

СТАНОВАЊЕ РОМА
У СРБИЈИ:
СТАЊЕ И ИЗАЗОВИ

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

КЊИГА 107

SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

SPECIAL EDITIONS

Book DCLXXXIV

DEPARTMENT OF SOCIAL SCIENCES

Book 107

COMMITTEE FOR THE STUDY OF THE LIFE AND CUSTOMS OF THE ROMA

ROMA HOUSING IN SERBIA: CURRENT SITUATION AND CHALLENGES

Accepted for publication at the 8th Session of the Department of Social Sciences, held on October 18, 2016, after being reviewed by Academicians *Tibor Várady* and *Vojislav Stanovčić*, Professors *Sreten Vujić*, *Vladan Đokić*, *Dragoljub B. Dorđević*, *Nađa Kurtović Folić*, *Vladimir Macura*, *Mirjana Roter-Blagojević*, and *Zlata Vuksanović-Macura*, PhD and *Božidar Jakšić*, PhD

Editors

Academician

TIBOR VÁRADY

ZLATA VUKSANOVIĆ-MACURA, PhD

BELGRADE 2017

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

ПОСЕБНА ИЗДАЊА

Књига DCLXXXIV

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

Књига 107

ОДБОР ЗА ПРОУЧАВАЊЕ ЖИВОТА И ОБИЧАЈА РОМА

СТАНОВАЊЕ РОМА У СРБИЈИ: СТАЊЕ И ИЗАЗОВИ

Примљено на VIII скупу Одељења друштвених наука 18. октобра 2016. године на основу рецензија академика *Тибора Варадија* и *Војислава Становчића*, професора *Сретена Вујовића*, *Владана Токића*, *Драгољуба Б. Борђевића*, *Нађе Куртовић-Фолић*, *Владимира Маџуре* и *Мирјане Ротер-Благојевић*, др *Злате Вуксановић-Маџуре* и др *Божидара Јакишића*

Уредници

академик

ТИБОР ВАРАДИ

др ЗЛАТА ВУКСАНОВИЋ-МАЏУРА

БЕОГРАД 2017

Издаје
Српска академија наука и уметности
Београд, Кнез Михаилова 35

Технички уредник
Мира Зебић

Лектор
Снежана Крстић-Букарица

Коректор
Весна Шубић

Тираж
300 примерака

Штампа
Colorgrafx
Београд, Драгана Јефтића бб

САДРЖАЈ

| | |
|---|-----|
| <i>Предговор</i> – Злата Вуксановић-Мацура..... | 7 |
| Миодраг Ференчак, <i>Самоградња и ромска кућа</i> | 15 |
| Miodrag Ferencak, <i>Self-Construction and Roma Houses</i> | 41 |
| Владимир Мацура, Јово Самарџић, <i>Ромски стан у бројевима: поређење опште и стамбене ситуације Рома у Београду на основу података из пописа 1991, 2002. и 2011.</i> | 43 |
| Vladimir Macura, Jovo Samardžić, <i>Roma Housing in Numbers: A Comparison of Overall and Roma's Housing Situation in Belgrade Based on Data from the 1991, 2002 and 2011 Censuses</i> | 64 |
| Злата Вуксановић-Мацура, <i>Социјално становање у Србији и Роми</i> | 65 |
| Zlata Vuksanović-Macura, <i>Social Housing in Serbia and Roma</i> | 88 |
| Јелена Јеринић, <i>Правни аспекти становања Рома у нелегално изграђеним или насељеним објектима</i> | 89 |
| Jelena Jerinić, <i>Legal Aspects of Housing of the Roma Living in Illegally Built or Inhabited Facilities</i> | 110 |
| Мина Петровић, <i>Стамбена искљученост Рома у централној и југоисточној Европи и Србији</i> | 111 |
| Mina Petrović, <i>Housing Exclusion of Roma in Central and Southeast Europe and Serbia</i> | 129 |
| Лазар Дивјак, <i>Покушаји пресељења становника новобеоградског ромског насеља „Газела“ 2004–2009: промашаји, сукоби, резултати и последице</i> | 131 |
| Lazar Divjak, <i>The Attempts to Relocate the Inhabitants of the Gazela Roma Settlement in New Belgrade between 2004 and 2009: Failures, Conflicts, Results and Consequences</i> | 150 |

| | |
|--|-----|
| Милован Писари, <i>Роми у Београду за време Другог светског рата</i> | 151 |
| Milovan Pisarri, <i>The Roma in Belgrade During World War II</i> | 167 |
| Сретен Вујовић, <i>Становање Рома у социјалистичкој Србији</i> | 169 |
| Sreten Vujović, <i>The Housing of Roma in Socialist Serbia</i> | 187 |
| Бранислав Митровић, Јелена Митровић, <i>Анализа стамбених склопова ромске куће</i> | 189 |
| Branislav Mitrović, Jelena Mitrović, <i>An Analysis of the Housing Features of the Roma House</i> | 199 |
| Александра Мокрањац, <i>Истраживања и рефлексije академика Милана Лојанице о најнижем стамбеном фонду Београда друге половине двадесетог века</i> | 201 |
| Aleksandra Mokranjac, <i>Research and Reflections of Academician Milan Lojanica on Belgrade's Poorest Housing Stock in the Second Half of the 20th Century</i> | 228 |
| Биљана Сикимић, <i>Традиционалне бајте и окућнице Рома у Подунављу</i> | 229 |
| Biljana Sikimić, <i>Traditional Roma Bajta and its Infield in the Danube Region</i> | 252 |
| Љиљана Ђукановић, Душан Игњатовић, <i>Енергетске карактеристике ромских кућа</i> | 253 |
| Ljiljana Đukanović, Dušan Ignjatović, <i>Energy Features of Roma Houses</i> | 271 |

ПРАВНИ АСПЕКТИ СТАНОВАЊА РОМА У НЕЛЕГАЛНО ИЗГРАЂЕНИМ ИЛИ НАСЕЉЕНИМ ОБЈЕКТИМА

Јелена Јеринић*

А п с т р а к т. – Текст представља покушај да се на једном месту обухвате и представе разнородна правна питања у вези са остваривањем права Рома у Србији на адекватно становање. Ово право посматра се на начин на који је оно гарантовано како међународним документима тако и домаћим уставом и другим прописима. Највећи део тих правних питања односе се на становање у нелегално изграђеним, дограђеним или насељеним објектима. У вези са тим, анализирају се одредбе домаћих прописа из области планирања и изградње, укључујући и легализацију или озакоњење становања и социјалног становања. Прописи се посматрају са становишта начина на који третирају Роме као посебну друштвену групу, односно начина на који препознају и третирају специфичне животне ситуације у којима се Роми у Србији налазе. Осим што сумирају налазе анализе прописа, уопштени закључци дати на крају текста осмишљени су као основне идеје које би могле да помогну у даљем и детаљнијем сагледавању стања правног оквира у вези са главним предметом текста, али не садрже и њихову детаљнију разраду.

Кључне речи: Роми, право на адекватно становање, легализација, иселење, расељавање

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Тему овог кратког приказа чине различити правни аспекти становања Рома у Србији, и то пре свега њиховог становања у нелегално изграђеним или насељеним објектима. Такав приказ захтева претходну анализу карактера и правног статуса објеката у коме живе Роми, а делимични увид у то пружају неки од стратешких докумената усвојених у

* Правни факултет, Универзитет Унион у Београду, и-мејл:
jelena.jerinic@pravnofakultet.rs

последњим годинама и извештаји о њиховом спровођењу¹, као и друге доступне стручне анализе. У том смислу, овај текст полази од доступних званичних докумената државних органа (и других органа јавне власти), као и релевантних извештаја и других докумената међународних организација, у покушају да пружи преглед главних проблема који постоје у вези са становањем Рома, а који се на одређени начин могу повезати или са важећим прописима или са начином на који се спроводе поступци уређени тим прописима.

Имајући у виду различите правне ситуације у којима се Роми могу наћи у вези са правним статусом објеката у којима живе, биће детаљније приказани поступци исељавања и расељавања у складу са важећим прописима о становању, затим поступци у складу са прописима о легализацији, односно озакоњењу и, у одређеној мери, прописи о социјалном становању. Циљ овог текста јесте приказ и иницијална анализа тренутног стања, али не и предлагање корака за унапређење тог стања. Ипак, неки од таквих предлога, који су се већ појавили у јавности неминовно ће бити поменути у тексту, али због обима и преваходног циља овог текста, они неће бити детаљније разрађивани, нити анализирани. Такође, неки од таквих предлога наговештени су и у закључцима на крају текста.

Становање Рома у већини наших прописа није препознато као посебна тема, као што то у највећој мери није ни становање било које друштвене групе, без обзира на њену бројност или посебне услове у којима њени припадници живе.² С друге стране, становање Рома идентификовано је као важна тема у стратешким документима које су усвојиле Влада и Народна скупштина, а њихова реализација, између осталог зависи од усклађивања одређених прописа, односно од усклађивања начина на који се ти прописи примењују са прокламованим циљевима ових докумената јавне политике. У свом извештају о спровођењу раније стратегије за унапређење положаја Рома, Заштитник грађана констатовао је да су постигнути само делимични резултати у успостављању нормативног

¹ Видети на пример: Заштитник грађана, *Извештај о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома са препорукама*, Београд: Заштитник грађана, 2013. У даљем тексту (Заштитник грађана, *Извештај*).

² Изузетак у том смислу представља члан 3. став 3. Закона о социјалном становању којим је предвиђено да у одређивању реда првенства за решавање стамбених потреба предност имају лица која припадају рањивим друштвеним групама (или социјалним, пошто Закон у истој одредби користи оба термина), међу којима су изричито наведени и Роми, поред осталих 11 група. Закон о социјалном становању, *Службени гласник РС* 72/2009, 3.9.2009). Такође, изузетак је и Закон о избеглицама који садржи одредбе у вези са решавањем стамбених потреба ове групе (чланови 19. до 19т). Закон о избеглицама, *Службени гласник РС* 18/1992, *Службени лист СРЈ* 42/2002-10 (одлука Савезног уставног суда), *Службени гласник РС* 30/2010, 107/2012 (др. закон).

основа за отклањање последица дуготрајног неповољног положаја Рома у друштву и да нису отклоњене препреке за њихову социјалноекономску интеграцију.³ У време израде овог текста, почетак 2016. године, усвојена је нова Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња.⁴

Домаћи прописи који су у првом реду релевантни за ову тему су: Закон о становању⁵, Закон о планирању и изградњи⁶, Закон о социјалном становању, закони о легализацији, укључујући и важећи Закон о озакоњењу објеката⁷, Закон о заштити права и слобода националних мањина⁸ и Закон о забрани дискриминације⁹.

НЕКЕ НАПОМЕНЕ О ПОЈМОВИМА

За право и правне норме од пресудног значаја је јасно дефинисање појмова. Проблеми у примени права често имају своје узроке у непрецизно или неадекватно формулисаним правним нормама. То је често и узрок феномена „несклада између прописа и праксе”, који се у Србији обично истиче као разлог за непримену права, незаконитост, па чак и за повреде људских права.

У документима и извештајима, како органа јавне власти тако и организација које се баве положајем Рома, срећу се различити термини којима се означавају нека од насеља у којима живе Роми – нпр. сламови, неформална насеља, нехигијенска насеља, подстандардна насеља итд. Неки од ових појмова дефинисани су у сличним међународним документима, иако ни на глобалном нивоу дуго није постојала пуна сагласност у вези са њиховим значењем, али се домаћи документи на такве изворе ретко позивају, иако би то могло помоћи у тумачењу коришћене терми-

³ Заштитник грађана, *Извештај*, 4.

⁴ Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период 2016–2025. године, *Службени гласник РС* 26/2016, 10.3.2016. У даљем тексту (Стратегија за социјално укључивање).

⁵ Закон о становању, *Службени гласник РС* 50/1992, 76/1992, 84/1992 – исправка, 33/1993, 53/1993 – др. закон, 67/1993 – др. закон, 46/1994, 47/1994 – исправка, 48/1994 – др. закон, 44/1995 – др. закон, 49/1995, 16/1997, 46/1998, 26/2001, 101/2005 – др. закон, 99/2011.

⁶ Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС* 72/2009, 81/2009 (исправка), 64/2010 (одлука Уставног суда), 24/2011, 121/2012, 42/2013 (одлука УС), 50/2013 (одлука УС), 98/2013 (одлука УС), 132/2014, 145/2014.

⁷ Закон о озакоњењу објеката, *Службени гласник РС* 96/2015, 26.11.2015.

⁸ Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Службени лист СРЈ* 11/2002, *Службени гласник РС* 72/2009 – др. закон, 97/2013 (одлука Уставног суда).

⁹ Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС* 22/2009, 30.3.2009.

нологије, али и исправнијим резултатима анализа.¹⁰ При том, анализирани текстови се не изјашњавају ни о односу различитих појмова који се користе – нпр. јесу ли они синоними, односно који је од њих шири, а који ужи појам.¹¹

С друге стране, прописи не познају ту врсту појмова, па они не могу бити од користи за правну анализу ових проблема. У сваком случају, може се констатовати да постоји потреба да се ови појмови одреде у контексту Србије, а тренутно су ретки домаћи извори у којима се то

¹⁰ У оквиру УН користи се дефиниција појма „домаћинства у оквиру слама” (енг. *slum household*) према којој је то група људи која живи под истим кровом и којој недостаје један или више следећих елемената: приступ води за пиће, приступ унапређеној санитарној инфраструктури, сигурност поседа, довољан животни простор и трајност становања. Видети Резолуцију 24/7 Управног савета УН Хабитата са Осмог пленарног заседања 19. априла 2013. године (UN-HABITAT. ”Resolution 24/7: Making slums history: a worldwide challenge“. У *Decision and resolutions adopted by the Governing Council of the United Nations Human Settlements Programme at its twenty-fourth session, 8th plenary meeting 19 April 2013*. преузето 31.6.2016, <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/12/Decisions-and-resolution-GC-24th-session.pdf>).

Ова, односно слична дефиниција се у неким изворима објављеним у Србији наводи за одређење појма тзв. подстандардних насеља или других појмова. Видети на пример: Слађана Јовановић и Robert Bu, *Procena stanja u podstandardnim romskim naseljima u 21 opštini u Srbiji: studija* (Београд: Мисија ОЕБС-а у Србији, 2015), VIII. У даљем тексту (Јовановић и Бу, *Procena stanja*); Лјилјана Живковић и Александар Ђорђевић, *Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji i predlog budućih razvojnih inicijativa za unapređenje uslova života romske zajednice* (Београд: Мисија ОЕБС-а у Србији, 2015), 9. У даљем тексту (Живковић и Ђорђевић, *Osnovne karakteristike*).

Детаљнији опис најчешћих карактеристика сламова, имајући у виду таква насеља широм света, видети у: ОНЧР and UN-HABITAT. *The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev. 1* (Geneva: United Nations), 21.

¹¹ На пример, термин „неформална насеља” најчешће се користи у контексту чињенице да насеља нису изграђена у складу са прописима о планирању и изградњи, односно да нису легализована у складу са тим или другим прописима. Видети: Владимир Мацура, „Нужност легализације неформалних ромских насеља“, у *Прилози стратегији унапређења положаја Рома*, ур. Тибор Варади, Драгољуб Б. Ђорђевић и Горан Башић (Београд: САНУ и Заштитник грађана, 2014), 58. У даљем тексту (Мацура, „Нужност легализације“).

У том смислу, може се рећи да се значење овог термина не поклапа са терминима „слам” или „нехигијенско насеље” који у највећој мери указују на неке друге недостатке таквих насеља (нпр. недостатак санитарне и друге комуналне инфраструктуре). Тако се наводи да 43% ромских насеља у Србији представљају сламове, јер немају струју (10%), текућу воду у стану (47,1%) или немају канализациону инфраструктуру (75,8%). Мина Петровић и др., *Studija Održivo stanovanje za Rome u Srbiji* (Београд: PALGO centar, 2012), 19. У даљем тексту (Петровић и др., *Studija*).

Преднацрт закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља, о коме ће бити речи даље у тексту, дефинише „одржива неформална ромска насеља”, али не даје посебно одређење значења неформалности ових насеља.

чини¹², те да се усаглашена терминологија увек користи у одговарајућим документима јавне политике (у првом реду, стратегијама) и прописима.

Треба напоменути да готово да нема стручних и научних текстова из области права који се баве овим темама.¹³ Највише извора за правну анализу у овој области представљају анализе и извештаји државних органа, као и организација цивилног друштва, па се овај текст у великој мери базира на њима, посебно када је у питању опис тренутног стања.

АНАЛИЗА СТАЊА: КАРАКТЕР И СТАТУС ОБЈЕКТА У КОЈИМА ЖИВЕ РОМИ У СРБИЈИ

Како би се приказали правни аспекти становања Рома, потребно је претходно прикупити податке о карактеру објеката у којима Роми живе, с обзиром на то да различити карактер тих објеката доводи до њиховог различитог третмана у правном поретку. Подаци о томе, нажалост, нису потпуни и нису на систематичан начин приказани, односно не потичу од једног званичног извора. Имајући у виду претпоставку њихове поузданости, намера је била да се у овом тексту као најмеродавнији узимају подаци које су објавили државни органи, службе или организације и то пре свега у стратешким и другим документима јавне политике који се искључиво или делимично односе на становање Рома у Републици Србији, а као допунски, и извори међународних организација и домаћих организација цивилног друштва које су израдиле сличне анализе. Међутим, констатовано је да важећа Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године¹⁴ као главни извор података о броју и карактеру ромских насеља наводи једно истраживање Мисије ОЕБС у Србији из 2015. године,¹⁵ док већина других докумената који су ранијег датума, наводи податке из једног истраживања из 2002. године, спроведеног у оквиру невладиног сектора.¹⁶

¹² Тако се, рецимо, према карактеру сва ромска насеља у Србији класификују на: сламове, нехигијенска насеља и уређена насеља. Видети: Мацура, „Нужност легализације“, 59–60.

¹³ Међу ретким примерима могу се навести: Марко Давинић, „Принудно исељење и расељавање: управно-правни аспекти“, *Анали Правног факултета у Београду* 2 (2013): 149–165. У даљем тексту (Давинић, „Принудно исељење“); Ивана Крстић, „Принудно исељење – универзални међународни стандарди“, *Анали Правног факултета у Београду* 2 (2013): 92–109. У даљем тексту (Крстић, „Принудно исељење“).

¹⁴ Стратегија за социјално укључивање.

¹⁵ Živković i Đorđević, *Osnovne karakteristike*.

¹⁶ Božidar Jakšić i Goran Bašić, *Romska naselja, uslovi života i mogućnosti integracije Roma u Srbiji* (Beograd: Centar za istraživanje etniciteta, 2002).

Према новијем истраживању, у 120 општина и градова у Србији постоје 583 ромска насеља, а највише их је на подручју Београдског региона (58%). Према ранијем истраживању које је забележило приближно исти број насеља (593), 28% њих настало је плански, 34,6% је подигнуто бесправно, а 35,4% је бесправно проширено око плански подигнутог језгра насеља.¹⁷ И поред оваквих података, у јавности је уврежено мишљење да је већина ромских насеља нелегална, а такве оцене могу се пронаћи и у документима неких државних органа.¹⁸ Такође, не тако познат податак у широј јавности јесте да је већина ромских насеља у Србији изграђена пре Другог светског рата (58,5%).

Овде треба навести и да су Роми једна од најчешће дискриминисаних друштвених група у Србији, односно једна од група чија се права најчешће крше, а у том контексту треба сагледавати и правне поступке у вези са остваривањем њиховог права на адекватно становање.¹⁹

¹⁷ Ови подаци наводе се у бројним домаћим изворима који се баве питањима права на становање и ромским насељима у Србији, па и у извештајима међународних тела и органа. Видети: Vladimir Macura, "Guidelines for the Improvement and Legalization of Informal Roma Settlements (рад представљен на Decade of Roma Inclusion, XIV International Steering Committee Meeting, Belgrade, Serbia, 4–5. September, 2008), преузето 31.3.2016, http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9335_file9_guidelines-for-legalization-and-improvement-of-informal-roma-settlements-eng.pdf. У даљем тексту (Macura, *Guidelines*); Petrović i dr., *Studija*.

¹⁸ Видети: Мишљење Поверенице за заштиту равноправности у коме се наводи да „око две трећине ромске популације у Србији живи у нелегалним насељима у условима који су далеко испод стандарда њихових суграђана.” Повереник за заштиту равноправности. *Мишљење о Преднацрту закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља*, бр. 011-00-3/2015-02 од 27.4.2015. године, преузето 31.3.2016, http://ravNOPravnost.gov.rs/wp-content/download/347-15_miljenje_prednactr_zakona_legalizacija_2.doc. У даљем тексту (Повереник за заштиту равноправности, *Мишљење о Преднацрту закона*).

¹⁹ Притужбе о дискриминацији Рома у области становања су друге по бројности међу свим притужбама које Повереници за равноправност подносе Роми. Ове притужбе односе се углавном на поступање органа јавне власти у вези са расељавањем и смештањем у контејнерска насеља. Видети: Невена Петрушић, „Типологија случајева дискриминације Рома у правној пракси Повереника за заштиту равноправности“, у *Прилози стратегији унапређења положаја Рома*, ур. Тибор Вараци, Драгољуб Б. Ђорђевић и Горан Башић (Београд: САНУ и Заштитник грађана, 2014), 86–87.

Према Извештају Заштитника грађана за 2015. годину: „Посебно рањиве биле су следеће групе и грађани: јако сиромашни, деца и млади, особе са инвалидитетом, старије особе, избеглице и други мигранти, интерно расељени, припадници националних мањина (међу њима најугроженији су Роми), особе лишене слободе (укључујући и пацијенте у психијатријским болницама и кориснике у установама социјалне заштите домског типа), оболели од тешких болести, жртве насиља у породици и партнерским односима, организације и појединци заговорници људских права, организације и појединци који износе критичне ставове, но-

МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ У ВЕЗИ СА ПРАВОМ НА СТАНОВАЊЕ

Домаће прописе у овој области треба сагледавати имајући у виду право на становање као људско право, на начин на које је оно уређено међународним конвенцијама, како на нивоу Уједињених нација, тако и Савета Европе, јер је Србија ратификовала те релевантне међународне документе.²⁰ Поред тога, Устав Србије гарантује право на слободно настањивање и предвиђа могућност његовог ограничења законом (члан 39), али не помиње категорије адекватног или одговарајућег становања.²¹

Основни извор међународно гарантованог права на адекватно становање је Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (члан 11. став 1)²² и у вези са њим Општи коментари бр. 4, 7 и 20 Комитета УН за економска, социјална и културна права о праву на адекватно (или одговарајуће) становање, односно о принудном

винари, припадници ЛГБТИ популације.“ Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину* (Београд: Заштитник грађана, 2016), 4.

Слично и: Vesna Petrović i Dušan Pokuševski, ur., *Ljudska prava u Srbiji 2015* (Београд: Београдски центар за људска права), 305–311.

²⁰ О томе на пример: Council of Europe and University of Padua, “The protection of the rights of Roma people by national human rights structures”, Workshop debriefing paper, Budapest, Hungary, 24–25 February, 2009, 33–39; Крстић, „Принудно иселење“.

²¹ Члан 39. ст. 1. и 2. Устава: „Свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати.“

Слобода кретања и настањивања и право да се напусти Република Србија могу се ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије.” [курзив Ј.Ј.]

²² Закон о ратификацији Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, *Службени лист СФРЈ* 7/1971.

Члан 11. став 1. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима (МПЕСКП): „Државе чланице овог пакта признају право сваком лицу на животни стандард довољан за њега самог и његову породицу, убрајајући ту и довољну храну, одећу и *сместај*, као и стално побољшање његових услова живота. Државе чланице ће предузети одговарајуће мере ради обезбеђења остварења овог права и у том циљу оне признају битни значај слободно изабране међународне сарадње.” [курзив Ј.Ј.]

Треба напоменути да је реч *housing* из оригиналног текста Пакта у званичном преводу, који је објављен у *Службеном гласнику СРФЈ* преведена као *сместај*, а да се данас та реч код нас уобичајено преводи као *становање*, па се тај термин и користи у овом тексту.

исељењу,²³ а под окриљем Савета Европе Ревидирана европска социјална повеља²⁴ (релевантни су њени чланови 16, 31 и Е) и Конвенција за

²³ У овом документу може се наћи и објашњење сврхе општих коментара: „Комитет настоји да свим државама уговорницама путем општих коментара, учини доступним искуство стечено разматрањем извештаја и тако им помогно и унапреди даље спровођење Пакта; да би скренуо пажњу држава уговорница на недостатке наведене у великом броју извештаја; да им предложи начин за побољшање процедуре извештавања, као и да стимулише активности држава уговорница, међународних организација и специјализованих агенција с циљем постепеног и делотворног достизања потпуног остваривања свих права гарантованих Пактом. Комитет може по потреби да у светлу искуства држава уговорница и закључака до којих је на основу њега дошао, мења и ажурира своје опште коментаре”. Превод општих коментара Комитета за економска, социјална и културна права бр. 1–15, преузето 30.3.2016, <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Opšti-komentari-Komiteta-za-ekonomska-socijalna-i-kulturna-prava.pdf>.

У Општем коментару бр. 4 који је усвојен 1991. године дефинисани су критеријуми за одређење појма адекватног становања: 1) правна заштита (односно сигурност) поседа; 2) расположивост услуга, материјала, опреме и инфраструктуре; 3) приуштитост; 4) погодни услови за живот; 5) приступачност; 6) локација; 7) културна адекватност (односно могућност изражавања културног идентитета и различитости становања).

Општи коментар бр. 7 усвојен је 1997. године и односи се на принудно исељење, односно на енглеском *forced eviction*, што би се на српски језик могло превести и *присилно исељење* или *истеривање*, а у неким текстовима на српском језику се појављује чак и термин *евикција*. Дилеме у вези са терминима изнете су и у Општем коментару – в. параграф 3. Овај општи коментар поставља критеријуме за дозвољеност принудног исељења које не сме резултирати бескућништвом или другом повредом права, треба да буде спроведено према уређеној процедури и приликом његовог спровођења не сме бити дискриминације. Такође, „уколико исељене особе нису у могућности да се саме старају о себи, државе уговорнице морају да предузму све одговарајуће мере, користећи максимум својих расположивих средстава, и исељенима обезбеде адекватне алтернативне станове, пресељење или приступ обрадивој земљи” (в. параграф 16. Општег коментара бр. 7).

Општи коментар бр. 20 усвојен је 2009. године и односи се на члан 2. став 2. МПЕСКП, односно недискриминацију у економским, социјалним и културним правима. В. посебно параграф 11. Општег коментара који се односи на дискриминацију у приватној сфери, између осталог и у вези са становањем.

²⁴ Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, *Службени гласник РС* 42/2009.

Члан 16. Ревидиране европске социјалне повеље (РЕСП) [Право породице на социјалну, правну и економску заштиту]: „У намери да се обезбеде неопходни услови за пун развој породице, која је основна јединица друштва, стране уговорнице обавезују се да унапређују економску, правну и социјалну заштиту породичног живота таквим средствима као што су социјалне и породичне повластице, пореске обавезе, обезбеђивање породичног смештаја, повластице за новосклопљене бракове и друге одговарајуће мере.”

Члан 31. РЕСП [Право на становање]: „У намери да обезбеде ефективно остваривање права на становање, стране уговорнице се обавезују да преузимају мере које имају за циљ: 1. унапређивање приступа стамбеном смештају одговарајућег

заштиту људских права и основних слобода (релевантни чланови су: члан 2 – право на живот; члан 13 – право на делотворно правно средство; члан 6 – право на правично суђење у разумном року; члан 8 – право на поштовање приватног и породичног живота и члан 1. Протокола бр. 1 – заштита имовине).²⁵

У вези са друга два документа, постоји и установљена пракса Европског комитета за социјална права²⁶ и Европског суда за људска права²⁷. Треба имати у виду да пракса Европског комитета за сада није у пуној мери релевантна за Србију, с обзиром на то да наша држава није ратификовала додатни протокол уз Повељу који успоставља систем колективних жалби против држава чланица, али би требало да има у виду ову праксу јер она садржи тумачење одредаба Повеље која јесте ратификована. Слично се може наћи и у пракси релевантних органа УН.²⁸

Конечно, иако не представљају непосредни извор права као ратификоване конвенције, важне су и препоруке усвојене под окриљем

стандарда; 2. спречавање или умањивање појаве бескућника, како би се она постепено уклонила; 3. да учине да цене стамбеног смештаја буду доступне онима који немају довољно средстава.”

Члан Е РЕСП [Недискриминација]: „Остваривање права предвиђених овом Повељом обезбеђује се без икакве дискриминације на основу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла, здравља, припадности националној мањини, рођењу или другом статусу.”

²⁵ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори* 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори* 12/2010.

²⁶ На пример: пракса Европског комитета према којој су принудна исељења без обезбеђивања адекватног алтернативног смештаја представљају кршење људских права – *ERRC v. Greece* (2005), *ERRC v. Italy* (2005) и *ERRC v. Bulgaria* (2006).

²⁷ На пример: одлуке Европског суда за људска права (ЕСЉП) у предметима Онерилидиз против Турске (*Onerylidiz v. Turkey*), представка бр.48939/99 од 30. новембра 2004. године; Конорс против Уједињеног Краљевства (*Connors v. UK*), представка бр. 66746/01 од 27. маја 2004. године; Станкова против Словачке (*Stankova v. Slovakia*), представка бр.7205/02 од 9. октобра 2007. године; Јорданова и други против Бугарске (*Yordanova and Others v. Bulgaria*), представка бр. 25446/06 од 24. априла 2012. године; Винтерштајн и други против Француске (*Winterstein and Others v. France*), представка бр. 27013/07 од 17. октобра 2013. године.

Ове одлуке односе се на поступке принудног исељења Рома и у њима је Суд преваходно налазио кршење члана 8. Конвенције.

²⁸ На пример: Комитет Уједињених нација (УН) за елиминацију расне дискриминације у својој одлуци против Словачке 2005. године утврдио је да државе морају обезбедити да примена мера јавне политике не сме резултирати у даљој маргинализацији или дискриминацији Рома, односно конкретно, да мере које су усмерене на држање Рома у подстандардним условима или које резултирају у тако озбиљној дискриминацији представљају кршење међународног права. *L. R. et al. v. Slovakia*, Communication No. 31/2003, U.N. Doc. CERD/C/66/D/31/2003 (2005).

Савета Европе – како од стране његовог Комитета министара²⁹, тако и Комесара за људска права³⁰, јер сумирају искуства свих чланица Савета Европе и постављају одређене минималне стандарде и смернице за поступање држава чланица.

РОМСКЕ КУЋЕ ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ ПРОПИСА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

Постојеће анализе стамбених решења која су у новије време користили Роми у Србији³¹ указују да у највећем броју тих решења изградња, доградња или адаптација објеката није спровођена тако да буде у потпуности са прописима о планирању и изградњи. Иако не постоји исцрпан попис свих радова који су спровођени, анализа правних аспеката тих решења која су у 20 општина и градова спровођени у периоду од 2009. до 2014. године показује, заправо, да се за већину модела може са већим степеном извесности тврдити да нису у складу са тим прописима, а да се само за један или два модела, које су углавном користили имућнији Роми може претпоставити да су постојале све потребне дозволе.

Из постојећих анализа, могуће је идентификовати четири типа разлога нелегалности ромских објеката: 1) немогућност испуњавања законских услова; 2) недостатак урбанистичких планова; 3) неприбављање дозвола од стране инвеститора за изградњу објеката у којима живе Роми и 4) недостатак финансијских средстава.

Важно је констатовати и да се у великом броју случајева неприбављање дозвола не може приписати намери самих Рома, било да су те куће сами градили или да су их прибавили уз такозвану помоћ са стране. Тако, рецимо, у случају такозване самоградње, када су ромске породице и градитељи објекта и његови корисници, највећи број породица не испуњава законски услов, јер немају одговарајуће квалификације и поло-

²⁹ Council of Europe. *Recommendation Rec(2005)4 of the Committee of Ministers to member states on improving the housing conditions of Roma and Travellers in Europe* (Strasbourg: Committee of Ministers, 2005), преузето 31. 6. 2016, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dad2c

³⁰ На пример: Council of Europe, *Final report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on the human rights situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe, CommDH(2006)1, 15 February 2006.* (Strasbourg: Commissioner for Human Rights, 2006), преузето 31.3.2016, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=962605&Site=COE&direct=true>

³¹ Видети на пример: Злата Вуксановић-Мацура и Владимир Мацура, *Постојећи модели за побољшање становања Рома: социјална и приступачна стамбена решења за Роме и осетљиво становништво у Србији* (Београд: Мисија ОЕБС-а у Србији, 2014). У даљем тексту (Вуксановић-Мацура и Мацура, *Постојећи модели*).

жен стручни испит.³² Може се, дакле рећи да прописи нису препознали специфичност оваквих ситуација, а нису ни одговарајући стратешки документи који се односе на унапређење положаја Рома.³³

Даље, у многим случајевима проширења и адаптације постојећих објеката, издавање дозвола није било могуће јер јединице локалне самоуправе нису имале урбанистичке планове на основу којих оне могу да се издају.³⁴ Звучи зачуђујуће и да у великом броју случајева који су се односили на изградњу нових кућа на месту старих, доградњу постојећих кућа или завршавање започетих кућа из средстава јединица локалне самоуправе или донатора, а уз знање органа локалне самоуправе, нису издате адекватне дозволе.³⁵ Коначно, у случају куповине кућа на селу за Роме из донаторских или општинских средстава, ако средства нису била обезбеђена за то, нека ромска домаћинства нису имала средстава за плаћање пореза на пренос апсолутних права, што такође ставља знак питања на легалност таквих објеката.³⁶ Наведени објекти за које нису прибављене потребне дозволе могли би у принципу да буду предмет легализације, односно озакоњења, али то није могуће у случају самоградње барака, такође изграђених без икакве грађевинске дозволе, с обзиром на то да тако изграђени објекти не могу да буду предмет легализације.³⁷

На могућност легализације утиче и локација на којој је насеље формирано, у зависности од тога да ли је она намењена за становање, односно као таква предвиђена планским документима, односно да ли је условна за становање, иако је плански документи не предвиђају за становање или није. У последњем случају, насеља се налазе на ризичном терену, за само насеље или за његове становнике (нпр. депонија, депресија, клизиште, зона заштите природних добара и сл.) или на подручју које

³² Ibid., 14–16. Закон о планирању и изградњи у члану 151. одређује услове за тзв. одговорног извођача радова који руководи грађењем објекта, односно извођењем радова, а који у најмању руку мора имати високо образовање, пет година радног искуства и важећу лиценцу (став б).

До измена закона из 2014. године, за грађење стамбених и помоћних објеката за своје и потребе чланова породичног домаћинства била је довољна средња стручна спрема одговарајуће струке и положен стручни испит, али је та одредба брисана. (члан 93. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС* 132/2014).

Видети у овом зборнику: Миодраг Ференчак, „Самоградња и ромска кућа“ (Прим. ур. З.В-М.)

³³ Изузетак је нова Стратегија за друштвено укључивање Рома и Ромкиња, из марта 2016, која предвиђа мере за регулисање самоградње.

³⁴ Вуксановић-Мацура и Мацура, *Постојећи модели*, 17.

³⁵ Ibid., 17–19, 39–43, 48–51.

³⁶ Ibid., 44–47.

³⁷ Ibid., 19–21.

је витално за развој града и таква насеља се не би могла озаконити, већ би их требало раселити, уз поштовање свих стандарда заштите људских права утемељених у међународним документима.³⁸

Имајући у виду постојеће урбанистичке планове, истраживачи су сва ромска насеља у Србији класификовали у три групе или модела, који се у реалности преплићу – планирана насеља, формирана према урбанистичком плану или другој општинској одлуци; спонтано формирана, на градској периферији или у рубним зонама, изван надлежности урбанистичких служби, или непланска, подигнута у супротности са урбанистичким плановима, углавном на јавном земљишту.

Поређење података о овим карактеристикама ромских насеља у периоду од мање од десет година показало је значајан пад броја планираних ромских насеља (за 2,5 пута), што је последица усвајања нових урбанистичких планова који на месту раније плански насталог ромског насеља предвиђају нестамбену намену земљишта чиме ромска насеља постају „бесправна”. Према подацима из 2011. године, само 11% ромских насеља се може сматрати планираним, 55% спонтано формираним и 34% бесправним.³⁹

Још једно важно правно питање, које је на посредан начин у вези са питањем легалности ромских насеља и појединачних објеката у њима јесте власништво над земљиштем и објектима у тим насељима. О томе не постоје егзактни подаци нити релевантна истраживања, али и поред тога, постоји стереотип да Роми углавном граде на туђем земљишту, односно да су сва ромска насеља нелегална, што не одговара стварном стању.⁴⁰ У последњим годинама, с друге стране, често се дешава да су насеља подигнута на земљишту које је раније било у друштвеној или државној својини, а сада је приватизовано, док уговори са новим власницима не садрже гаранције права предвиђене међународним стандардима у случају расељавања.⁴¹ Стратегија социјалног укључивања Рома и Ромкиња такође препознаје „нерегулисани имовинско-правни статус парцела и објеката” као један од проблема и наводи примере најчешћих таквих случајева.⁴²

³⁸ Jovanović i Bu, *Procena stanja*, IX.

³⁹ Наведено према: Мацура, „Нужност легализације“, 58–59.

⁴⁰ Ibid., 60.

⁴¹ Ibid.

⁴² У Стратегији се наводи: „То је последица ситуације у којој они који су подигли кућу нису истовремено и укњижени власници парцеле или су куће подигнуте на парцелама које се налазе у јавном власништву или у власништву различитих правних субјеката (приватизована или јавна предузећа и сл.). Поред тога, власници који поседују доказ о власништву над објектом или земљиштем углавном нису тражили грађевинске дозволе за касније доградње или замену старог објекта новим, па се фактичко стање значајно разликује од стања евидентираног у катастру.”

МОГУЋНОСТИ ЗА ЛЕГАЛИЗАЦИЈУ

Из правничке перспективе, потребу легализације било ког објекта не би требало посебно образлагати, али је, када су у питању објекти у којима живе Роми у Србији, та потреба и очигледна, јер без обзира на извор података, Роми представљају друштвену групу у нашој земљи која у највећем проценту живи у нелегално изграђеним или проширеним насељима, односно објектима. Раније наведена Препорука Комитета министара Савета Европе бр. (2005)4 препознала је потребу да јавне власти држава чланица „учине сваки могући напор да разреше недефинисани правни статус ромских насеља, као предуслов за будућа унапређења” [превод Ј.Ј.].⁴³

У овом тексту неће бити посебно анализирани ранији прописи о легализацији, али треба констатовати да они нису посебно третирали ромска насеља, односно појединачне ромске куће. Вероватно је и то један од разлога због ког ромске куће нису у већем броју легализоване у периоду до ступања на снагу најновијег закона о озакоњењу у новембру 2015. године. У највећем броју ромских насеља проценат стамбених објеката који су у процесу легализације у складу са ранијим прописима је нижи од 30%, док је у осталим процес легализације започет или завршен.⁴⁴

Овај проблем препознат је и у Стратегији социјалног укључивања Рома и Ромкиња, која наводи исте податке, а као препреке у процесу легализације Стратегија наводи: недостатак одговарајуће урбанистичко-планске документације, као и истек рокова за пријаву објеката за легализацију према раније важећим прописима, сложену процедуру, постављене грађевинско-техничке карактеристике за објекте који премашују прописану висину објеката које настајују најсиромашнији и високи трошкови легализације које многе ромске породице не могу самостално да плате.

У вези са раније важећим прописима о легализацији треба навести и да је 2007. године тадашње Министарство за капиталне инвестиције усвојило Смернице за унапређивање и легализацију неформалних ромских насеља, а затим је 2010. израђен и Водич за легализацију неформалних ромских насеља.⁴⁵ Иако се не ради о правном акту⁴⁶, Смернице

⁴³ Види параграф 24. Препоруке Савета Европе бр. (2005)4.

⁴⁴ Živković i Đorđević, *Osnovne karakteristike*.

⁴⁵ У првом периоду, 14 општина и градова је користило Смернице приликом усвајања својих одлука о унапређивању и легализацији ромских насеља. Видети: Masura, *Guidelines*.

⁴⁶ Законом о државној управи предвиђене су врсте општих аката које доносе органи државне управе, превасходно министарства – правилници, наредбе и упутства. Упутством, које је најближе карактеру наведених Смерница, одређује се начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају

се могу посматрати као корак у правцу већег ангажмана државе у смислу Препоруке (2005)⁴.

Важећи Закон о озакоњењу објеката не третира ромске куће на посебан начин, па у том смислу његове одредбе овде неће бити детаљније анализиране. Такође, ефекти његове примене не могу се детаљније анализирати у овом тренутку, а о томе још увек не постоје ни релевантни извештаји. Важно је напоменути, имајући у виду правне проблеме у вези са легализацијом са којима су се и раније сусретала ромска насеља, да и овај закон везује могућност озакоњења са могућношћу усклађивања са важећим планским документима.⁴⁷ С друге стране, овај закон усвојио је другачији приступ него ранији закони о легализацији, јер предвиђа да ће се поступци озакоњења спроводити по службеној дужности, а да ће се на тај начин поступати и са захтевима који су поднети у складу са ранијим прописима.

Имајући у виду специфичности ромских кућа и насеља, ваља поменути да је у септембру 2014. године Стална конференција ромских удружења грађана представила текст насловљен као Преднацрт закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља.⁴⁸ Како је већина ромских насеља у Србији настала пре више од пола деценије, а највећи број њих је подигнут на земљишту које је у власништву Рома или на општинском или земљишту које припада великим привредним системима,⁴⁹ овим текстом предлаже се поступак легализације самих насеља које се према својим карактеристикама могу сматрати одрживим. Ради се о насељима која су настала пре 1971. године па су и самим својим више-деценијским постојањем показала своју одрживост. Такође, предвиђен је и услов да претежан број појединачних објеката у насељу буде од материјала који обезбеђују трајност и сигурност објеката, што је неопходан

поједине одредбе закона или другог прописа (члан 15. став 4.) и као такво, намењено је за усмеравање њиховог обављања поверених послова државне управе. Закон о државној управи, *Службени гласник РС* 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.

⁴⁷ Видети члан 8. Закона о озакоњењу објеката.

⁴⁸ Доступан на https://www.ligaroma.org.rs/images/stories/prednactr-zakona-o-legalizaciji-odrzivih-neformalnih-romskih-naselja_11.9.2014_1.pdf (преузето 31.3.2016).

Овом тексту похвално се изјаснила и Повереница за заштиту равноправности, повезујући га са релевантним међународним документима, посебно са гаранцијом сигурности правног статуса (односно, сигурности поседа), дала му је пуну подршку и препоручила надлежним органима да он што пре буде усвојен. Видети: Повереник за заштиту равноправности, *Мишљење о Преднацрту закона*.

⁴⁹ У образложењу Преднацрта се наводи и да „статус парцела које Роми користе, без обзира на власништво, углавном судски није регулисан, тако да постоји разлика између катастарског и фактичког стања”. Davinić, Marko i dr., *Prednactr zakona o legalizaciji održivih neformalnih romskih naselja* (Београд: Стална конференција ромских удружења грађана (SKRUG), 2014), 27.

услов одрживости било ког насеља, а из круга одрживих насеља искључена су она која и иначе не би могла добити грађевинску дозволу.⁵⁰

Легализација насеља значила би заправо доношење одговарајућег урбанистичког плана. Легализација насеља не би значила и аутоматску легализацију појединачних објеката која га чине, већ би она, уз услов легализације насеља, могла да буду легализована у складу са општим прописима о озакоњењу. Разлози за доношење овог закона садржани су управо у потреби да се обезбеде услови за легализацију објеката у оквирима одрживих ромских насеља, што општим прописима о легализацији није било могуће.

И у овом тексту предлаже се забрана принудног исељења становника насеља или дела насеља без претходног обезбеђења алтернативног смештаја одговарајућег квалитета, као начин да се осигура положај оних становника насеља чији неформални објекти неће бити укључени у зону одрживог ромског насеља, односно оних чији објекти унутар одрживог насеља не испуне критеријуме сигурности и трајности или се налазе на простору који мора да добије другу намену, па ће морати да се уклоне.

ПОСТУПЦИ ИСЕЉЕЊА И РАСЕЉАВАЊА

На почетку овог дела текста такође је потребно дати неке напомене о коришћеним појмовима. У овом тексту, исељењем се означава једнократна радња, која се односи на исељење лица из појединачног објекта који је настањен без правног основа. У том смислу, ради се о исељењу које је уређено чланом 5. важећег Закона о становању који се односи само на исељавање из стана или заједничке просторије стамбене зграде. С друге стране, расељавање се овде посматра као процес исељења целокупних насеља и рушења објеката из којих се то насеље састојало. Тај процес у највећој мери није уређен домаћим законима, односно није уређен у складу са раније наведеним међународним стандардима који се изводе из универзално признатог права на становање, које познаје и Устав Републике Србије. Треба напоменути да се оба појма преводе истим енглеским термином *eviction*, али да је у контексту наших важећих прописа важно направити овакво разликовање.

Неки извори наводе да је у периоду 2009–2013. године у Србији спроведено 19 расељавања великих размера, а ови поступци били су предмет многих критика које су дошле од међународних организација

⁵⁰ Дефиниција одрживог ромског насеља дата је у члану 2. Преднацрта: „Одрживо ромско насеље је насеље или део насеља доминантно настањено Ромима, са више од 100 становника припадника ромске националности, претежно изграђено, односно реконструисано пре 1971. године, од материјала који обезбеђује трајност и сигурност објеката.”

чији је Србија члан⁵¹, као и од домаћих и међународних невладиних организација. Основне замерке односиле су се на законску неуређеност спроведених процедура⁵² и на начин њиховог спровођења, које често није било у складу са општеприхваћеним међународним стандардима⁵³.

Подаци о броју исељења у складу са чланом 5. Закона о становању нису доступни као што јесу подаци о расељавањима, али су се неке организације цивилног друштва бавиле и овим питањима, пре свега кроз праћење појединачних случајева, односно пружање правне помоћи лицима која су исељавана.

Поступци расељавања спровођени су углавном као управни, инспекцијски поступци, у складу са прописима о планирању и изградњи или комуналним делатностима.⁵⁴ Како се ради о поступцима који се одnose на исељавање и рушење нелегално изграђених објеката уопште, без

⁵¹ Видети: Извештај Комесара за људска права Савета Европе, 2015 или писмо упућено Влади Србије у фебруару 2016. године – Писмо комесара за људска права, фебруар 2016, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2890546&SecMode=1&DocId=2359498&Usage=2> (последњи приступ 31.3.2016); Council of Europe, *Resolution CM/ResCMN(2015)8 on the implementation by Serbia of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (Strasbourg: Committee of Ministers, 2006); *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context on her mission to Serbia and Kosovo (A/HRC/31/54/Add.2, February 26, 2016)*; Amnesty International, *Home is more than a roof over your head: Roma denied adequate housing in Serbia* (London: Amnesty International, 2011); Amnesty International, *After Belvil Serbia needs new laws on forced eviction* (London: Amnesty International, 2012). Видети и саопштења домаће организације Праксис у вези са великим бројем расељавања на <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/social-economic-rights/housing> (преузето 31.3.2016) или Praxis, *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje* (Београд: Praxis, 2013).

⁵² Тако, у Београду су нека расељавања спровођена на основу акционих планова које је усвојила Скупштина града (на пример Акциони план за расељавање нехигијенског насеља испод моста „Газела” у Београду из 2009. године).

⁵³ Поред већ наведених одредаба међународних конвенција, наводимо овде и делове Препоруке (2005)4 [превод Ј.Ј.]: „Када Роми бораве на неком месту без законског основа, јавне власти требало би да реагују на сразмеран начин. То може бити кроз преговоре или употребом правних средстава. Међутим, требало би да траже, ако је могуће, решења која су прихватљива за све стране како би се избегла ситуација у којој би Роми били искључени из могућности да користе услуге и инфраструктуру на коју имају право као држављани државе у којој живе” (параграф 24). Детаљније смернице у вези са потребом постојања правног оквира који је у складу са међународним стандардима заштите људских права садржане су у параграфу 28. Препоруке.

⁵⁴ Видети: Давинић, „Принудно исељење“; Крстић, „Принудно исељење“, 103–107.

узимања у обзир специфичних аспеката становања Рома, могућности за правну заштиту, како управно-правну тако и судску, ограничене су.

Иако су предмет овог текста једино важећи прописи, вреди напоменути да је у Предлогу закона о становању и одржавању зграда који је Влада Републике Србије усвојила у јануару 2016. године, који би требало да замени важећи Закон о становању, оно што се у овом тексту назива *расељавањем* названо *пресељењем*.⁵⁵ Овај закон требало би да надомести празнину у законском уређењу расељавања, али ће оцена усклађености његове евентуалне примене тек уследити.

СОЦИЈАЛНО СТАНОВАЊЕ

Иако се у случају социјалног становања не ради о нелегалном становању Рома, али се оно овде кратко помиње, с обзиром на то да се на тај начин употпуњује слика о становању Рома у Србији, односно о начину на који су Роми третирани у сектору социјалног становања.⁵⁶ Наиме, неке анализе показале су да су Роми у периоду важења Закона о социјалном становању, као и стратегије на исту тему, у већем броју били корисници само неких облика социјалног становања – пре свега, стамбеног збрињавања у нестамбеним контејнерима, док то није био случај са другим облицима, као што су куповина под повољним условима, субвенционисани закуп или социјално становање у заштићеним условима.⁵⁷ У том смислу, могла би се анализирати адекватност законских решења потребама Рома, као и истраживати потенцијална дискриминација Рома приликом одлучивања о коришћењу неких модалитета социјалног становања од стране различитих друштвених група.⁵⁸

⁵⁵ Видети: Предлог закона, члан 3. став 1. тачка 26. и чл. 53–61, преузето 31.3.2016, http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/132-16.pdf

⁵⁶ Видети у овом зборнику: Злата Вуксановић-Мацура, „Социјално становање у Србији и Роми“. (Прим. ур. З.В-М.)

⁵⁷ Вуксановић-Мацура и Мацура, *Постојећи модели*, 25–28.

Неке анализе су показале да 70% популације Рома у Србији живи у ромским насељима, а да само око 5% Рома живи у социјалним становима јавног сектора, иако је у већинској популацији тај проценат нижи (3%). Имајући у виду димензије сиромаштва и социјалне искључености Рома, тај проценат је изузетно низак. Видети: Petrović i dr., *Studija*, 19.

⁵⁸ Слично је констатовао и Заштитник грађана који је указао на „потребу да се јасно и прецизно дефинишу обавезе и одговорности носилаца стамбене политике на републичком и локалном нивоу, њихов међусобни однос и начин финансирања програма социјалног становања, а све то како би се сходно Ревидираној европској социјалној повељи унапредило приступ стамбеном смештају одговарајућег стандарда, спречила или умањила појава бескућника и учинило да цене стамбеног смештаја

ЗАКЉУЧЦИ

На основу овог кратког приказа правних аспеката становања Рома у Србији, а пре свега њиховог становања у насељима и објектима који нису у потпуности у складу са прописима о планирању и изградњи, могуће је указати на нека питања која би могла да буду даље и детаљније анализирана, како са становишта прописа, тако и са становишта њихове примене, чак и са евентуалним циљем дефинисања препорука за унапређења у том погледу.

Први закључак односи се на неодређеност појмова који се у релевантним анализама користе да би се описала насеља у којима Роми живе. Ова термилошка неусклађеност може бити мање важна за стручњаке из других области који се већ дуго баве питањима становања Рома, али у случају детаљнијег уређења ових питања она не сме бити пренета у прописе. За планирање мера јавне политике, а посебно за планирање делотворних законских решења биће неопходни и прецизнији подаци, а требало би настојати да то буду званични подаци које прикупљају и објављују надлежни органи јавне власти.

Општи утисак о свим анализираним прописима јесте да они за сада готово уопште не препознају специфичности живота Рома, односно специфичности њихових стамбених прилика. У том смислу треба разматрати идеје за прилагођавање прописа тим специфичним ситуацијама, на начин којим би истовремено била постигнута сврха закона. Пример за то могу бити предложена решења за легализацију ромских насеља, која се показује као предуслов за велики број индивидуалних ромских кућа, у прилог чему говоре и резултати досадашњих поступака легализације.

Тренутно најочигледнији проблем у погледу законске разраде права на адекватно становање јесте непостојање законског уређења поступака расељавања које би било у складу са општеприхваћеним стандардима заштите људских права. У вези са тим већ постоје већ ома детаљне примедбе и смернице за усклађивање домаћег правног оквира са одговарајућим стандардима, па попуњавање те празнине не би требало да представља проблем и могло би да буде спроведено у кратком року.

буду доступне онима који немају довољно средстава, што је од посебног значаја за Роме. Заштитник грађана, *Мишљење о Закону о социјалном становању*, дел. бр. 46701 од 18.12.2015, преузето 31.3.2016, <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4501-2015-12-23-08-14-14>

ЛИТЕРАТУРА

- Amnesty International. *Home is more than a roof over your head: Roma denied adequate housing in Serbia*. London: Amnesty International, 2011.
- Amnesty International. *After Belvil Serbia needs new laws on forced eviction*. London: Amnesty International, 2012.
- Вуксановић-Мацура, Злата и Владимир Мацура. *Постојећи модели за побољшање становања Рома: социјална и приступачна стамбена решења за Роме и осетљиво становништво у Србији*. Београд: Мисија ОЕБС-а у Србији, 2014.
- Давинић, Марко. „Принудно исељење и расељавање: управно-правни аспекти“. *Анали Правног факултета у Београду* 2 (2013): 149–165.
- Davinić, Marko, Vladimir Macura, Miodrag Ferencak, Žarko Klisarević i Osman Balić. *Prednacrt zakona o legalizaciji održivih neformalnih romskih naselja*. Beograd: Stalna konferencija romskih udruženja građana (SKRUG), 2014.
- Živković, Ljiljana i Aleksandar Đorđević. *Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji i predlog budućih razvojnih inicijativa za unapređenje uslova života romske zajednice*. Beograd: Misiја OEBS-a u Srbiji, 2015.
- Заштитник грађана. *Извештај о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома са препорукама*. Београд: Заштитник грађана, 2013.
- Заштитник грађана. *Мишљење о Закону о социјалном становању*, дел. бр. 46701 од 18.12.2015. Преузето 31.3.2016. <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/4501-2015-12-23-08-14-14>
- Заштитник грађана. *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*. Београд: Заштитник грађана, 2016.
- Jakšić, Božidar i Goran Bašić. *Romska naselja, uslovi života i mogućnosti integracije Roma u Srbiji*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta, 2002.
- Jovanović Slađana i Robert Bu. *Procena stanja u podstandardnim romskim naseljima u 21 opštini u Srbiji: studija*. Beograd: Misiја OEBS-a u Srbiji, 2015.
- Крстић, Ивана. „Принудно исељење – универзални међународни стандарди“. *Анали Правног факултета у Београду* 2 (2013): 92–109.
- Macura, Vladimir. „Guidelines for the Improvement and Legalization of Informal Roma Settlement“. Рад представљен на Decade of Roma Inclusion, XIV International Steering Committee Meeting, Belgrade, Serbia, 4–5. September, 2008. Преузето 31.3.2016. http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9335_file9_guidelines-for-legalization-and-improvement-of-informal-roma-settlements-eng.pdf
- Мацура, Владимир. „Неужност легализације неформалних ромских насеља“. У *Прилози стратегији унапређења положаја Рома*, уредници Тибор Вараци, Драгољуб Б. Ђорђевић и Горан Башић, 55–71. Београд: САНУ и Заштитник грађана, 2014.
- OHCHR and UN-HABITAT. *The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev. 1*. Geneva: United Nations.

- Повереник за заштиту равноправности. *Мишљење о Преднацрту закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља*, бр. 011-00-3/2015-02 од 27.4.2015. године. Преузето 31.3.2016. http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/download/347-15_miljenje_prednacr_zakona_legalizacija_2.doc
- Petrović, Vesna i Dušan Pokuševski, ur. *Ljudska prava u Srbiji 2015*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Petrović, Mina, Branislava Žarković, Gordan Veleв, Osman Balić, Katarina Arambašić-Pivić i Dušan Damjanović. *Studija Održivo stanovanje za Rome u Srbiji*. Beograd: PALGO centar, 2012.
- Петрушић, Невена. „Типологија случајева дискриминације Рома у правној пракси Повереника за заштиту равноправности“. У *Прилози стратегији унапређења положаја Рома*, уредници Тибор Вараци, Драгољуб Б. Ђорђевић и Горан Башић, 73–90. Београд: САНУ и Заштитник грађана, 2014.
- Praxis. *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje*. Beograd: Praxis, 2013.
- Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context on her mission to Serbia and Kosovo*. A/HRC/31/54/Add.2, February 26, 2016.
- UN-HABITAT. ”Resolution 24/7: Making slums history: a worldwide challenge“. У *Decision and resolutions adopted by the Governing Council of the United Nations Human Settlements Programme at its twenty-fourth session, 8th plenary meeting 19 April 2013*. Преузето 31.6.2016. <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/12/Decisions-and-resolution-GC-24th-session.pdf>
- Council of Europe. *Final report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on the human rights situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe, CommDH(2006)1, 15 February 2006*. (Strasbourg: Commissioner for Human Rights, 2006) Преузето 31.3.2016. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=962605&Site=COE&direct=true>
- Council of Europe. *Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Serbia from 16 to 20 March 2015, CommDH(2015)14, 8 July 2015*. (Strasbourg: Commissioner for Human Rights, 2015).
- Council of Europe. *Resolution CM/ResCMN(2015)8 on the implementation by Serbia of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Strasbourg: Committee of Ministers, 2006.
- Council of Europe and University of Padua. “The protection of the rights of Roma people by national human rights structures”. Workshop debriefing paper, Budapest, Hungary, 24–25 February, 2009.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

- Закон о ратификацији Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима. *Службени лист СФРЈ* 7/1971.
- Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље. *Службени гласник РС* 42/2009, 2.6.2009.
- Закон о забрани дискриминације. *Службени гласник РС* 22/2009, 30.3.2009.
- Закон о изменама и допунама закона о избеглицама. *Службени гласник РС* 30/2010, 7.5.2010.
- Закон о становању. *Службени гласник РС* 50/1992, 76/1992, 84/1992 – исправка, 33/1993, 53/1993 – др. закон, 67/1993 – др. закон, 46/1994, 47/1994 – исправка, 48/1994 – др. закон, 44/1995 – др. закон, 49/1995, 16/1997, 46/1998, 26/2001, 101/2005 – др. закон, 99/2011.
- Закон о заштити права и слобода националних мањина. *Службени лист СРЈ* 11/2002, *Службени гласник РС* 72/2009 – др. закон, 97/2013 (одлука Уставног суда).
- Закон о планирању и изградњи. *Службени гласник РС* 72/2009, 81/2009 (исправка), 64/2010 (одлука Уставног суда), 24/2011, 121/2012, 42/2013 (одлука УС), 50/2013 (одлука УС), 98/2013 (одлука УС), 132/2014, 145/2014.
- Закон о државној управи. *Службени гласник РС* 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.
- Закон о озакоњењу објеката. *Службени гласник РС* 96/2015, 26.11.2015.
- Конвенција за заштиту људских права и основних слобода. *Службени лист СЦГ – Међународни уговори* 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори* 12/2010.
- Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период 2016–2025. године. *Службени гласник РС* 26/2016, 10.3.2016.
- Council of Europe. *Recommendation Rec(2005)4 of the Committee of Ministers to member states on improving the housing conditions of Roma and Travellers in Europe*. Strasbourg: Committee of Ministers, 2005. Преузето 31.6.2016. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001-6805dad2c

Jelena Jerinić

LEGAL ASPECTS OF HOUSING OF THE ROMA LIVING
IN ILLEGALLY BUILT OR INHABITED FACILITIES

S u m m a r y

This article is an attempt to cover and present diverse legal issues relating to the exercise of the right of Roma in Serbia to adequate housing. This right is analyzed as a right guaranteed both by international documents and the Serbian constitution and national legislation. Most of these legal issues are associated with living in illegally built, reconstructed or inhabited houses or premises. In this respect, the text offers an analysis of the national legislation in the area of planning and construction, including legalisation, housing in general and social housing. This legislation is analyzed from the perspective of its treatment of the Roma as a distinct social group or its ability to recognise and address the specific living conditions of Roma in Serbia. Along with summarising the findings of the legislation analysis, the general conclusions provided at the end of the text are intended as guiding ideas that could be of assistance in the further, more detailed analysis of the legal framework relating to the main topics of the paper, but would be insufficient for its more detailed elaboration.

Key words: Roma, housing, right to adequate housing, legalisation, eviction