الأمم المتحدة

HSP/OEWG-H.2025/INF/3

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

برنامج الموئل

Distr.: General
25 November 2025

Arabic
Original: English

فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالسكن اللائق للجميع
الدورة الثانية
نيروبي، 22 و23 تشرين الأول/أكتوبر 2025
البند 3 من جدول الأعمال المؤقت*

النظر في نتائج الاجتماعات التحضـيرية لما بين الدورات، بما في ذلك مشاريع التوصيات

التوصيات المقترحة بشأن تأمين حيازة السكن**

مذكرة من الأمانة

1- استناداً إلى المناقشات التي جرت في الدورة الأولى لفريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بتوفير السكن اللائق للجميع، حُدد موضوع تأمين الحيازة موضوعا ذا أولوية وأدرجه الرئيسان المشاركان للفريق العامل في خارطة الطريق لرئاستهما، والتي وُضعت بعد تعيينهما في شهر كانون الأول/ديسمبر 2024. وبناء على هذا القرار، عُقد اجتماع لفريق خبراء في 11 حزيران/يونيه 2025، بمشاركة 45 خبيراً تقنياً لتحديد التحديات والاتجاهات الرئيسية في مجال تأمين الحيازة وصياغة مشاريع توصيات. وبعد ذلك نُظم اجتماعان فيما بين الدورات في 25 حزيران/يونيه 2025، وضم الاجتماعان 126 مشاركًا أجروا استعراضًا للوثائق الأساسية وقدموا مدخلات موضوعية وساهموا في تنقيح مشاريع التوصيات والتحقق من صحتها. وضمنت العملية تمثيلاً واسعاً يشمل كلاً من الخبرة التقنية والمنظورات المؤسسية.

أولاً- معلومات أساسية

ألف- تأمين الحيازة كحجر زاوية في الخطة العالمية للإسكان

2- الحيازة المضمونة عنصر بالغ الأهمية من عناصر توفير السكن اللائق، وهذه الأهمية تؤكدها المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 11-1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليق العام رقم 4 المطابق للمادتين بشأن الحق في السكن اللائق. وتدعو الخطة الحضرية الجديدة لعام 2016 الدول الأعضاء إلى منع عمليات الإخلاء القسري، وكفالة تأمين الحيازة – لا سيما لسكان المستوطنات العشوائية – ودمج جميع أشكال الحيازة (الرسمية وغير الرسمية والعرفية والمجتمعية) في تخطيط استخدام الأراضي،

* HSP/OEWG-H.2025/1.

** لم تخضع النسخة الأصلية باللغة الإنكليزية لهذه المذكرة لتحرير رسمي.

مع التمسك أيضا بالوظيفة البيئية والاجتماعية للأراضي كمبدأ توجيهي. ويقر هذا المبدأ بأن الأرض ليست أصلًا اقتصاديًا في المقام الأول، ولكنها تؤدي وظائف إيكولوجية، مثل دعم التنوع البيولوجي والمرونة والاستخدام المستدام للموارد، ووظائف اجتماعية تعزز وصول الجميع إليها والتماسك الاجتماعي والرفاه الجماعي للمجتمعات.

3- وإن الحقوق المتعلقة بالسكن والأراضي المعترف بها والمضمونة، سواء كانت مدعومة بسند ملكية مسجل، أو بحقوق عرفية معترف بها قانونًا، أو بترتيبات جماعية، أو باتفاقات إيجار أو غيرها من أشكال الحيازة، تمكّن الأسر المعيشية من إجراء تحسينات تدريجية للسكن، والوصول إلى الموارد المالية، والمطالبة بالخدمات الأساسية والاستثمار في أحيائها. وعلى العكس من ذلك، تسهم الحيازة غير المضمونة في إدامة دورة الفقر وعدم الاستقرار والتعرض لتأثير أسواق المضاربة على الأراضي. كما أن عدم وجود حقوق مضمونة في الأراضي يعرّض السكان للتهديد المستمر بالإخلاء القسري والاستبعاد من الخدمات الأساسية والتهميش الاجتماعي، وهذه عراقيل تقوض الجهود المبذولة للاستثمار في السكن اللائق والحصول على تمويل إسكاني وإنشاء مجتمعات محلية قادرة على الصمود. وتتعرض النساء والأقليات والسكان النازحون والفقراء والفئات الضعيفة الأخرى مثل الشباب إلى حرمان بشكل خاص.

4- وتأمين الحيازة ليس فقط ركيزة أساسية من ركائز الحق في السكن اللائق، ويؤثر تأثيرا مباشرا على ظروف المعيشة، بل ويرتبط أيضاً ارتباطاً وثيقاً بإحساس الناس بالأمان والحماية بوجه عام. فالحيازة غير المضمونة تضر بالصحة والرفاهية، إذ إن التهديد المستمر بالإخلاء أو فقدان المسكن يسهم في خلق شعور بالتوتر المزمن والقلق وسوء حالة النظافة الصحية وظروف الاكتظاظ التي ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالأمراض البدنية ومشاكل الصحة العقلية. وعلى الصعيد العالمي، تتزايد هذه المخاطر، لا سيما بالنسبة للسكان المهمشين، حيث تؤدي الحيازة غير المضمونة إلى تردي الشعور بالاستقرار والإحساس بالكرامة والحماية التي ينبغي أن يوفرها السكن المضمون.

باء- المنظور العالمي للحيازة غير المضمونة

5- بلغت أزمة السكن العالمية أبعاداً غير مسبوقة: إذ يفتقر الآن نحو 2,8 بليون شخص إلى مأوى آمن ومأمون ولائق. ويتجلى هذا على وجه الخصوص في المدن التي تتوسع بسرعة في البلدان النامية، حيث تنتشر المستوطنات العشوائية دون اعتراف رسمي وتخطيط وخدمات كافية. ويؤدي التوسع الحضري السريع وضغوط تغير المناخ وضعف الأطر القانونية والمؤسسية إلى تفاقم هذه التحديات.

6- وتتسم ترتيبات الحيازة بشدة تنوعها، وفق السياقات المحلية. وما يقرب من نصف البالغين على مستوى العالم يعتبرون أنفسهم مالكين لأراضيهم أو منازلهم[1]. وتعيش نسبة كبيرة منهم – حوالي ثلث عددهم – في عقارات يملكها أقرباؤهم، في حين أن ما يقرب من واحد من أصل كل ستة هم مستأجرون. وتعتمد نسبة تتراوح بين 8 و10 في المائة من غيرهم على أشكال أخرى من الحيازة، بما في ذلك الترتيبات العرفية أو الجماعية أو غير الرسمية. ولا يزال الاعتراف الرسمي بحقوق الأرض والملكية من خلال التوثيق القانوني محدوداً وغير متكافئ إلى حد كبير. وفي حين يكشف تقرير أهداف التنمية المستدامة لعام 2025[2] أن ما يقرب من ثلثي السكان (66 في المائة) يعتبرون أنفسهم متمتعين بتأمين حيازة الأراضي والمساكن، فإن 43 في المائة فقط من البالغين يمتلكون وثائق حيازة رسمية. ويوضح هذا التنوع أهمية ضم طائفة من أنواع الحيازة تتجاوز الملكية الرسمية إلى سياسات الإسكان والأراضي.

7- ويزداد التباين وضوحاً في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، حيث أن 28 في المائة فقط من السكان لديهم حقوق ملكية موثقة في الأراضي. وفي أقل البلدان نمواً، ينخفض هذا الرقم أكثر إلى 19 في المائة، في

(1) Prindex (2024). Global Security of Property Rights: The 2nd PRINDEX Assessment of Perceived Tenure Security for Land and Housing Property from 108 Countries. Global Land Alliance & Overseas Development Institute.

(2) الأمم المتحدة (2025). تقرير أهداف التنمية المستدامة لعام 2025.

تناقض صارخ مع نسبة 82 في المائة في البلدان المرتفعة الدخل[3]. أما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، فإن الرقم منخفض بشكل مثير للقلق، حيث تبلغ النسبة 15 في المائة فقط، والمتأثرون بشكل غير متناسب هم أولئك الذين يعيشون في فقر والمجتمعات الريفية؛ وثمة حوالي 70 في المائة من الأراضي والمساكن مملوكة بموجب حيازة عرفية لكنها لا تزال غير موثقة[4].

8- وتوجد تفاوتات كبيرة بين المجموعات الاجتماعية والاقتصادية وتفاوتات حسب نوع الجنس. وعلى الرغم من أن عدد النساء يمثل حوالي نصف عدد الذين يقولون إنهم يشعرون بالأمان في حيازة الأراضي والحماية من الإخلاء، فإن 24 في المائة فقط من النساء يحملن وثائق ملكية قانونية للأراضي، أي ما يمثل 3 فقط من أصل كل 10 أشخاص من مجموع حائزي الأراضي الموثقة رسميًا.

9- ويؤدي التمييز والاستبعاد النظاميين إلى تفاقم حدة نقاط الضعف المذكورة. وغالبًا ما تواجه النساء والشعوب الأصلية والأقليات العرقية والمهاجرون وغيرهم من الفئات المهمشة حواجز قانونية أو عرفية تعرقل ملكية ووراثة المساكن والأراضي والممتلكات. وحتى بوجود أطر قانونية تقدمية، فإن التحيزات المستحكمة وضعف الإنفاذ يقوضان التمتع بحقوق السكن والملكية. وفي بعض السياقات، لا يزال وصول المرأة إلى الممتلكات يجري بوساطة الأقارب الذكور، على الرغم من الضمانات الدستورية للمساواة.

10- ويعد الإصلاح الزراعي والتوسع الحضري وإعادة التطوير من بين العوامل الأكثر تأثيراً في تحديد شكل أنماط تأمين الحيازة. ويمكن أن تؤدي التنمية الحضرية والترقية الحضرية للأحياء الفقيرة إلى نزوح واسع النطاق للسكان ذوي الدخل المنخفض عندما لا تتوفر ضمانات كافية. ومع إعادة تطوير المناطق أو استغلالها تجارياً، يصبح السكن غير ميسور التكلفة، ويضطر السكان المقيمون منذ وقت طويل إلى الخروج منها. وغالبًا ما تحدث هذه العمليات مشفوعة بحد أدنى من الضمانات، مثل تدابير حماية المستأجرين أو تدابير تثبيت سعر الإيجار، مما يتسبب في جعل إعادة التطوير تؤثر تأثيرا غير متناسب على المستأجرين من ذوي الدخل المنخفض وسكان المستوطنات العشوائية.

11- وتعد عمليات حيازة الأراضي على نطاق واسع، والتي يشار إليها أيضًا باسم الاستيلاء على الأراضي، مصدر قلق متزايد آخر. وتُنفذ عمليات الحيازة المذكورة، التي تقف وراءها جهات فاعلة حكومية أو خاصة تبحث عن فرص استثمارية، دون الحصول على الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة للمجتمعات المتضررة. والنتيجة هي فقدان دور السكن والنزوح وتعطيل سبل العيش.

12- ويتفاقم انعدام تأمين الحيازة بسبب آثار تغير المناخ، مثل التصحر وارتفاع مستوى سطح البحر والجفاف وندرة المياه أو الفيضانات، وتؤدي هذه الأثار إلى نزوح واسع النطاق وهجرة قسرية. وعلى الرغم من أن البيانات المتعلقة بالتنقل البشري المرتبط بالتدهور البيئي وتغير المناخ والكوارث لا تزال مجزأة، فإن الاتجاهات الوطنية والتوقعات العالمية المتقاربة تشير إلى سيناريوهات مقلقة بشأن النزوح بسبب المناخ[5]. وتشير التقديرات إلى أنه بحلول عام 2050 قد يدفع تغير المناخ عددا يصل إلى 216 مليون نسمة إلى النزوح الداخلي[6]. وحتى نهاية عام 2024، كان هناك ما يقرب من 9,8 ملايين نسمة يعيشون في حالة نزوح داخلي لأنهم أجبروا على الفرار بسبب

(3) UN-Habitat, Global Land Tool Network (GLTN) (2025). GLTN Briefing Paper 2025-1: Monitoring Tenure Security: Insights from SDG 1.4.2, Global Trends, Gender Disparities, and Policy Implications.

(4) Chimhowu, A. (2019). The 'New' African Customary Land Tenure. Characteristic, Features and Policy Implications of a New Paradigm. *Land Use Policy, 81,* 897-903.

(5) UN-Habitat and Global Land Tool Network (2024). *Policy Directions: Housing, Land and Property Solutions to Resolve and Prevent Displacement*.

(6) World Bank (2021). *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*.

الكوارث، كما وقعت 45,8 مليون حالة نزوح صادمة بسبب الكوارث خلال العام نفسه، وكلاهما رقم قياسي منذ أن بدأ الرصد في عام 2008[7].

13- وتؤدي النزاعات وأعمال العنف إلى تقويض تأمين الحيازة من خلال إلحاق أضرار واسعة النطاق أو تدمير دور السكن، وتعطيل سيادة القانون ونظم إدارة الأراضي، وتؤدي إلى ضياع وثائق الأراضي والممتلكات. وخلال الحرب الأهلية التي دامت 14 عامًا في سورية، دُمر ما يقدر بـ 000 328 منزل بالكامل، بينما تضرر العديد من المنازل الأخرى بشدة لدرجة أنها باتت غير صالحة للسكن[8]؛ ومنذ بداية الحرب في أوكرانيا في شباط/فبراير 2022، تضرر أو دُمر أكثر من مليوني منزل أو 10 في المائة من رصيد المساكن في البلاد[9]؛ أما في غزة، فقد دُمر ما يقرب من 000 292 وحدة سكنية، أي ما نسبته 61,8 في المائة من إجمالي رصيد المساكن، منذ تشرين الأول/أكتوبر 2023، وهذا أدى إلى نزوح 1,9 مليون نسمة[10]. ومن أصل 83,4 مليون نازح داخلياً في نهاية عام 2024 على الصعيد العالمي، نزح 73,5 مليون شخص بسبب النزاعات وأعمال العنف، وسُجلت 20,1 مليون حالة نزوح داخلي جديدة على الصعيد العالمي في عام 2024[11]. ويؤدي إتلاف سجلات الأراضي أو التلاعب بها أثناء النزاع إلى تعقيد عملية استردادها ويعزز الاستبعاد، لا سيما في السياقات التي يكون فيها التوثيق هشًا أو غير مكتمل أصلا. وهذه المشاكل المعطلة تجعل من الصعب على الأفراد والمجتمعات المحلية استعادة منازلهم وأراضيهم وممتلكاتهم، أو تأكيد مطالباتهم القانونية أو المشاركة في عمليات إعادة البناء، مما يطيل دورات انعدام الأمن والتهميش[12].

14- وحتى في السياقات المستقرة، فإن ضعف حوكمة الأراضي وسوء إدارة الأراضي والممتلكات يقوض تأمين الحيازة ويؤثر على توفير السكن اللائق بشكل عام. فالنظم القانونية المجزأة، والفساد، والسجلات المفقودة أو غير الدقيقة، وعمليات تسجيل الملكية والمعاملات المرهقة والمكلفة، وسوء عمل آليات العدالة وتسوية النزاعات وضعف المؤسسات، تؤثر على الاعتراف بحقوق الحيازة وحمايتها، مما يجعل من الصعب على الناس إثبات مطالباتهم والدفاع عنها. وفي غياب أنظمة شفافة وميسورة التكلفة لتسجيل الأراضي وآليات لتسوية النزاعات يسهل الوصول إليها، يظل الكثيرون عرضة لنزع ملكيتهم.

15- وتتزايد عمليات الإخلاء التي تتحكم بها ظروف الأسواق على الصعيد العالمي. وعندما يصبح السكن سلعة وليس حقًا من حقوق الإنسان، فإن الاستثمارات بهدف المضاربة تضخم الأسعار وتدفع الفئات ذات الدخل المنخفض خارج الأسواق الرسمية. فالخصخصة المدفوعة بالسياسات الليبرالية الجديدة تحد من عرض الأراضي العامة وتعطي الأولوية للربح على حساب العدالة. وتؤدي هذه الديناميكيات إلى تفاقم عمليات الإخلاء المدفوعة بظروف السوق، لا سيما في المناطق المرتفعة القيمة، وتعميق عدم المساواة. كما تهمل هذه الديناميكيات الوظيفة البيئية والاجتماعية للأرض، مما يقوض الاستدامة والإنصاف في المدن.

16- وأخيراً، فإن غياب المشاركة العامة والوصول إلى العدالة يعقد هذه الصعوبات. وعندما تُستبعد المجتمعات المحلية من عملية صنع القرار وتُحرم من الدعم القانوني، فإنها تكون عاجزة عن الاعتراض على عمليات الإخلاء والاستيلاء على الأراضي وتخصيصها بشكل غير قانوني أو الاعتراض على السياسات الإقصائية.

(7) Internal Displacement Monitoring Centre (2025). *Global Report on Internal Displacement (GRID)*.

(8) UN-Habitat (2023). *Syria Country Profile*.

(9) UNHCR (2025). *"After three years of war, Ukrainians need peace and aid."*, 18 February 2025.

(10) UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2025). OCHA Humanitarian Situation Update #271 Gaza Strip, 11 March 2025.

(11) Internal Displacement Monitoring Centre (2025). *Global Report on Internal Displacement (GRID)*.

(12) UN-Habitat and Global Land Tool Network (2024). *Durable Housing, Land and Property Solutions for Customary Displacement Contexts*.

17- وتكشف هذه التهديدات مجتمعةً أنه لا يمكن تأمين السكن اللائق دون تأمين الحيازة. والحيازة غير المضمونة ليست مجرد مشكلة تقنية أو قانونية فحسب، بل هي مشكلة عميقة الجذور تتعلق بعدم المساواة والسلطة. وتتطلب معالجتها نهجاً شاملاً قائماً على الحقوق يجمع بين الإصلاح القانوني والحوكمة الشاملة والمساءلة المؤسسية والحماية المستهدفة للفئات الأكثر ضعفاً.

1- عمليات الإخلاء القسري: تهديد مستمر للحق في السكن في جميع أنحاء العالم

18- على الرغم من الأطر العالمية لحقوق الإنسان التي تدين التشريد التعسفي، تستمر عمليات الإخلاء القسري على نطاق واسع، وغالبًا ما تحدث دون مراعاة للإجراءات القانونية الواجبة أو التشاور أو التعويض. ولا تزال عمليات الإخلاء القسري من بين أكثر الانتهاكات وضوحًا وحدّةً لتأمين الحيازة. وسواء تم تنفيذها باسم تطوير البنية التحتية أو تجميل المناطق الحضرية أو إعادة تطوير الأحياء أو الاستثمار، فإنها غالباً ما تؤدي إلى الحرمان من السكن اللائق الذي غالباً ما يكون مصحوباً بعواقب نفسية واجتماعية واقتصادية طويلة الأجل.

19- وتمثل عمليات الإخلاء – سواء كانت قسرية أو غير قانونية أو كانت تعويضاتها غير كافية – أحد أكثر مظاهر انعدام تأمين الحيازة وضوحاً وتدميراً في جميع أنحاء العالم. وعلى الرغم من الاعتراف الدولي المتزايد بالحق في السكن اللائق، يجري إخلاء ملايين الأشخاص من بيوتهم كل عام دون مراعاة للإجراءات القانونية الواجبة أو تعويضهم أو توفير السكن البديل لهم. وتؤثر عمليات الإخلاء هذه بشكل غير متناسب على أولئك الذين يعيشون أصلا في ظروف معيشية غير مستقرة، بما في ذلك سكان المستوطنات العشوائية والمستأجرون ذوو الدخل المنخفض والنساء ومجتمعات النازحين. وفي كل من البلدان المرتفعة الدخل والبلدان النامية على حد سواء، تتزايد عمليات إخلاء المستأجرين بسبب عدم قدرتهم على دفع الإيجارات، وضعف وسائل حماية المستأجرين وترتيبات التأجير غير الرسمية.

20- ولا تزال البيانات الموثوقة والقابلة للمقارنة عن عمليات الإخلاء القسري نادرة. ولا يقوم معظم البلدان بتتبع حالات الإخلاء بشكل منهجي، لا سيما في المستوطنات العشوائية أو بمقتضى أنظمة الحيازة العرفية حيث تحدث عمليات الإخلاء في كثير من الأحيان خارج أي إطار قانوني. ورغم أن عمليات الإخلاء يمكن أن تكون قانونية، فإن هذا الإخلاء يتطلب التزاما بالإجراءات القانونية الواجبة: كالإخطار الكافي، والوصول إلى سبل الانتصاف القانونية، وتوفير سكن بديل عند الضرورة.

21- وفي جميع البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يجري أكثر من 2,4 مليون عملية إخلاء سنوياً تؤثر تأثيرا غير متناسب على الأسر المنخفضة الدخل وأسر الأقليات[13]. وفي أسواق الإيجار غير الرسمية، التي تنتشر في المدن في جميع أنحاء أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، كثيراً ما يجري إخلاء المستأجرين دون إشعار أو توثيق أو إمكانية اللجوء إلى القضاء، مما يجعلهم عرضة للتشرد المتكرر. وغالبًا ما تعكس عمليات الإخلاء هذه خللا عميقا في موازين القوى، وافتقارا لتنظيم الإيجار وغياب آليات متاحة لتسوية النزاعات.

22- ولا تزال إزالة الأحياء الفقيرة أحد أكثر أشكال الإخلاء القسري انتشارًا. وكثيراً ما تُستهدف المستوطنات العشوائية بالهدم باسم التنمية أو النظام العام. وغالبًا ما يجري إخلاء السكان، الذين يفتقرون إلى سندات ملكية رسمية، دون أي لجوء قانوني يذكر أو دون اللجوء إليه على الإطلاق، على الرغم من أنهم عاشوا في هذه المناطق منذ عقود.

23- كما يمكن أن تتزامن عمليات الإخلاء القسري مع ظواهر واسعة النطاق مثل إعادة التطوير الحضري أو مشاريع البنية التحتية العملاقة. وتؤثر عمليات النزوح هذه على جميع المناطق، مما يشكل تحديًا للحق في السكن في سياقات تنموية متنوعة. كما أن البنية التحتية والمشاريع العملاقة تؤدي أيضًا إلى نزوح جماعي. وعلى الصعيد

(13) OECD. (2024*). Indicator HC3.3. Evictions. OECD Affordable Housing Database*. OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs – Social Policy Division.

العالمي، ينزح ما يقدر عدده بأكثر من 15 مليون نسمة كل عام بسبب مشاريع متصلة بالتنمية[14] مثل السدود أو البنية التحتية الحضرية أو التعدين أو الفعاليات الضخمة.

24- علاوة على ذلك، غالبًا ما يُتعامل مع عمليات الإخلاء معاملة قانونية معزولة بدلاً من التعامل معها معاملة إخفاقات هيكلية في أنظمة الإسكان. وثمة عدد قليل من الولايات القضائية التي تمتلك أدوات وقائية مثل خدمات الوساطة أو أنظمة الإنذار المبكر أو شبكات الأمان الاجتماعي التي يمكنها حل النزاعات قبل أن تستفحل وتتحول إلى عمليات ترحيل قسري. وبدون ضمانات قانونية قوية وآليات تنفيذ مصاحبة لها، يصبح منع عمليات الإخلاء القسري أمرا شبه مستحيل، مما يعرض الفئات الضعيفة، وخاصة سكان المستوطنات العشوائية، لخطر التهجير والإخلاء القسري.

2- الحواجز الهيكلية المتعلقة بالحيازة التي تحول دون توفير السكن اللائق

25- قُطعت أشواط كبيرة في مسيرة الاعتراف بمجموعة متنوعة من حقوق الحيازة وحمايتها دعماً لتوفير السكن اللائق للجميع. ومع ذلك، لا يزال هناك العديد من التحديات المترابطة التي تعيق التنفيذ القابل للتطوير.

26- **الحواجز القانونية والمؤسسية:** لا يزال العديد من الولايات القضائية يفتقر إلى إطار قانوني موحد يغطي ويحمي السلسلة المتصلة والمتكاملة لحقوق الحيازة[15] – ابتداء بالتملك الحر والإيجار ووصولا إلى المطالبات العرفية وغير الرسمية. ويسفر عدم اتساق المهام المناطة بوكالات الأراضي ووزارات الإسكان وهيئات التخطيط الحضري عن تداخل في الصلاحيات وتأخيرات إجرائية وثغرات في الإنفاذ. وتنسل أسواق الإيجار غير الرسمية من خلال هذه الثغرات، لأنه من دون ترتيبات رسمية أو ضمانات تتعلق بالإخلاء أو قواعد ضابطة للإيجار، يبقى المستأجرون ذوو الدخل المنخفض دون حماية أو ومن دون حيازة مضمونة. وغالبًا ما تخضع عمليات الإخلاء لأطر قانونية متداخلة أو غير واضحة. وفي العديد من البلدان، تفتقر وزارات الإسكان إلى الإشراف على إنفاذ الإخلاء، والذي قد تتولى القيام به بدلا منها المحاكمُ أو السلطات المحلية أو الشرطة من غير تنسيق. ويؤدي عدم الاتساق هذا إلى إضعاف المساءلة ويحول دون التوصل إلى حلول شاملة.

27- **عدم الاعتراف بحقوق الحيازة المشروعة:** يعتمد الملايين في الأطراف الحضرية والقرى الريفية وأراضي السكان الأصليين على ممارسات حيازة الأراضي المرعية منذ زمن بعيد، والتي يقرها المجتمع المحلي والمتجذرة في حيازة الأملاك أو في عادات الميراث أو الإشراف الجماعي، والتي تقع خارج نطاق التسجيل القانوني. ونظراً إلى أن القوانين الرسمية وعمليات التخطيط لا تزال غير مراعية لهذه الحيازات المشروعة اجتماعياً، فإن الأسر المتضررة محرومة من الخدمات الأساسية، ومستبعدة من خطط تمويل الإسكان، ومجردة من حق اللجوء إلى القانون لمنع الإخلاء، مما يؤدي إلى تفاقم ظروفها المعيشية المتدنية. وعلى الصعيدين الوطني ودون الوطني، تتجاهل سياسات التنمية بشكل روتيني أنماط الحيازة القائمة (الرسمية وغير الرسمية والعرفية وغيرها) والتي يمكن أن تؤدي إلى عمليات إخلاء قسري، ونقص الاستثمار في المستوطنات العشوائية والبنية التحتية التدريجية غير المتكاملة التي تقوض السكن اللائق وسلامته والقدرة على تحمل تكاليفه.

28- **الثغرات في القدرات والحوكمة:** غالباً ما تفتقر السلطات دون الوطنية، على الرغم من دورها المحوري، إلى الخبرة التقنية والسلطة المؤسسية والميزانيات اللازمة لإضفاء الطابع الرسمي على مطالبات الحيازة المتنوعة، أو التوسط في النزاعات أو مراعاة بيانات الحيازة في عمليات التخطيط. ولا تؤدي الصوامع المؤسسية وتداخل المهام، بما في ذلك مع النظراء الوطنيين، إلا إلى تعميق إخفاقات التنسيق، مما يؤدي إلى تعطيل التنظيم والإنفاذ. ويعتمد

(14) Cernea, M.M. (2016). Development-induced and conflict-induced IDPs: Bridging the research divide. *Forced Migration Review* (26), 25–27.

(15) Payne, G. and Durand-Lasserve, A. (2013). "Holding On: Security of Tenure – Types, Policies, Practices and Challenges". ورقة بحثية أعدت للمقررة الخاصة، راكيل رولنيك، المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي لائق، وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، لتسترشد بها في دراستها عن تأمين الحيازة.

التنفيذ الفعال لاستراتيجيات تأمين الحيازة على إرادة سياسية قوية وحوكمة متعددة المستويات تتيح التنسيق بين السلطات الوطنية والإقليمية والمحلية، مدعومة بمهام واضحة والتزام مؤسسي مستدام.

29- **الفئات المهمشة المتأثرة بشكل غير متناسب:** تستبعد العادات التمييزية وقواعد الإرث غير المتكافئة وعملية صنع القرار المقيدة النساء والشباب والشعوب الأصلية والفئات الضعيفة الأخرى من تحقيق الحيازة المضمونة. ويؤدي هذا الاستبعاد النظامي إلى تضخيم أوجه عدم المساواة في السكن ويقطع الطريق أمام توفير السكن اللائق بصورة شاملة. والمستأجرون والمستوطنون غير الرسميين والأفراد الذين لا يملكون سندات ملكية رسمية للأراضي معرضون للخطر بشكل خاص. إذ لا يعترف الكثير من الأنظمة القانونية بأشكال الحيازة المشروعة اجتماعيًا أو توفر ضمانات كافية للمستأجرين، مما يجعل أعدادًا كبيرة من السكان عرضة للنزوح من غير مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة أو دفع تعويضات.

30- **الثغرات في البيانات والرصد:** إن السجلات القديمة، والسجلات المساحية أو سجلات الأراضي والمساكن المجزأة، وغياب منصات رقمية متكاملة وقابلة للتشغيل البيني تحرم صانعي السياسات من البيانات المتعلقة بالحيازة الموثوقة والمصنفة. وتعرقل هذه الثغرات في المعلومات تحديد النقاط الساخنة المتعلقة بانعدام تأمين الحيازة، وتصميم التدخلات المستهدفة ورصد التقدم المحرز نحو تأمين الحيازة المضمونة للجميع، لا سيما في الأراضي غير الرسمية والواقعة على أطراف المدن المعرضة لتأثيرات المناخ وأراضي السكان الأصليين. ومن دون بيانات موثوقة عن الحيازة، لا يمكن للحكومات تحديد الأماكن التي تستمر فيها الحيازة غير المضمونة أو رصد التقدم المحرز نحو تحقيق الهدف 1-4-2 من أهداف التنمية المستدامة بشأن الحقوق المتعلقة بتأمين الحيازة.

31- **الوعي بحقوق السكن والحيازة:** لا يزال الوعي محدودا بحقوق السكن وتأمين الحيازة لدى أصحاب المصلحة الرئيسيين، ابتداء بالأسر المعيشية الضعيفة والسلطات المحلية وصولا إلى السلطة القضائية وصانعي السياسات الوطنية والمؤسسات المالية والمجتمع المدني. وهذه الفجوة المعرفية المنتشرة تقوض الحماية من الإخلاء وتعرقل برامج تسوية الأوضاع وتحد من الوصول إلى الخدمات الأساسية وتمويل الإسكان، مما يعرض الملايين في نهاية المطاف إلى النزوح والاستغلال والظروف المعيشية المتدنية. ويُعد توسيع نطاق التربية المدنية وشبكات المساعدين القانونيين وبرامج المساعدة القانونية أمرا ضروريا لسد هذه الفجوة المعرفية.

جيم- الاتجاهات العالمية الإيجابية الناشئة

32- تطرأ تغيرات على السياسات والممارسات على الصعيد العالمي من جراء تبني الحكومات وشركاء التنمية لاستراتيجيات ملائمة للغرض تعترف بالسلسلة المتصلة المتكاملة لحقوق الحيازة والسكن. وتعمل هذه الاستراتيجيات على تعزيز استيعاب الجميع ويسر التكلفة وقابلية التوسع، ومن ثمَّ تعزيز تأمين السكن والقدرة على الصمود.

1- الاعتراف باستمرارية الحق في حيازة الأراضي والسكن

33- تجاوزاً لنماذج سندات الملكية فقط، تعترف الحكومات بشكل متزايد اعترافا رسمياً بمجموعة من أشكال الحيازة، بما في ذلك الملكية الرسمية والإيجار والحقوق العرفية والمجتمعية وغير الرسمية. ومن خلال التحقق من صحة حيازة الأملاك منذ أجل طويل أو القبول الاجتماعي أو المطالبات الإدارية، فإن هذه الطرق تحرر قدرة الأسر على تأمين السكن اللائق: فهي تكسب الحماية القانونية من الإخلاء، وتحصل على الخدمات الأساسية وتكسب الثقة في الاستثمار في التحسينات المنزلية الإضافية. ويجسد البرنامج الوطني الكيني لرفع مستوى الأحياء الفقيرة إضافة إلى قيام الشبكة الدولية لمنظمات سكان الأحياء الفقيرة بعملية مسح على مستوى القاعدة الشعبية، هذه الاستراتيجية الملائمة للغرض، ويحفز الإصلاحات القانونية التي تكرس مطالبات الحيازة المتنوعة وتقدم حلولا لتوفير المأوى اللائق الشامل للجميع.

2- إدماج تأمين الحيازة في رفع مستوى الأحياء الفقيرة والاستثمار في البنية التحتية

34- بدلاً من التعامل مع الحيازة كشكلية قانونية منعزلة، فإن المشاريع الرائدة لرفع مستوى الأحياء الفقيرة والبنية التحتية تدمج الآن تنظيم حيازة الأراضي والمساكن مع تحسينات المياه والصرف الصحي والطرق والأماكن العامة. ولا يقتصر هذا النهج المتكامل على تأمين حقوق الحيازة فحسب، بل يدفع المجتمعات نحو السكن اللائق حقًا. وإن تشجيع العمليات التي يقودها المجتمع المحلي في الإنتاج الاجتماعي للموئل، حيث تتولى المجتمعات المحلية تخطيط وتطوير وإدارة مساكنها ومستوطناتها بنشاط، يعزز تأمين الحيازة ويضمن أن تكون الحلول السكنية شاملة للجميع ومستدامة وترتكز إلى الأولويات المحلية. وفي ميدايين بكولومبيا، أُدمج تنظيم الحيازة في تخطيط التنقل والبنية التحتية، وفي جنوب شرق آسيا، قام مشروع تطوير المجتمع المحلي الذي يديره التحالف الآسيوي للحق في السكن بدمج تأمين الحيازة في البنية التحتية المرنة. كما يربط البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة التابع لموئل الأمم المتحدة، إلى جانب تدخلات التحسين الأخرى، تقديم الخدمات والتنمية الاقتصادية بتأمين الحيازة، وبهذا يرفع مستوى جودة المساكن واستدامتها على المدى الطويل.

3- النُهج المجنسنة والشاملة للجميع إزاء تأمين الحيازة

35- يتوقف السكن اللائق على المساواة في الحقوق المتعلقة بالأرض والمأوى. وإدراكاً منها للحواجز المنهجية، تعتمد البلدان قوانين وبرامج للأراضي تراعي الفوارق بين الجنسين وتضمن للنساء والشباب والفئات المهمشة حيازة مأمونة للأراضي. ويدرج برنامج التسجيل المنهجي للأراضي في رواندا الآن أكثر من 80 في المائة من مقاسم الأراضي بأسماء نساء، مما يحسن بشكل مباشر من استقرارهن السكني وقدرتهن على الاستثمار. وتشخص أدوات كأداة معايير التقييم الجنساني للشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي ونموذج مجال الحيازة الاجتماعية التحيز الجنساني في نظم الأراضي وتسجل البيانات المصنفة حسب نوع الجنس والشباب والبيانات المصنفة حسب السياق، على التوالي، وبهذا فإنها تكفل ترجمة إصلاحات الحيازة إلى منازل لائقة وشاملة للجميع بشكل حقيقي.

4- الاعتراف بالحيازة الإيجارية وتنظيمها

36- تمثل الحيازات الإيجارية ركيزة أساسية من ركائز الإسكان الحضري، خاصة بالنسبة للأسر ذات الدخل المنخفض والأسر الشابة. ومن خلال إضفاء الطابع الرسمي على أسواق الإيجارات وتنظيمها من خلال إعطاء الإيجار درجات ائتمانية، والتوسط بين المؤجر والمستأجر وآليات حل النزاعات، تحمي الحكومات المستأجرين من الاستغلال، وتثبت الإيجارات وترفع ظروف المعيشة إلى مستوى معايير السكن اللائق. كما أن توجيهات موئل الأمم المتحدة بشأن السياسات المتعلقة بالمساكن المخصصة للإيجار تدمج هذه الحماية في استراتيجيات الإسكان الوطنية، وتتعامل مع الإيجار كشكل مشروع من أشكال الحيازة الضرورية لتوسيع نطاق الحصول على المأوى اللائق.

5- تأمين الحيازة في سياق النزوح وتغير المناخ والهشاشة

37- في المناطق المتضررة من الكوارث والنزاعات، تجري إعادة صياغة نماذج الحيازة لدعم السكن المرن واللائق للمجتمعات النازحة والمعرضة للخطر. وتتولى برامج رد الحقوق إعادة المطالبات القانونية للسكان النازحين بعد انتهاء النزاع، بينما توجه سياسات استخدام الأراضي المراعية للمناخ عملية إعادة التوطين الآمن وإعادة الإعمار والتعافي. وينبغي الاعتراف بالحيازة المضمونة كعنصر أساسي من عناصر القدرة على التكيف مع تغير المناخ، مما يمكّن المجتمعات المعرضة للخطر من الاستثمار في التكيف، والمطالبة بالحماية في عمليات إعادة التوطين والحفاظ على حقوق السكن في غمرة التغير البيئي. وفي هذا السياق على وجه الخصوص، لا يمكن فصل الوظيفة الإيكولوجية للأرض عن وظيفتها الاجتماعية: إذ يجب أن يوجه كلاهما سياسات التكيف. ويجب أن يكون منع التشرد هدفًا أساسيًا من أهداف استراتيجيات الإسكان الوطنية. وفي مروي، بالفلبين، تدمج مبادرات الإيواء بعد وقوع الكوارث توثيق الحيازة في خطط إعادة التوطين؛ ويرسي موئل الأمم المتحدة من خلال تقييمات التصنيف الحضري

وتقييمات حيازة الأراضي في جنوب السودان والصومال والعراق الأساس لوضع حلول سكنية مأمونة ولائقة في السياقات الهشة.

6- القدرة اللامركزية على إدارة الأراضي

38- يمكن للسلطات المحلية، عندما يجري تمكينها بالأدوات التقنية والأطر التشاركية، أن توفر تأمين الحيازة إلى جانب خدمات السكن اللائق. وينبغي اعتبار تأمين الحيازة جزءاً لا يتجزأ من نظم إدارة الأراضي الأوسع نطاقاً، نظراً لدوره في تحديد شكل استخدام الأراضي وقرارات التخطيط وأطر الحوكمة ونتائج التنمية المستدامة. وفي ديربان، شاركت بلدية إيثيكويني من خلال شراكتها "إيكهازا ليثو" مع صندوق إعداد المشاريع الاستئماني والمجموعات المجتمعية في وضع سياسة تخطيط تدريجي تعترف رسمياً بحيازة المستوطنات العشوائية مع التدرج في توفير المياه والصرف الصحي والطرق والمأوى لتوفير السكن اللائق. ولكن العديد من البلديات والحكومات المحلية تفتقر إلى الموارد المالية والتقنية اللازمة لإضفاء الطابع المؤسسي على هذه النُهج على نطاق كبير. ولذلك يعتبر الدعم الوطني الطويل الأجل واستثمارات الجهات المانحة أمرا بالغ الأهمية.

7- نماذج الحيازة المجتمعية والتعاونية للأراضي

39- أخذت الصناديق الاستئمانية لأراضي المشاع والتعاونيات السكنية ومشاريع الملكية المشتركة تظهر كبدائل للتمليك الفردي شاملة للجميع. فمن خلال وضع الأراضي تحت إشراف جماعي، وإدراج الوظيفة البيئية والاجتماعية للأراضي في ترتيبات الحوكمة، تمنع هذه النماذج عمليات الإخلاء والمضاربة التي يحركها السوق، وتؤمن القدرة على تحمل التكاليف على المدى الطويل، وتعزز التماسك الاجتماعي من خلال عملية مجتمعية لصنع القرار – وهذه من المكونات الأساسية للسكن اللائق. وفي جميع أنحاء أمريكا اللاتينية وأوروبا وآسيا، تؤمن هذه النُهج المجتمعية لحيازة الأراضي في جميع أنحاء أمريكا اللاتينية وأوروبا وآسيا مأوى مستقر للسكان ذوي الدخل المنخفض فضلا عن تعزيز قدرة المجتمع على الصمود. وتوفر هذه النماذج تأمينا طويل الأجل للحيازة من دون تحويل الأراضي إلى سلعة، مما يجعلها مقاومة لضغوط المضاربة. كما يمكن للتعاونيات أن تلعب دورًا بالغ الأهمية في توفير مساكن بأسعار معقولة على المدى الطويل من خلال إخراج المساكن من أسواق المضاربات العقارية[16].

40- وفي سياق الإسكان المجتمعي، يجب فهم الأرض ليس فقط كأصل اقتصادي بل كسلعة اجتماعية أساسية للرفاهية الجماعية والتنمية الحضرية الشاملة للجميع. ويمكن أن يؤدي تطبيق نُهج الحيازة الاجتماعية التي تعترف بالمطالبات المشروعة اجتماعياً بما يتجاوز السندات الرسمية إلى تعزيز قدرة المجتمع على الصمود بشكل كبير. وتعزز هذه النُهج الإشراف المحلي والإنصاف وتأمين الحيازة، لا سيما بالنسبة للفئات المهمشة التي تقع ظروفها السكنية الخاصة خارج الأطر القانونية التقليدية.

41- ويواجه الإسكان الذي يقوده المجتمع المحلي عادةً تحديات كبرى[17]، بما في ذلك قدرته المحدودة على شراء أراض بأسعار ميسورة وذات موقع جيد، والأطر القانونية والتنظيمية التي لا تعترف بعمليات الإسكان الجماعي أو التدريجي، وعدم كفاية الدعم المالي القصير الأجل. ويعمل العديد من المبادرات من دون دعم رسمي، حيث إن السياسات العامة غالبًا ما تعطي الأولوية للنُهج الخاصة أو التي تصدر بموجبها القرارات موجهة من رأس الهرم إلى قاعدته. بالإضافة إلى ذلك، لا تزال الجهود المجتمعية ممثلة تمثيلاً ناقصاً في البيانات الرسمية وعمليات التخطيط، مما يقلل من أهميتها وإمكانية توسيع نطاقها. وتعيق هذه الحواجز الاعتراف الكامل بحلول الإسكان الشاملة للجميع والمدفوعة بمصالح الناس، وتوسيع نطاق هذه الحلول.

(16) Housing Europe (2025). Housing cooperatives in Europe: Resilience and adaptation to changing needs.

(17) International Institute for Environment and Development (2025). Community-led housing in the global South: Learning from practices to scale pathways for change.

8- النهوض بتأمين الحيازة من خلال التحول الرقمي

42- تعمل التقنيات الرقمية على إعادة تشكيل حوكمة الأراضي من خلال تمكين أنظمة حيازة أكثر شفافية وكفاءة وشمولا للجميع. وتسمح أنظمة الإدارة المتكاملة لمعلومات الأراضي المصممة للتشغيل البيني والمعززة بالذكاء الاصطناعي والبيانات الضخمة للحكومات والمجتمعات المحلية بتحديد النقاط الساخنة للحيازة غير المضمونة، وتتبع مخاطر النزوح وتوجيه التدخلات الإسكانية المنصفة. وتدعم أدوات من قبيل نموذج مجال الحيازة الاجتماعية، الذي اختُبر في زامبيا والفلبين، مسح جغرافية الحيازة غير الرسمية بقيادة المجتمع المحلي، بينما توفر مبادرات سلسلة الكتل في غانا سجلات مأمونة ومقاومة للتلاعب.

43- وتعمل تقنيات الهاتف المحمول والنظام العالمي لتحديد المواقع على تمكين الجهود الشعبية لتوثيق الأراضي العرفية، بينما تتيح المنصات السحابية إجراء تحديثات في الوقت الفعلي وتحقيق التكامل في الأنظمة الحكومية. وفي كيب تاون، تعمل تحليلات مخاطر الإخلاء على توجيه جهود رفع مستوى الأحياء الفقيرة، وفي أجزاء من أفريقيا، تدعم المنصات الرقمية للأراضي تحسين جباية الضرائب العقارية واللامركزية المالية.

44- وتعمل الشهادات الرقمية، وأنظمة الاستشعار عن بُعد والدفع بواسطة الهاتف المحمول على تبسيط المعاملات وتحسين وصول الفئات المهمشة، وخاصة النساء وصغار الملاك. ومع ذلك، يجب إدماج هذه الابتكارات في أطر قانونية قوية ومزاوجتها بإصلاح السياسات التي تدعم الاستقلالية والحقوق في استخدام الأراضي. ويمكن للتكنولوجيا أن تعزز تأمين الحيازة، ولكن فقط عندما تكون خاضعة للمساءلة وشاملة للجميع ومستجيبة للاحتياجات المحلية.

9- الربط بين تأمين الحيازة وتمويل الإسكان

45- يتزايد الاعتراف بالحيازة المضمونة كأساس للجدارة الائتمانية للإسكان، حيث يطلب المقرضون والمستثمرون إثبات الحيازة الرسمية أو الملائمة للغرض كضمان ولتخفيف المخاطر. ومن خلال إدماج توثيق الحيازة في تقييمات الائتمان وآليات استرداد قيمة الممتلكات، يمكن للمؤسسات المالية أن تزيل مخاطر منح القروض وأن تقدم منتجات جديدة، مثل القروض الصغيرة لإدخال تحسينات إضافية على المنازل، والتمويل التحديثي الأخضر، وهياكل التمويل المختلط التي تستهدف السكان غير الحائزين على حقوق ملكية والسكان الذين يسكنون بشكل غير رسمي. ويؤدي تعزيز هذا الربط بين الحيازة والتمويل إلى تعزيز الاستثمار في الإسكان الميسور التكلفة مع تعزيز تأمين الحيازة.

46- وفي الهند، يربط برنامج الخدمات الأساسية لفقراء المناطق الحضرية في إطار مشروع جواهر لال نهرو الوطني للتجديد الحضري ربطا مباشرا بين تنظيم الحيازة وقروض ومنح الإسكان المدعومة، مستفيداً من الحقوق الموثقة حديثاً في الأراضي بغية تحسين السجلات الائتمانية للمقترضين. ويقدم بنك رابطة النساء اللائي يعملن لحسابهن قروضًا سكنية متناهية الصغر خصيصًا للنساء ذوات الحيازة المعترف بها ولكن غير الرسمية، والمعترف بها من قبل السلطات المحلية، وذلك باستخدام شهادات حيازة مبسطة كضمان لمنح قرض من أجل إجراء تحسينات منزلية.

47- وفي البرازيل، يربط برنامج "مِنها كاسا مِنها فيدا" (Minha Casa Minha Vida) أهلية الحصول على قرض عقاري ودعم مالي سكني بالحقوق الرسمية أو المنظمة المتعلقة بالأراضي، مما يضمن مساهمة كل من الاستثمار العام والتمويل الخاص في توفير مساكن مأمونة وطويلة الأمد للأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وتعطي التوسعات الأخيرة في البرامج الآن الأولوية للفئات الضعيفة، بما في ذلك الأسر التي تعيلها نساء والناجيات من العنف المنزلي. ويعزز هذا النهج المتكامل تأمين الحيازة كقوة محركة لإيجاد حلول مستدامة وشاملة للجميع لتمويل الإسكان، مما يمكّن السكان من الاستثمار بثقة في منازلهم ومجتمعاتهم.

10- شراكات أصحاب المصلحة المتعددين الدافعة لتأمين الحيازة

48- تعتمد التدخلات الفعالة لتأمين الحيازة اعتمادا متزايدا على الشراكات الاستراتيجية بين الحكومات وشركاء التنمية والقطاع الخاص والمنظمات المجتمعية. ويعمل هذا التعاون على تعبئة الموارد المالية والخبرة الفنية والشرعية الشعبية لدعم توثيق الحيازة والتخطيط الشامل للجميع والحصول على القروض السكنية.

49- ففي الهند، على سبيل المثال، يجسد قانون الحقوق المتعلقة بالأراضي لسكان الأحياء الفقيرة في أوديشا في الهند، مثالاً على شراكة تقودها الدولة مع الجهات الفاعلة الخيرية والمجتمع المدني بما في ذلك صناديق "تاتا" الاستئمانية والمنظمات غير الحكومية المحلية لإضفاء الطابع الرسمي على الحيازة لأكثر من 100 ألف أسرة فقيرة تعيش في مناطق حضرية. ومن خلال المسح الجغرافي المستند إلى نظام المعلومات الجغرافية وعمليات التصديق المبسطة، يوضح هذا النموذج كيف يمكن للابتكار القانوني والدعم التقني والمشاركة المجتمعية أن تتلاقى لتأمين الحيازة على نطاق واسع.

50- وفي البرازيل، يسهّل برنامج "مِنها كاسا مِنها فيدا" التعاون بين بنك التنمية الوطنية والحكومات البلدية والجمعيات التعاونية السكنية لتوفير مساكن ميسورة التكلفة ومضمونة الحيازة. ومن خلال المزج بين التمويل العام والإدارة التعاونية للأراضي والتخطيط القائم على المجتمع المحلي، تضمن هذه الشراكة أن تعزز الاستثمارات في الإسكان حقوق الحيازة مع الحفاظ على التكاليف الميسورة على المدى البعيد.

دال- الخصوصيات والاتجاهات الإقليمية في مجال الحيازة غير المضمونة

51- رغم أن الحيازة غير المضمونة هي مشكلة عالمية، فإن الدوافع المحركة لها ومظاهرها ونتائجها تختلف اختلافًا كبيرًا حسب المنطقة، حيث يتحدد شكلها حسب الموروثات التاريخية والنظم القانونية والديناميكيات الاجتماعية والسياسية والنماذج الاقتصادية. وحتى داخل التجمعات الإقليمية الأوسع، غالبًا ما تكون التباينات دون الإقليمية كبيرة. ولذلك فإن فهم هذه الديناميكيات الإقليمية أمر ضروري عند تصميم سياسات الحيازة المراعية للسياق والمنصفة والفعالة.

52- وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لا تزال الحيازة العرفية والمشاعية للأراضي منتشرة على نطاق واسع، ولكنها تفتقر غالباً إلى الاعتراف القانوني الرسمي. وأدى التوسع الحضري السريع وضعف إدارة الأراضي والاستثمارات الاستخراجية إلى تكثيف عمليات الإخلاء والاستيلاء على الأراضي والنزاعات الحدودية. وتمثل المنطقة أعلى مستويات الحيازة غير المضمونة المتصورة للأراضي على الصعيد العالمي[18]. إذ يشعر واحد من أصل كل أربعة أشخاص تقريبًا بعدم الأمان في وضعهم السكني أو وضع الأرض – وهذا الشعور هو انعكاس لانتشار الحيازة غير الرسمية على نطاق واسع، وعدم الاعتراف القانوني بالحيازة العرفية والضغط المتزايد على الأراضي. ويعيش العديد من المجتمعات المحلية دون توثيق رسمي، مما يجعلها عرضة للاستيلاء على الأراضي وعمليات الإخلاء والنزاعات، لا سيما على أطراف المناطق الحضرية حيث قيمة الأراضي آخذة في الارتفاع. وعلى الرغم من محاولات إصلاح الأراضي، لا تزال القدرة المؤسسية ضعيفة، وغالباً ما تفشل التعددية القانونية في حماية الفئات المهمشة، بما في ذلك النساء والشباب. ولا تزال حقوق المرأة في الأراضي هشة بشكل خاص، حيث تقوضها كل من الثغرات القانونية والنظم العرفية الأبوية. وتسعى المبادرات الناشئة في المنطقة إلى تطوير أنظمة أكثر شمولاً للجميع في مجال إدارة الأراضي تعالج المظالم التاريخية المتعلقة بالأراضي، لا سيما في السياقات التي أدى فيها نزع الملكية على يد الاستعمار أو بسبب أنظمة الحيازة التمييزية أو النزاع إلى استبعاد المجتمعات المحلية بشكل منهجي من الاعتراف القانوني والتنمية العادلة.

(18) Prindex (2024). Global Security of Property Rights: The 2nd PRINDEX Assessment of Perceived Tenure Security for Land and Housing Property from 108 Countries. Global Land Alliance & Overseas Development Institute.

53- وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، خلّفت عقود من تركز الأراضي وسيطرة النخبة عليها ندوبًا عميقة. ولا تزال المستوطنات العشوائية مستمرة في المدن، بينما تواصل مجتمعات الشعوب الأصلية والفلاحون الريفيون النضال من أجل الاعتراف بالأرض والدفاع عنها ضد الأعمال التجارية الزراعية والتعدين وزحف البنية التحتية. وقد دفعت الحركات الاجتماعية من أجل وضع أطر قانونية تقدمية في البلدان، على الرغم من أن بعض البلدان (مثل البرازيل وبوليفيا) نفذت برامج منح سندات الملكية، بيد أنها غالبًا ما تفشل في تلبية احتياجات سكان المناطق الحضرية غير الرسمية أو السكان الأصليين وأهل الريف.

54- وتواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا طبقات معقدة من الحيازة غير المضمونة، ويرجع سبب ذلك إلى حد كبير إلى النزاع والنزوح وهياكل الحوكمة الهشة. وإن تآكل الحماية القانونية وإتلاف سجلات الأراضي في المناطق التي مزقتها الحروب (مثل فلسطين وسورية واليمن)، إلى جانب القوانين المتحيزة ضد المرأة، يجعل من عملية استرداد الأراضي واستعادة الحيازة أمراً بالغ الصعوبة. وفي سياقات استضافة اللاجئين، غالباً ما يعيش النازحون في فراغ قانوني، حيث لا يُعترف بمطالباتهم بالسكن أو الأرض. وثمة ديناميكيات حيازة في دول مجلس التعاون الخليجي تختلف عن بقية دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث يجري تقسيم الحيازة بشكل أساسي على أساس المواطنة ووضع الهجرة وليس على أساس النزاع أو الهشاشة المؤسسية. وإن الاعتراف بهذا التنوع داخل المنطقة الواحدة أمر ضروري لتصميم استجابات سياساتية خاصة بسياق محدد.

55- وتتسم تجربة آسيا بالتنوع: ففي حين استثمرت أجزاء من شرق آسيا في إضفاء الطابع الرسمي وأنظمة الحيازة، لا تزال مساحات شاسعة من جنوب وجنوب شرق آسيا تعاني من الحيازة غير المضمونة المرتبطة بالتوسع الحضري السريع وتحويل الأراضي والضعف البيئي.

56- وفي جنوب آسيا، ترتبط الحيازة غير المضمونة ارتباطًا وثيقًا بالتسلسل الهرمي الطبقي والجنساني. وتنتشر على نطاق واسع عمليات الإخلاء الحضري المرتبطة بإزالة الأحياء الفقيرة وتوسيع البنية التحتية واللوائح البيئية. وفي المناطق الريفية، يواجه المزارعون المستأجرون والعمال الذين لا يملكون أراضٍ في المناطق الريفية النزوح بسبب الإصلاحات الزراعية وتوحيد الأراضي. ورغم أن الإصلاحات القانونية قد عززت حقوق المرأة في الميراث، فإن تطبيقها لا يزال متفاوتاً.

57- وفي جنوب شرق آسيا، أدت امتيازات الأراضي الواسعة النطاق لصالح المشاريع الزراعية – الصناعية ومشاريع البنية التحتية، لا سيما في كمبوديا وميانمار ولاوس، إلى نزوح واسع النطاق للمجتمعات الريفية، وغالباً ما يجري النزوح من دون موافقة أو تعويض. وتواجه المناطق الساحلية ومناطق الدلتا ضغوطًا إضافية بسبب إعادة التوطين الناجمة عن المناخ، ولكن غالبًا ما تكون حيازة أولئك الذين أعيد توطينهم غير مضمونة أو غير موثقة. وعلى الرغم من المبادرات الإقليمية لتمليك الأراضي، فإن العديد من الامتيازات تتجاوز الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، مما يترك سكان الريف دون ضمانات حيازة.

58- وفي الدول الجزرية في المحيط الهادئ، يشكل تغير المناخ تهديدًا وجوديًا على الحيازة المضمونة. ويهدد ارتفاع مستوى سطح البحر، وتآكل السواحل، وإعادة التوطين المخطط له أنظمة حيازة الأراضي التقليدية المتجذرة بعمق في القرابة والعادات. وتكافح الأطر القانونية من أجل أن تتكيف مع التغييرات المكانية والثقافية الناجمة عن هشاشة المناخ.

59- وتتجلى في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى مستويات أقل من انعدام الأمن المتصور، فهي تستفيد من الحماية القانونية الأقوى وأنظمة الحيازة الرسمية. ولكن حتى في هذا السياق، تواجه الفئات المهمشة، مثل الروما، أو المهاجرين غير النظاميين، ظروف حيازة متقلقلة. وأسفر تحويل المساكن إلى بضاعة عن نشوء ضغوط المضاربة التي تقوض الاستقرار السكني على المدى الطويل، حتى في السياقات التي تنعم بأطر قانونية متطورة. وفي بعض البلدان، أنتج التحول في مرحلة ما بعد الاشتراكية سجلات أراض مجزأة، وعمليات استرداد غير واضحة وحيازة غير مضمونة للمستأجرين والمستوطنين غير الرسميين. فالتعددية القانونية والأنظمة المساحية القديمة تعقّد الوصول إلى

الحيازة المضمونة. بالإضافة إلى ذلك، لا تزال المطالبات المتداخلة بين مستخدمي الأراضي المخصخصة والمستردّة والمستخدمين غير الرسميين تشكل تحديًا للحيازة المضمونة، لا سيما في المناطق شبه الحضرية.

60- وعلى الرغم من وجود أطر قانونية قوية وانتشار الحيازة الرسمية على نطاق واسع في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية، فإن الحيازة غير المضمونة تشكل مصدر قلق متزايد[19]. ويؤدي تصاعد تكاليف السكن، واتساع الفوارق العرقية في الحصول على الأراضي والسكن، وارتفاع معدلات الإخلاء – لا سيما بين المستأجرين والشعوب الأصلية والأسر ذات الدخل المنخفض – إلى تآكل الاستقرار المرتبط تقليديًا بتأمين الحيازة. وبصورة متزايدة، لم تعد الحيازة غير المضمونة إحدى نتائج الغموض القانوني، بل نتيجة للضغوط الاقتصادية والهيكلية. ويؤدي تحول أحياء الفقراء إلى ضواح للأثرياء إلى إزاحة مجتمعات عريقة حيث تصبح الأحياء الحضرية أهدافًا لإعادة التطوير الراقي. وفي الوقت ذاته، أدت أمولةُ السكن- بمعاملة المنازل معاملة أصول استثمارية بالدرجة الأولى – إلى إعادة توجيه المعروض من المساكن نحو أسواق المضاربة والأسواق ذات العائد المرتفع، مما قلل من توافر خيارات السكن المستقر بأسعار ميسورة. وفرضت أزمات التوافر بتكلفة ميسورة، خاصة في المدن الكبرى، ضغوطًا كبيرة على المستأجرين، مما أدى في كثير من الأحيان إلى عدم استقرار حتى في أسواق الإيجار المحمية قانونًا.

61- وتسلط هذه الأنماط الإقليمية الضوء على أن الحيازة غير المضمونة لا تتعلق فقط بالمركز القانوني، بل تعكس أيضًا مسائل أعمق تمس السلطة وعدم المساواة والحوكمة. وتتطلب معالجتها استجابات محددة السياق تجمع بين الإصلاح القانوني والتعزيز المؤسسي وصنع السياسات الشاملة للجميع لضمان أن يتمكن الناس جميعا من الوصول إلى الأراضي والمساكن واستخدامها والاحتفاظ بها بكرامة وأمان.

ثانياً- مشاريع توصيات مقترحة

62- تحدد التوصيات الواردة في هذا الفرع المسارات الرئيسية لتعزيز تأمين الحيازة من أجل توفير السكن اللائق للجميع. وكل توصية تتلوها مبادئ ليسترشد تنفيذها بها. وتتمحور التوصيات حول أربعة مجالات استراتيجية:

(أ) تمكين تأمين الحيازة لجميع أنواع الحقوق المشروعة في الأراضي والمساكن

(ب) نشر منصات معلومات رقمية قابلة للتشغيل البيني وتقنيات جديدة والبيانات التي ينتجها المجتمع

(ج) تنويع خيارات حيازة المساكن وتعزيزها

(د) منع عمليات الإخلاء القسري وغيرها من التهديدات لتأمين الحيازة والحماية منها

ألف- عوامل التمكين لتأمين الحيازة والإدارة المستدامة للأراضي

63- إن الاعتراف بجميع حقوق الحيازة المشروعة وتعزيزها وتوثيقها تدريجياً، وإنشاء نظم فعالة لإدارة الأراضي، وتعزيز ولاية وقدرات المؤسسات المخصصة أمرٌ ضروري لإنفاذ الحق في السكن اللائق للجميع على نطاق واسع.

1- دعم تطوير وتعزيز الأطر الدستورية والقانونية التي تعترف بالحق في السكن اللائق وجميع أشكال الحيازة المشروعة وتضمنها

64- ينبغي للدول الأعضاء أن تضع وتعزز الأحكام الدستورية والأطر القانونية التي تكرس السكن كحق من حقوق الإنسان وتربطه صراحة بتأمين الحيازة. وينبغي للحكومات على الصعيدين الوطني ودون الوطني إجراء الإصلاحات القانونية اللازمة للاعتراف بالسلسلة المتصلة والمتكاملة لترتيبات الحيازة المشروعة وحمايتها، بما في ذلك الأشكال غير الرسمية والعرفية والمجتمعية والإيجارية والتعاونية والانتقالية. ويجب أن تضمن هذه الإصلاحات أن تكون حقوق الحيازة محددة بوضوح وقابلة للتنفيذ ومتاحة للجميع. وينبغي تسجيل هذه الحقوق وتوثيقها كلما أمكن ذلك. وينبغي أن تعكس الأطر القانونية صراحةً أن تأمين الحيازة حق عالمي من حقوق الإنسان ويجب أن تضمن

(19) Prindex (2024). Perceived tenure security in Europe and Central Asia (ECE). Regional Snapshot Report.

الحماية من الإخلاء القسري والمضايقة والتشريد التعسفي. وينبغي أن تنشئ الأطر التشريعية أيضًا آليات متاحة للتسجيل وتسوية النزاعات، مدعومة بضمانات إجرائية وعمليات تشاركية.

65- وتكتسب هذه الإصلاحات القانونية أهمية خاصة في السياقات التي تتسم بالنزوح أو الطابع غير الرسمي أو التعافي بعد الأزمات، حيث يمكن أن يؤدي قصر الاعتراف بحقوق الحيازة على الملكية المسجلة إلى إعاقة إعادة الإعمار الشامل للجميع وتأمين المأوى وحقوق السكن.

66- ومن الضروري وضع أطر قانونية تعترف رسمياً بصناديق الائتمان المجتمعية للأراضي والتعاونيات السكنية وبرامج الملكية المشتركة ككيانات شرعية قادرة على امتلاك أو إدارة الأراضي، ويجب أن تضمن لهذه الكيانات أن تعمل في ظل هياكل حوكمة ديمقراطية وأن تكون مدمجة في صكوك تخطيط قانونية لحمايتها من الإخلاء أو إعادة التخطيط أو المضاربة بالأراضي. وينبغي تقديم المساعدة التقنية والضمانات المالية لإزالة مخاطر المشاركة وتوسيع نطاق تسليمها.

67- ولإعمال الحق في السكن اللائق بشكل كامل ومواءمته مع الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان، تُشجَّع الحكومات على أن تدرج في تشريعاتها الوطنية المبادئ المنصوص عليها في الصكوك العالمية الرئيسية، مثل التعليق العام رقم 4 بشأن الحق في السكن اللائق[20]، أو مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والنازحين[21]. وإن مواءمة القانون الوطني مع المعايير الدولية لا يخدم حماية الفئات السكانية الضعيفة فحسب، بل ويعزز أيضاً الاستقرار الاجتماعي والتنمية الحضرية الشاملة للجميع واليقين القانوني في نظم الأراضي والإسكان.

2- إنشاء نظم موثوقة لإدارة الأراضي والممتلكات تغطي بفعالية الحقوق المتعلقة بالأراضي والسكن، واستخدام الأراضي وتطويرها، وتقييم الممتلكات وجباية الضرائب وتسوية النزاعات

68- يعد وجود نظام موثوق وشامل للجميع ومتكامل لإدارة الأراضي والممتلكات شرطاً مسبقاً أساسياً لقطاع أراضٍ فعال، وسوق أراضٍ وإسكان سليمة، ولتنمية حضرية شاملة للجميع ومستدامة.

69- وتُشجَّع الحكومات على تطوير أو تحديث نظم إدارة الأراضي والممتلكات التي تعالج جميع الأبعاد الرئيسية بطريقة متكاملة تركز على الناس، بما في ذلك تأمين الحيازة، واستخدام الأراضي وحقوق تطويرها، وتقييم الممتلكات وجباية الضرائب وتسوية النزاعات. ويجب أن تكون الأنظمة المناسبة لإدارة الأراضي قادرة على توثيق وحماية ترتيبات الحيازة الرسمية وغير الرسمية والمجتمعية والعرفية والجماعية، ومنحها اعترافاً متساوياً وقابلية الإنفاذ.

70- ولضمان المساواة وإمكانية الوصول، يجب أن تكون أنظمة إدارة الأراضي والممتلكات ميسورة التكلفة وشفافة وشاملة للجميع. وينبغي أن تكون متاحة للنساء والشعوب الأصلية والمجتمعات ذات الدخل المنخفض وأولئك الذين يعيشون في مستوطنات عشوائية. ويمكن أن يؤدي استخدام المنصات الرقمية القابلة للتشغيل البيني، وجمع البيانات المجتمعية وهياكل الإدارة اللامركزية إلى زيادة تعزيز التغطية والدقة والاستجابة.

71- ويجب أن تتجاوز أنظمة إدارة الأراضي والممتلكات الكفاءة التقنية لتعكس الوظيفة الاجتماعية والبيئية للأرض، وفق ما أكدت عليه الخطة الحضرية الجديدة، مع الاعتراف بالأرض كمورد مشترك له أهمية اجتماعية وثقافية واقتصادية وبيئية. وتماشيًا مع هذا المبدأ، ينبغي أن تخدم هذه الأنظمة المصلحة العامة من خلال ضمان الوصول العادل، ومنع ممارسات المضاربة، وإعطاء الأولوية لسكن المجتمعات المهمشة وأمنها الغذائي وقدرتها على الصمود. وإن إدماج الوظيفة الاجتماعية للأرض في هذه الأطر يحولها إلى أدوات للعدالة والشمول، مما يعزز الإعمال التدريجي للحق في السكن اللائق.

---

(20) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1991). التعليق العام رقم 4: الحق في السكن اللائق (المادة 11 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(21) موئل الأمم المتحدة (2007). رد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والنازحين: تنفيذ مبادئ بينهيرو.

72- وينبغي أن تدمج أنظمة إدارة الأراضي والممتلكات القوية الشفافية كمتطلب أساسي في تصميم وتنفيذ نظم معلومات الأراضي لضمان وصول عامة الناس إلى بيانات الأراضي، ودعم الحيازة المشروعة للأراضي ومنع عمليات الإخلاء القسري. ويشمل ذلك تحديد ماهية المعلومات التي يجب أن تكون شفافة، وإلى أي مدى وكيف يجب الوصول إليها لتعزيز المساءلة وصنع القرار المستنير وشرعية الحقوق المتعلقة بالأراضي.

3- تعزيز صلاحيات السلطات الوطنية والمحلية وقدراتها المؤسسية ومواردها لإدارة وإنفاذ حقوق الحيازة

73- بغية ضمان إسهام تأمين الحيازة إسهاما مفيدا في توفير السكن اللائق، يجب تمكين الحكومات الوطنية والمحلية على حد سواء من الناحية المؤسسية – قانونياً ومالياً وعملياتياً – للاعتراف بترتيبات الحيازة المتنوعة وتوثيقها وإدارتها، وإدارة موارد الأراضي المتاحة إدارة جيدة، وضمان تسخير قيمة الأراضي وإعادة استثمارها لصالح عامة الناس.

74- ويمكّن تعزيز قدرات السلطات المحلية المدنَ الاضطلاع بدور استباقي في تيسير توفير سكن مضمون ومستدام وشامل للجميع. وعندما يجري تمكين السلطات المحلية من الناحية المؤسسية – بتفويض واضح وأدوات عملياتية وقدرة تقنية مستدامة – لإدارة حقوق الحيازة، فإنها تكون في وضع أفضل لتحويل الاعتراف بالحيازة إلى أداة استراتيجية لتوفير السكن. وهذا يمكّن الحكومات المحلية من تحديد الأراضي وتخصيصها للإسكان، ومنع وقوع النزوح وتوسيع نطاق الخدمات الأساسية لتشمل المناطق المهمشة التي قد تؤدي الحيازة غير المضمونة فيها إلى عرقلة الاستثمار والشمول.

75- وينبغي تكليف السلطات المحلية رسمياً، من خلال التشريعات الوطنية أو دون الوطنية، بتأمين الحقوق المتعلقة بالأراضي كجزء من ولاياتها المؤسسية وكعنصر أساسي من عناصر توفير السكن اللائق. ولما كانت الحكومات المحلية حلقة الوصل الأساسية بين السكان والمؤسسات العامة، فإنها الأقدر على تحديد وتوثيق وحماية ترتيبات الحيازة المتنوعة، بما في ذلك الأشكال غير الرسمية والعرفية والجماعية داخل مناطقها. وهذا يعني تضمين إدارة الحيازة (مثل التحقق من حيازة الأملاك وتوثيق المطالبات والتوسط في النزاعات) مباشرة في برامج الإسكان والتخطيط ورفع مستوى المستوطنات. فتضمين الاعتراف بالحيازة كعنصر عملياتي قياسي في مبادرات رفع مستوى الأحياء الفقيرة وإعادة التوطين وتخصيص الأراضي يضمن حماية مطالبات السكان وعدم تعريض مشاريع الإسكان للخطر بسبب عدم اليقين القانوني أو الاستبعاد.

76- ويجب أن تكون السلطات المحلية مجهزة ليس فقط بالتفويضات القانونية ولكن أيضًا بالموارد المخصصة اللازمة لإدارة الحيازة بفعالية. وتتطلب القدرة المؤسسية في هذا المجال تمويلاً مستهدفاً وموظفين مدربين وأكفاء وتقنيات مناسبة وأدوات عملياتية تمكن الحكومات المحلية من توثيق وتسجيل وإدارة أشكال الحيازة المتنوعة. وينبغي رصد ميزانيات مخصصة للسلطات المحلية وتكليفها رسميا بمهمة التنفيذ لكي تؤدي المهام المتعلقة بالحيازة – بما في ذلك المسح الجغرافي والبت في القضايا والتسجيل وإصدار سندات الحيازة ذات الصلة – لا سيما في المستوطنات العشوائية والمناطق المنخفضة الدخل المستهدفة بالتدخلات السكنية.

77- ويعزز إنشاء وحدات مشتركة بين الحيازات وداخل كل من الحكومة الوطنية والحكومات المحلية التنسيقَ بين قطاعات الأراضي والإسكان والتخطيط والقانون والمساحة، مما يمكن من توفير مساكن أكثر كفاءة وشمولية. ويعزز هذا النهج المتكامل إدارة الحيازة ويدعم التنمية الحضرية المتماسكة. وينبغي للحكومات المحلية، بالتنسيق مع السلطات الوطنية، إنشاء آليات تعاون مناسبة، مثل وحدات الحيازة المتكاملة أو مجموعات العمل المشتركة بين الإدارات، التي تعمل على تبسيط هذه الوظائف المتعلقة بالحيازة في إطار واحد منسق. وينبغي أن تشمل هذه الآليات كلا من التواصل بين مختلف وحدات الحيازة وداخل الوحدات ذاتها ضمن الحكومات الوطنية والمحلية بغية تعزيز التخطيط الرأسي والأفقي بين المؤسسات. ويضمن هذا التنسيق أن تسترشد القرارات المتعلقة بحيازة الأراضي واستخدام الأراضي وتطوير الإسكان وتوفير الخدمات ببيانات دقيقة عن الحيازة ومتناسقة لتجنب التداخل أو

التضارب أو استبعاد المجموعات التي ليس لديها حيازة مضمونة. وتعمل هذه الوحدات كمرتكزات مؤسسية لحوكمة متماسكة ومتجاوبة للإسكان والأراضي على جميع مستويات الحكومة.

78- وبغية ضمان إسهام تأمين الحيازة بشكل مفيد في توفير السكن اللائق، يجب تمكين الحكومات المحلية من الناحية المؤسسية – قانونياً ومالياً وعملياتيا – للاعتراف بترتيبات الحيازة المتنوعة وتوثيقها وإدارتها. ويمكّن تعزيز قدرات السلطات المحلية المدنَ من الاضطلاع بدور استباقي في تيسير توفير إسكان مضمون ومستدام وشامل للجميع. وعندما يجري تمكين السلطات المحلية من الناحية المؤسسية – بتفويض واضح وأدوات عملياتية وقدرة تقنية مستدامة – لإدارة حقوق الحيازة، فإنها تكون في وضع أفضل لتحويل الاعتراف بالحيازة إلى أداة استراتيجية لتوفير السكن. وهذا يمكّن الحكومات المحلية من تحديد الأراضي وتخصيصها للإسكان، ومنع وقوع النزوح من خلال إضفاء الطابع الرسمي على الحيازة بصورة استباقية وتوسيع نطاق الخدمات الأساسية لتشمل المناطق المهمشة التي قد تؤدي الحيازة غير المضمونة فيها إلى عرقلة الاستثمار والشمول.

79- ولكي يتمكن المسؤولون المحليون من تنفيذ ولاياتهم بفعالية، يجب تزويدهم بمواد عملية ومحددة السياق وتدريبهم على كيفية التعرف على الأشكال المختلفة للحيازة في البيئات المتعلقة بالإسكان والتحقق من صحتها وتوثيقها. ويشمل ذلك تطوير حزم تدريبية معيارية مصممة خصيصاً لوظائف محددة (مثل المخططين والمسّاحين والمسؤولين القانونيين والميسرين المجتمعيين) باستخدام أدوات تشاركية وشاملة للجميع وملائمة للغرض. وينبغي أن يشمل بناء القدرات أيضاً الخبرة في مجال نظم الحيازة المتنوعة وديناميكيات المستوطنات العشوائية والوساطة في النزاعات، وكلها أمور بالغة الأهمية لضمان ترجمة تأمين الحيازة إلى نتائج إسكانية مفيدة للفئات السكانية الضعيفة.

باء- البيانات والتكنولوجيات الجديدة والمعلومات التي ينتجها المجتمع المحلي

80- ينبغي للحكومات أن تستفيد من الابتكار الرقمي والابتكار الاجتماعي الذي يحركه المجتمع المحلي كنُهج تكميلية لتعزيز تأمين الحيازة كعامل تمكين رئيسي لتوفير السكن اللائق للجميع. وتساعد نظم معلومات الأراضي والإسكان الموثوقة في تحديد حقوق الحيازة المشروعة وحمايتها وإدماجها في عملية تسليم المساكن. وعند إجراء مسح جغرافي رقمي وربطه بأنظمة التخطيط والتمويل والبنية التحتية، تصبح بيانات حيازة الأراضي والإسكان أساساً لتدخلات الإسكان العادلة. وتتيح أدوات من قبيل نظام المعلومات الجغرافية والمسح الجغرافي التشاركي التوثيق حتى من دون سندات ملكية رسمية. وتعمل الأنظمة القابلة للتشغيل البيني على تحسين التخطيط وإدارة المخاطر وتقديم الخدمات، وتعزز في الوقت ذاته الشفافية والاستجابات المنسقة المراعية للحيازة في مجال الإسكان الحضري.

1- تنفيذ منصات رقمية متكاملة تجمع بين البيانات والوثائق المتعلقة بتأمين الحيازة والخدمات الأساسية وتخطيط استخدام الأراضي والبيانات الديموغرافية لدعم توفير السكن اللائق

81- تشكل منصات معلومات الأراضي المرنة والمجهزة مكانيًا (مثل تكنولوجيا الفضاء وإدارة الكوارث ونظام المعلومات المتعلقة بالأراضي المبني على نظام المعلومات الجغرافية)، التي تعكس أشكالًا متنوعة من الحيازة والإسكان ومعلومات الخدمات الأساسية والقرارات المتعلقة بتخطيط استخدام الأراضي، أداةً مهمة لصنع القرار ودعم توفير السكن اللائق على نطاق واسع. وينبغي أن تربط هذه المنصات بيانات مستوى وحدة المساحة بالوحدات السكنية وملفات حيازة الأملاك ومخططات المستوطنات. وعند استخدامها كجزء من عمليات تخطيط الإسكان، فإنها تدعم لا الاعتراف بالحيازة فحسب، بل وتحديد أولويات البنية التحتية وخدمات المأوى أيضًا. ويضمن هذا التكامل أن تستجيب تدخلات الأراضي والإسكان للأنماط الفعلية لحيازة الأملاك والاستيطان بدلاً من السجلات القديمة أو غير المكتملة.

82- وينبغي أن يبدأ بناء الإسكان الحضري وتحديث وتحويل المستوطنات العشوائية ومشاريع البنية التحتية بمسح جغرافي تشاركي يشمل ترتيبات تأمين الحيازة ومعلومات عن الإسكان. وينبغي أن تشمل معلومات الحيازة أنواع حيازة الأراضي، وأصحاب الحقوق، ومستويات الاعتراف القانوني والاجتماعي ومخاطر الإخلاء أو الاستبعاد.

83- ومن أجل تخطيط السكن اللائق وتسليمه بفعالية، يجب دمج بيانات الحيازة في الأنظمة الحكومية والبلدية الرئيسية، مثل فواتير المرافق العامة، وضرائب الممتلكات، وتخطيط البنية التحتية، وبرامج الحماية الاجتماعية، وسجلات مراقبة البناء. ويساعد هذا الدمج في تحديد الحيازة المشروعة للأملاك وثغرات الخدمات وأولويات الاستثمار. ويؤدي التقاطع المرجعي بين الحيازة وبيانات المرافق إلى توجيه عمليات تحديث البنية التحتية، بينما يتيح الربط بأنظمة الضرائب إمكانية استرداد التكاليف العادلة والمعونات المالية المستهدفة. وتدعم بيانات الحيازة المتحقق منها أيضًا عمليات التحقق من الأهلية للحصول على تمويل الإسكان والمعونات المالية، مما يضمن وصول الموارد إلى من هم في أمس الحاجة إليها وألاّ تحد الحيازة غير المضمونة من إمكانية الحصول على السكن والخدمات الأساسية. وتعزز الاستفادة من الرقمنة في هذه العملية الشفافية في إدارة الأراضي، وتقلل من فرص الفساد وتحسن المساءلة في الأنظمة المتعلقة بالإسكان.

2- الاستفادة من بيانات الحيازة التي ينتجها المجتمع المحلي والتكنولوجيات الجديدة لتوجيه التدخلات الإسكانية

84- ينبغي الاستفادة من البيانات التي ينتجها المجتمع المحلي – بما في ذلك من خلال المسح الجغرافي التشاركي والدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية والسجلات المجتمعية وسجلات الحيازة المنسقة محلياً – بغية توجيه السياسات والتدخلات المحددة السياق والمنصفة والمستجيبة للحقائق على الأرض. ولا تسد هذه البيانات الثغرات في المعلومات التي يتسبب بها التسجيل التقليدي للأراضي والممتلكات فحسب، بل تعزز أيضًا شرعية وملكية التدخلات في الإسكان العام.

85- ويوفر تطبيق التكنولوجيات الرقمية المناسبة، بما في ذلك الذكاء الاصطناعي والتحليلات التنبؤية والسجلات اللامركزية للأراضي والمساكن، طاقات تحويلية للابتكار السياساتي. ويمكن للتحليلات التنبؤية أن تساعد في تحديد المناطق المعرضة للإخلاء أو التهجير أو التدهور البيئي أو النزاع الاجتماعي والسياسي، مما يمكّن السلطات من التصرف بشكل وقائي. ويمكن أيضا للأدوات التي تستخدم الذكاء الاصطناعي أن تُنمذج الطلب على الإسكان، وأن تحاكي نتائج الحيازة في إطار سيناريوهات مختلفة، وأن ترصد أداء برامج الإسكان على المدى الطويل.

86- ومع ذلك، ينبغي أن تكون هذه الابتكارات التكنولوجية مكملة للمشاركة المجتمعية وليست بديلاً عنها، ولا ينبغي أن تُستخدم عن غير قصد لتحويل سلطة صنع القرار بعيداً عن المجتمعات. ويكفل ترسيخ الأدوات الرقمية في العمليات التشاركية أن تعكس الواقع المحلي وتحمي الحقوق وتعزز الثقة. ومن دون مدخلات المجتمع المحلي، تخاطر هذه الأدوات بتعزيز الاستبعاد وتقويض تأمين الحيازة.

جيم- خيارات الحيازة المتنوعة والنُهج التدريجية

1- الاعتراف بالطيف الكامل لخيارات الحيازة المشروعة التي تدعم تقديم حلول إسكان متنوعة وتعزيز تلك الخيارات، لا سيما من خلال تحسين تأمين حيازة المساكن المعدة للإيجار، وتحويل المستوطنات العشوائية وتدخلات تعافي الإسكان وإعادة الإعمار بعد الأزمات

87- يجب أن تتضمن سياسات واستراتيجيات وتدخلات الإسكان اعتبارات تأمين الحيازة. وينبغي الاعتراف بالطيف الكامل لخيارات الحيازة المشروعة وتعزيزه، بما في ذلك الملكية الرسمية وغير الرسمية، والإيجار، والحيازة العرفية، والمجتمعية والتعاونية.

88- وينبغي إرساء تأمين الحيازة كشرط أساسي لتدخلات تحويل الأحياء الفقيرة. ويضمن إدماج ضمانات الحيازة في بداية هذه التدخلات حماية السكان من الإخلاء، ويشجع على الاستثمار في الأسر المعيشية ويتيح تقديم الخدمات الشاملة للجميع أو التعويضات. ويسمح تأمين الحيازة في المراحل المبكرة من خلال المسح الجغرافي التشاركي وإصدار الوثائق الانتقالية للحكومات بتحديد الشاغلين الشرعيين والاعتراف بهم، وتوضيح الحقوق وبناء

ثقة المجتمع. وهذا لا يحمي الاستثمار العام فحسب، بل ويعزز أيضاً العدالة ويقلل من مخاطر النزوح ويجعل التدخلات الإسكانية أكثر استهدافاً واستدامة.

89- وينبغي إدراج الحيازة الإيجارية كعنصر أساسي في سياسات الإسكان الوطنية والمحلية واستراتيجيات التسليم، مع الاعتراف بدورها المركزي في تلبية احتياجات سكان المناطق الحضرية من ذوي الدخل المنخفض والمتوسط. وعلى الرغم من حجم السكن المعد للإيجار، فإنه لا يزال غير منظم وغير مدعوم في الأطر السياساتية والاستثمارية. ويتيح دمج الحيازة الإيجارية في استراتيجيات الإسكان حلولاً أكثر مرونة وبأسعار ميسورة وقابلة للتطوير، لا سيما بالنسبة لغير القادرين على تأمين ملكية منازل لهم، مع دعم التنقل والشمول الاقتصادي وتنوع الحيازة.

90- ويجب أن تدمج سياسات الإسكان الوطنية والمحلية في أطرها دمجا صريحا كلاً من السكن الرسمي وغير الرسمي المعد للإيجار. وهذا يعني الاعتراف بالحيازة الإيجارية كشكل مشروع من أشكال الحصول على السكن، مع ما يقابلها من أهداف ومبادئ توجيهية وبرامج. وينبغي أن تدعم السياسات التوسع في المعروض من السكن المعد للإيجار مع ضمان دمج تدابير حماية المستأجرين والتكاليف الميسورة في برامج تطوير الأحياء الفقيرة وتطوير المساكن الجديدة وبرامج الدعم. ويضمن الاعتراف بالحيازة الإيجارية في التخطيط عدم استبعاد المستأجرين من مبادرات الإسكان، لا سيما في المناطق التي تشهد تحضرًا سريعًا.

91- ويجب أن يحمي الإطار القانوني المتوازن للحيازة الإيجارية كلاً من المستأجرين والملاك لضمان سوق إيجار عادلة ومستقرة. وينبغي أن تحدد القوانين الحقوق والمسؤوليات، وتحمي المستأجرين من الإخلاء التعسفي واستغلال الإيجارات، وضمان حصول الملاك في الوقت ذاته على عائدات عادلة وسبل انتصاف قانونية. وينبغي الترويج لاتفاقات إيجار بسيطة وخطية، ووضع قواعد واضحة ناظمة لزيادة الإيجارات وبنود عقود الإيجار والصيانة وإنهاء العقد. ويجب أن تغطي الحمايات القانونية أيضًا الإيجارات غير الرسمية، وتوفير مسارات لإضفاء الطابع الرسمي من غير فرض عقوبات. وعندما يتمتع كلا الطرفين بالحماية، تنمو الثقة والاستثمار، مما يدعم نظام إسكان أكثر أماناً وشمولاً للجميع.

92- ولزيادة المعروض من المساكن الآمنة والميسورة التكلفة المعدة للإيجار، ينبغي للحكومات أن تقدم حوافز ضريبية أو منحا أو قروضا صغيرة لكل من صغار المؤجرين وكبارهم من المؤسسات الذين يوفرون مساكن للمستأجرين ذوي الدخل المنخفض. ويمكن ربط التخفيضات الضريبية أو منح التجديد أو القروض المدعومة بالامتثال لتدابير حماية المستأجر مثل تسجيل الوحدات المعدة للإيجار أو وضع حد أقصى للإيجارات أو الموافقة على حد أدنى لمدة عقد الإيجار. ويمكن لهذه الحوافز أن تضفي الطابع الرسمي على المؤجرين غير الرسميين وأن تشجع تحسين الجودة وترتيبات الإيجار الطويلة الأجل التي تعزز الأمن السكني.

93- وكعنصر من عناصر سياسات الإسكان، ينبغي معالجة الاعتراف بالحيازة للسكان المتضررين من الأزمات معالجة صريحة لضمان عدم استبعاد الأفراد النازحين من التعافي وإعادة التوطين والدعم السكني. ويجب أن تتضمن سياسات الإسكان أحكامًا لآليات مرنة وشاملة للجميع بخصوص الاعتراف بالحيازة، بما في ذلك التوثيق المؤقت والتحقق المجتمعي والأشكال البديلة للأدلة، التي تحمي حقوق السكن للمتضررين من النزاعات والكوارث وتأثير تغير المناخ والنزوح. ويعد الاعتراف بحقوق الحيازة في مثل هذه السياقات أمرا ضروريا لاستعادة الاستقرار، وتمكين الوصول إلى المأوى ودعم التعافي على المدى الطويل. وينبغي للحكومات والجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني تنفيذ بروتوكولات مطالبات الأراضي والسكن في حالات الطوارئ التي تسمح بالتحقق السريع والموثوق من المطالبات من خلال التحقق المجتمعي أو الشهادات الشفوية أو الأدوات الجغرافية المكانية. ويؤمن إصدار الوثائق الانتقالية، مثل شهادات حيازة الأملاك المؤقتة، المأوى الفوري ويحافظ على المطالبات المستقبلية بالتعويض أو

الاندماج. وهذه الوسائل المرنة والقائمة على الحقوق ليست فقط للحماية بل هي أيضًا أساسية لإيجاد حلول دائمة وللتدخلات الإسكانية التطلعية[22].

2- اعتماد أدوات ونُهج مبسطة وتدريجية وإضفاء الطابع المؤسسي عليها من أجل مسح وتسجيل الحقوق المتعلقة بالأراضي والمساكن وتوفير تأمين الحيازة بطريقة شاملة للجميع وفعالة من حيث الوقت والتكلفة، لا سيما في السياقات غير الرسمية والمتأثرة بالأزمات، بما في ذلك وثائق الحيازة المؤقتة الصادرة من خلال عمليات المسح التشاركية التي يقودها المجتمع المحلي ووثائق حقوق الإسكان والأراضي والملكية الانتقالية

94- ينبغي للحكومات تنفيذ أدوات ونُهج تأمين الحيازة تكون مقبولة محلياً وإضفاء الطابع المؤسسي عليها بحيث يمكن لها أن تضمن الحقوق المتعلقة بالأرض والملكية بطريقة شاملة للجميع ومبسطة وفعالة من حيث التكلفة والوقت، لا سيما عندما تفشل النظم الرسمية لتسجيل الأراضي وإدارة الأراضي في أداء عملها.

95- وتعد أدوات من قبيل شهادات حيازة الأملاك، وسجلات الحيازة المصدق عليها من المجتمع المحلي، والإقرارات الخطية والسجلات المجتمعية بدائل صالحة عن سندات التسجيل الرسمية، لا سيما عندما تكون حقوق الحيازة المشروعة معترفا بها اجتماعياً ولكنها غير موثقة بعد. ويمكن للعمليات التي يقودها المجتمع المحلي، مثل التعداد والمسح التشاركيين، أن تنتج أدلة موثوقة وقابلة للتطوير يمكن التحقق من صحتها بشكل تدريجي لتسجيلها في أنظمة تسجيل الأراضي والممتلكات الرسمية.

96- وينبغي أن تبدأ مشاريع الإسكان والتحسين والبنية التحتية بتحديد خصائص الحيازة والمسح التشاركي لتحديد وفهم ترتيبات الحيازة المحلية. ويكفل دمج هذه الأدوات في تخطيط المشاريع أن تكون التدخلات مستجيبة للحقوق القائمة، وتقلل من مخاطر النزوح وتدعم التنمية الشاملة للجميع التي تقوم على الحيازة المضمونة.

97- وينبغي اعتماد وتوسيع نطاق نُهج تأمين الحيازة الانتقالية لمسح حقوق السكن والأراضي للمجتمعات المتأثرة بالأزمات والنزوح والتحقق منها وحمايتها[23]. وغالبًا ما يفقد السكان النازحون منازلهم ووثائق ملكيتهم بسبب النزاعات أو الكوارث، ويجدون صعوبة في إثبات ملكيتهم لممتلكاتهم، مما يعيق جهود العودة وإعادة الإعمار والحصول على ائتمان. وينبغي للحكومات والجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني تنفيذ بروتوكولات انتقالية للأراضي والسكن تسمح بالتحقق السريع والموثوق من خلال التحقق المجتمعي وتوفير أشكال بديلة من الأدلة. وبوسع إصدار وثائق انتقالية، مثل شهادات حيازة الأملاك المؤقتة، أن يلبي الاحتياجات الفورية من المأوى ويمهد الطريق لمشاريع إعادة الإعمار السكني في المستقبل والجبر والتعويض.

98- ويجب تكييف أدوات تمويل الإسكان لدعم التدخلات الإسكانية خارج نطاق الملكية المسجلة. ويجب تعزيز مقدمي التمويل، بما في ذلك البنوك العامة والمؤسسات المالية التعاونية ومقدمي التمويل الأصغر، وتجهيزهم لدعم مجموعة متنوعة من التدخلات الإسكانية. ويجب أن تدمج الاستراتيجيات الوطنية لتمويل الإسكان بشكل صريح تنوع الحيازة والدخل غير الرسمي كأبعاد أساسية للشمول المالي. وينبغي تكييف الأطر التنظيمية للاعتراف بالأشكال غير التقليدية للضمانات وأنماط السداد المرنة والملكية الجماعية أو هياكل الإدارة. والأهم من ذلك أن تعزيز التمويل المراعي للحيازة يجب أن يرتكز إلى الأهداف الأوسع نطاقاً المتمثلة في التكاليف الميسورة والإدماج الاجتماعي والاستدامة.

(22) UN-Habitat and Global Land Tool Network (2024). Policy Directions: Housing, Land and Property Solutions to Resolve and Prevent Displacement.

(23) UN-Habitat and Global Land Tool Network (2024). Policy Directions: Housing, Land and Property Solutions to Resolve and Prevent Displacement.

دال- الحماية من الإخلاء القسري وإمكانية اللجوء إلى العدالة

1- إدخال تدابير مكافحة الإخلاء في الأطر القانونية وتعزيز أنظمة رصد الإخلاء

99- يجب ألا تقتصر الأطر القانونية على الحماية من عمليات الإخلاء القسري فحسب، بل يجب أن تحمي الأطر القانونية من التهديدات الأوسع نطاقاً لتأمين الحيازة، مثل الترهيب والهدم غير القانوني والاستبعاد من الخدمات والتهجير من جراء إعادة التطوير. وينبغي أن تنص قوانين الإسكان والأراضي على ضمانات مثل الإخطار المسبق والتشاور وأهلية الانتقال والوصول إلى المعلومات وآليات الاستئناف. وإدغام هذه الحماية في التشريعات يضمن للمجتمعات المحلية – خاصة في الحيازة غير الرسمية أو غير الموثقة – الحماية من الإجراءات التعسفية ويمكنها البقاء في مركز الحيازة السكنية الذي تتمتع به أو تحسينه.

100- والمساءلة العامة أمر حيوي لحماية الحيازة. وينبغي إنشاء نظام لامركزي متاح لعامة الناس للرصد والإبلاغ يغطي التهديدات التي تتعرض لها الحيازة وحوادث الإخلاء وانتهاكات الحقوق، واعتماده على مستوى البلديات أو على المستوى الوطني. ويمكن لهذه المنصة أن تجمع وتنشر البيانات التي يبلغ عنها أفراد المجتمع أو منظمات المجتمع المدني أو العيادات القانونية، وينبغي أن تتواصل مع السلطات المحلية ومؤسسات حقوق الإنسان. وجعل هذه المعلومات شفافة يتيح إمكانية الإنذار المبكر والاستجابة السياساتية والتخطيط المسترشد بالبيانات. كما أنه يساعد على تحديد ماهية التهديدات النظامية وتتبع أنماط الاستبعاد وصياغة سياسات إسكان وقائية متجذرة في عدالة الحيازة.

2- تعزيز العدالة الإسكانية الوطنية والمحلية وآليات تسوية النزاعات للتخفيف من مخاطر الإخلاء

101- ينبغي للدول الاستثمار في المؤسسات المحلية التي تقدم حلا متاحا في حين وقته للنزاعات المتعلقة بالحيازة لجعل الحمايات مفيدة، بالإضافة إلى تعزيز نظام العدالة الرسمي. ويشمل ذلك إنشاء محاكم إسكان متخصصة أو مكاتب أمناء مظالم أو مكاتب لرفع تقارير التظلم بشأن الحيازة داخل الحكومات المحلية. ويجب أن تكون هذه الآليات مزودة بالموارد، ومحايدة وموثوق بها من قبل المجتمعات، ويجب أن تندمج في أنظمة قطاع العدالة القائمة لتجنب التجزئة. وتعزيز العدالة المحلية في مجال الإسكان، بما في ذلك من خلال آليات بديلة لتسوية النزاعات، لا يوفر فقط الإنصاف الفوري للسكان الذين يواجهون تهديدات تتعلق بالحيازة، بل يبني أيضًا الثقة المؤسسية في قدرة الدولة على توفير السكن والحوكمة الحضرية.