



Ekonomski i socijalni savet

Distr. opšti
23. mart 2021. godine

Original: španski

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava

Mišljenje usvojeno od strane Komiteta na osnovu Opcionog protokola Međunarodnog pakta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, u vezi sa predstavkom br. 54/2018*

<i>Predstavka podneta od:</i>	Fátima El Ayoubi i Mohamed El Azouan Azouz
<i>Navodne žrtve:</i>	Podnosioci i njihov maloletni sin
<i>Država ugovornica:</i>	Španija
<i>Datum predstave:</i>	17. septembar 2018. godine
<i>Datum usvajanja mišljenja:</i>	19. februar 2021. godine
<i>Predmet:</i>	Iseljenje zbog boravka bez pravnog osnova
<i>Proceduralna pitanja:</i>	Neiscrpljenost domaćih pravnih sredstava
<i>Materijalna pitanja:</i>	Pravo na adekvatno stanovanje
<i>Član Pakta:</i>	11, stav 1
<i>Član Opcionog protokola:</i>	3, stav 1

* Usvojeno na 69. sednici Komiteta (od 15. februara do 5. marta 2021. godine).

1.1 Podnosioci predstavke su Fátima El Ayoubi, marokanska državljanka, rođena 1983. godine, i Mohamed El Azouan Azouz, španski i marokanski državljani, rođeni 2. maja 1972. godine. Oni nastupaju u svoje ime i u ime svog maloletnog sina, Harona El Azouan El Ayoubija, koji je rođen 30. novembra 2013. godine. Podnosioci tvrde da su žrtve kršenja prava koja im pripadaju na osnovu člana 11, stav 1 Pakta, jer su subjekti naloga za iseljenje iz smeštaja u kom borave od 2016. godine, a nemaju stambenu alternativu. Opcioni protokol je za državu ugovornicu stupio na snagu 5. maja 2013. godine. Podnosioci ne zastupa advokat.

1.2 Komitet je 19. septembra 2018. godine, delujući preko svoje Radne grupe za predstavke, registrovao predstavku i, uzimajući u obzir blizinu početka iseljenja, navode o odsustvu stambene alternative i rizik od nenadoknadive štete, zatražio od države ugovornice da obustavi iseljenje podnosilaca tokom ispitivanja predstavke, ili da im, alternativno, dodeli adekvatan smeštaj nakon istinskih konsultacija, kako bi se izbegla nenadoknadiva šteta za njih ili njihovo dete.

1.3 U ovom mišljenju, Komitet rezimira informacije i navode koje su iznele stranke, pre nego što ispita postavljena pitanja prihvatljivosti i osnovanosti i konačno utvrdi svoje zaključke.

A. Rezime informacija i navoda stranaka

Činjenična pozadina

Činjenice koje prethode registraciji predstavke

2.1 Između 2003. i 2007. godine, gospodin El Azouan Azouz je živeo u stanu socijalne zaštite koji mu je dodeljen u skladu sa Stambenim planom za mlade Zajednice Madrida. Međutim, početkom 2007. godine, usled ekonomske krize, izgubio je posao i nije mogao da nastavi da plaća zakupninu, zbog čega je 2008. godine iseljen iz tog stana. Gospodin El Azouan Azouz je bio prisiljen da se vrati u stan svojih roditelja koji su, zauzvrat, dobili socijalni stan od Stambenog instituta Madrida 2007. godine. Gospodin El Azouan Azouz je upoznao gospođu El Ayoubi 2012. godine i s njom je živeo u kući svojih roditelja do 2013. godine, kada su iseljeni, jer je stan u kome su živeli Zajednica Madrida prodala jednom investicionom fondu.

2.2 Sin podnosilaca, Haron El Azouan El Ayoubi, rođen je 30. novembra 2013. godine i od rođenja je imao ozbiljne zdravstvene probleme usled „zakasnelog sazrevanja”.¹

2.3 S obzirom na to da podnosioci nisu imali mogućnost iznajmljivanja smeštaja jer nisu imali dovoljno prihoda, budući da je gospodin El Azouan Azouz bio nezaposlen, a gospođa El Ayoubi nije mogla da radi jer je morala da se potpuno posveti brizi o svom sinu sa zdravstvenim problemima, u decembru 2016. godine su odlučili da se bespravno usele u stan u lošem stanju koji se nalazi u gradu El Alamo (Zajednica Madrida). Podnosioci ukazuju da je navedeni stan, u vlasništvu finansijskog subjekta, bio prazan više od sedam godina. Podnosioci su uz pomoć porodice i prijatelja pripremili stan kako bi ga učinili useljivim.

2.4 Podnosioci su 14. februara 2017. godine zatražili smeštaj „sa kvotom za posebne potrebe” od Saveta za stanovanje Zajednice Madrida; međutim, tvrde da nisu dobili nikakav odgovor.

2.5 Podnosioci ukazuju da su 24. maja 2016. godine i 12. januara 2017. godine zatražili minimalni dohodak zbog svoje ekonomske situacije i nesigurnosti zaposlenja.² Nepoznatog datuma, gospođa El Ayoubi je prepoznata kao glavna negovateljica svog sina i dodeljena

¹ Podnosioci prilažu neobavezujuće tehničko mišljenje koje je izdala Opšta direkcija Socijalne službe Zajednice Madrida 22. septembra 2019. godine. To mišljenje ukazuje da Haron El Azouan El Ayoubi ima ukupan stepen invaliditeta od 33%.

² Podnosioci ne navode kakav je bio odgovor vlasti na ove zahteve.

joj je novčana pomoć u iznosu od 268,79 evra mesečno.³ Takođe, posle dužeg perioda nezaposlenosti, gospodin El Azouan Azouz je uspeo da se zaposli kao zidar 7. marta 2018. godine, sa mesečnom platom od 940 evra. Podnosioci navode da se radi o privremenom i nestabilnom poslu, jer zavisi od toga kada će se građevinski radovi završiti. Isto tako, podnosioci su 28. septembra 2017. godine zatražili priznanje teške zavisnosti svog sina zbog njegovih zdravstvenih problema, što su nadležne vlasti prepoznale. Usled toga, Haron El Azouan El Ayoubi je 1. jula 2018. godine dobio mesto u jednom centru za ranu negu i rehabilitaciju.

2.6 Finansijski subjekt koji je vlasnik stana je 21. jula 2016. godine pokrenuo građanski sudski postupak za iseljenje zbog nesigurnosti⁴, kako bi povratio stan u kome su boravili podnosioci. Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera je 1. marta 2017. godine izdao kaznu kojom je naložio gospođi El Ayoubi „i nepoznatim stanovnicima ulice (adresa prebivališta podnosilaca)” da napuste dotični stan. Sud je smatrao da se gospođa El Ayoubi nezakonito uselila u stan, jer nije imala pravni osnov. Takođe, smatrao je da razlozi koji su se odnosili na to, a tiču se njihovog stanja potrebe zbog nesigurne ekonomske situacije i zdravlja njihovog sina, ne predstavljaju validan razlog za bespravno useljenje u nepokretnost. Podnosioci su se 15. marta 2017. godine žalili na tu odluku građanskom Pokrajinskom sudu u Madridu, koji je u celini potvrdio prvostepenu odluku 4. oktobra 2017. godine, ponovivši argumente koje je izneo Sud.

2.7 Finansijski subjekt je 7. juna 2017. godine zatražio privremeno izvršenje presude, zahtevajući hitno iseljenje podnosilaca. Podnosioci su se usprotivili tom izvršenju, navodeći nesigurnu situaciju porodice. Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera je 14. decembra 2017. godine prihvatio zahteve finansijskog subjekta i odredio datum iseljenja za 2. mart 2018. godine.

2.8 Nadležni organi su 2. marta 2018. godine otišli u stan podnosilaca kako bi sproveli izvršenje iseljenja. Podnosioci navode da nisu bili svesni da će taj postupak biti sproveden. Iseljenje zakazano za 2. mart 2018. godine nije se realizovalo i podnosiocima je odobren rok od deset dana da napuste stan, zbog prisustva njihovog sina i loših vremenskih uslova.

2.9 Podnosioci su 6. marta 2018. godine podneli dopis Sudu prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera sa zahtevom da se obustavi iseljenje. Podnosioci su ukazali da nisu raspolagali s dovoljno prihoda za smeštaj, da njihov sin ima invaliditet od 33% i različite bolesti i da su stoga, kada su se našli bez mesta za život, odlučili da uđu u stan koji je bio prazan godinama. Isto tako, podnosioci su ukazali da ih Socijalna služba nadgleda i da bi ona mogla da posvedoči njihovoj spremnosti za nalaženje posla. Podnosioci su se takođe pozvali na ustavne i međunarodne obaveze države ugovornice u vezi sa garantovanjem prava na stanovanje⁵, koje nisu bile ispunjene zbog javnih politika koje su davale prednost ekonomskim interesima nad navedenim pravom, kao što je prodaja stanova bankarskim subjektima i „opstrukcija” zakonodavstva za zaštitu prava na stanovanje, aludirajući na suspenzije regionalnih inicijativa od strane Ustavnog suda koje pokušavaju da razviju zakone o stanovanju. Finansijski subjekt koji je vlasnik stana usprotivio se obustavi, ukazujući da bi molbe podnosilaca trebalo da budu odbačene jer se radi o političkim pitanjima koja nisu povezana sa izvršenjem presude zbog uzurpacije stana.

2.10 Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera je 4. juna 2018. godine odbio zahtev za obustavu iseljenja, s obzirom na to da argumenti koje su izneli podnosioci ne bi mogli da se navode u „ovoj vrsti postupka” i ukazao da je novi datum početka iseljenja 21. septembar 2018. godine.

³ Ove informacije se pojavljuju u izveštaju Socijalne službe Gradskog veća El Alama od 31. jula 2018. godine.

⁴ Odnosi se na radnju vlasnika, plodouživaoca ili bilo kog drugog lica s pravom posedovanja nepokretnosti, zbog poseda ili uživanja tuđe stvari bez plaćanja zakupnine. Usled toga, uzurpator se nalazi u situaciji bez osnova ili na osnovu ništavnog osnova koji je izgubio svoju valjanost, bez prihoda ili bilo koje druge naknade. Obrađuje se usmenom presudom (član 250.1.2 Zakona o parničnom postupku).

⁵ Citirajući *Ben Djazia i drugi p. Španije* (E/C.12/61/D/5/2015) i presudu Vrhovnog suda od 23. novembra 2017. godine o ulasku u stan i sudu o srazmernosti.

2.11 Podnosioci su 31. jula 2018. godine još jednom zatražili od Suda prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera da se obustavi iseljenje, zbog nesigurne situacije u porodici, koju su odredili njihova niska finansijska sredstva, nemogućnost pronalaska doma na tržištu zbog visokih cena i zdravstveni problemi njihovog sina. Podnosioci su se takođe osvrnuli na nedostatak odgovora na njihove zahteve za socijalno stanovanje od strane nadležnih organa.

2.12 Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera je potvrdio prijem zahteva podnosioca i naredio da se spoji sa spisima predmeta. Međutim, ukazao je na to da se zadržava iseljenje planirano za 21. septembar 2018. godine.

2.13 Podnosioci ukazuju da su 17. septembra 2018. godine zatražili od finansijskog subjekta koji je vlasnik stana mogućnost pregovora o socijalnoj zakupnini, ali da nisu dobili nikakav odgovor.

Događaji nakon registracije predstavke

2.14 Komitet je 19. septembra 2018. godine, delujući preko svoje Radne grupe za predstavke, registrovao predstavku i zatražio od države ugovornice da usvoji privremene mere kako bi se izbegla moguća nenadoknadiiva šteta za podnosioca i njihovog maloletnog sina, dok se slučaj ispituje pred Komitetom, uključujući i obustavu iseljenja ili dodeljivanje alternativnog smeštaja koji odgovara njihovim potrebama, u okviru istinskih i efikasnih konsultacija sa podnosiocima.

2.15 Istog dana su podnosioci obavestili Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera o registraciji njihove predstavke pred Komitetom, kao i o zahtevu za privremene mere od strane Komiteta. Sud je naložio da se podnesak podnosioca pridoda spisima predmeta, zadržavajući nalog za iseljenje za 21. septembar 2018. godine. Međutim, Sud je naredbom od 20. septembra 2018. godine obustavio početak iseljenja zakazanog za taj datum, imajući u vidu da je predstavnik finansijskog subjekta koji je vlasnik stana zatražio privremenu obustavu iseljenja, zbog situacije podnosioca i kako bi im dao vremena da pronađu alternativu za stanovanje.

2.16 Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera je 21. marta 2019. godine naznačio da je novi datum iseljenja 31. maj 2019. godine. Dana 23. maja 2019. godine, podnosioci su obavestili Komitet da se njihova situacija nije promenila i da još uvek nemaju alternativni smeštaj. Pored toga, naveli su da je gospođa El Ayoubi trudna i da će se uskoro poroditi.⁶ Istog dana, Komitet je podsetio državu ugovornicu da, ukoliko država ugovornica ne bude obavještena o odluci Komiteta da ih ukine, privremene mere ostaju na snazi sve dok Komitet ispituje slučaj i dok ne obavesti državu ugovornicu o usvajanju odluke po tom pitanju. Komitet je ponovio svoju odluku od 19. septembra 2018. godine da se privremene mere odobravaju, zahtevajući od države ugovornice da obustavi iseljenje podnosioca iz doma u kom trenutno borave, dok Komitet ispituje predstavku, ili da im se dodeli adekvatan alternativni smeštaj, u okviru istinskih i efikasnih konsultacija sa njima.

2.17 Drugi sin podnosioca se rodio 11. juna 2019. godine.

2.18 Početak iseljenja planiran za 31. maj 2019. godine je obustavljen. Podnosioci izveštavaju da je 31. avgusta 2020. godine Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera odredio kao novi datum iseljenja 13. januar 2021. godine.

2.19 Takođe, podnosioci izveštavaju da je gospodin El Azouan Azouz radio do kraja 2019. godine, kada mu je istekao ugovor. Gospodin El Azouan Azouz je primao naknadu za nezaposlenost do avgusta 2020. godine, a njegovi zahtevi za finansijsku pomoć za nezaposlene i minimalni vitalni prihod su u fazi obrade. Isto tako, ukazuju da gospođa El Ayoubi i dalje prima 268,79 evra kao glavna negovateljica svog sina.

⁶ Podnosioci dostavljaju lekarsko uverenje izdato 19. marta 2019. godine, koje potvrđuje trudnoću gospođe El Ayoubi.

Žalba

3. Podnosioci navode da bi, u odsustvu alternative za stanovanje i bez mogućnosti za pristup domu izvan opsega javnog i socijalnog iznajmljivanja zbog nedostatka prihoda, iseljenjem iz doma u kome trenutno borave bilo prekršeno njihovo pravo prema članu 11 Pakta.

Zahtev države ugovornice za ukidanje privremenih mera i obustavu predstavke

4.1 Država ugovornica je 27. marta 2019. godine zatražila ukidanje privremenih mera i obustavu ispitivanja predstavke. Država ugovornica navodi da je nalog za iseljenje zakazano za 21. septembar 2018. godine obustavljen, a da nije određen novi datum početka iseljenja.

4.2 Isto tako, država ugovornica ukazuje da je, u nastavku nakon zahteva podnosilaca za smeštaj „sa kvotom posebne potrebe”, podnetog 14. februara 2017. godine, Opšta direkcija za stanovanje i rehabilitaciju zatražila neke dokumente kako bi se kompletirao zahtev. Međutim, podnosioci nisu dostavili potrebne dokumente u roku utvrđenom Uredbom 52/2016⁷, uprkos tome što su o tome obavješteni putem pošte u *Službenom glasniku* od 11. oktobra 2017. godine. Usled toga, Opšta direkcija za stanovanje i rehabilitaciju je 31. januara 2019. godine rešila da arhivira zahtev za smeštaj podnosilaca.

4.3 Država ugovornica zaključuje da, budući da je nalog za iseljenje namenjen zaštiti zakonitog vlasnika stana u kom podnosioci žive, a koji trpi ozbiljnu štetu zbog obustave iseljenja, i uzimajući u obzir da podnosioci nisu pokazali nikakav interes ili volju za dobijanje stambenog rešenja, dotle da nisu dostavili dokumente koje je zahtevala Opšta direkcija za stanovanje i rehabilitaciju, privremene mere treba ukinuti i obustaviti predstavku.

Komentari podnosilaca na zahtev države ugovornice da se ukinu privremene mere i obustavi predstavka

5.1 Dana 23. maja 2019. godine, podnosioci su ukazali da, budući da borave u domu, nemaju pravo da zahtevaju smeštaj zbog posebne potrebe od Zajednice Madrida, jer je osnovni zahtev taj da niko od članova porodice ne boravi negde.⁸ Shodno tome, bilo je nemoguće za njih da podnesu dokumentaciju koju je zahtevala Opšta direkcija za stanovanje i rehabilitaciju.

5.2 Što se tiče njihovih posebnih uslova, podnosioci podsećaju da nemaju stambenu alternativu i navode da, iako je gospodin El Azouan Azouz primao platu od 940 evra mesečno od marta 2018. godine, ta sredstva nisu dovoljna za pristup iznajmljivanju na privatnom tržištu.

5.3 Slično tome, podnosioci dostavljaju izveštaj Socijalne službe iz El Alama⁹, koji utvrđuje da su oni pokazali interes u pronalaženju stambene alternative i da se, pre arhiviranja njihovog zahteva za smeštaj zbog nespojivosti njihove situacije boravka u nepokretnosti bez osnova sa odgovarajućim zakonodavstvom (Uredba 19/2006), koncesija za stambenu alternativu smatra neophodnom. U suprotnom, porodična jedinica, čiji je član petogodišnji sin podnosilaca sa invaliditetom od 33%, bila bi ostavljena na ulici, a maloletnik u situaciji bez ikakve zaštite.

⁷ Član 15.4 Uredbe, kojim se reguliše odlučivanje o dodeli smeštaja od strane Stambenog instituta Madrida, određuje rok od deset dana za ispravku/dopunu zahteva za smeštaj; ukoliko zahtevani dokumenti nisu dostavljeni u tom roku, zahtev se arhivira.

⁸ Podnosioci dostavljaju izveštaj Socijalne službe Gradskog veća El Alama od 22. maja 2019. godine koji potvrđuje ovaj navod. Prema članu 7, st. 1, tač. f) Uredbe 19/2006, među uslovima za zahteve za smeštaj je i to da se „[n]e nađu u situaciji boravka u nekom domu ili nepokretnosti, bez dovoljnog osnova za to. Takav boravak će dovesti do neprihvatljivosti bilo kog zahteva u roku od dve godine od datuma iseljenja, osim uredno dokazanog dobrovoljnog napuštanja iste”.

⁹ *Ibid.*

Ispitivanje zahteva države ugovornice od strane Komiteta

6. Dana 18. septembra 2019. godine, u svetlu informacija koje su poslale država ugovornica i podnosioci, Komitet je odlučio da odbije zahtev za ukidanje privremenih mera, jer nije dokazano da je rizik od nenadoknadive štete za podnosiocce i njihovog sina prestao. Isto tako, Komitet je odlučio da ne obustavi predstavku, jer se to može sprovesti samo kada je iz informacija koje su dostavile stranke jasno da postoji mogući način rešenja sukoba, što nije situacija u ovom slučaju.

Zapažanja države ugovornice o prihvatljivosti i osnovanosti predstavke

7.1 Država ugovornica je 18. oktobra 2019. godine podnela svoja zapažanja o predstavci. Država ugovornica izražava svoje neslaganje sa odlukom Komiteta da ne obustavi ispitivanje predstavke (st. 6 *gore*) jer je ona obavezuje da iznese svoja zapažanja o meritumu spora koji je još uvek u obradi, a koji prelazi delokrug delovanja Opcionog protokola, posebno člana 3, stav 1, i povređuje rezervu u korist domaćih sudova. Država ugovornica smatra da je kontradiktoran zahtev da, s jedne strane, podnosioci iscrpu domaće pravne lekove, a da se s druge strane obavezuje država ugovornica da donese odluku o tekućem postupku, pogotovo imajući u vidu da pravni sistem države ugovornice nudi različite pravne instrumente za osporavanje sudskih i upravnih odluka u slučaju neslaganja, što može dovesti do toga da tekući proces ode u različitim pravcima. Međutim, kako bi se izbegla šteta po pravo na odbranu, država ugovornica iznosi svoje argumente u vezi sa prihvatljivošću i meritumom predstavke.

7.2 Država ugovornica se poziva na radnje lokalnih i regionalnih vlasti u odnosu na podnosiocce. Ukazuje na to da nadležnosti u pitanjima stanovanja i socijalne podrške, posebno u upravljanju i odlučivanju o dodeli domova u hitnim socijalnim situacijama, pripadaju autonomnim zajednicama.¹⁰ U Zajednici Madrida, gde žive podnosioci, materija je regulisana Uredbom 52/2016, koja stvara socijalni stambeni fond i reguliše postupak dodele stanova. Takođe, socijalna podrška od Socijalne službe je regulisana Zakonom o socijalnim službama Zajednice Madrida 11/2003. Država ugovornica tvrdi da su se vlasti pridržavale tih propisa u svim svojim postupcima u odnosu na podnosiocce.

7.3 Država ugovornica primećuje da je, kada su podnosioci podneli predstavku pred Komitetom 19. septembra 2018. godine, prošlo više od godinu dana od odluke od 1. marta 2017. godine i naloga da napuste dom i da je početak ovog iseljenja već jednom bio obustavljen (2. marta 2018. godine). Država ugovornica smatra da je prava namera podnosilaca da ostanu u stanu u kome žive jer nisu realizovali svoje pravo da zatraže socijalan stan, budući da je njihov poslednji zahtev za taj tip stanovanja podnet 14. februara 2017. godine, a taj zahtev je, na osnovu gorepomenutih propisa, arhiviran 31. januara 2019. godine jer je bio nepotpun. Država ugovornica obaveštava da podnosioci nisu registrovali nove zahteve za socijalno stanovanje ni kod jednog od nadležnih subjekata po tom pitanju. Država ugovornica naglašava da podnosioci ne samo što su zatražili javni smeštaj nakon bespravnog useljenja, i samo nekoliko dana pre nego što je izrečena kazna kojom se nalaže njihovo iseljenje, već nisu dostavili dokumentaciju koju je zahtevala Opšta direkcija za stanovanje i rehabilitaciju. Povrh toga, kada su se suočili sa odlukom da se arhivira njihov zahtev, podnosioci nisu uložili nikakav pravni lek, uprkos činjenici da su o toj odluci bili uredno obavešteni.

7.4 Shodno tome, država ugovornica smatra da se „sukob” pred Komitetom ne odnosi na to što su podnosioci zatražili socijalan smeštaj i što im je to odbijeno, čime su obavezani da ostanu u stanu u kome trenutno borave. Navedeni „sukob” se odnosi na činjenicu da podnosioci nisu na propisan način zatražili javni smeštaj, a ono što zaista žele jeste da dobiju socijalni zakup doma u kome se nalaze, što je interes koji su izrazili u svojoj predstavci.

7.5 Takođe, država ugovornica ukazuje da je početak iseljenja obustavljen nekoliko puta: 2. marta i 21. septembra 2018. godine, kao i 31. maja 2019. godine. Država ugovornica naglašava da je u prva dva navrata obustava bila uz dogovor sa finansijskim

¹⁰ Poziva se na članove 148.1, 148.3 i 148.20 Ustava.

subjektom koji je vlasnik nepokretnosti, sa ciljem da se podnosiocima ostavi vreme da reše svoju situaciju. U vezi sa nalogom za iseljenje od 31. maja 2019. godine, država ugovornica ukazuje da je ono takođe obustavljeno od strane Suda prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarnera i da se, u trenutku iznošenja zapažanja, žalba za izmenu odluke o obustavi koju je podneo finansijski subjekt nalazila na čekanju ispitivanja od strane Suda. Shodno tome, država ugovornica tvrdi da podnosioci nisu iseljeni i da nije određen novi datum njihovog iseljenja. Država ugovornica smatra da je neophodno da podnosioci pruže informacije o svojoj trenutnoj finansijskoj situaciji, kako bi se utvrdilo da li imaju mogućnost da zaključe ugovor o zakupu koji odgovara njihovim prihodima i regulisanju njihove situacije.

7.6 S druge strane, država ugovornica smatra da bi predstavku trebalo proglasiti neprihvatljivom zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava, s obzirom na to da je sudski postupak koji je doveo do naloga za iseljenje protiv podnosilaca još uvek u toku i da oni i dalje žive u stanu.

7.7 Država ugovornica ukazuje da činjenica da su se podnosioci uselili u stan pre nego što su zatražili javni smeštaj implicira da raspoloživa pravna sredstva nisu bila iscrpljena i da je to što su uradili „prešlo direktno u bespravno useljenje”. Zapravo, time što nisu žalbom u upravnom postupku¹¹ pred Savetom za saobraćaj, stanovanje i infrastrukturu Zajednice Madrida osporili odluku od 31. januara 2019. godine kojom je arhiviran njihov zahtev za smeštaj, podnosioci nisu iscrpili sve raspoložive pravne lekove. Isto tako, neiscrpljivanjem upravnog puta, zatvorili su mogućnost iscrpljivanja pravnog puta kroz tužbu za pokretanje upravnog spora. Takođe, podnosioci nisu koristili mere predostrožnosti koje su mogle biti zahtevane i u upravnom¹² i u sudskom postupku.¹³

7.8 Država ugovornica tvrdi da niko nema prava da se bespravno useli u tuđi dom i da je pravo svojine takođe osnovno ljudsko pravo, kako je sadržano u članu 17 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članu 33 Ustava. Stoga se član 11 Pakta ne može koristiti za zaštitu radnji prisilnog prisvajanja tuđe imovine. U ovom pogledu, Komitet se izjasnio u svom Opštem komentaru br. 7 (1997), u kom prepoznaje da su iseljenja važna u određenim slučajevima, među kojima se nalazi i prisvajanje tuđe imovine, mada se moraju sprovoditi u skladu sa odredbama zakona, s tim da oni koji su pogođeni iseljenjem uživaju odgovarajuća pravna sredstva i da se ona realizuju u pogodnom trenutku uz prisustvo nadležnih službenih lica.¹⁴

7.9 U Autonomnoj zajednici Madrida, gde žive podnosioci, socijalnim stanovanjem upravlja Stambeni institut Madrida, koji je stvoren Uredbom 19/2006. Kao što je utvrđeno u preambuli pomenute uredbe, prioritet Zajednice Madrida je da ponudi trenutno rešenje onim pojedincima i porodicama koji, iz privremenih razloga, imaju ozbiljnih poteškoća u ispunjavanju svojih stambenih potreba, uključujući i ona lica koja su pogođena neposrednim iseljenjem iz doma koji predstavlja njihovo uobičajeno i stalno prebivalište, a nemaju drugih sredstava da pokriju svoj smeštaj. Iz tog razloga, Zajednica Madrida je procenila da je potrebno stvoriti stambeni fond za hitne socijalne slučajeve, a da dodelu takvih smeštaja treba realizovati što je pre moguće i u korist onih koji su pretrpeli ozbiljno pogoršanje u svojoj socioekonomskoj situaciji, uključujući one porodice koje su posebno pogođene u svojoj socioekonomskoj situaciji poslednjih godina, kako bi se podržali njihov oporavak i socijalna uključenost.

7.10 Smeštaji za hitne slučajeve se dodeljuju u uobičajenom postupku dodele smeštaja (skale) u skladu sa potrebama podnosilaca zahteva, pri čemu se daje prednost onima koji se nalaze u situaciji najveće socijalne ugroženosti. Među situacijama posebne potrebe zbog kojih se dodeljuje taj tip smeštaja nalaze se, između ostalog, neposredno iseljenje, žrtve nasilja na osnovu pola ili rase, seksualne orijentacije ili identiteta, religije, uverenja ili

¹¹ Država ugovornica se poziva na Zakon o zajedničkom upravnom postupku javnih uprava 39/2015, član 114, koji se odnosi na završetak upravnog postupka.

¹² Član 117 istog zakona, o obustavi izvršenja osporenog upravnog akta.

¹³ Zakon 29/1988, kojim se uređuje nadležnost upravnih sporova, članovi 129 i dalje, koji se pozivaju na mere predostrožnosti.

¹⁴ St. 11.

invaliditeta, ili boravak u nekom smeštaju u lošem stanju, ili u podstandardnom smeštaju, boravak u stanu neadekvatne površine, ili sa zakupninom većom od 30% prihoda porodične jedinice, ili boravak u nesigurnosti, uz saglasnost vlasnika za upotrebu.

7.11 Zahtevi za pristup smeštajima za posebne potrebe su: da je podnosilac zahteva punoletna osoba ili emancipovana maloletna osoba, da ima maksimalne prihode 3,5 puta veće od javnog indikatora dohotka višestrukih efekata (2018. godine: 537,84 evra mesečno), da nije bio dobitnik nagrade za javni smeštaj u poslednjih deset godina, da nije vlasnik u punom vlasništvu drugog doma, da živi ili radi u okviru Zajednice Madrida i da ne živi bez osnova i saglasnosti vlasnika nepokretnosti. Prihvatiće se samo zahtevi onih koji se, osim toga što ispunjavaju uslove za pristup predviđene Uredbom, nalaze u nekim situacijama posebne potrebe koje su u njoj utvrđene. Dodela stanova se realizuje na osnovu njihove efektivne dostupnosti i u skladu sa dobijenim nalozom i procenom ekonomskih, ličnih i socijalnih prilika porodica podnosilaca zahteva.

Komentari podnosilaca na zapažanja države ugovornice

8.1 Podnosioci su 9. decembra 2019. godine podneli svoje komentare na zapažanja države ugovornice. Podnosioci navode da država ugovornica greši kada navodi da se nisu prijavili za javni smeštaj, jer su, kako je navedeno u različitim dostavljenim izveštajima Socijalne službe¹⁵, zatražili socijalni smeštaj 2017. godine i, ako nisu mogli da dostave dokumente koje su zahtevale nadležne vlasti, to je bilo zato što su se uselili u stan. Podnosioci ponavljaju da zahtev koji je utvrđen relevantnim zakonodavstvom da ne borave ni u jednoj nepokretnosti kako bi dobili socijalni smeštaj sprečava porodice koje se nalaze u situaciji kao što je njihova da zatraže socijalni smeštaj, i to smatraju nepravednim.

8.2 Takođe, podnosioci navode da su pokušali da pregovaraju i regulišu svoju situaciju sa finansijskim subjektom koji je vlasnik stana, ali da on nikada nije odgovorio. Podnosioci podsećaju da je stan u kome borave bio nenaseljen više od deset godina i da je bio potpuno napušten, sve dok ga oni nisu učinili useljivim.

8.3 Podnosioci navode da je država ugovornica „spasla” finansijski subjekt koji je vlasnik nepokretnosti, kao i druge finansijske subjekte, u koje je iz javnih kasa uloženo više od 28.000.000.000 evra. Iz tog razloga, oni ne razumeju razloge zbog kojih država ugovornica tako snažno brani privatnu svojinu ovog „spasenog” finansijskog subjekta, dok svoje građane ostavlja nezaštićenima. U tom smislu, podnosioci se pozivaju na član 47 Ustava, koji utvrđuje da „svi Španci imaju pravo da uživaju dostojanstveno i adekvatno stanovanje” i da je na javnim vlastima „da ovo pravo učine delotvornim, regulisanjem upotrebe zemljišta, u skladu sa opštim interesom kako bi se sprečile malverzacije”. Podnosioci se takođe pozivaju na član 128 Ustava, koji daje prednost opštem interesu nad privatnim interesima.

B. Razmatranja Komiteta o prihvatljivosti

9.1 Pre nego što ispita bilo koji zahtev formulisan u predstavi, Komitet treba da odluči, u skladu sa članom 9 svog privremenog Poslovnika na osnovu Opcionog protokola, da li je slučaj prihvatljiv ili ne.

9.2 Komitet podseća da, u skladu sa članom 3, stav 1 Opcionog protokola, Komitet neće ispitati predstavku dok se ne uveri da su prethodno iscrpljena sva domaća pravna sredstva koja su raspoloživa u unutrašnjem pravnom sistemu. Država ugovornica navodi da podnosioci nisu iscrpili sva pravna sredstva jer nisu zatražili socijalni smeštaj pre nego što su se nezakonito uselili, niti su podneli dokumentaciju koju je zahtevala Autonomna zajednica Madrida, kako bi kompletirali svoj zahtev za socijalni smeštaj nakon ulaska u

¹⁵ Podnosioci se pozivaju na gorepomenute izveštaje socijalnih službi i dostavljaju jedan od 16. oktobra 2019. godine, koji ponavlja da su pokazali interes da pronađu stambenu alternativu otkad su podneli zahtev za socijalni smeštaj u februaru 2017. godine, koji je arhiviran 2019. godine, zbog nemogućnosti dostavljanja tražene dokumentacije, što je bilo nespojivo s njihovim bespravnim useljnjem.

stan. Komitet smatra da su za efekte člana 3, stav 1 Opcionog protokola „pravna sredstva dostupna u domaćoj nadležnosti” sva ona pravna sredstva dostupna u direktnoj vezi s početnim događajima koji su doveli do navodne povrede, i da se *prima facie* ona razumno mogu smatrati kao efikasna u reparaciji navodnih povreda Pakta. Komitet primećuje da je glavna pritužba podnosilaca sadržana u predstavci te da je njihovo iseljenje bilo u suprotnosti sa Paktom jer nemaju stambenu alternativu. Prema tome, pravna sredstva koja treba da budu iscrpljena jesu, najpre, ona koja su u direktnoj vezi sa iseljenjem, na primer, ona koja imaju za cilj izbegavanje ili odlaganje mere iseljenja, kao i ona putem kojih se pravosudni organi obaveštavaju o nedostatku alternativnog smeštaja. U vezi sa tim, Komitet primećuje da su podnosioci iscrpili sve raspoložive pravne lekove koji imaju za cilj da se izbegne ili odloži iseljenje, jer su se u vreme podnošenja ove predstavke žalili na odluku od 1. marta 2017. godine, kojom im je naloženo da napuste svoj dom, iscrpljujući taj put; i u dva navrata su tražili obustavu mere iseljenja, obrazlažući svoju nesigurnu finansijsku situaciju i nedostatak alternativnog smeštaja.

9.3 U vezi sa zahtevom za socijalni smeštaj pred Autonomnom zajednicom Madrida, Komitet primećuje da, kako su izjavile obe stranke, lica koja borave u nekoj nepokretnosti bez pravnog osnova, kao što su podnosioci, ne mogu biti podnosioci zahteva za smeštaj pred ovim organom. Prema tome, Komitet smatra da država ugovornica nije propisno opravdala da je ovo pravno sredstvo bilo efikasno i dostupno u okolnostima ovog slučaja. Zbog toga, Komitet smatra da su podnosioci iscrpili sva domaća pravna sredstva povezana sa ovom tvrdnjom i proglašava je prihvatljivom u skladu sa članom 3, stav 1 Opcionog protokola.

9.4 Komitet primećuje da ostatak predstavke ispunjava uslove prihvatljivosti utvrđene u članovima 2 i 3 Opcionog protokola i, shodno tome, proglašava je prihvatljivom i nastavlja da je meritorno ispituje.

C. Meritorno ispitivanje predmeta

Činjenice i pravna pitanja

10.1 Komitet je ispitao ovu predstavku imajući u vidu sve informacije koje su mu stavljene na raspolaganje, u skladu sa odredbama člana 8 Opcionog protokola.

10.2 Komitet nastavlja sa ispitivanjem činjenica koje smatra dokazanim i relevantnim za žalbu.

10.3 U decembru 2016. godine, podnosioci su odlučili da se bespravno usele u napušten stan, jer su se našli u nesigurnoj finansijskoj situaciji, budući da je gospodin El Azouan Azouz bio nezaposlen, a gospođa El Ayoubi bila u potpunosti posvećena brizi o njihovom sinu sa zdravstvenim problemima.

10.4 Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarnera je 1. marta 2017. godine doneo odluku kojom je naložio gospođi El Ayoubi „i nepoznatim stanovnicima ulice (adresa prebivališta podnosilaca)” da napuste stan. S obzirom na to da se nisu iselili iz stana, finansijski subjekt je zatražio privremeno izvršenje odluke, zahtevajući hitno iseljenje podnosilaca.

10.5 Sud je 14. decembra 2017. godine odredio 2. mart 2018. godine kao prvi datum za početak iseljenja. Nadležni organi su 2. marta 2018. godine pristupili domu podnosilaca sa ciljem da sprovedu iseljenje. Međutim, iseljenje se nije realizovalo i podnosioci su dobili vremenski rok da napuste stan.

10.6 Uprkos postojanju dva zahteva podnosilaca da se obustavi iseljenje zbog njihove situacije ugroženosti i dva izveštaja Socijalne službe u kojima se traži navedena obustava, Sud je odredio novi datum iseljenja za 21. septembar 2018. godine. Zakazan početak iseljenja za taj datum obustavio je Sud 20. septembra 2018. godine, uzimajući u obzir da je predstavnik finansijskog subjekta, vlasnika nepokretnosti, zatražio privremenu obustavu iseljenja, imajući u vidu situaciju podnosilaca.

10.7 Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarnera je naznačio novi datum iseljenja za 31. maj 2019. godine. Iseljenje planirano za taj datum nije se dogodilo. Sud je 31. avgusta 2020. godine odredio novi datum iseljenja za 13. januar 2021. godine.

10.8 Podnosioci smatraju da odluka pravosudnih organa da ih iseli iz njihovog doma a da im se ne obezbedi alternativni adekvatan smeštaj predstavlja povredu člana 11, stav 1 Pakta, jer nije uzeta u obzir ni njihova potreba, ni njihovo nesigurno finansijsko stanje. Takođe, podnosioci smatraju da je, uprkos tome što je obustavljena nekoliko puta, navedena odluka i dalje na snazi, jer je 31. avgusta 2020. godine Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarnera kao novi datum iseljenja odredio 13. januar 2021. godine. Država ugovornica navodi da Pakt ne pokriva situacije iseljenja usled useljenja bez pravnog osnova.

10.9 U svetlu utvrđivanja relevantnih činjenica i navoda stranaka od strane Komiteta, pitanje koje je postavljeno u predstavi jeste sledeće: da li odluka da se podnosioci isele predstavlja ili ne predstavlja povredu prava na adekvatno stanovanje prepoznato u članu 11, stav 1 Pakta? Kako bi odgovorio na to pitanje, Komitet će započeti podsećanjem na svoju doktrinu o zaštiti od prinudnih iseljenja. Nakon toga, analiziraće konkretan slučaj podnosilaca i razrešiće pitanja postavljena u predstavi.

Zaštita od prinudnih iseljenja

11.1 Ljudsko pravo na adekvatno stanovanje jeste osnovno ljudsko pravo koje predstavlja osnovu za uživanje svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava¹⁶ i u celosti je povezano sa drugim ljudskim pravima, uključujući ona iz Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.¹⁷ Pravo na stanovanje treba da bude zagarantovano svima, bez obzira na to koliki su im prihodi ili pristup ekonomskim resursima¹⁸ i države ugovornice treba da preduzmu sve neophodne mere da osiguraju punu realizaciju tog prava, do maksimuma svojih raspoloživih resursa.¹⁹

11.2 Prinudna iseljenja su *prima facie* nespojiva s Paktom i mogu biti opravdana samo u izuzetno vanrednim okolnostima²⁰ i nadležne vlasti treba da garantuju da se sprovedu u skladu sa zakonodavstvom koje je u skladu sa Paktom, uz poštovanje opštih načela razumnosti i srazmernosti između legitimnog cilja iseljenja i posledica po iseljene osobe.²¹ Ta obaveza proističe iz interpretacije obaveza države na osnovu člana 2, stav 1 Pakta, u vezi sa članom 11, i u skladu sa zahtevima iz člana 4, koji propisuje uslove pod kojima su dozvoljena takva ograničenja uživanja prava u skladu sa Paktom.²²

11.3 Dakle, da bi iseljenje bilo prihvatljivo, moraju biti ispunjeni sledeći uslovi. Najpre, ograničenje mora biti određeno zakonom. Na drugom mestu, ograničenje mora da promoviše opštu dobrobit u demokratskom društvu. Na trećem mestu, ograničenje mora biti odgovarajuće pomenutom legitimnom cilju. Na četvrtom mestu, ograničenje mora biti neophodno, u smislu da, ako postoje različite mere kojima se na razuman način može postići svrha ograničenja, treba se koristiti mera koja najmanje ograničava pravo. Konačno, koristi koje su postignute ograničenjem u promociji opšte dobrobiti moraju nadmašiti uticaje na uživanje ograničenog prava. Što je ozbiljniji uticaj na prava zaštićena Paktom, to se mora više ispitati opravdanje za takvo ograničenje. Dostupnost alternativnog adekvatnog smeštaja, lične okolnosti stanara i njihovih izdržavanih lica i njihova saradnja s vlastima u traženju njima odgovarajućih rešenja takođe predstavljaju ključne faktore u tom ispitivanju. Takođe će biti neizbežno razlikovati imovinu pojedinaca kojima je imovina potrebna kao dom ili da im obezbedi njihov vitalni prihod i imovinu finansijskih ili bilo kojih drugih subjekata.²³ Država ugovornica će povrediti pravo na adekvatno stanovanje ako propiše da

¹⁶ Opšti komentar br. 4 (1991), st. 1.

¹⁷ *Ibid.*, st. 7 i 9.

¹⁸ *Ibid.*, st. 7.

¹⁹ *Ibid.*, st. 12.

²⁰ *Ibid.*, st. 18, i Opšti komentar br. 7 (1997), st. 1.

²¹ *Ben Djazia i drugi p. Španije*, st. 13.4.

²² *Gómez-Limón Pardo p. Španije* (E/C.12/67/D/52/2018), st. 9.4.

²³ *López Albán p. Španije* (E/C.12/66/D/37/2018), st. 11.5.

je potrebno odmah iseliti osobu koja boravi u nekoj nepokretnosti bez pravnog osnova bez obzira na okolnosti u kojima treba da se izvrši nalog za iseljenje.²⁴ To ispitivanje srazmernosti mere mora da izvrši pravosudni organ ili drugi nepristrastan i nezavisan organ sa ovlašćenjem da naredi prestanak povrede i obezbedi efikasan pravni lek. Taj organ mora da proceni da li je iseljenje u skladu sa Paktom, uključujući i elemente ispitivanja srazmernosti koji se zahtevaju u članu 4 Pakta, kao što je opisano.²⁵

11.4 Pored toga, mora postojati stvarna prilika za istinske i efikasne prethodne konsultacije između vlasti i osoba pogođenih iseljenjem, mora se utvrditi da ne postoje alternativna sredstva ili mere koje su manje nametljive na pravo na stanovanje, i lica koja su pogođena merom ne smeju ostati u situaciji koja predstavlja povredu drugih prava iz Pakta ili ih njoj izlaže.²⁶

Dužnost države da obezbedi alternativni smeštaj u slučaju potrebe

12.1 Posebno, iseljenja ne bi trebalo da dovedu do toga da ljudi ostanu bez domova ili da su izloženi povredama drugih ljudskih prava. Kada oni koji su pogođeni iseljenjem ne raspolažu sredstvima, država ugovornica treba da usvoji sve neophodne mere, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, da im obezbedi drugi smeštaj, preseljenje ili pristup obradivom zemljištu, prema potrebi.²⁷ Država ugovornica je dužna da usvoji razumne mere da bi obezbedila alternativni smeštaj osobama koje mogu da ostanu bez krova nad glavom usled iseljenja, nezavisno od toga da li se iseljenje dogodilo na zahtev organa države ugovornice ili privatnih subjekata, kao što je vlasnik nepokretnosti.²⁸ U slučaju da dođe do iseljenja osobe iz njenog doma bez obezbeđivanja ili garancije stambene alternative, na državi ugovornici je da pokaže da je uzela u obzir posebne okolnosti slučaja i da, uprkos tome što je preduzela sve razumne mere, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, nije mogla da zadovolji pravo na stanovanje lica koje je pogođeno iseljenjem. Informacije koje je država ugovornica pružila treba da omoguće Komitetu da razmotri opravdanost usvojenih mera, u skladu sa članom 8, stav 4 Opcionog protokola.²⁹

12.2 Obaveza obezbeđivanja alternativnog smeštaja onima koji su iseljeni i koji to zahtevaju implicira da, u skladu sa članom 2, stav 1 Pakta, države ugovornice preduzmu sve neophodne mere, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, da zadovolje to pravo. Države ugovornice mogu da izaberu širok spektar različitih politika da bi postigle tu svrhu.³⁰ Međutim, bilo koja usvojena mera mora biti namerna, konkretna i što jasnije usmerena na ispunjenje tog prava³¹, na najekspeditivniji i najefikasniji mogući način. Alternativne stambene politike u slučaju iseljenja moraju biti proporcionalne potrebama ljudi pogođenih iseljenjem i hitnosti situacije, i moraju poštovati dostojanstvo osobe. Štaviše, države ugovornice treba da preduzmu mere, na koherentan i koordinisan način, za rešavanje institucionalnih neuspeha i strukturalnih uzroka beskućništva.³²

12.3 Alternativni smeštaj mora biti adekvatan. Iako je adekvatnost određena socijalnim, ekonomskim, kulturnim, klimatološkim, ekološkim i drugim faktorima, Komitet smatra da je, čak i tako, moguće identifikovati neke aspekte ovog prava koji moraju biti uzeti u obzir u ovu svrhu u bilo kom datom kontekstu. Među tim aspektima su i: pravna sigurnost poseda; raspoloživost usluga, materijala, objekata i infrastrukture; podnošljivi troškovi; nastanjivost; pristupačnost; geografska lokacija koja dozvoljava socijalni pristup

²⁴ *Ibid.*, st. 11.7.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, st. 15.1.

²⁷ Opšti komentar br. 7, st. 16.

²⁸ *Ben Djazia i drugi p. Španije*, st. 15.2.

²⁹ *Ibid.*, st. 15.5. Takođe, videti izjavu Komiteta o proceni obaveze o usvajanju mera do „maksimuma raspoloživih sredstava”, u skladu sa Opcionim protokolom Pakta (E/C.12/2007/1).

³⁰ Opšti komentar br. 4, st. 8, tač. c). Videti takođe stav 13.

³¹ Opšti komentar br. 3 (1990), st. 2. Videti takođe pismo od 16. maja 2012. godine koje je predsednik Komiteta uputio državama ugovornicama.

³² Videti, na primer, izveštaj iz 2015. godine Specijalnog izvestioca o adekvatnom stanovanju kao sastavnom delu prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u tom pogledu (A/HRC/31/54), st. 28–38.

(obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti); kulturna adaptacija, na način koji uvažava izraz kulturnog identiteta i različitosti.³³ Takođe se mora uzeti u obzir pravo članova porodice da ne budu razdvojeni.

12.4 U određenim okolnostima, države ugovornice mogu pokazati da je, iako su uložile sve napore do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, bilo nemoguće ponuditi trajnu stambenu alternativu iseljenoj osobi kojoj je potreban alternativni smeštaj. U takvim okolnostima, moguća je upotreba privremenog smeštaja za hitne situacije, koji ne ispunjava sve uslove alternativnog adekvatnog smeštaja. Međutim, države moraju da se potrudu da osiguraju da privremeni smeštaj bude u skladu sa zaštitom ljudskog dostojanstva iseljenih lica, da ispunjava sve bezbednosne zahteve i da se ne pretvori u trajno rešenje, već da predstavlja korak koji prethodi adekvatnom smeštaju.³⁴

Zahtevi za pristup alternativnom smeštaju i bespravna useljenja

13.1 Komitet smatra da države ugovornice, kako bi racionalizovale resurse svojih socijalnih službi, mogu da uspostave zahteve ili uslove koje podnosioci zahteva moraju da ispune kako bi dobili socijalna davanja, poput alternativnog smeštaja. Isto tako, države ugovornice moraju preduzeti mere za zaštitu privatne svojine i sprečavanje useljenja koja su nezakonita i nisu u dobroj veri.³⁵ Međutim, uslovi za pristup socijalnim uslugama moraju biti razumni i pažljivo osmišljeni, ne samo da bi se izbegle moguće stigmatizacije već i zbog toga što, ako jedna osoba zahteva alternativni smeštaj, njeno ponašanje samo po sebi ne može biti razlog za opravdanje da joj država ugovornica uskrati socijalni smeštaj.³⁶ Povrh toga, interpretacija i primena odredaba od strane sudova i upravnih organa o pristupu socijalnom stanovanju ili alternativnom smeštaju moraju izbeći ponavljanje sistemske diskriminacije i stigmatizacije onih koji žive u siromaštvu i prisvajaju imovinu, iz potrebe ili u dobroj veri, bez pravnog osnova da to čine.³⁷

13.2 Takođe, u meri u kojoj nedostatak raspoloživih i pristupačnih stanova proističe iz rastuće nejednakosti i špekulacija na stambenim tržištima, države ugovornice imaju obavezu da se suoče sa tim strukturnim uzrocima adekvatnim, pravovremenim i koordinisanim odgovorom, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava.³⁸

Ispitivanje srazmernosti u iseljenju podnosilaca

14.1 Komitet nastavlja da analizira da li odluka o naređenju iseljenja podnosilaca iz doma u kome žive predstavlja povredu njihovog prava na adekvatno stanovanje, ili se mešanje može opravdati kao ograničenje njihovog prava na stanovanje u skladu sa članom 4 Pakta. Podnosioci su se uselili u stan u decembru 2016. godine. Na osnovu žalbe koju je uložio bankarski subjekt, koji je vlasnik stana, Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera je 1. marta 2017. godine naložio podnosiocima da napuste stan u pitanju, jer u njemu borave nezakonito, s obzirom na to da nemaju nikakav osnov. Ta odluka je potvrđena od stane Pokrajinskog suda u Madridu 4. oktobra 2017. godine.

14.2 Komitet primećuje da su podnosioci ostali u domu zahvaljujući obustavi tri naloga za iseljenje. Komitet takođe zapaža da je 31. avgusta 2020. godine Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkarera odredio kao novi datum iseljenja 13. januar 2021. godine.

14.3 Podnosioci su u svojim zahtevima za obustavu iseljenja detaljno obavestili o svojoj situaciji posebne ekonomske ugroženosti, zdravstvenim problemima svog sina, uključujući njegov invaliditet od 33%, kao i da nisu imali alternativni smeštaj u koji bi mogli da odu u

³³ Opšti komentar br. 4, st. 8.

³⁴ *López Albán p. Španije*, st. 9.1–9.4.

³⁵ *Ibid.*, st. 10.1.

³⁶ *Ibid.* Videti takođe *Ben Djazia i drugi p. Španije*, st. 17.2, i izveštaj iz 2019. godine Specijalnog izvestioca o adekvatnom stanovanju kao sastavnom delu prava na univerzalni adekvatan život i prava na nediskriminaciju u tom pogledu (A/HRC/40/61), st. 41.

³⁷ A/HRC/40/61, st. 41.

³⁸ Videti *Ben Djazia i drugi p. Španije*, st. 17.2, i izveštaj iz 2017. godine Specijalnog izvestioca o adekvatnom stanovanju kao sastavnom delu prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u tom pogledu (A/HRC/34/51), st. 27–29.

slučaju iseljenja. Pored toga, Socijalna služba Gradskog veća El Alama izdala je nekoliko izveštaja koji ukazuju da je porodica u situaciji ugroženosti zbog svoje nesigurne finansijske situacije i da nadležni organi nisu našli rešenje za njihovu situaciju, koja zahteva koncesiju za stambenu alternativu. Komitet prima na znanje navode podnosilaca u vezi sa njihovim pravom na stanovanje kojima se nisu bavili pravosudni organi. U vezi sa tim, Komitet primećuje da, uprkos tome što su 4. juna i 7. septembra 2018. godine zahtevi za obustavu odbijeni, mera iseljenja nije sprovedena.

14.4 Komitet primećuje da su podnosioci mogli da ospore odluke koje su usvojene u prvom stepenu i da se žale na njih i da su imali pravnu pomoć. Takođe, Komitet primećuje da podnosioci nisu naveli da nisu imali garancije iz pomenutog procesa, a nijedna od informacija koje su predstavljene pred Komitetom ne ukazuje na to da je ovaj postupak bio proizvoljan.

14.5 Komitet takođe primećuje da bi za državu ugovornicu dozvola ostanka podnosilaca u domu bila jednaka potvrdi povrede prava na svojinu vlasnika nepokretnosti kroz pravo na stanovanje, prema domaćem zakonodavstvu. Komitet ukazuje da pravo na privatnu svojinu nije pravo koje je obuhvaćeno Paktom, ali prepoznaje legitimni interes države ugovornice da garantuje zaštitu svih prava koja postoje u njenom pravnom sistemu, sve dok se to ne kosi s pravima koja su sadržana u Paktu. Komitet smatra da je, nalogom podnosiocima da se isele iz nepokretnosti u okviru građanskog sudskog postupka, postojao legitiman uzrok koji je mogao da opravda meru iseljenja podnosilaca. Međutim, Komitet zapaža da Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkamera nije sproveo ispitivanje srazmernosti između legitimnog cilja iseljenja i njegovih posledica na iseljene osobe. Zapravo, Sud nije napravio ravnotežu između koristi mere u tom trenutku, u ovom slučaju zaštite prava na svojinu vlasnika nepokretnosti, i posledica koje je ta mera mogla imati na prava iseljenih osoba. Analiza srazmernosti nekog iseljenja, prema tome, ne podrazumeva samo ispitivanje posledica mere na iseljene osobe, već i potrebu vlasnika da povрати posed imovine. Biće neizbežno razlikovati imovinu pojedinaca kojima je imovina potrebna kao dom ili za obezbeđivanje njihovog vitalnog prihoda i imovinu finansijskih subjekata, kao što je ovde slučaj.³⁹ Nalog da iseljenje nije razumna mera u određenom trenutku ne znači nužno i da se ne može izdati nalog za iseljenje protiv stanara. Međutim, principi razumnosti i srazmernosti mogu zahtevati da se nalog za iseljenje obustavi ili odloži kako bi se izbeglo izlaganje iseljenih osoba situacijama siromaštva ili povredama drugih prava koja su sadržana u Paktu. Nalog za iseljenje takođe može biti uslovljen drugim faktorima, poput zahteva upravnih vlasti da intervenišu u pružanju pomoći stanarima da bi se ublažile posledice iseljenja.

14.6 U ovom slučaju, iako su podnosioci tvrdili da je mera uticala na njihovo pravo na adekvatno stanovanje, Sud prvog stepena i instrukcije br. 3 iz Navalkamera nije sproveo nikakvo ispitivanje srazmernosti između štete koju su izazvali podnosioci bespravnim useljenjem i štete koju su pokušali da izbegnu takvim useljenjem, da ostanu na ulici. Komitet zapaža da je Sud smatrao da razlozi koje su podnosioci naveli u vezi sa njihovim stanjem potrebe, zbog nesigurne finansijske situacije i zdravlja njihovog sina, ne predstavljaju validne razloge za bespravno useljenje (st. 2.6 *gore*) i da je Sud, kao odgovor na jednu od obustava koje su zahtevali podnosioci, jednostavno ukazao da se argumenti koje su podnosioci naveli ne mogu navoditi u „ovom tipu postupka” (st. 2.10 *gore*). Zakonodavstvo države ugovornice takođe nije ponudilo podnosiocima drugi pravni mehanizam kojim mogu osporiti naloge za iseljenje, tako da je drugi pravosudni organ mogao da proceni srazmernost iseljenja ili uslova pod kojima ga je trebalo sprovesti. Stoga Komitet smatra da nedostatak takvog ispitivanja predstavlja povredu od države ugovornice prava podnosilaca na stanovanje, koje je sadržano u članu 11, stav 1 Pakta, u vezi sa članom 2, stav 1.

14.7 Komitet primećuje da je, nakon događaja iz predmetne predstavke, država ugovornica donela novo zakonodavstvo, osmišljeno tako da sudije izveštavaju socijalne službe o iseljenju lica u situaciji ugroženosti, kako bi one izveštavale o osobama koje će biti iseljene, i da bi se, u slučaju da socijalne službe ustanove ugroženost, iseljenje moglo

³⁹ *López Albán p. Španije*, st. 11.5.

obustaviti kako bi se socijalnim službama omogućilo da pružaju pomoć, u periodu od najviše mesec dana, ili tri meseca ukoliko je podnosilac zahteva pravno lice.⁴⁰ Komitet razume da ovo zakonodavstvo može sprečiti povrede prava na stanovanje kako je utvrđeno u ovom mišljenju, u meri koja dozvoljava pravosudnim organima, i drugim nepristrasnim i nezavisnim organima sa ovlašćenjem da zaustave povredu i obezbede efikasan pravni lek, da procene srazmernost zahteva za iseljenje u gorepomenutim terminima.

D. Zaključak i preporuke

15. Komitet, postupajući prema članu 9, stav 1 Opcionog protokola, utvrđuje da je država ugovornica prekršila pravo podnosioca na adekvatno stanovanje na osnovu člana 11, stav 1 Pakta. U svetlu mišljenja u ovoj predstavi, Komitet daje preporuke državi ugovornici u nastavku.

Preporuke u vezi sa podnosiocima i njihovom decom

16. Država ugovornica ima obavezu da obezbedi podnosiocima i njihovoj deci efikasnu reparaciju, posebno: a) u slučaju da nemaju adekvatan smeštaj, da ponovo preispita njihovo stanje potrebe i prioritet na listi čekanja, imajući u vidu koliko davno su podneli zahtev za smeštaj Autonomnoj zajednici Madrida, od datuma zahteva, sa ciljem da im se obezbedi javni smeštaj i druga mera koja im omogućava život u adekvatnom smeštaju, uzimajući u obzir kriterijume koji su utvrđeni u ovom mišljenju; b) da obezbedi podnosiocima i njihovoj deci finansijsku kompenzaciju za pretrpljene povrede; c) da nadoknadi podnosiocima pravne troškove koji su razumno nastali prilikom obrade ove predstavke, kako na unutrašnjem, tako i na međunarodnom nivou.

Opšte preporuke

17. Komitet smatra da reparacije preporučene u kontekstu pojedinačnih predstavi mogu uključivati garancije neponavljanja i podseća da država ugovornica ima obavezu da spreči slične povrede u budućnosti. Država ugovornica treba da osigura da su njeno zakonodavstvo i njegova primena u skladu sa obavezama koje su utvrđene u Paktu. Posebno, država ugovornica ima obavezu da:

a) osigura da pravni okvir omogućí osobama koje su subjekt naloga za iseljenje koje može da ih izloži riziku od siromaštva ili povredi njihovih prava u skladu sa Paktom, uključujući ona lica koja su se uselila u nepokretnost bez pravnog osnova, da se usprotive odluci pred pravosudnim organima i drugim nepristrasnim i nezavisnim organima sa ovlašćenjem da zaustave povredu i obezbede efikasan pravni lek, tako da ti organi ispituju srazmernost mere u svetlu kriterijuma za ograničenja prava priznatih Paktom u smislu člana 4;

b) usvoji neophodne mere za uklanjanje prakse automatskog isključivanja sa spiska tražilaca smeštaja onih osoba koje se usele u nepokretnost bez pravnog osnova zbog stanja potrebe, tako da ta lica mogu pod jednakim uslovima da pristupe socijalnom stambenom fondu, uklanjajući svako nerazumno stanje koje isključuje bilo koju osobu u riziku od siromaštva;

c) usvoji neophodne mere da bi se osiguralo da se iseljenja koja pogađaju lica bez sredstava za dobijanje alternativnog smeštaja sprovode samo nakon što je došlo do istinskih i efikasnih konsultacija sa tim osobama⁴¹ i da je država ugovornica preduzela sve neizostavne korake, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, da iseljene osobe imaju alternativni smeštaj, posebno u onim slučajevima koji uključuju porodice, starije osobe, decu i/ili druge osobe u situaciji ugroženosti;

⁴⁰ Videti član 441 Zakona o parničnom postupku br. 1/2000 od 7. januara, koji je izmenjen Kraljevskom uredbom – zakonom o hitnim merama u oblasti stanovanja i iznajmljivanja br. 7/2019 od 1. marta.

⁴¹ Videti *Ben Djazia p. Španije*, st. 21, tač. c).

d) formuliše i sprovede, u koordinaciji sa autonomnim zajednicama i do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, sveobuhvatan i celovit plan za garantovanje prava na adekvatno stanovanje za osobe sa niskim primanjima, u skladu sa Opštim komentarom br. 4 (1991).⁴² Taj plan treba da uključi sredstva, mere, rokove i kriterijume ocenjivanja koji će omogućiti, na razuman i proverljiv način, garanciju prava na stanovanje tim osobama.

18. U skladu sa članom 9, stav 2 Opcionog protokola i sa članom 18, stav 1 privremenog Poslovnika Opcionog protokola, država ugovornica treba da dostavi Komitetu, u roku od šest meseci, pismeni odgovor koji će uključiti informacije o merama koje je preduzela s obzirom na mišljenje i preporuke Komiteta. Takođe se traži od države ugovornice da objavi mišljenje i da ga široko distribuiraju, u pristupačnom formatu, tako da dosegne sve slojeve stanovništva.

⁴² Takođe, videti zaključna zapažanja Komiteta na šesti periodični izveštaj Španije (E/C.12/ESP/CO/6), st. 36.