

Studia PRAWNICZE

----- Zeszyt 1-2(179-180) 2009 -----

Warszawa 2009

Katarzyna Lasak ■

ODPOWIEDNIE MIESZKANIE DLA ROMÓW W AKTACH PRAWNYCH RADY EUROPY

I Wprowadzenie

Termin *nomada* stosuje się w języku aktów prawnych i nomenklaturze Rady Europy do osób wiodących historycznie uwarunkowany koczowniczy lub na wpół osiadły tryb życia.¹ Do kategorii tej zalicza się, obok Romów, ludy mające wspólne

¹ Zob. www.coe.fr/humanrights/minorities oraz akty prawne wymienione w przypisie 9 niniejszego opracowania. Termin *nomada* odnosi się do członka pasterskiego lub zbieracko - łowieckiego ludu. Ludy takie zamieszkują współcześnie np. Afrykę, Azję i Północną Europę. Równoważnym pojęciem jest koczownik. Własna nazwa Romów (w sanskrycie *domae*) oznacza „kasta wędrowna”. Jest to więc zasadniczo lud, który wędruje. Wędrowanie należy do głównych komponentów tradycyjnej kultury Romów. Nie jest ono w żadnym razie bezcelowe lecz stanowi formę ekspresji własnej odrębności Romów. Lud ten wędruje poszukując środków utrzymania się właściwymi dla niego metodami, np. sprzedając produkty swojej pracy kotlarskiej. Kiedy Romowie przybyli do Europy, jej mieszkańcy na ogół wiedli już osiadły tryb życia. Wędrowanie z miejsca na miejsce w taki sposób i z powodów, jakie czynili to Romowie kojarzyło się prawdopodobnie wyłącznie z przybyszami *nomen omen* z dalekiej Azji, tj. np. Mongołami. Termin „kasta” nie był wówczas znany, tak jak niewiele wiadano o Indiach. W użyciu znajdowało się już natomiast słowo „nomada” i jako zrozumiałe zostało zastosowane do Romów. Używanie tego terminu sugerowało, że wędrowanie to podstawowa cecha różniąca Romów od innych społeczności. Było to uproszczenie. Jednak będąc czytelnym, przyjęło się i przetrwało po dzień dzisiejszy. Owszem, Romowie są nomadami, ale definicję trzeba uszczegóławiać, zwłaszcza w kontekście procesu legislacyjnego. Zważywszy, że istnieją różne grupy nomadów, akty prawne odnoszące się do Romów powinny w tytule zawierać ich nazwę własną.

z nimi korzenie bądź podobną obyczajowość². To ostatnie kryterium przesądza o przynależności romskiej, nawet jeśli, wbrew definicji nomady, konkretna osoba osiedliła się na stałe w jakimś miejscu.

Odrębności rasowe, etniczne, językowe i kulturowe przesądają o aktualności społecznej marginalizacji ludności romskiej. Większość Romów żyje w warunkach skrajnego ubóstwa, bez dostępu do podstawowych usług socjalnych. Zważywszy że społeczność romska liczy dziś w Europie 10 milionów osób, jest to ogromne wyzwanie dla organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka. Sytuacja, w jakiej znajdują się Romowie zagraża społecznej spójności państw członkowskich Rady Europy. Organizacja stara się o jej poprawę, m.in. w zakresie prawa do mieszkania.

Prawo do mieszkania występuje wyraźnie w Zrewidowanej Karcie Społecznej. W pierwotnej i zmienionej wersji Karta Społeczna gwarantuje szeroko pojmowaną opiekę rodzinie. Opieka ta implikuje pomoc w załatwianiu problemów mieszkaniowych. Konwencja Europejska chroni prywatność mieszkania, życia rodzinnego i korespondencji oraz jego własność.⁶ Konwencja o mniejszościach

² Np. Bałkańscy Egipcjanie, Kowale, Złotnicy, Będący w Podróży.

³ Zob. Final report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for human rights (Commissioner) on the human rights situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe 15 February 2006, Strasbourg, CommDH(2006) 1 ; Report on the Commissioner's visit to Bulgaria, 17-20 December 2001, Strasbourg, CommDH(2002) 1 ; Report on the Commissioner's visit to Hungary, 11-14 June 2002, Strasbourg, CommDH(2002)6; Report on the Commissioner's visit to Romania, 5-9 October 2002, Strasbourg, CommDH (2002)13; Report on the Commissioner's visit to Greece, 2-5 June 2002, Strasbourg, CommDH(2002)5; Report on the Commissioner's visit to Poland 18-22 November 2002, Strasbourg, CommDH(2003)4; Report on the Commissioner's visit to Lithuania, 23-26 November 2003, Strasbourg, CommDH(2004)6; Report on the Commissioner's visit to Portugal, 27- 30 May 2003, Strasbourg, CommDH(2003)14; Report on the Commissioner's visit to Slovenia, 11-14 May 2003, Strasbourg, CommDH (2003) 11 ; Report on the Commissioner's visit to the Czech Republic, 24-26 February 2003, Strasbourg, CommDH(2003)10; Report on the Commissioner's visit to Switzerland, 29 November - 3 December 2004, Strasbourg, CommDH(2005)7; Report on the Commissioner's visit to Italy, 10-17 June 2005, Strasbourg, CommDH(2005)9; Report on the Commissioner's visit to the United Kingdom, 4-12 November 2004, Strasbourg, CommDH(2005)6.; Report on the Commissioner's visit to France, 5-21 September 2005, Strasbourg, CommDH(2006)2.

⁴ Art. 31 Europejskiej Karty Społeczna (zrewidowana) z 1996 r. Polska stała się sygnatariuszem traktatu w dniu 25 października 2005 r. Jej polską wersję można znaleźć w Drzewicką K, *Wybór Konwencji Rady Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN 1999, s. 104-131.

⁵ Art. 16 Zrewidowanej Karty i Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

⁶ Art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka

stanowi natomiast o pomocy takim grupom społecznym, jak Romowie we wszechstronnej socjalizacji. Istnieją także uchwały organów Rady Europy bezpośrednio odnoszące się do kwestii zabezpieczenia im mieszkania. Wymienione akty prawne stanowią w niniejszym opracowaniu podstawę koncepcji odpowiedniego mieszkania dla Romów w systemie prawnym Rady Europy.

II. Koncepcja odpowiedniego mieszkania dla Romów

Prawo do mieszkania wykląda się szeroko. Rozumie się, że mieszkanie oznacza bezpieczne, spokojne i godziwe życie w jakimś miejscu. Aby mieszkać nie wystarczy mieć, gdzie złożyć głowę na noc lub schronić się przed deszczem czy

i podstawowych wolności, Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175. Skargi wnoszone dotychczas przez nomadów opierały się zasadniczo na art. 8. W sprawach, w których pojawiały się również zarzuty naruszenia prawa własności z art. 1 Protokołu nr 1 Europejski Trybunał Praw Człowieka (Trybunał) nie badał ich, uważając że nie dotyczą one zagadnień różnych od tych rozpatrywanych na podstawie art. 8 Konwencji Europejskiej (tak np. *Beard, v. the United Kingdom*, wyrok z dnia 25 września, skarga nr 24882/94) lub stwierdzał brak naruszenia z analogicznych powodów uzasadniających nieuwzględnienie zarzutu naruszenia art. 8 Konwencji Europejskiej (np. *Coster v. the United Kingdom*, wyrok z dnia 18 stycznia 2001 r., skarga nr 24876/94). Konsekwentnie, w niniejszym artykule, koncepcja odpowiedniego mieszkania dla nomadów w Konwencji Europejskiej bazuje na treści i wykładni jej art. 8. Powoływane w niniejszym artykule orzeczenia Trybunału pochodzą ze strony internetowej: www.coe.int/europeanCourtofhumanrights/hudoc

Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209, art. 4 i 15.

Resolution of the Committee of Ministers containing recommendations on the social situation of nomads in Europe, Strasbourg, 22 May 1975; Recommendation R(83) 1 of the Committee of Ministers to member states on stateless nomads and nomads of undetermined nationality, Strasbourg, 22 February 1983; Recommendation Rec(2004)14 of the Committee of Ministers to member states on the movement and encampment of Travellers in Europe, Strasbourg, 1 December 2004; Recommendation Rec(2005)4 of the Committee of Ministers to member states on improving the housing conditions of Roma and Travellers in Europe, Strasbourg, 23 February 2005; Recommendation 1557 (2002) of the Parliamentary Assembly on the legal situation of Roma in Europe, 25 April 2002; Recommendation 1203(1993) of the Parliamentary Assembly on Gypsies in Europe, Strasbourg, 2 February 1993; Recommendation 562(1969) of the Parliamentary Assembly on the situation of Gypsies and other Travellers in Europe, Strasbourg, 30 September 1969; Resolution 16 (1995) the Congress of Local and Regional Authorities (CLARE) on towards a tolerant Europe: the contribution of Roma (Gypsies), Strasbourg, 31 May 1995; Resolution 249 (1993) of the CLARE on Gypsies in Europe: the role and responsibility of local and regional authorities, Strasbourg, 18 March 1998.

dzikimi zwierzętami. Według przyjętego kryterium nie mieszka również ten, kto traktuje mieszkanie wyłącznie jak przedmiot obrotu gospodarczego czerpiąc pożytki z prawa własności. Takie ujęcie prawa do mieszkania tłumaczy przede wszystkim jego cel. Cel ten koncentruje się na ochronie przyrodzonej człowiekowi godności.

Podmiotem prawa do mieszkania jest więc każdy człowiek bez jakiejkolwiek dyskryminacji. Imperatyw poszanowania różnic między ludźmi, niedyskryminacji oraz przeciwdziałania społecznej marginalizacji stosuje się do wszystkich Romów, tych związanych na stałe z jakimś miejscem i tych nieustannie wędrujących. Należyta realizacja prawa do mieszkania warunkuje również prawidłową implementację innych politycznych, socjalnych, gospodarczych i kulturalnych praw człowieka.

Ze wskazanych powodów nie każde lokum uznaje się za przedmiot prawa je gwarantującego. Mieszkanie musi być odpowiednie. Znalezione schronienie powinno nadawać się do stałego i wygodnego zamieszkania. Posiadanie takiego mieszkania przesądza o jakości bytu nie tylko jednostek, ale i całych rodzin. W przypadku Romów, których integruje klan, może precyzyjnie wskazywać na poziom życia całej populacji na pewnym obszarze. Standard odpowiedniości waha się w zależności od czynników społecznych, gospodarczych, kulturowych, klimatycznych, ekologicznych. Istota samej koncepcji odpowiedniego mieszkania pozostaje natomiast niezmienna.

Koncepcja odpowiedniego mieszkania ma fundamentalne znaczenie dla rekonstrukcji prawa Romów do mieszkania w standardach prawnych Rady Europy. Spaja ona w zwartą całość tak podmiotowy jak i przedmiotowy aspekt prawa do mieszkania. Koncepcję odpowiedniego mieszkania ukuto w procesie interpretacji Międzynarodowego Paktu Praw Społecznych. Współtworzą ją następujące elementy: dostęp do mieszkań, nadawanie się do zamieszkania, zabezpieczenie infrastruktury (dostępność usług, materiałów, ułatwień i infrastruktury), lokalizacja, odpowiedniość kulturowa, przystępność cenowa, ochrona ęrawna stosunku faktycznego lub prawnego będącego podstawą zamieszkania.

⁹ Wyrok Trybunału w sprawie *Connors v. the United Kingdom* z dnia 27 maja 2004 r., skarga nr 66746/01, pkt 84.

¹⁰ Np. prawo do życia; różnie nazywany, niejednorodny i złożony kompleks praw służących ochronie zdrowia; prawo do nauki; prawo do wolnych wyborów.

¹¹ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, art. 11(1) gwarantujący prawo do odpowiedniego poziomu życia, w tym mieszkania

¹² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The right to adequate housing, General Comment 4, E/1 992/23, Geneva, 1991.

System prawny Rady Europy zaadaptował koncepcję odpowiedniego mieszkania na własne potrzeby Uchwały organów tej organizacji, mówiąc o zapewnieniu Romom prawa do mieszkania, powtarzając ją dosłownie. Na bazie tej koncepcji sformułowano prawo do mieszkania w Zrewidowanej Karcie Społecznej. Koncepcja odpowiedniego mieszkania wytycza także kierunek interpretacji prawa rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej w pierwotnej i zrewidowanej wersji Karty Społecznej. Implementacja tego prawa wymaga stworzenia warunków, w tym mieszkaniowych, dla pełnego rozwoju rodziny. Socjalna ochrona Romów, zgodnie z treścią Konwencji o mniejszościach, implikuje zapewnienie im należytego standardu mieszkaniowego. Należy wyraźnie stwierdzić, że Konwencja Europejska nie przewiduje prawa do mieszkania. W traktacie tym chroni się własność mieszkania i jego prywatność. Toteż koncepcję odpowiedniego mieszkania stosuje się przy wykładni praw człowieka przewidzianych Konwencją Europejską we właściwym dla niej wymiarze.

Koncepcję odpowiedniego mieszkania stosuje się do nowych mieszkań, jak i do starszych, wynajmowanych i zamieszkanych przez ich właścicieli. Obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie odpowiednich mieszkań za pomocą właściwych metod, w tym opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego, monitorowanie wykonywania obowiązków przez najemców, egzekwowanie obowiązków właścicieli mieszkań, sporządzanie rejestrów dostępnych mieszkań.

III. Elementy koncepcji odpowiedniego mieszkania dla Romów

3. 1. Dostęp do mieszkań

Zagwarantowanie dostępu do mieszkań w systemie Karty Społecznej zakłada w istocie stałe dążenie do likwidacji istniejących i zapobieganie powstawaniu nowych obszarów bezdomności wraz z ich skrajnie negatywnym wpływem na bezpieczeństwo osobiste oraz zdrowie psychiczne i fizyczne człowieka. Za bezdomnego uważa się osobę nie korzystającą zgodnie z prawem z żadnego mieszkania lub z jakiegokolwiek innego odpowiedniego lokalu. Na państwie ciąży obowiązek sukcesywnej redukcji bezdomności, aż do jej całkowitej eliminacji. Bezdomność zwalcza się za pomocą środków o charakterze doraźnym i prewencyjnym. Najpierw udziela się bezdomnym bezzwłocznej pomocy, która obejmuje znalezienie w trybie natychmiastowym schronienia oraz zaoferowanie stosownej opieki.

13

Wnioski Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (Wnioski EKPS) 2005, vol. II, s. 587. Wszystkie powoływane w niniejszym artykule wnioski EKPS zostały opublikowane w portalu internetowym: www.coe.int/europeansocialcharter/conclusions.

Wyszukanie tymczasowego lokum, mimo że stanowi niezbędne minimum pomocy, nie wystarcza, aby zapobiec powrotowi do bezdomności. Podejmuje się zatem długotrwałe działania wspierające bezdomnych w przezwyciężeniu ich problemów oraz uzyskaniu odpowiedniego mieszkania w rozsądnym terminie.

Romom w Europie odmawia się dostępu do mieszkania na tej podstawie, iż Karta Społeczna i Zrewidowana Karta Społeczna nie obejmują ich swoim podmiotowym zakresem obowiązywania. Niektóre strony tych traktatów uważają, że Romowie nie spełniają podstawowego warunku przyznania prawa do mieszkania lub prawa rodziny do ochrony prawnej, socjalnej i ekonomicznej. Sugerują one, iż Romowie nie są obywatelami państw stron traktatów legalnie mieszkającymi lub pracującymi na terytorium zainteresowanej strony. Państwa te wyrażają przekonanie, że większość Romów posiada obywatelstwo państw trzecich lub ich obywatelstwo jest trudne do określenia bądź nielegalnie migruje. Twierdzą one nawet, iż przyznanie Romom mieszkania, zgodnie z treścią przedmiotowych umów międzynarodowych, utrudnia albo wręcz wyklucza niemożność odróżnienia Romów mających obywatelstwo zainteresowanego państwa od Romów będących obywatelami innych stron i legalnie rezydujących na terytorium tego pierwszego państwa od całości populacji romskiej tam się znajdującej. Tak sformułowane argumenty wskazują na łączne naruszenia prawa do mieszkania lub prawa rodziny do ochrony prawnej, społecznej i ekonomicznej oraz zakazu niedyskryminacji.

Prawa człowieka chronione w standardach prawnych Rady Europy stanowią wyraz społecznej solidarności. Są narzędziami służącymi przywracaniu społeczeństwu tych, którzy z wielorakich powodów znaleźli się na jego marginesie. Państwo musi respektować różnice między ludźmi, a także zadbać o to, aby funkcjonowanie systemu społecznego nie prowadziło do szybkiego czy łatwego wykluczania jego członków albo to zjawisko nasilało. Równe traktowanie Romów oznacza, że zakazuje się w takim samym stopniu bezpośredniej i pośredniej ich dyskryminacji. Do dyskryminacji Romów dochodzi, jeżeli nie podejmuje się kroków zmierzających do rzeczywistego zapewnienia im na tożsamy co dla pozostałych członków społeczeństwa zasadach, praw i dostępu do takich urządzeń społecznych jak mieszkanie. Wydaje się, że dostęp do mieszkania oznacza tak możliwość zamiesz-

¹⁴ Np. Włochy czy Grecja.

¹⁵ Art. 1 ust. 1 Załączników do pierwotnej i zrewidowanej wersji Karty Społecznej w odniesieniu do osób chronionych.

¹⁶ Preambuła Karty Społecznej i art. E Zrewidowanej Kart Społecznej.

¹⁷ Zob. decyzja merytoryczna EKPS w sprawie *ERRC v. Greece* z dnia 8 grudnia 2004 r., skarga nr 15/2003, pkt 22. Wszystkie powoływane w niniejszym artykule decyzje EKPS są dostępne w jego portalu internetowym:

kania w jakimś pomieszczeniu, jak i również zakup gruntu, na którym mogłoby ono zostać wybudowane. Lekceważenie przejawów odmienności związanych z pochodzeniem Romów prowadzi także do ich dyskryminacji w aspekcie dostępu do mieszkania. Państwu wolno ustanowić przesłanki korzystania z praw społecznych w obszarze dostępu do mieszkania. Nie mogą one być jednak tego rodzaju, iż większość uprawnionych nie może ich spełnić. W efekcie korzystanie z prawa staje się niemożliwe bądź nadmiernie utrudnione. Państwo ma obowiązek sformułować jasne kryteria nabycia obywatelstwa, ponieważ niemożność jego identyfikacji stanowi zawsze przyczynę problemów z realizacją praw człowieka zwłaszcza społecznych.

Aдекватne mieszkanie powinno być dostępne dla każdego uprawnionego. Z uwagi jednak na sytuację, w jakiej znajdują się Romowie, zalicza się poszczególnych przedstawicieli tej mniejszości jak i ich rodziny do grup szczególnego ryzyka. Osobom należącym do takich grup trzeba zapewnić pełny i zrównoważony dostęp do zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza typu socjalnego. Wyjątkowość sytuacji Romów w kontekście dostępu do mieszkania odnotowuje się również podczas interpretacji art. 8 Konwencji Europejskiej. Wskazuje się, że trudne położenie Romów pozwala na priorytetowe uwzględnienie ich potrzeb w polityce

¹⁸ Zdarza się, że w niektórych krajach odmawia się nomadom dostępu do mieszkania w obu znaczeniach. Zob. np. Komitet Doradczy, opinia dotycząca Mołdawii z dnia 1 marca 2002j., pkt 34.

¹⁹ Zob. *mutatis mutandis* decyzja merytoryczna EKPS w sprawie *Autism-Europe v. Erance* z dnia 4 listopada 2002 r., pkt 52. W konsekwencji dochodzi do segregacji rasowej w obszarze mieszkalnictwa i tworzenia enklaw zasiedlonych wyłącznie przez nomadów czyli gett. Zob. także opinię Komitetu Doradczego Konwencji Ramowej o Ochronie Praw Mniejszości (Komitet Doradczy) dotyczący Albanii z dnia 12 września 2002 r., pkt 30 oraz opinię tego samego organu dotyczącą Austrii z dnia 16 maja 2002 r., pkt. 23 i 101. Opinie Komitetu Doradczego są dostępne w witrynie internetowej:

www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp

²⁰ Np. w Republice Czeskiej warunkiem uzyskania dostępu do mieszkania socjalnego jest posiadanie odpowiedniego poziomu wykształcenia lub zatrudnienia. Rzadko który Rom jest w stanie spełnić to kryterium. W związku z tym instytucja budownictwa socjalnego zamiast pomóc wyjść nomadom ze stanu trwałej bezdomności, umacnia ją - zob. Final report by Mr Alvaro Gil-Robles..., op. cit., pkt.35 oraz EKPS, Wnioski XVIII-1, vol. 1, s. 241, Wnioski XVIII-1, vol. 2, s. 571.

²¹ Zob. np. Komitet Doradczy, opinia dotycząca Chorwacji z dnia 1 października 2004 r., pkt 16.

²² Tak jak dzieci, starszych, bezrobotnych, niepełnosprawnych fizycznie, chorych umysłowo, chorych terminalnie, zarażonych wirusem HIV ofiary klęsk żywiołowych, mieszkańców okolic zagrożonych epidemiologicznie, osoby o niskich dochodach czy rodziców samotnie wychowujących dzieci - zob. EKPS, Wnioski XIII-2 s. 43-44 oraz Recommendation 1557 (2002) of the Parliamentary Assembly on the legal situation of Roma in Europe, op.cit., pkt 15d (ii).

mieszkaniowej państwa oraz w konkretnych decyzjach indywidualnych dotyczących przyznania mieszkania Przyjęta linia interpretacji jest zgodna ze stanowiskiem Zgromadzenia Parlamentarnego, Rady Ministrów i CLARE. Prawo do mieszkania służy niwelowaniu socjalnych i gospodarczych różnic. Państwo opracowując strategię w zakresie budownictwa mieszkaniowego powinno mieć pełną

świadomość skutków jej realizacji względem grup szczególnego ryzyka, w tym

²⁵ Romów. Rozwiązanie problemu mieszkaniowego Romów jest skomplikowane i kosztowne. Niemniej stosowne środki muszą zostać podjęte również w praktyce, w rozsądnym okresie czasu i maksymalnym zakresie. W orzecznictwie odnoszącym się do stosowania i interpretacji Konwencji o mniejszościach zwraca się uwagę na niezbędność konsultacji ze środowiskami Romów co do metod i środków realizacji dotyczących ich programów ułatwiających zdobycie mieszkania

3.2. Nadawanie się do zamieszkania

Organ odpowiedzialny za kontrolę wykonania Międzynarodowego Paktu Praw Społecznych wśród elementów koncepcji odpowiedniego mieszkania wymienia osobno nadawanie się do zamieszkania, zabezpieczenie infrastruktury oraz lokalizację. Jednakże każde z tych kryteriów odnosi się w istocie do jednego i tego samego aspektu koncepcji odpowiedniego mieszkania. Jest to mianowicie zagwarantowanie zdrowego i funkcjonalnego lokum. Trudno zgodzić się, iż budynek, wprawdzie wybudowany z cegły, ale zlokalizowany w pobliżu spalarni śmieci nada- je się do zamieszkania. Nie będzie nadawać się do zamieszkania również dom pokryty eternitem, chociażby znajdował się na obszarze wolnym od niszczycielskiej dla środowiska działalności człowieka. Wreszcie nie nadaje się do zamieszkania schronienie sklecone z kiepskich materiałów, postawione byle gdzie i bez zaplecza technicznego. Wydaje się zatem uzasadnione łączne traktowanie wskazanych elementów jako tej przesłanki odpowiedniego mieszkania, którą określa się mianem *nadawanie się do zamieszkania*. Składają się one na obiektywny aspekt tego kryterium.

²³ Wyrok Trybunału w sprawie *Buckley v. the United Kingdom* z dnia 25 września 1996 r. skarga nr 20348/92, pkt. 76 i 80.

²⁴ Recommendation (2005)4 of the Committee of Ministers, op. cit., pkt 28; Rec (2004) 14 of the Committee of Ministers, op. cit., pkt 22; Recommendation 562(1969) of the Parliamentary Assembly, op. cit., pkt. 4 i 5; Resolution 16 (1995) of the CLARE, op.cit., pkt 8; Resolution 249 (1993) of the CLARE, op.cit., pkt 8.

²⁵ Zob. *mutatis mutandis* decyzja merytoryczna EKPS w sprawie *Autism-Europe v. Erance*, op. cit., pkt 53.

²⁶ Zob. *mutatis mutandis* decyzja merytoryczna EKPS w sprawie *International Commission of Jurists v. Portugal* z dnia 9 września 1999 r., skarga nr 1/1998, pkt 32.

²⁷ Zob. np. opinię Komitetu Doradczego dotyczącą Polski z dnia 27 listopada 2003 r., pkt 101.

Inaczej są one decydujące dla oceny zdatości zamieszkania przez dowolny podmiot, tak Roma jak i osobę o różnym od niego statusie etnicznym czy narodowym.

Nadawanie się pomieszczenia do zamieszkania posiada również swój wymiar zależny od indywidualnych preferencji zainteresowanego podmiotu. Wybór stylu mieszkania, podyktowany przynależnością do własnej grupy narodowej czy etnicznej można określić jako subiektywny aspekt nadawania się dowolnego miejsca do zamieszkania. W wykładni Międzynarodowego Paktu Praw Społecznych używa się terminu *odpowiedniość kulturowa mieszkania*. Odnosi się on jednak właściwie tylko do zachowania odrębności kulturowej wybudowanych mieszkań. Sugerowane w niniejszym artykule ujęcie absorbując interpretację Międzynarodowego Paktu Praw Społecznych rozszerza ją tak, aby uwzględnić najważniejszy czynnik kryterium nadawania się do zamieszkania. Jest to wewnętrzne, głęboko indywidualistyczne, motywowane względami kulturowymi przeświadczenie konkretnej osoby, że mieszkanie nadaje się przez nią i tylko przez nią do zamieszkania. Prezentowane podejście stara się w ten sposób uchwycić specyfikę sytuacji Romów w omawianym zakresie. Zaproponowane stanowisko dotyczące pojęcia obiektywnego i subiektywnego aspektu kryterium nadawania się do zamieszkania potwierdza tak interpretacja Karty Społecznej, Zrewidowanej Karty Społecznej oraz niektórych uchwał organów Rady Europy w zakresie prawa Romów do mieszkania²⁹, jak i orzecznictwo dotyczące Konwencji Europejskiej³⁰ i Konwencji o mniejszościach³¹.

3.2.1. Nadawanie się do zamieszkania - aspekt obiektywny W procesie wykładni art. 8 Konwencji Europejskiej zwraca się uwagę na to, aby każdy człowiek miał własny dom i to taki, który odpowiada jego godności. Zwrot *odpowiadać godności człowieka* stanowi właśnie to kryterium odpowiedniego mieszkania, które określa się w systemie Paktu Praw społecznych i Karty Spo-

²⁸ Zob. w szczególności decyzję merytoryczną EKPS w sprawie *Fédération européenne d'Associations nationales travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) v. France* z dnia 5 grudnia 2007 r., skarga nr 39/2006.

²⁹ Zob. np. Recommendation R(83) 1 of the Committee of Ministers, op. cit., pkt 2 (b). ³⁰ Np. Trybunał, *mutatis mutandis*, *Marckx v. Belgium*, wyrok z dnia 13 czerwca 1979 r., skarga nr 6833/74, pkt 31; *Keegan v. Ireland*, wyrok z dnia 26 maja 1994 r., skarga nr 16969/90, pkt 49; *and Kroon and Others v. the Netherlands*, wyrok z dnia 27 października 1994 r., skarga nr 18535/91, pkt 3; *Chapman v the United Kingdom*, skarga nr 27238/95, pkt 104; decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia w sprawie *Ryner v. United Kingdom*, skarga nr 9310/81.

³¹ Np. Komitet Doradczy, opinie dotyczące Chorwacji z dnia 6 kwietnia 2001 r., pkt 66; Bośni i Hercegowiny z dnia 27 maja 2004 r., pkt 46.

³² Wyroki Trybunału z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawach *Jane Smith v. the United Kingdom*, skarga nr 25154/94, pkt 106 oraz *Beard v. the United Kingdom*, op. cit., pkt 110.

lecznej oraz przedmiotowych uchwałach organów Rady Europy jako nadawanie się do zamieszkania. W pewnych sytuacjach niezapewnienie Romom mieszkania respektującego ich człowieczeństwo kwalifikuje się w Konwencji Europejskiej jako traktowanie stanowiące naruszenie zakazu tortur.

W ujęciu pierwotnej i zrewidowanej wersji Karty Społecznej do zamieszkania nadaje się tylko takie pomieszczenie, którego konstrukcja spełnia wymagania bezpieczeństwa budowlanego, sanitarnego i zdrowotnego. Wymagania te winny zostać określone w prawie krajowym. Mieszkanie powinno być tak zbudowane, aby chronić jego mieszkańców przed chłodem, wilgocią, upałem, deszczem, wiatrem oraz innymi czynnikami ryzyka zachorowalności i umieralności. W żadnym razie nie wolno budować mieszkań na obszarach skażonych bakteriologicznie czy chemicznie ani też w bezpośredniej bliskości terenów zanieczyszczonych pod względem ekologicznym. Poziom substancji szkodliwych, jakie mogą zawierać niektóre materiały budowlane należy stale kontrolować.

³³ Zob. wyroki Trybunału w sprawach *Molochan and others v. Romania* z dnia 5 i 12 lipca 2005 r., skargi nr 41138/98 i 64320/01 oraz decyzje Trybunału w sprawie dopuszczalności skarg *Gergely v. Romania* i *Kalany os v. Romania* z dnia 19 maja 2005 r., skargi nr 57884/00 i 57885/00. Skarżący stali się bezdomni na skutek wymierzonych przeciwko ich społecznościom zamieszek na tle rasowym przy jednoczesnym braku ingerencji ze strony władz państwa oraz żadnej lub znikomej pomocy po ich ustaniu. W następstwie utraty dotychczasowych domów Romowie byli zmuszeni do zamieszkiwania jedynych dostępnych im pomieszczeń takich jak chlewy, stajnie czy kurniki przez długi okres czasu.

³⁴ Art. 16 obu traktatów i art. 31 Zrewidowanej Karty Społecznej.

³⁵ Np. prawo francuskie stanowi, że do zamieszkania nadaje się tylko pomieszczenie, znajdujące się w jedno lub wielorodzinnym budynku, spełniające minimalne warunki techniczne i którego właściciel uzyskał zezwolenie na jego zasiedlenie - zob. EKPS, Wnioski 2005, vol. 1, s. 266-269.

³⁶ Zob. wspólną opinię odrębną sędziów Trybunału Pastor Ridruejo, Bonello, Tulkens, Strażnicka, Lorenzen, Fischbach i Casadevall w sprawie *Jane Smith v. the United Kingdom*, op. cit. W sprawie tej skarżąca została pozbawiona dotychczasowego mieszkania przez Radę Miasta. Organ ten, na wniosek skarżącej, zaoferował jej trzy różne parcele jako alternatywne miejsca dla ustawienia przez nią karawany. Jak wynika z dokumentów na jednej z parceli przeciekał metan, na drugiej poziom wilgotności przekraczał dopuszczalny poziom i wreszcie trzecia była zbyt blisko położona wysypiska śmieci. Odrzucenie takiej oferty przez skarżącą, w przekonaniu wymienionych sędziów, jako wysoce nieodpowiedniej, nie powinna stanowić dowodu jej złej woli. Żadnej z alternatywnie zaproponowanych parceli nie można uznać za mającą odpowiednią lokalizację dla zamieszkania przez matkę z trójką dzieci. Nie można też uznać za odpowiednią takiej propozycji zamieszkania, gdzie brak jest warunków dla ulokowania sprzętu, na którym pracuje mąż skarżącej. Większość sędziów, niewielka bowiem brak naruszenia art. 8 KE zapadł stosunkiem głosów 10 do 7, opowiedziała się za wąską, ściśle formalną interpretacją terminu dozwolonej ingerencji w prawo do poszanowania mieszkania

³⁷ Np. azbest czy ołów.

Mieszkanie uważa się za bezpieczne pod względem zdrowotnym oraz sanitarnym, jeśli w pełni zagwarantowano infrastrukturę umożliwiającą korzystanie z wszystkich podstawowych usług, takich jak czysta zimna i ciepła bieżąca woda do picia i mycia się, energia niezbędna do gotowania, elektryczność, urządzenia sanitarne, oczyszczanie ścieków ogrzewanie oraz przechowywanie zapasów żywności. Obowiązkiem władz publicznych jest zapobieganie przerwom w świadczeniu tak elementarnych usług jak dostawy wody czy gazu. Mieszkańcy powinni mieć dostęp do usług niezbędnych do zabezpieczenia czy usunięcia nagłych awarii uniemożliwiających korzystanie z mieszkania zgodnie z jego przeznaczeniem. Wielu Romów w Europie żyje w odseparowanych od reszty społeczeństwa budynkach chylących się ku upadkowi lub nędznych chatach na obrzeżach miast, lub obszarach skażonych. Tymczasem prawo Rady Europy wymaga nie tylko finansowego wsparcia Romów w zakresie poprawy istniejących warunków mieszkaniowych, ale również technicznego szkolenia ich społeczności, tak aby samodzielnie mogły dokonywać niezbędnych napraw

Odpowiednie mieszkanie nie może być zatłoczone. Zatłoczenie oznacza, że wielkość mieszkania nie odpowiada liczbie osób przebywających na jego powierzchni, jak również planowi przestrzennemu gospodarstwa domowego. Odpowiednie mieszkanie składa się co najmniej z kuchni, sypialni najwyżej na 2 osoby, łazienki, pokoju dziennego i korytarza. Powierzchnia pokoju dziennego powinna wynosić przynajmniej 20 m kw. Jeżeli mieszkanie ma służyć rodzinie jego wielkość trzeba tak zmodyfikować, żeby wzmacniać, a nie rozbijać poczucie wspólnoty między jej członkami.⁴¹

³⁷Resolution R (75) 13 of the Committee of Ministers, op.cit., część B, pkt 1-3.

³⁹ Recommendation 1557 (2002) of the Parliamentary Assembly, op.cit., pkt 15d (iii).

Pomimo to np. w Słowenii zamieszkiwane przez nomadów pomieszczenia zwykle pozbawione są wody, oświetlenia, ogrzewania czy nawet sanitariatów - zob. Wnioski 2005, vol. 2, s. 681. Natomiast w Bułgarii, w dzielnicy Sofii zamieszkiwanej przez Romów, ludzie mieszkają w postawionych przez siebie schronieniach z kartonu i drewna, bez jakiegokolwiek, chociażby najprostszego, infrastruktury. Siłą rzeczy, życie w takich warunkach jest niezwykle trudne, szczególnie zimą. Z kolei w Bukareszcie, gdzie w dzielnicy romskiej odcięto mieszkańcom ogrzewanie i ciepłą wodę, ludność została zmuszona warunkami atmosferycznymi do samodzielnego zamontowania prowizorycznej instalacji elektrycznej, która zagrażała ich życiu. Niewywożenie śmieci z tych osiedli stwarza poważne zagrożenie epidemiologiczne - zob. Final report by Mr Alvaro Gil-Robles..., op. cit., pkt. 26-30. W podobnych warunkach Romowie egzystują na Słowacji i Grecji czy Macedonii i nadal niewiele robi się by im pomóc - zob. Komitet Doradczy, opinia z dnia 27 maja 2004 r., pkt 31.

⁴⁰ EKPS, Wnioski 2003, vol. 2, s. 651.

⁴¹ EKPS, Wnioski 2003, vol.2, s. 555; Wnioski 2004, vol. 1, s. 185 i 383. Jednakże w niektórych państwach członkowskich Rady Europy bloki zamieszkiwane przez Romów znajdują się nie tylko w godnym pożalowania stanie, ale są one dodatkowo przepełnione ponad wszelką miarę - zob. EKPS, Wnioski 2004, vol. 1, s.78.

Lokalizacja odpowiedniego mieszkania ma umożliwiać dostęp do instytucji społecznych typu żłobek, szkoła, ośrodek zdrowia oraz dawać szansę na zatrudnienie. Dojazd do tego rodzaju instytucji społecznych wiąże się zwykle, zwłaszcza w małych wiejskich miejscowościach, z dodatkowymi wydatkami, których biedne rodziny nie są w stanie ponieść. Właściwa lokalizacja oznacza także możliwość zamieszkiwania w pobliżu własnej społeczności Romów. Z kolei funkcjonowanie w gettach wyklucza aktywne uczestnictwo w gospodarczym, społecznym i politycznym życiu kraju. Należałoby podjąć próbę ukrócenia polityki segregacji podejmując inicjatywy zmierzające do wzrostu zaufania między ludnością nieromską i romską, obalania stereotypów i narosłych przez wieki uprzedzeń.

3.2.2. Nadawanie się do zamieszkania - aspekt subiektywny

Konstrukcja mieszkania oraz zastosowane materiały budowlane muszą, jeśli istnieje taka potrzeba, umożliwiać wyrażenie kulturowej tożsamości i różnorodności potencjalnych mieszkańców. Tak więc mieszkanie obiektywnie zdadne do zasiedlenia, bezpieczne, zdrowe i posiadające niezbędną infrastrukturę, ale zlokalizowane w wielkomiejskim centrum handlowym i na 33. piętrze wieżowca, niekoniecznie będzie nadawało się do zamieszkania dla Roma. Każdy z Romów może lub przynajmniej powinien móc odrzucić dominujący we współczesnej cywilizacji europejskiej osiadły tryb życia na rzecz tradycyjnego koczowniczego albo na częściowo osiadłego wzorca zachowania się własnej społeczności. Zgodnie z brzmieniem Konwencji o mniejszościach każde demokratyczne społeczeństwo nie ogranicza się do poszanowania ich odrębnej tożsamości kulturowej, ale rów-

nież tworzy warunki odpowiednie dla jej zachowania i rozwijania.⁴² Romowie powinni mieć dostęp do mieszkań uwzględniających specyfikę ich kultury. Specyfika ta tylko pozornie wyraża się w samym nomadyzmie. W rzeczywistości obejmuje ona również inne wartości i zwyczaje związane z zamieszkiwaniem jakiegoś pomieszczenia. Należą do nich mieszkanie z możliwie największą liczbą członków rodziny, wykonywanie pracy w domu, kultywowanie tradycji rzemieśl-

⁴² Recommendation (2005)4 of the Committee of Ministers, pkt 49. Jednak, np. na Słowenii brakuje dróg i środków komunikacji na obszarach zasiedlonych przez Romów. Dorośli nie mogą dojechać do pracy, a dzieci do szkoły - zob. EKPS, Wnioski XVIII-1, vol. 2, s. 710. Podobny problem poruszono w skardze *ERRC v. Greece*, opcit., pkt. 31 i 32.

⁴³ Zob. wyrok Trybunału w sprawie *Connors v. the United Kingdom*, op.cit., pkt 112.

⁴⁴ Zob. Komitet Doradczy, opinia dotycząca Niemiec z dnia 1 marca 2002 r., pkt 97. W Bułgarii wręcz odgradza się Romów od nie - Romów murami lub betonowymi płotami spychając ich w sensie dołownym i przenośnym na margines życia kraju - zob. EKPS, decyzja merytoryczna w sprawie *ERRC v. Bułgaria* z dnia 18 października 2006 r., skarga nr 31/2005, pkt 22.

⁴⁵ Zob. wstęp do tego artykułu oraz ust. 1 jej art. 5.

niczej, wspólne muzykowanie, śpiewanie, opowiadanie?⁴⁶ W innym akcie prawnym Rada Europy wyraża przekonanie, że poprawa sytuacji Romów nastąpi wówczas jedynie, gdy będzie respektować się ich odrębność kulturową.

Romowie w Europie według własnego wyboru mieszkają tak jak osoby o różnym od nich pochodzeniu etnicznym lub decydują się na stałe lub czasowe przemieszczanie się w przenośnych domach i zatrzymywanie się na dłuższy okres na specjalnie przeznaczonych do tego celach miejscach postojowych. Niektórzy członkowie społeczności romskiej kupują ziemię i na niej ustawiają swoje przenośne domostwa. Prawo ma uczynić ten wybór wolnym w praktyce. Jego rolą jest również gwarantować swobodę poruszania się i zakładania obozowisk niezbędnych do zachowania tradycji przez tych Romów, którzy chcą mieszkać w ruchomych domach. Mieszkanie w karawanach stanowi integralną część etnicznej tożsamości Romów, uświęconą wielowiekowym obyczajem. Wartości tej tradycji nie umniejsza fakt, że wielu Romów, czy to na skutek zmian społecznych czy własnej woli, rezygnuje z koczowniczego życia na rzecz mieszkania w jednym miejscu. Środki oddziałujące na przebywanie w przenośnym domu wpływają konsekwentnie na realizację prawa do poszanowania mieszkania oraz zdolność kształtowania własnej egzystencji według przyjętego wzorca kulturowego. Zabrania się więc praktyk zmierzających do asymilacji Romów wbrew ich woli, np. zmuszając ich do życia w wyznaczonym miejscu, co czyni z nich feudalnych *homines ascriptici* i przekracza granice generalnej polityki integracyjnej, jak również standardy praw człowieka dotyczące swobody poruszania się. Dziwi stanowisko

⁴⁶ Komitet Doradczy, opinia dotycząca Irlandii z dnia 22 maja 2003 r., pkt 47.

⁴⁷ Recommendation 1203(1993) of the Parliamentary Assembly, op.cit., pkt 6.

⁴⁸ 6 msc w okresie zimowym od kilku dni do 1 msc w pozostałym okresie roku - zob. Recommendation Rec(2004) 14 of the Committee of Ministers, op.cit.

Nie wolno zatem żadnemu państwu, związanemu postanowieniami Zrewidowanej Karty, przymusowo eksmitować, chcących prowadzić osiadły tryb życia, Romów do zorganizowanych w tym celu obozów wychodząc z założenia, że nomadowie nie są zdolni do asymilacji i mogą żyć wyłącznie na obrzeżach społeczeństwa. Taka polityka nosi znamiona segregacji rasowej sprzecznej z art. 31 Zrewidowanej Karty i przede wszystkim z jej art. E zakazującym dyskryminacji w obszarze praw społecznych. Zob. decyzja merytoryczna EKPS w sprawie *ERRC v. Italy*, skarga nr 27/2004 z dnia 7 grudnia 2005 r., pkt 28 i 37. Zob. także: Komitet Doradczy, opinia dotycząca Norwegii z dnia 12 września 2002 r., pkt 37.

⁵⁰ Zob. Wyroki Trybunału w sprawie: *Beard v. the United Kingdom*, op.cit., pkt 74 i oraz *Smith v. the United Kingdom*, op.cit., pkt 80 oraz w wyroki z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawach *Chapman v. the United Kingdom*, *Coster v the United Kingdom*, op.cit., pkt 87 i *Lee v. the United Kingdom* skarga nr 25289/94, pkt 70.

⁵¹ Zob. Konwencja o mniejszościach art. 5 ust. 2 oraz odrębną opinię sędziego Pettiti do wyroku Trybunału w sprawie *Buckley v. the United Kingdom* z dnia 25 września 1996 r., skarga nr 20348/92.

Trybunału odrzucające roszczenia Romów oparte na takiej właśnie przesłance i stwierdzające, że strony Konwencji o mniejszościach nie osiągnęły porozumienia, co do kierunku jej implementacji. Trybunał niestety pominął milczeniem fakt, że Konwencja Europejska stanowi wytyczną dla wykładni Konwencji o mniejszościach. Mimo że Trybunał nie wiąże jego wcześniejsze orzeczenia, raczej trudno będzie podważyć znaczenie pierwszych wyroków w sprawach romskich bez uszczuplenia autorytetu organu je wydającego.

Należałoby zatem rozpocząć od kampanii informujących Romów o ich prawach oraz uświadamiających pozostałym członkom społeczeństwa, że realizacja prawa Romów do mieszkania w przenośnych domach nie zagraża i nie zmienia ich własnej sytuacji prawnej. Konieczność stanowią działania zmierzające do uznania karawany lub wchodzących w jej skład wozów za miejsce zamieszkania Romów lub przynajmniej dopuszczające możliwość zameldowania się w stacjonarnym mieszkaniu innej osoby bądź siedzibie stowarzyszenia. Nie można żądać od wędrujących Romów żadnego specjalnego zezwolenia na przemieszczanie się za wyjątkiem wymaganych od wszystkich zwykłych dokumentów pozwalających na ustalenie tożsamości osoby. Na potrzebę uregulowania kwestii uzyskiwania dowodów tożsamości przez Romów wskazuje się stale w orzecznictwie dotyczącym Konwencji o mniejszościach. Pożądane byłoby wyznaczanie, w porozumieniu z przedstawicielami Romów, obszarów na miejsca postoju. Miejsca te powinny spełniać kryterium nadawania się do zamieszkania w omówionym wyżej aspekcie. Przewidziane prawem warunki zakładania obozów nie mogą być tak rygorystyczne, aby wykluczać faktyczną możliwość ich zakładania. Informacje na temat ich rozmieszczenia w całej Europie muszą być łatwo i powszechnie dostępne.

3.4. Przystępność cenowa

W myśl ust. 2 art. 31 Zrewidowanej Karty Społecznej mieszkanie odpowiednie jest przystępne cenowo. Mieszkanie spełnia wymóg przystępności cenowej, jeżeli osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego są zdolne do regularnego ponoszenia wstępnych kosztów związanych z uzyskaniem dostępu do mieszkania (depozyt, koszty najmu płatne z góry za ustalony okres czasu), bieżących

⁵² EKPS, *ERRC v. Italy*, op. cit., pkt 16.

⁵³ Jw., pkt 14.

⁵⁴ Zob. np. Komitet Doradczy, opinia dotycząca Litwy z dnia 21 lutego 2003 r., pkt 33.

⁵⁵ Np. we Włoszech większość miejsc postojowych jest zarobaczona i pełna szczurów.

Ponadto liczba osób w rodzinie nomadów nie jest nigdy brana pod uwagę dla określenia niezbędnej wielkości mieszkania. Zob. *ERRC v. Italy*, op. cit., pkt 30 -32

⁵⁶ EKPS, *ERRC v. Grece*, op. cit., pkt 46-47.

⁵⁷ np. na specjalnej stronie internetowej - jw., pkt 10.

kosztów najmu i/ lub innych kosztów dotyczących eksploatacji mieszkania, utrzymania go w należytym stanie oraz zarządzania nim będąc jednocześnie w stanie utrzymać minimalny poziom życia zgodnie ze standardami przyjętymi w społeczeństwie, w którym gospodarstwo domowe funkcjonuje. Inaczej rzecz ujmując koszty utrzymania mieszkania powinny uwzględniać wysokość dochodów

Państwo związane postanowieniami art. 31 Zrewidowanej Karty Społecznej powinno podjąć środki zmierzające do rozwoju budownictwa przystępnego cenowo, a tym samym dostępnego jak najszerszemu kręgowi osób. W tym celu państwo musi przyjąć skuteczną politykę mieszkaniową. Szczególnej pomocy dotyczącej ponoszenia opłat mieszkaniowych wymagają grupy jednostek trwale zagrożone bezdomnością. Będą to osoby, które z różnych przyczyn nie rozporządzają dochodami niezbędnymi do ponoszenia kosztów utrzymania mieszkania na wolnym rynku, a więc znaczna populacja Romów. Podstawową formą wsparcia ich w tego typu problemach będzie zagwarantowanie mieszkania w systemie budownictwa socjalnego. Uprawnionymi do ubiegania się o przydział mieszkania socjalnego nie są wyłącznie indywidualni członkowie społeczności romskiej, ale z perspektywy celów art. 16 Karty Społecznej i Zrewidowanej Karty Społecznej całe ich rodziny. Kryteria dostępu do mieszkań socjalnych powinny być takie same dla każdej osoby, a więc i Roma, jeśli tylko przebywa ona lub pracuje legalnie na terytorium zainteresowanego państwa - strony związanej bądź art. 16 pierwotnej lub zrewidowanej wersji Karty Społecznej albo art. 31 Zrewidowanej Karty Społecznej. Niestety zdarza się, że dostęp do mieszkalnictwa socjalnego rezerwuje się wyłącznie np. dla obywateli Unii Europejskiej. Podkreśla się, iż oczekiwanie na mieszkanie socjalne nie może być nadmiernie rozciągnięte w czasie. W razie przedłużania się okresu oczekiwania, zainteresowani powinni móc skorzystać z procedur umożliwiających wyegzekwowanie dostępu do mieszkania socjalnego.

Inną formą wspierania Romów w zakresie ponoszenia kosztów mieszkaniowych są zasiłki mieszkaniowe. Prawo do tego rodzaju zasiłku ma charakter podmiotowy. Wszystkie kwalifikujące się osoby muszą go w praktyce otrzymywać. Nie wolno uzależniać nabycia prawa do zasiłku mieszkaniowego od nabycia obywatel-

⁵⁸ EKPS, Wnioski 2003, vol.1, s. 348; Wnioski 2003, vol. 2, s. 564, Wniosło 2006, vol.1, s. 131.

⁵⁹ EKPS, *ERRC v. Italy*, op.cit., pkt 10 oraz Wnioski 2006, vol. 2, s. 571.

⁶⁰ EKPS, Wnioski XV-1, vol. 1, s. 56-59.

⁶¹ EKPS, Wnioski 2005, vol.1, str. 271, gdzie we Francji stwierdzono przy 6 przypadków oczekiwania do roku czasu, 10 do roku do 1, 5 r., 7 ponad 3 lata

⁶² EKPS, Wnioski 2005, vol. 1, s. 409; Wnioski 2005, vol. 2, 589-590, Wnioski 2006, vol. 1, s. 270.

stwa państwa, w którym ma być on przyznany⁶³ Niedopuszczalne jest zbyt szerokie interpretowanie pod względem czasowym kryterium legalnego przebywania na terytorium państwa strony Karty lub Zrewidowanej Karty⁶⁴. W przeciwnym wypadku powinna istnieć możliwość jego sądowego dochodzenia.⁶⁵ Za absolutnie kuriozalne uznaje się przypadki odmowy przyznania Romom zasiłku mieszkaniowego na tej podstawie, że nie posiadają oni dokumentów poświadczających ich tożsamość, przy czym brak ten powoduje obstrukcyjna postawa władz. Socjalna ochrona rodzin romskich w ujęciu art. 16 Karty Społecznej i Zrewidowanej Karty Społecznej wymaga opracowania systemu jej dofinansowania w obszarze mieszkalnictwa.

Orzecznictwo w sprawach Romów dotyczące art. 8 Konwencji Europejskiej w aspekcie przystępności cenowej nosi znamiona przesadnej restrykcyjności, czego nie da się uzasadnić samym charakterem traktatu, z założenia nie chroniącego praw społecznych. We wszystkich tych przypadkach kładzie się nacisk na formalny aspekt zagadnienia pomijając jego istotę, tj. sprzeczne z godnością ludzką warunki egzystencji Romów. Akcentuje się nadmiernie i nie do końca konsekwentnie, iż art. 8 przedmiotowego traktatu nie przewiduje prawa do mieszkania i nie uznaje go orzecznictwo. Trybunał zgodził się, iż w pewnych okolicznościach odmowa udzielenia przez władze publiczne pomocy w problemach mieszkaniowych implikuje potencjalną niezgodność z art. 8 Konwencji Europejskiej. W jednej ze spraw przyznano, że brak wsparcia w kłopotach mieszkaniowych osoby dotkniętej ciężką chorobą może wywierać negatywny wpływ na jej życie osobiste. W innej sprawie dowiedziono, że art. 8 rodzi obowiązek państwa dania pomocy w tego rodzaju sytuacjach, jeżeli istnieje bezpośredni i oczywisty związek między tym, czego żąda skarżący a jego prywatnym życiem. Tymczasem w sprawach

⁶³ EKPS, Wnioski 2003, vol.1, s. 230.

⁶⁴ W przypadku Danii okres ten wynosił rok, na Słowacji 8 lat. Zob. odpowiednio EKPS, Wnioski XI-1, s. 143 i Wnioski 2003, vol. 1, s. 437, a także w odniesieniu do innych państw: EKPS Wioski XVIII-1, vol. 1, s. 282, 323, 326.

⁶⁵ EKPS, Wnioski 2005, vol. 2, s.686, s. 736-737.

⁶⁶ EKPS, Wnioski XVII-1, vol.1, 249.

⁶⁷ np. dotacje lub subsydia na zakup lub budowę domu dla rodziny, subsydiowane pożyczki na nabycie pierwszego mieszkania, subsydiowanie kosztów wynajmu mieszkania, ulgi podatkowe umożliwiające spłatę pożyczki hipotecznej, zasiłki mieszkaniowe - zob. EKPS, Wnioski 2003, vol. 1, s. 232, s. 348 oraz pozytywną ocenę EKPS działań Polski w kontekście uproszczenia procedur kredytowych w: Wnioski XVIII-1, vol. 2, s. 653.

⁶⁸ Trybunał, *Chapman v. the United Kingdom*, op. cit., pkt 106.

⁶⁹ Decyzja Trybunału w sprawie dopuszczalności skargi *Marzan v. Italy* z dnia 4 maja 1999 r., skarga nr 36448/97.

⁷⁰ Wyrok Trybunału w sprawie *Botta v. Italy* z dnia 24 lutego 1998 r., skarga nr 21439/93, pkt. 33-34.

Romów wyraża się przekonanie, że to, czy państwo przewiduje fundusze dla umożliwienia każdemu posiadania mieszkania, nie jest kwestią decyzji sądowej, lecz polityki państwa w obszarze mieszkalnictwa. Co więcej, jeśli skarżących Romów nie stać na odpowiednie mieszkanie to znajdują się oni w takiej samej sytuacji, jak wiele innych osób zamieszkujących państwa będące stronami Konwencji Europejskiej. Jest to w sposób oczywisty błędne założenie. Jak już wykazano w niniejszym artykule przynajmniej niektórzy Romowie, w tym skarżący, należą do osób, których położenie materialne pozwala je traktować dla potrzeb interpretacji art. 8 Konwencji Europejskiej tak samo jak skarżących Marzan lub Botta. Niezaprzeczalnie zarówno brak kontroli państwa nad wysokością opłat mieszkaniowych jak i odmowa pomocy w ich ponoszeniu determinuje jakość prywatnego życia Romów. Jednakże interpretacja literalna zdominowała ewentualne celowościowe ujęcie tego zagadnienia w orzecznictwie Trybunału. Zarzucono tym samym niepowtarzalną okazję oddziaływania autorytetu tego sądu na politykę mieszkaniową państw europejskich wobec Romów.

Efektywna polityka spójności społecznej wymaga długofalowych działań, które z natury rzeczy w obszarze gospodarki mieszkaniowej implikują odpowiednio wysokie nakłady. Sukces w tej dziedzinie zależy od zapewnienia stałych źródeł finansowania. Powinny one być różnorodne i pochodzić tak z budżetu państwa, jak od sponsorów prywatnych i instytucji międzynarodowych. Zważywszy że projekty budownictwa mieszkalnego dla Romów stanowią część szerszej polityki społecznej integracji tej grupy osób, ich finansowanie należy kompleksowo zaplanować i realizować poprzez sieć partnerów na lokalnym, regionalnym, krajowym i transregionalnym szczeblu zapewniając nie tylko mieszkania, ale i pełną infrastrukturę. Podstawowym remedium jest jednak przyjęcie skutecznej strategii wspierania Romów w dostępie zatrudnienia, tak aby samodzielnie mogli zdobyć mieszkanie lub przynajmniej przyczynić się do jego utrzymania. Znacząca liczba Romów w krajach Rady Europy pozostaje bez pracy z uwagi na niski poziom wykształcenia ogólnego i zawodowego oraz niechętnie nastawienie pracodawców.

⁷¹ Trybunał, *Beard v. the United Kingdom*, op. cit., pkt 126.

⁷² W szczególności Bank Rozwoju Rady Europy, którego mandat obejmuje pomoc w tym obszarze grupom szczególnego ryzyka, a także Europejski Bank Restrukturyzacji i Rozwoju i Bank Światowy, niektóre programy UE.

⁷³ Np. w Hiszpanii 46% Romów jest bezrobotnych. Zob. opinię Komitetu Doradczego dotyczącą tego państwa z dnia 27 listopada 2003 r., pkt 33.

3.5. Ochrona prawna mieszkania

W obu wersjach Karty Społecznej jak również w przedmiotowych uchwałach organów Rady Europy ochronę mieszkania utożsamia się z prawną ochroną stosunku faktycznego lub prawnego będącego podstawą zamieszkania pojedynczych Romów lub ich rodzin. Bez względu na rodzaj tego stosunku Romowie korzystają z prawnej ochrony przed zagrożeniami dla jego bezpieczeństwa. Sens tej ochrony polega na przeciwdziałaniu wszystkim formom destabilizacji normalnego trybu użytkowania mieszkania, a zwłaszcza najbardziej radykalnej z nich czyli przymusowym eksmisjom. Ochronę tę ukształtowano zatem stosunkowo szeroko. Państwa związane przepisami Karty bądź Zrewidowanej Karty przewidującymi prawo rodziny do ochrony lub prawo do mieszkania mają obowiązek niezwłocznego podjęcia środków koniecznych do zagwarantowania tego rodzaju ochrony prawnej tym indywidualnym osobom i całym rodzinom, które jeszcze nie zostały nią objęte.

Przymusową eksmisję definiuje się jako pozbawienie mieszkania wskutek niewypłacalności zamieszkującej je osoby lub w razie bezprawnego zajmowania przez nią mieszkania. Poszanowanie praw eksmitowanych Romów wymaga wąskiej interpretacji tego pojęcia. Z uwagi na trudną sytuację socjalną i ekonomiczną Romowie aż nazbyt często bywają ich ofiarami. Państwa muszą ustanowić procedury ograniczające ryzyko przymusowych eksmisji. Ochrona prawna osób, którym grozi eksmisja, zobowiązuje w szczególności do podjęcia próby alternatywnego rozwiązania konfliktu w drodze konsultacji ze wszystkim zainteresowanymi. Jeżeli konsultacje w tej materii zawiodą, należy starać się przynajmniej odwlec eksmisję w czasie. Eksmisję trzeba przeprowadzać z poszanowaniem godności osoby jej podlegającej. Nie wolno dopuścić, aby eksmisja odbyła się nocą, nad ranem lub w okresie zimowym. Za niedopuszczalne uważa się dokonywanie przymusowej eksmisji Romów przez uzbrojone i zachowujące się agresywnie oddziały policji. Zabrania się wykorzystywania przymusowej eksmisji jako metody weryfikowania legalności pobytu Romów na terytorium państwa i ewentualnej deportacji. Zakazuje się niszczenia celowego lub przypadkowego ruchomości

⁷⁴ Art. 16 obu traktatów, art. 31 Zrewidowanej Karty Społecznej i Recommendation (2005)⁴ of the Committee of Ministers, op.cit., pkt 23.

⁷⁵ Np. własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, prawo najmu, posiadanie.

⁷⁶ EKPS, *ERRC v. Greece*, op.cit., pkt 51.

⁷⁷ EKPS, Wniosła 2003, vol.2, s. 561, s. 655.

⁷⁸ EKPS, *ERRC v. Greece*, op.cit., pkt 24.

⁷⁹ Camp Barzaghi, Casilino 700, Tor de' Cenci - zob. *ERRC v. Italy*, op.cit., pkt 39.

stanowiącej własność eksmitowanych Romów⁸⁰. Eksmisja nie może w żadnym wypadku prowadzić do ich bezdomności. Oferowane alternatywne mieszkania nie mogą skutkować pogłębieniem zjawiska segregacji rasowej ani też pogarszania ich położenia socjalnego np. przez przeniesienie do zatłoczonych obozowisk rom- skich. Prawo krajowe powinno przewidywać stosowne środki odwoławcze, pomoc prawną dla osób dochodzących swoich roszczeń na drodze sądowej oraz odpowiednie odszkodowanie. Jeżeli eksmisję uzasadnia się potrzebą zadośćuczynienia interesom publicznym, osobom nią dotkniętym kompetentne władze muszą zapewnić mieszkanie zastępcze bądź udzielić im pomocy finansowej nieodzownej dla znalezienia innego mieszkania.

W orzecznictwie dotyczącym Konwencji o mniejszościach zauważa się, potrzebę wyjaśniania stanu prawnego lokali zajmowanych przez Romów i ewentualną ich legalizację. Działania takie są konieczne dla zapobiegania eksmisji Romów bez dania mieszkania zastępczego. Podkreśla się niedopuszczalność eksmitowania Romów w sposób naruszający przysługujące im prawa człowieka, a w szczególności wyrzucanie ich z mieszkań i obręb miast pod presją lokalnych społeczności.

Ochrona prawna mieszkania Romów na podstawie Konwencji Europejskiej jest znacząco węższa w porównaniu z systemem Karty Społecznej. Wszystkie przegrane przez Romów sprawy wniesione na podstawie art. 8 Konwencji Europejskiej dotyczyły możliwości ustawienia na legalnie nabytym gruncie karawan i stałego przebywania we własnych ruchomych mieszkaniach. Skarżący otrzymywali wstępną zgodę na zagospodarowanie ich gruntu (ustawienie karawan), którą następnie wycofywano albo w ogóle jej nie uzyskiwali z uwagi na sprzeczność z planami zagospodarowania przestrzennego określonej okolicy. Skarżący kontynuowali bezprawny pobyt w swoich karawanach na będącym ich własnością gruncie nie mając się dokąd wyprowadzić lub gdy oferowane mieszkania zastępcze nie odpowiadały im. Ostatecznie wydawano nakazy przymusowej eksmisji. Trybunał miał ocenić prawidłowość zastosowania konstrukcji klauzuli ograniczającej według klucza: czy to, co spotkało skarżących stanowiło ingerencję w ich prawa z art. 8 Konwencji Europejskiej, czy ingerowała władza publiczna, czy ingerencję dopuszczało prawo i czy jej cel był zgodny z prawem oraz wreszcie czy ingerencja

⁸⁰ EKPS, *ERRC v. Greece*, op. cit., pkt 50.

⁸¹ Jw., pkt 48.

⁸² Komitet Doradczy, opinia dotycząca Włoch z dnia 14 września 2001 r., pkt 38-40; Recommendation Rec(2004) 14, op. cit., pkt 30.

⁸³ EKPS, *ERRC v. Bulgaria*, op. cit., pkt. 51-57.

⁸⁴ Komitet Doradczy, opinie dotyczące Bośni i Hercegowiny z dnia 27 maja 2004 r., pkt 48, Czech z dnia 24 lutego 2005 r., pkt 52 oraz Portugalii z dnia 6 października 2006 r., pkt 64.

była konieczna w demokratycznym społeczeństwie. Strony w sporze i sam Trybunał uznali za bezsporne, iż ingerencji dopuściła się władza publiczna na podstawie prawa i dla realizacji legalnego celu. Pozwany utrzymywał, że skarżącym nie przysługuje żadne prawo z art. 8, ponieważ w jego rozumieniu na ochronę zasługuje wyłącznie mieszkanie posiadane zgodnie z prawem. Trybunał zauważył, że przynajmniej wstępne warunki legalności zostały spełnione i w związku z tym art. 8 znajduje zastosowanie w ich sprawach. Niemniej Trybunał tak poprowadził wykładnię konieczności ingerencji w demokratycznym społeczeństwie, iż ostatecznie uznał poprawność argumentu pozwanego państwa.

W Konwencji Europejskiej zatem na ochronę przed eksmisjami zasługuje jedynie taicie mieszkanie Romów, które zostało ustanowione zgodnie z prawem. Trybunał nie udziela ochrony prawnej nikomu chcącemu zbudować swój dom bez pozwolenia właściwych władz i w nieodpowiednim miejscu. Przeciwnie stanowisko naruszałoby np. środowiskowe prawa innych osób czy też ich bezpieczeństwo. Taka interpretacja prawa do ochrony mieszkania jest ugruntowana w orzecznictwie dotyczącym Konwencji Europejskiej i raczej nie wzbudza większych kontrowersji. W przypadku jednak takiej grupy społecznej, jaką tworzą Romowie, w większości, niestety, tradycyjnie analfabeci i zarazem ubodzy ludzie, warto rozważyć słuszność dosłownego stosowania zasady, iż to samo prawo obowiązuje wszystkich bez wyjątku. Nadmierny, w przypadku tej społeczności, rygoryzm prawdopodobnie wywrze skutek odwrotny do zamierzonego. Nie sposób z dnia na dzień wtłoczyć w ramy systemu kogoś, kto przez wieki funkcjonował, nie zawsze ze swojej winy, poza jego granicami. Będzie to tym trudniejsze, że system jednoznacznie opowiedział się za legalizmem odrzucając wyraźnie humanitarny aspekt spraw wnoszonych przez Romów. Humanitaryzm, jak się wydaje, leży u podstaw systemu ochrony praw człowieka i pozwala na modyfikowanie jego litery na rzecz ducha. Niezależnie od kwestii natury aksjologicznej poważne wątpliwości budzi rozumienie owego legalizmu.

Koncepcja konieczności zakłada istnienie palącej potrzeby społecznej. Co więcej środki podjęte dla jej zaspokojenia muszą być nie tylko zgodne z prawem ale i proporcjonalne. Rozpoznając sprawę bada się, czy zachowano należytą równowagę między realizowanym celem a konkretnym prawem człowieka, zwracając uwagę na znaczenie tego prawa i zakres ingerencji. Romowie, tak jak wszyscy, podlegają prawu zagospodarowania przestrzennego. Niemniej zważywszy na ich wyjątkową sytuację sprawy Romów powinny być wyjątkowo wnikliwie zbadane.

⁸⁵ np. Wyrok Trybunału w sprawie *Gillow v. the United Kingdom* z dnia 24 listopada 1986 r., skarga nr 9063/80, pkt 55.

Tymczasem Trybunał nie wziął pod uwagę wszystkich istotnych elementów sprawy i pozostawił państwu zbyt szeroki margines uznania. Na jednej z szal sprawy Trybunał położył politykę zagospodarowania przestrzennego, na drugiej szali umieścił wyłącznie prawo do poszanowania nielegalnego mieszkania. Nie dziwi więc, że przeważała pierwsza z szal. Gdyby uwzględniono takie okoliczności jak te, iż mieszkania Romów nie zmieniły charakteru okolicy i były porządnie utrzymane, co nawet przyznały władze pozwanego państwa; mieszkania te nie były pierwsze na tym obszarze; bezpieczeństwo skarżących i ich rodzin; stała niepewność bytu w wypadku opuszczenia własnej ziemi, uwikłanie w procedury zmierzające do pozostania na posiadanym gruncie, grzywny i zagrożenie eksmisją, to cięższa okazałaby się druga z szal skutkując odmiennymi rozstrzygnięciami. Pominiecie przesłanek tak istotnych jak wskazane dla określenia legalności ingerencji w prawo do poszanowania mieszkania świadczy o braku wiarygodności systemu, nawet zakładając jego zaawansowany formalizm. Zapadłe decyzje nie są bowiem sprawiedliwe, tak rozumiane jako słuszne, jak i praworządne.

VI Wnioski

Omówione akty prawne przynależą do różnych generacji praw człowieka. O ile Konwencję Europejską zalicza się do pierwszej z nich, o tyle obie wersje Karty Społecznej reprezentują drugą generację praw człowieka. Natomiast Konwencję o mniejszościach oraz powoływane uchwały organów Rady Europy należy zakwalifikować do aktów prawnych łączących elementy obu generacji praw człowieka. Tak niewątpliwie przebiega teoretyczna linia podziału. Porównanie wniosków wypływających z interpretacji zawartej w nich koncepcji *odpowiedniego mieszkania* dla Romów zaciera ustanowione przez doktrynę granice nadając wyrażającym jej prawom mieszany status. Świadczy już o tym sama nazwa tych praw: prawo do mieszkania, prawo rodziny do ochrony prawnej, socjalnej i ekonomicznej, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego czy wreszcie prawo mniejszości narodowych do utrzymywania i rozwijania własnej kultury. Niemniej sama istota ochrony Romów ustanowiona w przedstawionych aktach prawnych nie zmienia się. Zakłada ona pomoc w wyjściu z permanentnego kryzysu mieszkaniowego upośledzonym pod tym względem tak z powodów politycznych, jak i społecznych Romom. Natomiast zakres tej pomocy według orzecznictwa różni się w niektórych jej aspektach.

Standardy odpowiedniego mieszkania stosuje się do Romów na równi ze wszystkimi innymi członkami społeczeństwa. Tak więc polityka mieszkaniowa obejmująca Romów powinna wchodzić w skład polityki państwa odnoszącej się

do ogółu społeczeństwa w tym przedmiocie. Państwo musi zapewnić, iż Romowie nie będą ofiarami dyskryminacji w dostępie do mieszkań i korzystania z nich. W przypadku, gdy takie sytuacje mają miejsce, trzeba zastosować efektywne środki restytucji praw Romów i kompensacji szkód. W szczególności trzeba zwalczać praktyki segregacji rasowej w dziedzinie dostępu do mieszkania, respektując wolny wybór Romów odnośnie do miejsca zamieszkania i ewentualnego sąsiedztwa. W żadnym razie nie można lekceważyć ich specyfiki etnicznej i kulturowej na żadnym z etapów kształtowania i wykonywania polityki mieszkaniowej. Stąd słuszność postulatu konsultacji z przedstawicielami społeczności romskich w zakresie planowanych projektów mieszkaniowych. Projekty te powinny iść w dwóch kierunkach: legalizacja nielegalnych mieszkań Romów i budowa nowych. Realizacja projektów zależy w głównej mierze od możliwości finansowych państwa. Zważywszy, że tego rodzaju wydatki znacznie obciążają budżet państwa, należy poszukiwać zróżnicowanych źródeł finansowania w kraju i za granicą. Ochrona prawna mieszkania Romów wymaga gwarancji niezakłóconego korzystania z mieszkania i skutecznego zapobieganie eksmisjom.

System prawny Rady Europy dysponuje licznymi materialnymi i proceduralnymi gwarancjami realizacji koncepcji odpowiedniego mieszkania dla Romów. Ilość niekoniecznie przesądza o jakości. Nie można bowiem zapominać o specyfice implementacji poszczególnych aktów prawnych przywoływanych w niniejszym artykule. Przytaczane uchwały organów Rady Europy traktuje się w doktrynie prawa międzynarodowego w kategoriach tzw. prawa miękkiego czy prawa niedoskonałego. Niezaprzeczalnie stanowią one zbiór cennych wytycznych dla państw członkowskich co do ich działań zmierzających do poprawy sytuacji mieszkaniowej Romów. Mimo to niewiążący charakter uchwał przesądza o ich drugoplanowej roli w praktycznym kształtowaniu realizacji koncepcji odpowiedniego mieszkania dla Romów. Nie kreują one żadnych uprawnień dla Romów i dlatego nie mogą oni żądać ich wykonania przed jakimkolwiek organem. Nadzorowanie realizacji Konwencji o mniejszościach przebiega wyłącznie w trybie sprawozdawczym. Państwo, które jest stroną Karty Społecznej nie musi wyrazić zgody na związanie się art. 16 pierwotnej ani też art. 31 jej zrewidowanej wersji. Co więcej jedyny mechanizm skargowy w systemie Karty Społecznej jest typu fakultatywnego i w dodatku jest to skarga zbiorowa. Środek implementacyjny dostępny bezpośrednio i obligatoryjnie Romom przewiduje wyłącznie Konwencja Europejska. Niestety ten sam system bezpodstawnie okazuje się być najbardziej restrykcyjny. Koncepcja odpowiedniego mieszkania dla Romów w aktach prawnych Rady Europy ma potwierdzać solidarność Organizacji z tą grupą społeczną. Konsekwentnie ich wykładnia powinna być jednoznaczna. Nie zachodzą wszak przeszkody do tego, aby prawa nie tylko społeczne, ale również polityczne

i obywatelskie traktować jako przejaw idei leżącej u podstaw trzeciej generacji praw człowieka. System Konwencji Europejskiej nie raz już potwierdził słuszność tej tezy. Nie wolno pomijać wzajemnego oddziaływania orzecznictwa Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Trybunału i decyzji innych organów kontroli przestrzegania praw człowieka funkcjonujących w ramach Rady Europy. Jednakże Konwencja Europejska uważana za wyjściowy i podstawowy akt prawa Rady Europy w zakresie praw człowieka nie tylko inspirowa pozostałe systemy jej ochrony lecz może i czasami nadaje ogólny kierunek ich wykładni. Relacja zwrotna jest znacznie słabsza, zwłaszcza w obszarze praw drugiej generacji. Tak ważne jest zatem zachowanie równowagi między zrozumiałą ostrożnością interpretacyjną, a koniecznością zagwarantowania minimalnej ochrony najbardziej jej potrzebującym.

THE RIGHT OF ROMA TO ADEQUATE HOUSING IN LAW OF THE COUNCIL OF EUROPE

The concept of adequate housing stems from the Covenant? The Council of Europe legal system adopted and adjusted that concept to its own needs and aims. The concept of adequate housing with regard to Roma may be found there in a number of legal acts, including Article 31 of the Revised Charter²,

Articles 16 of Revised Charter and the Social Charter³, Article 8 of the European Convention together with its Article 1 of the Protocol No. 1⁴, Article 5 of the Minority Convention referring to social development of minorities as well as

¹ Articles 11 and 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Concluded: 15 December 1966, entered into force: 3 January 1976. 999 UNTS 3.

² European (revised) Social Charter. Concluded: 3 May 1996, entered into force: 1 July 1999. CETS No. 163. It sets for the right to housing.

³ European Social Charter. Concluded: 18 October 1961, entered into force: 4 February 1965. CETS No. 35. They guarantee the right of the family to social, legal and economic protection.

⁴ Convention for the Protection on Human Rights and Fundamental Freedoms. Concluded: 4 November 1950, entered into force: 3 September 1953. CETS No. 5 and Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Concluded: 20 March 1952, entered into force: 18 May 1954. CETS No. 9. Those provide for the right to respect for private and family life and the right to protection of property respectively.

⁵ Framework Convention for the Protection of National Minorities, Concluded 1 February 1995, entered into force: 1 February 1998. CETS No. 157.

in many other resolutions adopted by various bodies of the Organisation concerning the problem.

The concept of adequate housing in the Covenant constitutes of such elements like: accessibility, habituality, availability of services, materials and infrastructure, location, cultural adequacy and legal security of tenure. These are key factors which are crucial to determinate the adequacy of the housing.

The concept of adequate housing for Roma within the Council of Europe is interpreted as follows. There exists a total ban on segregation policy of this population in settlements and it is to be eradicated. Initiatives should be launched to promote tolerance and regular contacts between nomads and non-nomads communities. It is incumbent on states to enact anti-discrimination laws and to implement them effectively. Given exceptionally harsh nature of nomads housing conditions alternative accommodation should be provided as a matter of priority, especially to those of them who live in settlements which endanger life of the inhabitants or are hazardous to their health. Central and local authorities shall actively co-operate while implementing housing projects for nomads. They must imply all necessary and functional infrastructure. Nomads ought to have free choice of their housing lifestyle. Legal security of tenure implies that all nomads enjoys legal and factual protection against such threats like forced eviction and other harassment.

⁶ E.g. Parliamentary Assembly, Recommendation 1203(1993) on Gypsies in Europe, Strasbourg, 2 February 1993.