

Distr.: General
18 January 2017
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الرابعة والثلاثون

٢٧ شباط/فبراير - ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٧

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

يشرف الأمانة أن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان التقرير المواضيعي الذي أعدته المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، ليلاني فرحة، عملاً بقرار المجلس ٩/٣١.

ويركز هذا التقرير على "أمولة السكن" وتأثيرها في حقوق الإنسان. ويبحث التغيرات الهيكلية التي حدثت في السنوات الأخيرة والتي شهدت استثمار مبالغ ضخمة من رأس المال العالمي في السكن باعتباره سلعة أساسية، وبوصفه ضماناً للصكوك المالية المتداولة في الأسواق العالمية، ووسيلة لمراكمة الثروة. ويقيم التقرير مدى تأثير هذه التغيرات التاريخية في التمتع بالحق في السكن اللائق ويحدد ملامح إطار مناسب يقوم على حقوق الإنسان يمكن للدول أن تستند إليه من أجل التصدي لهذه التغيرات. ويستعرض التقرير دور القانون المحلي والقانون الدولي في هذا الميدان ويتناول بالبحث سبل تطبيق مبادئ الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

ويُختتم التقرير باستعراض تدابير السياسات العامة التي اتخذتها الدول للتصدي لأمولة السكن وتقديم بعض التوصيات من أجل استراتيجيات تتسم بقدر أكبر من الاتساق والفعالية وتضمن انسجام الإجراءات التي تتخذها المؤسسات المالية العالمية والجهات الفاعلة مع الهدف المتمثل في توفير سكن للجميع بحلول عام ٢٠٣٠. وكوسيلة للمضي قدماً، تقترح المقررة الخاصة



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.17-00770(A)



* 1 7 0 0 7 7 0 *

أن تعيد الدول تحديد علاقتها مع المستثمرين الخواص والمؤسسات المالية الدولية وأن تصلح الآليات المعتمدة في إدارة الأسواق المالية، بحيث يتم التخلي عن تعريف السكن بوصفه سلعة أساسية تُقيَّم أساساً كأصل من الأصول التي تسمح بمراكمة الثروة، ومن ثم يتم التعاطي مع السكن بوصفه منفعة اجتماعية تركز حق الإنسان في مكان للعيش في أمن وكرامة.

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

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولاً - مقدمة: أمولة السكن
٧	.....	ثانياً - إطار حقوق الإنسان
٩	.....	ثالثاً - الآثار المترتبة على أمولة السكن في مجال حقوق الإنسان
٩	.....	ألف - الأصول التاريخية لأمولة السكن
١١	.....	باء - الآثار المترتبة على الفئات من رأس المال العالمي
١٤	.....	جيم - سكن مجرد من بعده الإنساني: من وظيفة اجتماعية إلى قيمة سلعية
١٥	.....	دال - ظهور التفاوت والاستبعاد
١٧	.....	هاء - التخلي عن الإدارة السليمة والمساءلة
١٨	.....	رابعاً - أمولة السكن في الاقتصادات النامية والناشئة
٢١	.....	خامساً - الافتقار إلى فرص الوصول إلى العدالة وانعدام المساءلة وسبل الانتصاف الفعالة
٢٢	.....	ألف - معاهدات الاستثمار
٢٣	.....	باء - المحاكم المحلية
٢٦	.....	جيم - الأعمال التجارية وحقوق الإنسان
٢٧	.....	سادساً - تدابير السياسات العامة الرامية إلى التصدي لأمولة السكن
٣٠	.....	سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات: الطريق إلى المستقبل

أولاً- مقدمة: أمولة السكن

١- تُستخدم عبارة "أمولة السكن"^(١) للإشارة إلى توسع الدور الذي تؤديه الأسواق والشركات المالية والسيطرة غير المسبوقة التي تمارسها في قطاع السكن. وتقترن العبارة بمعانٍ عدة. ففي سياق هذا التقرير، تشير عبارة "أمولة السكن" إلى التغيرات الهيكلية التي شهدتها قطاع السكن والأسواق المالية والاستثمارات العالمية حيث أصبح يُعطى مع السكن كسلعة أساسية ووسيلة لمراكمة الثروة، وفي أحيان كثيرة كضمانة للصكوك المالية التي تُداول وتُباع في الأسواق العالمية. وتشير إلى الكيفية التي يسهم بها الاستثمار الرأسمالي في قطاع السكن بشكل متزايد في فصل مفهوم السكن عن وظيفته الاجتماعية التي تتمثل في توفير مكان للعيش في أمانٍ وكرامةٍ، ومن ثم في إضعاف فرص أعمال الحق في السكن بوصفه حقاً من حقوق الإنسان. وتشير العبارة كذلك إلى مدى استخفاف الأسواق المالية بمصالح الناس والمجتمعات المحلية، وإلى الدور الذي يؤديه السكن في تحقيق رفاههم.

٢- وقد شهدت أسواق السكن والممتلكات العقارية تحولاً ملحوظاً نتيجة التمويل الذي توفره الشركات، بما فيها المصارف وصناديق التأمين والتقاعد والصناديق التحوطية وشركات المساهمة الخاصة وغيرها من مؤسسات الوساطة المالية التي تمتلك رؤوس أموال ضخمة وفائضاً من السيولة. فقد نما النظام المالي العالمي بسرعة فائقة وتجاوز الآن بدرجة كبيرة حدود ما يُسمى الاقتصاد "المنتج" الحقيقي من حيث حجم الثروة، علماً أن قطاع السكن هو المساهم الأكبر في هذا النمو.

٣- وقد أصبحت المساكن والعقارات التجارية تشكل "السلعة الأساسية المفضلة" بالنسبة إلى الشركات التي تقدم التمويل، وبلغت وتيرة اقتناء المساكن والعقارات في مدن كثيرة مستويات مذهلة. وتُقدَّر قيمة مجموع العقارات في العالم بنحو ٢١٧ تريليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، أي نحو ٦٠ في المائة من قيمة جميع الأصول العالمية، علماً أن العقارات السكنية تمثل ٧٥ في المائة من المجموع^(٢). وخلال سنة واحدة، من منتصف عام ٢٠١٣ إلى منتصف عام ٢٠١٤، ارتفعت قيمة مشتريات الشركات من الممتلكات العقارية الكبرى في أكبر ١٠٠ مدينة متلقية على نطاق العالم من ٦٠٠ بليون دولار إلى تريليون دولار من دولارات الولايات

(١) انظر Manuel Aalbers, *The Financialization of Housing: A political economy approach* (London and New York, Routledge, 2016), and Radhika Balakrishnan, James Heintz and Diane Elson, *Rethinking Economic Policy for Social Justice: The radical potential of human rights* (London and New York, Routledge, 2016), p. 85.

(٢) Savills World Research, "Around the world in dollars and cents: what price the world? Trends in international real estate trading", 2016, pp. 4-5. متاح على الرابط التالي: www.savills.co.uk/research_articles/188297/198669-0.

المتحدة^(٣). ويقع قطاع السكن في محور التحول الهيكلي التاريخي الذي شهدته استثمارات واقتصادات العالم المصنع، والذي أثر تأثيراً عميقاً في من هم في حاجة إلى سكن لائق.

٤- وفي "المدن المحصنة"، بوصفها الوجهات الرئيسية لرأس المال العالمي الذي يبحث عن ملاذ آمن للاستثمار، ارتفعت أسعار السكن إلى مستويات لم يعد يقدر عليها معظم المقيمين، ما سمح لأصحاب العقارات في المواقع الرئيسية بتحقيق زيادة ضخمة في ثروتهم وأدى إلى حرمان الأسر المعيشية ذات الدخل الضعيف والمتوسط من تملك المساكن أو استئجارها بسبب ارتفاع الأسعار. ونتيجة لذلك، اضطرت هذه الأسر المعيشية إلى المغادرة باتجاه المناطق المحيطة بالمراكز الحضرية التي تقل فيها فرص العمل والخدمات.

٥- وفي سياقات أخرى، ترتبط الأمولة بزيادة حجم الائتمانات والديون التي تثقل كاهل الأسر المعيشية نتيجة ممارسات الإقراض القائمة على الاستغلال الفاحش وتقلب الأسواق، ما أدى إلى حالة غير مسبقة من عدم الاستقرار فيما يتعلق بالسكن. وأدت أسواق السكن المؤمولة إلى تشريد السكان وإخلاتهم بأعداد لا مثيل لها: ففي الولايات المتحدة الأمريكية، أفضت عمليات نزع العقارات المرهونة التي شملت ما يزيد على ١٣ مليون حالة على مدى خمس سنوات إلى إخلاء أكثر من تسعة ملايين أسرة معيشية^(٤). وفي إسبانيا، أفضت عمليات نزع العقارات المرهونة التي شملت أكثر من نصف مليون حالة في الفترة بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٣ إلى أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ عملية إخلاء^(٥). وسُجِّل في الجرح خلال الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٢ نحو مليون عملية من عمليات نزع العقارات المرهونة^(٦).

٦- وتؤثر الأمولة تأثيراً متبايناً في بلدان عديدة في الجنوب العالمي، حيث تنعدم فرص الحصول على الائتمان من المؤسسات الرسمية بالنسبة لغالبية الأسر المعيشية، لكن المسألة المطروحة تبقى هي نفسها - تحريف مضمون السكن والأرض بحيث يُنظر إليهما كسلع أساسية لها قيمة تساهم في مراكمة الثروة بدلاً من التعاطي معهما كمنافع اجتماعية، الأمر الذي يفسح

(٣) Saskia Sassen, "The global city: enabling economic intermediation and bearing its costs", *City & Community*, vol. 15, No. 2 (June 2016), p. 105.

(٤) Saskia Sassen, "Finance as capability: good, bad, dangerous", 2014, pp. 5-6. متاح على الرابط التالي: <http://arcade.stanford.edu/occasion/finance-capability-good-bad-dangerous>.

(٥) Observatory of Economic, Social and Cultural Rights and Platform of Mortgage Victims, "Housing emergency in Spain: the crisis of foreclosures and evictions from a human rights perspective" (December 2013), p. 12.

متاح على الرابط التالي: <http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-housing-emergency-spain-observatory-desc.pdf>.

(٦) Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 2014), p. 48.

المجال أمام عمليات الإخلاء والتشريد. وغالباً ما يُستعاض عن المستوطنات غير الرسمية بوحدات سكنية فاخرة وعقارات تجارية من طراز رفيع^(٧).

٧- ورغم الكتابات العديدة المتعلقة بأمولة السكن، نادراً ما تم تناول هذه المسألة من وجهة نظر حقوق الإنسان. وتخلو عمليات صنع القرار وتقييم السياسات المتعلقة بالسكن والمالية من كل إشارة إلى السكن بوصفه حقاً من حقوق الإنسان. وقد حظيت القضايا المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان بشيء من الاهتمام خلال السنوات الأخيرة. ومع ذلك، يبدو أن قطاع السكن والأملاك العقارية - الذي يمثل أهم قطاعات الأعمال وينطوي على الكثير من أشد الآثار خطورة على حقوق الإنسان - ظل في الغالب مهملاً.

٨- لقد آن الأوان لوضع تقرير يتناول هذا الموضوع في وقت تعكف الدول على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. فإذا أُريد فعلاً تنفيذ الالتزام الوارد في الغاية ١١-١ بضمان حصول جميع الناس على السكن اللائق والأمن بكلفة يسيرة وعلى الخدمات الأساسية بحلول عام ٢٠٣٠، لا بد من دراسة دور التمويل الدولي والجهات الفاعلة المالية في نظم الإسكان. فهذا من شأنه أن يساعد في تحديد أنماط الاستبعاد المنهجي والتصدي لها بفعالية أكبر بما يكفل قدراً أكبر من المساءلة الهادفة من منظور حقوق الإنسان كلما تعلق الأمر بعمليات تشريد وإخلاء وهدم وحالات تشرد، وبما يضمن إشراك جميع الجهات الفاعلة المعنية في أعمال الحق في السكن اللائق.

٩- وقد يبدو وضع الأسس من أجل المساءلة عن حقوق الإنسان في إطار نظام مالي معقد يستتبع مسؤولية الحكومات نفسها، وينطوي على أصول تقدر بتريليونات الدولارات، مهمة صعبة. ومع ذلك، لا يمكن للمجتمع الدولي أن يقبل بالاستسلام أمام درجة تعقيد الأمولة^(٨). ويهدف هذا التقرير إلى تبسيط بعض جوانب التعقيد والغموض في تمويل السكن لإبراز الأهمية المركزية التي يتسم بها نموذج حقوق الإنسان والتأكيد على ضرورة الأخذ بهذا النموذج على مستويات عديدة، من المستوى الدولي إلى المستوى المحلي.

١٠- ويستند هذا التقرير إلى العمل الهام الذي أنجزته المقررة الخاصة السابقة المعنية بالحق في السكن. ففي تقريرها لعام ٢٠١٢ عن تأثير سياسات تمويل الإسكان في حق الفقراء (A/67/286)، نبهت إلى الاتجاهات البارزة نحو أمولة السكن نتيجة تخلي الدول عن برامج السكن الاجتماعي والاعتماد المتزايد على الحلول التي توفرها سوق القطاع الخاص. ووثقت حالات حاولت فيها دول الاعتماد على سوق القطاع الخاص والملكية الخاصة للمساكن، وهي محاولات أدت إلى زيادة أوجه التفاوت وعجزت عن تلبية احتياجات المجموعات المهمشة

(٧) Stanley D. Brunn, Maureen Hays-Mitchell and Donald J. Zeigler, eds., *Cities of the world: world regional urban development*, 5th ed. (Plymouth, Rowman & Littlefield Education, 2012), p. 446

(٨) انظر Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 2014)

والمنخفضة الدخل في مجال الإسكان. والأهم من ذلك، دعت إلى تحوّل في النموذج المتبع بحيث يُنظر من جديد إلى السكن باعتباره حقاً أساسياً من حقوق الإنسان بدلاً من اعتباره سلعة أساسية. ويسعى التقرير الحالي إلى معالجة هذا التحدي.

ثانياً- إطار حقوق الإنسان

١١- الحق في السكن اللائق هو، في جوهره، الحق في مكان للعيش في كرامة وأمن. ويرتبط هذا الحق بحقوق أخرى من حقوق الإنسان، وبخاصة الحق في المساواة وفي عدم التمييز والحق في الحياة (انظر A/71/310). وبناءً على ذلك، يجب أن تقيّم الإجراءات التي تتخذها الدول فيما يتعلق بالجهات الفاعلة المالية ونظم الإسكان بالاستناد إلى هذه القيم الرئيسية لحقوق الإنسان.

١٢- والحكومات هي من ينشئ المؤسسات والأسواق المالية الدولية والمحلية ويدعمها، وبالتالي يجب أن تكون مسؤولة عن الوفاء بما على الدول من التزامات في مجال حقوق الإنسان. ثم إن حالات نزاع العقارات المرهونة والإخلاء والتشريد التي تُعد بالملايين، وكذلك الأشخاص الذين يفتقرون إلى مسكن ويعيشون في ظروف سكنية مزرية للغاية، والذين يتجاوز عددهم مليار نسمة في مختلف أنحاء العالم، من المؤشرات التي تدل، في جملة أمور، على عجز الدول والمجتمع الدولي عن التحكّم في العلاقة بين الجهات الفاعلة المالية ونظم الإسكان بما يتوافق مع الحق في السكن اللائق. وغياب أي آلية فعالة للرصد والمساءلة في مجال حقوق الإنسان المتصلة بالسكن اللائق، دليلٌ أيضاً على سوء تقدير من جانب الحكومات وهيئات حقوق الإنسان الدولية والوطنية والمحاكم المحلية والمحامين والجهات المعنية بالدعوة، للدور الذي يمكن أن يؤديه قانون حقوق الإنسان المحلي والإقليمي والدولي كإطار لتنظيم الجهات الفاعلة المالية ووضع النظم المالية على السكة الصحيحة من أجل إعمال الحق في السكن.

١٣- وتُصنف التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان عموماً على أساس تقسيم ثلاثي: التزام باحترام حقوق الإنسان، والتزام بحمايتها، والتزام بإعمالها. وبالتالي يجب على الدولة أن تحترم الحق في السكن بالامتناع عن اتخاذ أي إجراءات يمكن أن تنتهك هذا الحق وعليها أيضاً أن تحترم الأفراد والمجتمعات من انتهاكات الحق في السكن على يد أطراف ثالثة، ثم عليها أن تتخذ ما يلزم من إجراءات من أجل إنفاذ الحق في السكن اللائق بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة بغية التوصل تدريجياً إلى الإعمال التام لهذا الحق باستخدام جميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك على وجه الخصوص اتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية^(٩). ويشمل إعمال الحق في السكن التعاون مع الجهات صاحبة المصلحة من أجل وضع وتنفيذ استراتيجيات توضح المسؤوليات والأدوار على جميع مستويات الحكومة والمؤسسات والجهات الفاعلة من الخواص، وتحدد

(٩) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ١ من المادة ٢.

الأهداف والأطر الزمنية وآليات المساءلة ومخصصات الميزانية وما يلزم من تدابير لضمان الوصول إلى العدالة^(١٠).

١٤ - وعادة ما تُفسّر هذه الالتزامات الثلاثة التي تقع على عاتق الدول فيما يتعلق بإدارة الأسواق المالية وتنظيم الجهات الفاعلة من الخواص تفسيراً ضيقاً. فالالتزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان فيما يتصل بالاستثمار الخاص في السكن وإدارة الأسواق المالية، هي التزامات تتجاوز نطاق المفهوم التقليدي للواجب الذي ينحصر في منع الجهات الفاعلة من الخواص من انتهاك الحقوق بصورة فعلية. والافتراض الذي تؤيده الليبرالية الجديدة، ومفاده أن الدول ينبغي لها فقط أن تضمن حسن سير الأسواق وفقاً لقواعدها الخاصة، شريطة أن تمتثل الجهات الفاعلة من الخواص لواجب "عدم إلحاق الضرر" وعدم انتهاك حقوق الآخرين، هو افتراض لا يتفق أصلاً مع الالتزام الهام بإنفاذ الحق في السكن اللائق بجميع الوسائل المتاحة، بما في ذلك التدابير التشريعية.

١٥ - ويجب على الدولة أن تضطلع بدورها التنظيمي، وأن توجهه، وأن تتعاون مع الجهات الفاعلة المالية وفي الأسواق الخاصة ليس فقط من أجل التحقق من أن هذه الجهات لا تنتهك بشكل واضح الحقوق المكفولة، وإنما أيضاً من أجل التثبت من أن القواعد التي تنظم سير أعمالها والأنشطة التي تضطلع بها تتوافق مع هدف إعمال الحق في السكن اللائق. وعلى الدول التزام بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان بأن تكفل حرص المستثمرين الخواص على تلبية احتياجات المقيمين من السكن الآمن وبأسعار ميسورة، وأن تتحقق من أن هؤلاء المستثمرين لا يكتفون بتلبية احتياجات الأثرياء ولا يشترون المساكن لتركتها شاغرة.

١٦ - ويجب أن يُقيّم امتثال الدولة لواجب إعمال الحق في السكن اللائق في نهاية المطاف في ضوء الظروف التي يعيشها أصحاب الحقوق. ويجب لأي إطار قائم على حقوق الإنسان يهدف إلى التصدي لأموال السكن أن يضع حداً للانسحاق وراء التيار الذي انقلبت فيه المسؤولية عن تلبية احتياجات المجتمعات والوفاء بالالتزامات الحكومات في مجال حقوق الإنسان إلى مسؤولية عن إرضاء الأسواق والمستثمرين. فيجب إنشاء آليات تتيح لأصحاب الحقوق إسماع صوتهم على نحو أكمل وإشراكهم في عملية اتخاذ القرارات التي تخصهم. ويجب على الدول أن تتحقق من أن المؤسسات المالية والجهات القائمة بالاستثمار ملتزمة بتلبية احتياجات المجتمعات المهمشة وتتصرف على نحو يتوافق مع الأعمال الكامل للحق في السكن اللائق، كما يجب عليها أن تتيح إجراءات لتقديم الشكاوى وتكفل الوصول إلى سبل انتصاف فعالة^(١١).

(١٠) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) بشأن الحق في السكن اللائق، الفقرات ١١-١٥.

(١١) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، البلاغ رقم ٢/٢٠١٤، إ. د. ج. ضد إسبانيا، الآراء المعتمدة في ١٧ حزيران/يونيه ٢٠١٥، والتعليق العام رقم ٩ (١٩٩٨) بشأن تطبيق العهد على الصعيد المحلي. انظر أيضاً Balakrishnan, Heintz and Elson, *Rethinking Economic Policy for Social Justice*, pp. 96-97.

١٧- وأفادت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأن واجب الإنفاذ يشمل التزاماً بتيسير الحق والتزاماً بتوفيره^(١٢). وفي سياق العلاقة المهمة بين الإسكان والأسواق المالية، لا يمكن حصر واجب الإنفاذ الذي يقع على عاتق الدولة في توفير السكن عند الحاجة فحسب، بل يجب على الدولة أيضاً أن تيسر إنفاذ الحق في السكن على نحو يساعد في استيعاب الطائفة الواسعة للالتزامات التي تقع على الدول لضمان توجيه أنشطة الأسواق المالية والمستثمرين الخواص نحو أعمال الحق في السكن اللائق.

١٨- وبالإضافة إلى الشروط البديهية ضمن إطار حقوق الإنسان، فضماناً لحرص شركات التطوير على بذل العناية الواجبة، وامتثالها معايير السلامة، واعتماد سياسات تقوم على عدم التمييز، على سبيل المثال، يمكن أن يُطلب إلى الدول أيضاً أن تتحقق من أن الاستثمار في السكن يتفق مع استراتيجية إسكان قائمة على حقوق الإنسان ومع الهدف المتمثل في ضمان السكن اللائق للجميع بحلول عام ٢٠٣٠. ويمكن أن يُطلب إلى الجهات الفاعلة من الخواص اتخاذ تدابير محددة لضمان حصول الأسر المعيشية المحرومة على الائتمان وتلبية احتياجات المقيمين في المستوطنات غير الرسمية والنساء والمهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة. والتزام الدولة بتيسير أعمال الحق في السكن عن طريق وضع استراتيجية متسقة على الصعيدين الوطني والدولي تُحدد بوضوح مختلف الأدوار والمسؤوليات، يتسم بأهمية مركزية ضمن الالتزامات التي قطعتها الدول على نفسها في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وجدول الأعمال الحضري الجديد.

ثالثاً- الآثار المترتبة على أمولة السكن في مجال حقوق الإنسان

ألف- الأصول التاريخية لأمولة السكن

١٩- تعود أصول أمولة الإسكان إلى الليبرالية الجديدة وتحرير أسواق السكن وبرامج التكيف الهيكلي التي فرضتها المؤسسات المالية وقبلتها الدول. وترتبط أمولة السكن أيضاً بتدويل اتفاقات التجارة والاستثمار التي تجعل، مثلما هو مبين أدناه، سياسات السكن التي تضعها الدول مسؤولة عن إرضاء المستثمرين بدلاً من أن تكون مسؤولة عن الوفاء بحقوق الإنسان. وتُعزى أمولة السكن أيضاً إلى التغيرات في الطريقة التي تُمنح بها الائتمانات من أجل اقتناء الوحدات السكنية، وإلى ظهور "السندات المضمونة بقروض عقارية" بشكل أكثر تحديداً.

٢٠- وقبل ظهور السندات المضمونة برهون عقارية في الثمانينات من القرن الماضي، كانت الائتمانات التي تُمنح من أجل اقتناء مسكن تقوم عموماً على علاقة تعاقدية فردية بين مقرض، عادة ما يكون مصرفاً أو مؤسسة للدخار والإقراض، ومقرض أو صاحب منزل. ثم شُجع استخدام السندات المضمونة برهون عقارية كوسيلة لجذب مقرضين إضافيين إلى سوق الرهون

(١٢) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢ (١٩٩٩) بشأن الحق في الغذاء الكافي، الفقرة ١٥، والتعليق العام رقم ١٣ (١٩٩٩) بشأن الحق في التعليم، الفقرة ٤٦.

العقارية عن طريق تقليص الاعتماد على المؤسسات المالية المحلية. وقد سمحت هذه السندات بجمع حافظات الرهون العقارية بهدف توزيع الخطر بصورة أكثر توازناً بين جميع الرهون العقارية وبيعها للمستثمرين في شكل سندات أو صكوك استثمار في أسواق السندات الثانوية. وقد أتت هذه التطورات بشروط جديدة فيما يتعلق باستثمار رأس المال العالمي لتمويل السكن^(١٣).

٢١- وكشفت الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨ عن مدى هشاشة أسواق السكن المؤمّلة وتقلبها وطابعها الاستغلالي الفاحش، كما كشفت عن النتائج الكارثية المحتملة بالنسبة إلى آحاد الأسر المعيشية والاقتصاد العالمي برمته. ففي عام ٢٠٠٨، بلغ عدد عمليات نزع العقارات المرهونة في المتوسط عشرة آلاف حالة يومياً، وتعرض نحو ٣٥ مليون فرد للإحلاء على مدى خمس سنوات^(١٤). ولم يفقد الناس منازلهم فحسب، بل واجهوا خطر الإفلاس المالي الشخصي.

٢٢- وتوقع الكثيرون أن تدق الأزمة المالية العالمية وتأثيرها في حقوق الإنسان للملايين من الأسر المعيشية ناقوس الخطر وتدفع بالدول والمؤسسات المالية الدولية إلى إعادة تقييم جدوى الأمولة الجامحة وإدخال إصلاحات تجعل من النظام المالي أداة لتلبية احتياجات الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض لا وسيلة لاستغلال هذه الأسر. والمؤسف أن الأزمة وتأثيراتها أحدثت، فيما يبدو، الأثر المعاكس. فالأسر والأفراد الذين تأثروا بالأزمة وُجه إليهم اللوم على اعتمادهم الشديد على الديون، فُوضعت قواعد وأنظمة جديدة تحد من فرص الحصول على الرهون العقارية. ونتيجة تدابير التقشف، قُلّصت البرامج التي كانت تتيح لهذه الأسر المعيشية خيارات في مجال السكن وتواصلت مسيرة أمولة القطاع. وتحملت الدول التي تضررت أشد ضرر بالأزمة المسؤولية عن بلايين الدولارات المرتبطة بالديون المتعسرة (الرهون العقارية عالية المخاطر) ودبرت أمرها لبيع تلك الديون لصناديق المساهمة الخاصة، ومن ثم عززت دور وقوة تمويل الشركات في نظم الإسكان الوطنية بدلاً من أن تقلصه^(١٥).

٢٣- واستمرت الدول في التركيز على جذب رأس المال والمستثمرين الأثرياء عن طريق خفض الضرائب ومنح امتيازات أخرى. فقد سنت بلدان مثل إسبانيا والبرتغال وقبرص واليونان، حيث نُفذت تدابير تقشفية قاسية، سياسات لإغراء مستثمرين أجانب على الاستثمار في الأسواق المحلية^(١٦). ومن بين التدابير التي اتخذتها هذه البلدان، ما يُعرف باللغة الدارجة "التأشيرة الذهبية" التي تسمح للمستثمرين الأجانب بالحصول على إقامة دائمة أو حتى على الجنسية مقابل

(١٣) انظر Aalbers, *The Financialization of Housing*.

(١٤) Sassen, *Expulsions*, p. 128.

(١٥) Debt and Development Coalition Ireland, "From Puerto Rico to the Dublin docklands: vulture funds and debt in Ireland and the global South", 2014, pp. 4-9. متاح على الرابط التالي:

www.debtireland.org/download/pdf/ddci_vulture_funds_report.pdf

(١٦) Xiangming Chen and Julia Mardeusz, "China and Europe: reconnecting across a new silk road", *European Financial Review*, vol. 2 (February 2015), p. 8.

استثمار حد أدنى في قطاع الأملاك العقارية قُدِّر بـ ٥٠٠ ٠٠٠ يورو في كل من إسبانيا والبرتغال، و ٣٠٠ ٠٠٠ يورو في قبرص، و ٢٥٠ ٠٠٠ يورو في اليونان^(١٧). ونفذت أستراليا برنامجاً مماثلاً يخصص آحاد المستثمرين الأجانب الذين يقتنون عقارات تصل قيمتها إلى خمسة ملايين دولار أسترالي من خلال صندوق استثمار عقاري، فيؤهلون بذلك للحصول على تأشيرة مستثمر كبير في أستراليا^(١٨). ويمكن أن تسبب برامج من هذا النوع مشاكل فيما يتعلق بقدرة السكان المحليين على تحمل أعباء السكن، دون أن تقدم أي دليل على أي منافع تذكر يمكن أن يجنيها عامة السكان.

باء- الآثار المترتبة على الفائض من رأس المال العالمي

٢٤- يكاد يكون مستحيلاً استيعاب المبالغ النقدية التي قد تصل إليها المعاملات المتعلقة بشراء الوحدات السكنية والأملاك العقارية. وقد نشرت Cushman and Wakefield، وهي شركة أمريكية متخصصة في الخدمات العقارية على نطاق العالم تقدر قيمة مبيعاتها السنوية من العقارات بنحو ٩٠ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، تقريراً سنوياً بعنوان "The Great Wall of Money" (سور النقد العظيم)، تضمن حساب مبلغ رأس المال الذي يتم جمعه كل سنة من أجل الاستثمارات العقارية العابرة للحدود. ويشير التقرير إلى أن مجموع هذه الاستثمارات بلغ في عام ٢٠١٥ رقماً قياسيًّا وصل إلى ٤٤٣ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، حيث تستأثر العقارات السكنية بالنصيب الأكبر. ويشير التقرير إلى أن "التدفقات العابرة للحدود ستستمر في تغيير مشهد الاستثمارات العقارية في مختلف أصقاع العالم"^(١٩).

٢٥- وقد أضحت الوحدات السكنية والعقارات الحضرية تشكل السلعة الأساسية المفضلة لتمويل الشركات، وتوفر "صندوق ودائع آمناً" للأثرياء، ومستودعاً لرؤوس الأموال والفائض من السيولة المتأتية من الأسواق الناشئة، ومكاناً مناسباً للشركات الصورية تخفي فيه أموالها باعتماد أساليب تعوزها الشفافية^(٢٠). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الملاذات الضريبية التي تحقق للشركات

(١٧) انظر، على سبيل المثال، إسبانيا، القانون رقم ٢٥/٢٠١٥، المادة ٦٣؛ واليونان، القانون رقم ٤١٤٦/٢٠١٣، المادة ٦(٢)؛ والبرتغال، القانون رقم ٢٣/٢٠٠٧، المعدل بالقانون رقم ٢٩/٢٠١٢. انظر أيضاً "Living, buying property and doing business in Cyprus"، متاح على الرابط التالي: www.cyprusinformation.com/.

(١٨) انظر Australia، "Explanatory statement: select legislative instrument No. 102, 2015"، attachment D (Subclass 188 (Business Innovation and Investment) visa). انظر أيضاً Dallas Rogers، Chyi Lin، Lee and Ding Yan، "The politics of foreign investment in Australian housing: Chinese investors, translocal sales agents and local resistance"، *Housing Studies*, vol. 30, No. 5 (2015).

(١٩) انظر Cushman and Wakefield، "The Great Wall of Money"، 2016، p. 5، متاح على الرابط التالي: www.cushmanwakefield.com/en/research-and-insight/2016/great-wall-of-money-2016/.

(٢٠) انظر Rodrigo Fernandez، Annelore Hofman and Manuel Aalbers، "London and New York as a safe deposit box for the transnational wealth elite" *Environment and Planning A*, vol. 48, No. 12 (December 2016).

مبالغ ضخمة من الأرباح المعفية من الضريبة، تقدّر بـ ٣٠ في المائة من إجمالي الناتج المحلي العالمي، تنجذب بوجه خاص إلى قطاع السكن والأملاك العقارية^(٢١). وفي معظم البلدان، يوفر الاستثمار السكني مزايا ضريبية عديدة، بحيث يتيح نظام الإسكان نفسه ملاذاً ضريبياً للأثرياء (انظر A/67/286، الصفحتين ١١ و ١٢).

٢٦- وقد ارتفعت أسعار السكن في ما يسمى "المدن المحصنة" مثل استكهولم وسيدني وفانكوفر ولندن وميونخ وهونغ كونغ، بما يزيد على ٥٠ في المائة منذ عام ٢٠١١، ما حقق أعداداً ضخمة من الأصول المتزايدة للأثرياء وزاد في الوقت نفسه من كلفة الحصول على السكن بالنسبة إلى معظم الأسر المعيشية^(٢٢). وارتفعت أسعار الأراضي في أكبر ٣٥ مدينة صينية بنحو خمسة أضعاف في العقد الماضي، في حين ارتفعت أسعار الأراضي الحضرية في أكبر ١٠٠ مدينة في الصين بـ ٥٠ في المائة في المتوسط خلال السنة الماضية^(٢٣).

٢٧- ولا يستفيد تمويل الشركات من تضخم الأسعار في المدن المحصنة فحسب، بل يستفيد أيضاً من الأزمات السكنية^(٢٤). فقد أتاحت الأزمة المالية العالمية فرصاً غير مسبقة لشراء ديون متعثرة تتعلق بمساكن وعقارات بيعت بأسعار رخيصة في بلدان مثل إسبانيا وآيرلندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية. وفي أعقاب الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨، أنفقت مجموعة بلاكستون (Blackstone Group)، وهي أكبر شركة مساهمة خاصة في القطاع العقاري على نطاق العالم، تدير ممتلكات عقارية تقدر قيمتها بـ ١٠٢ بليون دولار، عشرة بلايين دولار لشراء ممتلكات تم استرجاعها في الولايات المتحدة الأمريكية إما مباشرة أمام المحاكم أو من خلال مزادات على شبكة الإنترنت، وبرزت بالتالي كأكبر مالك عقاري في البلد^(٢٥). واستثمرت مؤسسات فاعلة رئيسية أخرى ٢٠ بليون دولار لشراء نحو ٢٠٠ ٠٠٠ من مساكن الأسرة الواحدة في الولايات المتحدة الأمريكية بين عام ٢٠١٢ ومنتصف عام ٢٠١٣^(٢٦). ومع انتعاش سوق الإسكان في الولايات المتحدة، سعت مجموعة

(٢١) Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 85.

(٢٢) انظر Sassen, "The global city".

(٢٣) Edward Gleason and others, "A real estate boom with Chinese characteristics", National Bureau of Economic Research, Working Paper 22789 (2016), p. 2. www.nber.org/papers/w22789.pdf. انظر أيضاً Jacky Wong, "Why China's developers can't stop overpaying for property", *Wall Street Journal*, 24 June 2016.

(٢٤) Elvin Wyly and others, "Cartographies of race and class: mapping the class-monopoly rents of American subprime mortgage capital", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, No. 2 (June 2009), p. 333.

(٢٥) Joe Beswick and others, "Speculating on London's housing future: the rise of global corporate landlords in 'post-crisis' urban landscapes", *City*, vol. 20, No. 2 (March 2016), pp. 323-325.

(٢٦) Right to the City Alliance, "Renting from Wall Street: Blackstone's invitation homes in Los Angeles and Riverside", July 2014, p. 9. <http://homesforall.org/wp-content/uploads/2014/07/LA-Riverside-Blackstone-Report-071514.pdf>.

بلاكستون وشركات مساهمة خاصة أخرى إلى الاستفادة من فرص الشراء الأخرى المتاحة في أوروبا وآسيا. فشركة كوشمان وواكفيلد قدرت الديون العقارية المتعسرة في أوروبا بما يزيد على ٥٤١ بليون يورو في عام ٢٠١٥، جزء كبير منها في حوزة شركات عامة لإدارة الأصول، من قبيل الهيئة الوطنية لإدارة الأصول في آيرلندا وشركة إدارة الأصول المتأنية من إعادة هيكلة النظام المصرفي في إسبانيا. ويجري في الوقت الحاضر شراء الجزء الأكبر من هذه الديون من قبل شركات مساهمة خاصة ضخمة^(٢٧).

٢٨- وينبغي أن لا نخلط بين الاستثمارات الضخمة لرأس المال في قطاع السكن وارتفاع الأسعار، من جهة، وإنتاج السكن والفوائد التي يمكن أن تنجر عن ذلك، من جهة أخرى. فمعظم المعاملات العقارية من ذلك النوع لا توفر السكن المطلوب أو العمالة المستقرة في المدى البعيد. فلما يكون أصحاب المنازل المستأجرة أو الرهون العقارية مستثمرين في الخارج، غالباً ما تتدفق الأموال إلى خارج المجتمعات المحلية، ما يؤدي بكل بساطة إلى تركيز عالمي كبير للثروة. ثم إن اهتمام الشركات الجديد بتنمية ممتلكاتها المعدة للإيجار من المنازل التي تُباع في إطار نزع العقارات المرهونة، أثار أيضاً شواغل متزايدة من أن الحوافز القائمة قد تدفع إلى الاستمرار في نزع العقارات المرهونة، أكثر مما تدفع إلى تعديل اتفاق الإقراض لتجنب عملية إخلاء غير لازمة^(٢٨). وقد ساهم انتشار الاستثمار الأجنبي والمحلي في الممتلكات المعدة للإيجار لفترات قصيرة، من قبيل Airbnb، في بلدان مثل البرتغال، في تصاعد أسعار السكن وتغير مشهد الضواحي دون توفير مساكن ميسورة التكلفة أو مزايا أخرى للسكان المحليين.

٢٩- والملفت للنظر بخصوص ضخ هذه المبالغ الضخمة في قطاع السكن، هو أن القلة القليلة منها فقط توجه نحو تحسين الأوضاع السكنية القاسية جداً التي يعيش فيها الملايين من الأشخاص. فإذا وجهنا جزءاً بسيطاً من هذه المبالغ نحو توفير السكن بتكلفة ميسورة وإتاحة فرص الحصول على الائتمان للأشخاص الذي هم في حاجة إلى ذلك، ستكون الغاية ١١-١ من أهداف التنمية المستدامة المتمثلة في ضمان السكن اللائق للجميع بحلول عام ٢٠٣٠، أمراً في المتناول^(٢٩). لكن الأمولة في ظل النظم الراهنة، تحدث الأثر المعاكس تماماً: أسواق غير خاضعة للمساءلة لا تلي الاحتياجات من السكن، ومراكز حضرية يستفرد بها الأثرياء.

(٢٧) Debt and Development Coalition Ireland, "From Puerto Rico to the Dublin docklands", p. 9

(٢٨) Sarah Edelman, Julia Gordon and David Sanchez, "When Wall Street buys Main Street: the implications of single-family rental bonds for tenants and housing markets" (Washington, D.C., Centre for American Progress, 2014)، متاح على الرابط التالي: www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/02/WallStMainSt_Report.pdf

(٢٩) Jonathan Woetzel and others, "Tackling the world's affordable housing challenge" (McKinsey Global Institute Report, October 2014), p. 8، متاح على الرابط التالي: www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/tackling-the-worlds-affordable-housing-challenge

جيم - سكن مجرد من بعده الإنساني: من وظيفة اجتماعية إلى قيمة سلعية

٣٠ - جزء كبير من المنازل المملوكة للمستثمرين يُترك شاغراً. ففي ملبورن، أستراليا، على سبيل المثال، يبلغ عدد الوحدات السكنية الشاغرة ٨٢ ٠٠٠ وحدة، أي خمس الوحدات المملوكة لمستثمرين^(٣٠). وفي أحياء ميسورة في مدينة لندن، مثل تشيلسي وكينسينغتون، وهما حيان من بين المواقع الرئيسية المفضلة لدى المستثمرين الأجانب الأثرياء، زاد عدد الوحدات الشاغرة بنسبة ٤٠ في المائة بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤^(٣١). وفي هذه الأسواق، لم تعد قيمة السكن تستند إلى وظيفته الاجتماعية. فالمسكن يمثل قيمة سواء أكان شاغراً أم مشغولاً، وسواء أكان عامراً أم لا أثر للحياة فيه. وما يلاحظ هو أن المساكن تظل فارغة في حين يتزايد عدد السكان المشردين.

٣١ - وتلبي أسواق السكن المؤمولة أفضليات المستثمرين العالميين بدلاً من أن تلبي احتياجات المجتمعات المحلية. فالمستثمرون الماليون، الذين يلبون حاجات أو رغبات أسواق المضاربة ويمكن أن يستبدلوا بالمساكن ذات التكلفة الميسورة التي تلمس الحاجة إليها وحدات سكنية فاخرة تظل شاغرة لأنها الطريقة الأفضل لتحقيق الأرباح بسرعة، هم مستثمرون لا يكتثرون إلا قليلاً بالأسر المعيشية ذات الدخل المتوسط أو بأنواع السكن التي تطلبها هذه الفئات. وبالتالي، يساهم السكن المؤمول في ما كان يسمى "الاغتراب السكني"، أي فقدان العلاقة المركزية التي تربط السكن بالمنزل والمجموعة المتنوعة من العلاقات الاجتماعية التي تضفي عليه معنى^(٣٢). وفي أسواق السكن المؤمولة، يتخذ صناع القرار قراراتهم بشأن السكن - استخدامه وتكلفتهم ومكان تطوير الوحدات السكنية، فضلاً عن قرارات الهدم - عن بعد في قاعات تجتمع فيها مجالس الإدارة دون إشراك المجتمعات المحلية ودون تحمل أي مسؤولية إزاء هذه المجتمعات التي تتركز فيها "أصول" المستثمرين^(٣٣).

(٣٠) Catherine Cashmore, "Speculative vacancies 8: the empty properties ignored by statistics" (Prosper Australia, 2015), p. 5. متاح على الرابط التالي: www.prosper.org.au/wp-content/uploads/2015/12/11Final_Speculative-Vacancies-2015-1.pdf.

(٣١) انظر "Vacant dwellings" Department for Communities and Local Government. متاح على الرابط التالي: <https://data.london.gov.uk/dataset/vacant-dwellings/resource/c428a18b-9961-4b98-9cfe-b7f1201141> 41. انظر أيضاً Ed Cumming, "It's like a ghost town: lights go out as foreign owners desert London", *Guardian*, 25 January 2015, and "Empty Homes in England — data" *homes*. متاح على الرابط التالي: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1IgLLr3bfF_63Hv1w17AkhwqwsPehC6N8q8eriVLuWs8/edit#gid=0.

(٣٢) David Madden and Peter Marcuse, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis* (London and New York, Verso, 2016), chap. 2.

(٣٣) نفس المرجع أعلاه، صفحة ١٩.

٣٢- وكثيرة هي الشركات المالكة للوحدات السكنية التي تبقى مجهولة الاسم. ففي الربع الأول من السنة المالية ٢٠١٥، تمت نسبة ٥٨ في المائة من مجموع المشتريات من الممتلكات العقارية التي تجاوزت قيمتها ٣ ملايين دولار في الولايات المتحدة على يد شركات ذات مسؤولية محدودة، لا على يد أشخاص معروفة أسماءهم، وتُسَوَّى هذه المشتريات في معظمها نقداً، وبالتالي يظل عدد كبير من المشتريين مجهول الهوية^(٣٤). ففي لندن، هناك ما يزيد على ٣٦ ٠٠٠ من العقارات المملوكة لشركات صورية مسجلة في ملاذات في الخارج مثل برمودا وجزر فيرجن البريطانية وجزيرة مان وجيرسي^(٣٥).

٣٣- وهناك عدد كبير من العقارات السكنية المعدة للإيجار التي يملكها حملة سندات أو حملة أسهم عامة ليس لهم صلة مباشرة بالعقارات. وبالتالي يصعب التعرف على الجهة التي يمكن مساءلتها عن حقوق الإنسان عندما يكون صاحب المسكن صندوق يدير بلايين الدولارات، أو من حملة السندات أو من أصحاب الأسهم العامة أو شركة صورية غير معروفة الهوية. وقد تدمر مستأجرون يعيشون في مساكن تابعة لشركات مالكة مُعَيَّنة من الزيادات الحادة في الإيجار ونقص الصيانة والظروف المتردية نتيجة أعمال تجديد للعقارات لا تستوفي المعايير المطلوبة شرع في إنجازها بسرعة لتهيئة المنازل وجعلها صالحة للإيجار، وشكوا من انعدام سبل المساءلة عن تلك الأوضاع.

دال- ظهور التفاوت والاستبعاد

٣٤- أصبحت الأسعار المتزايدة للأصول السكنية والعقارية من العوامل الرئيسية التي تفضي إلى زيادة التفاوت في الثروة. فالذين يملكون عقارات في مواقع حضرية رئيسية ازدادوا ثراءً، والأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض التي تعاني من تصاعد تكاليف السكن تزداد فقراً. وتبين دراسات استقصائية بشأن أصحاب الثروات الضخمة أن أكثر من نصف هؤلاء الأفراد عمدوا إلى زيادة نسبة استثماراتهم المخصصة للعقارات السكنية، والسبب الرئيسي لهذا الخيار هو بيع تلك العقارات في مرحلة لاحقة وتوفير ملاذ آمن للثروة^(٣٦). و"اقتصادات اللامساواة"^(٣٧)، يمكن

(٣٤) انظر Ana Swanson, "How secretive shell companies shape the U.S. real estate market", *Washington Post*, 12 April 2016, and Louise Story and Stephanie Saul, "Stream of foreign wealth flows to elite New York real estate", *New York Times*, 7 February 2015.

(٣٥) انظر Transparency International UK, *Corruption on your doorstep: how corrupt capital is used to buy property in the UK* (2015). متاح على الرابط التالي: www.transparency.org.uk/publications/corruption-on-your-doorstep/.

(٣٦) Knight Frank Research, "The Wealth Report 2016: the global perspective on prime property and investment", p. 13. متاح على الرابط التالي: <http://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/wealth-report-2016-3579.pdf>.

(٣٧) انظر Thomas Piketty, *The Economics of Inequality* (Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 2015).

يمكن في الواقع أن تُفسَّر إلى حد بعيد بالتفاوتات في الثروة التي تولدها الاستثمارات السكنية والعقارية^(٣٨). ف شراء منزل برهن عقاري هو استثمار مضاربة يرتبط بأسواق مالية متقلبة، وبالتالي يمكن أن يولد ثروة كبيرة بالاعتماد على رأس مال سهمي ممول بالقروض، وفي الحالة المعاكسة قد يحرم أسراً معيشية من مدخرات تجمعت على مدى الحياة.

٣٥- وأدى الأثر الشديد للثروة والاستثمار الخاص أيضاً إلى إدامة الاستبعاد المكاني وأوجه التفاوت في المدن. ففي جنوب أفريقيا على سبيل المثال، ساهم تأثير الاستثمار الخاص في النواة الحضرية للمدن في استمرار الأنماط التمييزية في منطقة الفصل العنصري، حيث ظل الأثرياء، ومعظمهم من أسر البيض، يقيمون في مناطق قريبة من المركز في حين يعيش أفراد شعب جنوب أفريقيا السود في الضواحي. وهذا "التفاوت المكاني"، الذي أدى بأسر السود الفقيرة إلى البحث عن منزل في المناطق شبه الحضرية التي تشح فيها فرص العمل بدلاً من البحث عن مسكن للإيجار في النواة الحضرية، على سبيل المثال، عمّق فقرهم ورسّخ التفاوت^(٣٩). وأثرت أمثلة مماثلة من التشريد العنصري من المراكز الحضرية والفصل العنصري التي تسود في المدن الكبرى في الولايات المتحدة الأمريكية تأثيراً أشد على الأسر المعيشية الأمريكية المنحدرة من أصول أفريقية التي عانت من آثار الأمولة وأزمة الرهون العقارية^(٤٠). وتؤدي الأمولة أيضاً إلى فصل جنساني. ففي أستراليا، تبين تحاليل أن المعاملات العزباوات ذوات الدخل المتوسط لا يمكنهن تحمّل تكلفة العيش إلا في ضاحية واحدة من ضواحي ملبورن في حين لا يمكنهن تحمل تكلفة العيش في أي مكان من سيدني^(٤١).

٣٦- وفي شبلي المعاصرة، اقترن تملك الأراضي من قبل كبار المستثمرين والمضاربين الذين راكموا الأراضي والممتلكات الفاخرة، بتجديد الأحياء المحرومة، ما أدى إلى تشريد العديد من

(٣٨) انظر Matthew Rognlie, "Deciphering the fall and rise in the net capital share: accumulation or scarcity?" *Brookings Papers on Economic Activity* (Spring 2015), and Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 83

(٣٩) انظر معهد الحقوق الاجتماعية - الاقتصادية في جنوب أفريقيا، Socio-Economic Rights Institute of South Africa, "Edged out: spatial mismatch and spatial justice in South Africa's main urban areas", November 2016 www.seri-sa.org/images/images/SERI_Edged_out_report_Final_high_res.pdf

(٤٠) انظر Jacob Rugh and Douglas Massey, "Racial segregation and the American foreclosure crisis", *American Sociological Review*, vol. 75, No. 5 (October 2010).

(٤١) انظر مجلس الأشخاص المشردين Council to Homeless Persons, "Single working women being locked out of renting in Melbourne", 2 October 2016 http://chp.org.au/wp-content/uploads/2016/10/161002_single-women-locked-out-of-rental.pdf. انظر أيضاً: Calla Wahlquist, "Apartment rent in Sydney and Melbourne beyond reach of many women", *Guardian*, 3 October 2016.

المقيمين التقليديين وجسّد "الأدوار المترابطة التي تؤديها الدولة ومختلف أصحاب رأس المال الاقتصادي في إنتاج وتوزيع وتكريس الاستبعاد والفصل داخل المناطق الحضرية"^(٤٢).

٣٧- وتقوم أسواق السكن المؤمّولة على تحديد الأحياء الفقيرة وتستغل عملية التجديد لتملّك أصول عامة من أجل توليد الثروة الخاصة. وتجذب الخدمات أو المدارس أو الحدائق المحسّنة في الأحياء الفقيرة الاستثمار الذي يدفع بدوره المقيمين في تلك الأحياء إلى الخروج منها. فقد جذب تحويل خط قديم للسكة الحديدية في ويست تشيلسي بمنهاتن إلى ممر عام للمشاة وحديقة عامة مستثمرين أثرياء إلى حي تعيش فيه أسر من طبقات مختلفة، فحولوه بصورة جذرية إلى وحدات سكنية فاخرة تصل كلفتها إلى ملايين عديدة، وتسببوا في تشريد أفراد مقيمين هناك منذ أمد طويل^(٤٣). وفي فانكوفر، ساهم فتح مرافق جديدة للنقل العام في بورنابي، وهي واحدة من المناطق القليلة التي لا تزال تتوفر فيها مساكن مؤجرة بتكلفة ميسورة، في التعجيل بتطوير أبراج مشتركة الملكية وباهظة التكلفة، وأدى إلى تشريد المقيمين الذين لم يعيشوا هناك لمدة عقود فحسب، بل استثمروا أيضاً في تنمية مجتمعهم المحلي.

٣٨- وغالباً ما تتجلى أنماط التفاوت بشكل بارز في البلدان النامية. فإذا تواصلت الاتجاهات الحالية في أفريقيا، فإن عدد الأسر المعيشية التي تعيش في مستوطنات غير رسمية سيستمر في الزيادة في حين يُتوقع أن يزيد عدد الأفراد من أصحاب الثروات الضخمة بنحو ٥٠ في المائة خلال العقد القادم^(٤٤).

هاء- التخلي عن الإدارة السليمة والمساءلة

٣٩- أحدثت أمولة السكن تغيراً جذرياً في علاقة الدول بقطاع السكن وبالجهات التي تكون الدول مسؤولة أمامها عن حقوق الإنسان. فبدلاً من أن تضع الدول سياسات تراعي مصالح السكان وتلبي احتياجاتهم السكنية، يبدو أنها تميل غالباً إلى سن سياسات تهدف إلى إرضاء المؤسسات المالية وتنصاع لأهواء أسواق الائتمان العالمية ورغبات المستثمرين الخواص الأثرياء. ونظراً لهيمنة الائتمان السكني في اقتصادات عديدة، تصبح سياسة السكن المحلية مترابطة مع أولويات واستراتيجيات المصارف المركزية والمؤسسات المالية الدولية التي نادراً ما تُسأل عن التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان بضمان الحصول على السكن اللائق ولا تسعى إلى إشراك أصحاب الحقوق مشاركةً مجدية^(٤٥).

(٤٢) Ernesto López-Morales, "Gentrification in the global South", *City*, vol. 19, No. 4 (2015), p. 569

(٤٣) Kevin Loughran, "Parks for profit: the High Line, growth machines, and the uneven development of urban public spaces", *City & Community*, vol. 13, No. 1 (March 2014), pp. 49-68

(٤٤) Knight Frank Research, "The Wealth Report 2016", p. 13

(٤٥) Ray Forrest, "Globalization and the housing asset rich", *Global Social Policy*, vol. 8, No. 2 (2008), p. 168. الدولة في مجال حقوق الإنسان بضمان الحصول على السكن اللائق ولا تسعى إلى إشراك أصحاب الحقوق مشاركةً مجديةً أتيحيات المصارف المركزي.

٤٠ - والمساءلة أمام المالية العالمية بدلاً من المساءلة عن حقوق الإنسان فرضها بقوة صندوق النقد الدولي وجهات مقرضة أخرى عندما واجهت الحكومات أزمات الديون الخارجية. ونادراً ما تسترشد القرارات التي تُتخذ من المصارف المركزية ووزراء المالية بالتشاور مع المؤسسات المالية الدولية بالمعلومات التي تقدمها الجهات صاحبة المصلحة أو الجهات التي تتدخل في وضع السياسات والبرامج المتعلقة بالسكن. ثم إن العمليات التي وُضعت من أجل التصدي لأزمة الديون في أوروبا الوسطى والشرقية وفي بلدان جنوب شرق أوروبا من خلال "مبادرة فيينا"، على سبيل المثال، شاركت فيها "الجهات صاحبة المصلحة الرئيسية"، وهي تحديداً المصارف المركزية الوطنية والمصارف الأم في أوروبا الغربية إلى جانب مجموعة من المؤسسات المالية الإقليمية والدولية. وعُيِّنت عن هذه العملية منظمات المجتمع المدني والجهات التي تمثل مصالح الأسر المعيشية المقرضة وكذلك الأشخاص الأكثر تأثراً بما يمكن أن يُتخذ من قرارات^(٤٦).

٤١ - وفي ظروف ينبغي فيها للحكومات أن تعتمد على تدابير إيجابية وتخصص الموارد اللازمة لتوفير السكن للأسر المعيشية التي تضررت جراء النكسات الاقتصادية وانتشار البطالة، تحملت فئات كثيرة من الناس التدابير التقشفية التي فرضتها الجهات المقرضة. فقد اتفقت هذه الجهات على إجراء تخفيض حاد في برامج السكن أو إلغائها، وخصخصة السكن الاجتماعي وبيع قدر ضخم من الأصول السكنية والعقارية لصناديق المساهمة الخاصة.

٤٢ - وكما أشار معهد حقوق الإنسان والأعمال التجارية، فإن المؤسسات المالية العالمية ومن يمثلها من محافظي المصارف المركزية ووزراء المالية "يبدو بوجه عام أنها بعيدة كل البعد عن إشراك الجهات صاحبة المصلحة. فهذه المؤسسات هي هيئات مستقلة تُدير شؤونها بذاتها بالاعتماد على نظامها الداخلي الخاص ولا تكون مسؤولة بشكل مباشر أمام العموم"^(٤٧). والحكومات التي تعتمد على النظام المالي والأصول السكنية الممولة لخدمة دينها لا تشجعها المؤسسات المالية العالمية على إدارة نظم الإسكان بما يتوافق مع حقوق الإنسان. بل الأرجح أن تحثها على تقليص برامج السكن وبرامج الحماية الاجتماعية تلبيةً لمتطلبات الشركات المالية ووكالات الإقراض وامثالاً لنظرياتها الاقتصادية.

رابعاً - أمولة السكن في الاقتصادات النامية والناشئة

٤٣ - ركزت البحوث المتعلقة بأمولة السكن على أستراليا وأمريكا الشمالية وأوروبا حيث يستفيد من الائتمانات جزء كبير من السكان وحيث تقع غالبية "المدن العالمية" التي تجذب رأس

(٤٦) انظر Daniela Gabor, *Central Banking and Financialization: A Romanian Account of how Eastern Europe became Subprime* (New York, Palgrave Macmillan, 2011).

(٤٧) انظر Institute for Human Rights and Business, "Human rights and sustainable finance: exploring the relationship", 11 February 2016 www.ihrb.org/focus-areas/finance/. متاح على الرابط التالي: www.ihrb.org/focus-areas/finance/.report-human-rights-and-sustainable-finance-exploring-the-relationship

المال بمقادير غير مسبقة. لذا يجب توخي الحذر عند تحليل مختلف التجارب المتعلقة بالأموال تجنباً للأحكام العامة على الأنماط العالمية التي تستند إلى الظروف الخاصة التي تميز تلك المدن.

٤٤ - ولم يشهد قطاع السكن في الجنوب العالمي زيادة كبيرة في التمويل الموجه إلى تملك المسكن. ففي بوتسوانا وزامبيا وكينيا وناميبيا، على سبيل المثال، لا تتجاوز نسبة السكان المؤهلين للحصول على تمويل عقاري باعتماد المعايير القائمة ١٧ في المائة^(٤٨). ومع ذلك، خضعت المجتمعات المحلية غير الرسمية ذات الدخل المنخفض لسلطة الشركات المالية التي تملك الأراضي والعقارات وتسببت في التفاوتات الشاسعة في الثروة نتيجة تعاطيها مع السكن والأرض كسلع أساسية. وتقدم مجتمعات غاريفونا التي سُردت نتيجة ظهور مدن نموذجية أُقيمت فيها بنايات فاخرة مخصصة للسياح والمقيمين الأثرياء في هندوراس مثلاً على أنواع التشريد والإخلاء القسري التي تحدث في بلدان كثيرة (انظر A/HRC/33/42/Add.2، الفقرة ٥٦). وخيَّرت حكومات محلية ووطنية عديدة تسعى إلى جذب الاستثمارات الرأس مالية بيع الأراضي إلى مطورين عقاريين رئيسيين على حساب المجتمعات الأصلية والفقيرة والذين يعيشون في أوضاع سكنية غير مستقرة.

٤٥ - ويجري بانتظام هدم المستوطنات غير الرسمية في المدن الجنوبية للاستعاضة عنها بمساكن فاخرة وبنايات تجارية من قبيل المراكز التجارية والخدمات العالية الجودة الأخرى الموجهة لأصحاب الدخل القادرين على الإنفاق. وفي لاغوس، نيجيريا، على سبيل المثال، أُبعد ٣٠.٠٠٠ من المقيمين في أحياء أوتودو إغبامي قسراً بعد أن أُضرم النيران في منازلهم الواقعة على الواجهة المائية، وذلك في إطار عملية يُزعم أنها مرتبطة بتطوير بنايات فاخرة. وترك الكثيرون دون مسكن^(٤٩). وفي أماكن أخرى، عندما تُتخذ إجراءات لتحسين المستوطنات غير الرسمية من خلال تطوير الهياكل الأساسية ومنح سندات الملكية الرسمية والائتمانات، تصبح تلك المناطق عرضة للمضاربة وارتفاع التكاليف، ما يدفع بالمقيمين فيها، وبخاصة المستأجرون غير الرسميون، إلى خارج المجتمع المحلي. وتشهد السوق العقارية في مومباي، الهند، حالياً حركة نشطة لجذب استثمارات المضاربة في المستوطنات غير الرسمية، حيث يوفر السكن المحسّن بيئة مواتية للمضاربة العقارية والزيادة في الأسعار^(٥٠).

(٤٨) انظر "Housing Microfinance" Centre for Affordable Housing Finance in Africa، متاح على الرابط التالي: www.housingfinanceafrica.org/projects/housing-microfinance.

(٤٩) تَعْلَن المعلومات المتعلقة بالرسالة ذات الصلة في تقرير المراسلات المشتركة المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الرابعة والثلاثين.

(٥٠) انظر Vandana Desai and Alex Loftus, "Speculating on slums: infrastructure fixes in informal housing in the global South", *Antipode*, vol. 45, No. 4 (2012).

٤٦ - وتبين تجارب الأمولة في الاقتصادات الناشئة وجود قواسم مشتركة عديدة مع التجارب التي شهدتها المدن العالمية^(٥١). ففي ماليزيا، على سبيل المثال، تحولت الشركة الوطنية للرهن العقاري، كاغاماس، التي أنشئت في الأصل من أجل تعزيز فرص الحصول على سكن ميسور التكلفة في إطار سياسة اجتماعية عامة، إلى أكبر جهة مصدرة للسندات المضمونة بأصول في ماليزيا، حيث تستأثر هذه الشركة بأكثر من ٥٠ في المائة من حصة السوق، وهي تسعى إلى ترسيخ وجودها بصفتها "المؤسسة الرئيسية للتوزيع في المنطقة". وقد أدت هذه الشركة دوراً مركزياً في زيادة تملك المساكن على غرار مؤسستي فاني ناي وفردى ماك (Fannie Mae and Freddie Mac) في الولايات المتحدة^(٥٢).

٤٧ - وشهدت جمهورية كوريا تحولاً سريعاً نحو الاقتصاد المؤمّل بعد الأزمة المالية الآسيوية عندما اشترط صندوق النقد الدولي لإنقاذ البنوك الكورية تنفيذ برنامج لإعادة الهيكلة يقوم على تحرير قطاع السكن وخصخصته. وبينما ساهمت زيادة فرص الحصول على الرهن العقاري في ارتفاع معدل تملك المساكن، تشهد جمهورية كوريا حالياً تفاوتاً كبيراً بين الأغنياء والفقراء وهي تسجل أعلى مستوى في مديونية الأسر المعيشية ضمن البلدان الناشئة^(٥٣).

٤٨ - وفي مصر، بعد أن ألغى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٥٠ لسنة ٢٠٠٧ القيود المفروضة على تملك الأجانب للعقارات، ارتفعت أسعار الأراضي بما يزيد على الضعف في مناطق عديدة، وزادت بنسبة ١٤٨ في المائة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١^(٥٤). واقتصر الإقراض العقاري بدرجة كبيرة على الأسر المعيشية الأعلى دخلاً في القاهرة والجيزة، ويوجد في المناطق الحضرية نحو ثلاثة ملايين من المنازل الشاغرة أو غير المكتملة وذلك بإرادة الملاك. ويلاحظ أن الفقر ما فتى ينتشر وأن ما يزيد عن ١٢ مليون شخص يعيشون في مساكن غير منظمة^(٥٥).

٤٩ - وفي المكسيك، اتخذت في بداية عام ٢٠٠٣ مجموعة من الإجراءات المتعلقة بتوزيع القروض العقارية وبجوانب أخرى تتعلق بالأمولة وذلك بمشاركة نشطة من البنك الدولي. وشهدت سوق السكن طفرةً مع زيادة الإقراض العقاري وارتفاع حجم السندات المضمونة برهنون عقارية بمقدار ثلاثة أمثاله ليصل إلى ستة ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة في

(٥١) Bruno Bonizzi, "Financialization in developing and emerging countries: a survey", *International Journal of Political Economy*, vol. 42, No. 4 (2014), p. 91.

(٥٢) نفس المرجع، صفحة ٩٣.

(٥٣) انظر Kyung-Hwan Kim and Miseon Park, "Housing policy in the Republic of Korea", Asian Development Bank Institute Working Paper, No. 570 (April 2016). متاح على الرابط التالي: www.adb.org/sites/default/files/publication/183281/adb-wp570.pdf

(٥٤) يحيى شوكت، "سوق العقارات غير المنظم في مصر: أزمة القدرة على تحمل التكاليف"، معهد الشرق الأوسط، ٥ أيار/مايو ٢٠١٥. متاح على الرابط التالي: www.mei.edu/content/at/egypts-deregulated-property-market-crisis-affordability

(٥٥) انظر البنك الدولي، "توفير مساكن للفقراء في مصر"، ٥ أيار/مايو ٢٠١٥. متاح على الرابط التالي: www.worldbank.org/en/news/feature/2015/05/04/opening-up-housing-to-egypt-s-poorest

عام ٢٠٠٦. غير أن الفوائد الناجمة عن طفرة القطاع العقاري وعن توريق الرهون العقارية لم تشمل الأسر المعيشية التي هي في أمس الحاجة إلى مسكن. وتبين أن التدابير التي اتخذتها الحكومة من أجل تحقيق استقرار القطاع المالي كانت لصالح الشركات المالية وصناديق المعاشات التقاعدية وشركات المساهمة الخاصة التي أصبحت تؤدي دوراً أكثر أهمية في سوق السكن المكسيكية^(٥٦).

٥٠- وفي اقتصادات نامية وناشئة عديدة، لا يزال البنك الدولي، على غرار سائر المؤسسات المالية الدولية والإقليمية، يشجع بنشاط أمولة القطاع كاستراتيجية رئيسية لتلبية الاحتياجات الملحة من السكن، وذلك على الرغم من المؤشرات التي تدل على أن هذه الاستراتيجيات تعجز عن توفير خيارات سكنية للأسر المعيشية التي هي في أمس الحاجة إلى مسكن وتفضي إلى تفاقم التفاوت الاجتماعي - الاقتصادي^(٥٧). وتركز البرامج الإنمائية للبنك الدولي على ما تعتبره البنية الأساسية لتمويل السكن، أي تسجيل سندات الملكية وإجراءات نزع العقارات المرهونة وقواعد الإقراض وصكوك التمويل الطويل الأجل وتحسين سيولة أصول القروض العقارية بغية الحد من تكاليف تأمين مخاطر الائتمان بالنسبة إلى المستثمرين^(٥٨). والنتيجة الحتمية لهذه السياسات، التي اقترنت في حالات كثيرة بتدابير تقشفية قلصت برامج السكن والحماية الاجتماعية، أن البرامج الإنمائية عادةً ما تدعم نشوء نظام سكن مؤمول قد يتعارض مع التزامات الدول بإعطاء الأولوية للذين يعيشون في أشد الأوضاع بؤساً^(٥٩).

خامساً- الافتقار إلى فرص الوصول إلى العدالة وانعدام المساواة وسبل الانتصاف الفعالة

٥١- تصبح عملية الأمولة ممكنة من خلال اتفاقات الإنفاذ القانوني بين المقرضين والمقرضين. وتقوم على أساس نظم قانونية تنظم حقوق الملكية وقوانين التقسيم والعقود، كما تعتمد على نظام يزداد تعقيداً من المعاهدات الدولية والإقليمية التي تحكم شروط ومتطلبات الاستثمار والإجراءات الحكومية التي قد تؤثر في الربحية.

(٥٦) Susanne Soederberg, "Subprime housing goes south: constructing securitized mortgages for the poor in Mexico", *Anitpode*, vol. 47, No. 2 (March 2015), pp. 495-96.

(٥٧) International Bank for Reconstruction and Development and World Bank Group, "World Bank Group support for housing finance" (Washington, D.C, 2016), pp. 22-29. متاح على الرابط التالي: <https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/housingfinance.pdf>.

(٥٨) Loïc Chiquier and Michael Lea, eds., *Housing Finance Policy in Emerging Markets* (Washington, D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2009), p. xlv.

(٥٩) Padraic Kenna, ed., *Contemporary Housing Issues in a Globalized World* (Farnham, Ashgate Publishing, 2014).

٥٢- وترتبط الأمولة المفرطة لقطاع السكن ارتباطاً مباشراً بأنماط احتلال الموازين العامة في معاهدات الاستثمار وفي القوانين المحلية التي لا تعترف بأسبوعية حقوق الإنسان على مصالح المستثمر وتنكر عن الذين يلاقون صعوبة في الحصول على سكن حقهم في الوصول إلى العدالة. ومساءلة المؤسسات المالية والجهات الفاعلة الخاصة مساءلة جديدة عن الحق في السكن ستتطلب تحولاً كبيراً في نظم القوانين والمساءلة القائمة حالياً وستستلزم سبلاً جديدة للوصول إلى العدالة على المستويات المحلي والوطني والدولي.

ألف- معاهدات الاستثمار

٥٣- هناك حالياً نحو ٢ ٥٠٠ معاهدة من معاهدات الاستثمار الثنائية السارية المفعول وزهاء ٣٠٠ معاهدة تتضمن أحكاماً تتعلق بالاستثمار^(٦٠). وتوفر الأحكام الواردة في معاهدات الاستثمار عموماً الحماية للمستثمرين من الإجراءات التي قد تتخذها الدول دون أن تفرض عليهم التزامات باحترام حقوق الإنسان. وتكفل للمستثمرين المعاملة العادلة والمنصفة والحماية من نزع الملكية بشكل مباشر أو غير مباشر إلى جانب ضمانات أخرى وتتيح لهم أيضاً إمكانية اللجوء إلى إجراء تسوية المنازعات بين المستثمر والدولة للحصول على تعويض عن الأضرار الناجمة عن انتهاك تلك الأحكام. ونتيجة هذه الضمانات، يصبح الاستثمار في القطاع السكني والعقاري لأغراض المضاربة ومراكمة الثروة "حقاً" محمياً، وفي الوقت نفسه يمكن للمستثمرين الخواص أن يتذرعوا بالتدابير التي تتخذها الحكومات لتنظيم الاستثمار حمايةً للحق في السكن لرفع شكاوى ضد الدول من أجل الحصول على مبالغ تعويض ضخمة.

٥٤- وعلى سبيل المثال، رُفعت في الفترة الأخيرة شكاوى ضد بنما والجمهورية الدومينيكية ادعى فيها أصحابها أن القرارات التي اتخذتها حكومة كل من البلدين لإلغاء مشاريع مقررة تتعلق بتطوير بنيايات فاخرة حمايةً لأراضي الشعوب الأصلية أو للموارد البيئية هي قرارات تنتهك حقوق المستثمرين بموجب معاهدات الاستثمار الثنائية^(٦١). وهناك حالياً قضية مرفوعة أمام هيئة تحكيم ضد حكومة موريشيوس، وهي قضية حركتها مجموعة من شركات التطوير العقاري من المملكة المتحدة استثمرت في تطوير عقارات فاخرة في موريشيوس وهي تلتزم الآن الحصول على تعويض عن الضرر الناجم عن قرار اتخذته الحكومة بتغيير سياستها في مجال التخطيط العمراني من أجل الحد من هذه المشاريع^(٦٢).

(٦٠) انظر "متصفح اتفاقات الاستثمار الدولية". متاح على الرابط التالي: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

(٦١) انظر قضية مايكل بالنتاين ولينل بالنتاين ضد الجمهورية الدومينيكية، إشعار بالتحكيم وبيان دعوى، ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، وقضية ألفاريز ومارين كوربوريشين، شركة خفية الاسم، وآخرين ضد بنما، (٢٠١٥)، المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار، القضية ARB/15/14.

(٦٢) انظر توماس غوسلينغ وآخرون ضد جمهورية موريشيوس، (٢٠١٦)، المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار، القضية رقم ARB/16/32.

٥٥- ومجرد التهديد بهذا النوع من الدعاوى يمكن أن يكون له أثر توجيهي على سياسة الدولة في مجال السكن. وغالباً ما تفضي إجراءات التحكيم المتعلقة بمعاهدات الاستثمار إلى قرارات بدفع ملايين الدولارات تعويضاً عن الضرر، وهي بالتالي تُعدُّ بمثابة عامل يثني الدول عن سن وإنفاذ تدابير تنظيمية تحد من ربحية الأصول السكنية أو العقارية التي يشتريها المستثمرون الأجانب. أما الذين قد يُنتهك حقهم في السكن اللائق بسبب عجز الدولة عن تنظيم أنشطة المستثمرين الأجانب وأرباحهم القائمة على المضاربة، فلا تتوفر لديهم سوى قلة قليلة من سبل الانتصاف، إن وجدت، ولا إمكانية لهم البتة لالتماس تعويضات بالمبالغ التي يطلبها المستثمرون الخواص. وهذا التفاوت في فرص الوصول إلى سبل الانتصاف يفضي بدوره إلى اختلال فيما يتعلق بمسؤولية الدولة وأولوياتها.

باء- المحاكم المحلية

٥٦- إن المحاكم المحلية التي تبت القضايا المتعلقة بالسكن والتمويل تميل أيضاً إلى حماية المستثمرين وإلى إنفاذ الأحكام التي تنظم العلاقة التعاقدية للدائنين والمقرضين مع كل من آحاد الأسر المعيشية والدول، دون مراعاة اختلال التوازن في علاقات القوة أو تبعات الوسائل المعتمدة لفرض السداد على حقوق الإنسان^(٦٣). ونادراً ما وردت إشارة إلى الحق في السكن اللائق في قرارات نزع العقارات المرهونة وما يليها من عمليات إخلاء، وذلك على الرغم من أن تلك القضايا لها صلة واضحة بهذا الحق.

٥٧- وفي بعض الحالات، أدت المحاكم دوراً هاماً في إثبات مسؤولية المؤسسات المالية عن ممارساتها في مجال الإقراض التي تقوم على التمييز والاستغلال الفاحش، ولكن دون الإشارة إلى الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. وفي قضية نُظر فيها في الفترة الأخيرة، قضت محكمة الاستئناف للدائرة الحادية عشرة في الولايات المتحدة الأمريكية لصالح مدينة ميامي التي رفعت قضية ضد مصرف أمريكا ومؤسسة ويلز فارغو (Wells Fargo) بسبب ممارسات تقوم على التمييز والاستغلال الفاحش في علاقة بأزمة الرهون العقارية^(٦٤). ونظرت المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا مؤخراً في قضية تتعلق بخطة احتيالية وضعتها مجموعة من المستثمرين وشركة تمويل كبدت المئات من أصحاب المنازل خسائر جسيمة تمثلت في فقدان منازلهم وتبخر مدخراتهم. ورفضت المحكمة طلب المصارف تحميل المسؤولية لصاحب المسكن عن تخلفه عن سداد دين مستحق للمصرف، معتبرة أن على المجموعات المصرفية القوية التي تمتلك موارد كافية أن تتأكد

(٦٣) انظر Lauren E. Willis, "Introduction: why didn't the courts stop the mortgage crisis?", *Loyola of Los Angeles Law Review*, vol. 43, No. 4 (January 2010), and Ada Colau and Adrià Alemany, *Mortgaged Lives: From the housing bubble to the right to housing* (Journal of Aesthetics & Protest Press, Los Angeles, Leipzig and Lon, 2014), pp. 165-167.

(٦٤) انظر قضية مدينة ميامي ضد شركة مصرف أمريكا، الدائرة الحادية عشرة لمحكمة الاستئناف في الولايات المتحدة، القضية رقم ١٤-١٤٥٤٣.

من مدى مشروعية الصفقة التي تُبرمها مع عملائها قبل أن تُقرضهم أموالاً وتكسب فوائد من القروض التي تمنحها^(٦٥).

٥٨- ومع ذلك، ثمة تنوع وتباين كبيران في الكيفية التي تتناول بها القوانين المحلية حالات التخلف عن سداد الرهون العقارية أو الإيجارات والكيفية التي تبت بها المحاكم هذه الحالات. ففي ولايات قضائية عديدة، يشكل نزاع العقارات المرهونة ممارسة شائعة في حالات التأخر عن سداد الرهون العقارية بصرف النظر عن سبب المتأخرات وتبعات نزاع العقار. ويلاحظ عموماً أن مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان التي تقضي مثلاً بأن لا يُلجأ إلى الإخلاء عندما تؤدي هذه العملية إلى التشرد، لا تطبقها المحاكم المحلية كما يجب على حالات الإخلاء المرتبطة بالتأخر عن سداد الرهون العقارية أو سعر الإيجار. وتعرب المقررة الخاصة عن الانشغال من أن "وسيلة" الإخلاء من البيوت تطبق بشكل روتيني في حالة عدم سداد القروض العقارية رغم توافر خيارات عديدة أخرى أمام المحاكم لفرض السداد أو إعادة هيكلة الديون دون الاحتجاج بالسلطات التي تخول الدولة الاستيلاء على العقار أو إخلاء الأفراد من بيوتهم، ومن بين هذه الخيارات فرض خطط للسداد أو احتجاز المبالغ المستحقة من الأجر. وتؤثر عمليات نزاع العقارات المرهونة والإخلاء تأثيراً شديداً في صحة الأفراد ورفاههم ويمكن أن تؤدي إلى حرمان الوالدين من حضانة أطفالهم^(٦٦). فهذه تبعات غير مقبولة للتخلف عن سداد الرهون العقارية أو الإيجارات في حين توجد خيارات عديدة أخرى. زد على ذلك أن مثل هذه القرارات تتعارض عموماً مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٥٩- وفي بعض الولايات القضائية الأخرى، لا يجوز للمحاكم أن تأذن بنزع العقارات المرهونة بسبب التخلف عن سداد الرهن العقاري وتأخذ بإجراءات بديلة يحددها نص القانون. فقد ألغي إجراء نزع العقارات المرهونة في آيرلندا عقب الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨، ولكن أُتيح في الوقت نفسه إجراء مشابه لإجراء نزع العقارات المرهونة تمارسه الشركة العامة لإدارة الأصول، أي الوكالة الوطنية لإدارة الأصول في آيرلندا^(٦٧). وفي البرازيل، يمنع القانون نزع العقارات المرهونة عندما تُستخدم العقارات السكنية من قبل أصحابها لأغراض السكن، وذلك على الرغم من السبل التي طورتها الجهات المقرضة للالتفاف على هذه القيود المفروضة قانوناً^(٦٨). وفي الصين، هناك أحكام تتعلق بخيارات عديدة أخرى لتحصيل الديون التي لم تسدد، ولا يُسمح بنزع

(٦٥) انظر مصرف أبسا ضد مور وطرفاً آخر (CCT 03/16)، المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا.

(٦٦) Colau and Alemany, *Mortgaged Lives*, pp. 165-167.

(٦٧) انظر Ireland, Land and Conveyancing Law Reform Act 2009 and National Asset Management Agency Act 2009.

(٦٨) Bruno Martins, Eduardo Lundberg and Tony Takeda, "Housing finance in Brazil: institutional improvements and recent developments", Inter-American Development Bank Working Paper, No. 269 (2011), pp. 8-9. متاح على الرابط التالي: www.iadb.org/document.cfm?pubDetail=1&id=36411946.

العقارات المرهونة إلا بعد استنفاد جميع الخيارات المتاحة الأخرى^(٦٩). أما في إسبانيا، فلا يعني نزع العقار المرهون إعفاء الشخص المعني من أي التزام فيما يتعلق بالتأخر في سداد الرهن العقاري، أي أن صاحب المسكن المدين يبقى مطالباً بمواصلة سداد المبالغ التي تأخر عن دفعها حتى بعد أن يفقد منزله^(٧٠).

٦٠- وفي أول حالة عُرضت على اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي قضية *إ. د. ج. ضد إسبانيا*، نظرت اللجنة في التزامات الدول بضمان الوصول إلى العدالة في سياق الإجراءات المتعلقة بنزع العقارات المرهونة. وبما أن المحكمة المحلية لم تبذل العناية الواجبة، لم تستلم صاحبة البلاغ أي إشعار فيما يتعلق بإجراءات الحجز على العقار المرهون ولم تتلق أي إخطار آخر قبل صدور الأمر بالبيع بالمزاد العلني. وفي هذه الظروف، خلصت اللجنة إلى أن حق صاحبة البلاغ في الوصول إلى العدالة لحماية حقها في السكن قد انتهك. ورأت اللجنة أن "هذا الإشعار بدعوى الحجز العقاري ينبغي أن يكون ملائماً، وفقاً لمعايير العهد المنطبقة على الحق في السكن"^(٧١). وأوضحت اللجنة أنه ينبغي لإسبانيا أن تمتنع عن الإخلاء إن لم تُوفر ضمانات اتباع الإجراءات القانونية الواجبة، مؤكدة أنه "ينبغي كفالة الحق في السكن للجميع بصرف النظر عن دخلهم أو إمكانية استفادتهم من موارد اقتصادية"^(٧٢).

٦١- وفي تلك القضية، أمكن لصاحبة البلاغ أن تبقى في منزلها ولم تنظر اللجنة في مسألة ما إذا كان إجراء نزع العقار المرهون وإخلاء صاحبة المنزل من منزلها، مع ما ينطوي عليه ذلك الإجراء من خطر التشرد، إجراءً معقولاً في قضية تتعلق بالتخلف عن سداد رهن عقاري أو إيجار أو ما إذا كان الإجراء يتنافى مع التزامات الدولة باحترام الحق في السكن اللائق. ويُؤمل أن تُبحث هذه المسألة وتُوضَّح في قضايا تُعرض مستقبلاً على اللجنة وهيئات أخرى من هيئات حقوق الإنسان. وترى المقررة الخاصة أن هذه الممارسة المنتشرة على نطاق واسع، والمتمثلة في حرمان الأشخاص من منازلهم كسبيل للانتصاف في حالة التأخر عن سداد رهن عقاري أو إيجار مستحق، ينبغي أن تخضع لاستعراض يتسم بصرامة أكبر من تلك التي طبعت الإجراءات التي اتبعتها حتى الآن المحاكم المحلية وهيئات الدولية لحقوق الإنسان لدى تناولها لهذه المسألة.

(٦٩) Tien Foo Sing, Yonglin Wang and Daxuan Zhao, "Impact of foreclosure laws on mortgage loan supply and performance", 10 September 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2837333.

(٧٠) Colau and Alemany, *Mortgaged Lives*, pp. 165-167.

(٧١) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قضية *إ. د. ج. ضد إسبانيا*، الفقرة ١١-١.

(٧٢) انظر تعليق اللجنة العام رقم ٤ (١٩٩٢) بشأن الحق في السكن الملائم، الفقرة ٧.

جيم - الأعمال التجارية وحقوق الإنسان

٦٢ - تتيح المعايير الناشئة المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان والاهتمام المتزايد بالمسؤولية الاجتماعية للشركات سبلاً إضافية يمكن من خلالها تعزيز المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بأموال السكن وتوفير سبل فعالة للانتصاف من هذه الانتهاكات.

٦٣ - وتشكل المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف" إطاراً مرجعياً للمسؤوليات التي تقع على عاتق شركات الأعمال التجارية في مجال حقوق الإنسان. ويستند الإطار إلى ثلاث ركائز: (أ) التزام الدول بالحماية من انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها الشركات؛ (ب) مسؤولية مؤسسات الأعمال التجارية عن احترام حقوق الإنسان، ومن ثم التزامها بعدم التسبب أو المساهمة في أي آثار سلبية على حقوق الإنسان؛ (ج) التزام الدول بأن تتيح للضحايا إمكانية الوصول إلى سبل انتصاف فعالة عندما تُنتهك الحقوق. ويُطبق إطار مماثل في الميثاق العالمي الذي وضعته الأمم المتحدة والذي يتضمن عشرة مبادئ، يتعلق المبدأ الأول منها بالالتزام بمؤسسات الأعمال التجارية بدعم وحماية حقوق الإنسان المعلنة دولياً، والامتناع عن المشاركة في انتهاكات حقوق الإنسان^(٧٣). وتوفر المبادئ المتعلقة بالاستثمار المسؤول، التي أطلقتها المبادرة المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والميثاق العالمي في عام ٢٠٠٦ إطاراً طوعياً لإدراج القضايا البيئية والاجتماعية والمتعلقة بالحوكمة في الممارسات المتصلة بصنع القرارات والملكية. ويبلغ عدد الأطراف الموقعة على المبادرة أكثر من ١ ٢٠٠ مؤسسة للاستثمار تدير أصولاً تقدر قيمتها بـ ٤٥ تريليون دولار من دولارات الولايات المتحدة^(٧٤).

٦٤ - ورغم التركيز المتزايد على أهمية الأعمال التجارية وحقوق الإنسان وعلى الرغم من أن قطاع السكن يمثل أكبر قطاعات الأعمال التجارية في العالم، فإن الاهتمام بالتزامات مؤسسات الأعمال التجارية والشركات المالية التي تنشط في القطاع العقاري والسكني فيما يتصل بالحق في السكن اللائق، اهتمام محدود جداً. فالدليل العملي لإدماج القضايا البيئية والاجتماعية والمتعلقة بالحوكمة في مجال الاستثمار في الأسهم، على سبيل المثال، لا يتضمن إشارة واحدة إلى حقوق الإنسان في علاقتها بالاستثمار في السكن والعقارات الأخرى. زد على ذلك أن المنظمة الدولية للجان الأوراق المالية، التي ينظم أعضاؤها أكثر من ٩٥ في المائة من أسواق رأس المال العالمية، لم تعالج الدور المركزي الذي ينبغي أن تؤديه حقوق الإنسان بوجه عام، والحق في السكن بوجه خاص، في تنظيم أسواق رأس المال^(٧٥).

(٧٣) انظر www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-1

(٧٤) انظر www.unglobalcompact.org/take-action/action/responsible-investment

(٧٥) انظر Tajinder Singh, Deputy Secretary General of the International Organization of Securities Commission, "IOSCO initiatives and the challenges going forward", remarks to the Annual General Meeting and Conference of the International Council of Securities Associations, Stockholm, 23 May 2016. متاح على الرابط التالي: www.iosco.org/library/speeches/pdf/20160523 - Tajinder-Singh.pdf

٦٥- وتؤثر القرارات التي تتخذها الشركات والمؤسسات المالية العالمية وشركات المساهمة الخاصة فيما يتعلق بالحصول على الائتمان ونزع العقارات المرهونة وأولويات مشاريع التطوير تأثيراً مباشراً في التشرد والمشردين وفي الحصول على السكن بتكلفة ميسورة. ويمكن أن يؤدي اعتماد سياسات تدريجية تحدد المسؤولية الاجتماعية للشركات من قبل المستثمرين في القطاع السكني والعقاري دوراً هاماً في إعادة توجيه الاستثمار باتجاه الوظيفة الاجتماعية للسكن والمضي قدماً في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

٦٦- ويجب أن تعترف المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان بمسؤولية المستثمرين الخواص وبالالتزامات الجهات المعنية بتنظيم أسواق رأس المال فيما يتعلق بتلبية احتياجات المجموعات الضعيفة والمهمشة من خلال استراتيجيات استثمار شاملة للجميع، وفيما يتعلق أيضاً بالمساهمة في أعمال الحق في السكن وتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وجدول الأعمال الحضري الجديد.

سادساً- تدابير السياسات العامة الرامية إلى التصدي لأزمة السكن

٦٧- تميل تدابير السياسات العامة المتخذة للتصدي لأزمة قطاع السكن إلى إعطاء الأولوية لدعم المؤسسات المالية بدلاً من تلبية احتياجات الذين يواجهون صعوبة في أعمال حقهم في السكن اللائق. فالمبالغ التي أنفقت من أجل إنقاذ المصارف والمؤسسات المالية بعد الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨ فاقت بكثير المبالغ التي أنفقت من أجل مساعدة ضحايا الأزمة. وفي واقع الأمر، قلصت حكومات وطنية عديدة بدرجة كبيرة برامجها المتعلقة بالسكن. وكما ذكر أعلاه، لا يزال البنك الدولي يشجع "التحرير المالي" بدلاً من تدخل الدولة النشط لتوفير السكن في الاقتصادات الناشئة، وذلك على الرغم من أن الأدلة تبين أن الأزمة تؤدي عموماً إلى زيادة التفاوتات ولا تتصدى لاحتياجات الملايين من الأسر المعيشية التي تعاني من التشرد أو تعيش في مساكن غير منظمة تسود فيها ظروف مزرية للغاية^(٧٦).

٦٨- ومع ذلك، بدأ عدد من الحكومات الوطنية ودون الوطنية يعالج آثار تدفقات رأس المال الزائدة والأمولة على القدرة على تحمل تكاليف السكن وفرص الحصول على سكن بالنسبة إلى الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. واتخذت مبادرات على الصعيدين الوطني ودون الوطني توفر عدداً من الأدوات التي يمكن على الأقل أن تكبح جماح الأمولة وتخفف من آثارها.

٦٩- وتصدياً لأزمة الرهون العقارية في إسبانيا، سنت منطقتا الأندلس وكاتالونيا المتمتعان بالحكم الذاتي قوانين تدريجية تؤكد صراحة الوظيفة الاجتماعية للسكن وتيسر عمليات نزع

(٧٦) انظر World Bank Group, "World Bank International Bank for Reconstruction and Development and World Bank Group, "World Bank Group support for housing finance". انظر أيضاً Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 73.

ملكية المساكن الشاغرة بصورة مؤقتة^(٧٧). وأدرجت في تشريعات كاتالونيا أيضاً أحكام تمنع نزع العقارات المرهونة وعمليات الإخلاء التي يمكن أن تفضي إلى التشرّد^(٧٨). غير أن المحكمة الدستورية ألغت هاتين المبادرتين الإقليميتين معتبرةً أنهما تشكلان تعدياً على اختصاص الحكومة الوطنية وتتعارضان مع المصالح الاقتصادية العامة للبلد^(٧٩). ورداً على قرار المحكمة الدستورية، على الأقل في حالة كاتالونيا، طُرح التشريع من جديد مع إدخال بعض التعديلات ووافق عليه برلمان كاتالونيا^(٨٠).

٧٠- وفرضت دول عديدة، بما فيها تايلند والصين والفلبين وفيت نام والنمسا، قيوداً على الأجانب الراغبين في شراء عقارات سكنية. فقد فرضت مقاطعات كولومبيا البريطانية في كندا ضريبة بنسبة ١٥ في المائة على كل أجنبي يقتني منزلاً^(٨١). ووافقت مدينة فانكوفر في الفترة الأخيرة على ضريبة بنسبة ١ في المائة من المقرر أن تطبق على المستثمرين الأجانب والمحليين عن كل منزل شاغر، وذلك بغية التصدي لمشكلة المنازل الشاغرة التي يُقدر عددها بنحو ٢٠ ٠٠٠ في سوق محبومة تقوم على المضاربة. وستُخصّص إيرادات هذه الضريبة للاستثمار في مبادرات توفر السكن بتكلفة ميسورة^(٨٢).

٧١- وفي بلدان أخرى، فُرضت ضرائب على الممتلكات الفاخرة. فسنغافورة تفرض ضريبة بنسبة ١٨ في المائة على مبيعات العقارات^(٨٣) ورسوماً جبائية إضافية يدفعها الملاك والمستثمرون الأثرياء على كل عملية شراء، وتُستخدم الإيرادات لمساعدة ذوي الدخل المنخفض على تملك

(٧٧) انظر Aalbers, *The Financialization of Housing*, p. 73.

(٧٨) انظر منطقة كاتالونيا المتمتعة بالحكم الذاتي، إسبانيا، Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, arts. 2, 3 and 4 وDecreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.

(٧٩) انظر (BOE-A-2015-6831, 19 June 2015), www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-6831 and www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-5337, (BOE-A-2016-5337, 3 June 2016).

(٨٠) انظر Clara Blanchar, “Cataluña recupera la ley contra los desahucios que anuló el Constitucional”, *El País*, 22 December 2016.

(٨١) British Columbia, Ministry of Finance, “Additional property transfer tax on residential property transfers to foreign entities in the Greater Vancouver Regional District: Property Transfer Tax Act” (27 July 2016). متاح على الرابط التالي: www2.gov.bc.ca/assets/gov/taxes/property-taxes/property-transfer-tax/forms-publications/is-006-additional-property-transfer-tax-foreign-entities-vancouver.pdf.

(٨٢) انظر City of Vancouver, “Empty homes tax” متاح على الرابط التالي: <http://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx>.

(٨٣) نفس المرجع أعلاه.

منزل^(٨٤). وتقرر في بلدان عديدة، بما فيها ألمانيا والصين وماليزيا، فرض ضريبة على المضاربة العقارية^(٨٥). أما القرار الذي أُعلن في الصين في بداية عام ٢٠١٣ بعد عودة الأنشطة القائمة على المضاربة في سوق السكن، فيتمثل في فرض ضريبة بنسبة ٢٠ في المائة على عائدات رأس المال^(٨٦)، وفي مقاطعة تايوان الصينية يدفع أصحاب العقارات السكنية ضريبة بنسبة ١٥ في المائة على سعر بيع عقاراتهم إن هم قرروا بيعها في غضون سنة واحدة من تاريخ الشراء و ١٠ في المائة في حالة بيعها في غضون سنتين.

٧٢- واختارت بعض الحكومات أن تشجع على الأخذ بنهج أكثر شمولاً لإزاء الاستثمار الخاص في السكن، وذلك على شكل حوافز مالية تشجع على تطوير وحدات سكنية ميسورة التكلفة. وتمول الحكومة الجزائرية، مثلاً، تطوير المساكن المعدة للإيجار والمخصصة للأسر المعيشية التي يقل دخلها عن مرة ونصف الحد الأدنى للأجر، وذلك بتوفير أراضي حكومية بالمجان. ووضعت الحكومة أيضاً برنامجاً للاستئجار تمهيداً للتملك في لصالح الأسر المعيشية التي تنعدم لديها القدرة على توفير الدفعة الأولية^(٨٧). وتشترط حكومات أخرى أن يلتزم المطورون العقاريون بنسبة مئوية محددة من الوحدات السكنية الميسورة التكلفة. وقد أعلن عمدة لندن في الفترة الأخيرة أن مطوري المشاريع العقارية سيقع عليهم التزام بأن تكون نسبة ٣٥ في المائة من المنازل الجديدة التي يتعهدون ببنائها ميسورة التكلفة حقاً^(٨٨).

٧٣- وكما تكون هذه البرامج أو الاتفاقات فعالة، يجب أن تصمم تصميمًا جيدًا وأن تخضع للرصد. وعلى سبيل المثال، لا تعكس تعاريف "القدرة على تحمل التكلفة" دائماً مستويات الدخل الحقيقية للذين هم في حاجة إلى مسكن، وغالباً ما تنعدم آليات المساءلة التي تكفل الأداء الجيد لمطوري المشاريع السكنية. إضافة إلى ذلك، أفضت الاتفاقات المتعلقة بإدراج السكن الميسور التكلفة في مشروعات التطوير في بعض الحالات إلى وصم المستأجرين الذين يشغلون الوحدات السكنية الميسورة التكلفة. ومن ثم نشأت ظاهرة "مدخل الفقراء"، حيث

(٨٤) انظر Sock-Yong Phang and Matthias Helbie, "Housing policies in Singapore", Asian Development Bank Institute Working Papers, No. 559 (Tokyo, Asian Development Bank Institute, 2016). متاح على الرابط التالي: www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adb-wp559.pdf.

(٨٥) Andrew Heywood and Paul Hackett, "The case for property tax speculation", Smith Institute discussion paper (Smith Institute, 2013), p. 12. متاح الرابط التالي: <https://smithinstitutethinktank.files.wordpress.com/2014/11/the-case-for-a-property-speculation-tax.pdf>.

(٨٦) نفس المرجع أعلاه.

(٨٧) Centre for Affordable Housing Finance in Africa, "2014 Yearbook: housing finance in Africa: a review of some of Africa's housing finance markets" (South Africa, November 2014). متاح على الرابط التالي: www.housingfinanceafrica.org/wp-content/uploads/2014/11/CAHF-14.11.2014-small.pdf.

(٨٨) Dave Hill, "Sadiq Khan sets out key plans for more 'genuinely affordable' London homes", *Guardian*, 29 November 2016.

يُفصل المستأجرون من ذوي الدخل المنخفض عن المقيمين الأيسر حالاً، ويضطرون إلى الدخول من أبواب منفصلة أقل جاذبية وإلى استخدام خدمات قائمة على الفصل، من قبيل مرافق غسل الملابس وسلالات القمامة^(٨٩).

٧٤- واتُّخذت أيضاً مجموعة من المبادرات في عدد من الدول والمدن لإتاحة فرص الحصول على الائتمان للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض بالاستناد إلى نماذج بديلة للتمويل البالغ الصغر تخضع لرقابة المجتمع المحلي. والتمويل البالغ الصغر، سواء أكان متأتياً من منظمات غير حكومية أو مؤسسات صغرى توفر الإقراض، يتيح للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض تمويل البناء بمرور الزمن، عادة في مناطق غير مشمولة بالتخطيط العمراني.

سابعاً- الاستنتاجات والتوصيات: الطريق إلى المستقبل

٧٥- رغم العناصر الإيجابية الواردة في تدابير السياسات العامة التي وضعتها بعض الدول، فإن الإجراءات التي اتُّخذت لم تكن ثابتة عموماً وجاءت على شكل ردود فعل للتصدي للتسارع المحموم في الأسواق ومبادرات محدودة من أجل زيادة فرص الحصول على الائتمان. أما القضايا العامة الأوسع نطاقاً المتعلقة بأمولة السكن وتحويله إلى سلعة كسائر السلع الأساسية، فظلت في معظمها دون معالجة. فما ينقص هو أن تستعيد الدول سيطرتها على نظم السكن من أسواق الائتمان العالمية وتعتمد، بالتعاون مع المجتمعات المتأثرة وبدعم ومشاركة المصارف المركزية والمؤسسات المالية، إلى إعادة تنظيم تمويل السكن والاستثمار العالمي في هذا القطاع حول الهدف المتمثل في إتاحة السكن اللائق للجميع بحلول عام ٢٠٣٠.

٧٦- ووقفت دول عديدة موقفاً سلبياً إزاء ديناميات الأسواق المتحررة ولم تتخذ الإجراءات المناسبة لمواءمة الاستثمار الخاص مع الحق في السكن اللائق. فالدول بمنحها إعانات مالية لتيسير تملك المساكن وإعفاءات ضريبية للمستثمرين ومساعدات من أجل إنقاذ المصارف والمؤسسات المالية، قد دَعَمَت الأمولة المفرطة للسكن على حساب البرامج الموجهة إلى من هم في حاجة ماسة إلى مسكن. ويبدو أن هناك تفاوتاً كبيراً بين ما خصصته الدول من عناية وآليات وموارد لدعم أمولة السكن، والعجز الكامل لهذا القطاع عن إنفاذ الحق في السكن اللائق.

٧٧- وتفيد المقررة الخاصة بأن المضي قدماً يتطلب تحولاً ثابتاً بحيث تكفل الدولة أن جميع الاستثمارات في قطاع الإسكان تعترف بوظيفته الاجتماعية وبالالتزامات الدول المتعلقة بحقوق الإنسان في هذا الصدد. ويتطلب هذا تغييراً في العلاقة بين الدولة والقطاع المالي، بحيث يصبح إنفاذ حقوق الإنسان الهدف الأسمى، لا مجرد التزام

(٨٩) Hilary Osborne, "Poor doors: the segregation of London's inner-city flat dwellers", *Guardian*, انظر 25 July 2014.

ثانوي أو لا يحظى بالاهتمام. وتعتقد المقررة الخاصة أنه يمكن تحقيق ذلك عن طريق إقامة حوار بناء بين الدول والجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان وهيئات التنظيم المالي على الصعيدين الدولي والمحلي وشركات المساهمة الخاصة والمستثمرين الرئيسيين ومشاركة مختلف هذه الجهات مشاركة بناءة. ومن أجل تهيئة الظروف المواتية لعلاقات التواصل الجديدة هذه وتحقيق التحول المنشود، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) ينبغي وضع مبادرات جديدة تكون بمثابة همزة وصل بين الأوساط المالية الخاصة والأوساط المالية الحكومية وقطاع الإسكان والجهات المعنية بالتخطيط وهيئات حقوق الإنسان. وتوصي المقررة الخاصة بعقد اجتماع دولي رفيع المستوى تشارك فيه الدول والمؤسسات المالية الدولية وهيئات حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني والخبراء المعنيون من أجل وضع استراتيجية لإشراك الهيئات التنظيمية المتدخلة في القطاع المالي والجهات الفاعلة في تحقيق الهدف المتمثل في توفير السكن اللائق للجميع بحلول عام ٢٠٣٠؛

(ب) ينبغي أن تتضمن الاستراتيجيات التي تضعها الدول والحكومات المحلية لتحقيق الغاية ١١-١ من أهداف التنمية المستدامة وجدول الأعمال الحضري الجديد مجموعة كاملة من التدابير الضريبية والتنظيمية وغيرها من تدابير التخطيط بهدف إعادة تصنيف السكن كمنفعة اجتماعية، وتطوير نظام سكن شامل للجميع، ومنع المضاربة والمراكمة المفرطة للثروة؛

(ج) ينبغي أن تعترف معاهدات التجارة والاستثمار بأسبقية حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في السكن، وتكفل للدول ممارسة الصلاحيات الكاملة لتنظيم الاستثمار الخاص بما يضمن إعمال الحق في السكن؛

(د) ينبغي، على سبيل الأولوية، وضع مبادئ توجيهية في مجال الأعمال التجارية وحقوق الإنسان تخصّ تحديدًا الجهات الفاعلة المالية التي تتدخل في نظام السكن؛

(هـ) ينبغي للدول أن تستعرض جميع القوانين والسياسات المتعلقة بنزع العقارات المرهونة والمديونية والسكن لضمان اتساق قوانينها وسياساتها مع الحق في السكن اللائق، بما في ذلك الالتزام بمنع أي عملية إخلاء تفضي إلى التشرد؛

(و) يجب على الدول أن تتحقق من أن المحاكم والهيئات القضائية بمختلف أنواعها ومؤسسات حقوق الإنسان تعترف بأسبقية حقوق الإنسان وتطبق هذا المبدأ وتفسر قوانينها وسياساتها المحلية المتصلة بالسكن وتمويله بما يتسق مع الحق في السكن اللائق؛

(ز) ينبغي لهيئات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية والوطنية أن تكرّس المزيد من الاهتمام لمسألة الأمولة وأن توضح للدول، عن طريق حوار بناء يُجرى في إطار عمليات الاستعراض الدوري ولدى النظر في الحالات الفردية، التزاماتها في ما يتصل بأمولة السكن.
