

Francja naruszyła prawo mieszkaniowe Rady Europy

Thumaczenie ATD Czwarty Świat Polska – kwiecień 2009 – www.atd.org.pl

Autorzy: *dr Padraic Kenna z National University of Ireland/ Państwowego Uniwersytetu Irlandii w Galway i Marc Uhry z Alpil Lyon we Francji*

5 czerwca 2008 roku Rada Europejskiego Komitetu Praw Społecznych uznała, że Francja naruszyła prawo mieszkaniowe. Decyzję podjęto po tym, jak dwa pozwy zostały równocześnie wniesione do sądu przez Międzynarodowy Ruch ATD Czwarty Świat i FEANTSA (Europejski Związek Organizacji Pracujących na Rzecz Bezdomnych). Pełen wymiar tej decyzji można zrozumieć po zapoznaniu się z działaniem utworzonego przez Radę Europy wymiaru sprawiedliwości, zrozumieniu znaczenia kroków podjętych przez NGO (Pozarządowe Organizacje), oraz po dokładnym przestudiowaniu treści decyzji podjętej przez Radę.

WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI: ZREWIDOWANA KARTA SOCJALNA Z 1996 ROKU

Francję oskarżono o naruszenie artykułu 31 zrewidowanej Karty Socjalnej, która mówi:

„Mając na celu zagwarantowanie efektywnego korzystania z prawa mieszkaniowego, strony podejmą kroki, aby:

- 1. promować dostęp do mieszkalnictwa o odpowiednim standardzie;*
- 2. zapobiegać i zmniejszać bezdomność mając na celu jej stopniową likwidację;*
- 3. dopilnować, aby ceny mieszkań były osiągalne dla tych, którzy nie posiadają odpowiednich środków.”*

We Francji, która jest państwem o monistycznym systemie zarządzania, Karta Socjalna znajduje się na szczycie hierarchii praw i regulacji prawnych, zatem prawo wewnętrzne musi być jej podporządkowane. Na szczęście międzynarodowe podstawy prawne dotyczące praw socjalnych nie były jak dotąd postrzegane jako wymagające wysiłku.

System nadzoru prowadzony nad zrewidowaną Kartą Socjalną (regularne oceny działania państwa i system umożliwiający bezpośrednie składanie skarg do organów zajmujących się nadzorem, tzw. „zbiorowe skargi”) jest, jak wiadomo najskuteczniejszą, w odniesieniu do praw człowieka, formą oceny jakości polityki państwa, która ma na celu rozwój praw socjalnych. Proces rozstrzygania pozwala na otwartą debatę, w której może brać udział zarówno składający skargę jak i reprezentant państwa. Pozwala to na sprawdzenie ambicji politycznych, ustawodawstwa, środków budżetowych, środków instytucjonalnych i innych, w celu oceny postępu egzekwowania prawa. Poprzez te mechanizmy Rada Europy tworzy powszechną terminologię prawną, która związana jest z obowiązującymi prawami socjalnymi, i na której stopniowo można oprzeć debatę obywatelską i wynikającą z niej politykę publiczną zgodną z prawem.

Podjęte decyzje stanowią międzynarodowe prawo precedensowe, które wytycza i przyczynia się do ustanowienia społecznego zaworu bezpieczeństwa na poziomie zarówno europejskim jak i krajowym. Zapewnia to podstawy i balans dla różnych opcji politycznych, które chwilami wydają się nie być świadomymi efektów ubocznych swoich działań.

STANOWISKO ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH: BADANIE ZWIĄZKU MIĘDZY PRAWAMI SPOŁECZNYMI A POLITYKĄ PUBLICZNĄ

Dlaczego Organizacje Pozarządowe, przyzwyczajone do rozmów z władzą publiczną, wybrały postępowanie sądowe? Po pierwsze, był to sposób na poruszenie pytania dotyczącego wykluczenia społecznego w świetle prawa. Ludzie pilnie potrzebujący mieszkania nie są biernym obiektem polityki publicznej, ale obywatelami, którym odebrano prawa, lecz nie proszą o pomoc.

Przejście od podstaw w udzielaniu pomocy do podstaw prawnych zwiększa szansę na skoncentrowanie się na rezultatach działań zamiast na interpretacji uznawanych w państwie obowiązków związanych z prawami człowieka jako obowiązków starannego działania. Chodzi o ustanowienie prawa - uznawanego za ambitne, ale teraz wydającego się wykonalnym jako indywidualne prawo – aby poczynić krok w kierunku zmian w polityce państwowej.

Ponadto, owa procedura jest sposobem na ocenę polityki publicznej. Na papierze francuskie ciało ustawodawcze prezentuje się ambitnie, niestety w polityce skupiającej się na poprawie sytuacji ma marne osiągnięcia. Chociaż 32 miliardy € corocznie przeznaczane są na politykę mieszkaniową, średnio 10.000 € na osobę o niskich standardach mieszkaniowych, to w przeciągu ostatnich dziesięciu lat nie widać postępu. Ta paradoksalna sytuacja często utrudnia i zamyka dialog w społeczeństwie na ten temat, głównie przez brzmienie, niemal komicznie, odnoszenie się do prowadzonej polityki, budżetu, prawa, i wiele innych działań. Organizacje Międzynarodowe nieustannie wskazują na powagę sytuacji, podczas gdy władze podkreślają zakres podejmowanych wysiłków.

By zrobić krok naprzód w tkwiącym w miejscu dialogu na temat istoty publicznego zaangażowania, FEANTSA postanowiła wystąpić na drogę sądową. To jedyne miejsce gdzie argumentacja obu stron może być ze sobą zestawiona i poddana obiektywnej ocenie. Wejście na drogę sądową nie miało na celu doprowadzenia do konfliktu, ale poprzez odniesienie się do państwa o silnej polityce, takiego jak Francja, dawało nadzieję, że na podstawie werdyktu sądu, zbudowane zostaną międzynarodowe standardy jakości w prowadzeniu polityki publicznej. Można się spodziewać, że w sferach, w których Francja nie ma zbyt dobrych wyników, inne kraje, w których ogólny bilans osiągnięć jest gorszy, także mają braki. Jest to tak zwany „zstępujący proces zharmonizowany”.

Ponadto, Francja jest wśród kilku krajów, które dają dobry przykład w kwestiach interwencji publicznej, której użycie stwarza problemy. Na przykład, „mix społeczny”, dzięki któremu unika się koncentrowania na biedzie i cierpieniu, postrzegany jest jako jeden ze sposobów dyskryminacji, dlatego też ważne było posiadanie prawnej definicji pojęcia „mix społeczny”.

Państwo jest największym gwarantem międzynarodowych zobowiązań dotyczących praw mieszkaniowych.

Równy dostęp do praw społecznych nie jest przedmiotem jedynie politycznej odpowiedzialności państwa, ale również odpowiedzialności sądowej, dotyczącej prawa międzynarodowego.

Kwestią do rozpatrzenia jest ustanowienie kultury poszczególnych praw, co pociąga za sobą zobowiązanie osiągnięcia rezultatów. Powinno to prowadzić do ciągłego nadzorowania podejmowanych decyzji, poczynsży od tych dotyczących strukturalnych podstaw interwencji państwowej, a skończywszy na tych związanych z oferowaną pomocą (również przez stowarzyszenia).

GLÓWNE WNIOSKI

Komitet Praw Społecznych jednogłośnie doszedł do wniosku, że każdy z paragrafów Artykułu nr 31 został naruszony. Komitet starał się wyrazić swoją decyzję w przystępny sposób (patrz artykuł Regis'a Brillat na ten temat). Kilka punktów doktryny prawnej zostało objaśnionych w podsumowaniu. Poniżej skupiamy się na najważniejszych implikacjach.

Postanowienia wyjaśniają najpierw kluczowaną kwestię: celem całkowitego wdrożenia praw jest właściwe kryterium oceny dla polityki państwowej. Samo przedstawienie przebiegu wykonanych działań, bez oceny osiągniętych rezultatów nie jest wystarczające. Jednak Zrewidowana Karta Społeczna nie wymaga, aby państwo sprostało jej wymaganiom bezbłędnie i natychmiastowo. Rzeczywiście w Skargach Zbiorowych widoczna była wyraźna różnica pomiędzy punktem widzenia organizacji pozarządowych, które występowały w obronie zobowiązań rezultatu, oraz rządu francuskiego, który ukrywał się za zobowiązaniem starannego działania. Komitet Praw Społecznych wprowadził konkretne zobowiązania dotyczące starannego działania, uwzględniając ustanowienie podstawy działań oraz późniejszą kontrolę stopniowej realizacji danych praw.

Następnie, ustosunkowanie się do niedostatecznych warunków mieszkaniowych wyjaśnia zaangażowanie państwa w egzekwowanie przestrzegania (a nie tylko samo przestrzeganie) zasad zrewidowanej Karty Społecznej. Państwo ma obowiązek planowania. Postanowienia wskazują na: „brak systematycznych ustaleń przez znaczny okres czasu... Dlatego [Komitet] uznaje środki powzięte przez władze w celu wyeliminowania problemu niedostatecznych warunków mieszkaniowych za niewystarczające”.

Państwo jest największym gwarantem międzynarodowych zobowiązań dotyczących praw mieszkaniowych. Równy dostęp do praw społecznych nie jest przedmiotem jedynie politycznej odpowiedzialności państwa, ale również odpowiedzialności sądowej, dotyczącej prawa międzynarodowego. To wsparcie sądowe jest korzystne dla strony wiodącej spór. W szczególnych sytuacjach, odznaczających się trudnościami w wyegzekwowaniu praw społecznych, odpowiedzialność właścicieli mieszkań, władz lokalnych, oraz tych na poziomie regionalnym i narodowym nie są jasno określone, co utrudnia podejmowanie decyzji oraz postępowanie prawne. Można wyciągnąć wniosek, że państwo jest odpowiedzialne przynajmniej za brak organizacji sprawnie funkcjonującego systemu, oraz że w obowiązku państwa leży, gdy zajdzie taka potrzeba, znalezienie innych odpowiedzialnych za to organów.

Komitet Praw Społecznych wskazał na „nieskuteczność środków rekompensujących, które zwykle sprowadzają się do odszkodowania finansowego lub obniżenia czynszu” oraz, że ten sposób rekompensaty nie jest właściwą odpowiedzią na problemy niedostatecznych warunków mieszkaniowych. Procedury prawne, które zapewnią pełne egzekwowanie praw społecznych muszą kończyć się rekompensatą w postaci przywrócenia prawa, a nie tylko rekompensatą za brak skuteczności prawa.

W odniesieniu do eksmisji lokatorów, komitet potwierdza zobowiązanie do ponownego zapewnienia mieszkania: „Komitet uznaje, że brak gwarancji stabilnych oraz dostępnych opcji ponownego zakwaterowania zanim dokona się eksmisji jest równoznaczne z naruszeniem artykułu 31.2”. To podejście podlega dużo obszerniejszej dyskusji przeprowadzonej na skalę Europejską, dotyczącej powiązań i kolizji między prawem do mieszkania a prawem własności. Komitet wyszczególnia co przyczynia się do tego naruszenia, poddając w wątpliwość skuteczność „środków finansowych w zapobieganiu eksmisji” jak również „swobodną koordynację między wszystkimi działaczami

zaangażowanymi w procedurę zapobiegawczą”. Komitet określa, że obowiązek państwa nie ogranicza się do powzięcia środków korygujących w sytuacji niedostatecznego zakwaterowania oraz, że ponosi ono również konkretną odpowiedzialność za przewidywanie i zapobieganie trudnościom związanym z egzekwowaniem prawa mieszkaniowego.

Zakwaterowanie w nagłych wypadkach również stanowi złożony problem polityczny, a jego kwestie są również omówione w Postanowieniach. Zawsze pojawia się pokusa, aby uciekać się do nieprzemyślanych odpowiedzi w razie naglącej sytuacji. Komitet wskazuje jedynie, że słaba jakość dostępnych danych „jest zasadniczym mankamentem, który uniemożliwia władzom określenie adekwatności środków powziętych w celu zredukowania stopnia bezdomności. Z powodu niewystarczalnych danych Komitet stwierdza, że „brak miejsc w przytułkach dla bezdomnych ukazuje zasadnicze niepowodzenie polityki rządu w tej dziedzinie i pokazuje, że sytuacja jest niezgodna z postanowieniami poprawionej Karty”. W ten sposób, Komitet obrazuje potrzebę wyjścia poza logiczne podstawy wcześniej wspomnianego obowiązku starannych działań. Komitet zauważył, że zbyt często „polega się na tymczasowych bądź przejściowych formach zakwaterowania, które są nieodpowiednie zarówno pod względem ilości jak i jakości oraz które nie dają określonych szans na dostęp do normalnego zakwaterowania.

Rada Europy również przedstawiła w skrócie definicję mieszkania socjalnego, gdyż kwestia ta wydaje się być związana z debatami pomiędzy państwem i Radą Europy na temat powodów ochrony poszczególnych sektorów. W pierwszej kolejności Komitet wskazuje na to, że budowanie mieszkań socjalnych w niewystarczającym stopniu odpowiada na naglące potrzeby społeczne. „Wydaje się również, że brakuje wyraźnego mechanizmu politycznego, który dopilnowałby podjęcie natychmiastowych działań w celu zapewnienia mieszkań dla najbardziej poszkodowanych członków społeczeństwa, oraz aby ocena potrzeb najbardziej poszkodowanych stała się elementem programu zapewniania mieszkań socjalnych”. Komitet uważa, że urzeczywistnienie tej polityki [mieszkań socjalnych dla znacznej części społeczeństwa] samo w sobie nie stanowi wystarczającego kroku lub wystarczającego uzasadnienia dla faktu, że istniejące mechanizmy polityczne są wyraźnie nieodpowiednie, gdyż nie gwarantują podjęcia natychmiastowych działań w celu zapewnienia mieszkań dla najbardziej poszkodowanych członków społeczeństwa. Sytuacja stanowi zatem naruszenie artykułu 3§.3”.

Poza przykładem mieszkań socjalnych, wszystkie działania związane z redystrybucją również są kwestionowane. Czy redystrybucja socjalna dochodu z opodatkowania zmierza, w pierwszej kolejności, do wyeliminowania nierówności? Czy też może stawia bardziej na powszechne udziały (planowanie miast, rozwój ekonomii terytorialnej, itd.)? Poprzez mieszkania socjalne, Komitet Praw Socjalnych ustala ważność paradygmatów interwencji: pierwszy z nich to zagwarantowanie praw; inne cele są drugorzędne. Powzięte działania muszą przede wszystkim gwarantować, że istnienie nierówności społecznych nie będzie prowadziło do odmowy skutecznego egzekwowania praw społecznych. Dlatego polityka społeczna powinna być nastawiona na potrzeby priorytetowe.

Ta krytyka systemu zapewniania mieszkań socjalnych zawiera się również w denuncjacji mechanizmów atrybucji: okres oczekiwania jest zbyt długi, mechanizmy selekcyjne dyskryminują najbardziej naglące potrzeby – wszystko to poprzez procedurę atrybucji, która nie gwarantuje wystarczającej sprawiedliwości i przejrzystości”. Pojęcie „mixu społecznego”, które pojawiło się wraz z Aktem z 1998 roku, często używanym jako podstawa odmowy przyznania mieszkania socjalnego, coraz częściej prowadzi do arbitralnych rezultatów wykluczających biednych z dostępu do mieszkań socjalnych. Główny problem wynika z niejasnej definicji tego pojęcia w prawie, a w szczególności z braku wytycznych jak

wprowadzać je w praktykę. Dlatego Komitet uważa, że nieadekwatna dostępność mieszkań socjalnych dla najbardziej potrzebujących osób, jest równoznaczna z naruszeniem Zrewidowanej Karty.

W rezultacie, nawet kryteria oceny interwencji społecznej są kwestionowane. Komitet wprowadza innowacyjny pragmatyzm, który pokazuje jak rozpatrywać politykę państwową we Francji i w większości państw europejskich. Nie ma idei która jest znacząca sama w sobie; kiedy natomiast stanowi ona podstawę działania, to zostaje odpowiednio określona jako uzasadniona bądź nieuzasadniona. „Mix społeczny” prowadzi do rozwoju swobodnych mechanizmów. Niezależnie od znaczenia danej idei jako zasada ogólna, jej zastosowanie może stanowić naruszenie prawa międzynarodowego.

Komitet doszedł do podobnych wniosków jeśli chodzi o dyskryminacje migrantów i podróżnych. Opóźnień czasowych dostępu do mieszkania dla migrantów nie usprawiedliwiają dane socjodemograficzne. Komitet wywnioskował, że istnieje pośrednia, systemowa dyskryminacja, bez zaangażowania jakiegoś konkretnego sprawcy, lecz składająca się z ze zbioru wspólnych procedur. Komitet doszedł do wniosku, że został naruszony artykuł 31 w połączeniu z artykułem E (dyskryminacja) Poprawionej Karty Społecznej. W ten sposób wskazał na odpowiedzialność państwa w zapobieganiu systematycznej dyskryminacji. Odpowiedzialność państwa nie sprowadza się jedynie do odpowiedzialności moralnej w odniesieniu do wadliwego funkcjonowania mechanizmów w pracy; państwo jest bezpośrednio odpowiedzialne za nie skorygowanie wadliwych działań. Jest to ważny punkt prawa zwyczajowego dla wszystkich którzy mają do czynienia ze strukturalnymi przyczynami wykluczenia, gdy nie ma żadnej strony wyraźnie za to odpowiedzialnej: państwo jest odpowiedzialne za brak istnienia wyraźnie odpowiedzialnej strony, ze względu na sam fakt istnienia tego braku.

W odniesieniu do podróżnych, brak rozwiązania nielegalnej sytuacji mieszkaniowej jest kwestią poruszoną w pierwszej kolejności. Państwo jest odpowiedzialne za to, aby w dalszym ciągu nie ograniczać władz lokalnych w działaniach mających na celu wypełnienie ich zadań w zakresie ochrony praw społecznych. W odniesieniu do Romów, zamieszkujących w miejscach o nieokreślonym statucie prawnym, Komitet również wskazał, że władze państwowe powinny zrobić wszystko, aby znaleźć rozwiązanie możliwe do zaakceptowania dla każdej ze stron, w celu uniknięcia sytuacji, w której Romowie czy też inni podróżni byliby zagrożeni wykluczeniem z dostępu do opieki oraz wszelkich udogodnień do których mają prawo jako obywatele państwa w którym mieszkają”.

Nawet mające miejsce od czasu do czasu naruszenia wolności migrantów, jako polityka regulacji demokratycznej, muszą być podporządkowane regułom dostępu do opieki społecznej.

Poprzez tych kilka przykładów Komitet Praw Społecznych podał jasne określenia oraz zdefiniował strukturę hierarchiczną priorytetów społecznych w ramach udziału prawa zwyczajowego, obiecującego w odniesieniu do przyszłych decyzji sądowych, na poziomie narodowym i międzynarodowym. Jest to również narzędzie, które pomaga wywołać dialog społeczny, odsuwając się od zaściankowych debat, w kierunku bardziej obiektywnego, uniwersalnego wymiaru. Aby naprawdę wykorzystać ten potencjał, społeczeństwo obywatelskie musi teraz wziąć sprawy w swoje ręce i ożywić dyskusję na froncie politycznym, w administracji i w sądownictwie.

Źródło: Bezdomni w Europie, Jesień 2008, magazyn Europejskiej Federacji Organizacji Narodowych Pracujących z Bezdomnymi AISBL (FEANTSA), str. 9-11