



Organizacija za europsku sigurnost i suradnju

Misija u Republici Hrvatskoj

Glavni ured

19. kolovoza 2004.

Osnovno izvješće: Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Blečić protiv Republike Hrvatske*

Europski sud za ljudska prava utvrdio je kako sudsko otkazivanje stanarskih prava ne predstavlja povredu prava na poštivanje doma ili prava na mirno uživanje imovine; Vlada ponovno ističe svoju obvezu osiguranja stambenog smještaja za izbjeglice koje se vraćaju [u Hrvatsku]

Uvod

Najznačajnije pitanje koje izaziva zabrinutost po pitanju ljudskih prava vezanih uz stambeno zbrinjavanje, te značajna prepreka povratku izbjeglica u Hrvatsku i dalje je nedostatak pravnih lijekova koji su na raspolaganju obiteljima koje su živjele u društvenim stanovima te kojima su stanarska prava otkazana tijekom ili nakon rata. Vlada se sada bavi pitanjima ostalih kategorija izbjeglica – onih kojima je potrebna pomoć u obnovi ili pomoć pri povratu njihove imovine. Gotovo 24.000 domaćinstava izgubilo je svoje stanove otkazivanjem stanarskih prava od strane sudova tijekom ili nakon rata. Na bivšim okupiranim područjima moglo bi biti još otprilike 10.000 predmeta stanarskih prava otkazanih prema zakonu. Neki postupci za otkaz stanarskih prava i danas se vode pred sudovima.

Nakon intervencije Misije i njezinih međunarodnih partnera, Vlada je donijela propise o stambenom zbrinjavanju bivših nositelja stanarskih prava koji se žele vratiti i ostati u Hrvatskoj. Ovo je ostvareno kroz dva različita programa, od kojih niti jedan još nije profunkcionirao. Odredbe koje se odnose na korisnike u ratom pogođenim područjima sadržane su u Izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi iz srpnja 2001. te srpnja 2002. godine. U lipnju 2003. godine Vlada je donijela zakonske odredbe koje se primjenjuju na korisnike izvan područja posebne državne skrbi, što uključuje većinu velikih gradova u Hrvatskoj.

Europski sud za ljudska prava (Europski sud) utvrdio je 29. srpnja kako sudsko otkazivanje stanarskih prava u skladu s domaćim zakonom ne predstavlja povredu prava na dom ili prava na mirno uživanje imovine koje jamči Europska konvencija o ljudskim pravima (U daljnjem tekstu: Konvencija). Sud se u ovom predmetu nije morao baviti učinkom otkaza stanarskih prava na povratak izbjeglica i raseljenih osoba ili mogućim diskriminirajućim učinkom ovih ukidanja. Nakon odluke Europskog suda, Vlada je ponovno istaknula svoju obvezu

Florijana Andrašeca 14 10 000 Zagreb, Croatia	Telephone: + 385 1 309 6621	Fax: +385 1 309 6621	E-Mail: osce-croatia@oscecro.org	File Name: Osnovno izvjesce - Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Blečić protiv Republike Hrvatske.doc
--	--------------------------------	-------------------------	-------------------------------------	--

osiguranja stambenog zbrinjavanja za sve izbjeglice i raseljene osobe koje se žele vratiti i ostati [u Hrvatskoj], uključujući bivše nositelje stanarskih prava. Osiguranje takvog smještaja također je jedna od ključnih točaka koje treba provesti sukladno političkom sporazumu između Vlade i Samostalne demokratske srpske stranke (SDSS).

Odluka Europskog suda i obrazloženje

Predmet *Blečić protiv Republike Hrvatske* odnosi se na otkaz stanarskog prava Krstini Blečić (rođena 1926. godine) iz Zadra. Gđa. Blečić otputovala je u srpnju 1991. godine u Italiju kako bi posjetila svoju kćerku. Kao što je Europski sud primijetio, do konca kolovoza 1991. godine «oružani je sukob eskalirao u Dalmaciji, što je imalo za posljedicu ozbiljne poteškoće u putovanju na tome području». Od rujna «Zadar je bio izložen neprekidnom granatiranjem, a isporuka električne energije i vode bila je prekinuta tijekom razdoblja duljeg od stotinu dana». U listopadu 1991. godine Vlada je ukinula mirovinu gđe. Blečić te je kao posljedica toga ona izgubila pravo na zdravstveno osiguranje. U studenome 1991. godine treća strana provalila je u stan tužiteljice. Gđa. Blečić vratila se u Zadar u svibnju 1992. godine. Postupak otkazivanja stanarskog prava kojega je 1992. godine pokrenula općina Zadar kao vlasnik stana, trajao je pred hrvatskim sudovima dulje od 7 godina. Županijski sud u Zadru utvrdio je u listopadu 1994. godine kako su «...eskalacija rata i zdravstveno stanje tužiteljice opravdali njezinu odsutnost». U studenome 1996. godine Vrhovni je sud preinačio odluku Županijskog suda u Zadru tvrdeći kako je odsutnost gđe. Blečić bila neopravdana. U studenome 1999. godine Ustavni sud je utvrdio kako je Vrhovni sud pravilno primijenio zakon te, kao posljedica toga, ukidanje stanarskog prava nije predstavljalo povredu Ustava.

Europski sud je utvrdio kako bi bilo razumno stan gđe. Blečić smatrati njezinim domom, uzevši u obzir gotovo 40 godina života u njemu te kako su činjenice i okolnosti njezina odlaska ukazivale na to kako ona nije imala namjeru napustiti stan, već se namjeravala vratiti u njega. Otkaz njezina stanarskog prava od strane domaćeg suda predstavljalo je stoga miješanje u njezino pravo na poštivanje doma. Europski sud je nastavio svoju analizu kako bi ocijenio je li miješanje bilo opravdano, što je ovisilo o tri čimbenika: o tome je li otkaz bio «u skladu sa zakonom», je li bio proveden u skladu s legitimnim ciljem te da li je bio «potreban u demokratskom društvu» kako bi se taj legitimni cilj ostvario.

Europski sud je utvrdio kako je u postupak otkazivanja stanarskog prava proveden u skladu s mjerodavnim domaćim zakonom, člankom 99. Zakona o stambenim odnosima kao što je to tumačio Vrhovni sud. Nadalje, Europski sud je utvrdio kako je zakon prema gđi. Blečić bio primijenjen u skladu s legitimnim ciljem, «naime zadovoljavanjem stambenih potreba građana, te je ono stoga bilo namijenjeno promicanju gospodarskoga blagostanja zemlje i zaštiti prava drugih». Stoga je Europski sud utvrdio kako je upitno bilo jedino to jesu li u primjeni zakona domaći sudovi povrijedili pravo gđe. Blečić na poštivanje njezina doma na «nerazmjern način».

Europski sud je naznačio kako Hrvatska ima široko diskreciono pravo glede provedbe društvene i gospodarske politike. Stoga je Europski sud spreman prihvatiti hrvatsku ocjenu onoga što je neophodno u demokratskom društvu osim ako su sredstva koja se pri tome koriste izrazito nerazmjerna legitimnome cilju koji se želi ostvariti. Europski sud je naveo

Florijana Andrašeca 14 10 000 Zagreb, Croatia	Telephone: + 385 1 309 6621	Fax: +385 1 309 6621	E-Mail: osce-croatia@oscecro.org	File Name: Osnovno izvjesce - Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Blečić protiv Republike Hrvatske.doc
--	--------------------------------	-------------------------	-------------------------------------	--

kako je Vrhovni sud utvrdio da nema opravdanja za izbivanje gđe. Blečić, u skladu s prethodnom sudskom praksom, te kako se Ustavni sud priklonio toj ocjeni utvrdivši kako nema povrede Ustava.

Europski sud je naveo nekoliko tumačenja Zakona o stambenim odnosima od strane Vrhovnog suda koji tvrdi kako «ratni događaji sami po sebi, bez bilo kakvih posebnih razloga kojima se naznačuje nemogućnost korištenja stana, ne predstavljaju opravdan razlog za ne-korištenje stana.» Europski sud također je naveo kako tumačenje Vrhovnog suda da «činjenica što je stan kojega njegov stanar ne koristi nezakonito zauzet od strane treće osobe sama po sebi ne čini ne-korištenje (stana od strane stanara) neopravdanim. Drugim riječima, ukoliko stanar ne poduzme odgovarajuće korake kako bi povratio vlasništvo nad stanom u okviru zakonskih rokova utvrđenih u odjeljku 99. (1) Zakona o stanovanju...tada [nezakonito zauzimanje stana od strane treće osobe] ne predstavlja prepreku otkazivanju posebno zaštićenog stanarskog prava». Kao posljedica toga, Europski sud je zaključio kako se otkazivanje stanarskog prava nije moglo smatrati nerazumnim miješanjem u pravo na poštivanje doma.

Europski sud je nadalje utvrdio kako otkazivanje stanarskog prava te gubitak mogućnosti za kupovinu stana koji je iz toga proizašao nisu predstavljali povredu prava na mirno uživanje imovine. Potrebno je naglasiti kako Europski sud nije ocijenio predstavlja li stanarsko pravo imovinu u okvirima Konvencije, već je to pretpostavio za potrebe svoje analize.

Europski sud je naveo nekoliko zapažanja koje je iznio OESS kao prijatelj suda, po kojima bi se predmet Blečić mogao na prikladan način sagledati samo uzevši u obzir cjelokupni kontekst aktivnosti pravosuđa i zakonodavstva koje su imale za posljedicu masovno otkazivanje takvih stanarskih prava tijekom i nakon Domovinskog rata. Europski sud također je naveo zapažanje OESS-a da iako su svi građani imali otprilike jednake poteškoće vezane uz rat, nacionalne manjine su imale još i dodatne poteškoće uključujući maltretiranje, prijetnje te, u mnogim slučajevima, nasilno izbacivanje iz svojih stanova.

Europski sud također je citirao stajalište OESS-a kako je ukidanje stanarskih prava imalo snažan negativan učinak na povratak manjina. Kao odgovor, Europski sud je naveo Vladin stav kako predmet Blečić «nije ni u kom slučaju doveo u pitanje povratak izbjeglica ili raseljenih osoba ili povratak manjina». Kao dio svoga odgovora OESS-u kao prijatelju suda, Vlada je predložila pregled mjera poduzetih kako bi se promicao i pomogao povratak izbjeglica i raseljenih osoba, uključujući mjere posebno namijenjene osiguranju stambenog smještaja za povratak osoba čija su stanarska prava ukinuta.¹

¹ Komentari Vlade Republike Hrvatske na podneske treće strane, 26. siječnja 2004. godine, stavak 21. «U konačnici, kako bi se omogućio povratak osobama koje su izgubile svoje posebno zaštićeno stanarsko pravo, Vlada je [sic] razvila sljedeće mjere. Što se tiče područja posebne državne skrbi, njihova su prava regulirana spomenutim Zakonom o Izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi. Međutim, imajući na umu činjenicu da je većina ovih osoba živjela izvan spomenutih područja, Vlada je 12. lipnja 2003. godine usvojila novi program stambenoga zbrinjavanja ostalih nositelja posebno zaštićenih stanarskih prava. Taj novi program pruža dvije mogućnosti takvim osobama. Prvo, Vlada će osigurati zaštićeni najam za takve osobe pod veoma povoljnim uvjetima (najam za manje od 0.5 EUR po kvadratnom metru stana). Druga opcija je kupovina stana pod veoma povoljnim uvjetima, u skladu sa Zakonom o poticajnoj stanogradnji».

Opseg i učinak odluke Europskog suda za ljudska prava na neriješene predmete

Predmet *Blečić protiv Republike Hrvatske* primjer je onih skoro 24.000 predmeta sudskih otkaza stanarskih prava do kojih je došlo u većim gradovima u Hrvatskoj tijekom i nakon oružanog sukoba sukladno Zakonu o stambenim odnosima, prije svega na osnovi «neopravdane odsutnosti» u razdoblju dužem od šest mjeseci. Blizu 2.000 takvih otkaza provedeno je samo u Zadru, u kojemu je postotak srpskog stanovništva s 10% u 1991. godini pao na 3% u 2001. godini. Dok je gđa. Blečić prisustvovala doslovno cijelom postupku pred domaćim sudom, velika većina postupaka vodila se bez sudjelovanja stanara koji su izbjegli ili na neki drugi način napustili zemlju, a koji su po nacionalnom podrijetlu uglavnom bili Srbi.

Opsežno iskustvo Misije u takvim predmetima ukazuje na to kako mnogi značajni čimbenici u ocjenjivanju interesa u predmetu Blečić od strane Suda, možda nisu tipični za većinu slučajeva. Činjenice i okolnosti u drugim predmetima bit će različite i po pitanju «neopravdane odsutnosti» prema domaćem zakonu i po pitanju ljudskih prava. Otkazi koji se smatraju suprotnima domaćem zakonu, na primjer otkaz uslijed sudjelovanja u neprijateljskom djelovanju uz nepostojanje osuđujuće presude za kazneno djelo suprotna tumačenju zakona od strane Ustavnog suda, ili otkaz u kojima su stanari prisilno izbačeni te su bezuspješno tražili povrat stanova pomoću civilnih pravnih lijekova, mogla bi rezultirati različitim ocjenom interesa.² Slično tomu, oni predmeti u kojima bivši nositelji stanarskih prava još uvijek žive u stanovima te im predstoji prvo izbacivanje i iseljavanje kao rezultat istodobnog sudskog otkaza mogli bi također biti okončani različitim ocjenjivanjem interesa jer interes za pronalaženje nužnog smještaja koji je Sud našao u predmetu Blečić više ne postoji. Iako je većina sudskih postupaka za otkazivanje stanarskih prava dovršena prije nekoliko godina, nekoliko stotina predmeta nalazi se pred hrvatskim sudovima i danas.

Reagiranj na odluku Europskog suda za ljudska prava

Reagirajući na presudu Europskog suda za ljudska prava, ministrica pravosuđa Vesna Škare-Ožbolt komentirala je kako «više ne smije biti nikakvog pritiska na Hrvatsku po pitanju stanarskih prava» te da se «problem smještaja izbjeglica mora rješavati alternativnim mjerama».³ Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvoja (odgovorno za povratak izbjeglica), ne komentirajući odluku Europskog suda za ljudska prava, potvrdilo je kako će Vlada osigurati stambena rješenja za sve bivše korisnike stanova u društvenom vlasništvu prema već usvojenim programima Vlade.

Potpredsjednik SDSS-a (Srpske demokratske samostalne stranke) i saborski zastupnik Milorad Pupovac ukazao je kako je pitanje stanarskih prava i dalje ozbiljan problem u Hrvatskoj te bi trebalo ostati na Vladinom dnevnom redu. Priznavši kako je odluka Europskog suda za ljudska prava nepovoljna za tisuće onih koji su izgubili stanarska prava tijekom Domovinskog rata, odbacio je bilo kakvu mogućnost da Vlada izmijeni svoj

² Slično tomu, komentirajući odluku Europskog suda za ljudska prava, dužnosnik Ministarstva pravosuđa, Ureda za suradnju s Europskim sudom za ljudska prava pojasnio je: «...da je domaći sud pokušao zataškati nasilje nad njom ili čak to da je prisilno izbačena iz njezinog stana, presuda Europskog suda bila bi bitno drukčija.» Vidjeti *Vjesnik*, 31. srpnja 2004. godine, stranica 5.

³ Vidjeti *Novi List*, 31. srpnja 2004. godine, strana 9, i *Vjesnik*, 31. srpnja 2004. godine, stranica 5.

predloženi program stambenog zbrinjavanja.⁴ U dodatnom priopćenju za tisak⁵ SDSS je izjavio kako su «stanarska prava dio ostavštine iz bivše Jugoslavije te se sve države slijednice prema njima trebaju odnositi na isti način, što je potvrđeno Dodatkom G Sporazuma o sukcesiji.» Stranka je naglasila kako je ovaj predmet bio «netipičan jer gđa. Blečić nije bila ni izbjeglica ni raseljena osoba.»

U priopćenju za tisak od 30. srpnja, voditelj Misije naglasio je kako, bez obzira na presudu Europskog suda za ljudska prava kojom se rješavalo pitanje zakonitosti otkazivanja stanarskih prava, još uvijek treba ispuniti zadaću osiguravanja smještaja svim izbjeglicama koje se vraćaju u Hrvatsku. Ukazao je na činjenicu kako su bivši nositelji stanarskih prava nad stanovima u društvenom vlasništvu najvažnija preostala kategorija izbjeglica bez stambenog rješenja u Hrvatskoj. Kako bi se zaključio slučaj povratka izbjeglica, od izuzetnog je značaja da se onim bivšim nositeljima stanarskih prava koji se žele vratiti omogući pristup odgovarajućem smještaju. Voditelj Misije izjavio je kako se sadašnja Vlada obvezala provesti dva programa koja je pokrenula prethodna Vlada kako bi se osigurao smještaj bivšim nositeljima stanarskih prava koji se žele vratiti. Ovi su programi usvojeni 2000. i 2003. godine ali tek trebaju pokazati vidljive rezultate. Osiguranje prava na smještaj svim izbjeglicama koje se žele vratiti u Hrvatsku [i tu ostati] i dalje ostaje u središtu pozornosti Misije OESS-a u Republici Hrvatskoj i njezinih međunarodnih partnera.

Odluka Europskog suda za ljudska prava bila je predmet iscrpnih izvješća u medijima i komentarima urednika. I dok se većina medija usredotočila na odluku i izvijestila o izjavi voditelja Misije o preostalim zadaćama potrebnima kako bi se zaključio slučaj izbjeglica, dnevni list u vlasništvu Vlade, *Vjesnik*, objavio je naslov «Strasbourg porazio OESS»⁶ i «Potvrđeno stajalište hrvatskih sudova»⁷. *Vjesnik* je naknadno objavio dopis voditelja Misije u kojemu on pojašnjava stajalište Misije te ispravlja pogreške u inicijalnom izvješćivanju ovih novina. Tjednici *Nacional* i *Globus* objavili su priču kao udarnu vijest naglašavajući daljnju potrebu za iznalaženjem stambenog rješenja za bivše nositelje stanarskih prava koji se žele vratiti.

Postojeća rješenja u stambenom zbrinjavanju bivših nositelja stanarskih prava

Bivši nositelji stanarskih prava ostaju najveća kategorija izbjeglica i raseljenih osoba bez stambenog rješenja u Hrvatskoj. Vlada je razvila nekoliko modela *stambenog zbrinjavanja* koji odgovaraju zemljopisnim područjima u kojima je došlo do različitih načina otkazivanja. Zemljopisna područja u kojima je došlo do *ex lege* otkazivanja u velikoj se mjeri podudaraju s ratom pogođenim područjima, tzv. područjima posebne državne skrbi (PPDS), dok su se sudska otkazivanja kao u predmetu Blečić dogodila izvan PPDS.⁸

⁴ Vidjeti *Vjesnik*, 31. srpnja 2004, stranica 5.

⁵ Vidjeti *Jutarnji list*, 11. kolovoza 2004. godine, stranica 6.

⁶ Vidjeti *Vjesnik*, 31. srpnja 2004. godine, stranica 5.

⁷ Vidjeti *Vjesnik*, 7. kolovoza 2004. godine, stranica 4.

⁸ Nakon operacije «Oluja», Sabor je u rujnu 1995. godine usvojio zakon prema kojem su stanarska prava nad stanovima u novo oslobođenim područjima Hrvatske automatski prestala primjenom zakona ukoliko su stanari izbivali iz njihovih stanova duže od 90 dana. Procjenjuje se kako je nekoliko tisuća obitelji, prvenstveno među srpskom nacionalnom manjinom, na ovakav način izgubilo stanarsko pravo odmah nakon vojnoredarstvene operacije te iz toga proizašlog masovnog odlaska Srba.

Florijana Andrašeca 14 10 000 Zagreb, Croatia	Telephone: + 385 1 309 6621	Fax: +385 1 309 6621	E-Mail: osce-croatia@oscecro.org	File Name: Osnovno izvjesce - Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Blečić protiv Republike Hrvatske.doc
--	--------------------------------	-------------------------	-------------------------------------	--

Bivši nositelji stanarskih prava unutar PPSD-a stekli su pravo na smještaj putem izmjena i dopuna Zakona o PPDS usvojenih 2000. i 2002. godine. Međutim, uslijed niskog prioritarnog statusa u stambenom zbrinjavanju ove kategorije ljudi, samo je nekoliko bivših nositelja stanarskih prava, ako je uopće bilo takvih, bilo stambeno zbrinuto prema ovom programu. Bivši nositelji stanarskih prava izvan PPDS-a, uključujući velike hrvatske gradove, stekli su pravo na stambeni smještaj u lipnju 2003. godine slijedom *Zaključka* kojeg je usvojila prethodna Vlada. Postupak podnošenja zahtjeva započeo je u proljeće 2003. godine te će biti zaključen koncem 2004. godine. Do kraja srpnja podneseno je 742 zahtjeva. Prema podacima dostupnim Misiji, niti jedan od ovih zahtjeva još nije riješen do kraja srpnja. Zajednička je značajka oba programa to što samo oni koji naznače kako namjeravaju živjeti u Hrvatskoj te kako ne posjeduju nikakvu stambenu imovinu na području bivše Jugoslavije imaju pravo podnijeti zahtjev.

Misija, zajedno s Europskom komisijom i UNHCR-om, ohrabruje Vladu u provedbi programa stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskih prava kao pitanja koje zahtijeva hitno rješavanje, te će pružiti potporu provedbi tih programa. Potreba za proširenja mogućnosti stambenog zbrinjavanja i na bivše nositelje stanarskih prava koji se žele vratiti spomenuta je i u *Mišljenju* Europske komisije o kandidaturi Hrvatske za članstvo u EU te u nacrtu Europskog sporazuma o partnerstvu s Republikom Hrvatskom. To će biti i jedna od središnjih točaka prijedloga 9 voditelja Izaslanstava i Misija Europske komisije, OESS-a i UNHCR-a predsjednicima Vlada domaćina u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji i Crnoj Gori kako bi se stvorili uvjeti za okončanje slučaja izbjeglica u ograničenom vremenskom razdoblju.

Na sastanku održanom 4. kolovoza, voditelj Misije, voditelj Izaslanstva Europske komisije, predstavnik UNHCR-a i veleposlanik SAD-a, složili su se s Ministrom mora, turizma, prometa i razvoja, Božidarom Kalmetom, kako će se s programima stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskih prava koji se žele vratiti u Hrvatsku nastaviti kao što je planirano, iako Vlada još nije napravila analizu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Blečić protiv Republike Hrvatske*. Nadalje, složili su se kako na potrebu za stambenim zbrinjavanjem svih izbjeglica koje se vraćaju te osoba raseljenih unutar države neće utjecati odluka o zakonitosti otkazivanja stanarskih prava. Javna promidžbena kampanja za programe stambenog zbrinjavanja započet će početkom rujna uz pomoć UNHCR-a. Na prethodnom sastanku, Ministar se složio razmotriti produljenje roka za podnošenje zahtjeva koji istječe koncem godine, jer je provedba programa bila u značajnoj mjeri odgođena.

Florijana Andrašeca 14 10 000 Zagreb, Croatia	Telephone: + 385 1 309 6621	Fax: +385 1 309 6621	E-Mail: osce-croatia@oscecro.org	File Name: Osnovno izvjesce - Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Blečić protiv Republike Hrvatske.doc
--	--------------------------------	-------------------------	-------------------------------------	--