



Ekonomski i socijalni savet
Napredna nerevidirana verzija

Distr. opšti
11. oktobar 2019.

Original: španski

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava

Odluka koju je Komitet usvojio na osnovu Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima o komunikaciji br. 51/2018*

Podnosilac komunikacije: S. S. R. (zastupana od strane advokata)

Navodna žrtva: Autorka

Država članica: Španija

Datum komunikacije: 1. avgust 2018. (inicijalna komunikacija)

Datum usvajanja mišljenja: 11. oktobar 2019.

Tema: Iseljenje autorke iz njenog doma

Proceduralna pitanja: Prihvatljivost *ratione materiae*, nedostatak obrazloženja

Suštinska pitanja: Pravo na adekvatno stanovanje

Članovi Pakta: 11

Članovi Opcionog protokola: 3 (e) i 5

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

1.1 Autorka komunikacije od 1. avgusta 2018. godine (inicijalna komunikacija) je S. S. R., španska državljanka rođena 16. juna 1995. godine. Autorka smatra da prinudno iseljenje iz njenog stana, koje je naredio Prvostepeni sud br. 1 Gvadalahare, predstavlja kršenje čl. 11, st. 1 Pakta od strane države. Autorku zastupa advokat.

1.2 Dana 5. septembra 2018. godine, Komitet je preko svoje radne grupe registrovao komunikaciju i, u skladu sa čl. 5 Opcionog protokola, zatražio od države članice da obustavi iseljenje autorke tokom ispitivanja komunikacije, ili da joj, alternativno, obezbedi adekvatan smeštaj uz istinske konsultacije sa njom, sa ciljem da se izbegne nepopravljiva šteta.

1.3 U ovom Mišljenju, Komitet najpre rezimira informacije i navode koje su stranke iznele, bez razmišljanja o stavovima Komiteta; zatim, razmatra pitanja prihvatljivosti i osnovanosti koja su postavljena u komunikaciji; konačno, donosi svoje zaključke.

A. Rezime informacija i navoda stranaka

Činjenice koje je iznela autorka¹

Činjenice koje prethode registrovanju komunikacije

2.1 Autorka ima invaliditet od 66% usled *Poliarteritis nodosa*, retke bolesti i teškog lečenja. Prima invalidsku penziju bez doprinosa kroz 14 godišnjih isplata u iznosu od 380,10 evra.

2.2 Neodređenog datuma 2014. godine, autorka, koja nije mogla sebi da priušti stambeno zbrinjavanje na privatnom tržištu, počela je da živi, bez pravnog osnova, u objektu jednog bankarskog entiteta, za koji tvrdi da je do tog trenutka bio napušten.

2.3 Dana 1. februara 2017. godine, autorka je obavestena o usmenom sudskom zahtevu za iseljenje, od strane vlasnika nepokretnosti, pred Prvostepenim sudom br. 1 iz Gvadalahare. Autorka je zatražila uslugu Službe besplatne pravne pomoći, koja joj je odobrena 2. marta 2017. godine. Međutim, ona tvrdi da je bila slabo zastupana, jer nije bila obavestena o datumu suđenja i sredstvima na koja ima pravo, niti je od pravosudnog organa zatraženo da donese presudu o proporcionalnosti predstavke i njene lične situacije, uzimajući u obzir njenu ozbiljnu kliničku i socijalno-ekonomsku situaciju.

2.4 Dana 25. maja 2017. godine, Prvostepeni sud br. 1 iz Gvadalahare doneo je presudu u potpunosti procenjujući zahtev koji je podneo vlasnik stana, složivši se sa iseljenjem zbog nesigurnosti autorke i svih onih nepoznatih osoba koje su se nalazile u nepokretnosti. Advokat koji je po

¹ Ove činjenice su rekonstruisane na osnovu pojedinačne komunikacije i naknadnih informacija koje su stranke dostavile u zapažanjima i komentarima na dnu komunikacije.

službenoj dužnosti dodeljen autorki žalio se na tu presudu, navodeći greške u proceni dokaza, pošto je bilo zaključeno da autorka nije platila naknadu za korišćenje stana, a da se nije vodilo računa o tome da je ona izrazila spremnost da potpiše ugovor o zakupu sa vlasnikom. Dana 11. decembra 2017. godine, Pokrajinski sud u Gvadalahari je odbio žalbu autorke, smatrajući da nije bilo greške jer isplata dohotka ne zavisi od puke volje autorke, već i od slobode izbora vlasnika nepokretnosti da uđe u tu vrstu ugovorne obaveze.

2.5 Dana 15. marta 2018. godine, autorka je zatražila od Kancelarije za hipotekarno savetovanje, intervenciju i posredovanje da posreduje kod finansijskog subjekta koji je vlasnik stana da reguliše situaciju kao zakupac; takođe je zatražila i socijalno stanovanje.

2.6 Dana 8. maja 2018. godine, Prvostepeni sud br. 1 u Gvadalahari naložio je autorki Dekretom o izvršenju kazne od 25. maja 2017. godine da se iseli iz doma u roku od mesec dana, sa upozorenjem da će iseljenje pokrenuti sudska komisija ukoliko se dobrovoljno ne iseli. Nakon toga, autorka tvrdi da je inicirala pozive prema različitim socijalnim službama, od kojih nijedna nije adekvatno reagovala na njenu hitnu situaciju sa smeštajem. Autorka je otišla u udruženje „Platforma pogođenih hipotekom Gvadalahare”, gde su joj pomogli i pružili pravnu pomoć.

2.7 Njen novi predstavnik je zatražio obustavu iseljenja u nedostatku alternativne stambene mogućnosti za autorku i primenu Sporazuma o saradnji između Generalnog saveta sudstva i Odbora zajednica Kastilja – La Manča, o otkrivanju ranjivosti povodom pokretanja slučajeva porodičnog stanovanja i socijalnih mera, i prenosa podataka u postupcima prinudnog iseljenja i hipotekarnog iseljenja. U skladu sa tim sporazumom, od Suda je zatraženo da obavesti Kancelariju za hipotekarno savetovanje, intervenciju i posredovanje o autorkinoj situaciji, radi procene istodobnih okolnosti i odgovarajućih radnji.

2.8 Dana 14. juna 2018. godine, Prvostepeni sud br. 1 u Gvadalahari je obavestio Kancelariju za hipotekarno savetovanje, intervenciju i posredovanje i obustavio pokretanje procedure do 11. septembra 2018. godine.

2.9 Dana 15. avgusta 2018. godine, autorka je podnela pismeni podnesak Kancelariji za hipotekarno savetovanje, intervenciju i posredovanje, u kome navodi da je više puta posećivala objekte agencije, bez dobijanja odgovora, i u kome traži informacije o radnjama koje su preduzete nakon obaveštavanja Prvostepenog suda. Prema autorki, navedena Kancelarija, od dana podnošenja komunikacije, nije preduzela nikakvu radnju u vezi sa rizikom iseljenja.

Činjenice nakon registrovanja komunikacije

2.10 Dana 5. septembra 2018. godine, Ministarstvo socijalne zaštite u Kastilja – La Manči obavestilo je Prvostepeni sud br. 1 u Gvadalahari da su preduzeti odgovarajući koraci u odnosu na autorku i da u tom trenutku ne postoji alternativno stambeno rešenje za nju.

2.11 Dana 6. septembra 2018. godine, Sud je odredio nov datum početka iseljenja za 22. oktobar 2018. godine.

2.12 Dana 22. oktobra 2018. godine, autorka je iseljena iz svog doma.

Žalba

3.1 Autorka podseća da je pravo na adekvatno stanovanje zaštićeno članom 11, stav 1 Pakta, i da je usko povezano sa zabranom mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja, kao i sa pravom na privatni i porodičan život, propisanim u članovima 3 i 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Pored toga, autorka naglašava da, u skladu sa praksom Komiteta², prinudno iseljenje bez stambene alternative predstavlja kršenje Pakta. Pomenuta sudska praksa takođe nameće obavezu državama članicama da obrate posebnu pažnju u slučajevima prinudnog iseljenja koji utiču, kao što je ovde slučaj, na osobe sa invaliditetom.³

3.2 Autorka takođe podseća na jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa ovom temom, koja predviđa da, čak i kada je domaćim zakonodavstvom iscrpljeno pravo da ostane sa ugovornim osnovom, iseljenja treba realizovati samo ako je prethodno obezbeđen alternativni smeštaj, koji ne dovodi građane u degradirajuće situacije poput socijalne isključenosti bez krova.⁴ Evropski sud je takođe zaključio da je prinudno iseljenje prihvatljivo samo kada se radi o poslednjem koraku za postizanje legitimne svrhe u demokratskom društvu i preduzimanju potrebnih mera koje neće povrediti prava pojedinaca.⁵

3.3 Autorka tvrdi da administracija nije sprovela istinske i efikasne konsultacije sa njom i da nije preduzela nikakve neophodne korake, do maksimuma raspoloživih sredstava da ona dobije alternativan smeštaj, u suprotnosti sa preporukama Komiteta u ranijem Mišljenju⁶. Stoga autorka smatra da takvo nečinjenje predstavlja povredu člana 11, stava 1 Pakta.

Zapažanja države članice o prihvatljivosti i osnovanosti

4.1 Dana 5. aprila 2019. godine, država članica je dostavila svoja zapažanja o prihvatljivosti i osnovanosti komunikacije.

² Videti Ben Djazia i drugi p. Španije (E/C.12/61/D/5/2015), par. 15.2.

³ Videti Ben Djazia i drugi p. Španije (E/C.12/61/D/5/2015), par. 15.2.

⁴ Videti Evropski sud za ljudska prava, Buckland p. Ujedinjenog Kraljevstva (zahtev br. 40060/08).

⁵ Videti Yordanova i Toshev p. Bugarske (zahtev br. 5126/05).

⁶ Videti Ben Djazia i drugi p. Španije (E/C.12/61/D/5/2015), par. 21.

4.2 Država članica tvrdi da je autorka 1. oktobra 2018. godine prebačena u katalog postojećih pogodnosti za koje bi se mogla odlučiti u slučaju ispunjenja zahteva koji su utvrđeni standardom u primeni.⁷ Međutim, autorka nije odgovorila na ovu komunikaciju. Štaviše, država članica tvrdi da je autorka u dva navrata tražila sastanak sa socijalnim službama Gvadalahare, ali da nije prisustvovala tim sastancima, već je jedino prisustvovala 5. septembra, bez prethodnog sastanka, a da pritom iz takve intervencije nije proizašao nikakav zahtev za neku od predloženih pogodnosti.

4.3 Država članica obaveštava da je novi zahtev za obustavu početka iseljenja, nakon što ga je autorka podnela, bio odbijen Dekretom od 17. oktobra 2018. godine, čime su se iscrple mogućnosti koje nudi pravni sistem države članice za postizanje socijalne zaštite, čiji autorka može biti poverilac. Dekret je podsetio da je već dva puta dolazilo do obustave početka iseljenja, da je deo autorkine situacije dodeljen Ministarstvu za socijalnu zaštitu, Odboru zajednica Kastilja – La Manča, njihovim delegacijama u Gvadalahari i Toledu, i Kancelariji za hipotekarno savetovanje, i da je Ministarstvo socijalne zaštite saopštilo da se preduzimaju odgovarajući koraci i da ne postoji stambena alternativa za autorku. Dana 22. oktobra 2018. godine, iseljenje je realizovano nakon preduzetih radnji Ministarstva socijalne zaštite i opštinskih socijalnih službi, koji su tvrdili da je autorka odbila predložene ponude za stanovanje.

4.4 Država članica tvrdi da u ovom slučaju nismo suočeni sa vlasništvom koje je zaštićeno članom 11 Pakta, i, prema tome, vraćanje imovine vlasniku ne predstavlja slučaj prinudnog iseljenja pod uslovima u članu 11 Pakta i doktrine Komiteta. Opšti komentar br. 7 u stavu 3 kaže da se „zabrana prinudnih iseljenja ne odnosi na prinudna iseljenja sprovedena zakonito i u skladu sa odredbama Međunarodnih paktova o ljudskim pravima”. Pored toga, Specijalni izvestilac o adekvatnom stanovanju, u svojim osnovnim principima i smernicama o iseljenju i raseljavanju koje je nastalo razvojem⁸, tvrdi da se „ove smernice primenjuju na radnje i/ili propuste koji su povezani sa prisilnim ili nedobrovoljnim raseljavanjem ljudi, grupa i zajednica iz njihovih domova i/ili zemljišta i zajedničkih resursa imovine koje su zauzimali i od kojih su zavisili, eliminišući ili ograničavajući na taj način mogućnost osobe, grupe ili zajednice da prebiva ili radi u privatnom domu, prebivalištu ili određenom mestu, a da im nije ponuđeno ili da nemaju pristup odgovarajućim oblicima pravne ili druge zaštite”. Na isti način, u Informativnom prospektu Ujedinjenih nacija br. 25 – „Prisilna iseljenja i ljudska prava” – ističe se da je prinudno iseljenje „praksa lišavanja ljudi njihovih domova ili zemljišta protivno njihovoj volji na način

⁷ Država članica je 7. septembra 2018. godine priložila prvo obaveštenje, koje nije preuzeto od strane autorke, podsetnik od 27. septembra 2018. godine, koji je primljen od strane predstavnika autorke 1. oktobra 2018. godine, i drugi podsetnik od 15. oktobra 2018. godine, koji je takođe primljen.

⁸ Videti A/HRC/4/18, aneks I.

koji se direktno ili indirektno može pripisati državi (...). Uzroci prinudnih iseljenja su veoma različiti. Mogu se pojaviti u vezi sa razvojnim i infrastrukturnim projektima, posebno branama i drugim projektima proizvodnje energije, otkupa ili eksproprijacije zemljišta, izgradnje stambenih objekata ili korišćenja zemljišta, važnim međunarodnim događajima, burnim promenama na zemljištu ili stambenim objektima, obnovom stambenih objekata, aktivnostima urbane klimatizacije i opštinskog uređenja, i programima selidbi ili preseljenja velikih razmera.” Pored toga, Opšti komentar br. 4 nabroja samo zakonite oblike okupacije: „zakup postoji u različitim formama kao što su najam (javni i privatni), stanovanje u zadruzi, zakup, okupacija od strane vlasnika, hitno stanovanje i neformalna naselja, uključujući okupaciju zemljišta ili vlasništva”. Konačno, Opšti komentar br. 7 pretpostavlja ispunjenje zakonitosti u okupaciji održajem u svom stavu 11: „Iako neka iseljenja mogu biti opravdana, na primer u slučaju upornog neplaćanja zakupa, ili oštećenja imovine u zakupu bez opravdanog razloga, nadležni organi moraju da osiguraju da se iseljenja sprovode na način koji dozvoljava zakonodavstvo kompatibilno sa Paktom i da sve pogođene osobe imaju odgovarajuće pravne lekove.” Država članica smatra da je nezakonita okupacija jedan od slučajeva kada prinudna iseljenja mogu biti opravdana. Pored toga, naglašava da se nijedan od citiranih tekstova ne odnosi na slučajeve nezakonite okupacije. Dakle, država članica smatra da niko nema pravo na nasilno zauzimanje tuđeg prebivališta, i podseća da je pravo na imovinu takođe osnovno ljudsko pravo, zaštićeno članom 17 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Ovo pravo omogućava svojim nosiocima da u teškim situacijama zadovolje svoje osnovne potrebe, zbog čega moraju biti zaštićeni od proizvoljnog oduzimanja. Pravo na privatnu svojinu se nalazi u članu 33 španskog Ustava iz 1978. godine. Uzimajući sve ovo u obzir, prava sadržana u članu 11.1 pakta ne mogu se koristiti za zaštitu radnji zauzimanja tuđe svojine.

4.5 Uprkos tome što se smatra da se nismo suočili sa slučajem prinudnog iseljenja, država članica analizira načelo *ad cautelam*, prilikom iseljenja autorke, garancije sadržane u Opštem komentaru br. 7. Prve tri garancije sadržane u Opštem komentaru br. 7 su: „a) istinska prilika da se konsultuju pogođena lica; b) dovoljan i razuman period obaveštavanja svih pogođenih lica pre datuma utvrđenog za iseljenje; c) obezbeđenje informacije svim zainteresovanim stranama, u razumnom roku, o predviđenim iseljenjima i, prema potrebi, o svrhama u kojima se koristi zemljište ili objekat”. Iako ova garancija nije primenljiva u slučaju nezakonitih okupacija, nastupila je kazna kojom se naređuje iseljenje u 2017. godini i autorka nije iseljena do 22. oktobra 2018. godine. U tom trenutku, autorka je imala priliku da se izjasni na suđenju, da koristi sredstva i da komunicira sa socijalnim službama. Četvrta i peta garancija su: „d) prisustvo vladinih službenika ili njihovih predstavnika prilikom iseljenja, pogotovo kada se ono odnosi na

grupe lica; e) tačna identifikacija svih lica koja vrše iseljenje”. Država članica izjavljuje da je, u ovom slučaju, iseljenje realizovano u prisustvu sudskih službenika, policije i predstavnika stranaka koji su želeli da dođu. Šesta garancija je: „f) iseljenja se ne smeju vršiti po lošem vremenu ili noću, osim ukoliko pogođena lica ne daju svoj pristanak”. U slučaju autorke, u potvrdi o iseljenju se navodi da je ono sprovedeno u 11 sati ujutro. Sedma garancija je: „g) pružanje pravnih sredstava”. S tim u vezi, država članica podseća da se autorka žalila na osudu. Poslednja garancija je: „h) pružanje pravne pomoći uvek kada je to moguće licima koja moraju da traže naknadu štete od sudova”. Kao što je navedeno, autorki je pomoć pružio advokat.

4.6 Država članica tvrdi da član 11.1 Pakta prepoznaje pravo na adekvatno stanovanje, ali ne i apsolutno pravo na određeni dom u vlasništvu druge osobe, ni apsolutno pravo državnih organa da dodele smeštaj bilo kojoj osobi ukoliko su javni resursi nedovoljni. Za državu članicu, jasno je da Pakt ne priznaje izvršno subjektivno pravo, već mandat državama da usvoje odgovarajuće mere za promociju javnih politika koje imaju za cilj da olakšaju pristup dostojanstvenom stanovanju svim građanima. To je vidljivo u Opštem komentaru br. 7, u kom Komitet utvrđuje da iseljenja o kojima je zakonito dogovoreno, sudski, ne bi trebalo da dovedu do toga da bilo ko ostane bez smeštaja, šifrirajući obaveze državama da „usvoje neophodne mere, u meri u kojoj njihovi resursi dozvoljavaju, da se obezbedi drugi smeštaj”⁹. Slično tome, Povelja o osnovnim pravima Evropske unije priznaje pravo na socijalnu pomoć i pomoć pri smeštaju kako bi se obezbedilo dostojanstveno postojanje za sve one koji nemaju dovoljno sredstava. Evropski sud pravde je utvrdio da pravo koje je zagantovano Poveljom nije stanovanje, već socijalna pomoć i pomoć pri smeštaju u okviru socijalnih politika.¹⁰ Ovaj mandat je država članica uključila u španski Ustav i različite statute autonomnih pokrajina. U skladu sa sudskom praksom Ustavnog suda, španski Ustav utvrđuje naredbe ili smernice koje služe da obaveste rad svih javnih organa u vršenju njihovih dužnosti, a javni organi su dužni da promovišu neophodne uslove i utvrde relevantna pravila kako bi se ostvarilo pravo Španaca na dostojanstveno i adekvatno stanovanje, posebno regulisanjem korišćenja zemljišta u skladu sa opštim interesom da se spreče zloupotrebe.¹¹ Stoga Ustav uspostavlja, poput člana 11.1 Pakta, pravo na progresivno ostvarivanje koje Španija u potpunosti poštuje sa pravnog stanovišta svojih međunarodnih obaveza u tom pitanju.

4.7 Kada se prati ovo obrazloženje, za državu članicu postoje tri parametra koja treba imati u vidu prilikom ispunjenja svojih obaveza: minimalni nivo sredstava kojima se ustanovljava nedostatak sopstvenih sredstava za pristup tržištu stanovanja; broj ljudi koji se nalazi ispod tog

⁹ Videti par. 16.

¹⁰ Država članica se poziva na naredbu C-539/14 od 16. jula 2015. godine, par. 49.

¹¹ Država članica se poziva na presude Ustavnog suda 152/1988 od 20. jula, FJ 2, 7/2010, 32/2019 od 28. februara, 59/1995 od 17. marta, FJ3, i 36/2012, od 15. marta, FJ4.

nivoa; raspoloživost javnog budžeta za ispunjavanje tih potreba. Stoga je, da bi pojedinačna komunikacija bila prihvatljiva na osnovu člana 11.1, potrebno dokazati da se autori nalaze u takvoj situaciji potrebe da imaju sredstva koja im ne dozvoljavaju pristup domu. Te prihode treba meriti tako što će se sabrati novčani prihodi javnog i privatnog porekla, kao i prihodi u naturi, i obrazovne i zdravstvene usluge u kojima porodična zajednica uživa besplatno. Procenjeni minimum koji jedna španska porodica može da ima za pokrivanje svojih osnovnih potreba, s obzirom na to da su zdravstvo i obrazovanje javne usluge koje su univerzalne i besplatne, računa se na osnovu minimalne međuprofesionalne zarade, koja trenutno u praksi iznosi 900 evra u 14 godišnjih isplata. Osobe koje se nalaze u stanju potrebe takođe imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć. Država članica takođe smatra da će pojedinačna komunikacija biti neprihvatljiva ukoliko nadležni državni organi izdvoje sredstva, u najvećoj mogućoj meri, za ublažavanje stambenih potreba porodica u stvarnoj situaciji socijalne isključenosti, i ako, u slučaju da sredstva nisu dovoljna, budu iskorišćena u skladu sa racionalnim i objektivnim kriterijumima, pri čemu će se voditi računa na prvom mestu o situacijama koje su u najvećoj potrebi. Pored toga, biće potrebno da autori nisu dobrovoljno i svesno izvršili radnje ili propuste koji ih sprečavaju da primaju ponuđene vrste pomoći, na taj način da je odsustvo adekvatnog stanovanja posledica isključivo njihovog ponašanja. Zaključno, član 11.1 Pakta biće prekršen ako autorima pretil rizik socijalne isključenosti, ako nije bilo skloništa za hitne slučajeve, kao i ako dodela javnog stambenog sistema nije izvršena kroz objektivni postupak.

4.8 Usled krize u Španiji, u praksi su preduzete mere za poboljšanje pristupa i stalnosti na tržištu stanovanja. Kako bi se olakšao pristup tržištu privatnog stanovanja, stvorene su poreske olakšice i pomoći za privatni najam. Da bi se izbegao izlazak na tržište privatnog stanovanja, kreiran je moratorijum na iseljenja u slučajevima hipoteka, i usvojen je Kodeks dobre prakse, koji je omogućio obustavu više od 24.000 iseljenja, 38.500 restrukturiranja dugovanja, 7.000 datuma isplate i 9.020 stambenih nagrada preko Fonda za socijalno stanovanje. Konačno, za rešavanje situacija u hitnim slučajevima zakonitih iseljenja, do pristupa novom smeštaju, ustanovljeni su protokoli koordinacije sa opštinskim socijalnim službama i kroz odredbe Kraljevskog dekreta 7/2019 od 1. marta, kojim se propisuje da sud koji odredi iseljenje ugroženih domaćinstava mora da obavesti socijalne službe, a da ta iseljenja mogu biti suspendovana od jednog do tri meseca ukoliko socijalne službe utvrde ugroženost. Takođe, preduzete su mere za promociju dovoljnog javnog stanovanja putem besplatnog prenosa zemljišta u urbanističkom zakonodavstvu i finansiranje izgradnje socijalnih stanova.

4.9 U ovom slučaju, radi se o izvršenju osuđujuće presude zbog okupacije bez osnova, ne pre prinudnog iseljenja. Međutim, ispunjene su proceduralne garancije koje bi zahtevalo prinudno iseljenje. Osim toga, autorka je odustala od razmatranja stambenih alternativa koje su joj predložene.

Komentari autorke na zapažanja države članice o prihvatljivosti i osnovanosti

5.1 Autorka se 13. jula 2019. godine pozvala na svoje navode iznete 24. oktobra 2019. godine, u vezi sa zahtevom države članice da ukine mere predostrožnosti.

5.2 Autorka tvrdi da je od strane Ministarstva socijalne zaštite 4. septembra 2018. godine bila obavještena da u tom trenutku ne postoji raspoloživa stambena alternativa za nju. Dana 27. septembra 2018. godine, sledeći savete socijalnih službi, autorka je zatražila socijalno stanovanje. Dana 19. oktobra 2018. godine, obavještena je o odluci Instrukcionog suda da se nastavi sa iseljenjem uprkos privremenim merama koje je zahtevao Komitet, a na tu se odluku žalila istog dana. Međutim, iseljenje je realizovano 22. oktobra 2018. godine.

5.3 Autorka tvrdi da iseljenje predstavlja kršenje zahteva za privremenim merama, koji je usvojio Komitet, od strane države članice. Dodaje i to da su iseljenje sprovele desetine državnih policajaca za nered, koji su zastrašivali i terali ljude koji su se okupili pred autorkinim stanom kako bi se izbeglo iseljenje. Uprkos tome što su okupljeni ljudi i predstavnik autorke želeli da se sprovede odluka Komiteta o odobravanju privremenih mera, dijalog nije bio moguć. Policija je na kraju iskoristila čekić kako bi pristupila autorkinom stanu. Autorka je morala da bude prebačena u bolnicu zbog uznemirenosti koju joj je izazvalo iseljenje. Autorka tvrdi da je španski odsek organizacije *Amnesty International* javno opovrgao događaje.

5.4 Prema autorki, javne vlasti su u više navrata izjavile da odluke Komiteta koje se tiču odobravanja privremenih mera predstavljaju preporuku koja nema obavezujuću prirodu. Menadžer za stanovanje u Gvadalahari, intervjuisan na radiju istog dana kada se desilo iseljenje, rekao je da je Komitet smatrao da su alternative koje su predstavljene žrtvi zadovoljavajuće kao adekvatne. Isto tako, pokrajinski direktor za socijalnu zaštitu autonomne pokrajine izjavio je da su autorki, čim su bili obavješteni o njenoj situaciji, ponudili stambeno rešenje, iako je autorka 4. septembra 2018. godine primila obavještenje s objašnjenjem da ne postoji raspoloživa stambena alternativa.

5.5 Autorka analizira tri opcije pomoći za stanovanje koje su joj predstavljene 3. oktobra 2018. godine. Prva opcija je bila „socijalna hitna pomoć”: prema autorki, ta pomoć nije bila kompatibilna sa njenim statusom penzionera. Druga opcija je bila „privremeni smeštaj u hitnim socijalnim slučajevima”: u autorkinom regionu, taj smeštaj se realizuje u prihvatilištima za beskućnike, i upravo ima privremeni karakter, tako da nije adekvatan za njene potrebe, s obzirom na njeno zdravstveno stanje. Treća predstavljena opcija je bila „dodatak za penzionere koji ne plaćaju doprinose i koji žive u iznajmljenom smeštaju”: to se ne odnosi na autorku,

jer se može zatražiti samo ukoliko se već poseduje ugovor o zakupu, koji autorka nije mogla da dobije na trenutnom tržištu.

5.6 Autorka naglašava da država članica ne pruža nikakve dokaze u vezi sa svojim navodima da je autorka propustila dva sastanka sa socijalnim službama. Autorka tvrdi da je više puta posećivala socijalne službe i tražila od njih pomoć, bez ikakvog rezultata, i da je, nakon beskrajnih administrativnih postupaka, jedino dobila navedene ponude koje, prema njoj, ne predstavljaju adekvatnu stambenu alternativu.

5.7 Autorka zaključuje da je država članica prekršila privremene mere koje je zahtevao Komitet, da joj nije ponuđena stambena alternativa i da je trenutno pod okriljem porodice i prijatelja, bez stabilnog i dostojanstvenog smeštaja.

B. Razmatranja Komiteta o prihvatljivosti i privremenim merama

Ispitivanje prihvatljivosti

6.1 Pre ispitivanja bilo kog zahteva koji je iznet u nekoj komunikaciji, Komitet treba da odluči, u skladu sa članom 9 svojih privremenih propisa, na osnovu Opcionog protokola, da li je slučaj prihvatljiv ili nije.

6.2 Komitet prima na znanje argument države članice da se ovaj slučaj ne odnosi na vlasništvo zaštićeno članom 11 Pakta, niti na prinudno iseljenje pod uslovima iz ovog člana i doktrine Komiteta, te je, prema tome, i ova žalba van nadležnosti Komiteta.¹² Komitet podseća da, kao što je razvijeno u Opštem komentaru br. 7, stav 11, koji donosi autoritativno tumačenje Pakta, čak i kada su iseljenja opravdana, na primer, u slučaju upornog neplaćanja zakupa ili nanošenja štete iznajmljenoj imovini bez opravdanog razloga, u svakom slučaju „nadležni organi moraju osigurati da se iseljenja sprovede na način koji dozvoljava zakonodavstvo kompatibilno sa Paktom i da pogođena lica imaju sve odgovarajuće pravne lekove”. Ova razmatranja se takođe primenjuju i na slučajeve okupacije bez pravnog osnova, zato što ovaj tip okupacije može da dovede do, za neke osobe, oblika stanovanja u kome se ustanovljava i razvija privatan i porodičan život, te bi stoga mogao biti u polju zaštite prava na stanovanje. Stoga, iako nedostatak pravnog osnova može da opravda iseljenje, postupci koji vode do naredbe za iseljenje ili izvršenja samog iseljenja moraju se sprovesti na način koji je kompatibilan sa Paktom i garantovati svim pogođenim licima odgovarajuće pravne lekove. Komitet napominje da, prema državi članici, Opšti komentar br. 7 navodi da „zabrana prinudnih iseljenja se ne primenjuje na prinudna iseljenja koja su sprovedena na zakonit način i u skladu sa odredbama Međunarodnih paktova o ljudskim pravima”¹³. Komitet napominje i da autorka ne tvrdi da je njeno iseljenje predstavljalo kršenje domaćeg

¹² Videti par. 4.4 gore.

¹³ Videti Opšti komentar br. 7, par. 3

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, dakle, smatra da komunikacija ispunjava uslov da se poziva na eventualno kršenje prava utvrđenog Paktom, u skladu sa članom 2 Opcionog protokola.

6.3 U skladu sa članom 3, stav 2 (e), Komitet će proglasiti neprihvatljivim bilo koju komunikaciju koja je očigledno neosnovana, nedovoljno je osnovana ili je zasnovana samo na izveštajima koje šire mediji. Komitet napominje da je autorka počela da živi u stanu bez pravnog osnova 2014. godine i iseljena, nakon nekoliko obustava, 22. oktobra 2018. godine. Autorka je zatražila socijalni stan 27. septembra 2018. godine, ali to da je zatražila socijalan stan pre nego što je počela da živi u stanu ili pre naredbe za iseljenje ne nalazi se u priloženoj dokumentaciji. Komitet napominje da je, prema izjavama države članice koje autorka nije negirala, nakon registracije komunikacije pred Komitetom, autorka obaveštena o katalogu postojećih pogodnosti. Autorka tvrdi da se te pogodnosti ne primenjuju na njen slučaj ili da nisu odgovarajuće za njenu situaciju, ali nije odgovorila administraciji u vezi sa tim. Komitet takođe primećuje da se, prema autorki, ona od iseljenja nalazi u situaciji da je pod zaštitom porodice i prijatelja, bez stabilnog i dostojanstvenog stanovanja. Međutim, autorka ne daje dalje detalje o toj okolnosti, a posebno ne pruža nikakav prikaz njenog smeštaja od datuma iseljenja.

6.4 Autorka takođe nije priložila nikakvu dokumentaciju kojom bi se utvrdilo da je, usled iseljenja, ona lišena prava na adekvatno stanovanje, da se našla bez bilo kakvog smeštaja, ili u nekom smeštaju koji ne ispunjava minimalne uslove za adekvatno stanovanje prema njenim potrebama, uprkos tome što je navela da se nalazi pod zaštitom porodice i prijatelja, nije pružila nikakav dokaz u vezi sa tim, pa čak ni detaljniji prikaz navedene okolnosti. Komitet zapaža da je autorka osoba posebne ranjivosti zbog svog invaliditeta i niskih primanja i razume da komunikacije mogu podneti osobe koje nisu u svim slučajevima zastupljene od strane advokata ili pravnika obučenih za oblast međunarodnog prava i ljudskih prava. Stoga Komitet, sledeći primer zalaganja za žrtvu, ne bi trebalo da nametne nepotrebne formalnosti kako bi sprečio podnošenje komunikacija Komitetu. Međutim, da bi Komitet ispitaio osnovanost neke komunikacije, neophodno je da predstavljene činjenice i tvrdnje pokazuju da autori mogu da budu stvarne ili potencijalne žrtve povrede prava sadržanog u Paktu, ili da bar pruže razumne dokaze za to.¹⁴ U ovom slučaju, Komitet napominje da, iako je zastupana od strane advokata, kako u domaćim postupcima, tako i pred Komitetom, autorka nije objasnila niti opravdala na koji način je iseljenje uticalo na njeno pravo na adekvatno stanovanje, i, takođe, nije pokazala interes da, kada je komunikacija registrovana, učestvuje u konsultacijama

¹⁴ Videti S. C. i G. P. p. Italije (E/C.12/65/D/22/2017), par. 6.15.

koje je država članica pokušala da pokrene. Shodno tome, smatrajući da nema dovoljno elemenata pre nego što bi u ovom slučaju utvrdio da je ugroženo pravo na adekvatno stanovanje, ili da je ovo pravo zaista prekršeno, Komitet procenjuje da je komunikacija nedovoljno osnovana, u svrhu prihvatljivosti, i da je neprihvatljiva na osnovu člana 3, st. 2, tač. e) Opcionog protokola, u vezi sa navodnim kršenjem člana 11 Pakta.

Privremene mere i iseljenje autorke

7.1 Komitet napominje da je, u kontekstu ove komunikacije, 5. septembra 2018. godine, zatražio od države članice da obustavi iseljenje autorke tokom ispitivanja komunikacije, ili da joj, alternativno, omogući adekvatno stanovanje kroz istinske konsultacije sa njom, sa ciljem da se izbegne nepopravljiva šteta. Putem usmene beleške od 19. oktobra 2018. godine, država članica je zatražila ukidanje privremenih mera, uglavnom navodeći autorkino neučešće u pokušajima administracije u dijalogu. Komitet primećuje da je, 22. oktobra 2018. godine, autorka iseljena pre isteka roka za podnošenje svojih navoda na zahtev države članice i da je Komitet mogao da odluči o zahtevu.

7.2 Komitet može da odluči da usvoji privremene mere kada odluka koja je doneta ili koju će doneti država članica može da nanese nepopravljivu štetu autoru ili žrtvi, ako se mera ne opozove ili ako se njeno izvršenje ne obustavi dok Komitet ne završi ispitivanje komunikacije.¹⁵

7.3 Član 5 (1) Opcionog protokola ustanovljava sledeće: „Nakon primanja komunikacije i pre donošenja odluke o njenom meritumu, u bilo kom trenutku Komitet može da se obrati zainteresovanoj državi članici, u svrhu hitnog ispitivanja, zahtevom za usvajanje privremenih mera koje su neophodne u izuzetnim okolnostima, da bi se izbegla nepopravljiva šteta za žrtvu ili žrtve navodnog kršenja.” U skladu sa praksom drugih međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava, Komitet smatra da se pojam „izuzetnih okolnosti” odnosi na ozbiljan uticaj koji jedna radnja ili propust države članice može imati na zaštićeno pravo ili na budući kapacitet efekta odluke koju Komitet treba da donese u komunikaciji koja je pred njim. U tom smislu, „nepopravljiva šteta” se odnosi na pretnju ili rizik od kršenja prava, pri čemu, zbog svoje prirode, ta šteta ne bi mogla da se popravi ili adekvatno nadoknadi, ili bi mogla da se obnove povređena prava. Pored toga, kako bi se opravdao zahtev za privremenom merom, rizik ili pretnja moraju da budu stvarni, i da ne preostaju efikasna i raspoloživa domaća sredstva koja bi mogla izbeći pomenutu nepopravljivu štetu. Ako privremena mera nije usvojena jer u vreme prvobitnog zahteva još ne postoji stvarni rizik, autor ili autorka može da zahteva usvajanje privremenih mera kasnije ukoliko se rizik pojavi. Osim toga, pošto privremene mere ne

¹⁵ Videti Opšti komentar br. 33 Komiteta ljudskih prava: Obaveze država članica u skladu sa Opcionim protokolom Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, par. 19.

predstavljaju autonomni mehanizam, već su deo pojedinačne komunikacije, Komitet ne može da zahteva privremenu meru, osim ukoliko pojedinačna komunikacija deluje *prima facie* prihvatljiva, pokazujući da je, bar na prvi pogled, moguće da je došlo do kršenja Pakta. To takođe podrazumeva da, u principu, nema domaćih sredstava koja bi bila dostupna i efikasna.

7.4 Iako rizik od nepopravljive štete mora biti stvaran, Komitet smatra da verovatnoća da se rizik zaista pojavi ne mora biti dokazana van razumne sumnje, jer bi takav zahtev bio u suprotnosti sa ciljem privremenih mera, a to je izbegavanje nepopravljive štete, čak i kada ne postoji potpuna sigurnost štete. Umesto toga, informacije koje pružaju autor ili autorka treba da omoguće Komitetu da *prima facie* utvrdi da li postoji stvaran rizik od nepopravljive štete i da li je komunikacija prihvatljiva. Međutim, teret pružanja dovoljno informacija Komitetu o relevantnim činjenicama, i navodnim kršenjima za uspostavljanje slučaja *prima facie* i postojanja rizika od nepopravljive štete, leži na autoru. Te informacije treba da sadrže, uvek kada je to dostupno, prateću dokumentaciju, na primer, kopije relevantnih odluka državnih organa ili relevantne izveštaje o situaciji u nekoj zemlji koji doprinose podržavanju verodostojnosti pojavljivanja rizika od nepopravljive štete. U nekim slučajevima kada su informacije koje su pružili autor ili autorka nedovoljne, ali u kojima se, međutim, rizik od nepopravljive štete ne može isključiti, Komitet može da usvoji privremene mere u ograničenom trajanju, kako bi ponudio autoru ili autorki kratko ali razumno vreme da dostavi informacije koje nedostaju. U tim slučajevima, ukoliko se ne dostave tražene informacije, automatski se ukida zahtev za privremenim merama.

7.5 U slučajevima iseljenja, svaki navod o nepopravljivoj šteti mora biti ispitivan pojedinačno, a to ispitivanje je nezavisno od postojanja povrede Pakta. Uopšte uzev, treba smatrati da iseljenje stvara rizik od nepopravljive štete, čime se opravdava usvajanje privremenih mera, samo kada iseljene osobe nemaju pristup odgovarajućem alternativnom smeštaju. Drugo važno razmatranje u ispitivanju rizika od nepopravljive štete jeste položaj porodice u pitanju. Na primer, smatra se da se porodice sa malim primanjima, malom decom, ili članovima koji žive sa invaliditetom ili posebnim potrebama, nalaze u posebnom riziku, jer čak i kratak period bez adekvatnog smeštaja nakon iseljenja može imati nepovratne posledice.

7.6 Usvajanje privremenih mera u skladu sa članom 5 Opcionog protokola od suštinske je važnosti za obavljanje funkcije poverene Komitetu na osnovu tog Protokola.¹⁶ Razlog iza privremenih mera je, između ostalog, zaštita integriteta procesa, što omogućava efikasnost mehanizma u njegovoj zaštiti prava sadržanih u Paktu, kada postoji rizik od nepopravljive štete.¹⁷

¹⁶ Videti Komitet protiv torture, Thirugnanasampanthar p. Australije (CAT/C/61/D/614/2014), par. 6.1.

¹⁷ Videti, *mutatis mutandis*, Evropski sud za ljudska prava (Veliko veće), presuda od 5. februara 2005. godine, Mamatkuloy i Askarov p. Turske, broj aplikacije 46827/99 i 46951/99, par. 128 („Države

7.7 Komitet zapaža da svaka država članica koja je prihvatila obaveze nametnute Protokolom priznaje nadležnost Komiteta da prima i ispituje pojedinačne komunikacije od osoba koje tvrde da su žrtve kršenja odredaba Pakta. Prihvatajući obaveze nametnute Protokolom, države članice su se obavezale da će saradivati sa Komitetom pružajući sredstva za ispitivanje podnetih pritužbi i, nakon ispitivanja, preneti svoja zapažanja državi članici i autoru pritužbe.¹⁸ Svaka država članica koja ne usvoji takve privremene mere krši obavezu poštovanja, u dobroj veri, postupka pojedinačnih komunikacija ustanovljenog u Opcionom protokolu.¹⁹ Takođe, oduzima Komitetu mogućnost da pruži efikasan pravni lek osobama koje tvrde da su žrtve povrede Pakta. Države članice mogu, prema članu 7, stav 3 Privremene uredbe, izneti argumente u korist povlačenja zahteva za usvajanje privremenih mera, ili navesti razloge zbog kojih taj zahtev nije više opravdan. Prema istom članu, stav 4, Komitet može doneti odluku da povlači zahtev za usvajanje privremenih mera, na osnovu izjava i jedne i druge strane. Stoga, kada zahteva ukidanje privremenih mera, neka država članica ne može, na osnovu principa dobre vere, postupiti protiv tih mera pre nego što Komitet ima mogućnost da se izjasni u vezi sa zahtevom.

7.8 U ovom slučaju, država članica je nastavila iseljenje autorke bez obezbeđivanja odgovarajućeg alternativnog smeštaja pre nego što je Komitet mogao da donese odluku o njenom zahtevu za ukidanje privremene mere. Ne odgovarajući na zahtev za privremene mere, država članica nije ispunila svoje obaveze iz člana 5 Opcionog protokola, otežavajući budućoj odluci ili mišljenju pružanje efikasne zaštite, skidajući mehanizam pojedinačnih komunikacija svog *raison d'être*.²⁰ U nedostatku drugih objašnjenja od strane države članice, koja bi dokazala zašto se privremene mere ne mogu poštovati, Komitet smatra da odnosne činjenice otkrivaju povredu člana 5 Opcionog protokola od strane države članice.

7.9 Komitet podseća da, u skladu sa članom 5.2 Opcionog protokola, odobravanje privremenih mera „ne implicira nikakvu presudu o prihvatljivosti niti meritumu komunikacije”. Zato je moguće da Komitet nađe da je početna komunikacija dovoljno osnovana da bi bila registrovana, i da ukazuje na situaciju koja obavezuje odobrenje privremenih mera kako bi se izbegla nepopravljiva šteta. Ali ništa ne sprečava da dalje ispitivanje, na osnovu novih informacija dostavljenih od strane države članice, natera Komitet da zaključi da privremena mera nije bila opravdana, ili da više nije potrebna. Slično tome, informacije koje su pružile stranke a koje se tiču

članice se obavezuju da će se suzdržati da, radnjama ili propustima, ometaju efikasno ostvarivanje prava pojedinca na podnošenje zahteva. Ako neka država članica ne izvrši mere predostrožnosti, smatraće se da sprečava Sud da izvrši ispitivanje pritužbe i ometa efikasno ostvarivanje njegovog prava, te stoga to predstavlja kršenje člana 34 Konvencije”; i Komitet protiv torture, Thirugnanasampanthar p. Australije (CAT/C/61/D/614/2014), par. 6.1.

¹⁸ Videti Komitet protiv torture, Thirugnanasampanthar p. Australije (CAT/C/61/D/614/2014), par. 6.3.

¹⁹ Videti Opšti komentar br. 33 Komiteta za ljudska prava: Obaveze država članica u skladu sa Opcionim protokolom Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, par. 19.

²⁰ Videti Komitet protiv torture, Thirugnanasampanthar p. Australije (CAT/C/61/D/614/2014), par. 6.3.

prihvatljivosti i merituma komunikacije, mogu čak da navedu Komitet da zaključi da je komunikacija, koja je u početku delovala prihvatljivo, *prima facie* neprihvatljiva zbog nedostatka dovoljnog osnova, kao što se dogodilo u ovom slučaju. Dakle, onda nije kontradiktorno što je Komitet odobrio privremene mere a posle toga proglasio slučaj neprihvatljivim. Upravo iz tog razloga, postupak predviđen Privremenom uredbom na osnovu Opcionog protokola Pakta²¹ dozvoljava državi da se usprotivi privremenoj meri i da zahteva njeno ukidanje, pružajući Komitetu razloge za to što privremene mere nisu opravdane i što ne postoji rizik od nepopravljive štete. Pored toga, država članica može da pruži zapažanja koja navode na to da je komunikacija neprihvatljiva. U ovom slučaju, država članica je imala mogućnost da sačeka, prema principu dobre vere, da Komitet odgovori na njen zahtev za ukidanje privremene mere, umesto da je prekrši danima nakon slanja zahteva, i uprkos tome što je obaveštena da će Komitet doneti odluku u vezi sa njenim zahtevom, nakon što je primila komentare autorke u vezi sa tim.

D. Zaključak i preporuka

8. S obzirom na sve pružene informacije, Komitet, postupajući u skladu sa Opcionim protokolom, nalazi da je komunikacija neprihvatljiva u skladu sa članom 3, stav 2, tačka e) Opcionog protokola.

9. Komitet takođe nalazi da je država članica prekršila član 5 Opcionog protokola.

10. U svetlu mišljenja o ovoj komunikaciji, i kako Komitet nije utvrdio kršenje prava podnosioca predstavke, Komitet će dati samo opštu preporuku državi članici sa ciljem da spreči buduće povrede člana 5 Opcionog protokola. Komitet preporučuje da država članica uspostavi Protokol za ispunjenje zahteva za mere predostrožnosti koje je izdao Komitet, obaveštavajući sve relevantne organe o potrebi da ih poštuju kako bi se obezbedio integritet postupka.

11. U skladu sa članom 9, stav 2 Opcionog protokola i članom 18, stav 1 Privremene uredbe u okviru Opcionog protokola, država članica treba da dostavi Komitetu, u roku od 6 meseci, pismeni odgovor, koji će sadržati informacije o preduzetim merama u pogledu mišljenja i preporuka Komiteta. Od države članice se takođe traži da objavi mišljenje Komiteta i da ga široko distribuira, u pristupačnom formatu, tako da ono dosegne sve slojeve stanovništva.

²¹ Videti član 7 Privremene uredbe u okviru Opcionog protokola Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (E/C.12/49/3).