

Република Србија
Потпредседница Владе
Министарство
грађевинарства, саобраћаја
и инфраструктуре
Немањина 22-26
11000 Београд



Republic of Serbia
Deputy Prime Minister
Ministry of Construction,
Transport and Infrastructure
22-26, Nemanjina Str.
11000 Belgrade
Serbia

Tel: +381 (0)11 3617 632 * Fax: +381 (0)11 3621 526 * <http://www.mgsi.gov.rs/>

Courtesy translation

Date: 3 February 2016

Dear Mr. Muižnieks,

I would like to take this opportunity to inform you that the Government of the Republic of Serbia adopted the Draft Law on Housing and Maintenance of Buildings, which fully integrates all the elements of housing rights stipulated in international conventions on the protection of human rights ratified or signed by the Republic of Serbia. This certainly applies to the relevant provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and above all the provisions in Article 8 - Right to respect private and family life (among other things the right to a home), Article 13 - Right to an effective legal remedy and Article 14 - Prohibition of discrimination, which are also the Constitutional categories in the Republic of Serbia. This also applies to the provisions of the European Social Charter in relation to Article 31 which provides the basic elements of housing rights, although the Republic of Serbia has not yet ratified this Charter in the said Article.

In this regard, in addition to the provisions of the Draft Law from Article 62 to Article 101 which stipulate details on the basic principles, target groups, methods and criteria of provision and realization of housing support to persons who cannot solve the housing needs on the market (without any discrimination), we point out that also a special section in Articles from 53 to 61 (attached) stipulates details on the conditions and procedures for evictions and relocations from illegally constructed buildings that are the only home of their residents. The Draft Law regulates the following essential issues in cases of necessary evictions: situations of possible evictions from occupied structures and settlements that have been constructed contrary to the law regulating the construction of structures (where the procedure for eviction from the legal structures have already been regulated by the Law on Expropriation); adequate relocation housing; basic principles, documents and procedures for eviction and relocation which includes the participation of residents in eviction proceedings, as well as legal protection and free legal aid; and monitoring procedures of eviction and relocation.

We especially would like to emphasize the fact that in the drafting the law in this area we relied on General Notes 7 of Office of the UN High Commissioner for Human Rights, which clarify the provisions of Article 11.1. of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in relation to the protection from and during the evictions, as well as on the Basic principles and guidelines on evictions and displacement based on development.

Nils Muižnieks
Council of Europe
67075 Strasbourg Cedex
FRANCE

Namely, besides documents of international organizations on human rights protection, we could not find a suitable example of a consistent national legal framework that would serve us as a prime example for defining the provisions on procedures of evictions from "the only home", in addition to the Law on Urban Development and Housing of Philippines from 1992. It is possible that the reason lies in the fact that in countries in which legal protection is developed and there are sufficient funds for the realization of housing rights, the illegal construction is legally rigorously sanctioned, so there is no need for this kind of problem to be legally regulated in a similar way. It should also be borne in mind that this kind of problem is largely caused by previous eviction due to the war in 1999, when there was an exodus from territory of Kosovo and Metohija of around a few tens of thousands of the Roma. Among the internally displaced Roma people there is most of the extreme poor who solved their housing need by illegal occupation of land and construction in the vicinity of large cities in other parts of the territory of the Republic of Serbia.

With regard to your concern that the Draft Law has been drawn up without broad public debate, we inform you that a public hearing for the determination of the legislative proposal was conducted from 18 November to 3 December 2015, which is a legal obligation in the adoption procedure of all legal and strategic documents in the Republic of Serbia. One of the debates was attended by representatives of NGOs and international human rights organizations, whose remarks are in the greatest possible extent incorporated into the text of the Draft Law on Housing and Maintenance of Buildings. We also emphasize that the aforementioned civil society organizations were cooperated closely even in the process of drafting the law, especially in the part that regulates the procedures of evictions and relocations.

We remain at the disposal for any further enquiries.

Yours sincerely,

Zorana Mihajlović, Ph.D, Professor

1. Eviction

Eviction from the occupied structure in private ownership and displacement of settlements

Article 53

(1) Eviction from the occupied structure in private ownership and the displacement of residential settlements, i.e. parts of the settlement (hereinafter: displacement), may be exercised only when it is necessary and justified in order to protect the public interest, as well as for the protection of life and health of people and the protection of assets, i.e. when:

1. the land on which the structure is built is unfavorable for construction (landslides, permanently contaminated land, wetlands, etc.)
2. the structure in which the person resides is unsafe to use, especially when the structure has deficiencies that represent an immediate danger to the stability or safety of the structure and its environment and to human life and health,
3. the settlement cannot be spatially arranged without physical destruction of part of the existing structure,
4. the structure is located in the area of protection of natural or cultural property, where the construction of a residential building is not allowed,
5. the residential building is located in the spatial scope of implementation of construction and infrastructure projects of public interest and for which proceedings for expropriation is ongoing,
6. the structure is located in the protection areas around military complexes and infrastructure of specific purposes.

(2) Eviction is permanent or temporary relocation of persons or persons and things from inhabited structure.

(3) Displacement is permanent or temporary removal of individuals, families and communities from their homes or land that they inhabit by their relocation to another location.

Emergency accommodation

Article 54

(1) If it is necessary to execute the eviction in the cases referred to in Article 53 of this Law and if the person with the members of his family does not have enough funds to provide alternative accommodation, the competent authority which has issued a decision on eviction is obliged to provide emergency accommodation to the person who is relocated and to members of his family.

(2) Emergency accommodation should meet:

1. legal security of tenure;

2. the availability of basic communal infrastructure and services;
3. appropriate spatial conditions of the flat per household member;
4. the physical security and protection from cold, damp, heat, rain, wind and other adverse climate impacts;
5. physical accessibility especially for people with disabilities, children and the elderly.

(3) The Minister competent for housing issues stipulates the criteria for determining whether a person who is moving out has sufficient resources to provide alternative accommodation, as well as the minimum requirements to be met by emergency accommodation, and in accordance with paragraph 2 of this Article.

2. The process of displacement and eviction

Basic principles of eviction procedures

Article 55

(1) Holders of public powers and other entities that are competent to participate in the conduct of eviction and displacement are obliged to implement it in accordance with the following principles:

1. **legality**, which means to decide and act according to law and other general acts as well as the generally accepted rules of international law and ratified international treaties;
2. **proportionality**, which means that restriction of rights and freedom and the imposition of obligations to persons who are affected by eviction and displacement must be proportional to the public interest;
3. **protection of dignity**, which means to respect and protect the dignity of persons affected by eviction and displacement;
4. **protection of especially vulnerable persons**, which means that when implementing procedures, to protect the rights of particularly vulnerable persons, especially women, children, single parents, families with many children, persons over 65 years of age and persons with disabilities;
5. **mutual cooperation**, which means that all public authorities and other entities that are competent to participate in the conduct of eviction and displacement procedures are obliged to cooperate in order to protect human and minority rights and the best interests of persons affected by these procedures.

The decision on the necessity of displacement of settlements

Article 56

(1) The local self-government unit competent for urban planning issues identifies a settlement that is necessary to be displaced for the reasons stipulated in Article 53 of this Law, on the basis

of which proposes to the assembly of the local self-government unit to adopt a decision on the necessity of displacement.

(2) The local self-government unit competent for urban planning issues can also on the basis of the initiative of public or private investors propose to the assembly of local self-government unit to make the decision referred to in paragraph (1) of this Article.

(3) Integral part of the decision referred to in paragraph (1) of this Article is the resettlement plan and if such needs exist, measures of housing and protection of the most vulnerable persons affected by displacement.

(4) The decision referred to in paragraph (1) of this Article shall be published in a way that allows the public to get acquainted with the reasons and necessity of displacement.

Decision on eviction

Article 57

(1) The local self-government unit competent for housing issues makes a decision on eviction from the occupied structure, i.e. individual decisions on eviction from occupied structures in a settlement that is being displaced, and on the basis of a decision on the necessity of displacement of the settlement.

(2) The decision referred to in paragraph (1) of this Article shall provide the amount of compensation to owners of structures planned for demolition, which shall not be less than the estimated value of the materials used for construction of structures intended for demolition.

(3) The local self-government unit shall provide to the person affected by eviction, free legal help at his request.

(4) Against the decision referred to in paragraph (1) of this Article, an appeal can be made to the municipal or city council within 15 days of receipt of the decision.

Deadlines for implementation of the decision on displacement, or the decision on eviction

Article 58

The deadline for implementation of the decision on displacement, or the decision on eviction cannot be shorter than 30 days from the date of the decision making, i.e. when the decision becomes final.

Method of execution of decision on eviction and displacement

Article 59

(1) Decision on eviction and displacement cannot be executed in adverse weather conditions on

Sunday, during state and religious holidays, at night, before the election and just before the start and end of the school year.

(2) Holders of public powers and other entities that are competent to participate in the conduct of eviction and displacement procedures are obliged to take care of the circumstances in which persons affected by eviction and displacement are, and in agreement with them determine the method of execution that will be the least harmful to their rights and legal interests.

(3) Costs of the execution shall be borne by local self-government units or the initiator of the eviction.

(4) Exceptionally, in cases where it is determined that the person affected by the eviction may provide a suitable flat by himself, without the support of holders of public powers and other entities that are competent to participate in the implementation of the procedures, the costs are borne by the person.

Treatment during displacement

Article 60

During the displacement, holders of public powers and other bodies that are competent to participate in the conduct of eviction and displacement, are obliged to provide:

1. the presence of observers and representatives of organizations dealing with the protection of human rights;
2. the presence of the competent public services (ambulance, fire service, services for transport of pets) and the provision of drinking water for people affected by displacement;
3. proper identification of all persons affected by the procedures of eviction and displacement;
4. documenting and proving possible damages and losses to property arising during the implementation process.

Monitoring of eviction and displacement procedures

Article 61

(1) In order to monitor the number of evictions and displacements, local self-government units keep records on the number, manner and conditions under which these procedures are implemented.

(2) The content and manner of keeping records referred to in paragraph 1 of this Article shall be specified by the Minister competent for housing issues.

Република Србија
Потпредседница Владе
Министарство
грађевинарства, саобраћаја
и инфраструктуре
Немањина 22-26
11000 Београд



Republic of Serbia
Deputy Prime Minister
Ministry of Construction,
Transport and Infrastructure
22-26, Nemanjina Str.
11000 Belgrade
Serbia

Tel: +381 (0)11 3617 632 * Fax: +381 (0)11 3621 526 * <http://www.mgsi.gov.rs/>

3. фебруар 2016. године

Поштовани господине Муижниекс,

Користим ову прилику да Вас информишем да је Влада Републике Србије утврдила Предлог закона о становању и одржавању зграда, који је у пуној мери интегрисао све елементе стамбених права прописаних у међународним конвенцијама о заштити људских права које је Република Србија ратификовала или потписала. То се свакако односи и на релевантне одредбе Европске повеље о заштити људских права и основних слобода, а пре свега одредбе у: члану 8. – Право на поштовање приватног и породичног живота (између осталог право на дом), члану 13. – Право на делотворни правни лек и члану 14. – Забрана дискриминације, што су и уставне категорије у Републици Србији. То се такође односи и на одредбе Европске социјалне повеље у односу на члан 31. који прописује основне елементе стамбених права, иако Република Србија још увек није ратификовала ову повељу у наведеном члану.

У том смислу, поред одредби Предлога закона у члановима од 62. до 101. којима се детаљно утврђују основни принципи, циљне групе, начини и критеријуми обезбеђивања и остваривања стамбене подршке лица која не могу да реше стамбену потребу на тржишту (без било какве дискриминације), указујемо и да посебан одељак у члановима од 53. до 61. (у прилогу писма) детаљно уређују услове и поступак принудних исељења и пресељења из бесправно изграђених објеката који представљају једини дом њиховим житељима. Предлогом закона су регулисана следећа битна питања у случајевима неопходних принудних исељења: ситуације када су могућа исељења из настањених објеката и насеља која су настала супротно закону којим се уређује изградња објеката (при чему је поступак за исељење из легалних објеката већ прописан Законом о експропријацији); одговарајући смештај за пресељење; основни принципи, документа и поступци исељења и пресељења, што подразумева и учешће становника у поступцима исељења, као и правну заштиту и бесплатну правну помоћ; као и праћење поступака исељења и пресељења.

Посебно наглашавамо чињеницу да смо се у изради нацрта закона у овом делу ослањали на Опште напомене 7 Канцеларије Високог комесара Уједињених нација за људска права, којом су појашњене одредбе члана 11.1. Међународног пакта за економска, социјална и културна права у вези са заштитом од и приликом принудних исељења, као и на Основне принципе и смернице у вези принудних исељавања и расељавања заснованих на развоју.

Нилс Муижниекс, Комесар за људска права
Савет Европе
67075 Стратзбург
Француска

Наиме, осим докумената међународних организација о заштити људских права, нисмо успели да пронађемо одговарајући пример конзистентног националног правног оквира који би нам послужио као угледни пример за дефинисање одредби о процедурама принудних исељења из "јединог дома", осим Закона о урбаном развоју и становању Филипина из 1992. године. Могуће је да разлог лежи у чињеници да се у земљама, у којим је развијена правна заштита и постоји довољно средстава за остваривање стамбених права, бесправна изградња законски ригорозно санкционише, па нема потребе да се ова врста проблема законски регулише на сличан начин. Такође, треба имати у виду да је ова врста проблема у највећој мери изазвана претходним принудним исељењем услед ратних дејстава 1999. године, када је са територије Косова и Метохије дошло и до егзодуса око неколико десетина хиљада Рома. Међу овим интерно расељеним Ромима је и већи део екстремно сиромашних који су решавали своју стамбену потребу бесправним заузимањем земљишта и изградњом у близини великих градова на осталим деловима територије Републике Србије.

У вези са Вашом забринутошћу да је Предлог закона сачињен без широке јавне дебате, обавештавамо Вас да је јавна расправа за утврђивање овог законског предлога спроведена у периоду од 18. новембра до 3. децембра 2015. године, а што представља и законску обавезу у процедури доношења свих законских и стратешких докумената у Републици Србији. На једној од расправа су учествовали и представници невладиних и међународних организација за људска права, чије примедбе смо у највећој могућој уградили у текст Предлога закона о становању и одржавању зграда. Такође наглашавамо да смо са наведеним организацијама цивилног друштва сарађивали и непосредно у процесу израде законског предлога, а посебно у делу који уређује процедуре исељења и пресељења.

За сва остала питања стојимо на располагању.

С поштовањем,


Проф. др Зорана Михајловић

1. Принудно исељење

Принудно исељење из настањеног објекта у личној својини и расељавање насеља

Члан 53.

- (1) Принудно исељење из настањеног објекта у личној својини и расељавање стамбених насеља, односно дела насеља (у даљем тексту: расељавање), могуће је спроводити само када је то неопходно и оправдано у циљу заштите јавног интереса, као и ради заштите живота и здравља људи и заштите имовине, односно када:
 1. је земљиште на којем је изграђен објекат неповољно за градњу (клизишта, трајно загађена земљишта, мочварно тло и сл.),
 2. је објекат у којем лице станује небезбедно за коришћење, нарочито када објекат има недостатке који представљају непосредну опасност по стабилност, односно безбедност објекта и његове околине и живот и здравље људи,
 3. насеље није могуће просторно уредити без рушења дела постојећих објеката,
 4. се објекат налази у зони заштите природног, односно културног добра, у којој није дозвољена изградња стамбеног објекта,
 5. се стамбени објекат налази у просторном обухвату спровођења грађевинских и инфраструктурних пројеката од јавног интереса и за које се спроводи поступак експропријације,
 6. се објекат налази у заштитним зонама око војних комплекса и објеката инфраструктуре посебне намене.
- (2) Принудно исељење је трајно или привремено измештање лица, односно лица и ствари из настањеног објекта.
- (3) Расељавање је трајно или привремено исељење појединаца, породица и заједнице из њихових домова или са земљишта које настањују и њихово пресељење на другу локацију.

Нужни смештај

Члан 54.

- (1) Уколико је неопходно извршити принудно исељење у случајевима из члана 53. овог закона и уколико то лице са члановима његовог породичног домаћинства нема довољно средстава да обезбеди други смештај, надлежани орган који је донео решење о принудном исељењу дужан је да лицу које се исељава и члановима његовог породичног домаћинства обезбеди нужни смештај.
- (2) Нужни смештај треба да задовољи:
 1. правну сигурност стамбеног статуса;
 2. доступност основној комуналној инфраструктури и услугама;

3. одговарајуће просторне услове стана по члану домаћинства;
 4. физичку безбедност и заштиту од хладноће, влаге, топлоте, кише, ветра и осталих неповољних климатских утицаја;
 5. физичку приступачност нарочито особама са инвалидитетом, деци и старима.
- (3) Министар надлежан за послове становања прописује мерила за утврђивање да ли лице које се исељава има довољно средстава да обезбеди други смештај, као и минималне услове које треба да задовољи објекат за нужни смештај, а у складу са ставом 2. овог члана.

2. Поступак расељавања и принудног исељења

Основни принципи поступка принудног исељења

Члан 55.

- (1) Имаоци јавних овлашћења и други субјекти који су надлежни да учествују у спровођењу поступака принудног исељења и расељавања дужни су да га спроводе у складу са следећим начелима:
1. **законитости**, које значи да одлучују и поступају на основу закона и других општих аката као и општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора;
 2. **сразмерности**, које значи да ограничавање права и слобода и наметање обавеза лицима која су погођена принудним исељењем и расељавањем мора да буде сразмерно јавном интересу;
 3. **заштите достојанства**, које значи да поштују и штите достојанство лица која су погођена принудним исељењем и расељавањем;
 4. **заштите посебно угрожених лица**, које значи да приликом спровођења поступака штите права посебно угрожених лица, нарочито жена, деце, самохраних родитеља, породица са више деце, лица преко 65 година старости и особа са инвалидитетом;
 5. **међусобне сарадње**, које значи да су сви органи јавне власти и други субјекти који су надлежни да учествују у спровођењу поступака принудног исељења и расељавања дужни да међусобно сарађују у циљу заштите људских и мањинских права и остваривања најбољих интереса лица која су погођена овим поступцима.

Одлука о неопходности расељавања насеља

Члан 56.

- (1) Орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове урбанизма идентификује насеље које је потребно раселити из разлога прописаних у члану 53. овог закона, на основу чега подноси предлог скупштини јединице локалне самоуправе за доношење одлуке о неопходности расељавања.

- (2) Орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове урбанизма може и на основу иницијативе јавног или приватног инвеститора предложити скупштини јединице локалне самоуправе да донесе одлуку из става (1) овог члана.
- (3) Саставни део одлуке из става (1) овог члана је план расељавања и, уколико такве потребе постоје, мере стамбеног збрињавања и заштите најугроженијих лица погођених расељавањем.
- (4) Одлука из става (1) овог члана објављује се на начин који омогућава да се јавност упозна са разлозима и неопходношћу расељавања.

Решење о принудном исељењу

Члан 57.

- (1) Орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове становања доноси решење о принудном исељењу из настањеног објекта, односно појединачна решење о принудном исељењу из настањених објеката у насељу које се расељава, а на основу одлуке о неопходности расељавања насеља.
- (2) Решење из става (1) овог члана мора бити предвиђен износ накнаде штете власницима објеката предвиђених за рушење који не сме бити мањи од процењене вредности материјала од којих су изграђени објекти предвиђени за рушење.
- (3) Јединица локалне самоуправе дужна је да лицу које је погођено спровођењем поступка принудног исељења на његов захтев обезбеди бесплатну правну помоћ.
- (4) Против решења из става (1) овог члана може се изјавити жалба општинском односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања решења.

Рокови за спровођење одлуке о расељавању, односно решења о исељењу

Члан 58.

Рок за спровођење одлуке о расељавању, односно решења о принудном исељењу не може бити краћи од 30 дана од дана доношења одлуке, односно правоснажности решења.

Начин извршења одлука о исељењу и расељавању

Члан 59.

- (1) Решења о исељењу и расељавању не могу се спроводити при неповољним временским приликама, недељом, у дане државних и верских празника, ноћу, пре избора и непосредно пре почетка и краја школске године.
- (2) Имаоци јавних овлашћења и други субјекти који су надлежни да учествују у спровођењу поступака исељења и расељавања дужни су да воде рачуна о приликама у којима се налазе лица која су погођена исељењем и расељавањем и да у договору са њима одреде начин извршења који ће бити најмање штетан по њихова права и правне интересе.

- (3) Трошкове спровођења извршења сноси јединица локалне самоуправе или подносилац иницијативе за исељење.
- (4) Изузетно, у случајевима у којима се утврди да лице које је погођено исељењем може само себи да обезбеди одговарајући стан, без подршке имаоца јавних овлашћења и други субјеката који су надлежни да учествују у спровођењу овог поступака, трошкови падају на терет извршеника.

Поступање током расељавања

Члан 60.

Током трајања расељавања, имаоци јавних овлашћења и други субјекти који су надлежни да учествују у спровођењу поступака принудног исељења и расељавања, дужни су да омогуће:

1. присуство посматрача и представника организација које се баве заштитом људских права;
2. присуство надлежних јавних служби (хитна помоћ, ватрогасне службе, службе за преношење кућних љубимаца) и обезбеђивање пијаће воде за лица која су погођена расељавањем;
3. одговарајуће идентификовање свих лица која су погођена поступком исељења и расељавања;
4. документовање и доказивање могућих штета и губитака на имовини до којих долази приликом спровођења поступка.

Праћење поступака исељења и расељавања

Члан 61.

- (1) У сврху праћења броја исељења и расељавања јединице локалне самоуправе воде евиденције о броју, начину и условима под којима су спроведени ови поступци.
- (2) Садржину и начин вођења евиденције из става 1. овог члана ближе уређује министар надлежан за послове становања.