الحق في السكن اللائق

قراءة في ضوء أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية

أ/ أحمد عبادة : جامعة خميس مليانة

a_abada@yahoo.com

الملخص :

على الرغم من الاقتراحات العديدة لممثلي بعض الدول إلا أن الأجهزة المسؤولة عن صياغة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية لم تر أهمية كافية لتبرير صياغة الحق في السكن في مادة منفصلة ، و تبنت أقل ما يمكن إيراده في هذا المجال . الأمر الذي دفع باللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية لتدارك ذلك فيما بعد باعتماد تعليقات عامة على الحق في السكن اللائق و القضايا المرتبطة به تضمنت إرشادات ذات حجية .

Abstract :

Despite the many suggestions, but the agencies responsible for the drafting of the International Covenant on Economic, social and cultural did not see sufficient importance to justify the formulation of the right to housing in a separate article, and has adopted the least that can be reflected . Which prompted the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to adopt general comments on the right to adequate housing and related issues included effective orientations .

تمهيد :

يُمثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الذي أعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1966 أحد أهم الاتفاقيات الدولية الرئيسية التي تتمتع بحجية كبيرة على طريق تعزيز وترقية مبادئ حقوق الإنسان على الصعيد العالمي،لاسيما في جانب حقوق الجيل الثاني. غير أن المتتبع للخطاب المعاصر يلاحظ أنه بات اليوم يُركز جل اهتمامه على الحقوق الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية متجاهلاً أو متناسياً جملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تنطوي في الحقيقة على أهمية بالغة باعتبارها شروطاً أساسية للتمتع بالكرامة المتأصلة في الإنسان . و مازال البعض إلى الآن يدعي أن المعايير و المبادئ الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية هي مجرد طموحات وأماني

يتوقف تلبيتها إلى حد كبير على توافر الموارد العامة ، وهم بهذه الحجة يُؤجلون الجهود الرامية إلى إعمالها إلى ما لانهاية .

و يأتي السكن اللائق على رأس الحقوق الاجتماعية الذي و على الرغم من الاعتراف القانوني الواسع النطاق به ، إلا أنه لم يُجسد بعد بما فيه الكفاية في أطر السياسات العامة الوطنية في قطاعات الإسكان ولم يُحول إلى تدابير فعلية في كل أنحاء العالم ، مما رتّب عن إنكاره أو انتهاكه آثار هائلة على الحق في الحياة والكرامة، فالتقديرات تشير إلى أن ثلث الوفيات في جميع أنحاء العالم تتصل بالسكن غير اللائق ويزيد معدل الوفيات لدى الأشخاص المحرومين من المأوى بنسبة تتراوح بين ضعفين وعشرة أضعاف عنه لدى أولئك الذين لهم مأوى يضمهم1.

وكثيراً ما يجد إنكار الحق في السكن اللائق مبرراته في قراءة خاطئة لأحكام الفقرة الأولى من المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و التي تشير إلى أنه " تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى... " و التي قد توحي إلى اختزال السكن إلى مجرد عنصر مادي يدخل ضمن مكونات الحق في مستوى معيشي مناسب، و بالتالي فهو لا يرقى لأن يكون حقاً متميزاً و قائماً بذاته كالحق في التعليم أو الصحة مثلاً .

وعليه، فإن الفهم الصحيح لطبيعة ما ورد في العهد يعد أمراً حاسماً في تفنيد مثل هذه الآراء الخاطئة. فقد غاب عن أولئك أنه يتوجب قراءة أحكام العهد في ضوء الملابسات التاريخية التي ولد فيها، كما أنه يتوجب النظر إلى حقوق الإنسان بعين الحاضر باعتبارها حقوقاً متطورة و هو ما أكدته دوماً لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، و التي بذلت جهوداً كبيرة خلال العقود الماضية ، لزيادة توضيح وتوسيع المفهوم القانوني لما ورد في الفقرة 1 من المادة 11 من العهد بما تمتلكه من صلاحية التفسير .

و نقدَّم في هذه الورقات أدناه نظرة شاملة عن القراءة التي نعتقد أنها الصائبة للفقرة الأولى من المادة 11 في السياق الذي كتبت فيه ، مستأنسين فيه بالمساهمات المقدمة من لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وذلك وفق النقاط التالية :

أولاً :قراءة في صياغة المادة 11الفقرة 1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية

ثانياً : لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

ثالثاً :جهود اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بإعمال و تطوير الحكم المجسد بالمادة 11 من العهد

أولاً :قراءة في صياغة المادة 11الفقرة 1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية :

لقد كانت المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الأساس للفقرة الأولى من المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الذي أقرت الدول الأطراف فيه على حق كل شخص في مستوى معيشي كافٍ له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى .

ويُعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أول وثيقة في تاريخ القانون الدولي المعاصر التي تُشير إلى السكن، وذلك من خلال الفقرة الأولى من المادة 25 التي تنص على أنه : "لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة و الرفاهة له و لأسرته ، و خاصة على صعيد المأكل و الملبس و المسكن ..." و ينبغي أن ينطلق أي تحليل للاعتراف بالسّكن باعتباره حقاً من حقوق الإنسان من نص هذه المادة التي تُشكل في الواقع حجر الزاوية لجانب أساسي من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو الحق في مستوى معيشي كاف أو مناسب، والتي اعتبرت السّكن أحد عناصره المادية إلى جانب كل من الغذاء و الكساء [2] .

و رب متسائل عن عدم إفراد الحق في السكن اللائق بمادة مستقلة و الاكتفاء بإدراجه ضمن عناصر الحق في مستوى معيشي كاف ، غير أن الاطلاع على الحوار الذي دار بين واضعي الإعلان ربما يُجلي هذا الغموض . فقد اقترح ممثل الاتحاد السوفيتي صياغة مادة مُستقلة تُشير إلى أن " لكل شخص الحق في مسكن يليق بالكرامة الإنسانية " و برر اقتراحه هذا بأنه " من غير المقبول أن يعيش الإنسان كالحيوان ، ولا يُمكن أن يُجبر على العيش في حُفر أو كهوف بل عليه أن يحصل على سكن لائق لا يُشكل تهديداً لصحته وصحة أسرته " . في رده اعتبر ممثل الولايات المتحدة الأمريكية أن ما "يليق بكرامة الإنسان" لا يمكن أن يحمل مفهوماً واحداً في كل أنحاء العالم فهو يختلف باختلاف الشعوب و الثقافات و بالتالي يستحيل وضع معايير موحدة لما يُعتبر سكناً لائقاً ، وعليه يجب استبعاد مثل هذا النص . وللأسف اكتُفي بهذا الحوار و لم يُتبَع بمناقشات أخرى [3] .

لقد استغرق التوصل إلى الصيغة الواردة في المادة 11 داخل لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان سبع سنوات كاملة من 1947 إلى غاية 1954، ففي بداية سنة 1951 انتهت لجنة حقوق الإنسان من انجاز مشروع اتفاقية دولية حَوَت جملة من الحقوق المدنية و السياسية إلى جانب 14 مادة متعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .و قد تضمنت افتتاحية القسم المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فقرة تُؤكد من خلالها الدول الأطراف عزمها على "السعي بكل جهد لضمان حصول كل إنسان على الغذاء و الملبس و المأوى الضروري لعيشه و رفاهيته "، كما تضمن المشروع أيضا مادة منفصلة معنية بالحق في السكن فقط [4] .

لم يحض إدراج فئتي الحقوق في وثيقة واحدة بالإجماع ، ودار نقاش واسع داخل لجنة حقوق الإنسان والمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و الجمعية العامة .ففي حين رأت الدول الاشتراكية وبعض الدول النامية أهمية تضمين اتفاقية واحدة لكل من الحقوق المدنية والسياسية و الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لترابطها ،رأت الدول الغربية و غالبية دول العالم الثالث أن طبيعة الالتزامات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية تختلف عن تلك المتعلقة بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية ،و هو الأمر الذي يبرر حسبها ضرورة إصدار عهدين منفصلين.و قد تم في الأخير اعتماد فكرة تجزئة مشروع الاتفاقية حيث اعتمدت الجمعية العامة في دورتها السادسة المنعقدة عام 1951 قراراً طلبت فيه من لجنة حقوق الإنسان بأن تقوم بإعداد مشروعين منفصلين [5] .

عندما بدأ العمل على صياغة مشروع العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية ، بدا واضحاً الاختلاف داخل لجنة حقوق الإنسان حول النص على الحق في السكن الكافي سواء في حكم منفصل أو حتى كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي كاف الذي نصت علية المادة 12 التي اتفق عليها و التي كانت تنص على "حق كل شخص في مستوى معيشي لائق وتحسين متواصل لظروفه المعيشية " .

لقد كانت هناك معارضة شديدة لصياغة مثل هذه المادة بحجة أن ذلك من شأنه أن يُضيق من نطاق المادة 12 لاسيما و أن هذه المادة ذُكرت عامة دون تحديد لعناصرها حتى تجمع أكبر قدر من الحقوق دون الإشارة إليها ، ومن البداهة أن تحسين مستوى المعيشة يقتضي سكناً و غذاء و كساء ملائمين . في حين اعتبر أولئك الذين يرون ضرورة النص الصريح على الحق في السكن أنه في حين تم الاعتراف بالعلاقة بين المأوى، ومستوى معيشي لائق ، يُعتبر هذا العنصر من الأهمية بما كان لتبرير ذكره في المادة 12 و التأكيد عليه كذلك في مادة منفصلة [6].

قدمت الولايات المتحدة في الجلسة 222 من الدورة السابعة للجنة حقوق الإنسان اقتراحاً وسطاً يقضي بإضافة عبارة " بما في ذلك السكن الكافي "[7] لنص المادة 12 ، لكن الاقتراح قوبل بالرفض ، ليعيد الممثل الأمريكي صياغته من جديد في مادة منفصلة جاء فيها أنه " تقر الدول الأطراف في العهد بحق كل شخص في سكن كاف" . و بالرغم من تبني هذا النص بأغلبية 12 صوت و امتناع 6 أصوات إلا أنه سرعان ما تم التخلي عنه في الجلسات اللاحقة لما تم الاتفاق على العودة لنص المادة 25 من الإعلان العالمي و الإشارة لكل من الغذاء و الملبس إضافة للمسكن باعتبارها عناصر الحق في مستوى معيشي كاف [8]. .

ولا بد من الإشارة هنا أن العديد من الدول ،أكدت على ضرورة وجود نص تقر بموجبه الدول الأطراف باتخاذ جميع التدابير اللازمة، ولا سيما التشريعية منها، لتضمن لكل شخص مسكن يتسق مع كرامة الإنسان، وأشير إلى أن جميع التدابير اللازمة لا تعني بناء المنازل فقط ، ولكن تعني أيضا الدعم والإعفاءات الضريبية وتوفير مواد البناء و غير ذلك. وقد أسقط هذا المقترح بعدما لقي معارضة كل من الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا بحجة أن مثل هذا النص سوف يستبعد أي مبادرات من جانب المجتمع و المؤسسات الخاصة ،و أن الالتزامات الواردة في المادة 2 كافية و معقولة في هذا الصدد ، كما رأت أن تضمين العهد نصاً إجرائياً خاصاً بالسكن سوف يُعطي تصوراً خاطئاً بأنه ينبغي على الدول أن تعطي الأولوية للسكن عوض تنفيذ أحكام العهد بشكل عام [9] .

وفي عام 1954 قدمت لجنة حقوق الإنسان للجنة الثالثة للجمعية العامة للأمم المتحدة مشروع العهد متضمناً صياغة قريبة للمادة 11 مما هي عليه اليوم. وعندها بدأ التركيز على قضايا أكثر تحديداً.مثل المصطلحات المستعملة ونطاقها.حيث دار جانب كبير من النقاش حول مفهوم مفردتي "لائق" و "كاف" ، وأي من المفردتين أكثر ملائمة لوصف خصائص المسكن والمأكل والملبس ليتم في الأخير التوصل إلى اتفاق يقضي باستعمال مصطلح "كافية"،كما شملت المناقشة أيضاً مسألة إدراج بند يشير لأهمية التعاون الدولي لإعمال هذه الحقوق و هو ما تم تبنيه كذلك . بعد ذلك طُرح المشروع ككل للتصويت داخل اللجنة الثالثة وبصيغته المعدلة أين اعتمد بأغلبية 48 صوتا مقابل لا شيء، وامتناع 16 ليتم أخيرا، في عام 1966 ، اعتماد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية ، بما في ذلك المادة 11 بصياغتها الحالية ، بقرار من الجمعية العامة[10].

و لا بد هنا من ذكر عدة ملاحظات تتعلق بالإقرار بالحق في السكن اللائق في العهد :

– تكشف عملية صياغة هذا العهد و الأعمال التحضيرية له عن الأهمية البالغة التي كانت تولى للسكن حتى في أوائل الخمسينيات إلى حد أن بعض الدول طالبت بمادة منفصلة بشأن الحق في السكن ، و قد كان هنالك إلحاح على إدراج مادة إجرائية منفصلة كحد أدنى ، تدعو الدول لسن تشريعات تضمن لكل شخص مسكناً يتناسب مع الكرامة الإنسانية .

– بالرغم من الاقتراحات العديدة إلا أن الأجهزة المسؤولة عن الصياغة لم تر من أهمية كافية لتبرير صياغة الحق في السكن في مادة منفصلة ، و تبنت أقل ما يمكن إيراده في هذا المجال . فلم ينص العهد على السكن الكافي إلا مرة واحدة حيث جرى دمجه بالمأكل و الملبس مما جعل طبيعة هذا الحق وعناصره غير واضحة بالقدر الكافي ، فالمناقشات ركزت ، للأسف على اختيار المصطلحات أكثر مما ركزت على مضمون الحق ذاته [11] .

– في الوقت الذي تم الانتهاء من صياغة المادة 11، أضيفت لها فقرة ثانية في نهاية المطاف تتعلق تحديداً بحكم إجرائي يخص الحق في الغذاء [12].و إن كان ليس من الوارد إطلاقا انتقاد حكم يُكرس أهمية الحق في الغذاء ، فإنه من الصعب أن نفهم لماذا لم يُنظر بالمثل إلى الحق في السكن .

و مهما قيل عن الفقرة الاولى من المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، إلا أنه من الأهمية بمكان ملاحظة تأثيرها البالغ في عدد كبير من الصكوك الدولية المعنية بحقوق الإنسان ، هذه الصكوك التي اعتبر الكثير منها السكن اللائق عنصراً من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب ، و قاربت صياغة أحكامها المتعلقة بهذا الحق صياغة المادة 11 من العهد إن لم تتطابق معها [13].

ثانياً : لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

تراقب اللجنة تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حيث دعا المجلس الاقتصادي و الاجتماعي في القرار رقم 1988 (د– 60) بتاريخ 11 ماي 1976 الدول الأطراف في العهد إلى تقديم تقارير عن التدابير المتخذة و التقدم الحاصل في تحقيق الحقوق الواردة بالعهد بواسطة الأمين العام ، و أن تشير إلى الصعوبات المؤثرة على تنفيذ التزاماتها كما طلب المجلس من الوكالات المتخصصة في نطاق اختصاص كل منها بنفس الطلب .

كما أنشأ بموجب هذا القرار فريق عمل و دعا الوكالات المتخصصة المعنية إلى الاشتراك في أعماله، و في القرار رقم : 58/1981 أعاد المجلس تسمية الفريق إلى فريق الخبراء الحكوميين العامل أثناء

الدورة والمعني بتنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و أدخل بعض التغييرات الإدارية ، و في القرار رقم : 1985 /17 المؤرخ في 28 ماي 1958 غير المجلس تكوين فريق العمل ليصبح مؤلفاً من خبراء يعملون بصفتهم الشخصية ، وأعاد التسمية إلى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية [14].

تتكون اللجنة من 18 خبيرا مستقلا يُختارون لمدة 4 سنوات ، ويشترط فيهم أن يكونوا من ذوي الصفات الخلقية الحميدة و الكفاءة و التخصص في مجال حقوق الإنسان و حرياته الأساسية على أن يراعى التوزيع الجغرافي العادل و أن يتم تمثيل جميع النظم القانونية و الثقافات في العالم ، ويختارون من بين الأشخاص المرشحين من الدول الأطراف ، ويشارك في اختيار أعضاء اللجنة الدول الأعضاء في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و لو لم يكونوا أطرافاً في الاتفاقية [15]. و قد تم تكليف هذه اللجنة بمساعدة المجلس الاقتصادي والاجتماعي في المهام الموضوعية التي أسندها إليها العهد. وعملا بالمادتين 22 و23 من العهد للجنة أن تستكشف مع أجهزة أخرى تابعة للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وغيرها من المنظمات المعنية، إمكانات اتخاذ تدابير دولية إضافية من المحتمل أن تساهم في التنفيذ التدريجي للعهد.

و من الناحية الإجرائية تلتزم جميع الدول الأطراف بتقديم تقارير منتظمة إلى اللجنة عن تنفيذ ما ورد في العهد. وتقدم الدول المعنية تقريراً أولياً في غضون سنتين من قبول العهد ثم تقدم بعد ذلك تقريراً كل خمس سنوات وتعكس التقارير الإجراءات المتبعة، ومدى التقدم الحاصل، والمشاكل والتحديات التي تواجهها الدولة.وتقوم اللجنة بمناقشة التقرير في جلسة عامة بحضور ممثلين عن الدولة المعنية الذين يحق لهم المشاركة في النقاش ، وقد يطلب منهم أن يقدموا بعض المعلومات الإضافية. كما تأخذ اللجنة في عين الاعتبار المعلومات المتعلقة المقدمة من هيئات الأمم المتحدة الأخرى المختصة في مجالات أو خبرات معينة، وتقوم اللجنة بدعوة المنظمات غير الحكومية لتقديم تقارير خطية أو شفهية.و يُمكن أن تطلب اللجنة الإذن بإرسال بعثة لجمع المعلومات إلى الدولة المعنية. ويبقى تقرير هذه البعثة سرياً [16].

كما تنظم اللجنة يوماً لمناقشة الجوانب المتعلقة بحق معين من الحقوق المنصوص عليها في العهد في كل جلسة من جلساتها. وتعتبر هذه النقاشات مرحلة تحضيرية لوضع ما يعرف ب "التعليقات العامة" و التي تقدم اللجنة من خلالها تفسيراً لأحكام العهد و تأويلات معيارية للحقوق المنصوص عليها وللقضايا المتعلقة بهذه الحقوق. وتهدف هذه التعليقات لمساعدة الدول الأعضاء في استكمال التزاماتهم ، وإلى معاونتهم في نشر ودعم الإنجاز التدريجي للحقوق المنصوص عليها في العهد [17]. ولقد

أصدرت اللجنة 23 تعليقاً عاماً حول تعهدات الدول الأطراف، وآليات التطبيق المحلى للعهد، ومحتوى الحقوق الواردة به [18]

و نظراً لأن هذه اللجنة أنشئت بقرار من المجلس الاقتصادي و الاجتماعي فقد ثارت صعوبات في شأن تصنيفها ، و استخدمت عدة اصطلاحات قصد تحديد طبيعتها ، فهناك من عدها من قبيل اللجان المؤسسية و هناك من قال بأنها مختلطة ، و آخرون قالوا بأنها لجنة دولية مكلفة بالسهر على حسن تطبيق أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية و أن عدم النص عليها ضمن العهد مرده إلى الخلافات التي ثارت بصدد طبيعة الحقوق المتضمنة في العهد و الالتزامات الملقاة على عاتق الدول [19].

وتعتبر اللجان الدولية مثل اللجنة المعنية بمتابعة الالتزام بالعهد الدولي أو لجان منظمة العمل الدولية كلجنة الحرية النقابية ولجنة الخبراء هيئات شبه قضائية لأنها تقوم بسماع الشكاوى من مواطن الدول المختلفة والبت فيها وتحديد الحل الأمثل لها، لكن أحكامها (عادة ما يطلق عليها آراء أو توصيات) تفتقر للقابلية للتنفيذ التي تتمتع بها الهيئات القضائية الوطنية.

و تعبر اللجنة عن آرائها بشكل قرارات قانونية، ولكنها في نفس الوقت لا تمتلك آليات قانونية لفرض تنفيذ هذه القرارات، أي أن مسؤولية تنفيذ هذه القرارات تقع على عاتق الدولة نفسها.و عادة ما تلتزم الدول بهذه القرارات لعدة أسباب منها رغبتها الحقيقية في استيفاء جميع التزاماتها بموجب العهد، ورغبتها في تحسين صورتها الدولية. وفي حالة عدم تنفيذ قرار اللجنة، تبدي الدول في كثير من الأحيان تبريرات لعدم تنفيذه [20] .

ثالثاً :جهود اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بإعمال و تطوير الحكم المجسد بالمادة 11 من العهد

بالرغم من تأسيس اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في سنة 1987 ،إلا أن جهودها المتعلقة بأحكام المادة 11 من العهد قد تأخرت إلى مطلع التسعينات ، و لا شك أن المتصفح لمختلف أعمال هذه اللجنة سيلاحظ استخدامها المتواصل للمصطلح الذي جرى وفقه دائماً تناول الحق في السكن الملائم كحق مستقل ومتميز وهو الأمر الذي لم تجادل فيه على الإطلاق أياً من الدول الأطراف في العهد ذي الصلة [21].

لقد كرست اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية في دورتها الرابعة المعقودة في عام 1990 يوماً لإجراء مناقشة عامة لمسألة الحق في السكن الملائم [22] كما سجلت لأول مرة انتهاكاً للحق في السكن اللائق بخصوص الجمهورية الدومينيكانية وقدمت ملاحظات جديرة بالاهتمام [23]، واعتمدت اللجنة في دورتها السادسة في ديسمبر 1991 التعليق العام رقم 4 بشأن الحق في السكن الملائم [24]. و عكس هذا التعليق التصور الشامل الذي تتبناه اللجنة للحق في السكن وللقيمة التي يكتسيها. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت اللجنة التعليق العام رقم 7 بشأن عمليات الإخلاء القسري[25] في دورتها السادسة عشرة في عام 1997.

ويمكن أيضاً العثور على إحالات متقاطعة إلى الحق في السكن الملائم في تعليقات عامة أخرى اعتمدتها اللجنة. ويشير التعليق العام رقم 5 بشأن المعوقين إلى آثار التمييز في السكن المستند إلى الإعاقة . ويذكر التعليق العام، بالإشارة إلى القاعدة 4 من القواعد الموحدة المتعلقة بإتاحة فرص متكافئة للمعوقين أنه بالإضافة إلى ضرورة ضمان حق المعوقين في الحصول على غذاء كاف ومسكن ملائم وغير ذلك من الاحتياجات المادية، يكون من الضروري أيضاً توفير "خدمات الدعم للمعوقين، ومنها الإمداد بالمعينات ، لكي يتسنى لهم رفع مستوى استقلالهم في حياتهم اليومية وممارسة حقوقهم" . والتعليق العام رقم 6 بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكبار السن يذكِّر بأن خطة العمل الدولية بشأن الشيخوخة تشدد في جملة أمور على "أن توفير السكن للمسنين يجب أن يعتبر أكثر من مجرد توفير المأوى إذ أنه بالإضافة إلى الأثر المادي، فإن له تأثيراً نفسياً واجتماعياً ينبغي أخذه في الحسبان" [26].

و المتتبع للملاحظات و التوصيات الختامية التي اعتمدتها اللجنة منذ دورتها العام 1990و حتى اليوم ، يلاحظ وجود إحالات عديدة إلى مسائل قانونية ومسائل أخرى متصلة بالحق في السكن الملائم لاسيما مسألة عدم قابلية جميع حقوق الإنسان للتقسيم، فكثيراً ما فحصت اللجنة مسألة الحق في السكن الملائم، مع الحق في الصحة والتعليم والمياه والغذاء، فضلاً عن فحصها في إطار أحكام العهد المتعلقة بعدم التمييز[27].كما فسَّرت الحق في السكن اللائق، باعتباره مترابطاً والحق في الحياة ولا يمكن فصلهما ، وقدمت إسهامات هامة لفهم التفاعل بين الحقين[28].

ومازالت اللجنة تضطلع بوظائف هامة في مجال زيادة توضيح الحق في السكن الملائم ووضع المعايير. وفي هذا الصدد، يمثل دخول البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية حيز التنفيذ في دفعاً جيداً كفيلا بتحسين و تطوير الفقه

القانوني و إعمال الحقوق الواردة في العهد . فدراسة الحالات الفردية لانتهاكات الحقوق السكنية كفيلة بأن تساعد على إضفاء الوضوح والدقة على مناقشة الحقوق السكنية ومن ثم، يتحسن فهم المسائل المتعلقة بموضوعنا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إجراءات الشكاوى الجماعية ستمكن اللجنة من معالجة الانتهاكات الواسعة النطاق للحقوق سكنية[29].

ويدل نطاق و عمق الأسئلة و التوصيات و الملاحظات الختامية الموجهة للدول الأطراف في العهد ذي الصلة و التعليقات العامة على الجدية التي تتعامل بها اللجنة مع هذا الحق باعتباره حقاً أساسياً من حقوق الإنسان يتجاوز المعنى البسيط للمسكن و الذي يتألف عادة من مجرد جدران و سقف ، هذا المفهوم يبقى بعيداً كل البعد عن المفهوم الحقيقي و الشامل التي تبنته اللجنة إذ رفضت ، في تعليقها العام رقم 4 ، تعاريف السكن التي تركز على المأوى المادي، واعتمدت، بدلاً من ذلك، تعريفاً يرتبط ارتباطاً مباشراً بالحق في الكرامة. حيث أشارت إلى أنه " ينبغي ألا يفسر الحق في السكن تفسيراً ضيقاً أو تقييدياً يجعله مساوياً، على سبيل المثال، للمأوى الموفر للمرء بمجرد وجود سقف فوق رأسه، أو يعتبر المأوى على وجه الحصر سلعة. وينبغي بالأحرى النظر إلى هذا الحق باعتباره حق المرء في أن يعيش في مكان ما في أمن وسلام وكرامة " [30] .

لم تقف اللجنة عند هذا الحد و إنما وضعت تعريفاً محدداً للمستويات الأساسية الدنيا التي تجعل من المسكن سكناً لائقاً و ملائماً و التي يتعين على كل دولة طرف الالتزام بها ، بغض النظر عن مستوى تنميتها الاقتصادية و أوضحت أن مِثل هذا التعريف يعد أمراً حاسمَ الأهمية في تحديد مستوى امتثال الدول الأطراف لأحكام العهد . وقد شددت، في هذا الإطار، في تعليقها العام رقم 4 على عدد من العوامل التي لا بد من أخذها بعين الاعتبار لدى تحديد ما يشكل "سكناً ملائماً". وفي حين أن مدى الملاءمة يتم تحديده جزئياً بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمناخية والإيكولوجية وغيرها، فقد حددت اللجنة الجوانب التالية من هذا الحق باعتبارها أساسية في البت في مدى "الملاءمة":

(أ) الضمان القانوني لشغل المسكن بما في ذلك الحماية القانونية من الإخلاء بالإكراه؛

(ب) توفير الخدمات والمواد والمرافق والهياكل الأساسية؛

(ت) القدرة على تحمل التكلفة؛

(ث) الصلاحية للسكن؛

(ج) إتاحة إمكانية الحصول على السكن للمجموعات المحرومة؛

(ح) الموقع؛

(خ) السكن الملائم من الناحية الثقافية [31].

الخاتمة

قد تُؤدي الصياغة المستخدمة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية إلى افتراض مفاده أنه ينبغي ألا يُعتبر السكن الملائم حقاً إنسانياً منفصلاً ، فإنه إما يُعتبر غير موجود إطلاقاً أو يُعامل باعتباره ليس له أكثر من مجرد وضع ضمني أو استنتاجي . و هذا افتراض خاطئ لم يُذكر على الإطلاق في أي محفل من محافل الأمم لمتحدة سواء فيما يتعلق بهذا الحق أو بالحق فيما يكفي من الغذاء أو فيما يكفي من الكساء واللذين سيتأثر وضعهما بالمثل نتيجة لذلك [32].

و إنه من الضروري بما كان معاملة هذا الحق باعتباره حقاً له وجود متميز إذ تم التأكيد على مدى العقود الفائتة ، في العديد من الصكوك الدولية الصادرة عن المنظمات و المؤتمرات الدولية المختلفة ، و من خلال جهود التفسير الواسعة النطاق التي اضطلعت بها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، تم التأكيد على الحق في السكن الملائم باعتباره أحد حقوق الإنسان المتميزة .

الهوامش

[1]- وثيقة الأمم المتحدة رقم : A/71/310 ، الفقرات 11 و 12 و 23

[2]-وثيقة الامم المتحدة رقم E/CN .4/Sub .2/1993/15 ، الفقرة 32

[3] - B. Maurer , le principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme , La Documentation Française , Paris , 1999 , p 59

- Document N.U , E/CN.4/SR71 du 28 juin 1948

[4] - Scott Leckie , from housing needs to housing rights :an analysis of the right to adequate housing under international humain rights law , the Internationl Institute for Environment and Development (IIED) , London , 1992, p 25

[5]- محمد ثامر ، قراءة في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للانسان ، صحيفة المثقف الالكترونية ، http://almothaqaf.com/index.php/qadaya2015/898767.html

[6] – Scott Leckie ,op.cit, p 25

[7] – لتصبح صياغة المادة 12 كالتالي

" the State Parties to this Covenant recognize the right of everyone to improved standards of living **including adequate housing "** UN Doc : E/CN.4/SR.222 , 8 june 1951 , p 16

[8] - UN Doc : E/CN.4/SR.223 , E/CN.4/SR.294 , E/CN.4/SR.295

[9] - UN Doc : E/CN.4/SR.294 , pp 7-10

[10] - UN Doc : E/C.3/SR.743 , UN Doc : A/ 3525

[11] – وثيقة الأمم المتحدة : E/CN .4/Sub.2 ، الفقرة 34

[12] – صيغت الفقرة الثانية من المادة 11 كالأتي : " واعترافا بما لكل إنسان من حق أساسي في التحرر من الجوع، تقوم الدول الأطراف في هذا العهد، بمجهودها الفردي وعن طريق التعاون الدولي، باتخاذ التدابير المشتملة على برامج محددة ملموسة واللازمة لما يلي:
(أ) تحسين طرق إنتاج وحفظ وتوزيع المواد الغذائية، عن طريق الاستفادة الكلية من المعارف التقنية والعلمية، ونشر المعرفة بمبادئ التغذية، واستحداث أو إصلاح نظم توزيع الأراضي الزراعية بطريقة تكفل أفضل إنماء للموارد الطبيعية وانتفاع بها،
(ب) تأمين توزيع الموارد الغذائية العالمية توزيعا عادلا في ضوء الاحتياجات، يضع في اعتباره المشاكل التي تواجهها البلدان المستوردة للأغذية والمصدرة لها على السواء.

[13] – أنظر المادة 21 من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 ، المادة 14(2) (ح) و المادة 15 (4) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979 ، المادة 16(1) و المادة 27 (1 و3)) من اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989 ، المادة 43(1) (د) من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع المهاجرين و أفراد أسرهم لعام 1990 ، المادة 9 و المادة 27 (1) من اتفاقية الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006 أنظر المادة 38 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان (2004)

[14] – عمر الحفصي فرحاتي و آخرون ، آليات الحماية الدولية لحقوق الإنسان و حرياته الأساسية : دراسة في أجهزة الحماية العالمية و الإقليمية و إجراءاتها ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2012 ، ص127

[15] – أبو الخير أحمد عطية عمر ، الضمانات القانونية الدولية والوطنية لحماية حقوق الإنسان ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2004 ، ص 143

[16] – سرور طالبي ، محاضرات في القانون الدولي لحقوق الانسان : آليات الشرعة الدولية لحقوق الانسان ، موقع مركز جيل البحث العلمي :

http://jilrc.com

[17] – مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الانسان ، صحيفة وقائع رقم 30 التنقيح 1 : نظام معاهدات حقوق الانسان ، نيويورك وجنيف ، 2012 ، ص 22-41

[18] – متوفرة على موقع المفوضية السامية لحقوق الانسان

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ar&TreatyID=9&DocTypeID=11

[19] – عبد الرحيم محمد الكاشف ، الرقابة الدولية على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية ، دراسة مقارنة حول اللجنة المعنية بحقوق الانسان في تفسير و حماية الحقوق التي تضمنها العهد و المبادئ التي أرستها في هذا الخصوص ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2003 ، ص55

[20] – سرور طالبي ، المرجع السابق

[21] – وثيقة الأمم المتحدة رقم E/CN.4/Sub.2/1996/10، الفقرة 6.

[22] – انظر وثيقة الأمم المتحدة رقم E/1990/23-E/C.12/1990/3 ، الفصل السادس، الفرع باء.

[23] - S. Leckie , Wen puch comes to shove :Forced Evictions and Human Rights Habitat International Coalition , 1995 , p 40

[24]– أنظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، التعليق العام رقم 4 (1991) بشأن الحق في السكن الملائم، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/1992/23

[25]– أنظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، التعليق العام رقم 7 (1997) بشأن الحق في السكن الملائم: حالات إخلاء المساكن بالإكراه ، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/1998/22 المرفق الرابع

[26]– ، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/CN .4/2001/51 ، المرجع السابق ، الفقرة 27

[27]– نفس المرجع ، الفقرتان 29 و 30

[28]– أنظر مثلاً : وثائق الأمم المتحدة التالية :

رقم E/1995/22 و E/C.12/1994/20 الفقرات 309-335 و رقم E/C.12/DZA/CO/4 ، الفقرة 18 و 19 و رقم E/C.12/GRC/CO/2، الفقرة 33 و 34 و رقم E/C.12/IRQ/CO/4 ، الفقرة 47 و 48 و و رقم E/C.12/ITA/CO/5 ، الفقرة 40 و 41 و رقم E/C.12/GUY/CO/2-4 ، الفقرة 44 و 45

[29]– من أجل إنفاذ وتطبيق العهد بصورة أكثر فاعلية استتبع إقرار بروتوكول اختياري اعتمده مجلس حقوق الإنسان في 18 يونيو 2008.ودخل حيز التنفيذ في 5 ماي 2013 وتأتي أهمية هذا البروتوكول أنه يوفر نظاما للشكاوى والتظلمات من انتهاكات الحقوق المنصوص عليها في العهد ، حيث يكفل للأفراد الذين تنتهك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية التقدم ببلاغات ضد دولهم أو الدول التي لم تفلح آلياتها الداخلية في رفع هذا الضرر أو كف الانتهاك الذي قد يتعرض له أي شخص سواء كان من مواطني هذه الدولة من عدمه بشرط أن تكون من الدول الموقعة علي هذا البروتوكول.كما يتيح للدول رفع شكاوى في حقها بشرط أن تكون الدولة الأخرى طرفاً في البروتوكول وتسمح بالمثل برفع شكاوى من المواطنين أو الدول الأخرى الطرف ضدها.

[30] – التعليق العام رقم 4 (1991) بشأن الحق في السكن الملائم، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/1992/23،مرجع سابق ، الفقرة 7.

[31]–نفس المرجع ، الفقرة 8.

[32]– وثيقة الأمم المتحدة رقم : E/CN.4/Sub.2/1996/10 ، الفقرة 6.