

Ujedinjeni narodi
Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava
Šesnaesta sjednica, 1997.¹

Opći komentar br. 7: Pravo na adekvatno stanovanje (članak 11., stavak 1. Pakta): Prisilne deložacije

1. U svom općem komentaru br. 4 (1991.) Odbor je primijetio da sve osobe trebaju imati određeni stupanj sigurnosti stanarstva koji jamči pravnu zaštitu od prisilne deložacije, uznemiravanja i drugih prijetnji. Zaključio je da su prisilne deložacije *prima facie* nespojive sa zahtjevima Pakta. Nakon što je razmotrio značajan broj izvješća o prisilnim deložacijama u posljednjim godinama, uključujući slučajeve u kojima je utvrdio da su obveze država članica prekršene, Odbor je sada u mogućnosti pružiti daljnje pojašnjenje u vezi s implikacijama takvih praksi u smislu obveza sadržanih u Paktu.

2. Međunarodna zajednica davno je prepoznala da je pitanje prisilnih deložacija ozbiljno. 1976. godine na Konferenciji Ujedinjenih naroda o ljudskim naseljima primijećeno je da posebnu pozornost treba posvetiti „velikim operacijama čišćenja koje se trebaju provoditi samo kada očuvanje i rehabilitacija nisu izvedivi, a mjere preseljenja su poduzete“.² 1988. godine u Globalnoj strategiji za sklonište do 2000. godine, koju je usvojila Opća skupština u svojoj rezoluciji 43/181, priznata je „temeljna obveza [vlada] da zaštite i poboljšaju kuće i susjedstva, a ne da ih oštete ili unište“.³ Agenda 21 navodi da „ljudi trebaju biti zakonom zaštićeni od nepravedne deložacije iz svojih domova ili sa svoje zemlje“.⁴ U Habitat Agendi, vlade su se obvezale „zaštititi sve ljude od prisilnih deložacija koje su protivne zakonu i pružiti im pravnu pomoć i naknadu, uzimajući u obzir ljudska prava; [i] kada su deložacije neizbježne osigurati odgovarajuće alternativne mogućnosti“.⁵ Komisija za ljudska prava također je naznačila da su „prisilne deložacije teška povreda ljudskih prava“.⁶ Međutim, iako su ove izjave važne, one ostavljaju otvoreno jedno od najkritičnijih pitanja, naime, utvrđivanje okolnosti pod kojima su prisilne deložacije dopuštene te razjašnjavanje vrsta zaštite potrebnih za osiguranje poštivanja relevantnih odredbi Pakta.

3. Korištenje termina „prisilne deložacije“ u nekim je aspektima problematično. Ovaj izraz nastoji prenijeti osjećaj proizvoljnosti i nezakonitosti. Međutim, za mnoge je promatrače referenca na „prisilne deložacije“ tautologija, dok su drugi kritizirali izraz „nezakonite deložacije“ jer pretpostavlja da relevantni zakon pruža odgovarajuću zaštitu prava na stanovanje i sukladnost s Paktom, što nije uvijek slučaj. Slično, predloženo je da je izraz „nepravedne deložacije“ još subjektivniji zbog nepozivanja na bilo kakav pravni okvir.

¹ Sadržano u dokumentu E/1998/22, dodatak IV.

² Izvješće UN Habitata: Konferencija Ujedinjenih naroda o ljudskim naseljima, Vancouver, 31. svibnja – 11. lipnja 1976. (A/CONF.70/15), pogl. II, preporuka B.8, stavak C (ii).

³ Izvješće o radu na jedanaestoj sjednici Komisije za ljudska naselja, dodatak (A/43/8/Add.1), paragraf 13.

⁴ Izvješće Konferencije Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju, Rio de Janeiro, 3. – 14. lipnja 1992., svezak I. (A/CONF.151/26/Rev.1 (sv. I), dodatak II., *Agenda 21*, poglavlje 7.9 (b)).

⁵ Izvješće Konferencije Ujedinjenih naroda o naseljima (Habitat II) (A/CONF.165/14), dodatak II, *The Habitat Agenda*, paragraf 40 (n).

⁶ Rezolucija Komisije za ljudska prava 1993/77, paragraf 1.

Međunarodna zajednica, posebno u kontekstu Komisije za ljudska prava, odlučila je koristiti izraz „prisilne deložacije“ prvenstveno zato što svi predloženi alternativni izrazi također pate od mnogih sličnih nedostataka. Termin „prisilne deložacije“, kako se koristi u ovom općem komentaru, definira se kao trajno ili privremeno uklanjanje pojedinaca, obitelji i/ili zajednica protiv njihove volje iz njihovih domova i/ili sa zemlje koje zauzimaju, bez pružanja i pristupa odgovarajućim oblicima pravne ili druge zaštite. Zabrana prisilnih deložacija se, međutim, ne odnosi na deložacije koje se provode silom u skladu sa zakonom i u skladu s odredbama međunarodnih paktova o ljudskim pravima.

4. Praksa prisilnih deložacija je široko rasprostranjena i pogađa osobe i u razvijenim zemljama i u zemljama u razvoju. Zbog međusobne povezanosti i međuovisnosti koja postoji među svim ljudskim pravima, prisilne deložacije često krše druga ljudska prava. Dakle, dok očito krši prava zajamčena Paktom, praksa prisilnih deložacija može također rezultirati kršenjima građanskih i političkih prava kao što su pravo na život, pravo na sigurnost osobe, pravo na neometano uživanje privatnosti, obitelji i doma te pravo na mirno uživanje vlasništva.

5. Iako se praksa prisilnih deložacija može činiti prisutnom prvenstveno u gusto naseljenim urbanim područjima, ona se također odvija u vezi s prisilnim relokacijama stanovništva, unutarnjim raseljavanjem, prisilnim preseljnjima u kontekstu oružanih sukoba, masovnim egzodusima i pokretima izbjeglica. U svim ovim kontekstima pravo na adekvatno stanovanje i pravo da se ne bude podvrgnut prisilnoj deložaciji može biti prekršeno kroz širok raspon radnji ili propusta koji se mogu pripisati državama strankama. Čak i u situacijama kada je potrebno nametnuti ograničenja takvom pravu, potrebno je potpuno poštivanje članka 4. Pakta kako bi se osiguralo da su sva nametnuta ograničenja „koja propisuje zakon, samo toliko koliko je spojivo s naravi tih [tj. ekonomskih, socijalnih i kulturnih] prava i isključivo radi ostvarivanja općeg blagostanja u demokratskom društvu“.

6. Mnogi slučajevi prisilne deložacije povezani su s nasiljem, kao što su iseljenja koja proizlaze iz međunarodnih oružanih sukoba, unutarnjih sukoba i nasilja u zajednici ili etničkog nasilja.

7. Drugi slučajevi prisilne deložacije događaju se u ime razvoja. Deložacije se mogu provoditi u vezi sa sukobima oko zemljišnih prava, razvojnim i infrastrukturnim projektima poput izgradnje brana ili drugih velikih energetske projekata, mjerama stjecanja zemljišta povezanim s urbanom obnovom, renovacijom stanovanja, programima uljepšavanja gradova, čišćenjem zemljišta za poljoprivredne svrhe, nekontroliranom spekulacijom zemljištem ili održavanjem velikih sportskih događaja poput Olimpijskih igara.

8. U suštini se obveze država stranaka Pakta u vezi s prisilnim deložacijama temelje na članku 11., stavku 1. koji se tumači zajedno s drugim relevantnim odredbama. Konkretno, članak 2., stavak 1. obvezuje države da koriste „sva odgovarajuća sredstva“ za promicanje prava na adekvatno stanovanje. Međutim, s obzirom na prirodu prakse prisilnih deložacija, pozivanje na članak 2., stavak 1. o postupnom postizanju temeljenom na dostupnosti resursa rijetko će biti relevantno. Sama država mora se suzdržati od prisilnih deložacija i osigurati da se zakon provodi protiv njezinih agenata ili trećih strana koje provode prisilne deložacije (kako je definirano u paragrafu 3. iznad). Nadalje, ovaj pristup je pojačan člankom 17., stavkom 1.

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji nadopunjuje pravo da se ne bude prisilno deložiran bez odgovarajuće zaštite. Ta odredba priznaje, između ostalog, pravo na zaštitu od „proizvoljnog ili nezakonitog miješanja“ u nečiji dom. Treba napomenuti da obveza države da osigura poštivanje tog prava nije uvjetovana razmatranjima koja se odnose na dostupne resurse.

9. Članak 2., st. 1. Pakta zahtijeva od država članica da koriste „sva odgovarajuća sredstva“, uključujući donošenje zakonskih mjera, za promicanje svih prava zaštićenih Paktom. Iako je Odbor u svom općem komentaru br. 3 (1990.) naznačio da takve mjere možda nisu neophodne u odnosu na sva prava, jasno je da je legislativa protiv prisilnih deložacija esencijalna osnova na kojoj se može izgraditi sustav učinkovite zaštite. Takva legislativa treba uključivati mjere koje (a) pružaju najveću moguću sigurnost stanarstva za stanare kuća i zemljišta, (b) usklađuju se s Paktom i (c) dizajnirane su za strogo kontroliranje okolnosti pod kojima se deložacije mogu provoditi. Legislativa se također mora primjenjivati na sve agente koji djeluju pod nadležnošću države ili su odgovorni pred njom. Štoviše, s obzirom na sve veći trend prema značajnom smanjenju odgovornosti vlade u stambenom sektoru u nekim državama, države članice moraju osigurati da su zakonodavne i druge mjere adekvatne za sprječavanje i, ako je potrebno, kažnjavanje prisilnih deložacija koje provode privatne osobe ili tijela bez odgovarajućih zaštitnih mjera. Države članice trebaju stoga pregledati relevantnu legislativu i politike kako bi osigurale da su kompatibilni s obvezama koje proizlaze iz prava na adekvatno stanovanje te ukinuti ili izmijeniti bilo koje zakone ili politike koje nisu u skladu sa zahtjevima Pakta.

10. Žene, djeca, mladi, starije osobe, autohtoni narodi, etničke i druge manjine te drugi ranjivi pojedinci i skupine sve nesrazmjerno pate od prakse prisilnih deložacija. Žene su u svim skupinama posebno ranjive s obzirom na opseg zakonske i drugih oblika diskriminacije koja često postoji u vezi s pravima vlasništva (uključujući vlasništvo nad domom) ili pravima pristupa imovini ili smještaju, i njihovu posebnu ranjivost na nasilje i seksualno zlostavljanje kada postaju beskućnice. Odredbe o nediskriminaciji iz članka 2., st. 2. i članka 3. Pakta nameću dodatnu obvezu vladama da osiguraju da, kada se deložacije dogode, budu poduzete odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da nema nijednog oblika diskriminacije.

11. Iako neke deložacije mogu biti opravdane, kao što je u slučaju stalnog neplaćanja stanarine ili oštećenja iznajmljene imovine bez opravdanog razloga, nadležna tijela dužna su osigurati da se one provode na način propisan zakonom koji je u skladu s Paktom i da su svi pravni lijekovi i sredstva dostupni onima koji su pogođeni deložacijom.

12. Prisilna deložacija i rušenje kuće kao kaznene mjere također su nespojivi s normama Pakta. Isto tako, Odbor uzima u obzir obveze sadržane u ženevskim konvencijama iz 1949. i njihovim protokolima iz 1977. koje se odnose na zabrane premještanja civilnog stanovništva i uništavanja privatne imovine, u vezi s praksom prisilnih deložacija.

13. Države članice trebaju osigurati, prije provođenja bilo kakvih deložacija, a posebno onih koje uključuju velike skupine, da su istražene sve izvedive alternative u konzultacijama s pogođenim osobama, s ciljem izbjegavanja ili barem minimiziranja potrebe za korištenjem sile. Pravna sredstva ili lijekovi trebaju biti osigurani onima koji su pogođeni odlukama o deložaciji.

Države članice također trebaju osigurati da svi pojedinci koji su pogođeni imaju pravo na adekvatnu kompenzaciju za svu imovinu, osobnu i stvarnu, koja je obuhvaćena deložacijom. U tom pogledu, bitno je podsjetiti na članak 2., st. 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji zahtijeva od država članica da osiguraju „djelotvoran pravni lijek“ za osobe čija su prava prekršena i obvezu „provođenje pravnog lijeka od strane nadležnih tijela“.

14. U slučajevima kada se deložacija smatra opravdanom, treba se provoditi u strogoj usklađenosti s relevantnim odredbama međunarodnog prava o ljudskim pravima i u skladu s općim načelima razumnosti i proporcionalnosti. U tom pogledu posebno je važno prisjetiti se općeg komentara br. 16 Odbora za ljudska prava koji se odnosi na članak 17. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji navodi da miješanje u nečiji dom može biti samo „u slučajevima predviđenim zakonom“. Odbor je primijetio da zakon „treba biti u skladu s odredbama, ciljevima i svrhom Pakta i treba biti, u svakom slučaju, razuman u konkretnim okolnostima“. Odbor je također naveo da „relevantno zakonodavstvo mora precizno specificirati okolnosti u kojima se takvi postupci mogu dopustiti“.

15. Odgovarajuća proceduralna zaštita i pravi postupak ključni su aspekti svih ljudskih prava, ali su posebno važni u vezi s pitanjem poput prisilnih deložacija koje izravno uključuje velik broj prava priznatih u oba međunarodna pakta o ljudskim pravima. Odbor smatra da proceduralne zaštite koje treba primijeniti u vezi s prisilnim deložacijama uključuju: (a) priliku za iskrene konzultacije s pogođenima; (b) adekvatnu i razumnu obavijest za sve pogođene osobe prije zakazanog datuma deložacije; (c) informacije o predloženim deložacijama i, gdje je primjenjivo, o alternativnoj namjeni za koju će se zemljište ili stambene jedinice koristiti, a koje treba učiniti dostupnim svim pogođenima u razumnom roku; (d) posebno tamo gdje su uključene skupine ljudi, prisutnost vladinih službenika ili njihovih predstavnika tijekom deložacije; (e) da sve osobe koje provode deložaciju budu pravilno identificirane; (f) da deložacije ne budu provedene u posebno lošem vremenu ili noću, osim ako pogođene osobe pristanu na to; (g) pružanje pravnih lijekova; i (h) pružanje, gdje je moguće, pravne pomoći osobama kojima je potrebna za traženje pravne zaštite pred sudovima.

16. Deložacije ne bi trebale rezultirati time da pojedinci postanu beskućnici ili ranjivi na kršenje drugih ljudskih prava. Kada pogođeni nisu u stanju zbrinuti se sami, država članica mora poduzeti sve odgovarajuće mjere, do krajnjih granica svojih raspoloživih resursa, kako bi osigurala da je dostupno adekvatno alternativno stanovanje, preseljenje ili pristup rodnom zemljištu, ovisno o slučaju.

17. Odbor je svjestan da su različiti razvojni projekti financirani od strane međunarodnih agencija unutar teritorija država članica rezultirali prisilnim deložacijama. U tom pogledu, Odbor podsjeća na svoj opći komentar br. 2 (1990.) koji navodi, između ostalog, da bi „međunarodne agencije trebale skrupulozno izbjegavati sudjelovanje u projektima koji, na primjer, (...) promiču i jačaju diskriminaciju pojedinaca ili skupina suprotno odredbama Pakta, ili uključuju velike deložacije ili raseljavanje osoba bez pružanja odgovarajuće zaštite i

naknade. U svakoj fazi razvojnog projekta treba uložiti napore kako bi se osiguralo da su prava sadržana u Paktovima propisno uzeta u obzir.⁷

18. Neke institucije, poput Svjetske banke i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), usvojile su smjernice o preseljenju i/ili relokaciji s ciljem ograničavanja razmjera ljudske patnje povezane s prisilnim deložacijama. Takve prakse često prate velike razvojne projekte, poput izgradnje brana i drugih velikih energetske projekata. Potpuno poštivanje takvih smjernica, utoliko što odražavaju obveze sadržane u Paktu, od ključne je važnosti kako za same agencije tako i za države članice Pakta. Odbor u tom pogledu podsjeća na izjavu u Bečkoj deklaraciji i Akcijskom programu u kojima stoji da „iako razvoj olakšava uživanje svih ljudskih prava, nedostatak razvoja ne može se koristiti kao opravdanje za ograničavanje međunarodno priznatih ljudskih prava“ (Dio I, paragraf 10.).

19. U skladu sa smjernicama za izvještavanje koje je usvojio Odbor, od država članica se traži da dostave razne vrste informacija koje se izravno odnose na praksu prisilnih deložacija. To uključuje informacije vezane za (a) „broj osoba deložiranih u posljednjih pet godina i broj osoba koje trenutno nemaju pravnu zaštitu od proizvoljne deložacije ili bilo koje druge vrste deložacije“, (b) „legislativu koja se odnosi na prava stanara na sigurnost stanovanja, na zaštitu od deložacije“ i (c) „legislativu koja zabranjuje bilo koji oblik deložacije.“⁸

20. Također se traže informacije o „mjerama poduzetim tijekom, između ostalog, programa obnove urbanih područja, projekata preuređenja, poboljšanja lokacija, priprema za međunarodne događaje (Olimpijske igre i druga sportska natjecanja, izložbe, konferencije itd.), kampanja 'lijepi grad' itd., koje garantiraju zaštitu od deložacije ili garantiraju ponovno smještanje na temelju uzajamnog pristanka, za sve osobe koje žive na ili blizu pogođenih lokacija.“⁹ Međutim, malo država članica je uključilo tražene informacije u svoje izvještaje Odboru. Stoga Odbor želi naglasiti važnost koju pridaje primanju takvih informacija.

21. Neke države članice su navele da takve informacije nisu dostupne. Odbor podsjeća da učinkovito praćenje prava na adekvatno stanovanje, bilo od strane vlade u pitanju ili od strane Odbora, nije moguće bez prikupljanja odgovarajućih podataka i traži od svih država članica da osiguraju prikupljanje potrebnih podataka i njihovo uključivanje u izvještaje koje podnose u skladu s Paktom.

⁷ E/1990/23, dodatak III., paragrafi 6. i 8. (d).

⁸ E/C.12/1999/8, dodatak IV.

⁹ *Ibid.*