

Repere din jurisprudența Comitetului ONU pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale*

Brief Overview of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights Jurisprudence

Conf. univ. dr. **Laura-Maria CRĂCIUNEAN-TATU***
Universitatea Lucian Blaga din Sibiu,
Facultatea de Drept

Abstract

Unlike the Human Rights Committee, which is a conventional body set up under the International Covenant on Civil and Political Rights the UN Committee on Social Economic and Cultural Rights is a UN organ, unconventional, being set up in 1985 by a Resolution of the Economic and Social Council.

The quasi-jurisdiction of the Committee does not arise either from the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights or from the ECOSOC Resolution but was acquired recently on 5 May 2013 with the entry into force of the Optional Protocol to the ICESCR. Pursuant to Articles 1-9 of OP-ICESCR, the Committee may receive and settle individual communications filed by individuals on behalf of individuals or groups of individuals under the jurisdiction of the State Party to the Protocol on rights enshrined in the ICESCR. The Committee is therefore in a position to proceed with the settlement of such individual communications only in respect of States which have expressed their consent to be parties to this Protocol. So far, 24 States have become parties to this Protocol, thus accepting the Committee's jurisdiction.

*This paper aims to give an overview of the jurisprudential lines that CESCR has managed to outline so far (**Section II**) and to provide a starting point and reflection for further and necessary steps from the CESCR. The final part is reserved for the conclusions (**Section III**).*

Keywords: *ESC rights; justiciability; right to adequate housing; right to social security; admissibility ratione temporis; protection of family*

Rezumat

Spre deosebire de Comitetul Drepturilor Omului, care este un organ convențional fiind stabilit prin Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Comitetul

* Prezenta lucrare are la bază comunicarea prezentată în cadrul secțiunii *Drept european și internațional a Conferinței Internaționale Bienale* a Facultății de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara, desfășurată la Timișoara, între 2 și 3 noiembrie 2018.

* laura.craciunean@gmail.com

ONU pentru Drepturile Economice Sociale și Culturale este un organ al ONU, neconvențional, fiind înființat, în 1985, printr-o Rezoluție a Consiliului Economic și Social.

Competența cvasi-jurisdicțională a Comitetului nu rezultă nici din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale și nici din Rezoluția ECOSOC de înființare ci a fost dobândită, relativ recent, la 5 mai 2013, odată cu intrarea în vigoare a Protocolului Opțional la PIDESC. Potrivit articolelor 1-9 din PO-PIDESC Comitetul poate primi și soluționa comunicări/plângeri individuale introduse de persoane fizice, în numele unor persoane fizice sau a unor grupuri de persoane fizice care se găsesc sub jurisdicția Statului-parte la Protocol, cu privire la drepturile înscrise în PIDESC. Astfel, Comitetul este în măsură să procedeze la soluționarea acestor comunicări/plângeri individuale numai cu privire la statele care și-au exprimat consimțământul de a fi părți la acest Protocol. Până în prezent, 24 de state au devenit părți la acest Protocol acceptând, în acest mod, jurisdicția Comitetului.

Prezenta lucrare își propune să ofere o privire de ansamblu asupra liniilor jurisprudențiale pe care CDESC a reușit să le contureze până în prezent (**Secțiunea a II-a**) și să ofere un punct de plecare și reflecție pentru demersuri ulterioare și necesare din partea CESCR. Partea finală este rezervată concluziilor (**Secțiunea a III-a**).

Cuvinte-cheie: drepturi economice, sociale și culturale, justițiabilitate, dreptul la o locuință adecvată, dreptul la securitate socială, admisibilitate *ratione temporis*, protecția familiei

I. Aspecte introductive

Spre deosebire de Comitetul Drepturilor Omului¹, care este un organ convențional fiind stabilit prin *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*², Comitetul ONU pentru Drepturile Economice Sociale și Culturale³ este un organ al ONU, neconvențional, fiind înființat, în 1985, printr-o *Rezoluție*⁴ a Consiliului Economic și Social⁵.

Competența cvasi-jurisdicțională a Comitetului nu rezultă nici din *Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*⁶ și nici din *Rezoluția ECOSOC* de înființare ci a fost dobândită, relativ recent, la 5 mai 2013, odată cu intrarea în vigoare a *Protocolului Opțional la PIDESC*⁷. Potrivit articolelor 1-9 din *PO-PIDESC* Comitetul poate primi și soluționa comunicări/plângeri individuale introduse de persoane fizice, în numele unor persoane fizice sau a unor grupuri de persoane fizice care se găsesc sub jurisdicția Statului-parte la Protocol, cu privire la drepturile înscrise în *PIDESC*. Astfel, Comitetul este în măsură să procedeze la soluționarea acestor comunicări/plângeri individuale numai cu privire la statele care și-au exprimat consimțământul de a fi părți la acest Protocol. Până în

¹ Abreviat, în cele ce urmează, CDO.

² Abreviat, în cele ce urmează, *PIDCP*.

³ Abreviat, în cele ce urmează, CDESC.

⁴ ECOSOC, Rezoluția 1985/17 din 28 mai 1985. A se vedea pentru textul integral al acestui document, în limba engleză: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

⁵ Abreviat, în cele ce urmează, ECOSOC.

⁶ Abreviat, în cele ce urmează, *PIDESC*.

⁷ Abreviat, în cele ce urmează, *PO-PIDESC*.

prezent, 24 de state⁸ au devenit părți la acest Protocol acceptând, în acest mod, jurisdicția Comitetului.

Majoritatea statelor membre ale ONU (169), deși admit universalitatea, indivizibilitatea, egalitatea și interdependența tuturor drepturilor omului⁹, evaluează oportunitatea ratificării acestui instrument convențional și sunt, deocamdată, reticente în a recunoaște caracterul justițiabil al drepturilor economice, sociale și culturale considerând că acesta ar fi rezervat exclusiv drepturilor civile și politice¹⁰. În cazul în care justițiabilitatea nu este neapărat un motiv de reticență, faptul că este necesar, pentru a constata dacă un stat respectă sau nu drepturile economice, sociale și culturale, să fie făcute analize amănunțite ale politicilor sale în domenii precum cel fiscal, locuințe, sănătate, educație sau cultură, se constituie într-un astfel de motiv. Practica internațională, în special în materia raportărilor periodice, a evidențiat că statele sunt puțin dispuse să lase în sarcina unui organ internațional, fie el și cvasi-jurisdicțional, analizarea acestor domenii.

În aceste condiții, exercitarea de către CDESC a competenței sale cvasi-jurisdicționale apare ca o activitate aflată la început de drum. Jurisprudența Comitetului este în plin proces de conturare, fiind limitată din punct de vedere substanțial, în special la aplicarea articolul 2 alin. 2 (*interzicerea oricărei discriminări*)¹¹, a articolul 9 (*dreptul la securitate socială*)¹², a articolul 10 (*protecția familiei*)¹³ și a articolul 11 (*dreptul la o locuință*

⁸ La data de 1 noiembrie 2018 erau State-părți la *PO-PIDESC* următoarele: Argentina, Belgia, Bolivia, Bosnia și Herțegovina, Capul Verde, Republica Central Africană, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Finlanda, Franța, Gabon, Honduras, Italia, Luxemburg, Mongolia, Muntenegru, Niger, Portugalia, San Marino, Slovacia, Spania, Uruguay și Venezuela.

⁹ *Declarația și Planul de acțiune* adoptate, de 173 de state, în cadrul Conferinței Mondiale a Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Omului, Viena, 12 iulie 1993, UN/Doc.A/CONF.157/23, Part. 1.

¹⁰ Pentru o poziție explicită în acest sens a se vedea Confederația Elvețiană și Olanda. Pentru amănunte privind poziția Confederației Elvețiene în privința caracterului justițiabil al drepturilor economice, sociale și culturale a se vedea și Jörg Künzli, *Effectivité et justiciabilité des DESC în La Suisse et les droits économiques, sociaux et culturels*, Rapport final du séminaire sur la dissémination des recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a la Suisse, martie 2013, p. 33-34.

¹¹ Articolul 2 alin. 2: „Statele părți la prezentul Pact se angajează să garanteze că **drepturile** enunțate în el **vor fi exercitate fără nici o discriminare** întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau orice altă împrejurare”.

¹² Articolul 9: „Statele părți la prezentul Pact recunosc **dreptul** pe care îl are orice persoană **la securitate socială**, inclusiv asigurări sociale”.

¹³ Articolul 10: „ (1) Statele părți la prezentul Pact recunosc că: 1. O ocrotire și o **asistență** cât mai largă cu putință trebuie acordată **familiei**, elementul natural și fundamental al societății, în special pentru întemeierea sa și în răstimpul cât are responsabilitatea întreținerii și educării copiilor care sunt în sarcina sa. Căsătoria trebuie să fie liber consimțită de viitori soți. (2) O ocrotire specială trebuie acordată mamelor, într-o perioadă de timp rezonabilă, înainte și după nașterea copiilor. Mamele salariate trebuie să beneficieze, în decursul acestei perioade, de un concediu plătit sau de un concediu beneficiind de alocații de securitate socială adecvate. (3) Măsuri speciale de ocrotire și de asistență trebuie luate în favoarea tuturor copiilor și adolescenților, fără nici o discriminare din motive de filiațiune sau din alte motive. Copiii și adolescenții trebuie ocrotiți împotriva exploatării economice și sociale. Folosirea lor la lucrări de natură a le dăuna moralității sau sănătății, de a le pune viața în primejdie sau de a dăuna dezvoltării lor normale trebuie sancționată prin lege. Statele trebuie, de asemenea, să stabilească limite de vârstă sub care folosirea muncii salariate a copiilor va fi interzisă și sancționată prin lege”.

adecvată)¹⁴ din *PIDESC*. Apoi, în concret, exercitarea competenței Comitetului de a soluționa comunicări individuale a vizat un număr restrâns de State-părți. Astfel, în proporție de aproape 70%¹⁵, soluțiile adoptate de CDESC au vizat Spania, au fost cauze repetitive care au pus în discuție, din punct de vedere substanțial, mai ales articolul 11 din *PIDESC*, dreptul la o locuință adecvată. Restul opiniilor adoptate au vizat Ecuadorul (patru soluții) și Portugalia (o soluție). În prezent, în fața Comitetului se află în curs de soluționare comunicări individuale care privesc Italia (o comunicare individuală – articolele 2 alin.1, 10, 12 alin. 1 și 2, lit. c și d, și articolul 15 alin. 2 și 3 – donarea unor embrioni produși prin fertilizare *in vitro*, pentru cercetare științifică); Luxemburgul (o comunicare individuală – articolul 8 – concedierea unui lider sindical), Belgia (o comunicare individuală – articolul 11 – evacuare forțată la terminarea contractului de închiriere), și, din nou, Spania (44 de comunicări individuale – articolele 2 (2), 10 și 11 – dreptul la un remediu efectiv pentru a proteja dreptul la o locuință în contextul unor clauze contractuale abuzive; evacuarea forțată a unei persoane condamnată pentru uzurpare și evacuarea unei familii care ocupă în mod ilegal un imobil).

Având în vedere limitările menționate în paragraful anterior, prezenta lucrare își propune să ofere o privire de ansamblu asupra liniilor jurisprudențiale pe care CDESC a reușit să le contureze până în prezent (**Secțiunea a II-a**) și să ofere un punct de plecare și reflecție pentru demersuri ulterioare și necesare din partea CDESC. Partea finală este rezervată concluziilor (**Secțiunea a III-a**).

II. Repere substanțiale și procedurale din jurisprudența CDESC

a. Sub aspect **substanțial**, așa cum am menționat deja, comunicările individuale adreseate Comitetului au vizat, în special: articolele 9, 10 și 11 privitoare la **dreptul la securitate socială, protecția familiei și dreptul la locuință**. Uneori Comitetul a coroborat aceste articole cu art. 2(2) privind **interzicerea oricărei discriminări**.

Comitetul a adoptat, până în acest moment, opinii¹⁶ în privința a cinci comunicări individuale¹⁷. Restul comunicărilor individuale înregistrate fiind respinse pentru neîndeplinirea

¹⁴ Articolul 11: „ (1) Statele părți la prezentul Pact recunosc **dreptul** oricărei persoane la un nivel de trai suficient pentru ea însăși și familia sa, inclusiv hrană, îmbrăcăminte și **locuință suficientă**, precum și la o îmbunătățire continuă a condițiilor sale de existență. Statele părți vor lua măsuri potrivite pentru a asigura realizarea acestui drept și recunosc în acest scop importanța esențială a unei cooperări internaționale liber consimțite. (2) Statele părți la prezentul Pact, recunoscând dreptul fundamental pe care îl are orice persoană de a fi la adăpost de foame, vor adopta, individuale și prin cooperare internațională, măsurile necesare, inclusiv programe concrete: a) pentru a îmbunătăți metodele de producție, de conservare și de distribuire a produselor alimentare prin deplina utilizare a cunoștințelor tehnice și științifice, prin difuzarea principiilor de educație în ce privește nutriția și prin dezvoltarea sau reforma regimurilor agrare, în așa fel încât să asigure cât mai bine punerea în valoare și utilizarea resurselor naturale; b) pentru a asigura o repartitie echitabilă a resurselor alimentare mondiale în raport cu nevoile, ținând seama de problemele care se pun atât țărilor importatoare, cât și țărilor exportatoare de produse alimentare”.

¹⁵ 11 din cele 16 opinii ale CDESC au vizat Spania.

¹⁶ Opinia (eng. *view*) este actul prin care Comitetul soluționează o comunicare/plângere individuală.

¹⁷ CDESC, *Cauza Trujillo Calero c. Ecuadorului*, Opinia din 26 martie 2018, E/C.12/63/D/10/2015; CDESC, *Cauza Alarcon Flores c. Ecuadorului*, Opinia din 4 octombrie 2017, E/C.12/62/D/14/2016; CDESC, *Cauza López*

condițiilor de admisibilitate¹⁸. În două dintre cele cinci cauze opiniile CDESC au fost de admitere¹⁹ iar în restul de trei, opiniile au fost de respingere.

În cele ce urmează, ne vom referi la cele două opinii de admitere și la una dintre opiniile de respingere²⁰ și vom evidenția liniile de jurisprudență conturate de Comitet în privința drepturilor enunțate mai sus.

a.1. Astfel, în *Cauza I.D.G. c. Spaniei* (15 iunie 2015)²¹ CDESC a adoptat prima sa opinie de admitere a unei comunicări individuale. În soluția de admitere, Comitetul a apreciat că, Statul-parte, prin **neasigurarea dreptului autoarei comunicării la un remediu efectiv, în scopul de a-și proteja dreptul la o locuință, a încălcat, în ceea ce o privește pe aceasta, art. 11 (1) coroborat cu art. 2 (2) din PIDESC.**

Pentru a se putea pronunța asupra fondului, Comitetul a stabilit, în faza inițială a examinării pe fond, întrebarea juridică la care este chemat să răspundă, respectiv: **dacă dreptul la locuință al autoarei comunicării, așa cum acest drept este prevăzut de art. 11 (1) al PIDESC, a fost încălcat de Statul-parte ca urmare a desfășurării unei proceduri de executare a ipotecii, procedură asupra căreia, autoarea comunicării nu ar fi fost notificată fiind astfel pusă în imposibilitatea de a-și apăra drepturile prevăzute în Pact.**

Pentru a răspunde la întrebare, Comitetul a adoptat următoarea schemă logică: a amintit componentele dreptului la o locuință adecvată, așa cum aceste componente au fost stabilite, de-a lungul timpului, prin comentariile sale generale, în special, *Comentariile generale nr. 4 din 1992*²² și *nr. 7 din 1997*²³ iar apoi, în contextul respectiv, a procedat la aprecierea, în drept, a elementelor de fapt expuse de autoarea comunicării, pronunțând, în final, și soluția (sub formă de concluzii și recomandări).

Astfel, în activitatea anterioară a Comitetului **dreptul la o locuință adecvată** a fost calificat ca un **drept fundamental considerat de importanță centrală** pentru ca o persoană să se poată bucura de toate celelalte drepturi economice, sociale și culturale²⁴. Dreptul la o locuință adecvată este un drept **legat indisolubil de alte drepturi ale omului**,

Rodrigues c. Spaniei, Opinia din 4 martie 2016, E/C.12/57/D/1/2013; CDESC, *Cauza Ben Djazia c. Spaniei*, Opinia din 20 iunie 2017, E/C.12/61/D/5/2015 și CDESC, *Cauza I.D.G. c. Spaniei*, Opinia din 15 iunie 2015, E/C.12/55/D/2/2014.

¹⁸ A se vedea, pentru aspectele teoretice privitoare la condițiile de admisibilitate a unei comunicări individuale în fața CDESC, L.-M. Crăciunean, *Protecția drepturilor culturale în dreptul internațional*, Editura C.H. Beck, București, 2011, p.127-130.

¹⁹ CDESC, *Cauza Ben Djazia c. Spaniei* și CDESC, *Cauza I.D.G. c. Spaniei*.

²⁰ CDESC, *Cauza Lopez Rodriguez c. Spaniei*, Opinia din 4 martie 2016, E/C.12/57/D/1/2013.

²¹ CDESC, *Cauza I.D.G. c. Spaniei*. Pentru aspectele de fapt ale acestei comunicări, opinia adoptată și adnotările ei a se vedea și L.-M. Crăciunean, *Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale al ONU: Prima opinie de admitere a unei comunicări individuale. Lipsa accesului efectiv la o instanță în scopul protejării dreptului la o locuință adecvată (art. 2 para.1 și art. 11 para.1 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale)*, în AULB nr. 1/2016, p. 233-247.

²² CDESC, *Comentariul general nr. 4 din 1992 cu privire la dreptul la o locuință adecvată* (art. 11 (1) din PIDESC), E/1992/23.

²³ CDESC, *Comentariul general nr. 7 din 1997 cu privire la dreptul la o locuință adecvată: Evacuările forțate* (art. 11(1) din PIDESC), E/1998/22.

²⁴ CDESC, *Comentariul general nr. 4/1992*, para. 1.

inclusiv drepturile înscrise în *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*²⁵ (drepturile civile și politice)²⁶, și, pe cale de consecință, el trebuie să fie asigurat tuturor persoanelor, independent de veniturile deținute ori de accesul acestora la resursele economice²⁷. În plus, multe dintre componentele dreptului la o locuință adecvată **se află în strânsă conexiune cu acele prevederi din dreptul național ce se referă la remediile juridice legale necesar a fi asigurate pentru ca o persoană să se poată bucura efectiv de acest drept**²⁸. Comitetul a amintit faptul că, persoanele ar trebui să se bucure de securitatea posesiei asupra unui bun fapt ce presupune protecție legală împotriva evacuării forțate, hărțuirii sau altor asemenea fapte²⁹. În plus, situațiile de evacuare forțată sunt, *prima facie*, incompatibile cu prevederile *PIDESC* și pot fi justificate numai prin împrejurări excepționale care sunt în concordanță cu principiile relevante ale dreptului internațional³⁰.

În acest context, **în drept**, Comitetul a apreciat că **lipsa unei notificări adecvate într-o procedură de executare a ipotecii ar putea să aducă atingere dreptului la o locuință adecvată**, prevăzut de art. 11 (1) din Pact, text care ar trebui coroborat cu art. 2 (2), din același instrument juridic.

Argumentele folosite de Comitet pentru a-și motiva soluția reușesc să pună, foarte bine, în lumină abordările generale ale acestui organism în materia justițiabilității drepturilor economice, sociale și culturale, în general, și a dreptului la o locuință adecvată, în special, precum și a caracterelor indivizibil, interdependent și interconectat ale tuturor drepturilor omului, fie că vorbim despre drepturi civile și politice ori despre drepturi economice, sociale sau culturale. Astfel, în opinia Comitetului "datorită inter-relaționării și interdependenței tuturor drepturilor omului, evacuările forțate pot aduce atingere și altor drepturi, nu numai dreptului la o locuință adecvată. Astfel, ele pot să constituie violări ale unor drepturi civile și politice cum ar fi: dreptul la viață, dreptul la securitatea persoanei, dreptul de non-ingerință în viața privată, de familie și în domiciliul persoanei și dreptul de a se bucura de posesia pașnică a proprietății".

Comitetul a enunțat și o serie de garanții procedurale care este necesar să fie respectate într-un proces echitabil iar, pentru situația prezentă în cauză, apreciem ca relevante cerințele: 1. unei notificări adecvate și rezonabile a persoanelor afectate, notificare care trebuie efectuată înainte de data programată pentru evacuare (pct. 15, lit. b) și 2. existența în dreptul statului a unor remedii juridice efective (pct. 15, lit. g).

Opinia menționată i-a dat prilejul Comitetului, să-și reia o poziție mai veche, exprimată în *Comentariul său general nr. 7*. Cu acel prilej, Comitetul a statuat faptul că: „protecția procedurală corespunzătoare și procesul echitabil sunt aspecte esențiale ale tuturor drepturilor omului și au o dimensiune aparte în procesele privind evacuările forțate. (...), protecția procedurală presupune și stipularea, în legislația Statului-parte, a necesității unei

²⁵ Abreviat, în cele ce urmează, PIDCP.

²⁶ CDESC, *Comentariul general nr. 4/1992*, para. 7 și 9.

²⁷ CDESC, *Comentariul general nr. 4/1992*, para. 7.

²⁸ CDESC, *Comentariul general nr. 4/1992*, para. 17.

²⁹ CDESC, *Comentariul general nr. 4/1992*, para. 8 (a).

³⁰ CDESC, *Comentariul general nr. 4/1992*, para. 18 și *Comentariul general nr. 7/1997*, para. 1.

notificări adecvate și rezonabile, înainte ca persoanele în cauză să fie evacuate, precum și a dreptului la asistență legală pentru asigurarea apărării”.

Elementul de noutate, în cauza de față, este **extinderea interpretării inițiale a Comitetului** și aprecierea că o protecție precum cea menționată mai sus este, în egală măsură, aplicabilă și potrivită **și în alte situații similare, cum ar fi procedurile de executare a ipotecii, care pot să afecteze de o manieră serioasă dreptul la locuință** (para. 12.1).

Opinia este, sub acest aspect, în armonie cu *Comentariul general nr. 3* care statuează că nu există o diferență fundamentală, de natură, între obligațiile care revin statelor părți în temeiul *PIDCP*, respectiv în temeiul *PIDESC* dar și cu *Comentariul general nr. 9 referitor la aplicarea la nivel național a PIDESC*³¹. În cel din urmă, CDESC a continuat și a dezvoltat retorica din cel dintâi, menționând, explicit, legătura cu *Comentariul general nr. 3* și accentuând faptul că flexibilitatea în implementarea Pactului, rezultată din formularea „realizare progresivă”, coexistă cu obligația care revine fiecărui Stat-parte să utilizeze toate mijloacele aflate la dispoziția sa pentru a da efect drepturilor recunoscute în Pact. În acest fel, aplicarea la nivel național a Pactului trebuie făcută cu luarea în considerare a două principii fundamentale ale dreptului internațional, și anume: niciun stat nu poate invoca prevederile din dreptul său național ca o justificare pentru nerespectarea unui tratat internațional (art. 27 din Convenția de la Viena, 1969) și orice persoană are dreptul la un remediu efectiv în fața tribunalelor naționale competente, pentru acte care încalcă drepturi fundamentale acordate de către constituție sau de către legi.

În special cel de al doilea principiu, menționat mai sus, este important pentru consacrarea justițiabilității drepturilor economice, sociale și culturale deoarece descrie importanța remediilor judiciare în implementarea prevederilor Pactului și, insistând asupra justițiabilității, realizează o punte de legătură între *PIDCP* și *PIDESC*.

În acest sens, *Comentariul* evidențiază și faptul că „atunci când guvernele sunt implicate în proceduri în fața instanțelor de judecată, ele trebuie să promoveze acele interpretări ale legii naționale care dau efect obligațiilor lor rezultate din Pact” și că „în formarea judiciară ar trebui să fie luată în calcul justițiabilitatea *PIDESC*” (para. 11).

Mai mult, paragraful 10 al *Comentariului* insistă și asupra indivizibilității și interdependenței tuturor drepturilor omului: „Adoptarea unei clasificări rigide a drepturilor economice, sociale și culturale care le-ar pune, prin simpla definiție, în afara competenței instanțelor de judecată ar fi arbitrară și, astfel, incompatibilă cu principiul potrivit căruia cele două categorii de drepturi ale omului (s.n. civile și politice, pe de o parte, economice, sociale și culturale, pe de altă parte) sunt indivizibile și interdependente. În felul acesta, s-ar lua practic dreptul instanțelor de judecată de a proteja drepturile unora dintre cele mai vulnerabile grupuri existente în cadrul societăților naționale”.

Pentru aceste considerente apreciem că vorbim despre o primă opinie foarte interesantă a CDESC opinie în care acesta a încercat să sintetizeze mai multe dintre dezvoltările produse, în ultimii 25 de ani, în sfera drepturilor economice, sociale și culturale.

³¹ CDESC, *Comentariul general nr. 9 din 1998 cu privire la aplicarea la nivel național a PIDESC*, E/C.12/1998/24, 3 decembrie 1998.

a. 2. Cea de a doua cauză relevantă, sub aspect substanțial, este, fără îndoială, **Cauza Ben Djazia c. Spaniei** (20 iunie 2017)³². În aceasta Comitetul a considerat că există o violare a dispozițiilor Pactului. Astfel, în absența unor argumente rezonabile din partea Statului-parte, cu privire la măsurile luate (folosind la maxim resursele sale disponibile) **evacuarea autorilor, fără a le fi garantată o locuință alternativă, constituie o violare** a dreptului acestora la o locuință adecvată așa cum acest drept este prevăzut în articolul 11 din *PIDESC*, coroborat cu articolele 2 (2) și 10 (1) din Pact.

Pe fondul cauzei, după luarea în considerare a aspectelor de fapt și a susținerilor părților, CDESC a apreciat că problema juridică esențială care este ridicată de prezenta comunicare este aceea **dacă, evacuarea autorilor din locuința închiriată, prin ordinul judecătoresc al instanței nr. 37 din Madrid, la expirarea termenului contractului de închiriere, și fără ca autoritățile să le asigure acestora o locuință alternativă, constituie sau nu o violare a dreptului la o locuință adecvată**, în sensul articolului 11 (1) din Pact, **luându-se în considerare și faptul că autorii au fost puși în situația de persoane ale străzii (persoane fără adăpost)?**

Pentru a răspunde la această întrebare, Comitetul a procedat de următoarea manieră: în primul rând, a abordat argumentul Statului-parte cum că litigiul este strict o problemă dintre două persoane private, fără relevanță pentru dispozițiile Pactului; în al doilea rând, Comitetul a reamintit care sunt componentele juridice ale dreptului la o locuință adecvată, în general, și apoi, în special, raportat la persoanele care locuiesc în apartamente închiriate și, în al treilea rând, a evidențiat ce presupune protecția juridică a acestui drept. În final, Comitetul a analizat dacă evacuarea autorilor fără a le fi acordată o locuință alternativă constituie sau nu o violare a dreptului lor la o locuință.

Astfel, **dreptul la o locuință adecvată este un drept fundamental** al ființei umane ce constituie baza pentru ca o persoană să se bucure de toate drepturile economice, sociale și culturale; el deține legături cu toate celelalte drepturi fundamentale, inclusiv cele prevăzute de *PIDCP*. Dreptul la o locuință adecvată **presupune**, printre altele, și un anumit **grad de certitudine cu privire spațiul locuit**, care să garanteze celor care locuiesc acolo o protecție legală împotriva evacuărilor sau a altor amenințări de acest gen. Aceste garanții sunt, în egală măsură, valabile și pentru persoanele care locuiesc în spații închiriate, indiferent dacă spațiul închiriat este public sau privat.

Evacuările forțate sunt, *prima facie*, incompatibile cu cerințele Pactului și se pot justifica numai în circumstanțe excepționale, în conformitate cu principiile relevante ale dreptului internațional. Conform *Comentariului general nr. 7* aceste reguli se aplică tuturor, inclusiv persoanelor care locuiesc în locuințe închiriate. Când evacuările sunt justificate **autoritățile**

³² CDESC, *Cauza Ben Djazia c. Spaniei*. Pentru aspectele de fapt ale acestei comunicări, opinia adoptată și adnotările ei a se vedea și L.-M. Crăciunean, *Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale al ONU: Opinie de admitere a unei comunicări individuale. Evacuarea autorului comunicării și a familiei acestuia fără asigurarea unei locuințe alternative și lăsarea acestora în situația de persoane ale străzii constituie o violare a dreptului la o locuință adecvată (articolul 11 alin. 1, coroborat cu articolul 2 (2) și 10 alin.1 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale. Măsuri pentru a asigura efectivitatea drepturilor din Pact. Dreptul la o locuință adecvată în context familial*, în AULB nr. 1/2017, p. 233-244.

competente trebuie să garanteze că au în vigoare o legislație compatibilă cu cerințele *PIDESC*, inclusiv cu principiul demnității umane, enunțat în preambulul Pactului, precum și cu principiile caracterului rezonabil și al proporționalității. În plus, Statele-părți trebuie să se asigure că persoanele care ar putea fi afectate, spre exemplu de evacuări forțate, au dreptul la un **recurs judiciar efectiv și corespunzător**.

Cauza menționată i-a dat posibilitatea Comitetului să atingă o problematică mai vastă care a cuprins: aplicarea *PIDESC* și în raporturile dintre persoanele private; legătura dintre dreptul la o locuință adecvată și drepturile civile și politice pe de o parte și demnitatea umană, pe de cealaltă parte; caracterul real și efectiv al consultărilor dintre autorități și persoana afectată printr-o măsură a acestora ori impactul pe care încălcarea dreptului la o locuință adecvată îl poate avea asupra protecției familiei. Vom detalia aceste aspecte în cele ce urmează, astfel:

- **aplicarea *PIDESC* și în raporturile dintre persoane private**. Așa cum am precizat deja, comunicarea de față i-a dat prilejul CDESC să privească și să evalueze obligațiile statului în asigurarea dreptului la o locuință adecvată, și în raporturile de pe orizontală, dintre persoane private. Astfel, Comitetul statuat faptul că **obligația de protecție a chiriașilor este o obligație statală** și că, deși litigiul pare să fie unul între chiriaș și locator, cu privire la expirarea unui termen contractual, o astfel de dispută este reglementată în ordinea juridică a Statului-parte. Statele care sunt părți la părți la *PIDESC* au nu numai obligația de a respecta drepturile prevăzute în Pact, ci și obligația de a le proteja prin adoptarea unor măsuri care să fie destinate să evite disensiunile, directe sau indirecte, dintre persoanele private, cu privire la posibilitatea de a se bucura de aceste drepturi. Așadar, **o evacuare care este în legătură cu un contract de închiriere încheiat între două persoane private, poate să afecteze drepturile prevăzute în Pact**;

- **legătura dintre dreptul la o locuință adecvată și drepturile civile și politice**, pe de o parte și **demnitatea umană** pe de altă parte, în condițiile indivizibilității și interdependenței tuturor drepturilor omului. Comitetul a apreciat că politicile de locuire alternativă, în caz de evacuare, trebuie să fie proporționale cu necesitățile persoanelor afectate, cu urgența situației și să respecte demnitatea umană a persoanei. **Statul vizat trebuie să ia măsuri, de o manieră coerentă și coordonată, pentru a rezolva neajunsurile instituționale și cauzele structurale ale lipsei de locuințe**. Lipsa de locuințe sociale se găsește în strânsă legătură și cu alte probleme structurale, precum șomajul și diferitele forme de excludere socială iar autoritățile trebuie să rezolve aceste probleme printr-un răspuns adecvat, oportun și coordonat, în limita resurselor lor maxime disponibile;

- **caracterul real și efectiv al consultărilor dintre autorități și persoana afectată printr-o măsură a acestora**. Când măsuri de tipul evacuărilor sunt dispuse ar trebui să existe o **oportunitate autentică, de consultare reală și efectivă** între autorități și persoanele afectate. În plus, Statele-părți trebuie să acorde o atenție specială cazurilor de evacuare care ar putea afecta femeile, copiii, persoanele vârstnice sau pe cele cu dizabilități, precum și orice alți indivizi sau grupuri care suferă o discriminare sistemică sau care se găsesc într-o situație de vulnerabilitate;

- **impactul pe care încălcarea dreptului la o locuință adecvată îl poate avea asupra protecției familiei**, în condițiile articolului 10 din *PIDESC*. În *Cauza Ben Djazia c. Spaniei*,

deși autorul cererii nu s-a referit la acest aspect, Comitetul a extins analiza și la impactul pe care încălcarea dreptului la o locuință adecvată îl poate avea asupra familiei. Astfel, a statuat Comitetul: „La fel cum drepturile omului sunt interdependente și indivizibile, tot așa sunt și **obligățiile statelor cu privire la dreptul la locuință trebuie interpretate în coroborare cu celelalte drepturi ale omului; în mod particular, în contextul evacuărilor, cu obligația de a acorda familiei cea mai amplă protecție posibilă**, în conformitate cu articolul 10 (1) din Pact”. Această protecție vizează nu numai obligația de a acorda o locuință alternativă persoanelor care urmează să fie evacuate ci și pe aceea **de a proteja unitatea familială**. Or, în cazul de față, oferta făcută de serviciile sociale spaniole, respectiv aceea ca autorul plângerii să locuiască într-o instituție destinată persoanelor fără adăpost iar soția sa, împreună cu copiii minori, într-un centru pentru femei, este de natură a rupe nucleul familial și, astfel, este în contradicție cu obligația statului de a asigura cea mai bună și amplă protecție a familiei ca element fundamental al societății.

Ca o idee generală, Comitetul a abordat și **problema politicilor statale în materie fiscală și locativă**. Astfel, Comitetul a considerat că statele beneficiază de o anumită marjă de apreciere atunci când dispun anumite măsuri fiscale, de o formă adecvată și pentru a garanta efectivitatea deplină a drepturilor recunoscute în Pact și că, în circumstanțe determinate, statele pot adopta și măsuri regresive. Cu toate acestea, în astfel de cazuri, este de datoria statului să dovedească că decizia are la bază o evaluare cât mai exhaustivă posibil, că este justificată, raportat la toate drepturile prevăzute în Pact și privită în contextul folosirii la maxim a resurselor disponibile. Așa cum Comitetul a stabilit și în anul 2012, în perioade de gravă criză economică și financiară, toate schimbările sau ajustările propuse în materie politică trebuie să fie, printre altele, provizorii, necesare, proporționale și aplicate în mod nediscriminatoriu. Or, în cazul de față, **Statul-parte nu a explicat, de o manieră convingătoare, de ce este indispensabilă adoptarea măsurii regresive descrise anterior, măsură care a avut ca rezultat diminuarea ofertei de locuințe sociale, exact în momentul în care necesitatea era mai mare datorită crizei economice**.

a.3. În final, ultima cauză pe care o propunem spre analiză este **Cauza Lopez Rodriguez c. Spaniei** (4 martie 2016)³³. În aceasta CDESC a decis că **reducerea de către statul spaniol a indemnizației non-contributive pentru dizabilitate, încasată cash de către reclamant, nu se constituie într-o violare a drepturilor sale prevăzute de articolele 2 (2) și 9 din PIDESC**.

Pe fondul cauzei, după luarea în considerare a aspectelor de fapt și a solicitărilor părților, Comitetul a apreciat că această comunicare ridică **două întrebări** separate dar, în același timp, interdependente, și anume: **dacă reducerea indemnizației non-contributive pentru dizabilitate** a autorului, cu echivalentul cuantumului întreținerii sale în penitenciar,

³³ CDESC, *Cauza López Rodrigues c. Spaniei*. Pentru aspectele de fapt ale acestei comunicări, opinia adoptată și adnotările ei se vedea și L.-M. Crăciunean, *Comitetul pentru drepturile economice, sociale și culturale al ONU: opinie de respingere a unei comunicări individuale. Reducerea de către instanță a indemnizației non-contributive pentru dizabilitate pentru a asigura întreținerea autorului, aflat în executarea unei pedepse privative de libertate nu constituie discriminare în exercitarea dreptului la securitate socială (articolele 2 și 9 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale)*, în AULB nr. 2/2016, p. 183-194.

constitue, în sine, o violare directă a dreptului la securitate socială, așa cum acesta este prevăzut în articolul 9 din *PIDESC* și **dacă această reducere constituie un tratament discriminatoriu** și o violare a articolului 2, în coroborare cu articolul 9, din *PIDESC*?

Pentru a putea analiza și, apoi, a putea răspunde la cele două întrebări, Comitetul a apreciat că este necesară efectuarea unei adevărate radiografii a dreptului la securitate socială, în special a acelor aspecte care sunt legate de beneficiile non-contributive, de persoanele cu dizabilități și de persoanele private de libertate.

Astfel, Comitetul a arătat că *dreptul la securitate socială este de importanță centrală* în garantarea demnității umane a tuturor persoanelor care se pot găsi în situația de a nu-și putea realiza aceste drepturi. Este un drept care joacă un rol crucial în prevenirea excluziunii sociale și în promovarea incluziunii sociale. Dreptul la securitate socială include dreptul de acces și de menținere a beneficiilor cu natură socială, cash sau în natură, fără nicio discriminare³⁴. Aceste beneficii trebuie să fie adecvate în quantum și durată, să respecte, pe deplin, principiul demnității umane, așa cum acesta este prevăzut în Preambulul Pactului, precum și principiul non-discriminării.

Deși realizarea dreptului la securitate socială presupune implicații financiare semnificative pentru Statele părți, acestea din urmă au obligația de a asigura satisfacerea unui nivel minim al drepturilor prevăzute în Pact³⁵.

În cazul *persoanelor cu dizabilități*, schemele de securitate socială și menținerea lor au o importanță aparte³⁶ și ar trebui să poată asigura acestor persoane un standard adecvat de viață, să trăiască independent și să poată face parte din comunitate de o manieră demnă³⁷. Ajutorul acordat trebuie să acopere și membrii familiei sau orice alte persoane care au grijă de o persoană cu dizabilități³⁸.

Pactul interzice orice discriminare, de fapt sau de drept, directă sau indirectă, care are ca intenție sau efect anularea sau atingerea adusă exercițiului dreptului de a se bucura de securitate socială³⁹.

Persoanele private de libertate au dreptul de a se bucura, fără discriminare, de drepturile lor economice, sociale și culturale prevăzute în Pact, cu excepția acelor limitări care sunt inerente privării de libertate⁴⁰ iar statele trebuie să manifeste o grijă sporită față de acele grupuri care, în mod tradițional, sunt expuse la dificultăți în exercitarea acestor drepturi, cum ar fi prizonierii sau deținuții⁴¹.

³⁴ Comentariul general nr. 19/2008 privind dreptul la securitate socială (art. 9 din Pact), para. 1-3.

³⁵ Ibidem, para. 41. A se vedea și declarația CDESC cu privire la *Evaluarea obligației de a face pași către "maximul de resurse disponibile" în temeiul Protocolului opțional*, E/C.12/2007/1, 21 septembrie 2007, para. 4.

³⁶ Comentariul general nr. 5/1994 privind persoanele cu dizabilități, para. 28.

³⁷ Ibidem, para. 16. A se vedea și *Convenția pentru protecția drepturilor persoanelor cu dizabilități*, care a intrat în vigoare, față de Statul-parte, la 3 mai 2008, în special art. 28.

³⁸ Comentariul general nr. 5/1994 privind persoanele cu dizabilități, para. 28, și Comentariul general nr. 19 privind dreptul la securitate socială (art. 9 din Pact), para. 20.

³⁹ Comentariul general nr. 19 privind dreptul la securitate socială (art. 9 din Pact), para. 29.

⁴⁰ A se vedea și Principiul 5 din *Principiile de bază pentru tratamentul aplicat prizonierilor*, A.G. Rezoluția 45/111 din 14 decembrie 1990.

⁴¹ Comentariul general nr. 19 privind dreptul la securitate socială (art. 9 din Pact), para. 31.