع الإخلاء القسري^(٣٧).

٥٦- وتظل بعض الأسئلة مطروحة عن أنواع التدابير التي ينبغي اتخاذها "لتوفير أكبر قدر ممكن من أمن الحيازة" لساكني المنازل وشاغلي الأراضي. ولم يوضَّح ما يمكن وصفه بأكثر قدر ممكن من أمن الحيازة أو كيف ينبغي تحديد ذلك، مراعين تنوع السياقات الوطنية. مثلاً، هل ينبغي استعمال مبدأي المعقولية^(٣٨) والتناسب للتأكد من ملاءمة مستوى أمن الحيازة في سياق بعينه؟ ولم تسترَع هذه المسألة المرتبطة بعتبة أمن الحيازة إلا قليلاً من اهتمام الآليات والمحاكم الإقليمية والوطنية.

٥٧- وهناك مسائل أخرى لا تزال مطروحة بشأن الظروف المحددة التي تميز الإخلاء قصد تقييد حدوئه. وأشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أنه لا يمكن إجراء عمليات الإخلاء إلا في بعض "الظروف الاستثنائية جداً"؛ وقد أكد ذلك المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية^(٣٩). ويمكن استخدام سوابق الهيئات الوطنية والإقليمية التي تطورت منذ اعتماد هذه الصيغة لتحديد المقصود بالعبارة "الظروف الاستثنائية جداً". بمزيد من الوضوح. فمثلاً، السوابق

(٣٤) القراران ١٩٩٣/٧٧ و ٢٠٠٤/٢٨ الصادران عن لجنة حقوق الإنسان.

(٣٥) انظر مثلاً: التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رقم ٧ (١٩٩٧)؛ والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية (A/HRC/4/18)، المرفق الأول). انظر أيضاً السوابق القضائية للمحكمة الدستورية بجنوب أفريقيا، في *Tissington, A Resource Guide*.

(٣٦) التعليق العام رقم ٧، الفقرة ٩.

(٣٧) انظر مثلاً: قانون منع الإخلاء غير القانوني من الأراضي ومنع احتلال الأراضي غير المشروع لعام ١٩٩٨ (جنوب أفريقيا)، وقانون التنمية الحضرية والإسكان لعام ١٩٩٢ (الفلبين).

(٣٨) البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٨، الفقرة ٤.

(٣٩) التعليق العام رقم ٤، الفقرة ١٨. انظر أيضاً التعليق العام رقم ٧، و A/HRC/4/18، المرفق الأول، الفقرة ٧.

"العادلة والمنصفة" من جنوب أفريقيا والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، المتعلقة بالتناسب، وحيثما كان الغرض من المحاولة فهم هذه العبارة فهما أفضل وتحديد ماهية الغرض العام للنوع الذي يشار إليه غالباً لتبرير الإخلاء^(٤٠).

دال - الاعتراف بمختلف أشكال الحيازة وحمايتها

٥٨ - أشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن الحيازة "تتخذ أشكالاً مختلفة، منها الإيجار (العام والخاص)، والإسكان التعاوني، وشغل المسكن من قبل مالكة، والإسكان في حالات الطوارئ، والاستيطان غير الرسمي، بما في ذلك الاستيلاء على الأراضي أو العقارات"^(٤١). وعلى هذا، تعكس اللجنة تنوع ترتيبات الحيازة على نطاق العالم.

٥٩ - وفي السياق نفسه، شجع مجلس إدارة موئل الأمم المتحدة، في قراره ١٧/٢٣، الحكومات وشركاء جدول أعمال الموئل على تعزيز أمن الحيازة لجميع فئات المجتمع عن طريق الاعتراف بتنوع نظم الحيازة واحترامها (الفقرة ٧(ب))^(٤٢). وبالمثل، توصي "المبادئ التوجيهية الطوعية للإدارة المسؤولة لحيازة الأراضي ومساكن الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني"^(٤٣) بأن تعتمد الدول إلى "الاعتراف بجميع أصحاب الحق المشروع في الحيازة وبحقوقهم، واحترامهم واحترام حقوقهم. وينبغي أن تتخذ تدابير معقولة لتحديد هوية أصحاب الحق المشروع في الحيازة وحقوقهم، سواء أكانت مسجلة رسمياً أم لا، وتسجيل ذلك واحترامه" (ص ٣ من النص الأصلي). وتلاحظ المقررة الخاصة أن تحديد هوية أصحاب الحق "المشروع" ينبغي أن يكون وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

٦٠ - ونظراً إلى أن الحيازة قد تتخذ أشكالاً شتى، وأن على الدول أن تضمن أمن الحيازة للجميع، بقطع النظر عن نوع الحيازة، فما هي واجبات الدول المتعلقة بتحقيق المساواة في حماية جميع أشكال الحيازة المشروعة في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان؟ والتوجيهات ناقصة في هذا الصدد. ولم تركز الأمم المتحدة وهيئات حقوق الإنسان الإقليمية إلا على عدد قليل من أشكال الحيازة - أغلبها الملكية الخاصة، والملكية الجماعية للسكان الأصليين أو استغلالها، وحصول النساء على الأراضي أو العقارات أو الإرث، والحيازة غير الرسمية (معظمها يتعلق بالروما)، وحقوق الإيجار (في البلدان التي كانت جزءاً من جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية).

(٤٠) قانون منع عمليات الإخلاء غير القانوني (جنوب أفريقيا). المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *يوردانوف* وآخرون ضد بلغاريا، الفقرات ١٢٠-١٣٤.

(٤١) التعليق العام رقم ٤، الفقرة ٨(أ).

(٤٢) انظر A/66/8.

(٤٣) صادقت عليها لجنة الأمن الغذائي العالمي في دورتها (الاستثنائية) ٣٨ في ١١ أيار/مايو ٢٠١٢.

٦١- - وقبلما تُبحث أشكال الحيابة الأخرى. فالحيابة الجماعية - غير حيابة الشعوب الأصلية - على سبيل المثال، تستحق مزيداً من الدرس. ومن غير الواضح أيضاً ماهية واجبات الدول بشأن الحيابة. فهل ينبغي للدول أن تعتمد إطاراً لحماية الحيابة؟ وكيف يمكن التوفيق بين حقوق المستأجرين وحقوق أصحاب العقارات^(٤٤)؟ وما هي الحدود التي يمكن في نطاقها ضمان حقوق المستأجرين أو حقوق ملاك أشكال أخرى من الحيابة؟

هاء- عدم التمييز وأمن الحيابة

٦٢- - بحث الآليات الدولية لحقوق الإنسان وضع الحيابة الخاص لبعض الفئات والأفراد، مثل الروما والنساء، لكنها لم تقدم سوى قليل من التوجيهات لفئات أخرى^(٤٥). فالتعليق مثلاً على وضع المشردين داخلياً لا يركز إلا على عدد قليل من المسائل (أهمها رد المساكن أو الممتلكات) والبلدان^(٤٦)، ويستلزم من ثم المزيد من التفصيل. ومن الفئات الأخرى التي تستوجب احتياجها من الحيابة التوضيح ملتمسو اللجوء والمهاجرون.

٦٣- - ومع أن عدم التمييز يشمل جميع الفئات والأفراد، وجميع أسباب عدم التمييز يمكن أن تتعلق بأمن الحيابة، فإن المقررة الخاصة تركز هنا على قضايا عدم التمييز المقترنة بحالة الملكية، والمكان، والوضع الاجتماعي - الاقتصادي؛ وهي قضايا قلما تُبحث في إطار حقوق الإنسان.

٦٤- - وشددت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن التمييز على أساس حالة الملكية أو مكان الإقامة ممنوع بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتتعلق حالة الملكية بمن يملكون عقارات (مثل ملكية الأراضي أو حيازتها) ومن تعوزهم. وأوضحت اللجنة أيضاً أن ممارسة الحقوق المنصوص عليها في العهد، مثل الحصول على الماء أو الحماية من الإخلاء القسري، ينبغي ألا ترقن أو تتحدد بمكان إقامة الشخص حالياً أو ماضياً، أو بحالة حيابة الأرض، مثل العيش في إحدى

(٤٤) انظر مثلاً: المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا، *مافانغو وآخرون ضد آينغوس لايفستايل بروبوتيس (Aengus Lifestyle Properties)*، القضية ZACC 2 [2012] CCT 57/11، قرار معتمد في ١٣ آذار/مارس ٢٠١٢.

(٤٥) عن الروما، انظر الملاحظات الختامية المشار إليها في الحاشية ٣٠. وعن النساء، انظر مثلاً الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة بشأن كوت ديفوار (CEDAW/C/CIV/CO/1-3)، الفقرة ٤٢؛ ونيبال (CEDAW/C/NPL/CO/4-5)، الفقرات ١١، و١٥-١٦، و٤٣-٤٤؛ وزمبابوي (CEDAW/C/ZMB/CO/5-6)، الفقرات ٣٥-٣٨؛ وإثيوبيا (CEDAW/C/ETH/CO/6-7)، الفقرات ٣٦-٣٧، و٤٠-٤١.

(٤٦) انظر مثلاً: الملاحظات الختامية لهيئات معاهدات الأمم المتحدة بشأن البوسنة والهرسك (E/C.12/BIH/CO/1)؛ وكرواتيا (CERD/C/HRV/CO/8 و CCPR/C/HRV/CO/2)؛ وكذلك A/HRC/16/43/Add.1. انظر أيضاً "المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين" (E/CN.4/Sub.2/2005/17، المرفق).

العشوائيات^(٤٧). وأشارت اللجنة إلى أن على الدول الأطراف أن تولى الأولوية اللازمة للفئات الاجتماعية التي تعاني الحرمان بالاهتمام بها خاصة^(٤٨).

٦٥- ويكشف النظر في التشريعات الوطنية والسوابق القضائية عن أن أشكالاً مختلفة من أمن الحيازة توفر مستويات شتى من الأمن، وأن التنوع غالباً ما يتوقف على المصالح العقارية المرتبطة بكل نوع من أنواع الحيازة وعلى الوضع الاجتماعي - الاقتصادي. فمن يعيشون في العشوائيات، على سبيل المثال، لا يحظون إلا بمستويات حماية من الإخلاء متدنية؛ أما من لديهم ملكية مطلقة مؤمنة بسندات، فيمكنهم الاستفادة من مستويات حماية أعلى بكثير. وتثبت سوابق الولايات المتحدة في مجال المصادرة أنه حتى في إطار نظام شامل يوفر أمن الحيازة، يتمتع من حالتهم المادية متدنية بمستوى أقل مما يوفره أمن الحيازة عملياً^(٤٩).

٦٦- ومما لا شك فيه أن مسألة عدم التمييز على أساس حالة الملكية أو الوضع الاجتماعي - الاقتصادي معقدة. فإذا كانت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية حظرت ذلك التمييز صراحة، فإن الإجراءات المحددة لمعالجة هذه الجوانب من عدم التمييز غير واضحة. فكيف يمكن للدول أن تكفل لجميع أفراد المجتمع، بصرف النظر عن الوضع الاقتصادي أو نوع ترتيب الحيازة، أن يتمتعوا بأمن الحيازة على أساس عدم التمييز والمساواة في الحماية أمام القانون؟ إن لذلك آثاراً كثيرة على سكان العشوائيات.

واو - ملاحظات عامة

٦٧- يبين التحليل السابق أن عدداً من القضايا يستلزم المزيد من التوضيح في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان. فهيئات المعاهدات، ابتداءً من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينبغي أن تؤدي دوراً مهماً جداً في ظل الجهود الرامية إلى تقديم توجيهات أدق وأشمل بشأن أمن الحيازة. ويمكن للمحاكم الوطنية، مسلحةً باستراتيجية للتقاضي، أن تتيح سبيلاً أخرى لتوضيح جوانب أمن الحيازة تتجاوز مجرد المنع أو التماس التعويض عن عمليات الإخلاء القسري.

٦٨- ومن الناحية الجوهرية، قد تستلزم المسائل المشار إليها آنفاً تحولاً في النموذج بعيداً عن ربط أمن الحيازة بنظام حقوق الملكية وصوب ترسيخ أمن الحيازة في إطار حقوق

(٤٧) التعليق العام رقم ٢٠ (٢٠٠٩) على عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرتان ٢٥ و ٣٤. انظر أيضاً التعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٣) على الحق في الماء، والتعليق العام رقم ٤.

(٤٨) التعليق العام رقم ٤، الفقرة ١١.

(٤٩) قضت المحكمة العليا بالولايات المتحدة أن مصادرة المساكن الخاصة المنخفضة التكلفة لتمهيد السبيل أمام مشاريع إعادة التنمية الخاصة تحقق المصلحة العامة لأن تلك التنمية ستستحدث فرص عمل ودفع ضرائب مرتفعة على العقارات، كيلو وآخرون ضد مدينة نيولندن وأطراف أخرى، رأي أبدي في ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٥.

الإنسان. ومن الأمور المتعلقة بهذا الموضوع ضرورة حماية الحق في السكن اللائق عندما يتعارض مع الحق في الملكية. ففي قضية مستقطني مودر إيست (Modder East) وآخرين ضد شركة مودركليب بوردرلي المحدودة (Modderklip Boerdery (Pty) Ltd)، على سبيل المثال، وهي قضية تتعلق بعشوائية تقع على أرض خاصة، فضّت المحكمة العليا بجنوب أفريقيا هذا النزاع القانوني بأن أمرت السلطات الحكومية بتعويض صاحب الأرض عما تكبده من تكاليف اقترنت بإنشاء العشوائية عليها حتى توفر السلطات الحكومية أرضاً بديلة لسكانها. وعلى هذا، فهي تعترف بحقوق المجتمع المحلي في سكن لائق وفي الحماية من الإخلاء غير القانوني^(٥٠). وتبين قضية "مودركليب" كيف يمكن أن تتداخل الملكية الفردية مع حقوق حيازة الغير، بدلاً من أن ترتقي بهذه الحقوق. وتبين أيضاً كيف يمكن تسوية هذا النزاع بين الحقوق. وتقع هذه النزاعات أيضاً بين حقوق الملاك وحقوق المستأجرين^(٥١).

٦٩- وأخيراً، إذا كان تحديد نطاق "أمن الحيازة" تحديداً كاملاً، على النحو المعترف به في القانون الدولي لحقوق الإنسان يطرح كثيراً من التحديات التي لا يزال يتعين التغلب عليها، فإن المقررة الخاصة تشدد على أنه ينبغي اعتبار أمن الحيازة يشمل ما يلي على الأقل: (أ) الحماية القانونية من الإخلاء القسري والمضايقات وما إلى ذلك من التهديدات؛ (ب) اعتراف السلطات، والجهات الفاعلة في القطاع الخاص، قانوناً، بحق المرء في أن يعيش في مكان آمن سالماً كريماً؛ ويشمل هذا الاعتراف تلقي الدعم من السلطات والمساواة في تلقي جميع الخدمات العامة وتوفر هذه الخدمات؛ (ج) أهلية المقاضاة، أي إن أمن الحيازة يجب أن يكون قابلاً للإنفاذ؛ وحتى يكون هذا المعيار فعالاً حقاً يتعين تقديم مساعدة قانونية لتيسر سبل الانتصاف الفعالة؛ (د) كل سمة أخرى مطلوبة باعتبارها خطوة نحو التمتع بعناصر أخرى من الحق في السكن اللائق على قدم المساواة.

رابعاً- أمثلة على التحديات والمنطلقات

٧٠- إضافة إلى الثغرات التي تشوب التوجيهات الحالية في مجال حقوق الإنسان، تشير المقررة الخاصة إلى عدد من التحديات على مستوى التنفيذ والسياسات في بعض القطاعات التي تؤثر في أمن الحيازة. وتستعرض في هذا الفرع عدداً قليلاً من التحديات القائمة التي تستوجب مزيد تمحيص.

(٥٠) انظر محكمة الاستئناف العليا بجنوب أفريقيا، مستقطني مودر إيست (Modder East) وآخرين ضد شركة مودركليب بوردرلي المحدودة (Modderklip Boerdery (Pty) Ltd)، ورئيس جمهورية جنوب أفريقيا وآخرون ضد شركة مودركليب بوردرلي المحدودة، القضيتان رقم ٠٣/١٨٧ و ٠٣/٢١٣، الحكم الصادر في ٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٤؛ أيدته المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا، ورئيس جمهورية جنوب أفريقيا وآخرون ضد شركة مودركليب بوردرلي المحدودة، القضية رقم CCT20/04، الحكم الصادر في ١٣ أيار/مايو ٢٠٠٥.

(٥١) انظر مثلاً: ماغانغو وآخرون ضد آينغوس لايفستائل بروبرتيس (Aengus Lifestyle Properties).

ألف - إدارة الأراضي، والاقتصاد السياسي المتعلق بقطاع العقارات

٧١- أمن الحيازة هو أساساً مسألة اقتصاد سياسي. فالقوانين والمؤسسات وعمليات صنع القرار المتعلقة بالحصول على السكن والأرض والانتفاع بهما تتأثر تأثيراً شديداً بمياكل السلطة القائمة داخل المجتمع. لذا، يتزايد الاعتراف بعدم إمكانية اعتبار إدارة الأراضي والتخطيط العمراني مجرد مسائل تقنية، ذلك أنه يمكن التلاعب بهما خدمةً لمصالح شخصية، الأمر الذي قد ينطوي على مخاطر شديدة تتمثل في الاستبعاد والتمييز^(٥٢). وهذا الأمر يطرح مشكلة خاصة، عندما يغيب حكم القانون أو عندما يُحرم منه أشد الناس فقراً وضعفاً.

٧٢- ويثير منظور إدارة الأراضي والاقتصاد السياسي بعض الأسئلة المهمة. فمن يستفيد من الوضع الراهن ومن المستبعد؟ ومن يضع جدول أعمال إدارة الأراضي وإصلاح هذه الإدارة؟ وكيف توزع مزايا الإصلاح^(٥٣)؟ إنه لا يمكن تجاهل هذه الأسئلة، خاصة في سياق يتسم بالاهتمام المتزايد بالأراضي والتعددية القانونية المتعارضة^(٥٤).

٧٣- ويؤدي تنامي الطلب على الأراضي إلى تزايد الحاجة إلى سياسات عقارية تكفل حقوق الحيازة والمساواة في الحصول على الأراضي. ويجب أن تتزامن جهود توطيد أمن الحيازة مع تحسين الإدارة الشاملة للأراضي وحماية حقوق الإنسان. وهذا تحديداً هو الأساس المنطقي للمبادئ التوجيهية الطوعية بشأن حيازة الأراضي المشار إليها أعلاه^(٥٥). وثمة توجيهات أخرى تتعلق بتدبير الاستثمارات الزراعية^(٥٦). ومع ذلك، لا وجود لتلك الضمانات للاستثمارات الحضرية والسكنية.

٧٤- وإذا كانت السلطات المركزية والمحلية مسؤولة في المقام الأول عن احترام السياسات المتعلقة بالأرض والسكن الحق في السكن اللائق، فإن وكالات التنمية ووكالات العمل الإنساني يمكنها أن تؤدي دوراً مهماً. فعلى الوكالات أن تبذل العناية الواجبة كي تتفادى أن تكون شريكة في انتهاكات حقوق الإنسان عن غير قصد. أضف إلى ذلك أن المشتغلين

(٥٢) انظر هيئة التفتيش، "Investigation Report—Cambodia: Land Management and Administration, Project (Credit No. 3650 - KH)" (2010); A/HRC/22/46/Add.2.

(٥٣) David Palmer, Szilard Friczka and Babette Wehrmann, "Towards improved land governance", Land Tenure Working Paper 11 (FAO and UN-Habitat, 2009), p. 2.

(٥٤) انظر Deininger et al., *Interest in Farmland* (note 5 above) and D. Adler and S. So, "Toward equity in development when the law is not the law: reflections on legal pluralism in practice", in Brian Tamanaha, Caroline Sage and Michael Woolcock, eds., *Legal Pluralism and Development* (2012).

(٥٥) انظر أيضاً Klaus Deininger, Harris Selod and Anthony Burns, *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector* (World Bank, 2012).

(٥٦) انظر مثلاً: الفاو، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والأونكتاد، ومجموعة البنك الدولي، "Principles for responsible agricultural investments that respect rights, livelihood and resources" (2010).

بالتنمية الحضرية، والمستثمرين، والمؤسسات المالية الوطنية والدولية، قد يسهمون في تحقيق تنمية حضرية شاملة، لكنهم قد يضررون بحقوق فقراء المدن وغيرهم من الفئات، وقد يكونون شركاء في عمليات الإخلاء القسري والاستيلاء على الأراضي. وينبغي تقييم الآثار المحددة التي يتركونها على أمن الحيازة في إطار المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (A/HRC/17/31، المرفق).

باء- تنظيم الأراضي وإدارتها

٧٥- قد يؤثر تنظيم الأراضي وإدارتها تأثيراً إيجابياً بالغاً في تسوية التفاعلات المتعلقة بالأراضي وتعزيز أمن الحيازة. بيد أن مشاريع تنظيم الأراضي وإدارتها السائدة، بتركيزها على منح سندات الملكية الفردية المطلقة للمستعملين أو ملاك القطع الأرضية غير المتنازع عليها، كثيراً ما أثبتت أنها غير مناسبة للاعتراف بجميع أشكال الحيازة، وبالخصوص حماية أشد الناس ضعفاً. ويصدق ذلك خاصة على السياقات الحضرية، حيث تعرض فقراء المدن للتمييز أو الاستبعاد غير المقصودين بسبب تلك البرامج^(٥٧). وقد تستبعد برامج إدارة الأراضي المشردين داخلياً عن غير قصد أيضاً^(٥٨).

٧٦- ثم إن منح السندات ليس مجرد مسألة إضفاء صبغة رسمية على ترتيبات غير رسمية موجودة أصلاً. ففي حالات كثيرة جداً، تنشأ دعاوى متناقضة بشأن الملكية عقب الإعلان عن برامج لمنح السندات^(٥٩). ومن الصعوبات المتصلة بهذا الأمر أن منح سندات ملكية قطع أرضية متنازع عليها يقتضي اتخاذ قرارات سياسية محل جدال بشأن منح الحقوق، ومن الصعب من ثم المضي قدماً، وهذه هي الحال الغالبة على العشوائيات^(٦٠).

٧٧- ومن أوليات الأمور أن من غير المرجح أن يلي منح سندات ملكية الأراضي الاحتياجات العالمية إلى المزيد من أمن الحيازة في غضون فترة زمنية معقولة. ففي كثير من البلدان، تستغرق مدة تقييم القطع الأرضية المملوكة ملكية مطلقة وتسجيلها، بالمعدلات الحالية، ما يزيد على قرن من الزمن.

(٥٧) انظر مثلاً: Bridges Across Borders Southeast Asia et al., *Untitled: Tenure Insecurity and Inequality in the Cambodian Land Sector* (2009).

(٥٨) في كوت ديفوار، تعسّر تشريعات منح سندات ملكية الأراضي على المشردين تقديم طلبات الاعتراف بحقوقهم. انظر مركز رصد التشرّد الداخلي، *Whose Land is This? Land Disputes and Forced Displacement in the Western Forest Area of Côte d'Ivoire* (2009).

(٥٩) انظر Buckley and Kalarickal, *Thirty Years* (الحاشية ٢٧ أعلاه)، ص ٢٩ (من النص الأصلي).

(٦٠) انظر Adler and So, "Land governance".

جيم - دور الأراضي العامة

٧٨- تظل الأراضي العامة أحد أهم مصادر الأراضي المحتملة لإسكان الفقراء، غير أن هناك عقبات لا تزال تعترض استغلال هذه الأراضي لذلك الغرض. فسوء إدارة الأرض، والفساد الذي ينخر مجال تدبير الأراضي، والعلاقات الوثيقة بين حالة الحيازة وقيمة الأرض، على سبيل المثال، كل ذلك يشجع على المحاباة والفساد والزبونية والمصالح السوقية في توزيع الأراضي العامة.

٧٩- ثم إن الالتباس والثنائية القانونية بين مفهومي "الأمالك العامة" و"أمالك الدولة"، السائدان في أفريقيا الناطقة بالفرنسية على سبيل المثال، يشوّشان على الحدود الفاصلة بين الأرض القابلة للنقل والأرض غير القابلة للنقل، لفائدة الجهات الحكومية الفاعلة المعنية بتوزيع الأراضي. كما أن عدم وجود تلك الحدود عندما يتعلق الأمر بالأراضي العامة يفسح المجال أمام سوء الاستغلال^(٦١).

٨٠- وتختلف النظم القانونية التي تنظم استغلال الأراضي العامة اختلافاً كبيراً من حيث مرونتها أو قدرتها على تأمين الأراضي أو لا. ففي كثير من البلدان، يمكن للدولة أن تمنح رخصاً مؤقتة ومشروطة لاستيطان أرض عامة، مثل "التراخيص المؤقتة" في نيجيريا أو "رخص شغل الأرض" في أفريقيا الناطقة بالفرنسية^(٦٢). فثمة تنوع شديد في الحقوق وفي مستوى الأمن الذي توفره تلك الرخص. وذلك التوزيع المؤقت للأراضي العامة يوفر السكن اللازم الآمن لبعض الشيء لمن يشغلون تلك الأراضي، في سياق يتسم بندرة الأراضي والمساكن الحضرية. غير أنه قد يؤدي إلى عواقب وخيمة، في حالات عدم وجود أي سكن آمن بديل في مكان آخر، نظراً إلى التهديد الفعلي بالإخلاء، سواء بدون تعويض أو بتعويض غير كاف وفي غضون مدة قصيرة للغاية^(٦٣). وتكمن المشكلة في كيفية إدارة الأراضي بطريقة لا تعرض مالكي الحقوق المؤقتين هؤلاء للإخلاء القسري والتعسف، وأن يكونوا قادرين على كسب المزيد من أمن الحيازة على الأجل الطويل.

٨١- وفي المقابل، يمكن لتلك الرخص المؤقتة أن تكون أول خطوة صوب زيادة أمن الحيازة^(٦٤). ففي البرازيل، مثلاً، يمكن للسلطات، بواسطة حقوق الإيجار للاستخدام والإقامة لفترة غير محدودة، أن تعترف بالأفراد أو الفئات التي استوطنت أرضاً عامة مدة لا تقل عن خمس سنوات، مع أنها لا توفر حماية شاملة مثلما حدث مؤخراً من إخلاء مجتمعات محلية تستفيد من تلك الرخص^(٦٥).

(٦١) انظر مثلاً: هيئة التفتيش كمبوديا "Investigation report", p. xx.

(٦٢) انظر A/HRC/22/67، القضية NGA 2/2012، رد الحكومة رقم ٢٠١٢/٣٩٧.

(٦٣) المرجع نفسه.

(٦٤) مثل شهادة الحماية في ترينيداد وتوباغو.

(٦٥) انظر نظام المدن الأساسي (القانون الاتحادي رقم 10.257/2001)؛ الإجراء المؤقت رقم (2001) 2220؛

A/HRC/22/67، القضية BRA 14/2012.

دال - التخطيط العمراني

٨٢- قد تؤثر سياسات التخطيط العمراني وقوانينه ولوائحه تأثيراً مباشراً في تعزيز أمن الحيازة أو انعدامه. وغالباً ما تحقق قواعد التخطيط، التي يغلب أن تغفل الخصوصيات الثقافية وتقوم كلياً على المنتجات السكنية المعروضة على الطبقات العليا أو الفئات المهممة، وكل ذلك مقترناً بأطر تنظيمية صارمة ومكلفة بشأن الطريقة التي ينبغي أن تنمى بها الأراضي والمساكن، في تلبية احتياجات الفقرات أو الفئات المهمشة، الأمر الذي يتعذر عليهم معه الحصول على الطابع الرسمي ويجعلهم أو مساكنهم خارج نطاق القانون بالفعل.

٨٣- ومن ثم، يصبح عدم التقيد بقوانين التخطيط التبرير المعتاد لإخلاء المجتمعات المحلية المقيمة منذ أمد بعيد، وهي غالباً ما تكون مكونة من أقليات أو مقيمين في عشوائيات. وقد وقع ذلك في إسرائيل حيث يؤدي عدم إصدار رخص بناء غالباً إلى تشييد مبان غير مشروعة أو إلى إصدار أوامر إخلاء أو تهدم في حق الأقليات في بعض الحالات^(٦٦). وفي تركيا، أفضى مشروع استصلاح عمراني في إطار قانون ينظم حماية مبان تاريخية وثقافية وترميمها إلى تهدم الجوار الروماني التاريخي وإخلاء سكانه^(٦٧).

٨٤- ومن القضايا المطروحة أيضاً عدم الاتساق والتنسيق بين القوانين واللوائح المتعددة التي تؤثر في أمن الحيازة، الأمر الذي يقود إلى غموض قانوني، وعدم تنفيذ الأحكام الرئيسية، بل يحدث آثاراً غير مرغوبة مثل الإخلاء^(٦٨). وقد تكون حقوق الحيازة المكتسبة التي ينص عليها القانون محدودة أو مرفوضة باللوائح اللاحقة أو في الممارسة^(٦٩). أضف إلى ذلك أن مشكلات الاستدامة المتعلقة بزيادة أسعار الأراضي وتوفر كل الخدمات تظل ماثلة حتى عندما تنص قوانين التخطيط على شرعة العشوائيات^(٧٠).

٨٥- وثمة لوائح تخطيط مبتكرة لتأمين الحيازة لأكثر الناس تعرضاً للتهميش^(٧١). ومن الأمثلة البارزة "المناطق الخاصة التي تحقق المصلحة الاجتماعية" في البرازيل^(٧٢). إنها أداة

(٦٦) A/HRC/22/46/Add.1، الفقرة ٢٤.

(٦٧) A/HRC/10/7/Add.1، الفقرتان ٨٦-٨٧. انظر أيضاً A/HRC/22/46/Add.2، الفقرتان ٣٩-٤٠.

(٦٨) انظر: NALAS, *Challenges of Regularization of Informal Settlements in South East Europe: Overview of the Relevant Urban Planning and Legalization Laws and Practice* (2011).

(٦٩) انظر مثلاً، في بلغاريا، الوقف الاختياري للحيازة المكتسبة للأراضي العامة التي تمنع الروما من شرعة مساكنهم (A/HRC/19/56/Add.2 و Corr.1، الفقرة ٨٨)؛ وفي كمبوديا، إخلاء فقراء المدن الذي يملكون حقوق حيازة في إطار قانون الأراضي (انظر منظمة جسور عبر حدود جنوب شرق آسيا (Bridges Across Borders Southeast Asia، بدون عنوان)؛ وفي البرازيل، مصادرة دون تعويض مناسب لمجمعات محلية لديها صفة قانونية (A/HRC/22/67)، القضية BRA 14/2012.

(٧٠) Edesio Fernandes, "Informal settlements: What can South Africa learn from the Brazilian experience?", *Transformer*, vol. 18, No. 2, p. 30.

(٧١) انظر مثلاً: موئل الأمم المتحدة، *Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities*. لكن مبادرات من هذا القبيل نادرة.

للتخطيط تقوم على الاعتراف الدستوري بالدور الاجتماعي للملكية^(٧٣)، وتنظم استغلال وشغل الممتلكات لأغراض السكن الاجتماعي. وتستعمل للاعتراف بالعشوائيات القائمة ولتحديد المناطق غير المسكونة من المدينة على أساساً أنها مناطق للسكن الاجتماعي.

٨٦- ومن الأمثلة الإيجابية أيضاً اللوائح المتعلقة بـ "تقسيم المناطق الجامع"، التي تنص على أن أي مشروع تطوير عمراني جديد يجب أن يشمل "أنواعاً مختلطة من المساكن"، بما فيها نسبة دنيا من السكن الاجتماعي. وقد اعتمدت مدن عديدة في كندا والولايات المتحدة هذا النوع من التدابير؛ وتعترم فرنسا وكولومبيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية إدراج ذلك في تشريعاتها المتعلقة بالتخطيط^(٧٤).

٨٧- وأخيراً، من القضايا المتصلة بأي تخطيط دور سياسات التخطيط وما يتعلق بها من مؤسسات لدعم مبادرات المجتمعات المحلية المكونة من فقراء المدن، والتطوير الذي تقوده المجتمعات المحلية^(٧٥). ففي بلدان عدة، حققت جمعيات فقراء المدن نجاحاً كبيراً في الحصول على مساكن وأراض آمنة. لكن مبادرات المجتمعات المحلية دون دعم حكومي صريح قد تقتصر على مناطق غير متنازع عليها (مثل أن تكون قيمتها متدنية) في حين أن المجتمعات المحلية التي تحظى بالدعم قد تتعرض للإخلاء.

هاء- الاعتراف بتنوع أشكال الحيازة والحقوق وتسجيلها

٨٨- أشير في الفرع ثانياً إلى أن الجهات الفاعلة في مجال التنمية والحكومات تتحول باطراد إلى الأخذ بوسائل أكثر مرونة وسعة لتسجيل أشكال الحيازة وحقوق الحيازة والاعتراف بها^(٧٦). وتوضع نهج وتنفذ لتحقيق هذا الهدف. وغالباً ما تعتمد على الممارسات أو الحقوق القائمة^(٧٧)، وتشمل مجتمعات محلية (مثل رسم الخرائط القائم على المشاركة)^(٧٨).

(٧٢) القانون الاتحادي رقم 10.257/2001 (نظام المدن الأساسي).

(٧٣) دستور البرازيل، المادة ٢٣٥.

(٧٤) انظر N. Calavita and A. Mallach, *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture* (Lincoln Institute of Land Policy, 2010); Maldonado Copello and María Mercedes, "Revisitar las tensiones en el proceso de aplicación de la Ley 388 de 1997", *Fórum de direito urbano e ambiental*, vol. 9, No. 54.

(٧٥) انظر مثلاً: Déclaration d'engagement solidaire de Casablanca (المغرب، ٢٠٠٤).

(٧٦) انظر الفقرة ٥٩ أعلاه.

(٧٧) انظر الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي (www.glt.net/index.php/home)؛ Payne, "Urban land" (الحاشية ٢٢ أعلاه)؛ ومنظمة تنمية الأراضي الحضرية (Urban LandMark), *Incrementally Securing Tenure: An Approach for Informal Settlement Upgrading in South Africa* (2010).

(٧٨) انظر موئل الأمم المتحدة، *Count me in: Surveying for Tenure Security and Urban Land Management* (2010).

وثمة أيضاً صكوك قانونية تعترف بحقوق الحيازة أو تنظمها، مثل "الحيازة المكتسبة" في النظم القانونية العرفية أو مفهوم مشابه مثل "أوزاكاياو" (*usucapiao*) في البرازيل^(٧٩).

٨٩- ولا تزال بعض الأسئلة مطروحة بشأن الشروط الدنيا التي ينبغي لهذه النهوج أن تستوفيها لتحقيق أمن الحيازة، ونوع الترتيبات المؤسسية المطلوب تنفيذها، وما إذا كان يمكن تكرار هذه النهوج في سياقات مختلفة وعلى أي نطاق. ويصدق ذلك خاصة على أشكال الحيازة التي حظيت باهتمام ودعم أقل في البحوث والسياسات والممارسة، مثل التعاونيات التي تدير أراضي جماعية، ونماذج الحيازة الجماعية، والملكية التعاونية^(٨٠).

٩٠- وينبغي أيضاً الاهتمام مجدداً بالأشكال الأخرى التي أثبتت في الماضي قدرتها على تحقيق أمن الحيازة، مثل الإيجار. فقد تناقصت معدلات الإيجار في بلدان عدة، وكذلك الأمن المقترن بها؛ وهذا ما يتجلى في بعض البلدان الأوروبية مثلاً^(٨١). وفي بعض البلدان، يظل الإيجار متأصلاً^(٨٢)، وفي أخرى يجلب المزيد من الاهتمام^(٨٣) أو يستعمل بطرق مبتكرة توفيقاً للتشرد^(٨٤).

٩١- ومن الناحية الجوهرية، لا يزال يوجد توتر بين الواجب المنصوص عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقاضي بتوفير أمن الحيازة في القانون، ونهوج الاعتراف بحكم الواقع أو الاعتراف الإداري^(٨٥). وثمة مسألة متعلقة بهذا الأمر وهي مدى إمكان تأمين شكل من أشكال الحيازة إن لم يكن مسجلاً على الإطلاق.

(٧٩) المادة ١٨٣، دستور البرازيل. انظر أيضاً قانون (شرعنة حيازة) أراضي الدولة رقم ٢٥ لعام ١٩٩٨ (ترينيداد وتوباغو)؛ و *Urban Poverty and Habitat Precariousness in the Caribbean* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيعات S.04.II.G.43).

(٨٠) في أوروغواي، أنتج نموذج التعاونيات أكثر من ١٥ ٠٠٠ وحدة سكنية. وكُرر النموذج في بلدان أخرى في أمريكا الوسطى وأمريكا الجنوبية. انظر Arébalo et al., *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina* (2012).

(٨١) في المملكة المتحدة، يجري حالياً تقليص مدة الإيجار مدى الحياة في إطار "السكن المنخفض التكلفة" إلى خمس سنوات (منظمة الدفاع عن السكن المنخفض التكلفة (Defend Council Housing)، ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٨٢) انظر Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez and Asa Johansson, "Housing markets and structural policies in OECD countries"، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، قسم أوراق العمل، رقم ٨٣٦ (٢٠١١).

(٨٣) انظر <http://habitarargentina.blogspot.mx/2012/11/grupo-de-alquileres-segunda-reunion.html>.

(٨٤) انظر قانون التشرد ... (اسكتلندا) لعام ٢٠٠٣.

(٨٥) انظر مثلاً: منظمة تنمية الأراضي الحضرية، *Incrementally Securing Tenure*.

واو - أمن الحيازة في أعقاب النزاعات والكوارث

٩٢ - كثيراً ما تؤدي النزاعات والكوارث الطبيعية التي تفاقم انعدام أمن حيازة السكان المتضررين، لا سيما المشردين، وتزيد من احتمال الإخلاء القسري^(٨٦). وقد يؤدي التشريد الناجم عن النزاعات أو الكوارث إلى عمليات إخلاء قسري أو مصادرة أو استيلاء على الأراضي أو بيع قائم على الخداع أو الغش أو احتلال أراض أو مساكن.

٩٣ - وفي أعقاب النزاعات أو الكوارث، ثمة خطر حقيقي بأن يتفاقم التمييز على أساس حالة الحيازة أو نوع الجنس أو غيرهما من الأسباب، الأمر الذي يحول دون تلقي الأفراد المساعدة، مثل الملاذ المؤقت والسكن الدائم المتسم بأمن الحيازة. وقد سلطت المقررة الخاصة الضوء على الإفراط في التأكيد على الملاك الأفراد وما يقترن بذلك من صعوبة لحماية من لديهم أشكال حيازة أخرى ودعمهم، مثل المستأجرين أو من ليس لديهم سندات رسمية تثبت تملكهم أراضيهم أو مساكنهم. ومن الشواغل أيضاً مسألة مساواة المرأة بالرجل في أمن الحيازة في سياق التمييز في مجال الحصول على الأراضي أو المساكن (انظر A/66/270).

٩٤ - ويضاف إلى ذلك أن تشريعات وتدابير الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ، مثل إعادة التوطين المبرمج^(٨٧)، ورسم خرائط المناطق المعرضة للمخاطر الطبيعية، وتقسيم الأراضي لتكون مناطق سكنية، استعملت للالتفاف حول الحماية من الإخلاء، أو قد تصاغ صياغة يمكن إساءة استعمالها لإخلاء الناس قسراً^(٨٨).

٩٥ - وأحرز تقدم في السنوات الأخيرة، علماً بأن بعض الجهات الفاعلة في المجال الإنساني تعالج صراحة قضايا الحيازة المتعلقة بأشد الناس حرماناً. فعلى سبيل المثال، عملت وكالات عديدة على تسجيل الحقوق في المساكن والأراضي في مرحلة مبكرة من التشريد؛ وترقية مستوطنات المشردين داخلياً وتنظيمها^(٨٩)، ودعم أشد الناس ضعفاً بواسطة المساعدة القانونية على السكن، وقضايا الأرض والملكية، في كل من السياقين القانوني والعرفي^(٩٠).

(٨٦) للاستزادة من المعلومات، انظر A/HRC/16/42 و A/66/270.

(٨٧) انظر إطار كانكون للتكيف (FCCC/CP/2010/7/Add.1)، الفقرة ١٤ (و).

(٨٨) انظر A/HRC/21/49، p. 51، المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا، *بيكو و٧٧٧ آخرون ضد بلدية مدينة إيكورمولاني*، القضية CCT 19/11، ZACC 34 [2011]، الحكم الصادر في ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

(٨٩) انظر Filiep Decorte and Ombretta Tempra, "Improving living conditions in Bossaso, Somalia", *Forced Migration Review*, No. 34 (2010).

(٩٠) انظر مثلاً: المجلس النرويجي للاجئين *Housing, Land and Property Training Manual (2011) and Housing, Land and Property Handbook on Design and Implementation of Collaborative Dispute Resolution (2011)*.

٩٦- وتؤدي الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والحكومات التي تتصدى للتراعات والكوارث الطبيعية دوراً مهماً في ضمان (أو عدم ضمان) أمن الحياة. وغالباً ما يكون للترتيبات المؤقتة التي تتخذها تلك الجهات أو تدعمها آثار بعيدة الأمد؛ ويتمثل التحدي المطروح في التأكد من أن تلك الترتيبات تعزز أمن الحياة بدلاً من أن تقوضه. ومن الأساسي أيضاً التنسيق بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني وفي ميدان التنمية كي يتسم النهج بالاتساق. وقدمت المقررة الخاصة لتوصيات في هذا الصدد في تقرير سابق إلى الجمعية العامة (A/66/270). وهي تعتقد أن تلك التوصيات، مع العمل الذي اضطلعت به آحاد الوكالات^(٩١)، يمكن أن تكون أساساً للمزيد من التوجيهات العملية والاستراتيجية.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٩٧- إن الاعتراف بأمن الحياة وحمايته هما من تحديات العصر التي لا مفر منها والأساسية لمنع أشد أشكال الإخلاء والتشريد والتشرد فظاعة. أضف إلى ذلك أن أمن الحياة، بوصفه دعامة الحق في السكن اللائق، أمرٌ ضروري لكرامة الإنسان وللحفاظ على مستوى معيشي لائق.

٩٨- وألقت المقررة الخاصة الضوء على طبيعة أمن الحياة، المعقدة والمتعددة الجوانب، في الممارسة والقانون على السواء. وإذا كانت الآليات والحاكم الوطنية والإقليمية والدولية ركزت في المقام الأول على الإخلاء القسري، فإن السياسات والممارسات المتعلقة بجيافة الأراضي قد انتهجت نهجاً مختلفاً كلياً بتركيزها منذ البداية على تأمين الحياة عن طريق برامج منح سندات ملكية الأراضي، استناداً إلى منح حقوق الملكية. وشهد العقد المنصرم بعض التطورات نحو الأخذ بنهج تتسم بالمزيد من المرونة والشمولية للاعتراف بشتى أشكال الحياة وحمايتها.

٩٩- وهذا التطور - من التركيز الدقيق على حقوق الملكية إلى الاعتراف الأوسع بمختلف أشكال الحياة والحقوق - وإن كان متفاوتاً وناقصاً هو أمرٌ من الأهمية بمكان. وثمة احتمال بالاعتماد على حقوق الملكية باعتبارها أفضل وسيلة لتأمين الحياة. والأحرى أن تصاغ صياغة واضحة وتتأسس على إطار حقوق الإنسان الدولي، ويعبر عنها بأشكال حياة شتى.

١٠٠- ومن الاحتياجات الجلية، التي أكدتها المشاورات مع طائفة كبيرة من أصحاب المصلحة، وضع توجيهات في مجال حقوق الإنسان بشأن أمن الحياة تكون محددة وشاملة أكثر من ذي قبل. وقد أثبت الفرع ثالثاً أعلاه أن التوجيهات القانونية والسياساتية

(٩١) انظر مثلاً: القرار 31HC/11/R7 بشأن تعزيز الأطر المعيارية واجتياز العقوبات التنظيمية المتعلقة بالحد من الكوارث والتصدى لها والتعافي منها، المعتمد في المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين للجنة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر.

الموجودة حالياً ناقصة ومتناثرة هنا وهناك. وهناك الكثير من الأسئلة التي لا تزال مطروحة بشأن واجبات الدولة المحددة بخصوص توفير أمن الحيازة القانوني، ونطاق أمن الحيازة ومضمونه بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. لكن يجب في هذا الصدد التشديد على أن أمن الحيازة حق من حقوق الناس أصلاً، بوصفه جزءاً من حقوقهم الإنساني في السكن اللائق - وما يحتاج إلى توضيح الكيفية التي يمكن بها الاعتراف بهذا الحق وحمايته وإعماله.

١٠١ - ولا تزال الضرورة تدعو إلى بذل المزيد من الجهد للتوفيق بين القانون والممارسة. فكلما انجالت يحتاج أحدهما إلى أن يتعلم الكثير من الآخر. والغاية هي الحرص على توفر التشريعات وكثير من الممارسات والسياسات وفعاليتها من أجل الاعتراف بكل أشكال الحيازة المشروعة في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان وتسجيلها وحمايتها على قدم المساواة، وحماية أصحاب حقوق الحيازة تلك بالتساوي.

١٠٢ - وقد اقتضت المقررة الخاصة على تناول بعض المجالات التي تطرح تحديات، إضافة إلى الفرص، من أجل تحقيق أمن الحيازة بالفعل وبشمولية، بصرف النظر عن ترتيبات الحيازة ودون أي تمييز، علماً بأن ثمة مجالات أخرى. وتتطلع المقررة الخاصة إلى مواصلة النقاش مع جهات أخرى من بين أصحاب المصلحة بشأن المجالات ذات الأولوية التي ينبغي للدول، بمعية المجتمع الدولي، أن تتطرق إليها كي يصبح أمن الحيازة حقيقة ينعم بها الجميع.