

**Ekonomski i socijalni savet****Napredna nerevidirana verzija**Distr. opšti
11. oktobar 2019.

Original: španski

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava**Mišljenje koje je usvojio Komitet u skladu sa
Opcionim protokolom Međunarodnog pakta o
ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u vezi
sa predstavkom br. 37/2018***

<i>Podnositeljka predstavke:</i>	Maribel Viviana Lopez Alban (zastupana od strane advokata)
<i>Navodna žrtva:</i>	Podnositeljka i njena deca
<i>Država ugovornica:</i>	Španija
<i>Datum predstavke:</i>	20. jun 2018. (inicijalna predstavka)
<i>Datum usvajanja mišljenja:</i>	11. oktobar 2019.
<i>Predmet:</i>	Iseljenje podnositeljke iz njenog doma
<i>Proceduralna pitanja:</i>	Prihvatljivost <i>ratione materiae</i>
<i>Materijalna pitanja:</i>	Pravo na adekvatno stanovanje
<i>Članovi Pakta:</i>	11
<i>Članovi Opcionog protokola:</i>	2 i 5

* Usvojeno tokom 66. zasedanja Komiteta (od 30. septembra do 18. oktobra 2019. godine).

1.1 Podnositeljka predstavke je Maribel Viviana Lopez Alban, španska državljanka, rođena 28. avgusta 1979. godine u Kitu u Ekvadoru. Podnositeljka deluje u svoje ime i u ime petoro od ukupno šestoro svoje dece, sva maloletna i španski državljani, rođeni 2011, 2004, 2006. i dvoje 2011. godine. Podnositeljka smatra da iseljenje iz njenog doma koje je naložio Krivični sud br. 28 u Madridu predstavlja povredu člana 11, stav 1 Pakta, od strane države ugovornice. Podnosiocice zastupa advokat.

1.2 Dana 22. juna 2018. godine Komitet je, delujući preko svoje Radne grupe, registrovao predstavku i zatražio od države ugovornice da obustavi iseljenje podnositeljke i njene dece tokom ispitivanja predstavke, ili da im, alternativno, odobri adekvatan smeštaj u stvarnoj konsultaciji s podnositeljkom, kako bi se izbegla nenadoknadiva šteta za nju i njenu decu.

1.3 U ovom mišljenju, Komitet najpre sažeto iznosi informacije i navode koje su iznele stranke, bez iznošenja sopstvenog stava; zatim ispituje pitanja prihvatljivosti i osnovanosti koja su postavljena u predstavci, i, konačno, donosi svoje zaključke i preporuke.

A. Rezime informacija i navoda stranaka

Činjenice iznete od strane podnositeljke¹

Činjenice koje prethode registraciji predstavke

2.1 Podnositeljka tvrdi da je 1. marta 2013. godine uz ugovor iznajmila stan za zakupninu od 852 evra mesečno, kako bi u njemu živela sa svoje šestoro dece (od kojih je jedno sada punoletno). Nakon što je godinu dana svakog meseca plaćala kiriju, podnositeljka je otkrila da zakupodavac nije vlasnik stana i da nema zakonito vlasništvo nad nepokretnošću, i prestala je da plaća zakupninu.

2.2 Dana 15. decembra 2014. godine, banka koja je vlasnik stana podnela je pred Krivičnim sudom br. 15 u Madridu žalbu protiv podnositeljke za nezakonito zauzimanje objekta.

2.3 Dana 2. decembra 2016. godine, Krivični sud br. 15 u Madridu je osudio podnositeljku, zbog krivičnog dela uzurpacije, na plaćanje kazne u iznosu od 44 evra i vraćanje vlasništva nad nepokretnošću njegovom vlasniku. Sud je smatrao da je Ugovoru o zakupu koji je pružila podnositeljka nedostajala potpuna sigurnost i verodostojnost, a podnositeljka nije pružila dokaz o plaćanju navodne kirije zakupodavcu. Smatrajući da dokazane činjenice predstavljaju krivično delo uzurpacije, Sud je smatrao da je u slučaju podnositeljke delimično izuzeće zbog stanja nužnosti moglo da opravda nezakonite radnje koje je počinila, jer je, prema podnetoj dokumentaciji², imala minimalne prihode s kojima jedna porodična jedinica teško može da opstane. Sud je u svojoj presudi razmotrio situaciju trenutnih i ozbiljnih potreba, ali ne i potpuno siromaštvo, niti nemogućnost podnositeljke da takvu situaciju razreši drugim zakonitim sredstvima, što je

¹ Ove činjenice su rekonstruisane na osnovu pojedinačne predstavke i naknadnih informacija pruženih od strane stranaka u zapažanjima i komentarima na dnu predstavke.

² U momentu krivičnog postupka, podnositeljka je imala minimalni prihod u iznosu od 241,18 evra, koji predstavlja ukupan prihod porodične jedinice, u koju se smatra uključenim i i njeno punoletno dete.

razlog za to što je zaključio da postoji nepotpuno izuzeće zbog stanja nužnosti.

2.4 Dana 19. januara 2019. godine, podnositeljka je podnela žalbu na presudu od 2. decembra 2016. godine, zahtevajući da se razmotri njeno oslobađanje, jer postoji pravni osnov koji je činio legitimnom državinu na nepokretnosti (Ugovor o zakupu), ili supsidijarno, da se razmotri da se stanje nužnosti posmatra kao potpuno izuzeće, umesto kao delimično. Pokrajinski sud u Madridu je 25. jula 2017. godine odbio žalbu, smatrajući da je, čak i nakon saznanja da je vlasnik stana banka, ostala da u njemu boravi. Pored toga, u presudi je izneto da su porodične i ekonomske okolnosti pravilno procenjene u prvom stepenu, i ostala je ocena da je izuzeće nepotpuno.

2.5 U martu 2017. godine, podnositeljka je zatražila od banke koja je vlasnik stana da reguliše njenu situaciju tako što je ugovorila zakup s njom.

2.6 Neodređenog datuma, Odeljenje za dodeljivanje nagrada Generalnog poddirektorata za nagrade i podršku građana Autonomne zajednice Madrida odbilo je zahtev za smeštaj koji je podnositeljka podnela Agenciji za stanovanje zajednice Madrida. U svojoj odluci, Odeljenje za dodeljivanje nagrada je objasnilo da je utvrđeno da je podnositeljka boravila, bez dovoljno osnova za to, u svom domu, što predstavlja prepreku da bude podnosilac zahteva za smeštaj, u skladu sa članom 14.1, tačka f) Uredbe br. 52/2016 od 31. maja 2016. godine, koja reguliše postupak dodele socijalnog smeštaja.³

2.7 Dana 1. septembra 2017. godine, banka je zatražila prinudno iseljenje (odnosno početak tog procesa) podnositeljke, izvršavajući presudu od 2. decembra 2016. godine. Krivični sud br. 28 u Madridu je 31. januara 2018. godine naložio podnositeljki da se dobrovoljno iseli iz nepokretnosti u roku od mesec dana, sa upozorenjem da će, ukoliko to ne uradi, započeti postupak njenog iseljenja. Podnositeljka je 1. februara 2018. godine zatražila da se, zbog posebne situacije ugroženosti u kojoj se nalazi, iseljenje odloži za mesec dana. Zahtev je odbijen nalogom 9. februara 2018. godine. Podnositeljka je podnela zahtev za preinačenje ove mere, koji je odbačen nalogom od 1. marta 2018. godine. Podnositeljka je podnela žalbu protiv ovog naloga.

2.8 Sud je 14. marta 2018. godine potvrdio početak iseljenja podnositeljke, tako da se s tom procedurom krenulo od 1. marta 2018. godine.⁴ Dana 20. aprila 2018. godine, početak iseljenja je fiksiran za 16. maj 2018. godine. Podnositeljka je 7. maja 2018. godine zatražila da se, na osnovu njene posebne situacije ugroženosti, odloži početak iseljenja. Ovaj zahtev je odbijen 10. maja 2018. godine. Podnositeljka je podnela zahtev za preinačenje koji je odbijen nalogom od 31. maja 2018. godine. Podnositeljka je uložila žalbu protiv ovog naloga.

2.9 Socijalne službe Gradskog veća u Madridu su 8. maja 2018. godine poslale izveštaj Krivičnom sudu br. 28 u Madridu, o socioekonomskoj

³ Podnositeljka je kopiju ove odluke dodala svojoj pojedinačnoj predstavi. Međutim, u dokumentu se ne pojavljuje datum. Podnositeljka navodi da, zbog poteškoća da sačuva svoju imovinu nakon iseljenja, nije uspjela da pronađe dodatnu dokumentaciju u kojoj se mogu naći datumi zahteva i odluke.

⁴ Mera je obezbedila ovaj datum.

situaciji u kojoj se porodica nalazi, obaveštavajući da je podnositeljka imala samo 655 evra mesečnog minimalnog dohotka, i da nije mogla da obezbedi socijalni smeštaj zbog velikog broja članova porodice. Podnositeljka je 9. maja 2018. godine zatražila socijalni i privremeni smeštaj radi hitnog rešavanja stambenog pitanja od Opštinske kompanije za stanovanje i zemljište.

2.10 U stanu podnositeljke se 16. maja 2018. godine pojavila sudska komisija, kako bi započela pokretanje postupka iseljenja. Početak iseljenja je odložen jer je formirana grupa građana za podršku podnositeljki ispred njenog doma. Pokretanje ovog postupka je sama sudska komisija ostavila za 25. jun 2018. godine i o tome je podnositeljka obaveštena na licu mesta.

2.11 Dana 21. juna 2018. godine, podnositeljka je ponovo zatražila obustavu početka postupka iseljenja.

Činjenice nakon registrovanja predstavke

2.12 Dana 25. juna 2018. godine, u 7 sati ujutru, najmanje 30 službenika nacionalne policije koji pripadaju jedinici za neredne rasporedilo se u neposrednoj blizini stana, stvarajući na taj način bezbednosni obod. Prema podnositeljki, to je stvorilo veliku nervozu i emotivno maltretiranje svih članova porodice, posebno dece. Najpre, zgradi je pristupila Služba za pomoć pri Ministarstvu socijalnih usluga, čiji su službenici objasnili porodici da ne mogu da im ponude privremeni smeštaj radi hitnog rešavanja stambenog pitanja, osim boravka tokom nekoliko noći u jednom hostelu na industrijskom imanju u Valjekasu. Takođe, upozoreni su da na to mesto ne mogu ići sa svojim kućnim ljubimcima. Podnositeljka je odlučila da dobrovoljno otvori vrata i napusti dom sa stvarima koje su ona i ljudi koji su došli radi podrške uspeli da ponesu, ostavivši većinu svojih stvari unutar stana. Predstavnik entiteta koji je vlasnik kuće bio je prisutan prilikom iseljenja i obećao je da će se dozvoliti i određene radnje naknadno. Vlasnik kuće je zatim zapečatio vrata stana limom. Nakon što je dve noći provela u hostelu, porodica je prebačena u prihvatilište Pinar de San Hose, gde je ostala do oktobra 2018. godine, u sobi s krevetima na sprat, s drugom porodicom koja je imala decu.

2.13 Krivični sud br. 28 u Madridu je 3. jula 2018. godine merom odbacio žalbu podnositeljke protiv naloga od 31. maja 2018. godine, s obzirom na to da je predmet izglubljen, jer je iseljenje već realizovano.

2.14 Komitet je 5. jula 2018. godine ponovio državi ugovornici zahtev za doslednim merama predostrožnosti jer je iseljenje iz doma već izvršeno, kako bi se odmah odobrio odgovarajući i stabilan alternativan smeštaj, na osnovu istinskih konsultacija s podnositeljkom, i izbegla dodatna nenadoknativa šteta za nju i njenu decu. Istog dana, socijalne službe Madrida su predstavile izveštaj preporučujući da se podnositeljki i njenoj porodici odobri smeštaj na osnovu posebne potrebe, od Autonomne zajednice Madrida. Podnositeljka je 1. avgusta 2018. godine ponovo zatražila javni smeštaj pred Agencijom za socijalno stanovanje zajednice Madrida, zahtev je prihvaćen, i podnositeljka je stavljena na odgovarajuću listu čekanja. Međutim, Agencija za socijalno stanovanje je zaključila da se u slučaju podnositeljke nije ispunila nijedna od pretpostavki za pokretanje postupka od strane službi za postupanje u slučajevima socijalne hitnosti.

2.15 U prihvatilištu u kom je porodica boravila, jedno od dece je fizički napadnuto, usled čega je porodica napadača prebačena u drugi smeštaj.

Zahvaljujući pomoći društvenih organizacija koje su podržale zahtev za smeštaj porodice, prikupilo se 93.000 potpisa i održan je sastanak sa savetnikom za stanovanje zajednice Madrida, koji se obavezao da će brzo pronaći smeštaj za porodicu. U oktobru 2018. godine, porodica je obavještena da mora da napusti smeštaj, te se ispred njega oformila grupa građana kako bi se to izbeglo. Nakon okupljanja, porodica se prebacila u drugo prihvatilište u Puerta de Toledo, u dve sobe, razdvojene po polu, kom nije bilo moguće pristupiti nakon 10 sati uveče. U novembru, preko jednog udruženja, porodici je obezbeđen stan za period od šest meseci.

Žalba

3. U svojoj inicijalnoj predstavi, podnositeljka je tvrdila da njeno iseljenje zajedno sa decom predstavlja kršenje člana 11 Pakta, pošto nije imala odgovarajuću stambenu alternativu. Podnositeljka je objasnila da njeni prihodi nisu dovoljni da pronađe alternativu za stanovanje, jer je od subvencije „minimalnog dohotka” imala samo 735,90 evra mesečno. Takođe, podnositeljka je dodala i da joj javne vlasti nisu ponudile nikakvu stambenu alternativu zbog približavanja njenog iseljenja.

Zapažanja države ugovornice o prihvatljivosti i osnovanosti

4.1 Dana 27. februara 2019. godine, država ugovornica je podnela svoje navode u pogledu prihvatljivosti i osnovanosti predstave. Najpre, daje na značaju nizu inicijativa preduzetih u cilju zaštite prava na odgovarajuće stanovanje u Španiji. U krugu državnih nadležnosti do 2020. godine postoji moratorijum na iseljenja proistekla iz hipotekarnih izvršenja koja pogađaju ugrožene osobe. Pored toga, u decembru 2018. godine je usvojena Kraljevska uredba – zakon 21/2018, zajedno s nizom hitnih mera, za poboljšanje pristupa stanovanju, koja je prestala da važi 22. januara 2019. godine, jer nije naišla na konvalidaciju Kongresa poslanika.⁵ Međutim, država ugovornica predviđa i druge mere u materiji stanovanja koje su u pripremi, a čiji je cilj jačanje pravne sigurnosti zakupaca i promovisanje izgradnje socijalnih stanova.⁶

4.2 Država ugovornica ističe druge instrumente, kao što su Nacionalna sveobuhvatna strategija za beskućnike 2015–2020. i Državni stambeni plan 2018–2021.⁷ Dodaje i to da su, u okviru nadležnosti autonomnih zajednica, doneti različiti zakoni na temu stanovanja.

4.3 Država ugovornica tvrdi da ugovorni organi ne bi trebalo da deluju kao treći stepen, i njihovo ispitivanje bi zbog toga trebalo da se zasniva na dokazanim činjenicama i njihovoj proceni i kvalifikaciji od strane domaćih sudova.⁸ U ovom slučaju, u skladu sa presudom Krivičnog suda br. 15 u Madridu, podnositeljkinina državina na nepokretnosti je prouzrokovana nezakonitom okupacijom. Samim tim, mera iseljenja je u potpunosti korektna. Država ugovornica napominje da podnositeljka nije navela povredu procesnih garancija na suđenju ili prilikom izvršenja ove presude.

⁵ Država ugovornica detaljno iznosi odredbe Kraljevske uredbе, bez objašnjenja kako se one primenjuju u ovom slučaju.

⁶ Država ugovornica detaljno iznosi svaku od navedenih politika bez objašnjenja kako se one primenjuju u ovom slučaju.

⁷ Država ugovornica detaljno iznosi ove politike, bez objašnjenja kako se one primenjuju u ovom slučaju.

⁸ Videti *J. H. p. Finske*.

4.4 Podnositeljka boravi u Autonomnoj zajednici Madrida, gde socijalnim stanovanjem upravlja Institut za stanovanje Madrida, uspostavljen Uredbom 19/2006 od 9. februara. Ova uredba postavlja kao zahtev: „Ne sme se zauzimati stambeni objekat ili nepokretnost, bez dovoljnog osnova za to.” Madrid je takođe stvorio Socijalni stambeni park za hitne slučajeve, koji nudi trenutno rešenje za one ljude i porodice koji se, iz kratkoročnih razloga, suočavaju sa ozbiljnim teškoćama u zadovoljenju svojih stambenih potreba. Privremeni smeštaj radi hitnog rešavanja stambenog pitanja dodeljuje se, u gotovo svim slučajevima, prema redosledu prioriteta, u skladu sa potrebama podnosioca zahteva. Među situacijama posebne potrebe koje se razmatraju za dodelu ovakvog smeštaja jeste i rizik od skorašnjeg pokretanja postupka iseljenja; da li je neko žrtva nasilja na osnovu pola ili rase, seksualne orijentacije ili identiteta, religije, uverenja ili invaliditeta; boravak u nekom smeštaju u lošim uslovima ili u uslovima koji ne ispunjavaju ni osnovni životni minimum; boravak u nekom smeštaju neadekvatne površine ili zakupnine veće od 30% prihoda porodične jedinice; boravak s nesigurnim pristankom vlasnika nepokretnosti za njeno korišćenje.

4.5 Od 1. avgusta 2018. godine, kad je jednom otklonjena zakonska prepreka za boravak u nepokretnosti bez osnova, prihvaćen je podnositeljkin zahtev za smeštaj u postupku za posebne potrebe, procenjen u 16 tačaka, i zauzimao je, unutar liste čekanja, poziciju 51 opšte kvote, podgrupa 4 sobe. Zbog imperativa principa javnosti, transparentnosti i jednakosti, koji vladaju prilikom dodeljivanja javnog smeštaja, ne može se izmeniti ocena podnositeljke niti njeno mesto na listi čekanja.

4.6 U nastojanju da se povećaju raspoloživa sredstva, Agencija za socijalno stanovanje (prethodno Institut za stanovanje Madrida) otuđila je ukupno 32 stambene jedinice, koje obuhvataju 2.935 domova, entitetu koji je subrogiran u svim obavezama i pravima koje poseduje Institut za stanovanje. Od ovog otuđenja, Institut za stanovanje je završio radove na najmanje šest novih stambenih kompleksa, koji su već dostupni građanima, što čini ukupno skoro 1.000 domova.

4.7 Gradsko veće Madrida ima odgovornost da olakša pružanje privremenog, zajedničkog ili podeljenog smeštaja u slučajevima socijalno-stambene isključenosti. Pored toga, u ovome učestvuje i Opštinska kompanija za stanovanje i zemljište, čiji javni stambeni fond iznosi 6.061 dom, dok postoji plan izgradnje za još 4.200 domova. Postoji program koji omogućava da se stambeni objekti dodeljuju osobama koje su nedavno izgubile svoj dom ili su u riziku da ga izgube zbog neplaćanja zakupnina, ili osobama koje žive u stambenim objektima u lošim uslovima ili uslovima koji nisu prilagođeni potrebama svojih stanara. U slučaju podnositeljke, Gradsko veće je održavalo efikasne i adekvatne konsultacije s njom u svakom trenutku. Stambena savetodavna služba za vanredne situacije je počela s radom 5. februara 2018. godine. Ta služba je pokušala da posreduje s finansijskim subjektom koji je vlasnik nepokretnosti, kako bi regulisala situaciju podnositeljke putem socijalne rente, ali uspela je samo da odloži početak iseljenja za dva meseca. Socijalne službe su ponudile stambenu alternativu privremenog karaktera u okviru opštinskih sredstava, povezanu i podeljenu s procesom socijalne intervencije, gde su podnositeljka i njena porodica ostali do 27. juna 2018. godine. Podnositeljka je zatražila smeštaj od Opštinske kompanije za stanovanje i zemljište 9. maja 2018. godine, i našla se upisana u ovu drugu stambenu ustanovu, u Program prioritnog

zbrinjavanja, sa 76 poena. U tom trenutku je olakšan pristup stanovanju s većim rezultatima. Država ugovornica zaključuje da je podnositeljka dobila alternativan smeštaj, povezan s procesom socijalne intervencije.

4.8 Takođe, država ugovornica tvrdi da iseljenje podnositeljke iz njenog doma ne predstavlja prinudno iseljenje u kontekstu Opštih komentara br. 4 i 7, jer oni ne uključuju iseljenja zbog uzurpacije. Krivično delo uzurpacije je definisano u članu 254 Krivičnog zakonika, a ova definicija je protumačena sudskom praksom Vrhovnog suda.⁹ U ovom krivičnom delu, zaštićeno zakonsko dobro je nepokretnost, zaštićena članom 17 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. S druge strane, kazna za zauzimanje nepokretnosti koja ne predstavlja prebivalište ograničena je u španskom zakonodavstvu na rizična ili opasna ponašanja većeg subjekta za pravno-krivično dobro, jer postoji značajna pravna doktrina koja potvrđuje da je, na primer, krivična prijava za uzurpaciju nesrazmerna ako se radi o napuštenim farmama ili farmama u lošem stanju.¹⁰ U skladu s tim, sudska praksa je često ocenjivala izuzeće zbog stanja nužnosti i, prema tome, socijalnu ugroženost počinioca krivičnog dela, koja zahteva da se u vreme izvršenja dela počinitelj nalazio u nesigurnoj ekonomskoj situaciji i sa ozbiljnim poteškoćama, koje su proizašle iz njegove situacije siromaštva, koja je određujuća za zauzimanje nepokretnosti, kao i da će takva nesigurna situacija trajati duži period i da se tokom tog vremena ne nađe drugo rešenje za stambenu potrebu. Španska sudska praksa takođe smatra da potencijalno stanje nužnosti može opravdati privremeno zauzimanje tuđe imovine, ali ne i okupaciju i trajanje tokom dužeg perioda.

4.9 Država ugovornica tvrdi da, u ovom slučaju, nismo suočeni s posedom zaštićenim članom 11 Pakta, pa, prema tome, vraćanje nepokretnosti njenom vlasniku ne predstavlja slučaj prinudnog iseljenja u kontekstu člana 11 Pakta i doktrine Komiteta. Opšti komentar br. 7 u svom stavu 3 kaže da se „zabrana prinudnih iseljenja ne primenjuje na prinudna iseljenja sprovedena na zakonit način i u skladu sa odredbama Međunarodnih paktova o ljudskim pravima”. Pored toga, Specijalni izvestilac za adekvatno stanovanje, u svojim osnovnim principima i smernicama o iseljenjima i o raseljavanju proisteklom iz razvoja¹¹, ne referira na slučajeve nezakonite okupacije. Na isti način, u Informativnom prospektu br. 25 Ujedinjenih nacija – „Prinudna iseljenja i ljudska prava” – prikazuje se da je prinudno iseljenje „praksa oduzimanja ljudima njihovih domova ili zemljišta protivno njihovoj volji na način koji se direktno ili indirektno može pripisati državi”, i navodi moguće uzroke prinudnih iseljenja, među kojima nema pretpostavke o nezakonitoj okupaciji. Pored toga, Opšti komentar br. 4 samo nabroja oblike zakonite okupacije: „posed obuhvata različite oblike kao što su iznajmljivanje (javno i privatno), zajedničko stanovanje, zakup, državljanin samog vlasnika, privremeni smeštaj radi hitnog rešavanja stambenog pitanja i neformalna naselja, uključujući okupaciju zemljišta ili druge nepokretnosti”. Konačno, Opšti komentar br. 7 pretpostavlja ispunjenje uslova zakonitosti u okupaciji državljanom u svom stavu 11: „Iako iseljenja u pojedinim slučajevima mogu biti opravdana, na primer, ako stanar uporno

⁹ Videti presudu Vrhovnog suda od 12. decembra 2014; ROJ STS 5169/2014.

¹⁰ Videti presude Pokrajinskog suda u Segoviji od 29. oktobra 1998. godine (ARP 1998, 5059); Đironi od 5. februara 1999. godine (ARP 1999, 61); Valensiji od 4. februara 2000. godine (ARP 2000, 2213).

¹¹ Videti A/HRC/4/18, aneks I.

ne plaća kiriju ili prouzrokuje štetu na unajmljenoj imovini bez razloga, nadležne vlasti moraju da obezbede da iseljenja budu sprovedena na način predviđen zakonom koji je u skladu sa Paktom i da lica u pitanju imaju na raspolaganju svu pravnu zaštitu i pravne lekove.” Dakle, državina podnositeljke nije bila jedan od onih mirnih poseda zaštićenih članom 11 Pakta. Svako drugo razmatranje bilo bi ekvivalentno konvalidaciji nezakonitog krivičnog ponašanja i povrede prava na svojinu vlasnika kroz pravo na stanovanje.

4.10 Država ugovornica zaključuje da slučaj podnositeljke ne odgovara situaciji prinudnog iseljenja, da presuda Krivičnog suda br. 15 u Madridu štiti pravo na svojinu titulara nepokretnosti, i da su španski javni upravni organi kontinuirano pazili na podnositeljku, u obimu svojih resursa, te se ona našla u situaciji čekanja na dodelu javnog smeštaja.

Komentari podnositeljke na zapažanja države ugovornice o prihvatljivosti i osnovanosti

5.1 Podnositeljka je 8. maja 2019. godine dostavila komentare na zapažanja države ugovornice. Podnositeljka tvrdi da mere usvojene prethodnih godina nemaju veze sa činjenicama iz predstavke i njenom svrhom, te se pokazuju kao nedovoljne. S druge strane, što se tiče Kraljevske uredbе – zakona 21/2018, ona sadrži mere o ugovorima o urbanističkom zakupu i, prema tome, takođe nije primenljiva na podnositeljkin slučaj.

5.2 U odnosu na autonomne stambene zakone, nijedan ne odgovara Madridu, a njihova delotvornost je veoma ograničena jer ih je Ustavni sud suspendovao nakon što je Centralna vlada uložila žalbu. Podnositeljka ističe da nedostatak koordinacije između različitih uprava, što je vidljivo u ovom slučaju, sam po sebi predstavlja povredu.¹²

5.3 Podnositeljka smatra da bi ispunjenje preporuka Komiteta od strane države ugovornice iz mišljenja *Ben Djazia i drugi p. Španije*¹³ moglo da doprinese tome da se izbegne povreda prava koje se dogodila u njenom slučaju. Mišljenje Komiteta nije objavljeno u Službenom glasniku države, već u Biltenu Ministarstva pravde, tako da nije stiglo do pogođene populacije i kolektiva u situaciji ugroženosti pri pristupu stanovanju. Pored toga, država ugovornica nije osigurala postojanje istinskih i efikasnih konsultacija pre iseljenja koja pogađaju osobe bez sredstava. Pravosudni organi izdaju naloge o početku postupka iseljenja a da nemaju čak ni dokaze o tome koliko članova porodice čini stambenu jedinicu koja živi u stambenom objektu, pri čemu je u nekim slučajevima naređeno čak i pokretanje postupka iseljenja „nepoznatih stanara”¹⁴, koji su na taj način lišeni bilo koje vrste zaštite. Trenutno postoji zakonodavna inicijativa koja bi dodatno ubrzala iseljenja proistekla iz useljenja bez pravnog osnova, sprečavajući proceduralnu intervenciju stanara. Prema podacima Generalnog saveta sudstva, došlo je do povećanja od 6,73% lansiranih

¹² Podnositeljka se poziva na član 27 Bečke konvencije o ugovornom pravu.

¹³ Videti *Ben Djazia i drugi p. Španije*, E/C.12/61/D/5/2015, st. 21.

¹⁴ Videti član 437 Zakona 1/2000, od 7. januara, o parničnom postupku.

postupaka iseljenja u Madridu za 2018. godinu, i od 2,56% za celu Španiju.¹⁵

5.4 Podnositeljka naglašava da se, kako je dokazano presudom od 2. decembra 2016. godine, našla u stanju nužnosti kada se uselila u stambeni objekat bez pravnog osnova. Pored toga, stambeni objekat je bio vlasništvo bankarskog subjekta u koji su 2012. godine investirana javna sredstva, a čija je imovina ušla u 60% javnih sredstava.¹⁶ Prema tome, slučaj ne može da se tretira na isti način kao onaj u čijem je posedu fizičko lice. Stambeni objekat u koji se uselila podnositeljka, osim što je bio prazan i bez poznate upotrebe ili sudbine, bio je i deo državne imovine jer je u vlasništvu finansijske institucije održane javnim sredstvima. Podnositeljka dodaje da bi, u skladu sa Zakonom 1/2013¹⁷, ovaj stambeni objekat, koji je bankarski subjekt stekao nakon neplaćenog hipotekarnog duga, mogao biti dostupan osobama bez sredstava, kao što je ona. Međutim, uprkos uzastopnim zahtevima za socijalni zakup koji je podnositeljka podnosila, subjekat nije zaključio takav ugovor i zadržao je svoje krivične radnje protiv nje. Konačno, subjekat je prodao stambeni objekat investicionom entitetu specijalizovanom za nekretnine, koje su posledica embarga ili pokrenutog postupka iseljenja, što je dovelo do njenog iseljenja 25. juna 2018. godine.

5.5 Kao odgovor na objašnjenja države ugovornice o uslovima koji postoje u Madridu za dodelu socijalnog ili privremenog smeštaja radi hitnog rešavanja stambenog pitanja, a koji isključuje lica koja žive u nekom stambenom objektu bez pravnog osnova, podnositeljka smatra da upornost takvih propisa uskraćuje mogućnost normalnog izlaza za osobe koje se nađu u situaciji poput njene, i da su oni suprotni Paktu.

5.6 Podnositeljka podseća da je podnela nekoliko zahteva za obustavu, da je obavestila o zahtevima Komiteta za privremene mere, da je zahtevala javni i privremeni smeštaj radi hitnog rešavanja stambenog pitanja, da je obavestila socijalne službe Gradskog veća u Madridu, koje su u svojim izveštajima upozorile na situaciju socijalnog isključenja, i da je, uprkos svemu tome, 25. juna 2018. godine, uz potpuno nesrazmerno raspoređivanje policije, porodica iseljena i prebačena u prihvatilište.

5.7 Podnositeljka tvrdi da su njena deca i te kako pogođena iseljenjem. Podnositeljka smatra da je na školski učinak njene dece uticao nedostatak fiksnog prebivališta, jer je njen sin od 18 godina bio na školovanju u vreme iseljenja, i upisao se u program garancija za mlade. Njen drugi sin od 14 godina je ponovio razred, i morao je da posećuje psihologa, posebno zbog sramote koju je prouzrokovao život u prihvatilištu. Čerka od 12 godina je zahtevala pratnju socijalne radnice i pažnju Crvenog krsta. Dvoje dece od 8 godina bilo je veoma nervozno u prihvatilištu i jedno od njih je razvilo paniku od policije nakon iseljenja koje su sproveli pripadnici odreda za nered, nakon čega su počeli da izbegavaju žurke ili događaje s mnogo ljudi. Osmogodišnji sin ima hronični atopijski dermatitis, koji se pogoršao zbog plastičnih dušeka u prihvatilištu. Pored toga, razdvojenost po osnovu pola u prihvatilištu nanela mu je štetu, jer u to vreme, sa svojih 7 godina,

¹⁵ Videti <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datospenales--civiles-y-laborales/Civil-y-laboral/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales/>

¹⁶ Kroz Fond za uredno restrukturiranje banaka, FROB.

¹⁷ Zakon 1/2013 o merama za ojačanje zaštite hipotekarnih dužnika, restrukturiranje duga i i socijalni zakup.

nije bio spreman da se odvoji od majke u takvim okolnostima. Prema podnositeljki, školsko osoblje kaže da su dvojica blizanaca primetila kako se njihovo učenje konstantno menja zbog udaljenosti putovanja do škole, jer su zbog toga redovno gubili časove.

5.8 Podnositeljka zaključuje da njeno iseljenje predstavlja prinudno iseljenje, pri kom država ugovornica nije poštovala svoje obaveze prema porodici koja se našla u stanju nužnosti. Osim toga, iseljenje je sprovedeno protiv izričitog zahteva Komiteta, što predstavlja povredu Opcionog protokola. Događaji nakon iseljenja naneli su još veću štetu podnositeljki i njenoj deci. Podnositeljka smatra da postoje ozbiljni nedostaci u materiji koja pokriva stanovanje u zemlji sa značajnim sredstvima, koja je takođe bila predmet prethodnog mišljenja o istoj stvari od strane Komiteta.

B. Razmatranja Komiteta o prihvatljivosti

6.1 Pre nego što ispita bilo koju pritužbu iz predstavke, Komitet treba da odluči, u skladu sa članom 9 svoje privremene uredbe u okviru Opcionog protokola, da li je slučaj prihvatljiv ili nije.

6.2 Komitet prima na znanje argumente države ugovornice da se ovaj slučaj ne odnosi na takvo iseljenje, budući da se ovaj pojam shvata kroz Opšte komentare br. 4 i 7 Komiteta, koji pružaju autoritativno tumačenje Pakta, ostajući, dakle, pri tome da je ova pritužba van delokruga nadležnosti Komiteta.¹⁸ Komitet podseća da, kako je razvijeno u Opštem komentaru br. 7, st. 11, čak i kada su iseljenja opravdana, na primer, u slučaju upornog neplaćanja zakupnine ili oštećenja zakupljene imovine bez opravdanog razloga, u svakom slučaju „nadležni organi bi trebalo da garantuju da se iseljenja sprovode na način koji dozvoljava zakonodavstvo kompatibilno s Paktom, i da osobe pogođene iseljenjem imaju sve odgovarajuće pravne lekove”. Ova razmatranja se primenjuju i na okupaciju bez pravnog osnova, jer ova vrsta okupacije može postati oblik stanovanja za neke osobe, pa bi stoga mogla biti u oblasti zaštite prava na stanovanje. Stoga, iako nedostatak pravnog osnova može da opravda iseljenje, postupci koji vode do naređenja iseljenja ili do izvršenja samog iseljenja moraju da se sprovedu na način koji je kompatibilan s Paktom i da garantuju licima pogođenim iseljenjem odgovarajuće pravne lekove. Komitet napominje da, prema državi ugovornici, Opšti komentar br. 7 predviđa da se „zabrana prinudnih iseljenja ne odnosi na iseljenja sprovedena putem sile u skladu sa zakonom i u saglasnosti sa odredbama Međunarodnih paktova o ljudskim pravima”.¹⁹ Komitet napominje da podnositeljka ne argumentuje da je njeno iseljenje predstavljalo povredu domaćeg zakonodavstva. Umesto toga, njena pritužba je da iseljenje nije bilo u skladu sa odredbama Pakta, kao što je naznačeno u drugom delu citirane rečenice Opšteg komentara br. 7. Komitet stoga smatra da predstavka ispunjava uslov da se poziva na eventualno kršenje prava sadržanog u Paktu, u skladu sa članom 2 Opcionog protokola.

6.3 Komitet napominje da predstavka ispunjava ostale uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni u članovima 2 i 3 Opcionog protokola, pa je stoga proglašava prihvatljivom i nastavlja da je ispituje u meritumu.

¹⁸ Videti stav 4.10 gore.

¹⁹ Opšti komentar br. 7, st. 3.

C. Razmatranje o osnovanosti

Činjenice i pravna pitanja

7.1 Komitet je ispitao ovu predstavku uzimajući u obzir sve informacije koje su mu pružene, u skladu sa odredbama člana 8 Opcionog protokola.

7.2 Komitet nastavlja da ispituje koje su to činjenice koje smatra dokazanim. Podnositeljka tvrdi da je u martu 2003. godine iznajmila smeštaj od osobe za koju se ispostavilo da nije vlasnik, ali Komitet zapaža da podnositeljka ne pruža dokumentaciju koja bi podržala tu tvrdnju, a koju su domaći pravosudni organi pregledali i odbacili. U odsustvu bilo kakvog znaka da je ova odluka bila proizvoljna ili da je sama po sebi dovela do kršenja prava Pakta, Komitet neće preispitati to utvrđivanje činjenica, s obzirom na to da nisu dovoljno dokazane za potrebe ovog ispitivanja. Dokazano je da su podnositeljka i njena deca usled stanja nužnosti živeli u stanu bez saglasnosti zakonskog vlasnika. Podnositeljka je osuđena za krivično delo uzurpacije, uvaženo je delimično izuzeće zbog stanja nužnosti, i naređeno joj je da se iseli iz doma u kom je živela. Tokom vremena u kom je živela u stanu, podnositeljka je zatražila javni smeštaj, što je odbijeno jer nije ispunila uslov da ne boravi u smeštaju bez zakonskog osnova. Podnositeljka je 25. juna iseljena sa svojom decom.

7.3 Nakon iseljenja, socijalne službe su ponudile podnositeljki i njenoj porodici stambeno rešenje privremenog karaktera u zajedničkom prihvatilištu (st. 4.7). Porodica je boravila u prihvatilištu do oktobra 2018. godine, a u drugom od oktobra do novembra iste godine. Podnositeljka tvrdi da su u drugom prihvatilištu članovi njene porodice razdvojeni prema polu i podnosi navode o posledicama njihovog boravka u prihvatilištima (st. 5.7). Međutim, ove posledice nisu dokazane dokumentacijom, niti su prijavljene domaćim vlastima, i stoga im se ne može pripisati težina dokazanih činjenica.

7.4 Podnositeljka tvrdi da je ovo iseljenje predstavljalo povredu njenog prava i prava njene dece na adekvatno stanovanje, jer su iseljeni bez uzimanja u obzir činjenice da nemaju alternativan smeštaj, kao ni posledica naloga za iseljenje. Oni tvrde da vlasti nisu dodelile porodici javni smeštaj, već da su ih odbili jer su boravili u domu bez pravnog osnova. Oni takođe navode da ovaj zahtev stavlja podnosiocima u začarani krug i da sam po sebi predstavlja povredu prava na stanovanje (st. 5.5). Pored toga, podnositeljka tvrdi da iseljenje u njenom slučaju takođe predstavlja povredu člana 5 Opcionog protokola (st. 5.8). Država ugovornica tvrdi da je, budući da je podnositeljka proglašena krivom za krivično delo uzurpacije, iseljenje bilo najprikladnija mera (st. 4.5 i 4.9). Država ugovornica takođe navodi da je podnositeljka zatražila socijalni smeštaj i da se još uvek nalazi na listi čekanja (st. 4.5), a da je alternativa, pružena u vidu prihvatilišta, predstavljala stambenu alternativu u okviru maksimalnih raspoloživih opštinskih sredstava.

7.5 U svetlu utvrđivanja relevantnih činjenica i navoda stranaka, u predstavi su postavljena sledeća pitanja: da li iseljenje podnositeljke iz mesta njenog uobičajenog prebivališta, zbog boravka bez pravnog osnova, i njen premeštaj u prihvatilište, predstavlja ili ne predstavlja povredu prava na adekvatno stanovanje člana 11, st. 1 Pakta. Isto tako, Komitet analizira da li odbijanje njenog prvog zahteva za smeštaj zbog boravka u stambenom objektu bez pravnog osnova predstavlja ili ne predstavlja kršenje istog

prava. Konačno, postavlja se pitanje da li postoji povreda člana 5 Opcionog protokola u ovom slučaju, jer je država ugovornica nastavila sa iseljenjem podnositeljke uprkos privremenoj meri koju je doneo Komitet. Da bi odgovorio na ova pitanja, Komitet započinje podsećanjem na svoju doktrinu o zaštiti od prinudnih iseljenja. Zatim će analizirati konkretan slučaj iseljenja podnositeljke i odlučiti o pitanjima koja su postavljena u predstavi.

Zaštita od prinudnih iseljenja

8.1 Ljudsko pravo na adekvatno stanovanje je fundamentalno pravo koje čini osnovu za uživanje svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava²⁰ i u celini je povezano s drugim ljudskim pravima, uključujući i ona u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima.²¹ Pravo na stanovanje mora da bude zagantovano svima, bez obzira na njihove prihode ili pristup ekonomskim resursima²² i države ugovornice moraju da preduzmu sve neophodne mere, do maksimuma njihovih raspoloživih sredstava²³, kako bi se ono potpuno ostvarilo.

8.2 Prinudna iseljenja su *prima facie* nespojiva s Paktom i mogu biti opravdana samo u najizuzetnijim okolnostima²⁴, a nadležni organi treba da obezbede da se sprovode u skladu sa zakonodavstvom koje je kompatibilno s Paktom, uz poštovanje opštih načela razumnosti i proporcionalnosti između legitimnog cilja iseljenja i posledica po osobe koje su iseljene.²⁵

8.3 Da bi iseljenje bilo kompatibilno s Paktom, neophodno je da je ova mera predviđena zakonom, da se koristi kao poslednje sredstvo, i da osobe pogođene njom prethodno imaju pristup efikasnom pravnom leku, u kom se može utvrditi da je mera propisno opravdana, na primer, u slučaju da ne postoji zakonski osnov za državinu. Uz to, mora postojati autentična prilika za istinske i efektivne konsultacije između vlasti i osoba pogođenih iseljenjem, da nema alternativnih sredstava ili mera manje nametljivih za pravo na stanovanje, a osobe pogođene merom ne bi trebalo da ostanu u situaciji koja predstavlja povredu ostalih prava Pakta ili drugih prava, ili da budu izložena takvoj povredi.²⁶

Državna dužnost da obezbedi alternativan smeštaj u slučaju potrebe

9.1 Posebno, iseljenja ne smeju dovesti do toga da ljudi ostanu bez smeštaja ili da budu izloženi povredama drugih ljudskih prava. Kada osobe pogođene iseljenjem ne raspolažu sredstvima, država ugovornica treba da preduzme sve neophodne mere, u najvećoj mogućoj meri koju dozvoljavaju njeni resursi, kako bi se obezbedio drugi smeštaj, preseljenje, ili pristup zemljištu za proizvodnju, prema potrebi.²⁷ Država ugovornica ima obavezu da preduzme razumne mere da bi obezbedila alternativan smeštaj osobama koje mogu da ostanu bez krova nad glavom, usled iseljenja, bez obzira na to da li se takvo iseljenje sprovodi na inicijativu države ugovornice ili

²⁰ Opšti komentar br. 4 (1991) o pravu na adekvatno stanovanje, st. 1.

²¹ *Ibid.*, st. 7 i 9.

²² *Ibid.*, st. 7.

²³ *Ibid.*, st. 12.

²⁴ *Ibid.*, st. 18, i Opšti komentar br. 7, st 1.

²⁵ Videti *Ben Djazia i Bellili p. Španije* (E/C.12/61/D/5/2015), st. 13.4, izmenjeno.

²⁶ Videti *Ben Djazia i Bellili p. Španije* (E/C.12/61/D/5/2015), st. 15.1.

²⁷ Opšti komentar br. 7, st. 16.

privatnih subjekata, kao što je vlasnik nepokretnosti.²⁸ U slučaju da se iseljenje neke osobe iz njenog doma dogodi a da država ugovornica ne odobri ili ne garantuje alternativan smeštaj, država ugovornica mora da pokaže da je uzela u obzir posebne okolnosti slučaja i da, uprkos preduzimanju svih razumnih mera, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, nije mogla da zadovolji pravo na stanovanje osobe pogođene iseljenjem. Informacije koje je dostavila država ugovornica treba da omoguće Komitetu da razmotri razumnost preduzetih mera, u skladu sa članom 8, stav 4 Opcionog protokola.²⁹

9.2 Obaveza da se iseljenim licima, koja to zahtevaju, obezbedi alternativan smeštaj podrazumeva da, u skladu sa članom 2, stav 1 Pakta, države ugovornice preduzmu sve neophodne mere, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, kako bi se zadovoljilo ovo pravo. Države ugovornice mogu da se odluče za različite politike kako bi postigle tu svrhu.³⁰ Međutim, svaka preduzeta mera mora biti s namerom, konkretna i usmerena što je jasnije moguće na ostvarenje ovog prava³¹, na što brži i efikasniji način. Politike stambenih alternativa u slučaju iseljenja moraju biti proporcionalne potrebama osoba pogođenih iseljenjem i hitnosti situacije, tako da poštuju dostojanstvo osobe. Pored toga, države ugovornice moraju da preduzmu mere, na koherentan i koordinisan način, za rešavanje institucionalnih propusta i strukturalnih uzroka beskućništva.³²

9.3 Alternativan smeštaj mora da bude odgovarajući. Iako je adekvatnost delom određena društvenim, ekonomskim, kulturnim i drugim faktorima, Komitet smatra da je i pored toga moguće identifikovati neke aspekte ovog prava koji se moraju uzeti u obzir u tu svrhu, u bilo kom datom kontekstu. Ovi aspekti uključuju sledeće: pravna sigurnost poseda; dostupnost usluga, materijala, objekata i infrastrukture; troškovi koji se snose; useljivost; pristupačnost; geografski položaj koji omogućava socijalni pristup (obrazovanju, zaposlenju, zdravstvenoj zaštiti); kulturna adekvatnost, na način koji poštuje izraz kulturnog identiteta i različitosti.³³ Pravo članova porodice da se ne razdvajaju takođe treba uzeti u obzir.

9.4 U određenim okolnostima, države ugovornice mogu pokazati da je, iako su se potrudile do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, bilo nemoguće ponuditi trajni alternativan smeštaj osobi koja je iseljena i kojoj je potrebna stambena alternativa. U takvim okolnostima, moguće je koristiti privremeni smeštaj radi hitnog rešavanja stambenog pitanja – smeštaj koji ne ispunjava sve uslove odgovarajućeg alternativnog smeštaja. Međutim, države moraju da se potrudu da osiguraju da privremeni smeštaj bude kompatibilan sa zaštitom ljudskog dostojanstva iseljenih osoba, da ispunjava sve sigurnosne zahteve i da se ne pretvori u trajno rešenje, već u korak koji prethodi adekvatnom smeštaju.

²⁸ Videti *Ben Djazia i Bellili p. Španije* (E/C.12/61/D/5/2015), st. 15.2.

²⁹ Videti *Ben Djazia p. Španije* (E/C.12/61/D/2015), st. 15.5, i Deklaraciju Komiteta o proceni obaveze usvajanja mera do „maksimuma raspoloživih sredstava”, u skladu sa Opcionim protokolom Pakta (2007).

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

³¹ Opšti komentar br. 3, st. 2. Videti takođe dopis od 16. maja 2012. godine koji je predsednik Komiteta uputio državama ugovornicama.

³² Videti, na primer, intervenciju Specijalnog izvestioca za adekvatno stanovanje kao sastavnog elementa prava na odgovarajući životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom pogledu u ovom slučaju i njegov izveštaj (A/HRC/31/54), st. 28–38.

³³ Videti Opšti komentar br 4, st. 8.

Zahtevi za pristup alternativnom smeštaju i boravak bez osnova

10.1 Komitet smatra da države ugovornice, u cilju racionalizacije resursa svojih socijalnih usluga, mogu uspostaviti zahteve ili uslove koje podnosioci zahteva moraju da ispune kako bi dobili socijalna davanja, poput alternativnog smeštaja. Isto tako, države ugovornice treba da preduzmu mere za zaštitu privatne svojine i spreče nezakonito i nepošteno zauzimanje nepokretnosti. Međutim, uslovi za pristup socijalnim uslugama moraju biti razumni i pažljivo osmišljeni, ne samo da bi se izbegle moguće stigmatizacije već i zato da, kada jedna osoba zahteva alternativan smeštaj, njeno ponašanje samo po sebi ne može biti opravdanje za to što joj država ugovornica uskraćuje socijalni smeštaj.³⁴ Osim toga, tumačenje i primena pravila o pristupu socijalnom stanovanju ili alternativnom smeštaju od strane sudova i upravnih organa treba da budu takvi da se izbegne kontinuirana sistemska diskriminacija onih koji žive u siromaštvu i borave, po potrebi ili u dobroj veri, u nepokretnostima bez zakonitog osnova za to.³⁵

10.2 Takođe, u meri u kojoj nedostatak raspoloživog i pristupačnog smeštaja proizlazi iz sve veće nejednakosti i spekulacija na tržištima stanova, države ugovornice imaju obavezu da se suoče sa tim strukturalnim uzrocima, odgovorom koji je adekvatan, blagovremen i koordinisan, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava.³⁶

Ispitivanje proporcionalnosti u slučaju iseljenja podnositeljke

11.1 Komitet nastavlja da analizira da li iseljenje podnositeljke iz doma u kom je živela predstavlja povredu njenog prava na adekvatno stanovanje, ili je mešanje države moglo biti opravdano kao ograničenje njenog prava na stanovanje u skladu sa članom 4 Pakta. Podnositeljka je počela da živi u stanu 1. marta 2013. godine. Krivični sud br. 15 je 2. decembra 2016. godine, na osnovu žalbe bankarskog subjekta koji je vlasnik stana, osudio podnositeljku za krivično delo uzurpacije, pronalazeći delimično izuzeće zbog stanja nužnosti usled koga je boravila u stanu. Sud je naložio vraćanje vlasništva bankarskom subjektu. Ova presuda je potvrđena od strane Pokrajinskog suda u Madridu 25. jula 2017. godine.

11.2 Komitet primećuje da se podnositeljka nije pridržavala naloga o vraćanju vlasništva, i da je ostala u stanu, ali da je mera pokretanja postupka iseljenja sprovedena 25. juna 2018. godine.

11.3 Podnositeljka je, u zahtevima za obustavu iseljenja, izvestila o svojoj situaciji posebne ekonomske ugroženosti, i o tome da nema alternativan smeštaj kome bi mogla da pristupi u slučaju iseljenja. Pored toga, 8. maja 2018. godine socijalne službe Gradskog veća u Madridu poslale su Krivičnom sudu br. 28 u Madridu izveštaj u kome su saopštile da nisu mogle da obezbede socijalni smeštaj porodičnoj jedinici. Komitet prima na znanje navode podnositeljke da se njenim pravom na stanovanje nisu bavili pravosudni organi. S tim u vezi, Komitet napominje da je, uprkos činjenici

³⁴ Videti *Ben Djazia p. Španije* (E/C.12/61/D/2015), st. 17.2, i Izveštaj Specijalnog izvestioca za adekvatno stanovanje kao sastavnog elementa prava na odgovarajući životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom pogledu (A/HRC/40/61), st. 41.

³⁵ Izveštaj Specijalnog izvestioca za adekvatno stanovanje kao sastavnog elementa prava na odgovarajući životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom pogledu (A/HRC/40/61), st. 41.

³⁶ Videti *Ben Djazia p. Španije* (E/C.12/61/D/2015), st. 17.2, i Izveštaj Specijalnog izvestioca za adekvatno stanovanje kao sastavnog elementa prava na odgovarajući životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom pogledu (A/HRC/34/51), st. 27–29.

da su 9. februara 2018. godine i 10. maja 2018. godine zahtevi za obustavu odbijeni, mera iseljenja sprovedena 25. juna 2018. godine, odnosno godinu i po dana nakon presude u prvom stepenu.

11.4 Komitet konstatuje da je podnositeljka mogla da uloži žalbu na odluke donete u prvom stepenu i da je imala pravnu pomoć. Kao što država ugovornica potvrđuje, podnositeljka nije prijavila povredu proceduralnih garancija na suđenju ili pri izvršenju presude.

11.5 Komitet takođe napominje da bi, za državu ugovornicu, dozvola da podnositeljka ostane u stanu bila ekvivalentna konvalidaciji nezakonitog krivičnog ponašanja i povrede prava na svojinu subjekta koji je vlasnik, prema domaćem zakonodavstvu. Komitet zapaža da pravo na privatnu svojину nije pravo sadržano u Paktu, ali prepoznaje legitimni interes države ugovornice da garantuje zaštitu svih postojećih prava u svom pravnom sistemu, dokle god to nije u suprotnosti s pravima priznatim Paktom. Usled toga što je podnositeljka osuđena za krivično delo uzurpacije, Komitet smatra da postoji legitiman uzrok koji bi mogao da opravda meru iseljenja podnositeljke. Međutim, Komitet zapaža da Krivični sud br. 28 u Madridu nije ispitao proporcionalnost između legitimnog cilja iseljenja i njegovih posledica po iseljene osobe. U stvari, Sud u tom trenutku nije uravnotežio prednosti mere, u ovom slučaju zaštitu prava vlasnika nepokretnosti, sa posledicama koje bi ova mera mogla imati na prava iseljenih osoba. Analiza proporcionalnosti iseljenja podrazumeva, dakle, ne samo ispitivanje posledica mere na iseljene osobe već i potrebu podnosioca da vrati vlasništvo nad imovinom. Biće neizbežno razlikovati svojinu pojedinaca kojima je ona potrebna kao smeštaj ili koja će im obezbediti njihov životni prihod, i svojinu finansijskih subjekata, kao što je ovde slučaj. Činjenica da iseljenje nije razumna mera u određenom trenutku ne znači nužno da se ne može izdati nalog za iseljenje stanarima. Međutim, principi razumnosti i proporcionalnosti mogu zahtevati da se nalog za iseljenje obustavi ili odloži, kako bi se izbeglo izlaganje iseljenih osoba situacijama beskućništva ili povredama drugih prava sadržanih u Paktu. Nalog za iseljenje takođe može biti uslovljen drugim faktorima, poput zahteva upravnim organima da intervenišu i pomognu stanarima, kako bi se ublažile posledice iseljenja.

11.6 U ovom slučaju, iako je podnositeljka tvrdila da bi mera uticala na njeno pravo na adekvatno stanovanje, ovaj navod nije doveo do toga da Krivični sud br. 28, niti ijedan drugi pravosudni organ, ispita proporcionalnost mešanja, kao što bi se zahtevalo na osnovu člana 4 Pakta. Krivični sud br. 15 u Madridu ispitao je proporcionalnost između štete koju je izazvala podnositeljka prilikom izvršenja krivičnog dela uzurpacije i zla koje se pokušalo otkloniti, usvajajući delimično izuzeće zbog stanja nužnosti. Međutim, ovo ispitivanje se nije odnosilo na odluku u istoj presudi kojom je naložena restitucija stambenog objekta. Ni zakonodavstvo države ugovornice nije ponudilo podnositeljki neki drugi pravni mehanizam pomoću kog može da prigovara nalogu za iseljenje, koji bi trebalo da se izvrši gotovo odmah, na taj način što je drugi pravosudni organ mogao da proceni srazmernost iseljenja ili uslove u kojima će se ono sprovesti.

11.7 Komitet smatra da bi država ugovornica trebalo da razvije pravni okvir koji reguliše iseljenja osoba koja borave u nekom stambenom objektu bez pravnog osnova, kada on predstavlja njihov dom. Ovaj okvir treba da propiše kriterijum koji pravosudni organi treba da uzmu u obzir prilikom procenjivanja zahteva za iseljenje u takvim okolnostima, na primer, da li

osoba stanuje u objektu u skladu sa principom dobre vere ili ne, lične okolnosti stanara i njihovih izdržavanih lica, kao i da li su oni saradivali s vlastima u potrazi za rešenjima koja bi bila prilagođena njima. Međutim, država ugovornica će prekršiti pravo na adekvatno stanovanje ako propiše da osoba koja živi u domu bez pravnog osnova mora biti iseljena odmah, bez obzira na to koje su okolnosti pod kojima bi se nalog za iseljenje sproveo. Stoga Komitet smatra da mera iseljenja bez prethodnog ispitivanja srazmernosti između cilja za kojim traga mera i njenih posledica na iseljena lica, odnosno bez ispunjenja uslova uspostavljenih u članu 4, predstavlja povredu, od strane države ugovornice, prava na stanovanje podnositeljke i njene dece, sadržanog u članu 11 Pakta.

Pristup podnositeljke javnom smeštaju

12.1 Komitet zapaža da je podnositeljka pokušala da popravi svoju situaciju stanara bez pravnog osnova, u cilju sprečavanja krivičnih radnji, tako što je zatražila socijalni smeštaj dok je bila u tako nesigurnoj situaciji, ali je ovaj zahtev odbijen, zbog postojećih propisa koji utvrđuju da „suštinski uslov koji mora ispuniti svaki podnosilac zahteva jeste taj da ne boravi u nekom stambenom objektu ili nepokretnosti, bez dovoljno opravdanog osnova, i bez pristanka vlasnika”. Komitet primećuje da država ugovornica ne dovodi u pitanje da je porodici podnositeljke potreban socijalni smeštaj i ograničava se u tvrdnji da, pre iseljenja, podnositeljka nije mogla da bude podnosilac zahteva za smeštaj pred javnim stambenim agencijama autonomne zajednice Madrida. Komitet shvata da ovaj zahtev može biti usmeren na smanjenje slučajeva nezakonite okupacije stanova, ali napominje da država ugovornica ne pruža nijedan argument koji bi mogao da opravda zahtev koji je isključio podnositeljku sa liste podnosilaca zahteva za smeštaj. Država ugovornica takođe nije opravdala nepostojanje drugih mera za smanjenje nezakonitih okupacija s manjim uticajem na ljude, kao što je redukcija nenaseljenih domova.

12.2 Komitet smatra da je zahtev podnositeljke za pristup listi čekanja tražilaca javnog smeštaja stavio u zastoju, jer ju je obavezao da boravi, sa svojom decom, u privremenom i zajedničkom prihvatilištu, ili da živi u beskućništvu, pre nego što je uopšte mogla da se prijavi za socijalni smeštaj. Osim toga, smatra da ovo ograničenje pristupu socijalnog smeštaja može da rezultira time da deca trpe posledice zbog radnji koje su preduzeli njihovi roditelji. Treba imati na umu da u ovom slučaju država ugovornica nije pokazala niti tvrdila da pre iseljenja nije mogla, zbog nedostatka raspoloživih sredstava, da obezbedi alternativan smeštaj za podnositeljku i njenu porodicu, već je umesto toga odbila da je uključi na listu čekanja tražilaca smeštaja, za onoliko koliko je boravila u nepokretnosti, bez pravnog osnova, pri čemu je odbacila bilo kakvu mogućnost pristupa raspoloživim alternativnim smeštajima za podnositeljku. Komitet smatra da je primena ovog zahteva nespojiva s prirodom prava na adekvatno stanovanje. Iz navedenih razloga, Komitet zaključuje da je isključenje podnositeljke iz programa socijalnog stanovanja, bez uzimanja u obzir njenog stanja nužnosti, ovekovečilo njenu neregularnu situaciju i dovelo je do iseljenja. Stoga Komitet smatra da ovo isključenje predstavlja povredu prava na stanovanje podnositeljke i njene dece sadržanog u članu 11 Pakta, od strane države ugovornice.

Privremene mere i iseljenje podnositeljke

13.1 Podnositeljka tvrdi da je njeno iseljenje, uprkos zahtevu za privremene mere od strane Komiteta, predstavljalo povredu člana 5 Opcionog protokola u njenom slučaju. Komitet je 22. juna 2018. godine zatražio od države ugovornice da obustavi iseljenje podnositeljke i njene dece tokom ispitivanja predstavke ili, alternativno, da im odobri odgovarajući smeštaj, u istinskoj konsultaciji s podnositeljkom, sa ciljem da se izbegne nenadoknadviva šteta za podnositeljku i njenu decu. Komitet konstatuje da je podnositeljka 25. juna 2018. godine iseljena. Komitet primećuje da je, prema državi ugovornici, kasnijim preseljenjem podnositeljke i njene dece u prihvatilišta, obezbeđena stambena alternativa u okviru raspoloživih opštinskih sredstava, s privremenim karakterom i na zajedničkoj osnovi, povezanoj s procesom socijalne intervencije. Međutim, Komitet zapaža da podnositeljka smatra da prihvatilišta ne predstavljaju alternativan smeštaj i tvrdi da je njen boravak u njima imao negativne posledice po njenu decu. Komitet konstatuje da je, prema podnositeljki, ona ostala u prvom prihvatilištu do oktobra, nakon što je obavještena da treba da napusti prihvatilište, i tek nakon protesta građana joj je dodeljeno mesto u drugom prihvatilištu, u kom je ostala do novembra. Podnositeljka takođe tvrdi da je u drugom prihvatilištu porodica bila razdvojena po polu i da su njena najmlađa deca od osam godina morala da spavaju odvojeno od majke.

13.2 Komitet podseća da, kako bi se uspostavilo adekvatno stanovanje, jedan smeštaj mora da obezbedi sigurnost poseda, što nije slučaj s prihvatilištima. S tim u vezi, Komitet primećuje da je najduži boravak podnositeljke i njene dece u prihvatilištu bio 3 meseca, nakon čega je obavještena da treba da napusti prihvatilište, sa svojom porodicom, mada je ova situacija kasnije ublažena zahvaljujući intervenciji skupa građana. U tom smislu, prihvatilišta predstavljaju, kao što je opisala država ugovornica, stambeno rešenje privremenog karaktera, ali ne i odgovarajući smeštaj.

13.3 U skladu sa konstatacijom da alternativa data podnositeljki ne predstavlja adekvatan smeštaj, i u odsustvu drugih objašnjenja države ugovornice za to što privremene mere nisu mogle biti ispunjene, Komitet, u skladu sa svojom sudskom praksom o obavezi država ugovornica da se pridržavaju privremenih mera u dobroj veri³⁷, smatra da je država ugovornica prekršila, pod okolnostima ovog slučaja, član 5 Opcionog protokola.

D. Zaključak i preporuke

14. U skladu sa pruženim informacijama i posebnim okolnostima ovog slučaja, Komitet smatra da je iseljenje podnositeljke i njene dece bez ispitivanja proporcionalnosti od strane vlasti predstavljalo povredu njenog prava na adekvatno stanovanje. Slično tome, Komitet smatra da odbijanje zahteva podnositeljke za javni smeštaj bez uzimanja u obzir njenog stanja nužnosti, i isključivo zbog toga što je boravila u stanu bez pravnog osnova, samo po sebi predstavlja kršenje njenog prava na adekvatno stanovanje.

15. Komitet, postupajući po članu 9, stav 1 Opcionog protokola, konstatuje da je država ugovornica prekršila pravo podnositeljke i njene

³⁷ Videti *S. S. R. p. Španije* (E/C.12/66/D/51/2018), st. 7.7

dece na osnovu člana 11, stav 1 Pakta. Komitet takođe smatra da je država ugovornica prekršila član 5 Opcionog protokola. U svetlu mišljenja u ovoj predstavi, Komitet daje sledeće preporuke.

Preporuke u vezi sa podnositeljkom i njenom decom

16. Država ugovornica ima obavezu da podnositeljki i njenoj deci obezbedi efikasnu odštetu, posebno: a) u slučaju da nemaju odgovarajući smeštaj, da preispita njeno stanje nužnosti i prioritet na listi čekanja, s obzirom na to da je prošlo mnogo vremena otkad je podnela zahtev za smeštaj Autonomnoj zajednici Madrida, u cilju da im se odobri javni smeštaj ili neka druga mera koja im omogućava da žive u odgovarajućem smeštaju, uzimajući u obzir kriterijume utvrđene u ovom mišljenju; b) da dodeli podnositeljki i njenoj deci novčanu naknadu za pretrpljenu štetu; c) da nadoknadi podnositeljki pravne troškove nastale tokom obrade ove predstavke.

Opšte preporuke

17. Komitet smatra da preporučene reparacije u kontekstu pojedinačnih predstavi mogu uključivati garancije o neponavljanju i podseća da država ugovornica ima obavezu da spreči slične povrede u budućnosti. Država ugovornica treba da osigura da njeno zakonodavstvo i njegova primena budu usklađeni sa obavezama utvrđenim Paktom. Država posebno ima obavezu da:

a) razvije pravni okvir koji će regulisati iseljenja osoba iz njihovih domova, uključujući i to da pravosudni organi sprovedu test proporcionalnosti između svrhe koju mera treba da postigne i njenih posledica na iseljene osobe, kao i kompatibilnost ove mere s Paktom, u svim slučajevima, uključujući i okupacije bez pravnog osnova;

b) osigura da osobe koje su predmet naloga za iseljenje mogu da prigovore ili da se žale na tu odluku, kako bi pravosudni organi ispitali proporcionalnost između svrhe koju mera treba da postigne i njenih posledica na iseljene osobe, kao i kompatibilnost ove mere s Paktom, u svim slučajevima, uključujući i okupacije bez pravnog osnova;

c) usvoji neophodne mere kako bi sve osobe mogle da pristupe, pod jednakim uslovima, socijalnom stambenom fondu, uklanjajući bilo kakav nerazuman uslov koji isključuje bilo koju osobu kojoj pretil rizik od beskućništva. Naročito, država ugovornica treba da eliminiše automatsko isključenje sa spiska tražilaca smeštaja svih onih lica koja borave u nekom smeštaju usled stanja nužnosti, bez pravnog osnova;

d) usvoji neophodne mere kako bi se osiguralo da se iseljenja koja pogađaju osobe bez sredstava, da bi se obezbedila stambena alternativa, sprovedu samo nakon što je došlo do istinskih i efektivnih konsultacija sa ovim osobama i da je država ugovornica preduzela sve neophodne korake, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, tako da iseljene osobe imaju alternativan smeštaj, posebno u onim slučajevima koji uključuju porodice, starije osobe, decu i/ili druge ugrožene osobe;

e) formuliše ili sprovede, u koordinaciji sa autonomnim zajednicama, do maksimuma raspoloživih sredstava, sveobuhvatan i celokupan plan za garantovanje prava na adekvatno stanovanje osoba s

malim primanjima, u skladu sa Opštim komentarom br. 4.³⁸ Ovaj plan treba da uključi sredstva, mere, rokove i kriterijume za ocenjivanje koji će razumno i verodostojno garantovati pravo na stanovanje ovih osoba;

f) uspostavi protokol za ispunjenje zahteva za mere predostrožnosti koje izdaje Komitet, obaveštavajući sve relevantne organe o potrebi da ih poštuju kako bi se obezbedio integritet procesa.

18. U skladu sa članom 9, stav 2 Opcionog protokola i članom 18, stav 1 privremenog Poslovnika Opcionog protokola, država ugovornica mora dostaviti Komitetu, u roku od šest meseci, pismeni odgovor, koji će uključiti informacije o preduzetim merama u pogledu mišljenja i preporuka Komiteta. Od države ugovornice se takođe traži da objavi mišljenje Komiteta, i da ga široko distribuiraju, u pristupačnom formatu, tako da ono dosegne sve slojeve stanovništva.

³⁸ Takođe, videti zaključna zapažanja Komiteta o šestom periodičnom izveštaju Španije (E/C.12/ESP/CO/6), st. 36.