

Distr.: General
11 November 2022
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تقرير متابعة مرحلي بشأن البلاغات الفردية*

البلاغ رقم 2018/54، الأيوبي وآخرون ضد إسبانيا

19 شباط/فبراير 2021

تاريخ اعتماد الآراء:

تلقى صاحب البلاغ أمراً بالإخلاء لأنهما كانا يشغلان مسكناً بدون سند قانوني. ورأى صاحب البلاغ أن أمر الإخلاء يشكل انتهاكاً للمادة 11(1) من العهد، إذ لم يأخذ في الاعتبار حاجتهما لهذا المسكن وعدم امتلاكهما سكناً بديلاً⁽¹⁾.

محتوى الرسالة الأولى:

11(1) من العهد.

المواد المنتهكة:

إن الدولة الطرف ملزمة بتوفير سبيل انتصاف فعال لصاحبي البلاغ وابنهما، وينبغي لها على وجه الخصوص:

توصيات اللجنة بشأن صاحبي البلاغ:

(أ) أن تُعيد، في حالة عدم امتلاك صاحبي البلاغ سكناً لائقاً، تقييم مدى حاجتهما لمسكن وأولوياتهما في قائمة الانتظار، مع مراعاة الفترة الزمنية التي مرت على تسجيل طلبهما الحصول على سكن لدى سلطات إقليم مدريد المتمتع بالحكم الذاتي، ابتداء من تاريخ تقديمه، بهدف منحهما سكناً اجتماعياً أو اتخاذ تدبير آخر يمكنهما من العيش في سكن لائق، مع مراعاة المعايير الواردة في هذه الآراء؛

(ب) أن تمنح صاحبي البلاغ وابنهما تعويضاً مالياً عن الانتهاكات التي تعرضوا لها؛

(ج) أن تعوض صاحبي البلاغ في الحدود المعقولة عن التكاليف القانونية التي تكبدها خلال إجراءات معالجة هذا البلاغ على الصعيدين المحلي والدولي.

* اعتمدته اللجنة في دورتها الثانية والسبعين (26 أيلول/سبتمبر - 14 تشرين الأول/أكتوبر 2022).

(1) انظر E/C.12/69/D/54/2018.



الرجاء إعادة الاستعمال

توصيات عامة:

يجب على الدولة الطرف القيام بما يلي:

(أ) ضمان أن يسمح الإطار القانوني للأشخاص الذين صدر في حقهم أمر بالإخلاء قد يُعرضهم لخطر العوز أو يشكل انتهاكاً لحقوقهم المكفولة بموجب العهد، بمن فيهم من يشغلون مسكناً بلا سند قانوني، بالطعن في هذا القرار أمام السلطات القضائية أو سلطة أخرى محايدة ومستقلة تتمتع بصلاحيات الأمر بوقف الانتهاك وتوفير سبيل انتصاف فعال، كي تنتظر هذه السلطات في مدى تناسب تدبير الإخلاء في ضوء معيار تقييد الحقوق المعترف بها في العهد في إطار المادة 4؛

(ب) اعتماد التدابير اللازمة لوضع حد لممارسة الاستبعاد التلقائي من قوائم مقدمي طلبات السكن لجميع من يشغلون مسكناً بلا سند قانوني بدافع الحاجة، بحيث تتاح لجميع هؤلاء الأشخاص إمكانية الاستفادة على قدم المساواة من المساكن المعروضة في إطار السكن الاجتماعي، مع إلغاء أي شرط غير معقول قد يستبعد الأشخاص المعرضين لخطر العوز؛

(ج) اعتماد التدابير اللازمة لضمان عدم تنفيذ عمليات الإخلاء التي تشمل أشخاصاً لا يملكون الموارد اللازمة للحصول على سكن بديل إلا بعد تشاور حقيقي وفعلي معهم، وبعد اتخاذ الدولة الطرف كل الخطوات الضرورية، في حدود أقصى مواردها المتاحة، لضمان حصول الأشخاص الذين تعرّضوا للإخلاء على سكن بديل، ولا سيما في الحالات التي تشمل الأسر أو كبار السن أو الأطفال و/أو غيرهم من الأشخاص الضعاف الحال؛

(د) وضع وتنفيذ خطة شاملة وكاملة، بالتنسيق مع سلطات الأقاليم المتمتعة بالحكم الذاتي وفي نطاق أقصى الموارد المتاحة، لضمان الحق في السكن اللائق لذوي الدخل المنخفض، تماشياً مع التعليق العام رقم 4 (1991). وينبغي أن تشمل هذه الخطة الموارد والتدابير والأطر الزمنية ومعايير التقييم اللازمة لضمان الحق في السكن لهؤلاء الأشخاص بطريقة معقولة يمكن التحقق منها.

رد الدولة الطرف:

قدمت الدولة الطرف ردها على توصيات اللجنة، في مذكرة شفوية مؤرخة 25 كانون الثاني/يناير 2022.

فبخصوص التوصية الأولى المتعلقة بصاحبي البلاغ، تدعي الدولة الطرف أنهما لم يُقدما أي طلب للحصول على مسكن بعد الطلب الذي قدماه في 14 شباط/فبراير 2017، والذي حُفظ لعدم تقديمهما المعلومات المطلوبة⁽²⁾. كما تفيد الدولة الطرف بأن وكالة السكن الاجتماعي التابعة لإقليم مدريد حاولت بلا جدوى الاتصال بصاحبي البلاغ لتقييم ظروفهما واحتياجاتهما السكنية. وبالإضافة إلى ذلك، ترفق الدولة الطرف ردها بتقرير لدائرة الخدمات الاجتماعية تدعي فيه أن عملية الإخلاء أُرجئت مرة أخرى بعدما قدمت هذه الدائرة نفسها طلباً بهذا الخصوص إلى المحكمة

(2) رأت اللجنة في آرائها أن هذا الطلب لا يشكل سبيل انتصاف فعالاً، لأنه لا يجوز لمن يشغلون مسكناً بلا سند قانوني، مثل صاحبي البلاغ، تقديم طلب للحصول على مسكن اجتماعي إلى سلطات إقليم مدريد.

المختصة والكيان المالك، وأن صاحبي البلاغ كانا لا يزالان يشغلان المسكن ذاته بلا سند قانوني، وقت تقديم التقرير. وتذكر دائرة الخدمات الاجتماعية بأن صاحبي البلاغ، إذ يشغلان مسكناً بلا سند قانوني، لا يجوز لهما تقديم طلب الحصول على سكن اجتماعي إلى سلطات إقليم مدريد، وبأن طلبهما المؤرخ 14 شباط/فبراير 2017 رُفُض للاستحالة تقديمها المعلومات المطلوبة، بسبب شغلها ذلك المسكن. كما تفيد دائرة الخدمات الاجتماعية بأن الأسرة قدمت طلباً للحصول على إعانة الحد الأدنى للدخل الحيوي، رُفُض لأن دخلها في عام 2019 تجاوز حده الأقصى المستوى المطلوب للحصول على هذه الإعانة. وأعدت الأسرة تقديم طلب الحصول على إعانة الحد الأدنى للدخل الحيوي في آذار/مارس 2021 حتى يُؤخذ في الاعتبار دخلها في عام 2020. ولا يزال هذا الطلب بانتظار البت فيه. وفي غضون ذلك، استقادت صاحبة البلاغ من إعانة لضمان الحد الأدنى للدخل قدرها 210 يورو هات شهرياً، وكذلك من إعانة مالية لرعاية ابنها ذي الإعاقة في كنف الأسرة، واستقادت صاحب البلاغ من إعانة لضمان الحد الأدنى للدخل قدرها 450 يورو شهرياً. وتشير دائرة الخدمات الاجتماعية إلى أن صاحبي البلاغ أبدوا اهتماماً بإيجاد سكن بديل وإلى أنه ليس بإمكان الأسرة الحصول على مسكن في إطار سوق السكن الخاصة. ولذلك، ترى هذه الدائرة أنه من الضروري تعليق عملية الإخلاء ما دامت إدارة إقليم مدريد لم توفر للأسرة سكناً بديلاً. وتدعي الدولة الطرف أنه ليس لديها حالياً أي طلب للسكن مقدم من صاحبي البلاغ على النحو الواجب وخلال الأجل المحدد، ولا يمكنها بالتالي تقييم مدى احتياجهما للسكن الاجتماعي. وترى الدولة الطرف أن قبول النظر في الطلب الذي قدمته صاحبة البلاغ للحصول على سكن اجتماعي في 14 شباط/فبراير 2017، وإجراء دراسة دقيقة لظروفها واحتياجاتها الخاصة في إطار إجراءات تستوفي كل الشروط المنطبقة قانوناً على جميع الأشخاص المعنيين مسألتان تشكلان تدبيراً كافياً لتنفيذ آراء اللجنة، والامتثال بالتالي، في نطاق الحدود المعقولة، للتوصيات المتعلقة بصاحبي البلاغ.

وأخيراً، ترفض الدولة الطرف باحترام توصيتي اللجنة (ب) و(ج) بشأن صاحبي البلاغ.

وفيما يتعلق بالتوصيات العامة، تفيد الدولة الطرف بأنه اعتمدت، في سياق حالة الطوارئ الصحية الناجمة عن مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، تدابير لمنع الآثار الاقتصادية للجائحة على حق الأشخاص الأشد ضعفاً في سكن لائق. ففي المقام الأول، اعتمدت وقف مؤقت لسداد الديون العقارية بالنسبة للأشخاص الذين يواجهون صعوبات في دفع الأقساط المستحقة. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت مجموعة من التدابير بموجب المراسيم الملكية بقوانين رقم 2020/11، ورقم 2020/37، ورقم 2021/1، ورقم 2021/8 لتحقيق التوازن في العلاقة بين المستأجرين والمؤجرين، ولمواجهة حالة

الضعف الناجمة عن الأزمة الصحية. وعلاوة على ذلك، عُدلت خطة الإسكان الحكومية للفترة 2018-2021 لتضمينها برنامجاً لإعانات الإيجار بغرض التقليل من أثر الأزمة الصحية إلى أدنى حد، وبرنامجاً لمساعدة ضحايا العنف الجنساني، والأشخاص المعرضين للإخلاء، والأشخاص بدون مأوى، وغيرهم من الأشخاص الضعاف الحال. وعلى غرار ذلك، يَسُرّ التعديل المؤرخ 9 نيسان/أبريل 2020 للأقاليم المتمتعة بالحكم الذاتي إمكانية الإسراع بقدر أكبر في تقديم إعانات للإيجار تصل قيمتها إلى 900 يورو شهرياً على مدى ستة أشهر، ويمكن الاستفادة منها، عند الاقتضاء، بالموازاة مع أي إعانات أخرى. وزيد أيضاً مبلغ تمويل هذه الخطة من 346 إلى 446 مليون يورو. وتتيح هذه التدابير المرونة للأقاليم المتمتعة بالحكم الذاتي في الدولة الطرف لتحديد المبلغ الواجب تخصيصه لكل برنامج من برامج الإعانات.

وتفيد الدولة الطرف أيضاً بأنه يجري إعداد مسودة مشروع قانون بشأن الحق في السكن اللائق سيساهم في ضمان المساواة بين جميع الإسبان في التمتع بالحق في سكن لائق وملائم. وتوفر مسودة مشروع القانون للإدارات الإقليمية المختصة أدوات لزيادة المعروض من المساكن بأسعار معقولة، للاستجابة على وجه الخصوص لاحتياجات من يواجهون صعوبات أكبر في الحصول على السكن. وسيشمل القانون الذي سيعتمد في المستقبل، ضمن تدابير أخرى، ما يلي:

(أ) عدم جواز إعادة بيع المساكن المعروضة في إطار السكن الاجتماعي؛

(ب) اشتراط مرور مدة أدناها 30 سنة لسحب مسكن من فئة السكن المدعوم؛

(ج) استحداث مفهوم السكن المعقول التكلفة المدعوم بحوافز كوسيلة لزيادة عدد المساكن المعروضة في إطار السوق الخاصة على المدى القصير، من خلال منح جملة امتيازات منها ما هو ضريبي وما يندرج في إطار التخطيط الحضري؛

(د) ضمان الحق في السكن اللائق والملائم، مع فرض التزامات على السلطات العامة ومراعاة جوانب مثل الصلاحية للسكن والقدرة على تحمل التكلفة والكفاءة في استخدام الطاقة والربط بشبكات الإمداد بالخدمات الأساسية؛

(هـ) تحديد إطار قانوني للحقوق والواجبات المرتبطة بملكية المساكن، يشمل وظيفتها الاجتماعية؛

(و) تحديد المناطق السكنية الباهظة التكلفة بغرض إخضاعها لتدابير خاصة؛

(ز) تحديد كبار الملاك الذين يجب عليهم تقديم المعلومات والتعاون في المناطق السكنية الباهظة التكلفة؛

(ح) إنشاء آليات لاحتواء وخفض أسعار إيجار المساكن، تشمل تدابير ضريبية، وتحديد سقف الإيجار، وحظر الزيادات المجففة، والتدخل الاستثنائي والمحدد زمنياً في حالة وجود عجز في العرض؛

(ط) تهيئة بيئة ضريبية مواتية لخفض أسعار الإيجار؛

(ي) تحديد المساكن الفارغة وإضافة رسوم أخرى إلى الضريبة العقارية على هذه المساكن؛

(ك) تحسين مستوى تنظيم إجراءات الإخلاء في حالة الأشخاص الضعاف الحال، وضمان التواصل الفعال والسريع بين الهيئات القضائية ودوائر الخدمات الاجتماعية لتمكين هذه الدوائر من دراسة حالة الأشخاص المعرضين للإخلاء وتوفير حلول سكنية للمتضررين؛ فضلاً عن زيادة المدة المحددة لتعليق إجراءات الإخلاء في حالة الأشخاص الضعاف الحال؛

(ل) تشجيع بناء المساكن المدعومة الموجهة للإيجار بسعر محدود، ووجوب أن تشغل هذه المساكن ما لا يقل عن 50 في المائة من الأراضي المخصصة للمساكن المدعومة؛

(م) تعزيز إجراءات الدولة في مجال الإسكان وإصلاح المساكن من خلال خطط متعددة السنوات قائمة على التعاون بين الإدارات؛

(ن) إنشاء المجلس الاستشاري للإسكان لضمان مشاركة جميع الفاعلين الاجتماعيين في وضع سياسات الإسكان وتطويرها؛

(س) تعزيز الضمانات في مجال شراء أو استئجار المساكن من خلال تمكين الشخص المعني من الحصول على معلومات أساسية بشأن شروط العملية وحالة المسكن؛

(ع) توفير مزيد من المعلومات وتعزيز الشفافية فيما يتعلق بالسياسات العامة للإسكان من خلال الالتزام بإعداد جرد للمساكن الاجتماعية المعروضة وتقارير دورية في هذا الصدد.

وتفيد الدولة الطرف بأن آراء اللجنة منشورة على الموقع الشبكي لوزارة العدل. وفي الختام، ترى الدولة الطرف أنها نفذت توصيات اللجنة وتطلب وقف إجراءات متابعة هذه الآراء.

في 30 حزيران/يونيه 2022، قدّم صاحب البلاغ تعليقاتهما على مذكرة الدولة الطرف.

تعليقات صاحبي البلاغ

وفي البداية، يقدم صاحب البلاغ رواية للوقائع التي حدثت منذ اعتماد اللجنة آراءها. ويدعيان أن السلطات المختصة لم تتخذ أي تدبير لمعالجة حالة الطوارئ السكنية التي يعيشانها، عدا اتصالها بدائرة الخدمات الاجتماعية التابعة لبلدية إيل آلامو لتطلب إليها بيانات الاتصال الخاصة بهما، ولكنها لم تتصل بهما لاحقاً. ويدعيان أن الإدارة المختصة في مجال السكن التابعة لسلطات إقليم مدريد لم تحاول حتى مساعدتهما في التفاوض مع الكيان المالك للمسكن.

وتيران أن مجموعة التدابير التي أشارت الدولة الطرف إلى اتخاذها للتصدي للأزمة الناجمة عن كوفيد-19 هي مجرد تدابير مؤقتة لا تحل المشكلة الأساسية. وبالإضافة إلى ذلك، لم تمنع هذه التدابير تنفيذ كثير من عمليات الإخلاء، وتدخلت هيئات المجتمع المدني ودوائر الخدمات الاجتماعية لمساعدة ضحاياها إزاء تقاعس الإدارة المختصة في مجال السكن. ففي حالة صاحبي البلاغ، على سبيل المثال، غُلق إجراء طردهما من المسكن الذي كان من المقرر تنفيذه في 29 نيسان/أبريل 2022 مدة ثلاثة أشهر أخرى، بفضل تدخل دائرة الخدمات الاجتماعية وهيئات المجتمع المدني. ويدعي صاحب البلاغ أنهما لن يتمكن من الحصول على مسكن في سوق السكن الخاصة، إن لم تتخذ السلطات الإدارية المعنية إجراءات بشأن حالتها.

وفيما يتعلق بالاستفادة من السكن الاجتماعي، يدعي صاحب البلاغ أن الدولة الطرف تكفي بسرد مضامين القوانين السارية المفعول، من دون الخوض في جوهر هذه المشكلة. كما يُخطّئان ادعاء الدولة الطرف قبول حوالي 50 في المائة من طلبات الحصول على السكن الاجتماعي، إذ يتعلق الأمر بالأحرى بحوالي 30 في المائة؛ ويمكن أن تؤكد دائرة الخدمات الاجتماعية هذه النسبة، التي نشرتها، وفقاً لصاحبي البلاغ، مختلف منظمات المجتمع المدني⁽³⁾. وتُعزى هذه النسبة المنخفضة جداً من قبول الطلبات إلى القانون الساري المفعول، الذي يمنع الأسر التي تشغل مسكناً من دون موافقة مالكة من تقديم طلب للحصول على سكن اجتماعي.

ويطلب صاحب البلاغ مطالبة الدولة الطرف بتنفيذ ما يرد في آراء اللجنة من التوصيات المتعلقة بهما والعامّة، على حد سواء.

قرار اللجنة:

تلاحظ اللجنة أن صاحبي البلاغ لا يزالان يقيمان في المسكن ذاته وأن عملية الإخلاء أُرجئت مرة أخرى بفضل تدخل دائرة الخدمات الاجتماعية، إلى جانب جهات أخرى. كما تلاحظ اللجنة أنه لم تجر بعد إعادة تقييم حاجة صاحبي البلاغ إلى السكن وأولويتها في قائمة الانتظار، مع مراعاة الفترة الزمنية التي مرت على تسجيل طلبهما الحصول على سكن لدى سلطات إقليم مدريد المتمتع بالحكم الذاتي، ابتداء من تاريخ تقديمه، على نحو ما أوصت به اللجنة. وخلافاً لذلك، تدعي الدولة الطرف أن إجراء تقييم من هذا القبيل مستحيل ما دام صاحب البلاغ يشغلان مسكناً بلا سند قانوني. وتذكر اللجنة بأنها خلصت بالفعل في بلاغ مماثل سابق⁽⁴⁾ إلى أن هذا الشرط قد يُدخل بعض الأشخاص في حلقة مفرغة ويديم الوضع الهش الذي يعيشه بالفعل الأشخاص المحتاجون، وبأن توصيتها تتوخى بالتحديد جبر الدولة الطرف بأثر رجعي الضرر الناجم عن تطبيق هذا الشرط بالنسبة لصاحبي البلاغ. وإذ تضع اللجنة في اعتبارها أن صاحبي البلاغ لم يُطردا بعد من المسكن بسبب حاجتهما إلى السكن، وأنه لم تجر بعد إعادة تقييم احتياجاتهما في حالة طردهما، فهي ترى أنه جرى اتخاذ بعض التدابير المُرضية بخصوص

(3) لا يقدم صاحب البلاغ أي وثائق ولا يُحيلان إلى أي مصادر في هذا الصدد.

(4) لوبيس ألبان ضد إسبانيا (E/C.12/66/D/37/2018)، الفقرة 12-2.

التوصية (أ) المتعلقة بصاحبي البلاغ، وتطلب إلى الدولة الطرف أن تزيل العقبات التي تمنع صاحبي البلاغ من تقديم طلب للحصول على مسكن كي تتفد بالكامل التوصية (أ) المتعلقة بصاحبي البلاغ.

وتلاحظ اللجنة أن الدولة الطرف ترفض توصيات اللجنة المتعلقة بمنح صاحبي البلاغ تعويضاً عن الانتهاكات التي تعرضا لها وتعويضاً في الحدود المعقولة عن التكاليف التي تكبداها. ولذلك، ترى اللجنة أنه لم تُتخذ بعد أي تدابير مُرضية بشأن التوصيتين (ب) و(ج).

وفيما يتعلق بالتوصيات العامة، تحيط اللجنة علماً بالتقدم المحرز بتطبيق المراسيم الملكية بقوانين رقم 2020/11، ورقم 2020/37، ورقم 2021/1، ورقم 2021/8 التي يسرت الحوار والتنسيق بين دوائر الخدمات الاجتماعية والسلطات القضائية، وكذلك تحسين مستوى مراعاة حالات الضعف الاجتماعي - الاقتصادي لمن قد يتعرضون للإخلاء بموجب قرار صادر عن السلطات القضائية. وترى اللجنة أن من شأن هذه التدابير أن تساهم في تنفيذ توصيتها العامة (أ)، ولكنها تلاحظ أن تنفيذ بعض هذه التدابير محدود بسبب حالة الطوارئ، وأن عدد عمليات الإخلاء لا يزال مرتفعاً جداً⁽⁵⁾.

وتحيط اللجنة علماً بالدعم المالي والإداري المقدم لخطة الإسكان الحكومية للفترة 2018-2021، رغم أن المساعدات لم تصل بعد إلى جميع شرائح المواطنين المحتاجين إليها⁽⁶⁾. كما ترحب اللجنة بالمبادرة الرامية إلى اعتماد قانون بشأن السكن، ينص على تدابير هدفها تلبية الاحتياجات السكنية للسكان، ولا سيما الفئات الأشد حرماناً أو التي تواجه صعوبة أكبر في الحصول على مسكن لأسباب مالية أو اجتماعية أو جغرافية. ومن شأن بعض هذه التدابير المساهمة أيضاً في زيادة مستوى التنسيق بين مختلف الإدارات من أجل توفير مساكن بديلة في حالات الإخلاء المتعلقة بأشخاص ليس لديهم سكن بديل. وترى اللجنة أن من شأن هذه التدابير المساهمة في تنفيذ التوصيات (أ) و(ج) و(د)، وتحث الدولة الطرف على المضي قدماً في هذا المنحى وعلى موافاتها بمعلومات في هذا الصدد.

وإذ تضع اللجنة في اعتبارها كل المعلومات الواردة، فهي ترى أن الدولة الطرف اتخذت بعض الإجراءات الأولية، ولكن لا تزال ثمة حاجة إلى إجراءات ومعلومات أخرى بشأن التدابير المعتمدة. وتقرر اللجنة مواصلة إجراءات متابعة هذا البلاغ وتدعو الدولة الطرف إلى تقديم معلومات عن التدابير المعتمدة بشأن جميع التوصيات. وتطلب اللجنة موافاتها بالمعلومات المطلوبة في غضون 180 يوماً من تاريخ نشر هذه الوثيقة، وإطلاعها بانتظام على ما قد يُحرز من تقدم في تنفيذ توصياتها.

(5) انظر تقرير المتابعة المرحلي بشأن البلاغات الفردية (E/C.12/70/3)، البلاغ رقم 2015/5، بن جازية وآخرون ضد إسبانيا،

وباللاغ رقم 2018/37، لوبيس ألبان وآخرون ضد إسبانيا.

(6) المرجع نفسه.