

Др Ивана Крстић*

ПРИНУДНО ИСЕЉЕЊЕ УНИВЕРЗАЛНИ МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

Овај рад бави се универзалним међународним стандардима који се примењују у случају принудних исељења. У раду се наводе релевантни УН инструменти којима се гарантује право на становање, а потом се анализира пракса УН комитета у овој области. Из ове праксе произлази да орган који одлучује о принудном исељењу треба да цени да ли су у сваком конкретном случају задовољени принципи законитости и пропорционалности. Док законитост значи поступање у складу са законом, пропорционалност подразумева поштовање низа процесних претпоставки које се огледају у благовременом обавештењу о планираним мерама, држању консултација са становништвом које је погођено мером, обезбеђењу адекватног правног лека којим се може пре испитати мера, обештећењу уништене имовине и обезбеђењу алтернативног смештаја. Такође, мора се водити посебна пажња о најугроженијим друштвеним групама, што захтева брижљиво планирање мера и поштовање њихових људских права.

Након анализе праксе у Републици Србији намеће се закључак да при мери принудног исељења из неформалних ромских насеља нису у складу са наведеним стандардима. Разлоге треба тражити у неразумевању специфичног положаја ромске популације, коју махом чине интерно расељена лица са Косова и Метохије и којима је држава дужна да обезбеди адекватан смештај. Разлоге треба тражити и у недовољном познавању релевантних међународних стандарда у овој области, као и у несагласности државних органа да директно примене међународну норму у недостатку адекватног законског оквира којим се уређује област принудног исељења.

Кључне речи: *Право на становање. Принудно исељење. Комитети УН. Законитост. Пропорционалност.*

* Ауторка је доценткиња Правног факултета Универзитета у Београду, ikrstic@ius.bg.ac.rs.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У теорији људских права инсистира се на постојању међузависности људских права, која подразумева да се сва права из поменутог корпуса третирају на једнак начин.¹ Разлоге овом инсистирању треба тражити у још увек доминантном ставу да су грађанска и политичка права значајнија у односу на економска, социјална и културна права, која су се дуго налазила на маргинама међународне заштите.² Међутим, данас се све више наглашава да поред обезбеђења грађанских и политичких права, појединци морају имати право на адекватне минималне приходе, становање, образовање и здравствену заштиту уколико желе да буду аутономни и да достигну благостање.³ С тим у вези, може се поставити питање колико појединцу значе бирачко право, слобода изражавања, право приватности или нека друга права уколико нема обезбеђен „кров над главом“? Управо из тих разлога, ово право заокупља све више пажње, заједно са правом на одговарајућу исхрану и правом на социјално обезбеђење⁴, при чему се наглашава да су у питању људска права.⁵

Право на становање гарантовано је први пут у Универзалној декларацији о људским правима из 1948, која је донета у форми резолуције Генералне скупштине, али се данас сматра извором обичајног права.⁶ У члану 25, ст. 1 Универзалне декларације наводи се да свако лице „има право на стандард живота који обезбеђује здравље и благостање, његово и његове породице, укључујући ... стан ...“ Иако није у питању утуживо право, оно свакако значи

¹ Вид.: D. J. Whelan, *Indivisible Human Rights – a History*, University of Pennsylvania Press, 2010; JW Nickel, *Rethinking Indivisibility: Towards a Theory of Supporting Relations Between Human Rights*, *Human Rights Quarterly*, vol. 30, 2008, 984 1001; M. SSenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Hart Publishing, 2009, 4 5, 11, 15, 32.

² Више о класификацији људских права вид.: М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013, 25 27.

³ C. Fabre, *Social Rights under the Constitution: Government and the Decent Life*, Clarendon Press, Oxford, 2000, 183.

⁴ Вид.: ME Stone, C. Hartman (eds.), *A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda*, Temple University Press, 2006; L. Chenwi, *Putting Flesh on the Skeleton: South African Judicial Enforcement of the Right to Adequate Housing of Those Subject to Evictions*, *Human Rights Law Review*, vol. 8, no. 1, 105 137; MA Baderin, R. McCorquodale (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in Action*, Oxford University Press, 2007.

⁵ Вид.: M. Gómez, B. Thiele, *Housing Rights are Human Rights*, *Human Rights*, vol. 32, no. 2, 2005.

⁶ Универзална декларација је усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948.

право на достојан животни стандард који подразумева и адекватно решавање стамбеног питања.⁷ Ипак, са развојем друштва и све већим инсистирањем на очувању и поштовању људског достојанства, улажу се напори да се јасно дефинишу обавезе држава у овом домену и да ово право постане утуживо. У неким државама домаћи судови признају право на минимум егзистенције као део права на поштовање људског достојанства, чиме отварају могућност да се економска и социјална права тумаче у оквиру већ постојећих уставних одредби.⁸

Овај рад подељен је у два дела. У првом делу анализирају се стандарди успостављени у раду УН комитета у области права на становање и принудних иселења, док је други део рада посвећен анализи домаће праксе у овој области и разматрању њене усаглашености са представљеним стандардима који обавезују Републику Србију.

2. УНИВЕРЗАЛНИ СТАНДАРДИ И ПРИНУДНА ИСЕЉЕЊА

2.1. Релевантни уговори донети под окриљем УН

До данас је под окриљем УН донето укупно девет конвенција које се баве људским правима.⁹ Готово све оне имају одредбу којом се гарантује право на становање или се посредно може пружити заштита од принудних иселења.

Међународни пакт о грађанским и политичким правима, један од првих међународних инструмената из 1966, у члану 17, став 1 посебно наглашава да „Нико не може бити предмет самовољних или незаконитих мешања у његов приватни животи, у његову породицу, у његов стан или његову преписку, нити незаконитих повреда нане-

⁷ О делотворним начинима за решавање бескућништва вид.: Т. Вупе, D. P. Culhane, *The Right to Housing: An Effective Means for Addressing Homelessness*, *University of Pennsylvania Journal of Law and Social Change*, vol. 14, 2011, 379-390.

⁸ Вид. пресуду Федералног уставног суда Немачке о минимуму егзистенције и одредбама о додељивању новчане социјалне помоћи азилантима, бр. 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, 18. јул 2012. Више о улози судова у стварању утуживог права на становање у Европи вид.: К. Олдс, *The Role of Courts in Making the Right to Housing a Reality Throughout Europe: Lessons from France and the Netherlands*, *Wisconsin International Law Journal*, vol. 28, no. 1, 2010-2011, 170-198.

⁹ У питању су Пакт о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације, Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена, Конвенција о правима детета, Конвенција против тортуре и других сурових, нечовечних и понижавајућих поступања и кажњавања, Конвенција о правима особа са инвалидитетом, Конвенција о правима радника миграната и чланова њихове породице и Конвенција о заштити свих лица од присилних нестанака.

сених његовој части или његовом угледу.¹⁰ У ставу два истоименог члана гарантује се право појединцу на законску заштиту од оваквих мешања или повреда. У општем коментару број 16 Комитета за људска права, којим се ближе тумачи поменута одредба, наводи се да термин „незаконит подразумева да до мешања може доћи само у ситуацијама које су предвиђене законом, а који мора бити у „складу са одредбама, циљевима и сврхом Пакта.“¹¹ Да би се ово обезбедило, уводи се термин „самовољно мешање“ које подразумева да чак и законито мешање може бити недозвољено и да у сваком случају мора бити оправдано,¹² чиме се постављају одређени стандарди који морају бити испоштовани у сваком конкретном случају. Комитет за људска права разматрао је и случајеве принудног иселења, где је нагласио да су они већ на први поглед несагласни са сврхом Пакта, те да амо изузетно могу бити оправдани.

Најзначајнији документ Уједињених нација којим се гарантује право на становање јесте Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.¹³ У члану 11, став 1 овог међународног инструмента истиче се обавеза признања права „сваком лицу на животни стандард довољан за њега самог и његову породицу, убрајајући ту и довољну храну, одећу и смештај, као и стално побољшање његових услова живота.“ Даље се наводи да се државе обавезују да обезбеде остварење наведеног права и да ће то чинити самостално, али и у сарадњи са другим државама. Међутим, није прецизирано шта се сматра под смештајем у контексту члана 11, став 1, док припремни радови (*travaux preparatoires*) не указују на нешто друго осим права на просто склониште.¹⁴

Како је у питању широко постављено право, Комитет за економска, социјална и културна права донео је два општа коментара којима се оно ближе одређују. Тако се у Општем коментару број 4¹⁵

¹⁰ Пакт о грађанским и политичким правима усвојен је резолуцијом Генералне скупштине УН 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. *Службени лист СФРЈ Међународни уговори*, бр. 7/71; *Службени лист СРЈ Међународни уговори*, бр. 4/01.

¹¹ *Исто*, пар. 3.

¹² *Исто*, пар. 4.

¹³ Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима усвојен је резолуцијом Генералне скупштине УН 2200 А(XXI) од 16. децембра 1966. *Службени лист СФРЈ Међународни уговори*, бр. 7/1971; *Службени лист СРЈ Међународни уговори*, бр. 4/01.

¹⁴ Више о дебати која се водила приликом усвајања овог члана вид.: А. Devereux, Australia and the Right to Adequate Housing, *Federal Law Review*, vol. 20, 1991, 223–239.

¹⁵ The Right to Adequate Housing (Article 11(1)), CESCR General Comment 4, 13 December 1991.

Комитет бави правом на адекватно становање и даје његово ближе тумачење ослањајући се на бројне међународне извештаје, документа и сопствена разматрања периодичних извештаја које подносе државе уговорнице. Тако Комитет истиче постојање неколико важних принципа: да се право на адекватно становање примењује на свако лице,¹⁶ да право на становање не сме бити уско тумачено и да оно подразумева право да се живи у сигурности, миру и достојанству,¹⁷ као и да право на становање мора да се обезбедити свима без обзира на примања и економско стање земље.¹⁸ Комитет даље наглашава да адекватан смештај подразумева „адекватну приватност, адекватан простор, адекватну сигурност, адекватно осветљење и вентилацију, адекватну основну инфраструктуру и локацију за обављање радних активности и основних потреба – све у оквиру разумне цене.“¹⁹

Ово право даље је елаборирано у општем коментару број 7 који се бави управо принудним исељењима.²⁰ Посебно је указано на разлоге који чине проблематичним употребу израза „принудно исељење“, које се дефинише као „стално или привремено премештање противно вољи појединаца, породица и/или заједница, из домова или са земље на којој су настањени, без приступа одговарајућем облику правне или неке друге заштите“.²¹ Комитет констатује да је принудно исељење веома распрострањено и присутно у свим земљама, од мање развијених до оних најразвијенијих, као и да доводи до кршења многих права, нарочито права на живот, права приватности, злостављања и права на безбедност личности. Посебно се указује на обавезу државе да обезбеди ово право употребом свих расположивих средстава (чл. 2, ст. 1), као и да заштити појединца од арбитарног и незаконитог ометања права на дом (чл. 17, ст. 1). Из наведених разлога, Комитет инсистира на успостављању стандарда који морају бити испуњени у сваком случају у којем долази до исељења лица. Те процесне гаранције огледају се у следећем:²²

- (а) обављање искреног разговора са погођеним лицима;
- (б) адекватно и разумно обавештавање свих особа на које се мера односи пре датума одређеног за исељење;

¹⁶ Исто, пар. 6.

¹⁷ Исто, пар. 7.

¹⁸ Исто.

¹⁹ Исто.

²⁰ The Right to Adequate Housing (Article 11(1)): forced evictions, CESCR General Comment 7, 20 May 1997.

²¹ Исто, пар. 3.

²² Исто, пар. 15.

- (в) у разумном временском периоду свим погођеним лицима треба учинити доступним информације о принудном исељењу, и тамо где је то могуће, о алтернативној сврси за које ће се земљиште или станови користити;
- (г) владини званичници или њихови представници треба да буду присутни током исељавања, посебно када се оно тиче група људи;
- (д) све особе које спроводе исељење треба да буду прописно идентификоване;
- (ђ) исељење не сме да се одвија по нарочито лошем времену или током ноћи, осим уколико се особе које се исељавају не изјасне другачије;
- (е) правни лекови морају бити доступни; и
- (ж) мора се пружити адекватна правна помоћ пред судовима.

Комитет сматра да чак и када су наведени услови испуњени, у случају да лица остају без крова над главом држава треба да понуди алтернативни смештај, максимално користећи своја расположива средства.²³

Како су неке групе због свог начина живота, али и због своје социјалне угрожености, посебно изложене мерама исељења – попут Рома, важно је поменути члан 2, став 2 Међународне конвенције за елиминацију расне дискриминације,²⁴ којом се државе обавезују да предузму, између осталог, у социјалној области „посебне и конкретне мере за одговарајуће обезбеђивање развоја или заштите извесних расних група или појединаца који припадају овим групама“ ради пуног остварења људских права.²⁵ Члан 5 ове конвенције обавезује државе да „забране и да укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло, нарочито у погледу уживања следећих права: ... е) економских, социјалних и културних права, нарочито: ... iii) права на стан“.

Право на стан посебно се гарантује женама на селу у другој специјализованој конвенцији за забрану дискриминације – Конвен-

²³ Исто, пар. 16.

²⁴ Конвенција је усвојена Резолуцијом 2106 (XX) Генералне скупштине УН од 21. децембра 1965. *Службени лист СФРЈ Међународни уговори*, бр. 6/67; *Службени лист СРЈ Међународни уговори*, бр. 4/01.

²⁵ Занимљив је пример Јужне Африке где је 1998. донет закон који регулише евикцију од незаконите окупације с циљем превазилажења неправди које су успостављене законима који су важили у време апартејда. Вид.: V. Svannie, Homelessness Somewhere to call Home, *Alternative Law Journal, Briefs*, vol. 34, no. 4, 2009, 270 271.

цији за елиминацију свих облика дискриминације жена.²⁶ Тако се у члану 14, став 2 указује на неопходност предузимања мера ради елиминисања дискриминације према женама које живе у руралним деловима, што подразумева и обезбеђење њиховог права на ... „(х) адекватне животне услове, посебно у погледу становања, хигијенских услова, електричне енергије и снабдевања водом, саобраћаја и веза.“

Такође, Конвенција о правима детета²⁷ не само да гарантује право детета да не буде изложено нападима на приватни живот (чл. 16), већ гарантује и „право сваког детета на животни стандард примерен физичком, менталном, духовном, моралном и друштвеном развоју детета“ (чл. 27, ст. 1). Поменуто право првенствено подразумева одговорност родитеља и других лица одговорних за дете да обезбеде животне услове потребне за његов развој (ст. 2), али ако они то не могу учинити, држава мора предузети одговарајуће мере, „у складу са националним условима и својим могућностима, ... за помоћ родитељима и другим лицима одговорним за дете, ради остваривања овог права и, у случају потребе, обезбеђују материјалну помоћ и програме потпоре, посебно у погледу исхране, одеће и становања“ (ст. 3).

Коначно, члан 28, ст. 1 Конвенције о правима особа са инвалидитетом,²⁸ гарантује „право особа са инвалидитетом на одговарајући животни стандард за њих и њихову породицу, укључујући одговарајућу исхрану, одећу и смештај, као и на стално побољшање услова живота“. Државе се посебно обавезују да предузму мере којима се обезбеђује да „особе са инвалидитетом имају приступ програмима социјалних станова“ (чл. 28, ст. 2, д)).

Дакле, иако се у овој области посебно наглашава значај Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, највећи број конвенција из области људских права донетих под окриљем УН садрже одредбе којима се ово право гарантује одређеним категоријама лица.

²⁶ Конвенција је усвојена Резолуцијом 34/180 Генералне скупштине УН на другој Светској конференцији о женама у Копенхагену 17. јула 1980, *Службени лист СФРЈ Међународни уговори*, бр. 11/81; *Службени лист СРЈ Међународни уговори*, бр. 4/01.

²⁷ Конвенција је усвојена 20. новембра 1989. Резолуцијом 44/25 Генералне скупштине УН. *Службени лист СФРЈ Међународни уговори*, бр. 15/90; *Службени лист СРЈ Међународни уговори*, бр. 4/96 и 2/97.

²⁸ Генерална скупштина Уједињених нација је једногласно усвојила Конвенцију о правима особа са инвалидитетом 13. децембра 2006, *Службени гласник РС Међународни уговори*, бр. 42/09.

2.2. Релевантна пракса УН комитета

Неколико УН комитета имало је до сада прилике да разматра случајеве који се тичу принудних исељења, међу којима се посебно истакао Комитет за људска права. Логично би било очекивати да је та улога на Комитету за економска, социјална и културна права, али је тек недавно ступио на снагу Опциони протокол уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима који је овом телу дао могућност да разматра појединачне представке.²⁹ Из тог разлога, један од најзначајнијих случајева из ове области разматран је управо пред Комитетом за људска права, у предмету *Наиденова и други против Бугарске* из 2012.³⁰

Подносиоци представке су припадници ромске мањине који станују у ромском насељу Добри Јелиазков у Софији. Ово насеље постоји преко 70 година и изграђено је нелегално на општинском земљишту, али које је су власти неформално признале, будући да стамбени објекти имају струју и редне бројеве.³¹ У јуну 2011, становницима је уручен протокол који уређује начин исељења и налаже обавезу становницима да у року од 7 дана уложе своје приговоре, иако они не одлажу исељење.³² Исељење се односило на 10 домаћинстава, међу којима је било чак 15 деце, а никоме није понуђен алтернативни смештај, нити су одржане консултације.

Разматрајући чињенице овог случаја, Комитет за људска права је пронашао повреду права на поштовање дома које је гарантовано чланом 17 Пакта о грађанским и политичким правима јер су лица изгубила дом. Комитет је стао на становиште да се дом мора разумети као место где лице станује, макар то било неформално насеље³³ – у овом случају преко 70 година у континуитету и уз регистрацију стана – без обзира на чињеницу што су лица овде боравила илегално.³⁴ Важно је нагласити да је Комитет пронашао да код губитка дома, ометање овог права мора бити и законито и сразмерно. Другим ре-

²⁹ Опциони протокол је усвојен резолуцијом Генералне скупштине А/ RES/63/117 од 10 децембра 2008, а ступио је на снагу тек 5. маја 2013. Република Србија још увек није ратификовала овај Протокол.

³⁰ *Naidenova et al. v. Bulgaria*, CCPR/C/106/D/2073/2011, 30 October 2012.

³¹ *Исто*, пар. 2.1.

³² *Исто*, пар. 2.3.

³³ И Европски суд за људска права признаје неформално насеље за дом које је заштићено чланом 8. Европске конвенције о људским правима. Вид. *Yordanova and Others v. Bulgaria*, представка бр. 25446/06, пресуда од 24. априла 2012.

³⁴ *Исто*, пар. 14.2. Европски суд сматра да је дом „место, физички дефинисан простор, где се одвија приватни и породични живот“. Вид. *Moreno Gomez v. Spain*, представка бр. 4143/02, пресуда од 16. новембра 2004. Европски суд ће увек испитати да ли постоји довољна и трајна веза конкретног лица са одређеним

чима, ометање дома мора бити у складу са одредбама, циљевима и задацима постављеним у Пакту и мора бити разумно у сваком конкретном случају.³⁵

Шта то значи у овом случају? Власти су у принципу имале право да раселе лица, али је неактивност власти дуги низ година несумњиво довела до стварања фактичких веза и живота у заједници.³⁶ Комитет је посебно узео у обзир да је једино оправдање за ову меру био незаконит боравак на општинском земљишту, без постојања разлога који би указивао на хитност мере пре него што се обезбеди алтернативни смештај лицима.³⁷ Одлука је донета искључиво применом домаћег закона, који не захтева примену принципа сразмерности приликом одлучивања. Узимајући ово у обзир, Комитет је пронашао да је држава у обавези да пружи делотворан правни лек подносиоцима представке, а посебно да се уздржи од присилног исељења док год не обезбеди задовољавајући алтернативни смештај.³⁸ Значајно, Комитет је пронашао да је држава у обавези и да се уздржи од сличних повреда у будућности.

Често органи јавне власти доносе одлуке о принудном исељењу Рома услед притиска јавности. Тако је у *Л. Р. и други против Словачке*,³⁹ који је разматран пред Комитетом за елиминацију расне дискриминације, локално веће општине Добшина одобрило план изградње социјалних станова у циљу побољшања услова становања ромске популације у овој општини.⁴⁰ Одлука је донета због веома неповољног живота Ромске популације у овој општини, где око 1.800 Рома живи у картон насељима, без струје, воде и санитарија. Убрзо након ове одлуке, једна од локалних странака изразила је протест и

местом, водећи рачуна и о времену проведеном на том месту. Вид *Gillow v. United Kingdom*, представка бр. 9063/80, пресуда од 24. новембра 1986.

³⁵ *Исто*, пар. 14.3. Вид. и General Comment no. 16 on Article 17 (The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 8 April 1988.

³⁶ *Исто*, пар. 3.4. Тиме је Комитет потврдио да су власти деловале законито, али су се подносиоци представке изричито позвали на члан 11 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима и на право на адекватно становање, које треба тумачити тако да принудно исељење и губитак крова над главом значи да је мера незаконита.

³⁷ И Европски суд за људска права инсистира на томе да власти треба да се ангажују како би пронашле одговарајући алтернативни смештај, посебно за угрожене друштвене групе. Ове мере могу да буду и помоћ у процесу пријављивања на листу људи који испуњавају услове за социјално становање. Вид. *Budina v. Russia*, представка бр. 45603/05, одлука од 18. јуна 2009; *Yordanova and Others v. Bulgaria*, пар. 132.

³⁸ *Исто*, пар. 14.7.

³⁹ *LR et al. v. Slovakia*, CERD/C/66/D/31/2003, 7 March 2005.

⁴⁰ *Исто*, пар. 2.1.

покренула петицију следеће садржине: „Не слажем се са изградњом социјалних станова на територији општине Добшина за људе циганског порекла, будући да ће то водити порасту броја неприлагођених грађана циганског порекла из оближњих села, чак и из других области и региона.“⁴¹ Ову петицију потписало је 2.700 становника, а на основу ње веће је једногласно укинуло план позивајући се експлицитно на петицију. Разматрајући чињенице овог случаја, Комитет је пронашао да су општинске власти поступале имајући у виду етничку припадност подносилаца представке. Посебно је истакнуто да у комплексним савременим друштвима право на становање подразумева усвајање низа управних и политичких мера ради остварења овог права, које је у овом случају заустављено због притиска грађана.⁴² Тако је Комитет пронашао да је држава прекршила своју обавезу да гарантује свим грађанима једнакост пред законом приликом уживања права на становање. Коначно, држава је, радњама својих судова, прекршила обавезу да обезбеди право својим грађанима на делотворан правни лек.⁴³

Противљење грађана често условљава власти да буду неактивне и да се уздрже од доношења и спровођења мера којима би побољшали положај појединих група, најчешће Рома. У једном сличном случају, *Георгопулос и други против Грчке* из 2008,⁴⁴ Комитет за људска права разматрао је случај принудног иселења ромске породице са седморо деце. Чланови породице су живели у ромском насељу Риганокампосу у општини Патраса. У насељу нису имали струју и канализацију, а тек мала количина пијаће воде им је била доступна. Након посете овом насељу у јануару 2004, саветник премијера за квалитет живота изјавио је да је ово најгоре од 75 неформалних насеља у Грчкој и „увреда за нашу људскост“.⁴⁵ Сваки покушај да се поправе услови живота у овом насељу или разместе Роми пропао је услед противљења грчког становништва у чији крај је требало да се доселе. Породица је у почетку успешно добила судски налог као заштиту од мере иселења, али је општина у августу 2006. ипак уништила њихову кућу док су привремено били на другој локацији због

⁴¹ *Исто*, пар. 2.2.

⁴² *Исто*, пар. 10.6.

⁴³ *Исто*, пар. 12. Занимљиво је истаћи да се држава позвала на случај *Ласко и други против Републике Словачке* пред Европским судом за људска права, где је ово тело пронашло да члан 13 Европске конвенције не подразумева обезбеђење правног лека које је успешно, већ просто обезбеђење правног лека пред властима које су компетентне да мериторно испитају тужбу. Вид. *Lacko et al. v. Slovak Republic*, пред ставка бр. 47237, одлука од 2. јула 2002.

⁴⁴ *Antonios Georgopoulos et al. v. Greece*, CCPR/C/99/D/1799/2008, 14 September 2010.

⁴⁵ *Исто*, пар. 2.1.

обављања сезонских послова. По повратку у насеље, одмах су се жалили општини, где им је речено да треба да нађу стан за изнајмљивање који ће општина дотирати. Том приликом им је надокнађено 200 евра за уништен дом и враћено нешто од приватних ствари.⁴⁶ Док су тражили стан, живели су код рођака у Риганокампосу, једном од троје Рома којима није уништен дом, а када су покушали да обнове кућу у септембру 2006. полицијска патрола им је припретила да ће их ухапсити и поново уништити њихову имовину.⁴⁷ Убрзо након овог догађаја Томас Хамарберг (*Thomas Hammarberg*), Комесар за људска права Савета Европе, посетио је ово насеље, након чега је упутио допис министру унутрашњих послова Грчке у којем је нагласио да је антиромско понашање локалног већинског становништва и пропуст власти да сузбију и осуде такво понашање озбиљно угрозило друштвену интеграцију Рома.⁴⁸

Комитет је пронашао да је Грчка прекршила право на приватност и права мањина, посебно обезбеђење права да живе на начин који је својствен њиховој групи,⁴⁹ а није пружила ни довољно обезбеђења за обештећење због ових кршења.⁵⁰ Комитет је посебно узео у обзир кашњење државе у спровођењу истраге о наводима чланова породице, постојању материјалних доказа о незаконитости иселења и одсуству правног лека за решавање незаконитости. Комитет је поновио да незаконито иселење и уништење нечије својине оставља значајне последице на породични живот тих особа и представља мешање у право на поштовање породичног живота.

Дакле, највећи број случајева о којима су одлучивали комитети УН односи се на дискриминаторни третман којем су изложени Роми који живе у неформалним насељима. Власти су дуги низ година толерисале ова насеља, а потом су одлучила да раселе лица без поштовања стандарда установљених у општем коментару број 7 који уводи низ гаранција од самовоље и непоштовања достојанства лица у питању. То је констатовано у овим одлукама, а од држава тражено да те стандарде испуне и да се уздрже од сличних повреда у будућности.

⁴⁶ Исто, пар. 2.2.

⁴⁷ Исто, пар. 2.3.

⁴⁸ Исто, пар. 2.4.

⁴⁹ И Европски суд за људска права сматра да иселење породица која живе у караванима постављеним на земљишту које припада држави, а која не узимају у обзир посебне потребе и животни стил овог становништва и не разматрају основна процесна правила приликом иселења (давање обавештења пре иселења, остављање рока, итд.) представљају повреду процесног дела члана 8 Европске конвенције о људским правима којим се гарантује право на поштовање приватног и породичног живота). Вид. *Connors v. the UK*, представка бр. 66746/01, пресуда од 27. маја 2004.

⁵⁰ *Antonios Georgopoulos et al.*, пар. 7.3.

3. ПРИНУДНА ИСЕЉЕЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У Републици Србији, посебно на територији града Београда, спроведено је последњих година више принудних исељења, углавном неформалних ромских насеља.⁵¹ Према неким подацима, у Србији постоје 593 ромска насеља од којих чак 72% нису легализована.⁵² Веома је важан податак да чак 17% Рома који живе у неформалним насељима јесу интерно расељена лица са Косова и Роми који су враћени по споразуму о реадмисији.⁵³ У извештају Комесара Савета Европе за људска права, господина Томаса Хамарберга, изражава се забринутост због повећаног броја принудних исељења Рома у Београду у којима власти нису поштовале законске гаранције и у којима није обезбеђено право на правни лек ради оспоравања одлуке о принудном исељењу. У овим случајевима, долазило је до физичких напада државних службеника на Роме, као и до уништења њихове личне имовине без икакве компензације.⁵⁴ Као и у случајевима пред комитетима, уочено је да постоји веома негативно јавно мњење уперено против релокације Рома које доводи до насиља од стране локалног становништва. У извештају се, такође, истиче да већина Рома живи у Србији у врло лошим стамбеним условима попут: пренатрпаних насеља, малог броја расположивих стамбених јединица, нерешених имовинских питања, незаконите градње и слабог приступа инфраструктури.

У јавности је добро познат случај расељавања ромских породица у Блоку 72 на Новом Београду ради изградње стамбено пословног објекта. У овом случају, исељење је обухватило 33 ромских породица у којој је живело 159 лица (од чега 10 трудница и

⁵¹ Према неким подацима, само од 2009. до 2012. спроведено је око 18 великих принудних исељења неформалних ромских насеља, које је обухватило око 2600 лица. Од 780 ромских насеља у Србији 40 одсто је неформалних, А. Латас, Точак, 19. октобар 2012, доступно на <http://tocak.org/tema/od-780-romskih-naselja-u-srbiji-40-odsto-je-neformalnih>, 09.06.2013; Вид. и Amnesty International, „Дом је више од крова над главом, Ромима је ускраћено право на одговарајући смештај у Србији“, EUR 70/001/2011, април 2011; PRAXIS, Анализа главних препрека и проблема у приступу Рома праву на адекватно становање, Београд, мај 2013.

⁵² Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2012. годину, Београд, март 2013, 49.

⁵³ Извештај Томаса Хамарберга, Комесара Света Европе за људска права, на кон посету Србији од 12. до 15. јуна 2011, CommDH(2011)29, Стразбур, 22. септембар 2011; пар. 106. Вид. и Други извештај о Републици Србији, Европска комисија против расизма и нетолеранције, CRI(2011)21, Савет Европе, Стразбур, 31. мај 2011.

⁵⁴ Исто, пар. 102. Вид. и *Besim Osmani v. Serbia*, CAT/C/42/D/261/2005, 25 Мају 2009, где је Комитет против тортуре разматрао случај принудног исељења против Републике Србије.

око 80 деце), махом расељених лица са Косова.⁵⁵ Након спроведеног истраживања утврђено је да је 19% становника правно невидљиво, да 87% не остварује права из социјалне заштите иако су сиромашни, а да чак 29% лица не остварује права из здравствене заштите.⁵⁶ У сваком од ових случајева управни органи поступали су на истоветан начин. Због ограниченог обима овог рада на једном примеру биће илустровано поступање органа противно постојећем законском оквиру и релевантним универзалним стандардима у области принудног иселења.

У случају В. Г. са Новог Београда, Грађевински инспектор Одељења за инспекцијске послове градске општине Нови Београд, донео је решење о уклањању изграђеног мањег стамбеног објекта у улици Ивана Рибара бб у блоку 72,⁵⁷ а на основу члана 176, став 1, тачка 1 Закона о планирању и изградњи.⁵⁸ Овај члан предвиђа да у вршењу инспекцијског надзора, грађевински инспектор има овлашћење да решењем нареди уклањање објекта или његовог дела, ако се објекат гради или је његово грађење завршено без грађевинске дозволе. Наређено је да се објекат уклони о трошку странке у року од једног дана од пријема решења. Другим речима, није остварен никакав дијалог, односно консултације са породицама које су погођене овом мером, а њима је остављен само један дан за иселење.⁵⁹ Тек два дана након уручења решења о рушењу одржан је први састанак будуће радне групе са задатком проналажења адекватног алтернативног смештаја за становнике овог насеља, а на предлог Заштитника грађана. Први консултативан састанак са становницима одржан је 24. и 25. новембра 2011, након чега је одржано још осам састанака, али ни о једном од предложених решења државни органи нису одлучивали.⁶⁰

⁵⁵ PRAXIS, Исељење неформалног насеља у Блоку 72, Нови Београд, Београд, мај 2012, 2.

⁵⁶ Исто.

⁵⁷ Број: III 356 498/11, 8. новембар 2011. Вид. и решење V 02 број: 355 660/10 од 5. маја 2010. Одељења за комуналну инспекцију градске општине Чукарица којим се налаже уклањање бараке са јавне површине. У овом случају остављен је рок од 15 дана за уклањање објекта.

⁵⁸ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/09.

⁵⁹ У случају расељавања Рома из неформалног насеља поред „Белвила“ Управа града Београд одржала је пет састанака са становницима насеља на којима их је обавестила о најважнијим чињеницама у вези са расељењем. Вид. Заштитник грађана, Извештај са препорукама о расељавању неформалног ромског насеља по ред „Белвила“, Београд, 23. јул 2012.

⁶⁰ Предложено је да се отпочне са програмом трајне интеграције интерно расељених лица или да им се помогне да сами изграде куће у околини Београда, на локацији која би им била уступљена на коришћење. PRAXIS, Исељење, 4.

На ово решење изјављена је жалба Секретаријату за имовинско правне послове и грађевинску инспекцију града Београда 22. новембра 2011.⁶¹ У жалби се оспорава законитост решења и наводи да В. Г. у овом објекту живи годинама са трудном супругом и двоје малолетне деце и да је објекат сам изградио након принудног исељења са Косова. В. Г. се позвао на релевантне уставне одредбе, али и на члан 11 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, као и на опште коментаре број 4 и број 7 којима се дефинише принудно исељење и процедуралне мере које у том случају морају бити испуњене. Како је у питању неформално ромско насеље, чији су становници посебно погођени овом мером, В. Г. је указао и на кршење члана 6, став 1 и 3 Закона о општем управном поступку, којим је наложено државним органима да у решавању у управним стварима примењују најповољније могуће мере по странке и да буду рационални у употреби примењених мера. И поред наведених аргумената, Секретаријат је потврдио првостепено решење без икаквог осврта на наводе из жалбе.⁶²

Након ове одлуке, В. Г. је поднео тужбу Управном суду, где се, између осталог, позвао и на препоруку Заштитника грађана Републике Србије у којој се каже да органи управе морају предузети потребне и посебне мере како би се обезбедио одговарајући привремени или трајни смештај грађанима који се принудно исељавају. Посебно је истакнуто да је објекат срушен у лошим временским условима и да је након ове мере на улици остала петочлана породица са троје малолетне деце, од којих једна беба старости месец дана. Управни суд је 13. септембра 2012. донео кратку пресуду којом се тужба одбија.⁶³ У овој одлуци, Управни суд се искључиво осврнуо на члан 176, став 1, тачка 1 Закона о планирању и изградњи и утврдио да је тужени орган поступао у складу са законом. Суд је само навео да је узео у обзир и наведене међународне изворе из жалбе, али да они нису од утицаја на другачију одлуку јер Закон о планирању и изградњи не прописује обавезу органа да понуди алтернативни смештај у случају уклањања бесправно подигнутог објекта.

Истоветно решење донето је и против осталих ромских породица. Исељење је одложено 19. децембра 2011. због лоших временских услова, што је у складу са међународним стандардима. Такође, исељење је спроведено у три фазе, 7, 16. и 23. марта 2012. без инцидената, без употребе силе и уз присуство представника градских комуналних, здравствених и социјалних служби, чланова поменуте

⁶¹ Жалба бр. 80928/85877, од 22. новембра 2011.

⁶² Решење бр: 356 1064/2011, под XXI 05 од 11. јануара 2012.

⁶³ Управни суд, пресуда бр. 13 У 4164/12, од 13. септембра 2012.

радне групе и представника цивилног сектора.⁶⁴ Међутим, алтернативни смештај обезбеђен је само за Роме који су имали пријављено пребивалиште у Београду, и то у малим контејнерима који су смештени на саму периферију града и где је највећи број њих остављен без електричне енергије, инфраструктуре и социјалне заштите.⁶⁵ У уговору о коришћењу ових контејнера који је закључен између Градске управе Београда и породица стоји, између осталог, да Секретаријат може једнострано да раскине уговор уколико лице не „усвоји правила лепог понашања према представницима Секретаријата и других надлежних институција“ (чл. 11).⁶⁶ Поводом ове одредбе уговора, Повереник за заштиту равноправности, поступајући по притужби за дискриминацију, пронашао је да овај критеријум није јасан и да се може произвољно тумачити, „посебно ако се има у виду чињеница да према Ромима постоји велика социјална дистанца и да је веома лако одређена понашања окарактерисати негативно (као она која одступају од „правила лепог понашања“), без дубљег разумевања културолошких разлика међу људима и начина усвајања друштвених конструкта, као што је „лепо понашање“, које се разликује од заједнице до заједнице и условљено је низом субјективних и објективних околности.“⁶⁷ С друге стране, Роми расељени са Косова нису стамбено збринути, већ су се махом преселили у друга неформална насеља.

Поводом овог случаја, Заштитник грађана је утврдио да су државни органи започели принудно расељавање Рома супротно стратешким документима Републике Србије и кршењем људских права.⁶⁸ Заштитник грађана је пронашао да је овакво поступање супротно и међународним стандардима, посебно Основним принципима и смерницама исељавања и расељавања заснованог на развоју који је израдио Специјални извештач УН за адекватно становање.⁶⁹ Важно је и да је Заштитник грађана препоручио тадашњем Министарству животне средине, рударства и просторног планирања да измени и

⁶⁴ PRAXIS, Исељење, 5.

⁶⁵ Исто, 6.

⁶⁶ Исто, 7.

⁶⁷ Повереник за заштиту равноправности, Притужба организације П. против Управе града Београда због дискриминације на основу националне припадности у области становања, Мишљење бр. 214/2012, 16. октобар 2012, 3.17.

⁶⁸ Заштитник грађана, 16 3028/11, дел. бр. 24882, од 5. децембра 2011. Заштитник грађана је овим поводом утврдио одговорност Града Београда, Градске општине Нови Београд, Министарства животне средине, рударства и просторног планирања, Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, као и Комесаријата за избеглице.

⁶⁹ Више о овим принципима видети у *Basic Principles and Guidelines on Development Based Evictions and Displacement*, A/HRC/4/18, 2007.

допуни стамбене и друге сродне законе ради њиховог усклађивања са Пактом о економским, социјалним и културним правима, што до данас није учињено на задовољавајући начин.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Након изложених универзалних стандарда у области права на становање, посебно принудног иселења, може се закључити да државним органима није довољно јасно какав је статус међународног права у унутрашњем правном поретку и које обавезе конкретно проистичу за све државне органе када одлучују о овим предметима. У том смислу, члан 16, став 2 Устава недвосмислено указује да ратификовани уговори и међународно обичајно право представљају саставни део унутрашњег правног поретка и да се непосредно примењују. Другим речима, у случају „ћутања закона“ или његове супротности са међународном нормом, државни орган треба директно да се позове на релевантну међународну норму и да је примени. Даље, члан 194 Устава предвиђа да закони и други општи акти не смеју бити у супротности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Другим речима, закон није изнад ових норми и органи то морају уважити када примењују неку норму, нарочито из области људских права.

Када се ради о принудном иселењу, потребно је да државни органи познају чланове конвенција, опште коментаре којима се они ближе тумаче, али и праксу уговорних тела која успостављају стандарде у овој области. На то обавезује члан 18, став 3 Устава који каже да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче „у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.“

На основу изложене релевантне праксе може се закључити да УН комитети успостављају следеће опште принципе у области принудних иселења: држава има обавезу да обезбеди ефикасан и брз поступак у којем се одлучује о праву на становање; код принудног иселења није важно само да ли је оно засновано на законитом основу, већ мора бити сразмерно у сваком конкретном случају, што се утврђује испитивањем испуњености одређених процесних гаранција; и принудно иселење или одузимање станарског права увек је несразмерно ако се не узме у обзир положај рањиве друштвене групе, нарочито Рома. С друге стране, у сваком конкретном случају морају бити испуњене процесне гаранције које се огледају у следећем: пружању прилике за искрене консултације са лицима која треба да се иселе;

благовременом обавештењу о исељењу; обавештењу о мерама које ће бити предузете; у случају дугогодишњег толерисања неформалног насеља треба да постоји алтернативна намена за коју ће се земљиште користити; током исељења треба да буду присутни државни званичници или њихови представници; принудна исељења не смеју се вршити по лошим временским условима и ноћу; и мора с обезбедити адекватан правни лек и правна помоћ лицима која су обухваћена овом мером.

Тако и Управни суд не може ценити само да ли у конкретном случају постоји законитост поступања управних органа, већ мора ценити и да ли је задовољен критеријум сразмерности. А он ће постојати онда када су испуњени горе наведени услови. Посебно се мора узети у обзир рањивост ромске популације која је најчешће изложена принудним исељењима. У великом броју случајева у питању су расељена лица са Косова, која због свог статуса имају право на посебно збрињавање и обезбеђење алтернативног смештаја или накнаду штете за изгубљени дом.

Иако је разумљиво да локални развојни планови понекад траже да се лица иселе из неформалних насеља, такве мере морају се брижљиво планирати и спроводити уз поштовање људског достојанства и људских права. То захтева адекватно и благовремено обавештење о планираним мерама, консултације, право на употребу правних лекова, компензацију за уништену имовину и обезбеђење алтернативног смештаја кад год је то могуће. Коначно, када се обезбеди алтернативни смештај, он мора задовољити међународне стандарде у области становања, како у погледу карактеристика самог смештаја и његове локације, тако и у погледу третмана корисника који не сме бити понижавајући и дискриминаторан.

Јасно је да није сва одговорност на локалним властима и да у случају оваквих исељења мора да постоји акциони план и сарадња локалних и државних институција, који треба да мапирају неформална ромска насеља у Србији, да идентификују лица обухваћена мером исељења, да брижљиво планирају свако принудно исељење и интеграцију ових лица. Евидентно је и да у Републици Србији треба ускладити правни оквир са међународним стандардима у области права на адекватно становање и принудних исељења. Међутим, док се то не учини, државни органи су у обавези да директно примене међународне норме у овој области, као што имају обавезу и да оцене поступање у случају принудног исељења кроз анализу законитости и пропорционалности предузетих мера.

Dr. Ivana Krstić

Assistant Professor

University of Belgrade Faculty of Law

FORCED EVICTION UNIVERSAL INTERNATIONAL STANDARDS

Summary

This paper explores universal international standards in the area of forced eviction. The author presents the UN instruments that guarantee the right to housing, and the relevant practice of the UN committees. According to this practice, the authority which decides on the eviction must assess whether, in any particular case, the principle of legality and the principle of proportionality are met. While the legality means compliance with the law, proportionality implies respect for a number of procedural requirements, which are reflected in the timely notification of planned measures, holding of consultations with the population affected by the measure, the safeguard of an adequate legal remedy, compensation for damaged property and the provision of alternative accommodation. Also, the most vulnerable groups in society deserve a special care, meaning a careful planning and respect for their human rights.

The author concludes that the practice of forced evictions from informal settlements in Serbia is not in accordance with international standards. The main reason is the lack of understanding of very specific situation of Roma, who are mostly internally displaced persons from Kosovo and Metohija, meaning that the State is responsible for providing an adequate housing for them. The author finds that it may be, also, due to the ignorance of the relevant international law, as well as the reluctance of the authority to directly invoke international standards in the absence of an adequate legal framework regulating the eviction.

Key words: *The right to housing. – Forced eviction. – UN committees. – Legality. – Proportionality.*