

Opći komentar br. 4: Pravo na adekvatno stanovanje (članak 11., stavak 1. Pakta)

1. Sukladno članku 11. stavku 1. Pakta, države stranke "priznaju svakome pravo na životni standard koji odgovara njemu i njegovoj obitelji, uključujući adekvatnu prehranu, odjeću i stanovanje, kao i pravo na neprekidno poboljšanje životnih uvjeta". Ljudsko pravo na adekvatno stanovanje, koje proizlazi iz prava na adekvatni životni standard, od središnje je važnosti za uživanje svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

2. Odbor je uspio prikupiti veliku količinu informacija koje se odnose na ovo pravo. Od 1979. godine Odbor i njegovi prethodnici pregledali su 75 izvješća koja se bave pravom na adekvatno stanovanje. Odbor je također posvetio dan opće rasprave ovom pitanju na svakoj svojoj trećoj (vidi E/1989/22, paragraf 312.) i četvrtoj sjednici (E/1990/23, paragrafi 281. – 285.). Osim toga, Odbor je pažljivo pratio informacije sakupljene u Međunarodnoj godini skloništa za beskućnike (1987.), uključujući Globalnu strategiju za skloništa do 2000. godine koju je usvojila Generalna skupština svojom rezolucijom 42/191 od 11. prosinca 1987.² Odbor je također pregledao relevantna izvješća i druge dokumente Komisije za ljudska prava i Potkomisije za prevenciju diskriminacije i zaštitu manjina.³

3. Iako širok raspon međunarodnih instrumenata adresira različite dimenzije prava na adekvatno stanovanje,⁴ čl. 11., st. 1. Pakta najopsežnija je i možda najvažnija od relevantnih odredbi.

4. Unatoč činjenici da je međunarodna zajednica često ponavljala važnost punog poštivanja prava na adekvatno stanovanje, i dalje postoji uznemirujuće veliki jaz između standarda postavljenih u članku 11., stavku 1. Pakta i situacije koja prevladava u mnogim dijelovima svijeta. Dok su problemi često posebno akutni u nekim zemljama u razvoju koje se suočavaju s velikim resursnim i drugim ograničenjima, Odbor primjećuje da značajni problemi beskućništva i neadekvatnog stanovanja također postoje u nekim od ekonomski najrazvijenijih društava. Ujedinjeni narodi procjenjuju da više od 100 milijuna ljudi širom svijeta nema dom, a više od milijardu ljudi živi u neadekvatnim uvjetima stanovanja⁵. Nema naznaka da se taj

¹ Sadržano u dokumentu E/1992/23

² Službeni zapisnik Glavne skupštine, Četrdeset treća sjednica, Dodatak br. 8, dodatak (A/43/8/Add.1).

³ Rezolucije Komisije za ljudska prava 1986/36 i 1987/22; izvješća g. Danila Türka, posebnog izvjestitelja Potkomisije (E/CN.4/Sub.2/1990/19, paragrafi 108 – 120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, paragrafi 137 – 139); vidi također rezoluciju Potkomisije 1991/26.

⁴ Vidi, na primjer, članak 25., stavak 1. Opće deklaracije o ljudskim pravima, članak 5. (e) (iii) Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, članak 14., stavak 2. Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, članak 27., stavak 3. Konvencije o pravima djeteta, članak 10. Deklaracije o društvenom napretku i razvoju, odjeljak III (8) Vankuverske deklaracije o ljudskim naseljima, 1976. (Izvješće Habitata: Konferencija Ujedinjenih naroda o ljudskim naseljima (Publikacija Ujedinjenih naroda, prodajni br. E.76.IV.7 i ispravak, poglavlje I)), članak 8., stavak 1. Deklaracije o pravu na razvoj i Preporuku ILO-a o radničkom stanovanju, 1961. (br. 115).

⁵ Vidi fusnotu 2.

broj smanjuje. Čini se jasnim da niti jedna država stranka nije oslobođena značajnih problema jednog ili drugog tipa u vezi s pravom na stanovanje.

5. U nekim slučajevima izvješća država stranaka koje je pregledao Odbor priznaju i opisuju poteškoće u osiguravanju prava na adekvatno stanovanje. Međutim, u većini slučajeva pružene informacije nisu bile dovoljne da bi Odbor mogao dobiti odgovarajuću sliku o situaciji u toj državi. Ovaj opći komentar stoga ima za cilj identificirati neka od glavnih pitanja koja Odbor smatra važnima u vezi s ovim pravom.

6. Pravo na adekvatno stanovanje odnosi se na sve. Dok referenca na "njega i njegovu obitelj" odražava pretpostavke o rodnim ulogama i obrascima ekonomske aktivnosti općeprihvaćenim 1966. kada je Pakt usvojen, danas se ta fraza ne može čitati kao da implicira bilo kakva ograničenja na primjenjivost prava na pojedince ili na domaćinstva kojima upravljaju žene ili druge slične skupine. Stoga se koncept "obitelji" mora shvatiti u širokom smislu. Nadalje, pojedinci, kao i obitelji, imaju pravo na adekvatno stanovanje bez obzira na dob, ekonomski status, pripadnost skupini ili drugu pripadnost te ostale slične čimbenike. Konkretno, uživanje ovog prava ne smije biti podložno bilo kojem obliku diskriminacije u skladu s člankom 2., stavkom 2. Pakta.

7. Po mišljenju Odbora, pravo na stanovanje ne bi trebalo biti tumačeno u uskom ili restriktivnom smislu koje ga svodi, na primjer, na sklonište koje pruža samo krov nad glavom ili ga gleda isključivo kao robu. Umjesto toga, treba ga promatrati kao pravo na život negdje u sigurnosti, miru i dostojanstvu. To je prikladno iz najmanje dvaju razloga. Kao prvo, pravo na stanovanje je integrirano povezano s drugim ljudskim pravima i temeljnim načelima na kojima se temelji Pakt. To "prirodno dostojanstvo ljudske osobe" iz kojeg se prava u Paktu smatraju izvedenima, zahtijeva da se pojam "stanovanje" tumači tako da uzima u obzir niz drugih razmatranja, najvažnije to da pravo na stanovanje treba biti osigurano svim osobama bez obzira na njihove prihode ili pristup ekonomskim resursima. Kao drugo, referenca u članku 11., stavku 1. mora se čitati kao da se odnosi ne samo na stanovanje, već na adekvatno stanovanje. Kao što su to navele i Komisija o ljudskim naseljima i Globalna strategija za skloništa do 2000. godine: "Adekvatno sklonište znači (...) adekvatnu privatnost, adekvatan prostor, adekvatnu sigurnost, adekvatno osvjjetljenje i ventilaciju, adekvatnu osnovnu infrastrukturu i adekvatnu lokaciju u odnosu na rad i osnovne sadržaje – sve po razumnoj cijeni".

8. Dakle, koncept adekvatnosti posebno je značajan u vezi s pravom na stanovanje jer naglašava niz čimbenika koji se treba uzeti u obzir pri utvrđivanju može li se određeni oblik skloništa smatrati "adekvatnim stanovanjem" za potrebe Pakta. Iako je adekvatnost dijelom određena socijalnim, ekonomskim, kulturnim, klimatskim, ekološkim i drugim čimbenicima, Odbor vjeruje da je ipak moguće identificirati određene aspekte prava koje treba uzeti u obzir za ovu svrhu u bilo kojem specifičnom kontekstu. Oni uključuju sljedeće:

(a) *Pravna sigurnost stanarstva*. Stanarstvo može imati različite oblike, uključujući najam (javni i privatni), zadrugarsko stanovanje, zakup, vlasništvo, hitni smještaj i neformalna naselja, uključujući okupiranje zemljišta ili imovine. Bez obzira na vrstu stanarstva, sve osobe trebaju imati određeni stupanj sigurnosti stanarstva koji jamči pravnu

zaštitu od prisilne deložacije, uznemiravanja i drugih prijetnji. Države stranke trebaju stoga odmah poduzeti mjere usmjerene na osiguranje pravne sigurnosti stanarstva za one osobe i domaćinstva koja trenutno nemaju takvu zaštitu, uz iskrene konzultacije s pogođenim osobama i skupinama;

(b) *Dostupnost usluga, materijala, objekata i infrastrukture.* Adekvatna kuća mora sadržavati određene sadržaje neophodne za zdravlje, sigurnost, udobnost i prehranu. Svi korisnici prava na adekvatno stanovanje trebaju imati održiv pristup prirodnim i zajedničkim resursima, sigurnoj pitkoj vodi, energiji za kuhanje, grijanje i osvjetljenje, sanitarijama i prostorima za pranje, sredstvima za skladištenje hrane, odlaganje otpada, odvodnim mjestima i hitnim službama;

(c) *Priuštivost.* Osobni ili kućanski financijski troškovi povezani sa stanovanjem trebaju biti na takvoj razini da zadovoljavanje drugih osnovnih potreba nije ugroženo ili kompromitirano. Države stranke trebaju poduzeti mjere kako bi osigurale da postotak troškova vezanih uz stanovanje općenito bude u skladu s razinama prihoda. Države stranke trebaju uspostaviti subvencije za stanovanje za one koji ne mogu osigurati priuštivo stanovanje, kao i oblike i razine financiranja stanovanja koje adekvatno odražavaju potrebe za stanovanjem. U skladu s načelom priuštivosti, stanari trebaju biti zaštićeni odgovarajućim sredstvima od nerazumnih visina najamnina ili povećanja najamnina. U društvima gdje prirodni materijali predstavljaju glavne izvore građevinskih materijala za stanovanje, države stranke trebaju poduzeti mjere kako bi osigurale dostupnost takvih materijala;

(d) *Stambena prikladnost.* Adekvatno stanovanje mora biti prikladno za stanovanje, u smislu pružanja stanarima adekvatnog prostora i zaštite od hladnoće, vlage, vrućine, kiše, vjetra ili drugih prijetnji zdravlju, strukturnih opasnosti i prijenosnika bolesti. Fizička sigurnost stanara također mora biti zajamčena. Odbor potiče države stranke da sveobuhvatno primijene Zdravstvene principe stanovanja⁶ koje je pripremio WHO, a koje gledaju na stanovanje kao na okolišni čimbenik najčešće povezan s uvjetima za razvoj bolesti u epidemiološkim analizama; tj. neadekvatno i nedostatno stanovanje i životni uvjeti uvijek su povezani s višim stopama smrtnosti i morbiditeta;

(e) *Pristupačnost.* Adekvatno stanovanje mora biti dostupno onima koji na njega imaju pravo. Skupinama koje su u nepovoljnom položaju mora se osigurati potpuni i održivi pristup adekvatnim stambenim resursima. Tako bi takve ugrožene skupine poput starijih osoba, djece, fizički hendikepiranih, terminalno bolesnih, HIV pozitivnih osoba, osoba s trajnim medicinskim problemima, mentalno bolesnih, žrtava prirodnih katastrofa, ljudi koji žive u područjima sklonim katastrofama i drugih skupina trebale imati prioritet u stambenoj sferi. Stambeni zakoni i politike trebali bi u potpunosti uzeti u obzir posebne stambene potrebe ovih skupina. U mnogim državama strankama središnji cilj politike trebalo bi biti povećanje pristupa zemljištu beskućnicima ili osiromašenim segmentima društva. Primjetne vladine obveze trebaju biti razvijene s ciljem potkrjepljivanja prava svih na sigurno mjesto za život u miru i dostojanstvu, uključujući pristup zemljištu kao pravu;

⁶ Ženeva, Svjetska zdravstvena organizacija, 1990.

(f) *Lokacija*. Adekvatne stambene jedinice moraju biti smještene na mjestu koje ostvaruje pristup mogućnostima zapošljavanja, zdravstvenim uslugama, školama, centrima za brigu o djeci i drugim socijalnim sadržajima. To treba biti tako i u velikim gradovima i u ruralnim područjima gdje vremenski i financijski troškovi odlaska na posao i s posla mogu stavljati prevelik teret na budžete siromašnih domaćinstava. Slično tome, stambene jedinice ne bi trebale biti izgrađene na zagađenim mjestima, niti u neposrednoj blizini izvora zagađenja koji ugrožavaju pravo na zdravlje stanovnika;

(g) *Kulturna prikladnost*. Način na koji su stambene jedinice izgrađene, na koji su korišteni građevinski materijali i politike koje ih podržavaju, moraju adekvatno omogućiti izražavanje kulturnog identiteta i raznolikosti stanovanja. Aktivnosti usmjerene na razvoj ili modernizaciju u stambenoj sferi trebale bi osigurati da kulturne dimenzije stanovanja nisu žrtvovane te da su, između ostalog, osigurani i moderni tehnološki sadržaji, gdje je to prikladno.

9. Kao što je gore navedeno, pravo na adekvatno stanovanje ne može se promatrati izolirano od drugih ljudskih prava sadržanih u dva međunarodna pakta i drugim primjenjivim međunarodnim instrumentima. U tom smislu već je spomenut koncept ljudskog dostojanstva i načelo nediskriminacije. Osim toga, potpuno uživanje drugih prava kao što su pravo na slobodu izražavanja, pravo na slobodu udruživanja (kao, na primjer, za stanare i druge skupine u zajednici), pravo na slobodu boravišta i pravo na sudjelovanje u javnom donošenju odluka, neophodno je ako se pravo na adekvatno stanovanje želi ostvariti i održati za sve skupine u društvu. Slično tome, pravo na nepodvrgavanje proizvoljnom ili nezakonitom miješanju u privatnost, obitelj, dom ili korespondenciju predstavlja vrlo važnu dimenziju u definiranju prava na adekvatno stanovanje.

10. Bez obzira na stupanj razvoja bilo koje zemlje, postoje određene mjere koje treba odmah poduzeti. Kao što je priznato u Globalnoj strategiji za skloništa i drugim međunarodnim analizama, mnoge mjere potrebne za promicanje prava na stanovanje zahtijevale bi samo da se vlada suzdrži od određenih praksi i da se obveže na olakšavanje "samopomoći" pogođenih skupina. Ako se takvi koraci smatraju izvan krajnjih granica dostupnih resursa države stranke, svrsishodno je da se što prije zatraži međunarodna suradnja u skladu s člankom 11., stavkom 1. te člancima 22. i 23. Pakta i da se o tome obavijesti Odbor.

11. Države stranke moraju dati dužni prioritet onim društvenim skupinama koje žive u nepovoljnim uvjetima, dajući im posebnu pozornost. Politike i zakonodavstvo prema tome ne bi smjeli biti osmišljeni na način da pogoduju već privilegiranim društvenim skupinama na štetu drugih. Odbor je svjestan da vanjski čimbenici mogu utjecati na pravo na kontinuirano poboljšanje životnih uvjeta i da su se u mnogim državama strankama opći životni uvjeti pogoršali tijekom 1980-ih. Međutim, kao što je navedeno u Općem komentaru br. 2 (1990.) (E/1990/23, dodatak III), unatoč problemima uzrokovanim izvana, obveze prema Paktu i dalje vrijede i možda su još relevantnije tijekom razdoblja ekonomskih restrikcija. Stoga se Odboru čini da bi opće pogoršanje životnih i stambenih uvjeta, izravno pripisivo političkim i zakonodavnim odlukama država stranaka, a u odsustvu popratnih kompenzacijskih mjera, bilo u suprotnosti s obvezama prema Paktu.

12. Iako će se najprikladnija sredstva za postizanje punog ostvarenja prava na adekvatno stanovanje neizbježno znatno razlikovati od jedne države stranke do druge, Pakt jasno zahtijeva da svaka država stranka poduzme sve potrebne mjere u tu svrhu. Ovo će gotovo uvijek zahtijevati usvajanje nacionalne stambene strategije koja, kako je navedeno u stavku 32 Globalne strategije za skloništa, "definira ciljeve za razvoj uvjeta za skloništa, identificira resurse dostupne za postizanje tih ciljeva i najisplativiji način njihove upotrebe te utvrđuje odgovornosti i vremenski okvir za provedbu potrebnih mjera". I zbog relevantnosti i zbog učinkovitosti, kao i kako bi se osiguralo poštovanje drugih ljudskih prava, takva strategija trebala bi odražavati opsežne iskrene konzultacije sa svima na koje ona utječe, uključujući beskućnike, neadekvatno smještene ljude i njihove predstavnike te njihovo sudjelovanje. Nadalje, trebaju se poduzeti mjere kako bi se osigurala koordinacija između ministarstava te regionalnih i lokalnih vlasti kako bi se uskladile povezane politike (ekonomija, poljoprivreda, okoliš, energija itd.) s obvezama prema članku 11. Pakta.

13. Učinkovito praćenje situacije u vezi sa stanovanjem još je jedna obveza s trenutnim učinkom. Kako bi država stranka ispunila svoje obveze prema članku 11., stavku 1., mora pokazati, između ostalog, da je poduzela sve potrebne mjere, bilo sama ili na temelju međunarodne suradnje, kako bi utvrdila puni opseg beskućništva i neadekvatnog stanovanja unutar svoje jurisdikcije. U tom smislu, revidirane opće smjernice o obliku i sadržaju izvješća koje je usvojio Odbor (E/C.12/1991/1) naglašavaju potrebu za "pružanjem detaljnih informacija o onim skupinama unutar (...) društva koje su ranjive i u nepovoljnoj poziciji u vezi sa stanovanjem". One posebno uključuju beskućnike i obitelji, one koji su neadekvatno smješteni i nemaju pristup osnovnim sadržajima, one koji žive u "ilegalnim" naseljima, one koji su podložni prisilnim iseljavanjima i skupine s niskim primanjima.

14. Mjere osmišljene za ispunjenje obveza države stranke u vezi s pravom na adekvatno stanovanje mogu odražavati bilo koju kombinaciju mjera javnog i privatnog sektora koje se smatraju prikladnima. Dok bi u nekim državama javno financiranje stanovanja moglo biti najkorisnije usmjereno na izravnu izgradnju novih stanova, u većini slučajeva iskustvo je pokazalo nesposobnost vlada da u potpunosti zadovolje stambene deficite javno izgrađenim stanovima. Promicanje "strategija omogućavanja" od strane država stranaka, u kombinaciji s punom predanošću obvezama prema pravu na adekvatno stanovanje, trebalo bi stoga biti poticano. U osnovi, obveza je pokazati da su, ukupno gledano, poduzete mjere dovoljne za ostvarivanje prava za svakog pojedinca u najkraćem mogućem roku u skladu s krajnjim mogućnostima svojih raspoloživih resursa.

15. Mnoge od potrebnih mjera uključivat će raspodjelu resursa i političke inicijative opće vrste. Ipak, uloga formalnih zakonodavnih i administrativnih mjera ne bi se ovdje smjela podcijeniti. Globalna strategija za skloništa (paragraf 667.) skrenula je pozornost na vrste mjera koje bi se mogle poduzeti u tom pogledu i na njihovu važnost.

16. U nekim državama pravo na adekvatno stanovanje ustavno je ukorijenjeno. U takvim slučajevima Odbor je posebno zainteresiran saznati pravni i praktični značaj takvog pristupa. Stoga treba pružiti detalje o specifičnim slučajevima i o drugim načinima na koje se takav pristup pokazao korisnim.

17. Odbor vidi mnoge sastavne elemente prava na adekvatno stanovanje kao barem konzistentne s pružanjem domaćih pravnih lijekova. Ovisno o pravnom sustavu, takva područja mogla bi uključivati, ali nisu ograničena na: (a) pravne žalbe usmjerene na sprečavanje planiranih deložacija ili rušenja kroz izdavanje sudskih zabrana; (b) pravne postupke kojima se traži naknada nakon nezakonite deložacije; (c) pritužbe protiv nezakonitih radnji koje provode ili podržavaju stanodavci (bilo javni ili privatni) u vezi s visinom najamnina, održavanjem stana i rasnom ili drugim oblicima diskriminacije; (d) optužbe za bilo koji oblik diskriminacije u dodjeli i dostupnosti pristupa stanovanju; i (e) pritužbe protiv stanodavaca u vezi s nezdravim ili neadekvatnim uvjetima stanovanja. U nekim pravnim sustavima bilo bi prikladno istražiti i mogućnost olakšavanja udruženih tužbi u situacijama koje uključuju značajno povećane razine beskućništva.

18. U tom pogledu, Odbor smatra da su slučajevi prisilne deložacije *prima facie* nespojivi sa zahtjevima Pakta i mogu se opravdati samo u najiznimnijim okolnostima i u skladu s relevantnim načelima međunarodnog prava.

19. Konačno, članak 11., stavak 1. završava obvezom država stranaka da priznaju "bitnu važnost međunarodne suradnje temeljene na slobodnom pristanku". Tradicionalno, manje od 5 posto sve međunarodne pomoći bilo je usmjereno na stanovanje ili ljudska naselja, a često način na koji se takvo financiranje osigurava malo čini za rješavanje stambenih potreba ugroženih skupina. Države stranke, i primatelji i davatelji, trebaju osigurati da značajan dio financiranja bude usmjeren na stvaranje uvjeta koji će dovesti do toga da veći broj osoba bude adekvatno smješten. Međunarodne financijske institucije koje promoviraju mjere strukturne prilagodbe trebale bi osigurati da takve mjere ne ugrožavaju uživanje prava na adekvatno stanovanje. Države stranke trebale bi, prilikom razmatranja međunarodne financijske suradnje, nastojati naznačiti područja relevantna za pravo na adekvatno stanovanje gdje bi vanjsko financiranje imalo najveći učinak. Takvi zahtjevi trebaju u potpunosti uzeti u obzir potrebe i stavove pogođenih skupina.