



ecre

European Council
on Refugees and Exiles



HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

PRAWO CUDZOZIEMCÓW OBJĘTYCH OCHRONĄ MIĘDZYNARODOWĄ DO MIĘSZKANIA

Styczeń 2017

WSTĘP

Dostęp do mieszkania jest podstawowym prawem człowieka i koniecznością. Warunki, w jakich ludzie żyją w dużym zakresie determinują ich zdrowie, samopoczucie, zdolność do zaangażowania się w kształcenie i zatrudnienie, a w konsekwencji – do utrzymania przyzwoitego poziomu życia. Osoby, którym udzielono ochrony międzynarodowej mają prawo dostępu do mieszkania. Jednakże w praktyce zrealizowanie tego prawa może być wyzwaniem. Utrudniony dostęp do lokali socjalnych i brak mieszkań stają się powszechnymi wyzwaniami w Europie, zarówno dla obywateli danego państwa, jak i dla cudzoziemców, którym udzielono ochrony międzynarodowej. Jednakże ci drudzy mają dodatkowo utrudnioną sytuację ze względu na barierę językową, finansową i mniejsze możliwości w poszukiwaniu wsparcia. Powiększająca się w ostatnich latach liczba osób, którym udzielono ochrony międzynarodowej wywiera dodatkową presję na istniejące struktury zajmujące się zapewnianiem mieszkań. W rezultacie coraz więcej cudzoziemców, którzy nie mogą już korzystać z systemu przyjmowania dla osób poszukujących ochrony, popada w nędzę.

Niniejsze opracowanie nie poddaje analizie warunków przyjmowania osób poszukujących ochrony, gdyż te kwestie zostały już należycie udokumentowane¹, natomiast zmiany w Dyrektywie Recepcyjnej gwarantują jeszcze solidniejsze ramy prawne dla ich regulacji². W pierwszej części tego opracowania przeanalizowano prawo do mieszkania odzwierciedlone w instrumentach prawa międzynarodowego i prawa UE, a w drugiej prawo do swobody przemieszczania się i krajowe praktyki rozpraszania osób objętych ochroną międzynarodową, które pozostają w ścisłym związku z prawem do mieszkania. W drugiej części uwzględniono także pewne gwarancje prawa międzynarodowego i europejskiego, które mogą zakwestionować praktyki rozpraszania beneficjentów ochrony międzynarodowej.

1. DOSTĘP DO MIESZKANIA

1.1. PRAWO MIĘDZYNARODOWE

Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.

Konwencja z 1951 r. przewiduje, że uchodźcy powinni mieć dostęp do mieszkania i że powinno się im zapewnić w tym zakresie traktowanie tak korzystne jak to możliwe, a „w każdym razie traktowanie to nie może być mniej korzystne niż udzielane w tych samych okolicznościach cudzoziemcom”³.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przewiduje, że każdy ma prawo do „odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz do stałego polepszania warunków bytowych”⁴. Według Komitetu ONZ ds. Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, odpowiednie mieszkanie musi spełniać pewne wymogi. W szczególności, powinno być wystarczającej jakości, aby zapewnić ochronę przed żywiołami przyrody, odzwierciedlać kulturowe warunki mieszkających⁵, być podłączone do mediów i pozwalać na dostęp do zatrudnienia poprzez odpowiednią infrastrukturę. Ponadto powinno zapewniać ochronę przed przymusową eksmisją i być osiągalne cenowo⁶.

1. ECRE, ‘Reception and Detention Conditions of applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU’, styczeń 2015, dostępne tu: <http://bit.ly/2fGKAAY> oraz ECRE/AIDA, ‘Wrong counts and closing doors, The reception of refugees and asylum seekers in Europe’, marzec 2016, dostępne tu: <http://bit.ly/1UFSKaP>.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), COM (2016) 465.
3. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517, art. 21.
4. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. Dz.U. 1977 nr 38 poz. 169, art. 11.
5. Włączając pojazdy, karawany, obozowiska i inne niestałe struktury.
6. Komitet ONZ ds. Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, ‘General comment No. 4: The right to adequate housing (Art.11 (1))’, UN. Doc. E/1992/23, 13 grudnia 1991 r.

1.2. ŚRODKI PRZYJĘTE PRZEZ RADĘ EUROPY

Europejska Karta Społeczna (Zrewidowana)

Wiele artykułów Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, przyjętej w ramach Rady Europy (dalej: ZEKS) gwarantuje różne stopnie ochrony społecznej, włączając prawo do mieszkania⁷. Art. 19 ZEKS daje pracującym migrantom wyraźne prawo do bycia traktowanym co najmniej tak korzystnie jak obywatele danego państwa w odniesieniu do dostępu do mieszkania. Art. 30 zawiera obowiązek promowania skutecznego dostępu do wielu usług, włączając dostęp do mieszkania. Art. 31 przewiduje prawo do mieszkania i wspomina o obowiązku podejmowania działań, które by promowały dostęp do mieszkań o odpowiednim standardzie, aby zapobiegać i ograniczać bezdomność w celu stopniowego jej likwidowania, a także o czynieniu kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających dochodów⁸.

1.3. PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony w grudniu 2009 r., Karta Praw Podstawowych UE (dalej: Karta) stała się wiążącym katalogiem praw podstawowych⁹ i ma taki sam status jak same Traktaty¹⁰. Karta zawiera wszystkie fundamentalne prawa chronione w UE i poprzez Wyjaśnienia¹¹ zapewnia także informację na temat zakresu tych praw, sprawiając, że stają się one klarowne i przewidywalne. Biorąc pod uwagę, że Karta tworzy część prawa pierwotnego UE, akty prawa pochodnego powinny być interpretowane w jej świetle. Karta zawiera wiele praw, które pomagają jednostkom korzystać z prawa do mieszkania.

Dyrektywa Kwalifikacyjna (przekształcona)

Zgodnie z przekształconą wersją Dyrektywy Kwalifikacyjnej, osobom objętym ochroną międzynarodową dostęp do mieszkania przysługuje „na takich samych zasadach co innym obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym na ich terytorium”¹². Podobny standard zapewnia proponowane Rozporządzenie Kwalifikacyjne¹³.

1.4. PRAWA I ZASADY MAJĄCE ZASTOSOWANIE

W tej części opracowania najpierw poddano analizie istotne pod względem tematu prawa i zasady, które wynikają z Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka (dalej: EKPCz), biorąc pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), a następnie odpowiednie prawa wynikające z Karty i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE). Na końcu skomentowano znajdujące zastosowanie prawa ZEKS.

7. Europejska Karta Społeczna (Zrewidowana), Dz.U. 1999 nr 8 poz. 67. 43 państwa ratyfikowały Zrewidowaną Kartę, ale władze mogą wybrać, które jej postanowienia będą stosować.

8. Państwa, które zaakceptowały art. 31 w całości to: Finlandia, Francja, Włochy, Holandia, Norwegia, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Szwecja i Turcja, częściowo zaakceptowały go: Andora, Łotwa, Litwa i Ukraina (stan na styczeń 2015 r.) więcej informacji: <http://bit.ly/2f0082d>.

9. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01), 14 grudnia 2007 r.

10. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) (2008/C 115/01), 13 grudnia 2007 r., art. 6.

11. Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (2007/C 303/17)

12. Dyrektywa 2011/95/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona), art. 32.

13. Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi COM (2016) 466, art. 33.

Prawo do godności (art. 1 Karty) i Zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania (art. 4 Karty)

Państwa nie mają absolutnego obowiązku zapewnienia mieszkania osobom objętym ochroną międzynarodową, ale w pewnych okolicznościach mają obowiązek zapobieżenia temu, aby osoby te popadły w nędzę. ETPCz nie wykluczył możliwości, że jednostki mogą polegać w tym kontekście na art. 3 EKPCz w sytuacji, gdy są całkowicie zależne od państwa. Naruszenie prawa do godności (które obecnie jest odzwierciedlone w art. 1 Karty) w połączeniu z zakazem nieludzkiego lub poniżającego traktowania, może sprawić, że państwo będzie zobowiązane zapewnić mieszkanie beneficjentom ochrony międzynarodowej, mając na uwadze dodatkowe okoliczności sprawiające, że wymagają oni szczególnej ochrony (takie jak np. brak dostępu do rynku pracy).

W dwóch sprawach, które ostatecznie zostały oddalone, ETPCz uznał, że państwo jest odpowiedzialne za niedoprowadzenie do tego, aby jednostka popadła w nędzę. W sprawie Budina p. Rosji, Trybunał zważył, że „nie można wykluczyć, że państwo będzie odpowiedzialne za traktowanie jednostki, która polegając wyłącznie na wsparciu oferowanym przez to państwo, znalazła się w sytuacji poważnego niedostatku i niezaspokojenia potrzeb z godnością ludzką”¹⁴. W sprawie Larioshina p. Rosji, Trybunał uznał, że kwestia dalece niewystarczającej emerytury i innych świadczeń socjalnych może podlegać pod art. 3 EKPCz, jednak w tej konkretnej sprawie warunki nie zostały spełnione¹⁵.

Prawo do godności i zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania mogą również być związane z zasadą non-refoulement, zakazując odesłania osoby do państwa, w którym skazana byłaby na nędzę, jak orzekł ETPCz w sprawie M.S.S p. Belgii i Grecji¹⁶. Przed sądami krajowymi państw członkowskich pojawiło się wiele spraw, w których kwestionowano nakaz powrotu osoby do państwa, w którym otrzymała ochronę międzynarodową, lecz w którym istniało ryzyko, że osoba ta stanie się bezdomna i popadnie w nędzę. Orzecznictwo sądów się różniło w zależności od państwa. W Niemczech sądy wstrzymywały transfery do Bułgarii opierając się na oświadczeniu niemieckiego Federalnego Biura ds. Zagranicznych z lipca 2015 r. stwierdzającym, że osoby objęte ochroną uzupełniającą stają się bezdomne i popadają w nędzę po powrocie do Bułgarii. Niemieckie sądy orzekały, że z uwagi na ryzyko wykorzystania przez właścicieli nieruchomości, wysoki poziom bezrobocia połączony z brakiem kursów językowych i integracyjnych oraz brak perspektyw poprawy tej sytuacji przez rząd Bułgarii, osoby odesłane tam będą narażone na ryzyko naruszenia art. 3 EKPCz lub art. 4 Karty¹⁷. Podobne orzeczenia zapadły w Danii¹⁸. W sprawach tych położono nacisk na status wnioskodawcy (ochrona uzupełniająca, a nie status uchodźcy) oraz na indywidualne uwarunkowania, włączając stan zdrowia.

W innej niemieckiej sprawie sąd uznał, że uchodźca nie powinien być odesłany do Grecji i wziął pod uwagę okoliczność, że w tym państwie osoby objęte ochroną międzynarodową nie mają dostępu do rynku pracy, brakuje wsparcia integracyjnego i pomocy społecznej. Ponadto sąd podniósł, że jako uchodźca, osoba ta

14. ETPCz, Budina p. Rosji, skarga nr 45603/05, 18 czerwca 2009 r.

15. ETPCz, Larioshina p. Rosji, skarga nr 56869/00 23 kwietnia 2002 r. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny, w sprawie poziomu świadczeń, który powinni otrzymywać cudzoziemcy ubiegający się o ochronę międzynarodową stwierdził, że „jeśli osoby nie mają niezbędnych środków pozwalających na godną egzystencję ... państwo jest zobowiązane, w ramach ochrony godności ludzkiej, zapewnić, że środki materialne są dostępne dla potrzebujących”. Dalej sąd dał pewne wskazówki co do tego jakie świadczenia są konieczne, aby zapewnić godną egzystencję, czyli: „minimalny poziom utrzymania w kontekście poszanowania praw podstawowych, który obejmuje zarówno fizyczną egzystencję jednostki (wyżywienie, odzież, wyposażenie domu, schronienie, ogrzewanie i zdrowie), jak i szanse utrzymania związków międzyludzkich oraz minimalny poziom uczestniczenia w społecznym, kulturalnym i politycznym życiu, ponieważ istota ludzka egzystuje w kontekście związków międzyludzkich”. Ten minimalny standard został oparty o standard życia w Niemczech. BVerfG, 1 BvL 10/10 1 BvL 2/11, 18 lipca 2012 r.

16. ETPCz, M.S.S p. Belgii i Grecji, skarga nr 30696/09, 21 stycznia 2011 r. Zobacz również ETPCz, Tarakhel p. Szwajcarii, skarga nr 29217/12, 4 lipca 2014 r.

17. W tej sprawie nie udzielono wnioskodawcom status automatycznie, pozwolono im wnioskować o ochronę międzynarodową i raczej udzielano im innego rodzaju ochrony na podstawie art. 3 EKPCz. Zob. np. Sąd Administracyjny w Osnabrück, decyzja z 4 stycznia 2016 r., Az.5 A 83/15 See Annex Auswärtiges Amt, Amtshilfeersuchen in Asyl und Rückführungsangelegenheiten, 508-9-516,80 / 48488, 23 July 2015; Dr. V. Ilareva, Bericht über die derzeitige rechtliche, wirtschaftliche und soziale Lage anerkannter Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigter in Bulgarien Erstellt, 27 sierpnia 2015 r. Zob. także Sąd Administracyjny w Saarland, decyzja z 4 stycznia 2016 r., Az. 3K 86/ 15; Sąd Administracyjny w Oldenburg, decyzja z 4 listopada 2015 r., 12 A 498/15; Sąd Administracyjny w Osnabrück, decyzja z 17 grudnia 2015 r., 5 B 432/15; Sąd Administracyjny w Münster, decyzja z 22 października 2015 r., Az. 8 K 436 / 15.A; Sąd Administracyjny w Darmstadt, decyzja z 30 lipca 2015 r., 4 K 1035 14.DA.A; Sąd Administracyjny w Meiningen, decyzja z 26 stycznia 2015 r., 1 E 20386/14 Me; Sąd Administracyjny w Oldenburg, decyzja z 27 stycznia 2015 r., 12 B 245/15; Sąd Administracyjny w Meiningen, decyzja z 25 listopada 2014 r., 1 K 20146/14 Me; Sąd Administracyjny w Kassel, decyzja z 8 września 2014 r., 5 L 1415/14.KS.A; Sąd Administracyjny w Meiningen, decyzja z 25 listopada 2014 r., 1 K 20120/14 Me i 1 K 20122/14 Me.

18. ECRE/ELENA, Warunki przyjmowania, detencja i gwarancje proceduralne dla cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej i zakres przyznawanej ochrony w Bułgarii, dostępna tu: <http://bit.ly/2dUAFaN>.

nie może polegać na rodzinie czy świadczeniach z zakresu ochrony społecznej. Brak dostępu do pomocy społecznej i rynku pracy pociąga za sobą natomiast brak dostępu do ochrony zdrowia i mieszkania. W rezultacie sąd stwierdził, że wnioskodawca nie powinien być do Grecji odesłany z powodów humanitarnych¹⁹.

Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 Karty)

Prawo do poszanowania życia prywatnego może być powołane w kontekście dostępu do mieszkania, w szczególności jeśli państwo odmawia udzielenia wsparcia w dostępie do mieszkania. Ograniczenia w korzystaniu z prawa do poszanowania życia prywatnego są dopuszczalne, ale zgodnie z art. 8(2) EKPCz ma to miejsce wtedy, gdy ograniczenia te są przewidziane w ustawie i są konieczne w demokratycznym społeczeństwie. W sprawie *Marzari p. Włochom*, która to skarga została ostatecznie uznana za niedopuszczalną, ETPCz ustanowił następującą zasadę: chociaż art. 8 nie gwarantuje, że każdy problem z mieszkaniem zostanie rozwiązany przez władze, odmowa przyznania wsparcia w tym zakresie osobie, która cierpi na poważną chorobę, może w pewnych okolicznościach być rozpatrywana w kontekście naruszenia art. 8 Konwencji, biorąc pod uwagę wpływ takiej decyzji na życie prywatne jednostki²⁰.

Co do zasady, w sprawach, w których osoba ma być eksmitowana przez instytucje publiczne lub lokal ma zostać przejęty, art. 8 EKPCz znajduje zastosowanie. Jednakże, te działania mogą być usprawiedliwione jako prawnie dopuszczalna ingerencja w związku z tym, że są przewidziane przez prawo, konieczne w demokratycznym społeczeństwie i proporcjonalne w stosunku do celu, jaki ma zostać osiągnięty²¹. W sprawie *Stankova p. Słowacji*, ETPCz uznał, że eksmisja przez władze spełniła te wymogi, ale przez brak zapewnienia alternatywnego lokum, była w efekcie nieproporcjonalna i niezgodna z prawem do poszanowania życia prywatnego, życia rodzinnego i domu²².

Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34 Karty)

Zgodnie z art 34(3) Karty, w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków²³.

TSUE polegał na tym artykule Karty, gdy orzekł w sprawie zakresu obowiązku państwa do zapewnienia mieszkania obywatelowi państwa trzeciego w sprawie *Kamberaj*. Sprawa dotyczyła włoskiego mechanizmu podziału funduszy przeznaczonych na dodatki mieszkaniowe, który zastrzega dla obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi traktowanie mniej korzystne niż dla obywateli UE. Cudzoziemiec argumentował, że mechanizm narusza Dyrektywę dotyczącą Rezydentów Długoterminowych UE, która nakazuje traktować rezydentów na równi z obywatelami (art. 11(4) Dyrektywy²⁴). Kolejną kwestią było ustalenie, czy dodatki mieszkaniowe stanowią część „świadczeń podstawowych”, ponieważ stosowanie zasady równego traktowania mogło być ograniczone do tego rodzaju świadczeń. TSUE uznał, że zgodnie z art. 34 Karty, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. Dodatek mieszkaniowy został ustalony dla tego celu, więc nie może być uznany za niebędący „świadczeniem podstawowym” w rozumieniu art. 11(4) Dyrektywy o Rezydentach Długoterminowych UE²⁵. TSUE podkreślił fundamentalny charakter dodatku mieszkaniowego uznając, że podstawowe potrzeby jednostki to m.in. wyżywienie, mieszkanie i zdrowie.

19. VG Magdeburg, 9 A 594/15 MD, 13 lipca 2016 r.

20. ETPCz, *Marzari p. Włochom*, skarga nr 36448/97, 3 maja 1999 r., par. 179.

21. Zob. ETPCz, *Connors p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 66746/01, 27 maja 2004 r.; ETPCz, *Chapman p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 27238/95, 18 stycznia 2001 r. i ETPCz, *Beard p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 24882/94, 18 stycznia 2001 r.

22. ETPCz, *Stanková p. Słowacji*, skarga nr 7205/02, 9 października 2007 r.

23. Zgodnie z Wyjaśnieniami do Karty, art. 34(3) czerpie z art. 13 Europejskiej Karty Społecznej i art. 30 i art. 31 Europejskiej Karty Społecznej Zrewidowanej i punktu 10 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. W efekcie wykładnia tego artykułu powinna polecać na ZEKS i orzecznictwie na jej podstawie.

24. Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, art. 11(4).

25. TSUE, sprawa C-571/10 *Kamberaj p. IPES*, 23 kwietnia 2012 r., par. 92.

Zgodnie z przekształconą Dyrektywą Kwalifikacyjną, osoby objęte ochroną międzynarodową mają dostęp do mieszkania w takim samym zakresie jak inni cudzoziemcy przebywający legalnie w danym państwie. Jednakże dyrektywa przewiduje także, że państwo ma obowiązek zapewnienia beneficjentom ochrony międzynarodowej niezbędnej pomocy społecznej, równoważnej pomocy zapewnianej obywatelom. Państwo może ograniczyć pomoc społeczną do podstawowych świadczeń²⁶. Podczas gdy TSUE w powyższej sprawie ostatecznie pozostawił sądowi włoskiemu uznanie, czy dodatek mieszkaniowy kwalifikuje się jako świadczenie o charakterze podstawowym, wskazał jednak, że sąd włoski powinien wziąć pod uwagę cel świadczenia podstawowego z zakresu pomocy społecznej i ochrony zawartego w Dyrektywie dotyczącej Rezydentów Długoterminowych UE w świetle Karty. W rezultacie, w drodze analogii, można skonstruować argument, że dodatek mieszkaniowy dla osób objętych ochroną międzynarodową jest świadczeniem o charakterze podstawowym w świetle Dyrektywy Kwalifikacyjnej i musi być gwarantowany na takim samym poziomie jak obywatelom.

Zakaz dyskryminacji (art. 21 Karty)

Art. 21 Karty zakazuje dyskryminacji m.in. ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne lub cechy genetyczne. Art. 14 EKPCz również zakazuje dyskryminacji. Dyrektywa o Równości Rasowej, która znajduje zastosowanie do prywatnych właścicieli nieruchomości i zapewniających usługi w zakresie dostępu do mieszkań, również zakazuje dyskryminacji w dostarczaniu towarów i usług, włączając mieszkania²⁷.

Prawo rodziny do społecznej, prawnej i ekonomicznej ochrony (art. 16 ZEKS)

Art. 16 ZEKS zapewnia rodzinie prawo do społecznej, prawnej i ekonomicznej ochrony. W sprawie *European Roma Rights Centre p. Bułgarii*²⁸ Europejski Komitet Praw Społecznych (dalej: EKPS) uznał, że art. 16 i art. 31 (prawo do mieszkania) pokrywają się w kilku aspektach. W sprawie *FEANTSA p. Francja*, Komitet podkreślił, że art. 31 ZEKS nakłada na państwa obowiązek zapewnienia, że prawo do mieszkania są respektowane w praktyce i efektywne²⁹. EKPS zważył, że sytuacja nieodpowiedniego zakwaterowania romskich rodzin, brak pewności prawnej posiadania, brak poszanowania warunków towarzyszący eksmisji rodzin romskich z lokali bezprawnie przez nich zajmowanych stanowiło naruszenie art. 16 ZEKS w zw. z art. E³⁰. W sprawie *Autisme Europe p. Francji*, EKPS uznał, że władze muszą uważać na wpływ, jakie polityka mieszkaniowa ma na najbardziej wrażliwe grupy społeczne, w tym przypadku na rodziny na skraju ubóstwa i wykluczenia społecznego³¹.

2. PRAWO DO SWOBODNEGO PRZEMIESZCZANIA SIĘ I KRAJOWE PRAKTYKI ROZPRASZANIA

Zarówno prawo międzynarodowe, jak i europejskie przyznaje osobom objętym ochroną międzynarodową prawo do swobodnego przemieszczania się wewnątrz danego państwa, które może być poddane ograniczeniom. Swoboda przemieszczania się jest istotna, ponieważ łączy się z wolnością wyboru miejsca do życia, a ten wybór wpływa na zdolność do integracji, na dostęp do rynku pracy, na sytuację rodzinną i sieć społeczną oraz na dostęp do mieszkania.

26. Art. 29 przekształconej Dyrektywy Kwalifikacyjnej. W proponowanym Rozporządzeniu Kwalifikacyjnym podobny przepis jest przewidziany, ale uzależnia udzielanie pomocy społecznej od efektywnego udziału w kursach integracyjnych.

27. Dyrektywa Rady 2000/43/EC Dyrektywa Rady 200/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne

28. EKPS, *European Roma Rights Centre p. Bułgarii* skarga nr 31/2005, 18 października 2006 r.

29. EKPS, *FEANTSA p. Francja*, skarga zbiorowa nr 39/2006, 4 lutego 2008 r.

30. Zgodnie z art. E ZEKS, korzystanie z praw ustanowionych w Karcie musi być zapewnione bez jakiegokolwiek rozróżnienia z powodu, w szczególności, rasy, koloru skóry, płci, języka, wyznania, przekonań politycznych lub przekonań innego rodzaju, pochodzenia narodowego lub pochodzenia społecznego, stanu zdrowia, przynależności do mniejszości narodowej, urodzenia lub jakiegokolwiek innego czynnika.

31. EKPS, *Austisme Europe p. Francji*, skarga nr 13/2002, decyzja merytoryczna, 4 listopada 2003 r., par. 53. Zob. również EKPS, *Defence for Children International (DCI) p. Holandii*, skarga nr 47/2008, decyzja merytoryczna, 20 października 2009 r.

2.1. PRAWO PIERWOTNE I PRAWO POCHODNE

Konwencja Genewska z 1951 r. dotycząca statusu uchodźców

Art. 26 Konwencji z 1951 r. przyznaje uchodźcom przebywającym legalnie na terytorium państwa prawo do wyboru miejsca stałego zamieszkania i prawo poruszania się w granicach tego terytorium, z zachowaniem przepisów stosowanych wobec cudzoziemców w tych samych okolicznościach.

Dyrektywa Kwalifikacyjna (przekształcona)

Zgodnie z art. 32 przekształconej Dyrektywy Kwalifikacyjnej, państwa powinny dążyć do stosowania środków w celu zapobiegania dyskryminacji osób objętych ochroną międzynarodową i do zapewnienia równych szans w zakresie dostępu do mieszkań, dopuszczając krajową praktykę rozpraszania beneficjentów ochrony międzynarodowej. Podobny standard został zaproponowany w Rozporządzeniu Kwalifikacyjnym³². Zgodnie z art. 33 przekształconej Dyrektywy Kwalifikacyjnej, osoby objęte ochroną międzynarodową mają swobodę przemieszczania się w obrębie terytorium danego państwa na takich samych warunkach i z tymi samymi ograniczeniami, jakie są przewidziane dla innych obywateli państw trzecich legalnie przebywających w tym państwie. W Rozporządzeniu Kwalifikacyjnym została ujęta dodatkowa klauzula, zgodnie z którą ograniczenia mogą być nałożone na beneficjentów ochrony międzynarodowej, którzy otrzymują pewnego rodzaju świadczenia pomocy społecznej, ale tylko wtedy, gdy ograniczenia te są konieczne do ułatwienia ich integracji³³.

2.2. PRAWA I ZASADY MAJĄCE ZASTOSOWANIE

Zakaz dyskryminacji (art. 21 Karty)

TSUE zajął się kwestią swobody przemieszczania się, pomocy społecznej i prawa do wyboru miejsca zamieszkania w sprawie Alo i Osso³⁴. Wnioskodawcy, objęci ochroną uzupełniającą, otrzymali zezwolenie na pobyt, które wymagało od nich zamieszkania na określonym obszarze Niemiec. Zaskarżyli to zastrzeżenie do sądu, który skierował wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego przez TSUE. Trybunał wyjaśnił, że prawo do swobodnego przemieszczania się w obrębie terytorium państwa łączy się z prawem osoby do wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium. TSUE nie odniósł się bezpośrednio do zakazu dyskryminacji i obowiązku równego traktowania w stosowaniu przekształconej Dyrektywy Kwalifikacyjnej, lecz zważył, że państwo jest zobowiązane zapewnić swobodę przemieszczania się w obrębie terytorium osobom, którym udzieliło ochrony uzupełniającej, na tych samych zasadach co cudzoziemcom przebywającym legalnie w tym państwie. Ograniczenie swobody przemieszczania się osobom objętym ochroną uzupełniającą nie może być uzasadnione celem osiągnięcia odpowiedniego podziału obciążeń wynikających z wypłacania świadczeń pomocy społecznej. Niemniej, TSUE uznał, że sąd krajowy musi dokonać oceny, czy osoby objęte ochroną uzupełniającą otrzymujące pomoc społeczną mają więcej trudności w integracji niż inni cudzoziemcy legalnie przebywający w Niemczech i otrzymujący pomoc społeczną. Jeśli te dwie grupy nie są w porównywalnej sytuacji w odniesieniu do celu, jakim jest ułatwienie integracji cudzoziemców w Niemczech, Dyrektywa nie zakazuje nałożenia na beneficjentów ochrony uzupełniającej nakazu zamieszkania na danym obszarze, jeśli ma to na celu integrację, nawet jeśli takie ograniczenie nie ma zastosowania do innych cudzoziemców przebywających legalnie w Niemczech.

32. Art. 32 Rozporządzenia Kwalifikacyjnego.

33. Zob. komentarz ECRE do wniosku legislacyjnego Komisji dotyczącego Rozporządzenia Kwalifikacyjnego COM (2016) 466, dostępny tu: <http://bit.ly/2fDiAu6>

34. TSUE, sprawy połączone C-443/14 i C-444/14 Alo i Osso, wyrok z 1 marca 2016 r., par. 28-37.

KONKLUZJE

Brak odpowiednich mieszkań, w szczególności mieszkań socjalnych, jest istotnym problemem dla wielu grup osób w Europie, włączając beneficjentów ochrony międzynarodowej. Ta kwestia stanie się jeszcze bardziej problematyczna w kontekście wzrastającej liczby osób, którym udzielana jest ochrona międzynarodowa. Mieszkanie jest podstawową potrzebą jednostki i bez stabilnej sytuacji mieszkaniowej osobom objętym ochroną międzynarodową ciężko jest rozpocząć nowe życie i integrować się ze społeczeństwem przyjmującym. Dlatego konieczne jest, aby państwa uwzględniały w swoich politykach dostęp do mieszkań dla osób objętych ochroną międzynarodową, a zapewniając je w ramach pomocy społecznej przestrzegały zakazu dyskryminacji i zasady równego traktowania. Państwa są zobowiązane zapewnić, że prawo do godności jednostek jest zachowane i że otrzymują one odpowiednie wsparcie w zakresie dostępu do mieszkania, w przypadku, w którym całkowicie polegają na pomocy państwa. Udzielając pomocy społecznej i zapewniając mieszkania osobom objętym ochroną międzynarodową, państwa muszą wziąć pod uwagę potencjalne specjalne uwarunkowania, w jakich znajdują się te osoby. Ponadto, prawo do swobodnego przemieszania się w obrębie państwa umożliwia jednostkom wybór miejsca do życia, dostęp do rynku pracy, towarów i usług i ułatwia integrację. Dlatego każde ograniczenie tego prawa powinno być stosowane w ściśle określonych okolicznościach.

Poszanowanie godności ludzkiej wymaga dostępu do mieszkania i możliwości korzystania z prawa do życia prywatnego i rodzinnego, które są niezbędne nie tylko z punktu widzenia jednostki, lecz także funkcjonowania całego społeczeństwa. Prawo międzynarodowe i prawo UE może służyć zapewnieniu stosowania takiego standardu w praktyce.



With financial support from the
Fundamental Rights and Citizenship
Programme of the European Union