

Skuteczne wdrażanie prawa mieszkaniowego bezdomnych oraz osób o złych warunkach mieszkaniowych: rola Europejskiej Karty Społecznej.

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

Regis Brillat, Naczelny Sekretarz Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w Radzie Europy

W grudniu 2007, Europejski Komitet Praw Społecznych podjął dwie decyzje w sprawie zbiorowych skarg wniesionych przeciw Francji, jedna z nich została zgłoszona przez międzynarodowy ruch ‘ATD Czwarty Świat’, druga przez FEANTSA (Europejską Federację Narodowych Organizacji Pozarządowych Pracujących na rzecz Bezdomnych). Decyzje te zostały upublicznione cztery miesiące po tym jak zostały podjęte, czyli 5 czerwca 2008. Artykuł 31, który gwarantuje prawo mieszkaniowe, został wprowadzony w poprawionej wersji Europejskiej Karty Społecznej przyjętej w 1996; natomiast postępowanie w sprawie zbiorowych skarg zostało wprowadzone w 1995, w ramach tej samej Karty, która weszła w życie trzy lata później.

By zrozumieć rolę jaką może odegrać Karta Społeczna w skutecznym wprowadzaniu prawa mieszkaniowego bezdomnych oraz osobom mającym złe warunki mieszkaniowe, należy w pierwszej kolejności przeanalizować definicję praw gwarantowanych przez Kartę, a następnie procedury zgodności z traktatem.

1. Definicja praw mieszkaniowych gwarantowanych przez Kartę Społeczną

Prawo mieszkaniowe zagwarantowane w Artykule 31 I części zrewidowanej Karty Społecznej jest zdefiniowane w części II. Prawo to wyszczególnia trzy grupy zobowiązań nałożonych na państwa, dotyczą one: jakości warunków mieszkaniowych; ilości mieszkań dla bezdomnych; oraz kosztów utrzymania.

To Europejski Komitet Praw Społecznych, organ monitorujący Kartę, określa treść oraz zakres praw w niej przedstawionych.

Artykuł 31 zrewidowanej Karty Społecznej przyczynił się do powstania prawa zwyczajowego. Po pierwsze, kilka skarg dotyczyło kwestii prawa mieszkaniowego, w szczególności dotyczącego praw Romów. Ponadto, Komitet wyjaśnił szereg pojęć, oraz zdefiniował zakresy tematyczne paragrafów 1, 2 oraz 3 Artykułu 31.

Jednakże, w związku z dwoma wspomnianymi powyżej skargami, Komitet po raz pierwszy musiał wyczerpująco odpowiedzieć na szereg pytań dotyczących zakresu istotnej przydatności Artykułu 31. Innymi słowy, ludzie oczekiwali że decyzje te zostaną podjęte, i miano nadzieję że nakreślą one główne zasady interpretowania Artykułu 31 co do wskazywania zasad skutecznego wdrażania prawa mieszkaniowego w Europie.

Jaka nauka płynie z tych decyzji?

Po pierwsze, Komitet potwierdził ogólne zasady interpretowania Europejskiej Karty Społecznej, którą zdefiniował głównie jako procedurę zbiorowych skarg, ale również poprzez narodowy system raportów:

- Karta gwarantuje praktyczne i skuteczne, a nie teoretyczne i nierzeczywiste prawa: twierdzenie to jest identyczne ze zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

dotyczącego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, oraz wskazuje na relację tych dwóch traktatów;

- Klasyczne rozróżnienie pomiędzy zobowiązaniem starannego działania oraz zobowiązaniem osiągnięcia rezultatów nie jest zadowalającą podstawą do zrozumienia Karty: traktat ten nie ustala obowiązków osiągnięcia rezultatów, zarówno w kwestii prawa do zapewnienia mieszkania, jak i innych praw gwarantowanych przez Kartę. Niemniej, powzięcie tak znaczących środków służących osiągnięciu celu nie jest powodem by stosować się do niego, szczególnie biorąc pod uwagę, że niektóre jednostki oraz grupy społeczne nie będą czerpać korzyści z praw które zapewnia im Karta.
- Nie leży w gestii Komitetu dyktowanie państwom jakie kroki powinny być podjęte: Karta jest traktatem dotyczącym praw człowieka, a nie instrumentem dla harmonizacji, ani też narzędziem koordynującym politykę socjalną. Państwa mają pewną swobodę w decydowaniu o tym jakie działania zamierzają podjąć by skutecznie gwarantować prawa człowieka oraz jak je realizować. Ponadto, Komitet dokładnie określił ogólny zarys skutecznego wprowadzenia Artykułu 31.

„55. (...) Komitet zgadza się, że obecne sformułowanie Artykułu 31 Karty nie może być interpretowane jako nakładanie na państwa obowiązków osiągnięcia rezultatów. Jednakże, zaznacza, że prawa określone w Karcie Społecznej muszą mieć wymiar praktyczny i skuteczny, a nie tylko teoretyczny.

56. Oznacza to, że by stan był zgodny z traktatem, państwa muszą:

- a) powziąć potrzebne legalne, finansowe oraz operacyjne kroki dla zapewnienia stałego postępu w osiąganiu celów wyznaczonych przez Kartę;
- b) utrzymać statystyki dotyczące potrzeb, zasobów oraz rezultatów;c) regularnie obserwować wpływ przyjętych strategii
- d) ustalić harmonogram i dopilnować, aby ostateczny termin osiągnięcia celu nie był bez końca odkładany
- e) zwracać szczególną uwagę na wpływ przyjętej polityki na wszystkie kategorie ludzi branych pod uwagę, przede wszystkim tych najbardziej bezbronnych.

57. W związku ze środkami, które mają zapewniać stały postęp w kierunku osiągnięcia celu wyznaczonego przez Kartę, komitet pragnie podkreślić, że realizacja założeń Karty wymaga od państwa nie tylko podjęcia działań prawnych, ale również udostępnienia zasobów oraz przedstawienia procedur operacyjnych koniecznych do funkcjonowania praw w niej wyszczególnionych.

58. Jeżeli któreś ze wspomnianych praw jest wyjątkowo złożone oraz kosztowne w realizacji, państwo musi podjąć kroki, aby cele określone w Karcie zostały osiągnięte w rozsądnym czasie, czyniąc widoczne postępy oraz maksymalny użytek z dostępnych zasobów (Autisme Europe v. France. Skarga nr 13/2002, decyzja z 04.11.2003, §53).

62. W związku z ustaleniem harmonogramu – którym są zainteresowane inne organy wykonawcze dokumentów międzynarodowych – konieczne jest ustalenie rozsądnych terminów ostatecznych, rozważając nie tylko ograniczenia administracyjne, ale również potrzeby grup, które można zaliczyć do kategorii pilnie potrzebujących. Jednak przede wszystkim, osiągnięcie celu, który został ustalony przez władze, nie może być bez końca odkładane w nieskończoność.

63. Władze muszą również zwrócić szczególną uwagę na wpływ ich wyborów politycznych na najbardziej wrażliwe grupy ludzi; w tym przypadku będą to jednostki oraz rodziny,

cierpiące z powodu wykluczenia społecznego oraz ubóstwa. (Austime Europe v. France, Skarga nr 13/2002, decyzja podjęta 04.11.2003, §53).

W przypadku próby zastosowania wszystkich tych zasad we Francji, Komitet doszedł do wniosku, że sytuacja nie zgadzała się z Kartą Społeczną z następujących powodów:

- Niewystarczający postęp w kwestii likwidacji mieszkań, których warunki nie spełniają określonych norm oraz brak odpowiednich udogodnień w wielu gospodarstwach domowych (artykuł 31§1)
- Niesatysfakcjonująca realizacja ustawodawstwa dotyczącego zapobiegania eksmisji oraz brak środków, które gwarantowałyby uzyskanie mieszkania zastępczego dla rodzin eksmitowanych (artykuł 31§2).
- Obecne środki podjęte w celu redukcji liczby bezdomnych są niedostateczne, zarówno ilościowo, jak i jakościowo (artykuł 31§2).
- Niedostateczny przydział mieszkań socjalnych dla grup społecznych o małym dochodzie (artykuł 31§3).
- Złe funkcjonowanie systemu przydzielania mieszkań socjalnych oraz innych związanych z tym środków (artykuł 31§3) .
- Niedostateczna realizacja ustawodawstwa dotyczącego miejsc zatrzymania podróżnych(artykuł 31§3 w połączeniu z artykułem E).

W końcu, konieczne jest zwrócenie uwagi na fakt, że Komitet zanotował naruszenie artykułu 30 (prawo do ochrony przed ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym), co zostało również poruszone przez „Międzynarodowy Ruch ATD Czwarty Świat” w skardze, dotyczącej braku ujednoliconego podejścia do propagowania skutecznego dostępu do mieszkań dla ludzi, którzy są lub mogą się znaleźć w sytuacji ubóstwa lub wykluczenia społecznego.

2. Dostosowanie sytuacji narodowej do wymagań Karty

Kiedy Komitet Europejski Praw Społecznych dochodzi do wniosku, że sytuacja w danym państwie nie jest zgodna z Kartą, od danego państwa zależy podjęcie kroków koniecznych do ukrócenia tego typu naruszania prawa. W tym przypadku prawo do mieszkań dla bezdomnych lub osób mieszkających w złych warunkach musi zostać zrealizowane w skuteczny sposób.

Jakie były, są lub będą konsekwencje tych decyzji?

Pierwsza kwestia, którą należy poruszyć dotyczy faktu, iż decyzje były szeroko rozpowszechnione przez media we Francji, gdzie w chwili obecnej Europejski Komitet Praw Społecznych zajmuje znaczące miejsce w dziedzinie praw ludzkich.

Niezaprzeczalnym faktem jest to, że istotne zmiany w kwestiach mieszkaniowych miały miejsce nawet przed podjęciem decyzji, szczególnie, jeśli chodzi o przyjęcie wykonawczego prawa mieszkaniowego.

Komitet Ministrów Rady Europy ma władzę nad monitorowaniem decyzji dotyczących niezgodności, podejmowanych przez Europejski Komitet Praw Społecznych; w szczególności nad ustaleniem, czy państwo podejmuje odpowiednie uchwały, aby dostosować się do wymagań Karty, polecając im, aby miało to odzwierciedlenie w rzeczywistości.

Komitet zauważył również zmiany we francuskim ustawodawstwie oraz środkach związanych z mieszkalnictwem podjętych w ostatnim czasie. Ponadto zauważył on również zaangażowanie władz francuskich w dostosowanie sytuacji w kraju z wymaganiami Karty Społecznej.

Rozstrzygającą kwestią będzie tutaj sposób, w jaki zasady ogłoszone przez Europejski Komitet Praw Społecznych oraz przebadane powyżej, zostaną konkretnie uwzględnione w codziennym zastosowaniu nowej ustawy.

W takiej sytuacji – to samo dotyczy wszystkich państw, które zaakceptowały procedury skarg zbiorowych – organizacje, które wniosły skargę mają do odegrania rozstrzygającą rolę w rozpowszechnianiu decyzji Komitetu wśród decydentów narodowych, jak również wśród sądów oraz całego społeczeństwa.

Tak więc sensowne jest twierdzenie, że będąc dalekim od zakończenia kwestii ogólnego dostępu do praw mieszkaniowych, niniejsze decyzje są nowym punktem startowym do zmobilizowania wszystkich stron.

Ma to nastąpić dzięki ciągłemu powoływaniu się na zasady ogłoszone przez Europejski Komitet Praw Społecznych podczas debat dotyczących przyjęcia nowych standardów prawnych oraz ich realizacji przez kwestionowanie decyzji, które będą wydawały się sprzeczne z tymi zasadami, oraz przez powołanie sędziów, którzy odniosą się do niniejszych zasad, kiedy przeprowadzane będą dysputy na ich temat po to, aby uskutecznić i rozwijać prawo mieszkaniowe.

Europejski Komitet Praw Społecznych będzie dbał, aby interpretacja zasad przezeń określonych, stanowiła zarys działania danego państwa w celu zagwarantowania skuteczności prawa mieszkaniowego, zarówno przez kontrolowanie przychodzących raportów z Francji oraz innych państw, które zaakceptowały Artykuł 31, oraz w przypadku kolejnych skarg zbiorowych dotyczących tego przepisu.

Źródło: Bezdomni w Europie, Jesień 2008, magazyn Europejskiej Federacji Organizacji Narodowych Pracujących z Bezdomnymi AISBL (FEANTSA), str. 7-8