



Adunarea generală

Distrib.: generală
15 ianuarie 2019

Original: limba engleză
Tradus și revizuit de IER
(<http://ier.gov.ro/>)

Consiliul Drepturilor Omului

Cea de-a 40-a sesiune

25 februarie–22 martie 2019

Punctul 3 de pe ordinea de zi

Promovarea și protejarea tuturor drepturilor omului, civile, politice, economice, sociale și culturale, inclusiv a dreptului la dezvoltare

Accesul la justiție ca mijloc de respectare a dreptului la locuință

Raportul Raportoarei speciale privind locuința adecvată ca element al dreptului la un nivel de trai adecvat și privind dreptul la nediscriminare în această privință*

Rezumat

În raportul său, elaborat în conformitate cu Rezoluția 34/9 a Consiliului Drepturilor Omului, Raportoarea specială examinează problema critică a accesului la justiție ca mijloc de respectare a dreptului la locuință. Raportoarea sugerează că originea crizei globale a locuințelor se află într-o criză a accesului la justiție, întrucât, fără acces la justiție, dreptul la locuință nu este recunoscut, înțeles sau abordat în mod adecvat, în calitate de drept al omului. Milioane de persoane care trăiesc fără adăpost sau în condiții de viață inacceptabile nu dispun de niciun mecanism în cadrul căruia să își poată revendica dreptul la locuință atunci când statele nu au reușit să realizeze progresiv acest drept, recurg la evacuări forțate sau incriminează persoanele fără adăpost sau care trăiesc în locuințe informale. Raportoarea argumentează că divizarea perimată a dreptului la locuință în mai multe componente, dintre care unele sunt opozabile, iar altele sunt neopozabile, sau în drepturi negative și drepturi pozitive, trebuie să fie integral eliminată. Sunt identificate zece principii normative fundamentale, pe care statele trebuie să le respecte pentru a garanta că toate componentele dreptului la locuință fac obiectul unor măsuri reparatorii eficiente. Raportoarea specială evidențiază modul în care trebuie apreciată respectarea obligației de realizare progresivă a dreptului la locuință; modul în care trebuie prevenite evacuările forțate și incriminarea, prin accesul la justiție și participarea la procesul decizional; modul în care instituțiile naționale pentru drepturile omului și sistemele de justiție informală ar trebui să completeze rolul instanțelor; și necesitatea ca actorii privați să asigure accesul la justiție, ca mijloc de realizare a dreptului la locuință.

* S-a convenit ca prezentul raport să fie publicat ulterior datei normale de publicare, din cauza unor circumstanțe care nu s-au aflat sub controlul autorului.



Cuprins

| | <i>Pagina</i> |
|--|---------------|
| I. Introducere: criza locuințelor este o criză a accesului la justiție | 3 |
| II. Accesul la justiție ca mijloc de respectare a dreptului la locuință: cadrul normativ..... | 4 |
| A. Dreptul la locuință ca tot unitar | 4 |
| B. Principiile fundamentale ale noțiunii de acces la justiție ca mijloc de respectare a dreptului la locuință | 5 |
| III. Accesul la justiție ca mijloc de realizare progresivă a dreptului la locuință..... | 8 |
| A. Criteriul caracterului rezonabil | 8 |
| B. Aplicarea în dreptul intern | 10 |
| IV. Accesul la justiție în contextul evacuărilor și strămutărilor | 12 |
| A. Afirmarea statului de drept și încetarea evacuărilor forțate | 12 |
| B. Regândirea justiției în contextul evacuării, strămutării și relocării..... | 13 |
| V. Accesul la justiție ca mijloc de a pune capăt incriminării și discriminării bazate pe situația în materie de locuință a persoanei | 13 |
| VI. Asigurarea egalității în ceea ce privește accesul la justiție..... | 15 |
| VII. Accesul la justiție în afara instanțelor | 18 |
| A. Instituții naționale pentru drepturile omului | 18 |
| B. Mediul de afaceri, drepturile omului și dreptul la o cale de atac | 19 |
| C. Sisteme de justiție informală și cutumiară | 21 |
| VIII. Concluzie și calea de urmat pe viitor | 22 |

I. Introducere: criza locuințelor este o criză a accesului la justiție

1. Aproximativ 1,8 miliarde de persoane nu au o locuință adecvată. Douăzeci și cinci la sută din populația urbană a lumii trăiește în așezări informale. Numărul persoanelor fără adăpost și a celor evacuate forțat este în creștere practic în toate țările. În Statele Unite ale Americii, peste 2 milioane de gospodării sunt evacuate în fiecare an – adică 4 pe minut.¹ Aceste cifre reflectă nu doar o criza globală a accesului la locuințe adecvate, ci și o criză globală a accesului la justiție pentru respectarea dreptului la locuință. În statele în care există mijloacele necesare pentru eliminarea problemei lipsei unui adăpost și a locuințelor neadecvate, singura explicație pentru persistența acestora la nivelurile actuale este faptul că autoritățile statului și alți actori nu au recunoscut dreptul la locuință ca fiind un drept al omului, iar această nerecunoaștere s-a concretizat în împiedicarea accesului la justiție. Dreptul de acces la justiție este „inerent înseși noțiunii de drepturi ale omului”.² Pentru a fi titular de drepturi și pentru ca dreptul la locuință să fie tratat ca un drept fundamental al omului, este necesar ca oamenii să își poată revendica drepturile, să poată face cunoscut faptul că au fost privați de anumite drepturi, furnizând informații cu privire la contextul acestei privări și modul în care aceasta a adus atingere demnității lor.

2. Încălcările dreptului la locuință reprezintă un eșec atât din perspectiva administrării justiției, cât și în ceea ce privește elaborarea și aplicarea programelor pentru locuințe. Dacă persoanele care trăiesc în locuințe neadecvate și cele fără adăpost nu au acces la justiție, acestea sunt private de mijloacele necesare pentru a denunța încălcările drepturilor lor, pentru a asigura abordarea cauzelor profunde ale acestor încălcări sau pentru a obține soluționarea adecvată a plângerilor. Acestea nu au posibilitatea de a contesta alegerile și deciziile politice care au creat condițiile în care trăiesc.

3. Locuințele reprezintă un aspect al vieții oamenilor care este foarte susceptibil să necesite accesul la justiție. Cu toate acestea, necesitatea de a permite accesul la justiție pentru respectarea dreptului la locuință nu este recunoscută, în general. În cadrul unui sondaj realizat de organizația World Justice Project în 45 de țări, cele mai frecvente probleme identificate de respondenți ca necesitând accesul la justiție erau, în cea mai mare parte, legate de locuințe.³ Cu toate acestea, atunci când aceeași organizație a evaluat măsura în care statele permiteau justițiabililor accesul la justiție pentru a-și revendica drepturile fundamentale ale omului, dreptul la locuință nu s-a numărat printre drepturile omului luate în considerare.⁴ În Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă, țintele și indicatorii privind accesul la justiție, aferente Obiectivului 16, nu menționează niciun aspect al accesului la justiție pentru respectarea dreptului la locuință. Deși Principiile directe privind afacerile și drepturile omului au fost aplicate în ceea ce privește responsabilitatea întreprinderilor de a asigura accesul la măsuri reparatorii eficiente, sectorul locuințelor rezidențiale – cel mai important sector al afacerilor din lume – a fost ignorat aproape în totalitate.

4. În vederea asigurării accesului la justiție pentru respectarea dreptului la locuință, trebuie așadar să fie repuse în discuție noțiuni de primă importanță legate de ceea ce presupune accesul la justiție. Mai întâi trebuie să se ridice întrebarea ce fel de justiție este necesară pentru a permite revendicarea dreptului la locuință. Este necesar să fie abordate obstacolele procedurale și practice cu care se pot confrunta potențialii solicitanți ai

¹ A se vedea <https://evictionlab.org/national-estimates/>. Aceste estimări privesc doar evacuările din locuințe închiriate, dispuse de instanțe, și executările silite în cazul creditelor ipotecare.

² A/HRC/25/31, pct. 2; a se vedea, de asemenea, A/63/275 pct. 48–67.

³ World Justice Project, *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 45 Countries* (Informații privind accesul la justiție la nivel mondial: rezultatele unui studiu realizat de World Justice Project în rândul populației generale din 45 de țări) (Washington, D.C., 2018). Dacă sunt combinate răspunsurile la întrebările legate de titlurile de proprietate și cele privind accesul la apă și salubritate, reiese clar că problemele legate de locuință sunt cele mai importante pentru respondenți.

⁴ A se vedea <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018/factors-rule-law/fundamental-rights-factor>.

dreptului de acces la instanțe, dar și barierele substanțiale create de faptul că dreptul la locuință nu este protejat în mod corespunzător de legislația existentă, precum și de interpretarea predominantă a acestei legislații și aplicarea sa de către instanțe. Persoanele care trăiesc în așezări informale sau cele fără adăpost percep, cel mai adesea, instanțele ca fiind instituții care dispun evacuări forțate sau le impun sancțiuni care le incriminează, și nu instanțe în fața cărora pot să își revendice dreptul la locuință.

5. Cu toate acestea, în ultimii ani, s-au înregistrat progrese fără precedent în ceea ce privește accesul la justiție pentru respectarea dreptului la locuință, progrese care au pus bazele unei abordări noi și transformatoare. La nivel internațional, dreptul la locuință a fost examinat de către Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, care a adoptat o decizie prin care s-a stabilit un precedent. La nivel național, dreptul la locuință s-a aflat în centrul noii jurisprudențe privind drepturile socioeconomice. La nivel local, promovarea asumării unei responsabilități reale în ceea ce privește dreptul la locuință a devenit o temă centrală a mișcărilor sociale și a inspirat adoptarea de către autoritățile municipale a unor declarații privind drepturile omului.⁵

6. Raportorul special a constatat că, în toate țările, titularii de drepturi înțeleg dreptul la locuință, în esență, astfel cum este definit în legislația internațională privind drepturile omului: „dreptul la un loc în care se poate trăi în siguranță, în liniște și cu demnitate”.⁶ Întrebarea care rezultă, adresată în mod invariabil Raportoarei speciale, este: „Unde putem să ne revendicăm dreptul la locuință?” Primul și cel mai important pas către realizarea dreptului la locuință este ca statele să răspundă la această întrebare și să se asigure că persoanele care doresc să își revendice dreptul la locuință beneficiază de un proces echitabil și de măsuri reparatorii eficiente, prin „toate mijloacele adecvate”, și anume prin intermediul instanțelor, al strategiilor bazate pe drepturi, al instituțiilor pentru drepturile omului și al sistemelor de justiție comunitare și informale.⁷

II. Accesul la justiție ca mijloc de respectare a dreptului la locuință: cadrul normativ

A. Dreptul la locuință ca tot unitar

7. Articolul 8 din Declarația Universală a Drepturilor Omului afirmă că orice persoană are dreptul la o cale de atac efectivă în fața instanțelor naționale competente pentru a contesta acte care încalcă drepturile fundamentale care îi sunt recunoscute prin constituție sau prin lege. Această dispoziție se aplică, fără deosebire, tuturor drepturilor consacrate în Declarația Universală a Drepturilor Omului, inclusiv dreptului la locuință, prevăzut la articolul 25.

8. Faptul că drepturile prevăzute în Declarația Universală a Drepturilor Omului au fost împărțite și incluse în două pacte separate, precum și adoptarea unei proceduri facultative de soluționare a plângerilor doar pentru drepturile civile și politice, atunci când au fost adoptate pentru prima dată cele două pacte, au dat naștere unor dezbateri și au creat confuzie cu privire la obligația de a asigura accesul la justiție și la măsuri reparatorii eficiente pentru a permite realizarea drepturilor economice, sociale și culturale. Acest tratament diferențiat al celor două categorii de drepturi s-a tradus prin restricții privind accesul la justiție ca mijloc de respectare a dreptului la locuință. În general, s-a asigurat accesul la justiție doar în cazul acelor componente ale dreptului la locuință care sunt, în

⁵ A se consulta informațiile despre noua mișcare mondială The Shift, disponibile la adresa www.unhousingrapp.org/the-shift.

⁶ Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, Comentariul general nr. 4 (1991) privind dreptul la o locuință adecvată, pct. 7.

⁷ Raportoarea specială mulțumește statelor, instituțiilor naționale pentru drepturile omului și organizațiilor societății civile pentru contribuțiile lor la prezentul raport. Acestea sunt disponibile la adresa www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AccessToJustice.aspx. Raportoarea specială îi mulțumește, de asemenea, lui Bruce Porter pentru asistența acordată la elaborarea raportului.

același timp, elemente ale drepturilor civile și politice protejate împotriva ingerințelor din partea statului, cum ar fi dreptul de a nu fi supus la tratamente crude și inumane sau dreptul la respectarea vieții private și de familie.

9. Astfel cum a menționat Secretarul General într-un raport din 2013, confuzia inițială privind accesul la justiție ca mijloc de realizare a drepturilor economice, sociale și culturale „a fost depășită, de atunci, în mare măsură”. În ultimele două decenii, „Sistemul Organizației Națiunilor Unite privind drepturile omului a recunoscut în mod constant dreptul la o cale de atac eficientă în cazul încălcării drepturilor economice, sociale și culturale”.⁸ Aceste progrese, care au beneficiat de un sprijin semnificativ din partea societății civile, au culminat cu adoptarea de către Adunarea Generală, prin Rezoluția 63/117, a Protocolului opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, măsură cu privire la care Înaltul Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului a apreciat că a permis reîntregirea „drepturilor omului într-un tot unitar”, punând capăt tratamentului diferențiat al celor două categorii de drepturi.⁹

10. Aceste progrese fără precedent la nivel internațional sunt rezultatul eforturilor depuse de către apărătorii drepturilor omului, la nivel național și regional, pentru promovarea dreptului la locuință. În spatele unor cauze celebre se află femei precum Olga Tellis din India, Irene Grootboom din Africa de Sud și Felisa Alicia Saavedra din Argentina, precum și copii ai străzii precum Villagran Milagra din Guatemala, ale căror experiențe au permis evidențierea legăturii inerente dintre dreptul la locuință și valorile fundamentale ale drepturilor omului legate de dreptul la o viață demnă.¹⁰

11. Tot mai multe state au inclus în constituțiile lor dreptul la locuință ca drept care poate fi invocat în fața unei instanțe și, în jurisdicțiile care nu recunoșteau în mod explicit dreptul la locuință, instanțele au început să ofere măsuri reparatorii eficiente pentru dreptul la locuință, recunoscând faptul că acesta nu poate fi disociat de dreptul la viață.¹¹ Asigurarea accesului la justiție pentru respectarea dreptului la locuință este o chestiune legată mai puțin de protecția constituțională acordată acestui drept și mai degrabă de întrebarea dacă instanțele și guvernele sunt dispuse să recunoască faptul că dreptul la locuință este o componentă esențială a valorilor fundamentale ale drepturilor omului, pe care instanțele trebuie să le protejeze și pentru garantarea cărora trebuie să fie trase la răspundere guvernele.

B. Principiile fundamentale ale noțiunii de acces la justiție ca mijloc de respectare a dreptului la locuință

12. La întrebarea esențială „Unde pot să îmi revendic dreptul la locuință?” trebuie să se răspundă în contextul specific al ordinii juridice interne a unui stat. Deși statele nu au libertatea să hotărască dacă vor sau nu să asigure accesul la justiție pentru a garanta respectarea diferitelor componente ale dreptului la locuință, acestea au posibilitatea să stabilească cele mai bune metode pentru a face acest lucru. Legislația internațională în materia drepturilor omului impune guvernelor și instanțelor o serie de obligații generale în ceea ce privește accesul la justiție pentru respectarea dreptului la locuință, obligații care se bazează pe următoarele 10 principii fundamentale.

⁸ A/HRC/25/31, pct. 2.

⁹ Louise Arbour, „Human rights made whole” (Întregirea drepturilor omului într-un tot unitar), revista organizației media Project Syndicate, 26 iunie 2008.

¹⁰ Curtea Supremă a Indiei, *Olga Tellis și alții împotriva Consiliului Municipal din Bombay*, hotărâre din 10 iulie 1985; Curtea Constituțională a Africii de Sud, *Guvernul Republicii Africa de Sud și alții împotriva Grootboom și a altora*, hotărâre din 4 octombrie 2000; și Curtea Supremă a orașului Buenos Aires, *Comisión Municipal de la Vivienda împotriva Saavedra, Felisa Alicia și alții*, hotărâre din 7 octombrie 2002.

¹¹ A se vedea A/71/310.

Principiul 1 – Accesul la justiție trebuie să fie asigurat prin toate mijloacele adecvate și trebuie să se răspundă nevoilor diferitelor grupuri.

13. Statele trebuie să asigure accesul la justiție pentru respectarea dreptului la locuință prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin legislație, folosind la maximum toate resursele de care dispun și fără discriminare.¹² Accesul la justiție pentru respectarea dreptului la locuință trebuie să fie favorabil incluziunii, ținând seama de circumstanțele specifice ale diferitelor grupuri de persoane. Acest obiectiv poate fi realizat printr-o gamă largă de mecanisme, locații și instituții, inclusiv prin strategii privind locuințele care se bazează pe drepturi, curți de justiție, tribunale de arbitraj abilitate să judece litigii între proprietari și locatari, instituții pentru drepturile omului, mecanisme de soluționare a litigiilor pe cale amiabilă și sisteme de justiție cutumiară.

Principiul 2 – Statele trebuie să asigure exercitarea dreptului la locuință în cadrul sistemului juridic intern, astfel încât dreptul național să ofere cel puțin același nivel de protecție acordat de dreptul internațional al drepturilor omului.

14. Trebuie să se asigure accesul la justiție pentru toate componentele și dimensiunile dreptului la locuință care sunt garantate de dreptul internațional al drepturilor omului, asigurându-se asumarea de către stat a responsabilității pentru îndeplinirea obligațiilor de a respecta, proteja și realiza dreptul la locuință. Accesul la justiție trebuie asigurat nu doar în privința dreptului la un adăpost fizic, ci și în privința dreptului de a trăi într-un cămin sigur și liniștit, în condiții de siguranță, pace și demnitate. Trebuie să fie puse la dispoziție măsuri reparatorii eficiente, pentru a garanta securitatea juridică a proprietății funciare, accesibilitatea economică, condiții adecvate de locuire, disponibilitatea serviciilor, accesibilitatea fizică, localizarea și caracterul adecvat din punct de vedere cultural.¹³

Principiul 3 – Persoanele și grupurile, gospodăriile și comunitățile trebuie să aibă calitatea procesuală de a formula pretenții în justiție și de a participa la toate etapele procedurilor judiciare, inclusiv în ceea ce privește punerea în aplicare a măsurilor reparatorii.

15. Încălcarea dreptului la locuință poate afecta atât indivizii, cât și grupurile. Comunități întregi sunt deseori afectate de planuri de dezvoltare sau evacuări forțate. Prin urmare, accesul la justiție trebuie să se extindă atât la indivizi, cât și la grupuri. Acestea ar trebui să primească sprijin pentru a participa la toate etapele procedurilor aferente cererilor de revendicare a drepturilor, precum și la punerea în aplicare a măsurilor reparatorii. Ar trebui ca grupurilor care sunt interesate de abordarea problemelor sistemice și sunt competente în materie să li se ofere posibilitatea de a interveni în calitate de *amicus curiae* sau să beneficieze de calitatea procesuală de a introduce o acțiune în instanță pentru apărarea interesului public și să li se permită să participe la punerea în aplicare a măsurilor reparatorii.

Principiul 4 – Refuzul accesului la justiție nu poate fi justificat de faptul că dreptul la locuință nu este considerat un drept opozabil în cadrul ordinii juridice interne a statului.

16. Statul care refuză accesul la justiție pentru respectarea dreptului la locuință își încalcă obligația de a asigura măsuri reparatorii eficiente pentru toate drepturile fundamentale ale omului. Acest refuz nu poate fi justificat de faptul că dreptul la locuință sau oricare dintre componentele sale nu este considerat opozabil în ordinea juridică internă, întrucât acest raționament contravine articolului 27 din Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor.¹⁴ Prin urmare, instanțele naționale trebuie să respingă orice argument potrivit căruia o cerere privind dreptul la locuință nu ar trebui să fie soluționată în instanță în cazul în care nu este disponibil niciun organism nejudiciar independent care să

¹² Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, *Ben Djazia și Bellili împotriva Spaniei* (E/C.12/61/D/5/2015), pct. 13.4.

¹³ Comentariul general nr. 4, pct. 8.

¹⁴ „O parte nu poate invoca dispozițiile dreptului său intern pentru a justifica neexecutarea unui tratat.”

examineze cererea. Guvernele ar trebui să se abțină de la invocarea acestui tip de argumente în fața instanțelor naționale sau a organismelor internaționale pentru drepturile omului.

Principiul 5 – Accesul la justiție trebuie să se aplice atât obligațiilor negative, cât și obligațiilor pozitive ale statului, inclusiv obligației de realizare progresivă a dreptului la locuință.

17. Accesul la justiție trebuie să fie posibil atât pentru revendicarea drepturilor pozitive a căror realizare implică alocarea de resurse, de exemplu finanțarea programelor de asistență pentru închirierea unei locuințe sau a programelor de tip „Housing first”, cât și pentru revendicarea drepturilor negative, care presupune contestarea acțiunilor statului care au avut ca rezultat privarea de dreptul la locuință, cum ar fi evacuarea forțată sau demolarea unor locuințe. Orice distincție între cele două categorii de drepturi în ceea ce privește accesul la justiție „este incompatibilă cu principiul indivizibilității și interdependenței celor două seturi de drepturi ale omului”. În plus, aceasta ar „reduce considerabil capacitatea instanțelor de a proteja drepturile celor mai vulnerabile și celor mai dezavantajate grupuri ale societății”.¹⁵

Principiul 6 – Statele pot delega organelor administrative anumite componente ale accesului la justiție pentru respectarea dreptului la locuință, însă trebuie să fie puse la dispoziție măsuri reparatorii judiciare, pentru cazurile în care este necesară folosirea lor.

18. Dreptul la o cale de atac efectivă nu implică întotdeauna accesul la o cale de atac judiciară. Măsurile reparatorii administrative și alte tipuri de măsuri reparatorii, care permit asigurarea respectării dreptului la locuință, pot fi adecvate, cu condiția ca acestea să fie „accesibile, rapide și eficiente și să aibă costuri rezonabile”.¹⁶ În multe state, instanțele administrative sunt competente în materia măsurilor reparatorii ce permit protecția drepturilor, sănătății și siguranței chiriașilor sau a titlurilor de proprietate asupra terenurilor. Cu toate acestea, măsurile reparatorii judiciare ar trebui, în general, să le consolideze și să le completeze pe cele nejudiciare. Ori de câte ori dreptul la locuință „nu poate fi exercitat pe deplin fără intervenția unei autorități judiciare, sunt necesare măsuri reparatorii judiciare”.¹⁷

Principiul 7 – Instanțele trebuie să interpreteze și să aplice dreptul intern în conformitate cu obligațiile statului de a respecta, proteja și realiza dreptul la locuință.

19. Rolul instanțelor și decidenților administrativi este un factor esențial pentru stabilirea respectării de către stat a dreptului la locuință. Instanțele nu sunt doar arbitri neutri care soluționează revendicările drepturilor, ci și gardieni ai acestor drepturi.¹⁸ La fel ca și celelalte puteri ale statului, aparatul judiciar are aceleași obligații ce revin statului, și anume de a respecta, proteja și realiza dreptul la locuință.¹⁹ Prin urmare, puterea judecătorească trebuie să își exercite autoritatea de a interpreta și aplica dreptul intern într-un mod care să promoveze realizarea dreptului la locuință și să asigure măsuri reparatorii eficiente în cazul încălcărilor acestui drept.²⁰ „Neasumarea acestei responsabilități de către instanțe este incompatibilă cu principiul statului de drept, care trebuie considerat întotdeauna ca înglobând respectarea obligațiilor internaționale în materie de drepturi ale omului”.²¹ Atunci când o instanță dispune o evacuare fără să asigure o locuință alternativă sau nu oferă măsuri reparatorii pentru încălcarea dreptului la viață cauzată de lipsa unui adăpost, aceasta încalcă dreptul internațional al drepturilor omului și statul de drept, punând

¹⁵ Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, Comentariul general nr. 9 (1998) privind aplicarea Pactului la nivel național, pct. 10.

¹⁶ Ibid., pct. 9.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ A se vedea Rezoluțiile 29/6 și 31/2 ale Consiliului Drepturilor Omului.

¹⁹ Comitetul pentru drepturile omului, Comentariul general nr. 31 (2004) privind natura obligației legale generale impuse statelor părți la pact, pct. 4.

²⁰ Comentariul general nr. 9, pct. 15.

²¹ Ibid., pct. 14.

astfel statul în situația de nerespectare a obligațiilor sale internaționale privind drepturile omului.

Principiul 8 – Statele trebuie să promoveze luarea unor decizii conforme cu dreptul la locuință.

20. Guvernele și instanțele trebuie să se asigure că exercitarea autorității de stat, deciziile administrative și politicile sunt conforme cu obligațiile statului de a garanta dreptul la locuință. În cazul litigiilor, guvernele ar trebui să promoveze și să adopte interpretări ale dreptului intern care să respecte obligația de a asigura măsuri reparatorii eficiente, inclusiv atunci când acestea se apără împotriva unor pretinse încălcări.²² Autoritățile cu putere discreționară ar trebui să exercite această putere cu respectarea dreptului la locuință, de exemplu prin respingerea unei cereri de evacuare care ar putea avea ca rezultat lipsirea de adăpost sau o cerere de aprobare a unui plan urbanistic zonal care nu contribuie la realizarea dreptului la locuință.

Principiul 9 – Este necesar să se prevadă acordarea de măsuri reparatorii atât pentru încălcările individuale, cât și pentru cele sistemice.

21. Măsurile reparatorii individuale ar trebui să includă, după caz, despăgubiri și reparații pentru orice încălcare a dreptului la locuință, inclusiv dreptul de a se întoarce într-o locuință după o evacuare ilegală. Măsurile reparatorii trebuie, de asemenea, să permită remedierea cauzelor structurale și a politicilor care au dus la încălcare și să ofere garanții privind nerepetarea încălcării. Dacă este cazul, guvernele ar trebui să aibă obligația de a adopta noi legi sau de a modifica legislația existentă, de a aloca resursele necesare sau de a reglementa acțiunile actorilor privați din sectorul locuințelor pentru a remedia cauzele structurale ale încălcărilor dreptului la locuință.

Principiul 10 – Măsurile reparatorii trebuie să fie puse în aplicare de guverne, sub supravegherea instanțelor judecătorești și cu participarea titularilor de drepturi.

22. De prea multe ori, guvernele ignoră măsurile reparatorii dispuse de instanțe cu privire la încălcările dreptului la locuință, indiferent dacă este vorba despre măsuri de prevenire a evacuărilor avute în vedere sau despre implementarea unor strategii eficiente în materie de locuințe pentru a combate încălcările sistemice ale dreptului la locuință. Respectarea de către guverne a deciziilor instanțelor judecătorești și ale organismelor pentru drepturile omului, prin punerea în aplicare a măsurilor reparatorii impuse, este un element fundamental al statului de drept. În cazul în care autoritățile publice sau alte părți au nevoie de timp pentru a pune în aplicare măsuri reparatorii structurale, cum ar fi elaborarea de programe care răspund nevoilor anumitor grupuri în materie de locuințe, măsurile reparatorii ar trebui să prevadă o supraveghere independentă din partea instanțelor sau a altor autorități, termene ferme de executare, obligația de monitorizare și raportare, precum și participarea și consultarea persoanelor afectate.

III. Accesul la justiție ca mijloc de realizare progresivă a dreptului la locuință

A. Criteriul caracterului rezonabil

23. Majoritatea încălcărilor dreptului la locuință rezultă din incapacitatea statelor de a realiza în mod progresiv dreptul la locuință, prin adoptarea unor măsuri adecvate care să remedieze condițiile inacceptabile în care trăiesc unii oameni. Fie că este vorba despre incapacitatea de a pune în aplicare planuri participative de modernizare a așezărilor informale sau de a pune în aplicare planuri de reducere a numărului de persoane fără adăpost și de eliminare a acestei probleme într-un termen rezonabil, faptul că statele nu iau măsuri pozitive pentru a asigura realizarea dreptului la locuință trebuie considerat drept o

²² E/C.12/CAN/CO/4-E/C.12/CAN/CO/5, pct. 11 (b) și 36.

încălcarea a drepturilor omului, care afectează persoane și comunități. Persoanele afectate trebuie să aibă acces la justiție pentru a trage la răspundere statul pentru nerespectarea obligației descrise la articolul 2 alineatul (1) din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, și anume de a acționa „folosind la maximum resursele sale disponibile, pentru ca exercitarea deplină a [dreptului la locuință] să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative”.

24. Adoptarea protocolului opțional la acest pact a permis soluționarea a două probleme esențiale dezbătute în cursul procesului de elaborare. Textul adoptat prevede că cererile înaintate de persoane care au fost afectate de nerealizarea progresivă de către stat a drepturilor prevăzute de pact sunt opozabile.²³ De asemenea, acesta stabilește că, deși există o serie de politici sau măsuri prin intermediul cărora statele pot să asigure respectarea articolului 2 alineatul (1), mijloacele alese în acest scop trebuie să respecte criteriul „caracterului rezonabil”.²⁴

25. Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale a identificat o serie de factori care trebuie să fie luați în considerare la evaluarea caracterului rezonabil. Măsurile trebuie să fie deliberate, concrete și orientate către realizarea dreptului la locuință; să fie puse în aplicare într-un interval de timp rezonabil; să implice alocarea de resurse în conformitate cu standardele internaționale privind drepturile omului; să aibă ca scop remedierea situației precare a persoanelor sau a grupurilor dezavantajate și marginalizate; și să garanteze că procesul decizional este transparent și participativ.²⁵

26. Pentru a putea aprecia caracterul rezonabil, este necesar să fie ascultat punctul de vedere al titularilor de drepturi și să fie analizată situația specifică a acestora, pornind de la ideea potrivit căreia accesul la justiție trebuie să fie asigurat în interesul demnității umane. Textul articolului 8 alineatul (4) din Protocolul opțional se inspiră direct din decizia Curții Constituționale a Africii de Sud în cauza *Grootboom*, în care caracterul rezonabil al politicilor în domeniul locuințelor a fost apreciat în contextul situației lui Irene Grootboom și a altor persoane care locuiau împreună cu copiii lor pe un teren de sport, sub un acoperiș din folii de plastic, fără acces la apă sau la instalații sanitare. Curtea a subliniat că realizarea progresivă nu se reduce la înregistrarea unui succes statistic. Dreptul la o locuință adecvată este recunoscut ca un drept fundamental al omului „pentru că prețuim ființele umane [...] și toate trebuie să fie tratate cu atenție și grijă. Dacă măsurile puse în aplicare, deși sunt considerate un succes din punct de vedere statistic, nu răspund nevoilor celor mai disperate persoane, este posibil ca acestea să nu fie suficiente”.²⁶

27. Prin urmare, criteriul accesului la justiție pentru respectarea dreptului la locuință, prevăzut de dreptul internațional, impune aprecierea măsurilor adoptate în scopul realizării dreptului la locuință atât din perspectiva mijloacelor de care dispune statul, cât și a realității cu care se confruntă reclamantii care își revendică drepturile. Acest criteriu oferă statelor o anumită flexibilitate în ceea ce privește alegerea măsurilor politice specifice, dar se întemeiază în mod ferm pe obligația de a asigura realizarea deplină a dreptului la locuință, în cel mai scurt timp posibil. Astfel cum explică Sandra Liebenberg, aplicarea criteriului caracterului rezonabil nu se rezumă la delegarea către guverne a competenței de a lua decizii politice, ci, mai degrabă, înseamnă să li se ofere solicitanților drepturilor posibilitatea extrem de importantă de a participa la elaborarea și punerea în aplicare a strategiilor și programelor.²⁷

²³ Catarina de Albuquerque și Malcolm Langford, „The origins of the Optional Protocol” (Originile Protocolului opțional) din *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Protocolul opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale: Un comentariu), Malcolm Langford și alții, editori. (Cape Town, Pretoria University Law Press, 2016).

²⁴ Articolul 8 alineatul (4) din Protocolul opțional.

²⁵ Comentariul general nr. 3 (1990) privind natura obligațiilor statelor părți, pct. 2.

²⁶ *Guvernul Republicii Africa de Sud și alții împotriva Grootboom și a altora*, pct. 44.

²⁷ Sandra Liebenberg, „Participatory justice in social rights adjudication” (Justiția participativă în soluționarea cauzelor privind drepturile sociale), *Human Rights Law Review*, vol. 18, numărul 4 (decembrie 2018), pag. 623–649.

28. De asemenea, trebuie să se asigure accesul la justiție atunci când statele limitează exercitarea dreptului la locuință prin măsuri regresive.²⁸ Instanțele și alte autorități decizionale competente trebuie să solicite statului să dovedească faptul că orice astfel de măsură este pe deplin justificată, pe baza unor criterii foarte stricte și ținând seama de maximul de resurse disponibile și de orice alte soluții alternative posibile. Măsurile trebuie să fie necesare și proporționale, să rămână în vigoare doar în măsura în care sunt necesare și să nu ducă la discriminare și trebuie să se garanteze că aceste măsuri nu afectează în mod disproporționat drepturile persoanelor și grupurilor dezavantajate și marginalizate și că grupurilor afectate li se oferă posibilitatea de a participa efectiv la adoptarea acestora. Toate garanțiile juridice privind dreptul la locuință trebuie să se aplice în continuare și trebuie să se asigure accesul la justiție în cazul nerespectării acestora.²⁹

29. Legătura fundamentală dintre plângerile individuale și realizarea progresivă a dreptului la locuință a fost explicată în jurisprudența Comitetului pentru drepturile economice, sociale și culturale referitoare la Protocolul opțional. În cauza *Ben Djazia și Bellili împotriva Spania*, Comitetul a evaluat măsurile adoptate de statul parte în lumina situației unei familii care a rămas fără adăpost după ce a fost evacuată. Comitetul a apreciat că principiul caracterului rezonabil impunea statului să depună „toate eforturile posibile, folosind toate resursele disponibile, pentru a garanta, cu prioritate, realizarea dreptului la locuință al persoanelor care, la fel ca autorii plângerii, se [aflau] într-o situație disperată”.³⁰ În acest scop, era necesar să se acorde atenție atât circumstanțelor individuale, cât și factorilor structurali.³¹ Ca măsură reparatorie, statul parte a fost obligat să realizeze consultări autentice cu familia în cauză, pentru a se asigura că aceasta primește o locuință adecvată, și să elaboreze un plan cuprinzător pentru realizarea progresivă a dreptului la locuință pentru persoanele cu venituri mici, care să prevadă resursele, indicatorii, termenele și criteriile de evaluare necesare în acest scop.³²

B. Aplicarea în dreptul intern

30. Dreptul la locuință ar trebui să fie pus în aplicare în dreptul intern astfel încât să se includă obligațiile de realizare progresivă a acestuia. Constituția Kenyei din 2010 oferă un model util în acest sens, solicitând statului să adopte „măsuri legislative, politice și de altă natură” pentru realizarea progresivă a dreptului la locuință și stabilind principii care permit să se aprecieze dacă alocarea de resurse și măsurile politice sunt conforme cu articolul 8 alineatul (4) din Protocolul opțional.³³

31. În multe țări din America Latină, recursul *amparo* asigură măsuri reparatorii pentru încălcarea dreptului la locuință, inclusiv în cazul încălcărilor legate de obligația de realizare progresivă a acestui drept.³⁴ De exemplu, într-o cauză introdusă de o femeie și de fiul său, rămași fără adăpost, o instanță din Argentina a solicitat guvernului să adopte un plan de eliminare a problemei persoanelor fără adăpost, însoțit de un calendar de punere în aplicare

²⁸ A se vedea Aoife Nolan, Nicholas J. Lusiani și Christian Courtis, „Two steps forward, no steps back? Evolving criteria on the prohibition of retrogression in economic and social rights” (Doi pași înainte, niciun pas înapoi? Criterii în continuă evoluție privind interzicerea măsurilor regresive în privința drepturilor economice și sociale), *Economic and Social Rights After the Global Financial Crisis* (Drepturile economice și sociale după criza financiară globală), Aoife Nolan, editor (Cambridge University Press, 2014), pag. 128–129.

²⁹ E/C.12/2016/1, pct. 4.

³⁰ E/C.12/61/D/5/2015, pct. 17.5.

³¹ Ibid., pct. 17.2.

³² Ibid., pct. 21 litera (d).

³³ Constituția Kenyei, articolul 21 alineatul (2); a se vedea, totuși, Curtea de Apel a Kenyei, *Kenya Airports Authority împotriva Mitu-Bell Welfare Society și alții*, recursul civil nr. 218, hotărârea din 11 aprilie 2013, în care Curtea invocă doctrina „chestiunilor politice” pentru a limita protecția dreptului unei comunități evacuate la o locuință alternativă.

³⁴ Curtea Supremă a Argentinei, *Q.C., S.Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, recurs *amparo*, hotărâre din 24 aprilie 2012; Curtea Constituțională a Ecuadorului, cauza nr. 1207-10-EP, hotărâre din 17 aprilie 2012; și Curtea Constituțională a Columbiei, decizia nr. T-025/04, 17 iunie 2004.

și cu participarea persoanelor afectate de această problemă, și să aloce maximum de resurse disponibile pentru aplicarea acestuia.³⁵

32. Instanțele din India au recunoscut că obligația constituțională de realizare progresivă a dreptului la locuință poate fi dedusă din garanția dreptului la viață.³⁶ Această abordare interpretativă este conformă cu comentariul general privind dreptul la viață, adoptat recent de Comitetul pentru Drepturile Omului, în care s-a recunoscut faptul că dreptul la viață impune adoptarea unor „măsuri adecvate” prin care să fie abordate „condițiile generale din societate, [cum ar fi] lipsa de adăpost”, cu scopul de a garanta condițiile necesare unei vieți demne.³⁷

33. Carta Socială Europeană revizuită a oferit un context important pentru promovarea plângerilor legate de realizarea progresivă a dreptului la locuință. Articolul 31 din Carta revizuită impune statelor să ia măsuri pozitive pentru a favoriza accesul la locuințe adecvate, pentru a preveni și a reduce problema lipsei de adăpost și pentru a asigura locuințe la prețuri accesibile pentru gospodăriile cu venituri mici. În cauza *FEANTSA împotriva Franței*, Comitetul European pentru Drepturile Sociale a clarificat obligația statelor de a „lua măsuri într-un termen rezonabil, asigurând progrese măsurabile și folosind la maximum resursele disponibile”.³⁸ În cauze mai recente a fost abordat dreptul la locuință al comunităților și familiilor de nomazi și de romi și al copiilor neînsoțiți ai acestora.³⁹

34. În ciuda jurisprudenței emergente de la nivel regional și național, măsura în care reclamanții beneficiază de accesul la justiție pentru realizarea progresivă a dreptului la locuință rămâne extrem de limitată. În acest context, asigurarea accesului la justiție constituie o obligație imediată și urgentă. Toate statele trebuie să adopte strategii în materie de locuințe care includ crearea de mecanisme care să permită asumarea de către autorități a responsabilității față de obligațiile de eliminare a problemei persoanelor fără adăpost și de realizare a dreptului la o locuință adecvată pentru toți, în cel mai scurt timp posibil.⁴⁰ Astfel cum s-a menționat în raportul precedent al Raportoarei speciale, aceste obligații juridice ar trebui să fie aliniate la angajamentele asumate în Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă în vederea asigurării unei locuințe adecvate pentru toți până în 2030.⁴¹

³⁵ Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Ramallo, Beatriz y otros c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, hotărâre din 12 martie 2002.

³⁶ Curtea Supremă a Indiei, *Uniunea Poporului pentru Libertăți Civile împotriva Uniunii Indiei și a altora (People's Union for Civil Liberties v. Union of India and Others)*, nr. 196 din 2001, hotărâre din 30 noiembrie 2001; și Înalta Curte din Bombay, *Shivaji Krishna Zunjare împotriva Statului Maharashtra și a altora*, hotărâre din 23 iulie 2004, pct. 6.

³⁷ Comentariu general nr. 36 (2018) privind dreptul la viață, pct. 26.

³⁸ Comitetul European pentru Drepturile Sociale, *Federația europeană a asociațiilor naționale care se ocupă de persoanele fără adăpost (FEANTSA - Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les Sans Abris) împotriva Franței* (plângerea colectivă nr. 39/2006), decizia pe fond din 5 decembrie 2007, pct. 58.

³⁹ Comitetul European pentru Drepturile Sociale, *Forumul European al Romilor și Nomazilor împotriva Republicii Cehe* (plângerea nr. 104/2014), decizia pe fond din 17 mai 2016; *Federația Internațională a Drepturilor Omului (FIDH - Fédération Internationale des Droits de l'Homme) împotriva Irlandei* (plângerea nr. 110/2014), decizia pe fond din 12 mai 2017; și *Comitetul European pentru acțiuni prioritare destinate copiilor și familiilor și aplicate în mediul lor de viață (European Committee for Home Based Priority Action for the Child and the Family - EUROCEF) împotriva Franței* (plângerea nr. 114/2015), decizia pe fond din 24 ianuarie 2018.

⁴⁰ A se vedea Comentariul general nr. 4. A se vedea și OL CAN 2/2018, disponibil în baza de date cu comunicările referitoare la procedurile speciale (www.ohchr.org/en/hrbodies/sp/pages/communicationsreportssp.aspx).

⁴¹ A se vedea A/HRC/37/53.

IV. Accesul la justiție în contextul evacuărilor și strămutărilor

A. Afirmarea statului de drept și încetarea evacuărilor forțate

35. Definiția evacuării forțate, reținută în dreptul internațional al drepturilor omului, se bazează pe refuzul accesului la justiție, acesta din urmă fiind esențial pentru prevenirea unor astfel de evacuări. Evacuarea forțată este definită ca fiind „obligarea unor persoane, familii și/sau comunități să își părăsească împotriva voinței lor, permanent sau temporar, locuințele și/sau terenurile pe care le ocupă, fără să le fie puse la dispoziție sau să li se asigure accesul la forme adecvate de protecție juridică sau de altă natură”.⁴² Această definiție se aplică, de asemenea, îndepărtării persoanelor fără adăpost din locul în care trăiesc. Evacuările forțate constituie o încălcare gravă a dreptului internațional al drepturilor omului și trebuie să fie strict interzise de dreptul intern, iar instanțele judecătorești trebuie să se asigure că această interdicție este respectată. Hotărârile judecătorești trebuie să fie respectate și puse în aplicare pe deplin de către autoritățile statului.⁴³

36. Accesul la justiție trebuie să garanteze că măsura evacuării forțate este pusă în aplicare doar în ultimă instanță, în conformitate cu toate cerințele legale, după consultarea autentică a celor afectați și după ce au fost analizate toate soluțiile alternative viabile, și că nimeni nu va rămâne fără adăpost în urma evacuării. Instanțele trebuie să solicite adoptarea tuturor măsurilor adecvate pentru a garanta, ori de câte ori este posibil, disponibilitatea unor terenuri și locuințe alternative adecvate pentru relocarea persoanelor în cauză.⁴⁴ Victimele evacuărilor forțate trebuie să beneficieze de despăgubiri echitabile și juste pentru pierderea oricărui bunuri personale sau imobile, inclusiv pentru pierderea altor proprietăți sau bunuri.⁴⁵ În măsura în care este posibil, acestea trebuie să primească dreptul de a se întoarce în locuința lor, iar în cazul în care locuința a fost distrusă, aceasta trebuie să fie reconstruită sau înlocuită cu o locuință adecvată.⁴⁶

37. Evacuările forțate și încălcările acestor standarde juridice clare sunt foarte răspândite la nivel mondial. În general, victimele încălcărilor nu au acces la instanțe. De asemenea, uneori, instanțele dispun de evacuări care încalcă legislația internațională în materia drepturilor omului și, în anumite circumstanțe, autoritățile acționează cu sfidarea flagrantă a hotărârilor judecătorești. Organizația „Housing and Land Rights Network” (Rețeaua pentru Dreptul la Locuință și Drepturile Funciare) a documentat demolarea a peste 53 000 de locuințe în India, în cadrul evacuărilor forțate care au avut loc în 2017. 17% din acestea au fost dispuse prin hotărâri judecătorești.⁴⁷ Potrivit unor informații recente primite de Raportorul special, zeci de mii de migranți de la periferia orașului Beijing⁴⁸ și 26 000 de gospodării din Italia⁴⁹ au fost evacuate în 2017, fără să li se ofere locuințe alternative. Modificările aduse recent legislației din Ungaria impun evacuarea forțată a persoanelor fără adăpost din locurile în care trăiesc și plasarea lor obligatorie în detenție după două avertismente.⁵⁰ În Nigeria, aproximativ 30 000 de locuitori ai comunității de pescari Otodo Gbame au fost evacuați forțat din așezarea lor ancestrală și locuințele acestora au fost demolate cu încălcarea unei

⁴² Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, Comentariul general nr. 7 (1997) privind evacuările forțate, pct. 4.

⁴³ Comisia Europeană a Drepturilor Omului, Rezoluțiile 1993/77 și 2004/28.

⁴⁴ A se vedea comentariul general nr. 7; și E/C.12/61/D/5/2015, pct. 13.4 și 15.1–15.2.

⁴⁵ Comentariul general nr. 7, pct. 13.

⁴⁶ A/73/310/Rev.1, pct. 34. A se vedea, de asemenea, A/HRC/4/18, anexa I, și Înalta Curte a Kenyei din Embu, *Ibrahim Sangor Osman împotriva Minister of State for Provincial Administration and Internal Security* (Ministrul de Stat pentru Administrațiile Provinciale și Securitate Internă) hotărârea din 16 noiembrie 2011.

⁴⁷ Housing and Land Rights Network, *Forced Evictions in India in 2017: An Alarming National Crisis (Evacuările forțate care au avut loc în India în 2017: O criză națională alarmantă)*, fișă de informare, februarie 2018.

⁴⁸ JAL CHN 8/2018.

⁴⁹ JAL ITA 3/2018.

⁵⁰ A se vedea www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/AmicusConstitutionalCourtHungary_1.pdf.

hotărâri judecătorești.⁵¹ În mod similar, în Kenya, autoritățile nu au ținut seama de hotărârea judecătorească și au evacuat forțat populația indigenă Sengwer din Embobut, arzând până la temelie 1 800 de locuințe.⁵²

B. Regândirea justiției în contextul evacuării, strămutării și relocării

38. Accesul la justiție în contextul strămutării nu se poate limita la furnizarea unor soluții în cazul unui risc de evacuare sau la posibilitatea de a solicita măsuri reparatorii după ce viețile unor oameni și ale unor comunități au fost prejudiciate iremediabil. Cererile de evacuare a comunităților sunt, de regulă, simptome ale refuzului statelor de a purta un dialog real cu comunitățile pentru a dezvolta soluții alternative care să le respecte drepturile și care să poată fi puse în aplicare în cooperare cu acestea, fără să se recurgă de forță. Accesul la justiție trebuie să fie regândit atât în drept, cât și în practică, pentru a asigura luarea unor decizii care să respecte drepturile omului, încă din primele etape ale oricărui plan de relocare sau de dezvoltare. Dialogul nu trebuie să se reducă la o simplă consultare, ci trebuie să presupună o negociere bazată pe drepturi, fiind necesar să existe posibilitatea de a sesiza instanțele judecătorești atunci când este necesar, pentru a garanta respectarea drepturilor omului.⁵³ Un facilitator care lucrează la o instituție pentru drepturile omului sau în cadrul instituției ombudsmanului poate fi desemnat pentru a supraveghea acest proces.

39. Înainte de aprobarea oricărui plan de dezvoltare, este necesar să fie realizate evaluări ale impactului asupra drepturilor omului.⁵⁴ Aceste evaluări trebuie să implice organizarea de audieri și participarea efectivă a locuitorilor, astfel încât aceștia să beneficieze de posibilitatea de a-și afirma și de a-și revendica dreptul la locuință. În mod similar, angajamentele asumate de instituțiile financiare internaționale și de băncile de dezvoltare în ceea ce privește integrarea drepturilor omului în programele de dezvoltare ar trebui să implice și un dialog bazat pe drepturi cu comunitățile afectate și să asigure accesul la justiție prin proceduri de soluționare a plângerilor.⁵⁵

40. De asemenea, este necesar să se asigure accesul la justiție pentru a aborda cauzele care stau la baza strămutărilor și evacuărilor. În cazul în care un număr mare de gospodării nu își pot permite plata chiriei sau a ipoteci, instanțele ar trebui să solicite guvernelor să ofere asistență financiară și să adopte alte măsuri care să le permită persoanelor în cauză să rămână în locuințele lor. De asemenea, trebuie să fie instituite mecanisme eficiente care să asigure examinarea contestațiilor privind planurile de dezvoltare care ar avea ca rezultat strămutarea unor comunități cu venituri mici.

V. Accesul la justiție ca mijloc de a pune capăt incriminării și discriminării bazate pe situația în materie de locuință a persoanei

41. Deseori, legile și interpretarea și aplicarea lor de către instanțe perpetuează discriminarea și stigmatizarea sistemică împotriva persoanelor fără adăpost sau care locuiesc în așezări informale.⁵⁶ În loc să fie considerate titulare de drepturi care pot solicita măsuri reparatorii pentru încălcările grave ale dreptului la locuință, aceste grupuri de persoane sunt tratate asemenea unor infractori și unor „intruși” care ocupă ilegal terenuri.

⁵¹ UA NGA 4/2016.

⁵² A se vedea contribuția din partea Amnesty International pentru prezentul raport, paginile 6-7.

⁵³ Lucy Williams, „The right to housing in South Africa: an evolving jurisprudence” (Dreptul la locuință în Africa de Sud: o jurisprudență în continuă evoluție), revista de drept *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 45, nr. 3 (primăvara 2014), pag. 827-834.

⁵⁴ A se vedea A/HRC/4/18, anexa I, pct. 28-36.

⁵⁵ C. Daniel și alții, editori, *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Care este partea plină a paharului? Mecanismele de asigurare a responsabilității în ceea ce privește finanțarea proiectelor de dezvoltare) [Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations (Centrul de Cercetare privind Corporațiile Multinaționale), 2016].

⁵⁶ A se vedea A/HRC/31/54 și A/73/310/Rev.1.

42. Accesul la justiție trebuie regândit în conformitate cu dreptul internațional al drepturilor omului, astfel încât să se pună accent pe protejarea și asigurarea dreptului la locuință al persoanelor fără adăpost și al celor care trăiesc în locuințe neadecvate și nu trebuie să fie folosit pentru incriminarea acestora. Consiliul Drepturilor Omului a cerut statelor să ia toate măsurile necesare pentru a abroga legile care incriminează persoanele fără adăpost și pentru a le asigura acestora o cale de atac eficientă și dreptul de acces la justiție.⁵⁷ Organele înființate în temeiul tratatelor Organizației Națiunilor Unite au stabilit că situația socioeconomică, inclusiv lipsa de adăpost, este un criteriu de discriminare interzis în conformitate cu dreptul internațional al drepturilor omului și că sistemele de justiție naționale ar trebui să reflecte această interdicție.⁵⁸ Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale a recunoscut că incriminarea persoanelor fără adăpost constituie o formă de discriminare intersecțională, legată de rasismul sistemic și de colonizarea popoarelor indigene.⁵⁹

43. Comitetul pentru Drepturile Omului a constatat că incriminarea persoanelor fără adăpost poate constitui o încălcare a dreptului de a nu fi supus la tratamente crude, inumane sau degradante, dreptul la libertatea și siguranța persoanei și protecția împotriva arestării sau detenției arbitrare.⁶⁰ Instanțele interne au ajuns la concluzii similare. Instanțele din Statele Unite au invocat protecția constituțională împotriva pedepselor crude și care nu sunt aplicate în mod obișnuit, pentru a anula hotărârile locale prin care s-a interzis dormitul în spații publice și pentru a interzice ridicarea autovehiculelor care servesc drept locuințe pentru încălcarea normelor privind staționarea neregulamentară.⁶¹ Instanțele canadiene au anulat reglementările municipale care împiedicau persoanele fără adăpost să petreacă noaptea în parcuri, în adăposturi improvizate alcătuite din prelate sau cutii de carton, apreciind că acestea încălcau dreptul la viață și dreptul la libertatea și siguranța persoanei.⁶²

44. Deși asigurarea accesului la justiție pentru a contesta evacuarea forțată și incriminarea persoanelor fără adăpost este importantă, este alarmant faptul că instanțele nu au mers mai departe și nu au recunoscut necesitatea adoptării unor măsuri pozitive pentru a asigura accesul la locuințe adecvate. Garantarea dreptului de a trăi într-o cutie de carton sau sub un acoperiș din plastic, în cele mai prospere țări din lume, nu respectă nici pe departe criteriul măsurilor rezonabile impus de dreptul internațional al drepturilor omului. Instanțele trebuie să interpreteze drepturile invocate în aceste cazuri – dreptul la viață, dreptul la siguranța persoanei, dreptul la egalitate sau dreptul de a nu fi supus la tratamente crude și inumane – în concordanță cu obligația statelor de a lua măsuri pozitive pentru a aborda problema lipsei unui adăpost ca pe o încălcare gravă a drepturilor omului.⁶³ Inițiative precum Declarația Europeană a Drepturilor Persoanelor fără Adăpost și mișcarea „Housing Not Handcuffs” (O locuință, nu cătușe) din Statele Unite pledează ferm împotriva incriminării persoanelor fără adăpost, subliniind totodată în mod adecvat faptul că „cel mai important drept pe care îl are o persoană fără adăpost este dreptul de a scăpa de problema lipsei unui adăpost”.⁶⁴

⁵⁷ Rezoluția 31/9. A se vedea, de asemenea, A/HRC/13/20.

⁵⁸ Comitetul pentru Drepturile Omului, *Whelan împotriva Irlandei* (CCPR/C/119/D/2425/2014); și Comentariul general nr. 36, pct. 26.

⁵⁹ A se vedea, de exemplu, CERD/C/USA/CO/7-9.

⁶⁰ CCPR/C/USA/CO/4.

⁶¹ Curtea de Apel a Statelor Unite ale Americii pentru al nouălea Circuit, *Martin și alții împotriva orașului Boise*, aviz din 4 septembrie 2018; și Curtea Supremă a Statului Washington pentru Comitatul King, *Seattle împotriva Steven Gregory Long*, decizie din 2 martie 2018.

⁶² Curtea Supremă a Columbiei Britanice, (*Orașul Abbotsford împotriva Shantz*, hotărâre din 21 octombrie 2015).

⁶³ Pentru o analiză din această perspectivă a cauzelor din Statele Unite, a se vedea Eric Tars și alții, „Can I get some remedy? Criminalization of homelessness and the obligation to provide an effective remedy” (Pot obține o reparație? Incriminarea persoanelor fără adăpost și obligația de a pune la dispoziție o cale de atac eficientă), revista de drept *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 45, numărul 3, pag. 738–771.

⁶⁴ A se vedea www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN_0.pdf; see also <http://housingnohandcuffs.org>.

VI. Asigurarea egalității în ceea ce privește accesul la justiție

45. Victimele încălcării dreptului la o locuință adecvată fac parte din cele mai marginalizate grupuri ale societății. Acestea se confruntă cu o serie de obstacole în calea accesului la justiție, inclusiv cu provocări legate de alfabetizare, educație, sărăcie, discriminare, accesul la reprezentare juridică și capacitatea de a se descurca în cadrul unor sisteme juridice și administrative complexe.⁶⁵ În cazul în care există asistență juridică gratuită, deseori se refuză acordarea acesteia pentru cauze care au ca obiect dreptul la locuință și rareori se acordă o astfel de asistență pentru introducerea unei cereri pe fond cu privire la dreptul la locuință. Din cauza întârzierilor îndelungate în examinarea cauzelor și pronunțarea hotărârilor există riscul ca persoanele aflate în cele mai dificile situații să aibă acces la justiție prea târziu și, prin urmare, ca acest acces să fie inefficient. Barierele lingvistice, culturale și religioase sunt deosebit de acute pentru popoarele indigene, minoritățile etnice și migranți.⁶⁶ Statele trebuie să ia toate măsurile rezonabile pentru a elimina aceste bariere și pentru a asigura accesul cât mai larg la justiție pentru respectarea dreptului la locuință. Instanțele mobile pot asigura accesul la justiție în zonele izolate și ar trebui să fie furnizate servicii comunitare de asistență juridică, asociată cu programe comunitare de educație juridică cu privire la dreptul la locuință și la modalitățile de revendicare a acestuia. Dreptul de acces la justiție pentru respectarea dreptului la locuință necesită abordări specifice pentru diferite grupuri.

46. **Dreptul de acces la justiție al popoarelor indigene** trebuie să fie pus în aplicare în conformitate cu Declarația Națiunilor Unite privind drepturile populațiilor indigene⁶⁷, care afirmă că populațiile indigene au dreptul de a defini și elabora priorități și strategii pentru exercitarea dreptului la locuință, precum și alte programe, prin intermediul propriilor instituții, în măsura în care este posibil. Nicio relocare sau dezvoltare care afectează comunitățile indigene nu poate avea loc fără consimțământul liber, în prealabil și în cunoștință de cauză al acestora.⁶⁸ Statele trebuie să instituie, în cooperare cu populațiile indigene afectate, „un proces echitabil, independent, imparțial, deschis și transparent, care să țină seama în mod adecvat de legile, tradițiile, obiceiurile și formele de proprietate funciară ale populațiilor indigene, pentru a recunoaște drepturile populațiilor indigene legate de pământurile, teritoriile și resursele acestora și pentru a soluționa cererile de revendicare a acestor drepturi” (articolul 27). În mod similar, Convenția Organizației Internaționale a Muncii (nr. 169) privind populațiile indigene și tribale, adoptată în 1989, garantează consultări libere și informate și luarea în considerare a obiceiurilor indigene, atunci când acestea sunt compatibile cu drepturile omului consacrate la nivel internațional. Astfel, populațiile indigene au dreptul la soluționarea cererilor acestora de revendicare a dreptului la terenuri și locuințe într-un mod care respectă propriile legi și tradiții.

47. Sistemele de justiție indigene ar trebui sprijinite pe deplin de către state, astfel încât acestea să poată dezvolta propriile abordări, prin care să fie asigurat dreptul la locuință. Sunt necesare eforturi deosebite pentru a garanta protejarea în egală măsură a drepturilor populațiilor indigene din mediul urban, care trăiesc în afara teritoriilor tradiționale și care, deseori, se confruntă cu problema lipsei unui adăpost sau trăiesc în locuințe neadecvate. O serie de state au integrat aceste norme internaționale în dreptul intern prin intermediul legislației sau prin interpretări judiciare.⁶⁹ Articolul 57 din Constituția Ecuadorului este exemplar în această privință, însă nu a fost pus în aplicare.

⁶⁵ A/67/278, pct. 5–6; a se vedea, de asemenea, contribuția pentru prezentul raport din partea *Defenseur des droits* (Apărătorul drepturilor și libertăților, Franța).

⁶⁶ Julinda Beqiraj și Lawrence McNamara, *International Access to Justice: Barriers and Solutions* (Acces internațional la justiție: Bariere și soluții) [International Bar Association (Asociația Internațională a Barourilor), 2014].

⁶⁷ Pentru mai multe informații privind accesul la justiție al populațiilor indigene în temeiul Declarației, a se consulta A/HRC/27/65.

⁶⁸ Articolele 10, 11, 19, 28 și 32.

⁶⁹ Curtea Interamericană a Drepturilor Omului, *Populația Indigenă Quechua din Sarayaku împotriva Ecuador*, hotărâre din 27 iunie 2012, pct. 164.

48. Unele cereri ale indigenilor de revendicare a dreptului la terenuri și locuințe, care au fost respinse în cadrul mecanismelor naționale, au fost soluționate în cadrul unor mecanisme regionale. În cadrul examinării evacuării comunității Ogiek de pe pământurile ancestrale din Pădurea Mau din Kenya, Curtea Africană a Drepturilor Omului și Popoarelor s-a bazat pe Declarația Națiunilor Unite pentru a recunoaște obligațiile statului de a lua măsuri pozitive pentru a apăra drepturile populațiilor indigene la dezvoltare și cultură și de a rămâne pe teritoriile lor tradiționale.⁷⁰ Curtea Interamericană a Drepturilor Omului a afirmat că relația distinctă pe care o au populațiile indigene cu pământurile, proprietățile și locuințele trebuie să fie integrată în interpretarea și aplicarea dreptului de proprietate, în conformitate cu Convenția Americană a Drepturilor Omului, și a dezvoltat o jurisprudență extinsă cu privire la drepturile populațiilor indigene.⁷¹ În cauza recentă *Populațiile Kaliña și Lokono împotriva Surinamului*, Curtea a constatat că legile din Surinam nu prevedeau măsurile reparatorii necesare pentru protejarea drepturilor funciare colective ale populațiilor indigene, privând popoarele Kaliña și Lokono de terenuri și de accesul la un râu care era esențial atât pentru viața lor culturală, cât și pentru supraviețuirea acestora.⁷² Curtea a dispus adoptarea unor măsuri legislative și de altă natură pentru recunoașterea drepturilor tuturor populațiilor indigene și tribale aflate sub jurisdicția statului.

49. **Femeile** se confruntă cu obstacole sistemice multiple în calea accesului la justiție. Astfel cum a subliniat Comitetul pentru eliminarea discriminării împotriva femeilor, printre aceste obstacole se numără „stereotipizarea de gen, legile discriminatorii, discriminarea intersectorială sau formele agravate de discriminare, cerințele și practicile procedurale și probatorii, precum și incapacitatea de a garanta din punct de vedere sistemic faptul că mecanismele judiciare sunt accesibile din punct de vedere fizic, economic, social și cultural tuturor femeilor”.⁷³ Accesul la justiție pentru respectarea dreptului la locuință al femeilor – astfel cum este descris în rapoartele tematice ale titularilor anteriori de mandat – presupune posibilitatea femeilor de a contesta discriminarea sistemică la care sunt supuse în ceea ce privește terenurile, locuințele și proprietatea⁷⁴ într-o serie de domenii, inclusiv în materie de moștenire, căsătorie, divorț, succesiune și înscriere a titlurilor de proprietate.

50. În cazul în care accesul la justiție în privința locuințelor și terenurilor se bazează pe dreptul cutumiar și practici tradiționale, femeile trebuie să recurgă la sisteme de justiție formale pentru a contesta discriminarea sistemică.⁷⁵ Pe de altă parte, atunci când proprietatea din dreptul cutumiar și regimurile cutumiare ale proprietății funciare sunt înlocuite cu titluri de proprietate oficiale, drepturi de proprietate, regimuri de finanțare și noi regimuri ale proprietății funciare, femeile se confruntă, de asemenea, cu o discriminare sistemică în cadrul sistemelor de justiție formale. Femeilor li se refuză adesea accesul egal la titluri de proprietate, contracte de închiriere sau credite pentru finanțarea locuințelor.⁷⁶ Este necesar să se depună eforturi concertate pentru a le oferi femeilor spațiile și sprijinul necesar în vederea formulării unor cereri de revendicare a egalității efective în toate domeniile legate de locuințe și pentru elaborarea și punerea în aplicare a unor măsuri

⁷⁰ Curtea Africană a Drepturilor Omului și Popoarelor, *Comisia Africană pentru Drepturile Omului și ale Popoarelor împotriva Republicii Kenya* (cererea nr. 006/2012), hotărâre din 26 mai 2017, pct. 126.

⁷¹ Pentru un rezumat, a se vedea Curtea Interamericană a Drepturilor Omului, *Populațiile Kaliña și Lokono împotriva Surinamului*, hotărâre din 25 noiembrie 2015, pct. 129–132.

⁷² *Ibid.*, pct. 152–160.

⁷³ Recomandarea generală nr. 33 (2015) privind accesul femeilor la justiție, pct. 3; a se vedea, de asemenea, Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, Comentariul general nr. 16 (2005) privind dreptul egal pe care îl au bărbații și femeile de a beneficia de toate drepturile economice, sociale și culturale, pct. 21 și 38.

⁷⁴ A se vedea E/CN.4/2006/118 și A/HRC/19/53.

⁷⁵ A se vedea Grupul de lucru pentru femei și drepturile economice, sociale și culturale (DESC) (The Women and ESCR Working Group) al Rețelei Internaționale pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale (International Network for Economic, Social and Cultural Rights - ESCR-Net), „Mapping study on women’s rights related to land, housing and natural resources” (Studiul de cartografiere a drepturilor femeilor legate de terenuri, locuințe și resursele naturale), iulie 2016.

⁷⁶ Ben Cousins și Espen Sjaastad, „Formalisation of land rights in the South: an overview” (Formalizarea drepturilor funciare în Sud: sinteză), revista *Politica privind utilizarea terenurilor (Land Use Policy)*, vol. 26, nr. 1 (ianuarie 2009).

reparatorii inovatoare, la inițiativa femeilor. Ar trebui să fie susținute strategiile de emancipare juridică și de educare în domeniul drepturilor omului la nivel local, destinate femeilor.⁷⁷

51. Pentru a asigura **accesul la justiție al persoanelor cu dizabilități** este necesar ca statele să ia măsuri pozitive, în conformitate cu articolul 13 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, astfel încât să garanteze participarea efectivă a acestora în toate etapele procedurilor legale. Sistemele de justiție trebuie să țină seama atât de obstacolele întâmpinate de persoanele cu dizabilități în ceea ce privește formularea și depunerea revendicărilor legate de dizabilități, cât și de particularitățile revendicărilor privind dreptul la locuință. Soluționarea acestor cereri trebuie să se realizeze în cadrul „paradigmei drepturilor fundamentale ale persoanelor cu dizabilități”, afirmată în Convenție și descrisă în Raportul Raportoarei speciale privind dreptul la locuință al persoanelor cu dizabilități, care pune accent pe demnitate, egalitatea efectivă, accesibilitate și participare, precum și pe garantarea dreptului de a trăi independent în cadrul comunității.⁷⁸

52. **Accesul copiilor la justiție** pentru respectarea dreptului la locuință trebuie să se bazeze pe principiul interesului superior al copilului și necesită emanciparea juridică a copiilor, prin asigurarea accesului la informații și sprijin, într-un mod adecvat vârstei, și a unor mijloace eficiente pentru a le permite să își revendice drepturile.⁷⁹ Trebuie luate măsuri speciale pentru a asigura accesul la justiție al copiilor care trăiesc pe stradă. Potrivit Comitetului pentru drepturile copilului, acesta include „accesul la mecanisme de soluționare a plângerilor individuale, al copiilor înșiși și/sau al adulților care îi reprezintă, precum și accesul la mecanisme de despăgubire judiciare și nejudiciare la nivel local și național, inclusiv la instituții independente pentru drepturile omului”.⁸⁰

53. **Accesul la justiție al minorităților rasiale și etnice** trebuie să abordeze problema intersecției dintre rasismul sistemic și încălcările dreptului la locuință. Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială interzice discriminarea în ceea ce privește locuințele pe criterii de rasă, culoare sau origine națională sau etnică și asigură egalitatea în ceea ce privește exercitarea dreptului la locuință. Discriminarea și evacuările cu care se confruntă comunitățile rome din Europa și numărul disproporționat de persoane afro-americane fără adăpost din Statele Unite sunt exemple ale unei inegalități flagrante în ceea ce privește exercitarea dreptului la locuință, care necesită îmbunătățirea accesului la justiție pentru a permite adoptarea unor măsuri reparatorii structurale. Măsurile reparatorii trebuie să includă măsuri pozitive de soluționare a inegalității sistemice care există în privința condițiilor locative, precum și de prevenire a discriminării rasiale în ceea ce privește accesul la terenuri, ipoteci, locuințe destinate închirierii și servicii. Este necesar să se recunoască faptul că discriminarea pe criterii de rasă și etnie se intersectează cu alte motive de discriminare, inclusiv situația socioeconomică și genul.

54. **Accesul migranților la justiție** implică asigurarea unor măsuri reparatorii eficiente pentru discriminarea sistemică răspândită pe scară largă în ceea ce privește accesul la adăposturi și locuințe publice și private.⁸¹ Migranții trebuie să beneficieze de mijloacele

⁷⁷ United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women) Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Emanciparea Femeii (ONU-femei) și alții, *A Practitioners' Toolkit on Women's Access to Justice Programming: Introduction* (Un set de instrumente pentru practicieni privind accesul femeilor la programele din domeniul justiției: Introducere) (Organizația Națiunilor Unite, 2018). A se vedea, de exemplu, inițiativa instanțelor mobile din Republica Democratică Congo, consultând documentul disponibil la adresa <http://www.southernafricallitigationcentre.org/wp-content/uploads/2017/08/Case-Study-DRC-Mobile-Gender-Courts.pdf>; și inițiativa femeilor din Bangladesh, consultând documentul disponibil la adresa www.angoc.org/wp-content/uploads/2016/01/Women-issue-brief1.pdf.

⁷⁸ A/72/128, pct. 1–7 și 17–19.

⁷⁹ A/HRC/25/35.

⁸⁰ Comentariul general nr. 21 (2017) privind copiii străzii, pct. 22.

⁸¹ Comitetul pentru Eliminarea Discriminării Rasiale, Recomandarea generală nr. 30 (2004) privind discriminarea neresortisanților.

necesare pentru a contesta legile care îi exclud de la accesul la locuințe sociale sau care le interzic proprietarilor privați să le închirieze o locuință. În cazul în care migranții înșiși nu sunt în măsură să depună plângeri în nume propriu, organizațiile care îi reprezintă ar trebui să se ocupe de acest lucru. Migranții trebuie să aibă acces la asistență juridică fără să fie necesară divulgarea statutului lor de imigrant autorităților publice și, după caz, să aibă acces la proceduri de soluționare a plângerilor care păstrează anonimatul. Încălțările dreptului la locuință al migranților nu pot fi justificate ca reprezentând măsuri de descurajare a migrației ilegale.

VII. Accesul la justiție în afara instanțelor

A. Instituții naționale pentru drepturile omului

55. Instituțiile naționale pentru drepturile omului au o responsabilitate clară și un rol esențial în promovarea și asigurarea accesului la justiție pentru respectarea dreptului la locuință. Pentru a fi considerate astfel de instituții, în temeiul principiilor privind statutul instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului (Principiile de la Paris), comisiile pentru drepturile omului, avocații poporului sau avocații din oficiu trebuie să identifice și să analizeze domeniile în care statul nu își respectă obligația de a asigura accesul la justiție în cazul încălcărilor tuturor drepturilor omului. Prin urmare, acestea ar trebui să examineze dispozițiile legislative și administrative referitoare la dreptul la locuință pentru a asigura respectarea cadrului normativ referitor la accesul la justiție, astfel cum este descris mai sus. Deși numeroase instituții naționale pentru drepturile omului nu au reușit să aloce resurse egale drepturilor economice, sociale și culturale, și în special dreptului la locuință, majoritatea dintre ele au autoritatea necesară pentru a aborda problema drepturilor omului în domeniul locuințelor și sunt în măsură să joace un rol esențial în această privință.⁸²

56. Instituțiile naționale pentru drepturile omului ar trebui să monitorizeze realizarea progresivă a dreptului la locuință, să organizeze audieri pentru a se garanta că se ține seama pe deplin de circumstanțele grupurilor marginalizate și să recomande adoptarea de măsuri corective sau politice adecvate de către guverne sau actorii privați.⁸³ În cadrul angajamentului lor față de Obiectivele de Dezvoltare Durabilă, acestea ar trebui să asigure accesul la justiție și respectarea principiului responsabilității pentru realizarea progresivă a obiectivelor, inclusiv în ceea ce privește obiectivele și termenele stabilite în conformitate cu ținta 11.1, pentru a asigura accesul tuturor la locuințe adecvate, sigure și la prețuri accesibile până în 2030.

57. Instituțiile naționale pentru drepturile omului ar trebui să ofere publicului o educație juridică și să furnizeze asistență juridică persoanelor care doresc să își invoce drepturile, pentru a le asigura accesul la justiție pentru revendicarea dreptului la locuință, prin intermediul tuturor mecanismelor existente. Acestea pot asista titularii de drepturi pentru sesizarea instanțelor judecătorești, prin inițierea unor acțiuni în justiție împreună cu titularii de drepturi, prin participarea la proceduri în calitate de terți sau de *amicus curiae*, prin furnizarea probelor necesare cu privire la problemele sistemice sau prin monitorizarea punerii în aplicare a măsurilor reparatorii. Defensoría del Pueblo (Apărătorul drepturilor omului) din Columbia a efectuat vizite la fața locului pentru a consulta direct comunitățile, a transmis autorităților municipale sau naționale informații cu privire la încălcările sistemice ale dreptului la locuință și, ulterior, a introdus acțiuni în justiție strategice

⁸² Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, Comentariul general nr. 10 (1998) privind rolul instituțiilor naționale pentru drepturile omului în protecția drepturilor economice, sociale și culturale; a se vedea, de asemenea, contribuțiile din partea Azerbaidjanului, Columbiei, Franței, Georgiei, Germaniei, Guatemalei, Republicii Nicaragua, Comisiei Sud-Africane pentru Drepturile Omului, Instituției Avocatului Poporului din Turcia și organizației Housing and Land Rights Network pentru elaborarea prezentului raport.

⁸³ A se vedea contribuția din partea Comisiei Sud-Africane pentru Drepturile Omului pentru elaborarea prezentului raport, p. 8.

referitoare la nerespectarea dreptului la locuință, atunci când a fost necesar.⁸⁴ Scottish Human Rights Commission (Comisia Scoțiană pentru Drepturile Omului) joacă un rol important în dezvoltarea unor modele care să asigure punerea la dispoziție a unor măsuri reparatorii eficiente pentru revendicarea dreptului la locuință și a altor drepturi socioeconomice.⁸⁵

B. Mediul de afaceri, drepturile omului și dreptul la o cale de atac

58. Având în vedere amploarea dereglementării și privatizarea din sectorul locuințelor, precum și investițiile fără precedent ale societăților cu capital privat, ale fondurilor de pensii și ale altor actori financiari pe piețele locuințelor, este mai important ca oricând să se garanteze accesul la justiție, pentru ca actorii privați să poată fi trași la răspundere pentru acțiunile lor legate de dreptul la locuință. Este vorba despre o obligație a statelor, și nu despre un aspect care poate fi lăsat la latitudinea actorilor privați și a cărui respectare este opțională. Indiferent de rolul acordat actorilor privați și investitorilor în cadrul sectorului locuințelor, statele nu pot renunța la obligația care le revine de a oferi acces la justiție pentru respectarea dreptului la locuință. Acestea trebuie să adopte „măsuri legislative, administrative, educaționale și de altă natură adecvate”, prin care să se impună obligația ca acțiunile actorilor privați să fie conforme cu realizarea dreptului la locuință și să nu o submineze.⁸⁶

59. Statele trebuie să asigure accesul la măsuri reparatorii eficiente nu numai pentru situațiile în care actorii privați cauzează „prejudicii” sau „aduc atingere drepturilor omului”, astfel cum sunt înțelese acestea în mod tradițional, ci și pentru a garanta realizarea progresivă a dreptului la locuință „prin toate mijloacele adecvate”. Accesul la justiție trebuie să fie disponibil nu numai pentru situațiile în care corporațiile privesc în mod activ persoanele de dreptul la locuință prin evacuări, acapararea de terenuri sau alte „abuzuri”, ci și pentru cazurile în care acțiunile acestora subminează realizarea dreptului la locuință, de exemplu atunci când societățile cu capital privat și societățile de administrare a activelor achiziționează locuințe la prețuri accesibile pentru a dezvolta în locul acestora locuințe luxoase. Persoanele afectate de acțiunile întreprinderilor locale, naționale sau transnaționale, care sunt implicate în dezvoltarea, închirierea, vânzarea și administrarea de locuințe, care investesc în sectorul locuințelor sau care acordă credite pentru locuințe, trebuie să poată avea acces la justiție pentru a le trage la răspundere.

60. Statele au la dispoziție o gamă largă de opțiuni pentru a asigura o astfel de asumare a responsabilității. Constituțiile anumitor state prevăd că dreptul la locuință se aplică în mod direct actorilor privați, permițând accesul la măsuri reparatorii eficiente în cazul în care acțiunile proprietarilor, băncilor și actorilor financiari subminează acest drept.⁸⁷ În alte țări, în care obligațiile constituționale vizează exclusiv guvernele, litigiile constituționale pot obliga autoritățile să impună reglementările necesare. Privatizarea ar trebui, de asemenea,

⁸⁴ A se vedea contribuția din partea Defensoría del Pueblo din Columbia pentru elaborarea prezentului raport.

⁸⁵ Katie Boyle, *Models of Incorporation and Justiciability for Economic, Social and Cultural Rights (Modele de integrare în dreptul intern a normelor internaționale privind drepturile economice, sociale și culturale și posibilitatea de a invoca în instanță drepturile economice, sociale și culturale)* (Edinburgh, Comisia Scoțiană pentru Drepturile Omului, 2018).

⁸⁶ Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale, Comentariul general nr. 24 (2017) cu privire la obligațiile ce revin statelor în temeiul Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, în contextul activităților comerciale, pct. 14.

⁸⁷ A se vedea Aoife Nolan, „Holding non-state actors to account for constitutional economic and social rights violations: experiences and lessons from South Africa and Ireland” (Tragerea la răspundere a actorilor nestatali pentru încălcările constituționale ale drepturilor economice și sociale: experiențe și lecții din Africa de Sud și Irlanda), revista de drept *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, numărul 1 (ianuarie 2014), pag. 61–93.

să fie supusă unui control judecătoresc atunci când contravine realizării progresive a dreptului la locuință.⁸⁸

61. Însă obstacolele cu care se confruntă reclamanții care încearcă să tragă la răspundere corporațiile sunt deseori insurmontabile. Structurile corporative complexe și vâlul corporativ („corporate veil”) care protejează persoanele din spatele acestor structuri corporative sunt preponderente în rândul investitorilor în sectorul locuințelor și sunt dificil de străpuns. Nu există „egalitate a armelor” între comunitățile cu venituri mici și marile societăți cu capital privat. Raportoarea specială a vorbit direct cu chiriașii din mai multe țări care au avut de a face cu aceleași societăți transnaționale cu capital privat, care acționau în calitate de proprietari de la distanță („remote landlords”). Toți au plângeri similare, dar nu au la dispoziție nicio cale de atac.

62. În cazul în care investitorii privați au beneficiat de asistență pentru dezvoltare, accesul la justiție poate fi asigurat prin proceduri de soluționare a plângerilor, prin intermediul instituțiilor financiare internaționale relevante. Biroul Consilierului-mediator (Compliance Advisor/Ombudsman - CAO) responsabil cu aplicarea directivelor în ceea ce privește împrumuturile acordate sectorului privat prin intermediul Băncii Mondiale a investigat mai multe plângeri referitoare la locuințe, inclusiv într-o cauză în care un investitor nu a ținut seama de drepturile locatarilor de la acea vreme, în cadrul unui proiect de dezvoltare.⁸⁹ Cu toate acestea, în general, instituțiile financiare internaționale nu au pus în practică mecanismele de responsabilizare și nu au asigurat accesul efectiv la justiție pentru respectarea dreptului la locuință.⁹⁰

63. În cadrul „celui de-al treilea pilon” al Principiilor directe ale Organizației Națiunilor Unite privind afacerile și drepturile omului – responsabilitatea de a asigura accesul la măsuri reparatorii eficiente – s-a propus instituirea unor măsuri reparatorii eficiente pentru încălcările drepturilor omului, prin intermediul unei combinații de mecanisme judiciare și nejudiciare, care trebuie să respecte normele privind independența, echitatea, transparența și legitimitatea.⁹¹ Părțile interesate ar trebui să fie în măsură să își exprime îngrijorările legate de modul în care se asigură asumarea responsabilității cu privire la respectarea drepturilor omului și de modul în care sunt „remediate efectele negative asupra drepturilor omului”. Mecanismele trebuie să fie dezvoltate în colaborare, trebuie să inspire încredere grupurilor de părți interesate și trebuie să fie echitabile din punct de vedere procedural, să ofere asistență adecvată pentru a permite participarea deplină și să includă termene clare și mijloace de monitorizare a eficienței măsurilor reparatorii. Acestea trebuie să asigure accesul la informație, consiliere independentă și servicii furnizate de experți independenți și să faciliteze participarea și dialogul. Cel mai important, acestea trebuie să garanteze că rezultatele obținute și măsurile reparatorii sunt în acord cu dreptul la locuință și alte drepturi ale omului recunoscute la nivel internațional.

64. În cazul în care aceste mecanisme se axează în mod corespunzător pe asigurarea respectării dreptului la locuință, ele pot juca un rol important în asigurarea accesului la justiție în contextul activităților de dezvoltare și gestionare a locuințelor private. Cu toate acestea, este important ca obligațiile statelor privind drepturile omului să nu fie confundate cu responsabilitatea întreprinderilor: statele au obligația de a reglementa acțiunile actorilor privați și de a asigura accesul la justiție atunci când acțiunile acestor actori au ca rezultat o încălcare a dreptului la locuință. Respectarea dreptului la locuință nu se poate baza pe asumarea unor angajamente voluntare sau pe încheierea unor acorduri de mediere. Dacă este necesar, statele ar trebui să impună actorilor privați obligații pentru a facilita accesul la justiție. Așa cum dezvoltatorilor de locuințe li se poate solicita să adopte măsuri de protecție a mediului sau să realizeze adaptări pentru persoanele cu dizabilități, aceștia pot fi de asemenea obligați, prin lege, să prevadă soluționarea plângerilor privind drepturile

⁸⁸ A se vedea https://www.eldiario.es/madrid/Ana-Botella-Gobierno-condenados-millones-venta-vivienda-fondos-buitre_0_851114898.html.

⁸⁹ A se vedea Compliance Advisor Ombudsman, *Belarus/Strominvest II-01/Minsk*, dosar depus la 24 martie 2016; a se vedea și *Africa de Sud/Lonmin-02/Marikana*, dosar depus la 16 iunie 2015; și *Guinea/Nedbank-01/Kintinian*, dosar depus la 27 aprilie 2017.

⁹⁰ A/73/310/Rev.1, pct. 101–102.

⁹¹ Principiile 25–31.

omului de către organisme independente, acordarea de asistență juridică locatarilor, precum și o monitorizare și un control independente ale punerii în aplicare a căilor de atac.

C. Sisteme de justiție informală și cutumiară

65. Întrucât problemele privind locuințele sunt soluționate, de regulă, în afara instanțelor, deseori la nivel local, este important să se garanteze că sistemele de justiție informală și cutumiară oferă, de asemenea, acces la justiție pentru respectarea dreptului la locuință. Aceste sisteme pot include instanțe de drept cutumiar sau instanțe religioase, autorități locale sau administrative, asistenți juridici comunitari, asociații de chiriași sau proceduri de soluționare colaborativă a litigiilor. În comparație cu instanțele formale, sistemele de justiție informale pot fi mai puțin amenințătoare din punct de vedere cultural și social, mai rapide și mai rentabile, se pot bucura de o legitimitate socială mai mare și pot inspira încredere petenților. De asemenea, acestea pot să fie mai participative, să permită reprezentarea părților interesate în organismele decizionale și pot include strategii de împuternicire în materie de drepturi și o educație în domeniul drepturilor omului la nivel local. Deseori, acestea au competențe specifice pentru soluționarea problemelor locale legate de locuințe, cum ar fi regimurile informale de închiriere a unei proprietăți și de folosire a terenurilor. Atunci când sunt ghidate în mod corespunzător de normele referitoare la drepturile omului, acordând o atenție specială egalității de gen, sistemele judiciare informale sunt capabile să „asigure accesul la justiție al persoanelor și comunităților în cazul în care sistemul de justiție oficial nu are capacitatea necesară să facă acest lucru sau este inaccesibil din punct de vedere geografic”.⁹²

66. În multe state din emisfera sudică, regimurile funciare cutumiare se aplică mării majorității a tranzacțiilor funciare. În aceste contexte, statele ar trebui să integreze procesele informale prin care sunt soluționate la nivel comunitar problemele privind locuințele în sistemele de justiție oficiale, care sunt capabile să asigure respectarea normelor internaționale sau constituționale privind drepturile omului. Este probabil ca prin această abordare combinată să se obțină rezultate mai bune în ceea ce privește drepturile omului.

67. În cursul misiunilor sale, Raportoarea specială a constatat direct beneficiile sistemelor de justiție informale în ceea ce privește dreptul la locuință. De exemplu, în Republica Coreea, municipalitatea din Seoul a înființat o comisie de combatere a încălcărilor drepturilor omului, pentru a permite comunităților și persoanelor să formuleze plângeri cu privire la drepturile omului în fața unui grup de experți format din diferiți oficiali municipali, avocați pentru drepturile omului, persoane cu experiență de viață și asistenți sociali. Comisia investighează încălcările drepturilor omului care au loc la nivelul municipalității și face recomandări în privința acestora. Aceasta lucrează în tandem cu un ombudsman municipal, care, odată ce se stabilește existența unei încălcări, poate să formuleze o plângere oficială și să inițieze o procedură formală.⁹³

68. În Spania, o țară în care se înregistrează un număr uluitor de mare de evacuări, în fiecare lună, din cauza restanțelor la plata creditelor ipotecare sau a chiriei, o mișcare locală de acțiune numită Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) colaborează cu chiriașii pentru a întârzia evacuările și pentru a asigura accesul la locuințe alternative. Din 2013, organizația a împiedicat cel puțin 4 065 de evacuări și aproape toți locatarii au fost relocați.⁹⁴

⁹² *Informal Justice Systems: Charting a Course for Human-Rights Based Engagement (Sistemele de justiție informale: Orientări privind asumarea unui angajament bazat pe drepturile omului)* [New York, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Fondul Națiunilor Unite pentru Copii (UNICEF) și ONU-Femei], p. 11.

⁹³ Introducerea din Manualul de prezentare a guvernancei în domeniul drepturilor omului, publicat de municipalitatea din Seoul, predat Raportoarei speciale în cursul vizitei sale.

⁹⁴ A se vedea <https://afectadosporlahipoteca.com/asesoria-y-recursos/asesoria-colectiva/>.

VIII. Concluzie și calea de urmat pe viitor

69. Accesul la justiție pentru respectarea dreptului la locuință este inseparabil de dreptul la locuință în sine. Prin urmare, toate statele trebuie să răspundă la întrebarea adresată atât de des Raportoarei speciale: „Unde pot să îmi revendic dreptul la locuință?”

70. Statele nu se pot considera campioane ale drepturilor omului, atât timp cât lăasă un număr tot mai mare de persoane să trăiască și să moară pe străzile lor, fără să le pună la dispoziție nicio modalitate de a trage la răspundere guvernele și fără să le asigure accesul la măsuri reparatorii eficiente. A trecut de mult vremea scuzelor, a justificărilor și a ignorării deliberate a problemei refuzului accesului la justiție pentru respectarea dreptului la locuință. Drepturile trebuie să fie însoțite de măsuri reparatorii, iar guvernele trebuie să răspundă în fața titularilor de drepturi.

71. Evacuările flagrante ale persoanelor care trăiesc în așezări informale, nerespectarea hotărârilor judecătorești și a statului de drept, precum și incriminarea celor fără adăpost, sugerează că persoanele al căror drept la locuință este încălcat nu sunt recunoscute și tratate ca membri egali ai familiei umane. Atât timp cât statele refuză accesul la justiție pentru respectarea dreptului la locuință, acestea perpetuează o ierarhie a drepturilor omului, dezvăluind atitudinea discriminatorie potrivit căreia anumite drepturi (și, prin urmare, anumiți titulari de drepturi) sunt mai importante (importanți) decât altele (alții).

72. Accesul la justiție nu se rezumă la solicitarea unei locuințe oferite de stat. Este o chestiune de recunoaștere a demnității inerente persoanelor al căror drept la locuință a fost încălcat, precum și a drepturilor egale și inalienabile ale acestora. Este vorba despre furnizarea unui spațiu consacrat drepturilor omului, în care invocarea dreptului de a trăi cu demnitate și în siguranță este ascultată, examinată și soluționată în mod clar.

73. Crearea unor spații în care dreptul la locuință poate fi invocat este susținută din ce în ce mai mult la nivel mondial. Mișcările sociale, primarii orașelor și un număr tot mai mare de guverne, instituții pentru drepturile omului și instanțe își asumă din nou angajamentul de a asigura respectarea dreptului la locuință și de a-i împuternici pe titularii de drepturi, astfel încât să le permită să își revendice drepturile și să tragă la răspundere toate nivelurile de guvernare, corporațiile transnaționale și alți actori financiari.

74. Accesul la justiție pentru respectarea dreptului la locuință poate fi asigurat în toate statele. Este suficientă asumarea unui angajament în acest sens. În statele care au recunoscut prin Constituție dreptul la locuință, instanțele trebuie să dea viață acestor dispoziții, astfel încât toate componentele dreptului la locuință să poată fi invocate, să facă obiectul soluționării de către instanțe și să fie asigurate măsuri reparatorii eficiente în acest sens. În cazul în care statele nu au recunoscut în mod explicit în Constituție dreptul la locuință, accesul la justiție poate fi obținut prin recunoașterea interdependenței și indivizibilității acestui drept, a dreptului la viață și a altor drepturi.

75. O gamă largă de actori trebuie să elimine din practica generală a drepturilor omului marginalizarea dreptului la locuință și a solicitanților acestuia. Instituțiile naționale pentru drepturile omului, consiliile judiciare, comunitățile juridice și organizațiile internaționale pentru drepturile omului ar trebui să se aplece în fruntea inițiativelor de colaborare care vizează asigurarea accesului la justiție pentru respectarea dreptului la locuință. Cu toate acestea, în cele din urmă, este responsabilitatea statului să ofere tot sprijinul și mecanismele instituționale necesare în acest sens.

76. Asigurarea accesului la justiție pentru respectarea dreptului la locuință rămâne un proces în curs de desfășurare, care trebuie construit de la temelie. Acesta începe atunci când persoanele, grupurile și comunitățile recunosc că situația lor constituie o încălcare a dreptului la locuință și formulează o plângere care are ca obiect drepturile

omului. Pentru a înainta plângerea lor, reclamanții trebuie să fie sprijiniți de comunitățile lor, de avocați, de organizațiile pentru drepturile omului și de alți actori. Este necesar să li se pună la dispoziție un spațiu în care plângerile lor pot fi examinate și soluționate. Și, în cele din urmă, acestora trebuie să li se pună la dispoziție măsuri reparatorii eficiente, care sunt puse în aplicare pe deplin.
