

REGIONALNI PROGRAM PRAVNE POMOĆI

Podrška povratku izbjeglica i raseljenih osoba putem pružanja pravne pomoći

A N A L I Z A

**Pristup pripadajućim pravima i (re)integracija raseljenog stanovništva u
Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Srbiji u 2006.god.**

-
Nacionalni političko-pravni okviri i njihova primjena u praksi

mart 2007.god.



**Projekt je proveden pod pokroviteljstvom Misije OEBS u Srbiji i uz finansijsku podršku vlade
Sjedinjenih Američkih Država**

**Sadržaj ove analize nužno ne održava službene stavove Misije OEBS-a u Republici Srbiji ili stavove vlade
Sjedinjenih Američkih Država**

Nositelj projekta:

Misija OEBS u Srbiji

Voditeljica projekta:

Ružica Banda, National Human Rights Officer, Misija OEBS u Srbiji

Ova dokument je izraden na temelju informacija, analiza i izvještaja koje su, u razdoblju januar – novembar 2006.god., prikupile i izradile nevladine organizacije – članice mreže Regionalnog projekta pravne pomoći.

Tekst analize sastavili:

Koordinator Regionalnog projekta pravne pomoći,

Ljubomir Mikic, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoc – Vukovar
i

Koordinator pravno-analitičkog tima Regionalnog projekta pravne pomoći,

Ratko Bubalo, Humanitarni centar za integraciju i toleranciju – Novi Sad

S A D R Ź A J

| | |
|--|-----------|
| UVOD | 4 |
| 1. PODACI O RASELJENJU I STANJE U 2006.god. | 4 |
| <i>Hrvatska</i> | 4 |
| <i>Srbija</i> | 5 |
| <i>Bosna i Hercegovina</i> | 5 |
| 2. PRISTUP PRAVIMA I MOGUĆNOST (RE)INTEGRACIJE RASELJENOG STANOVNIŠTVA | 7 |
| 2.1. Povrat (privatne) imovine | 7 |
| <i>Hrvatska</i> | 7 |
| <i>Bosna i Hercegovina</i> | 8 |
| 2.2. Obnova uništenih i oštećenih stambenih jedinica u privatnom vlasništvu | 9 |
| <i>Hrvatska</i> | 9 |
| <i>Bosna i Hercegovina</i> | 13 |
| 2.3. Pristup stambenom zbrinjavanju i "imovinskim" pravima bivših nositelja stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu | 13 |
| <i>Hrvatska</i> | 13 |
| <i>Srbija</i> | 17 |
| <i>Bosna i Hercegovina</i> | 18 |
| 2.4. Stečena prava i naknada štete | 19 |
| <i>Hrvatska (Konvalidacija)</i> | 19 |
| <i>Bosna i Hercegovina (Naknada štete)</i> | 20 |
| 2.5. Poništenje ugovora zaključenih pod prisilom i/ili protivno odredbama građanskog prava | 22 |
| <i>Hrvatska</i> | 22 |
| <i>Bosna i Hercegovina</i> | 22 |
| 2.6. Statusna pitanja izbjeglica i povratnika | 23 |
| <i>Bosna i Hercegovina</i> | 23 |
| <i>Srbija</i> | 23 |
| 2.7. Pitanja ostvarivanja prava na lokalnu integraciju izbjeglica | 25 |
| <i>Hrvatska</i> | 25 |
| <i>Srbija</i> | 25 |
| <i>Bosna i Hercegovina</i> | 26 |

UVOD

Ova Analiza izrađena je u okviru Regionalnog programa pravne pomoći(RPPP)¹ - projekta "Podrška povratku izbjeglica i raseljenih osoba putem pružanja pravne pomoći", koji je proveden u razdoblju 5.oktobar 2005.god. – 5.oktobar 2006.god.

Projekt je, pod okriljem Misije OEBS-a u Srbiji i uz sudjelovanje OEBS-ovih misija u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, provela regionalna mreža dvanaest nevladinih organizacija iz tri države.² Provođenje projekta financijski je podržano sredstvima vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Osnovni cilj ovog regionalnog projekta bio je da putem pružanja pravne pomoći i kontinuiranog praćenja stanja reprezentativnih pravnih slučajeva u odabranim pravnim područjima olakša pristup pravima i lokalnoj (re)integraciji raseljenog stanovništva. Projekt se bavio praćenjem aktivnosti koje za cilj imaju ispunjavanje obaveza i poštovanje principa regionalnog okvira za pravedno i trajno rješavanje izbjegličke problematike koji je uspostavljen potpisivanjem Sarajevske ministarske deklaracije o regionalnom povratku izbjeglica³ 31.januara 2005.god.

Analiza sagledava i razmatra neka pitanja vezana za pristup pripadajućim pravima raseljenog stanovništva u praksi, te pitanja vezana za mogućnosti ostvarivanja povratka i lokalne (re)integracije na području tri države te, s tim u vezi, postojanje političke volje za uspostavljanje mehanizama u cilju konačnog razrješenja izbjegličko-raseljeničke problematike i djelotvornosti postojećih pravnih okvira.

Ovaj se dokument temelji na informacijama koje su intenzivnim praćenjem stanja pravnih slučajeva prikupile i obradile nevladine organizacije članice mreže RPPP-a. Dokument ne razmatra sva pravna pitanja i oblasti od značaja za rješavanje izbjegličko-raseljeničke problematike u regiji, već samo ona koja su bila predmetom praćenja i analize mreže RPPP-a.

1. PODACI O RASELJENJU I STANJE U 2006.god.

Hrvatska

U razdoblju 1991.-1997.god., unutar i izvan granica Republike Hrvatske, raseljeno je ukupno oko 950.000⁴ predratnih stanovnika Hrvatske. Oko 550.000 raseljenih činili su, u najvećoj mjeri, građani hrvatske nacionalnosti, dok su ostatak od oko 400.000 raseljenih uglavnom činili manjinski Srbi, od kojih je 370.000 bilo raseljeno u Srbiji i Crnoj Gori, 40.000 u Bosni i Hercegovini, te 32.000 u hrvatskom Podunavlju (bivša regija UNTAES).

¹ Regionalni program pravne pomoći provodi se od 2002.god. s ciljem jačanja suradnje te izgradnje i jačanja tehničkih i ljudskih kapaciteta nevladinih organizacija iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Srbije aktivnih na području pružanja besplatne pravne pomoći i savjeta izbjeglicama i raseljenim osobama.

² Mrežu čini dvanaest nevladinih organizacija iz **Srbije** - Humanitarni centar za integraciju i toleranciju; Srpski Demokratski Forum; Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti; PRAXIS; Grupa 484, **Hrvatske** - Srpski Demokratski Forum; Udruga Gorica; Projekt građanskih prava – Vukovar, Projekt građanskih prava – Sisak; Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar, **Bosne i Hercegovine** - International Lex, te regionalni projekt Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) s uredima u sve tri države.

³ Deklaraciju su potpisali ministri nadležni za pitanja izbjeglica i raseljenih osoba u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori, te Hrvatskoj, a kao rezultat uspješne inicijative misija OEBS-a, ureda UNHCR-a i delegacija Europske komisije u tri države.

⁴ Komisija europskih zajednica (CEC), Mišljenje Europske komisije o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj Uniji, 20. april 2004.god., COM(2004)257 konačni tekst, str.27.

Od početka intenzivnog procesa povratka 1995.god., službeno je registrirano ukupno 341.081⁵ povratnika, od čega 64% uglavnom pripadnika većinskog stanovništva i 36% raseljenih Srba. Prema podacima Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka (MMTPR) od 122.031 službeno registriranih manjinskih povratnika do početka septembra 2006.god., njih 89.428 se vratilo iz Srbije i Crne Gore; 8.997 iz Bosne i Hercegovine; te 23.606 iz hrvatskog Podunavlja u druge dijelove Hrvatske. Procjene, međutim, govore da se samo 60-65% manjinskih povratnika može smatrati održivim te da se određen broj izbjeglica nakon povratka i kraćeg boravka u Hrvatskoj ponovo vraća u zemlju izbjeglištva, uglavnom zbog postojanih poteškoća u pristupu stambenom smještaju, stečenim pravima i zapošljavanju.⁶

Prema službenim statistikama u Hrvatskoj je ostalo za riješiti još 2.542 prognanika uglavnom hrvatske nacionalnosti, 1.650 raseljenih osoba uglavnom srpske nacionalnosti, 2.594 izbjeglica; te veći broj izbjeglica izvan Hrvatske koje uglavnom borave u Srbiji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini, a žele se vratiti u Hrvatsku. Točan broj izbjeglica koje se žele vratiti u Hrvatsku nije dostupan – MMTPR procjenjuje, prema zahtjevima za povratak, potencijalni broj povratnika na najmanje 11.694, odnosno na manje od 20.000.⁷

Srbija⁸

Od 538.000 službeno registriranih izbjeglica iz drugih republika bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije u 1996.god., taj se broj početkom oktobra 2006.god. smanjio na 106.000 osoba.⁹ Ovaj se broj službeno registriranih izbjeglica može smatrati preliminarnim budući da je nakon nedavno provedene revizije izbjegličkog statusa preostalo za riješiti još 11.000 žalbi na prvostupanjsko rješenje o ukidanju statusa.¹⁰

Prema statistikama Komesarijata za izbeglice Republike Srbije 130.000 izbjeglica se u prethodnom razdoblju vratilo u zemlje porijekla (60.000 u Hrvatsku i 70.000 u Bosnu i Hercegovinu), oko 20.000 se raselilo u treće zemlje, dok ih je znatan broj stekao državljanstvo Republike Srbije. Broj izbjeglih osoba kojima je, bez obzira na službeno priznanje statusa izbeglice u Srbiji, potrebna pomoć za lokalnu integraciju ili repatrijaciju Komesarijat procjenjuje na oko 350.000.¹¹

Bosna i Hercegovina

Prema posljednjem popisu koji je proveden 1991. godine, stanovništvo Bosne i Hercegovine činilo je oko 4,3 miliona ljudi. Od 1992. do 1995. godine, svoje prijeratne domove u Bosni i Hercegovini napustilo je oko 2,2 miliona osoba, što čini više od polovine predratnog domicilnog stanovništva. Od tog broja, oko 1,2 miliona osoba potražilo je izbjegličku zaštitu

⁵ Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka: Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj, 7. septembar 2006.god.

⁶ Misija OESS u Republici Hrvatskoj: Pregled 2006.godina – Izvješće o napretku Republike Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obveza, 9. jun 2006.god., str.13.

⁷ Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka: Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj, 7. septembar 2006.god.

⁸ Navedeni podatci ne uključuju broj interno raseljenih osoba sa područja Kosova i Metohije, a kojih je na području Republike Srbije bez Kosova i Metohije registrirano 208.000

⁹ Izjava Komesara za izbeglice Republike Srbije, g.Dragiše Dabetića, na OSCE Human Dimension Implementation Meeting u Varšavi od 4. oktobra 2006.god. (HDIM.DEL/113/06)

¹⁰ Humanitarni centar za integraciju i toleranciju – Novi Sad, Analiza: "Neki pravni problemi položaja i integracije izbjeglica u Republici Srbiji", septembar 2006.god.

¹¹ Izjava Komesara za izbeglice Republike Srbije, g.Dragiše Dabetića, na OSCE Human Dimension Implementation Meeting u Varšavi od 4. oktobra 2006.god. (HDIM.DEL/113/06)

u preko 100 zemalja širom svijeta, dok je u isto vrijeme oko milion osoba raseljeno unutar Bosne i Hercegovine.

Bivša SR Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) i Republika Hrvatska prihvatile su gotovo 40% izbjeglica iz BiH, dok su SR Njemačka i Austrija pružile zaštitu najvećem broju BH-izbjeglica izvan regiona. Ove četiri zemlje prihvatile su gotovo 80% svih osoba koje su, kao izbjeglice, napustile Bosnu i Hercegovinu.

Do sada je registrirano preko milion povrataka u BiH, od kojih gotovo polovina tzv. manjinskih. Povratničku populaciju, naročito onu tzv. manjinskih povratnika, uglavnom čine stare osobe. Od potpisivanja Mirovnog sporazuma u Dejtonu vratilo se oko 50 posto izbjeglih i raseljenih osoba. Međutim, terenska istraživanja nekih nevladinih organizacija iz BiH¹² govore u prilog procjenama da se kućama vratila tek trećina od ukupnog broja raseljenih i izbjeglih građana.

Najveći broj povrataka ostvaren je u prve tri godine po uspostavljanju mira, u kojima je ostvareno više od polovine ukupnih povrataka u BiH do sada. I danas, jedanaest godina nakon uspostavljanja mira, gotovo polovina izbjeglih i raseljenih stanovnika BiH još uvijek je izvan svojih predratnih domova. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice procjenjuje da izvan BiH trenutno boravi još oko pola miliona osoba koje su BiH napustile od 1992. do 1995. godine, i koje su kao takve evidentirane kao izbjeglice iz BiH. Gotovo 100.000 izbjeglica iz BiH i više od 180.000 raseljenih osoba u BiH još uvijek treba trajna rješenja, prvenstveno kroz povratak.

¹² Poput Helsinškog komiteta za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Saveza udruženja izbjeglica i raseljenih lica u BiH i dr.

2. PRISTUP PRAVIMA I MOGUĆNOST (RE)INTEGRACIJE RASELJENOG STANOVNIŠTVA¹³

2.1. Povrat (privatne) imovine

Hrvatska

Proces povrata privremeno zaposjednutih stambenih jedinica u privatnom vlasništvu gotovo je priveden kraju. Prema podacima MMTPR od ukupno 19.280 slučajeva zauzetih kuća, početkom septembra 2006.god. ostalo ih je za riješiti još 18.¹⁴ Službeni vladini podaci, međutim, ne uključuju slučajeve preostale zauzete imovine koju vlasnici potražuju u sudskim postupcima, one upućene uredima državnog odvjetnika, kao ni one koje vlasnici još nisu potraživali. Tako je npr. Misija OEBS-a u Republici Hrvatskoj krajem aprila 2006.god. registrirala ukupno 219 slučajeva zaposjednutih kuća u vlasništvu raseljenih Srba.¹⁵

Članice mreže RPPP pratile su u razdoblju januar – septembar 2006.god. 40-tak slučajeva zaposjednute imovine iz čega se može izvesti zaključak da je broj slučajeva koji su preostali za rješavanje nekoliko puta veći od onog koji navodi MMTPR. Od ukupnog broja slučajeva koje je mreža RPPP pratila, zabilježen je jedan slučaj povrata privatne kuće u posjed vlasnika u Benkovcu.¹⁶ U upravnim i sudskim postupcima za povrat privatne imovine vlasnicima evidentan je nastavak prakse da se interes privremenih korisnika stavlja ispred interesa vlasnika¹⁷, te da se povrat imovine vlasniku uvjetuje osiguranjem stambenog smještaja za privremenog korisnika.

Administrativni mehanizmi za povrat nezakonito zauzetog poljoprivrednog zemljišta i poslovnih prostora nisu uspostavljeni, tako da vlasnicima, kao jedina opcija, na raspolaganju ostaje pokretanje dugotrajnih sudskih postupaka. Iz gore navedenog proizlazi da je država propustila da osigura vladavinu prava na svojoj teritoriji te pristup pravima na jednakim osnovama za sve građane bez diskriminacije jer je jednu kategoriju svojih građana izložila prekomjernom opterećenju, imajući u vidu ne postojanje sistema besplatne pravne pomoći, činjenicu da se radi o kategoriji lica bez ili sa vrlo niskim primanjima, visinu troškova vezanih za pokretanje sudskih postupaka i činjenicu da većina vlasnika još uvijek boravi izvan zemlje porijekla.

Krajem juna 2006.god., prema informaciji MMTPR, preostalo je za riješiti još samo 6 slučajeva zauzetog poljoprivrednog zemljišta na širem području Benkovca.¹⁸ Istovremeno i na istom geografskom području Srpski Demokratski Forum je izvijestio o čak 125 slučajeva

¹³ Poglavlje obrađuje pitanja pristupa pravima samo u okviru onih pravnih oblasti koje su bile predmet individualnog i zajedničkog praćenja nevladinih organizacija RPPP-a

¹⁴ Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka: Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj, 7. septembar 2006.god.

¹⁵ Misija OEBS u Republici Hrvatskoj: Pregled 2006.godina – Izvješće o napretku Republike Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obveza, 9. jun 2006.god., str.15.

¹⁶ Informacija Humanitarnog centra za integraciju i toleranciju iz Novog Sada, slučaj S.S. i drugi zaključen pravomoćnom presudom Općinskog suda u Benkovcu od 6. marta 2006.god., a koja je potvrđena presudom Županijskog suda u Zadru od 17. jula 2006.god.

¹⁷ Praksa temeljena na stavku 3. članka 17. Zakona o područjima posebne državne skrbi

¹⁸ Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar, usmena informacija predstavnice MMTPR na okruglom stolu "Izazovi rješavanju izbjegličke problematike u Republici Hrvatskoj – Provedba Sarajevske ministarske deklaracije o regionalnom povratku izbjeglica", Zagreb, 20. jun 2006.god.

nezakonito zauzetog poljoprivrednog zemljišta.¹⁹ Početkom juna 2006.god. Misija OEBS u Hrvatskoj bila je upoznata sa 20-tak slučajeva nezakonito zauzetog poljoprivrednog zemljišta i poslovnih prostora.²⁰ Sve navedeno potkrepljuje stajalište da za svaki identificirani problem država mora ponuditi odgovarajuće mehanizme za rješavanje problema te osigurati svoje aktivno učešće u postupku rješavanja, bez obzira kako i u kolikoj mjeri se složenost i obim problema prikazuju na osnovu dostupnih statističkih podataka.

Isto tako, vlada nije uspostavila ni administrativne mehanizme za povrat pokretne imovine raseljenih osoba koja je stavljena pod privremenu upravu Republike Hrvatske, niti je to pitanje razmatrano u okviru Sarajevskog procesa. Naime, vlasti su bile zakonski obavezne komisijski popisati te zaštititi od uništenja ili oštećenja pokretnu imovinu zatečenu u napuštenim nekretninama u privatnom vlasništvu raseljenih osoba ili u stanovima na kojima je postojalo stanarsko pravo.²¹ Uočeno je da nedostupnost komisijskih popisa predmetnih pokretnina potencijalno znatno utječe na poteškoće u provođenju dokaznih postupaka pred sudovima i obeshrabruju oštećene vlasnike da svoju imovinu potražuju u sudskim postupcima.

Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini na snazi su entitetski zakoni o prestanku primjene zakona o korištenju napuštene imovine, koji su pravni osnov za povrat imovine u BiH predratnim vlasnicima, posjednicima ili nosiocima stanarskog prava.

Odredbe ovih zakona primjenjuju se na nepokretnosti, uključujući poslovne prostorije u privatnom vlasništvu, kuće u privatnom vlasništvu i stanove u privatnom vlasništvu, kao i stanove na kojima postoji stanarsko pravo ("stanovi"), koji su bili napušteni u periodu nakon 30. aprila 1991. godine bez obzira da li je nepokretnost ili stan bio proglašen napuštenim. Jedini je uslov da je vlasnik, posjednik odnosno korisnik nepokretnosti izgubio posjed nepokretnosti ili je nosilac stanarskog prava izgubio posjed stana.

U BiH je gotovo 200.000 stambenih jedinica vraćeno u posjed njihovim vlasnicima. Unatoč visokoj stopi izvršenja pozitivnih odluka, u praksi lokalne vlasti nerijetko i dalje nastoje na razne načine da opstruiraju izvršavanje odluka o pravu na povrat imovine.

Iako su rokovi za povrat stanova u BiH istekli, još uvijek nije riješen jedan manji broj zahtjeva za njihov povrat predratnim stanarima. U velikom broju opština riješeni su svi zahtjevi. Procjena je da je još ostalo neriješeno manje od 1% od ukupnog broja podnesenih zahtjeva. Neriješeni slučajevi se uglavnom odnose na stanove koji su bili predmet zamjene ili tzv. "vojne stanove"²² u Federaciji BiH.

Poznato je da, u oba entiteta, jedan broj lica nije podnio zahtjeve za povrat stanarskog prava u propisanim rokovima. Podaci o tome nisu ujednačeni po opštinama u BiH. Otprilike je riječ o oko 3% od sveukupnog broja predratnih nosioca stanarskog prava. Ukoliko nosilac stanarskog

¹⁹ Informacija Srpskog Demokratskog Foruma - Zagreb

²⁰ Misija OEBS u Republici Hrvatskoj: Pregled 2006.godina – Izvješće o napretku Republike Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obveza, 9. jun 2006.god., str.15.

²¹ Zakon o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom (Narodne novine 73/95, 7/96,100/97); Zakon o privremenom korištenju stanova (Narodne novine 66/91, 76/93)

²² Stanovi u vlasništvu bivše Jugoslovenske Narodne Armije (JNA)

prava nije podnio zahtjev za povrat stana u propisanim rokovima, smatra se da je stanarsko pravo prestalo *ex lege* čime je trajno prestala mogućnost povrata stana.²³

Od jula 2003. godine u Federaciji BiH (FBiH), a od novembra mjeseca 2003. godine u Republici Srpskoj (RS), izvršene su izmjene Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima (FBiH), odnosno Zakona o prestanku primjene Zakona o povratu napuštene imovine (RS), a odnose se na povrat vojnih stanova. Ovim izmjenama utvrđeno je da pravo na povrat stana neće imati i da se neće smatrati izbjeglicom onaj nosilac stanarskog prava koji je to pravo imao na stanu u vlasništvu Ministarstva odbrane, a pod uslovom da je nakon 14. decembra 1995. godine ostao u profesionalnoj vojnoj službi u bilo kojim oružanim snagama izvan Bosne i Hercegovine. Također, izbjeglicom se ne smatra, niti ima pravo na povrat stana, nosilac stanarskog prava u gore navedenom statusu, ukoliko je stekao novo stanarsko pravo ili pravo koje odgovara tom pravu²⁴ iz stambenog fonda bivše JNA ili novoustanovljenih stambenih fondova oružanih snaga država nastalih na prostoru bivše SFRJ.

2.2. Obnova uništenih i oštećenih stambenih jedinica u privatnom vlasništvu

Hrvatska

Od početka procesa obnove u Hrvatskoj je obnovljeno 141.160 razorenih ili oštećenih kuća i stanova, a većinu korisnika obnove u posljednjih nekoliko godina, oko 80%, čine raseljeni građani srpske nacionalnosti.²⁵ Početkom septembra 2006.god., prema podacima MMTPR, ostalo je za riješiti još 2.410 zahtjeva građana za pomoć pri obnovi. Službeni podaci MMTPR, međutim, ne uključuju niti iskazuju neriješene drugostupanjske predmete kojih je početkom 2006.god. bilo 14.787, uključujući i 800 ponovljenih žalbi.²⁶

Rješavanje preostalih predmeta od strane prvostupanjskih i drugostupanjskih tijela, a vezano za ostvarivanje prava na pomoć pri obnovi, bilo je predmetom intenzivnog i sveobuhvatnog praćenja mreže RPPP. Evidentirani su brojni problemi u radu nadležnih upravnih organa²⁷ i manjkavosti u primjeni načela i odredbi Zakona o općem upravnom postupku prilikom utvrđivanja prava na obnovu, a naročito u vezi poštovanja načela zakonitosti, efikasnosti, saslušanja stranaka, ekonomičnosti, pružanja pomoći neukoj stranci, poštovanja rokova za

²³ U "Overview of Access to Rights", MARRI – Stability Pact for South Eastern Europe (tačka 12), dokument za Bosnu i Hercegovinu, autor g. Jens Schwab, 2004.god. (neobjavljeno) između ostalog se konstatuje da se u New Strategy Direction OSCE zahtijeva da se moraju utvrditi "... pravne procedure koje se odnose na lica koja nisu podnijela zahtjev za povrat svoga društvenog stana u roku propisanom imovinskim zakonima..." Ovo se do danas nije dogodilo u BiH. Pojedinačni pokušaji da se povrat stana obezbijedi u sudskom postupku, pred sudovima BiH, nisu davali rezultate jer su se sudovi pozivali na neblagovremenost tužbe, odnosno rokove regulisane imovinskim zakonima kao *lex specialis*. Ovaj problem nije riješen ni do danas.

²⁴ Povrat tzv. vojnih stanova u BiH (posebno u Federaciji BiH), danas je vjerovatno najozbiljnije imovinsko pitanje koje nije riješeno do kraja, jer se odnosi na relativno veći broj lica. U vezi s ovim pitanjem značajne su npr. Odluka o prihvatljivosti i meritumu u predmetu br. CH-97-110 Doma za ljudska prava BiH (Human Rights Chamber) od 11. februara 2000. godine; Odluka o prihvatljivosti u predmetu br. CH-96-3 Doma za ljudska prava BiH.

²⁵ Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka: Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj, 7. septembar 2006.god.

²⁶ Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske: Izvješće o radu za 2005.god., str.51.

²⁷ Županijskih ureda državne uprave – Služba za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko pravne poslove kao prvostupanjskih, te Uprave za obnovu obiteljskih kuća kao drugostupanjskog organa

donošenje rješenja, te obaveze obavještanja stranke o razlozima za nedonošenje rješenja u zakonskom roku.

Mreža nije zabilježila niti jedan slučaj da je prvostupanjski organ nadležan za rješavanje zahtjeva za obnovu isti riješio u roku od 30 dana u skladu s odredbom Zakona o obnovi. Prvostupanjski postupci obično traju više od godinu dana, a u nekim slučajevima i tri-četiri godine, pa i više.²⁸

Nadalje, i u postupcima koji se vode pred drugostupanjskim organom karakteristično je da se odluke ne donose u razumnom roku²⁹, a gdje se prema odredbama zakona rješenje treba donijeti najkasnije u roku od dva mjeseca od dana predaje žalbe³⁰. Mreža uočava i nepoštovanje zakonske odredbe prema kojoj je službena osoba koja vodi postupak dužna u roku od 8 dana nakon isteka roka za rješavanje pismeno obavijestiti stranku o razlozima zbog kojih rješenje nije doneseno i o tome koje će radnje poduzeti u svrhu njegovog donošenja.³¹ Veoma je raširena i praksa da prvostupanjski organi nadležni za pitanja obnove obiteljskih kuća ne odgovaraju na pismene požurnice podnositelja zahtjeva za obnovu.

Drugostupanjska rješenja ukazuju na nizak stručni kvalitet prvostupanjskih postupaka rješavanja zahtjeva za obnovu. Značajni se propusti čine pri ponovnom utvrđivanju činjenica relevantnih za rješavanje o zahtjevima, a koje su u prethodnom postupku nepotpuno ili pogrešno utvrđene. Osim toga, nadležni organ ne vodi računa o pravilima postupka, gdje se kao posljedica javlja problem da je dispozitiv pobijanog rješenja nejasan ili je u proturječnosti s obrazloženjem. Navedeno dovodi do česte primjene zakonskih odredbi o dopuni postupka³² kako bi se isti upotpunio i otklonili se utvrđeni nedostaci, što utječe na dugotrajnost postupka u drugom stupnju.

Brojni su slučajevi pokretanja žalbenih postupaka zbog površno ili krivo procijenjenog stupnja oštećenja stambenih objekata. Tako su npr. u određenom broju analiziranih slučajeva uočene greške u identifikaciji objekta i vlasnika, do kojih je došlo prilikom očevida od strane nadležne županijske komisije za popis i procjenu ratne štete.³³

Jedan od najčešćih razloga za žalbe na prvostupanjska rješenja o obnovi jeste nezadovoljstvo korisnika prava na obnovu procjenom stupnja oštećenja stambenih objekata koju su izvršile nadležne komisije, i to posebno kada je u pitanju III ili IV stupanj oštećenja, a o čemu ovisi da li će obnovu organizirati i provoditi vlasnici (objekti I., II. i III. stupnja oštećenja) ili će je organizirati nadležno ministarstvo (objekti IV., V. i VI. stupnja oštećenja). Kada drugostupanjski organ uvaži ovakvu žalbu, rješenjem kojim poništava prvostupanjsko rješenje ujedno ukazuje prvostupanjskom organu na potrebu dopune postupka, što podrazumijeva

²⁸ Npr. slučaj J.B. koja je zahtjev za obnovu obiteljske kuće u Vukovaru podnijela 15. jula 1998.god., a negativno prvostupanjsko rješenje dobila 2003.god. Žalbeni postupak, iako požurivan dva puta, traje već tri godine, što ukazuje da postupak ukupno traje već osam godina (Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar)

²⁹ Npr. neokončani slučajevi G.M., obnova u Krnjaku – žalba podnijeta 15. maja 2001.god.; R.M., obnova u Čazmi – žalba podnijeta 24. marta 2003.god.; S.M., obnova u Slatini – žalba podnijeta 12. septembra 2003.god.; L.J.S. obnova u Orahovici – žalba podnijeta 2. oktobra 2003.god.; K.DŽ. obnova u Okučanima – žalba podnijeta 22. decembra 2003.god. i sl. (Humanitarni centar za integraciju i toleranciju – Novi Sad)

³⁰ Članak 247. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku

³¹ Odredba članka 296. Zakona o općem upravnom postupku

³² Članak 242. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku

³³ Npr. predmet Č.I. u općini Udbina (Udruga Gorica – Korenica); predmet O.M. mjesto Crno Vrelo u općini Slunj (Srpski Demokratski Forum – Beograd)

ponovnu procjenu stupnja oštećenja objekta od strane nadležne komisije. Učestala je praksa da nadležne komisije veoma sporo reagiraju na ove zahtjeve.

Zakonom o obnovi određeno je da se pomoć pri obnovi pruža samo onim podnositeljima zahtjeva koji su imali prebivalište na adresi predmetnog objekta do početka oružanih sukoba 1991.god. Stoga su zahtjevi za obnovu, između ostalog, morali sadržavati dokaz o adresi prebivališta podnositelja na određenom području do početka oružanih sukoba. Ovaj je dokaz dužan pribaviti nadležni županijski ured za obnovu obiteljskih kuća.³⁴ Mreža je praćenjem predmeta uočila da u određenom broju slučajeva nadležni organ za obnovu zahtjeva da podnositelji zahtjeva sami pribave dokaz o prebivalištu, što je u suprotnosti s relevantnom odredbom Zakona o obnovi, ali i načelom ekonomičnosti u upravnom postupku³⁵.

Uočeni su i problemi dokazivanja činjenice prijeratnog prebivališta podnositelja zahtjeva. Nadalje, uočena je i praksa različitog vrednovanja uvjerenja o prebivalištu kao dokaznog sredstva u postupku rješavanja po zahtjevu za obnovu. Ono se ponekad smatra manje, a ponekad više vjerodostojnim u odnosu na druga dokazna sredstva. Primjeri nekih analiziranih slučajeva ukazuju da se u obje situacije, i kada se uvjerenju o prebivalištu pridaje vjerodostojnija dokazna snaga u odnosu na druga dokazna sredstva i u slučaju kada se drugim dokaznim sredstvima pridaje veća dokazna snaga u odnosu na uvjerenje o prebivalištu, donosi negativno rješenje o pravu na obnovu.³⁶ Prema načelu slobodne ocjene dokaza organ koji vodi postupak nije vezan izborom dokaznih sredstava, odnosno sva dokazna sredstva (npr. uvjerenje o prebivalištu, izjave stranaka ili svjedoka, druge isprave koje upućuju na to da je podnositelj zahtjeva za obnovu prebivao ili nije prebivao u objektu obnove, odnosno da je stalno živio u objektu obnove u cilju zadovoljenja svojih stambenih potreba ili nije stalno živio, i sl.), načelno, imaju jednaku dokaznu snagu. Nadležni je organ u obrazloženju rješenja o (ne)priznavanju prava na obnovu, međutim, obavezan konkretno i iscrpno navesti razloge i okolnosti na osnovu kojih je jedan dokaz cijenio više i pridao mu veću vjerodostojnost od drugog dokaza, a što u praksi često nije slučaj.

Mreža RPPP je evidentirala i bar jedan slučaj³⁷ u kome nadležni županijski ured za obnovu zahtjeva od podnositelja da podnese uvjerenje o nekažnjavanju za sebe i članove svoje obitelji koji su navedeni u zahtjevu za obnovu, a što je prema Zakonu o obnovi³⁸ obaveza

³⁴ Članak 16. stavak 2. točka 8. Zakona o obnovi

³⁵ Članak 13. Zakona o općem upravnom postupku: " Postupak se ima voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje sudjeluju u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja".

³⁶ Npr. u predmetu B.J., obnova u Vukovaru, Županijski ured nadležan za poslove obnove Vukovarsko-srijemske županije je uvjerenje da korisnik obnove nije imao prebivalište u objektu obnove do početka oružanih sukoba na tom području smatrao vjerodostojnijim dokaznim sredstvom od iskaza saslušanih svjedoka u postupku, koji su tvrdili da je podnositelj zahtjeva za obnovu prebivao u objektu obnove do početka oružanih sukoba na tom području, te je na osnovu takve ocjene dokaza donio negativno rješenje o obnovi. Suprotan primjer je slučaj M.K. iz K. kojem, odlukom Ustavnog suda Hrvatske (U-III/3837/2004) kojom je odbijena ustavna tužba, uvjerenje o prebivalištu nije ocijenjeno vjerodostojnijim dokaznim sredstvom u odnosu na druge dokaze, te je njegov zahtjev za obnovu riješen negativno. Projekt građanskih prava - Sisak ima evidentirana 3 slučaja, u kojima strankama nije priznata niti osobna iskaznica ni uvjerenje Ministarstva unutarnjih poslova o prebivalištu kao dokaz da su 1991. imali prebivalište u kućama za koje se traži obnova, i radi toga su odbijeni sa zahtjevom za obnovu.

³⁷ Ured za obnovu u Šibensko-kninskoj županiji u predmetu M.B., zahtjev za obnovu u mjestu Baljci (Humanitarni centar za integraciju i toleranciju – Novi Sad)

³⁸ Prema čl. 16. st. 6. Zakona o obnovi, županijski ured nadležan za poslove obnove dužan je po službenoj dužnosti pribaviti dokaz da podnositelj zahtjeva nije pravomoćno osuđen ili da protiv njega nije podignuta pravomoćna optužnica za kazneno djelo opisano člankom 3. stavkom 1. Zakona o općem oprost (Narodne novine 80/96.).

nadležnog ureda. Pribavljanje ovog dokaza je nužno jer, prema Zakonu o obnovi³⁹, pravo na obnovu ne može ostvariti osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo opisano člankom 3. stavkom 1. Zakona o općem oprost. Zahtjevom da se uvjerenja o nekažnjavanju pribave i za članove obitelji podnositelja zahtjeva krši se odredba Zakona o obnovi⁴⁰, jer se ograničenje prava na obnovu za podnositelja zahtjeva u vezi s navedenim kaznenim djelom ne odnosi i na članove njegove obitelji.

U nekim analiziranim predmetima uredi nadležni za poslove obnove u Zadarskoj, Ličko-senjskoj, Šibensko-kninskoj i Bjelovarsko-bilogorskoj županiji traže od podnositelja zahtjeva za obnovu da za sebe i sve članove obiteljskog domaćinstva dostavi fotokopije domovnica, kao i važećih hrvatskih osobnih iskaznica. Ova obaveza nije propisana Zakonom o obnovi i uslovljava ostvarivanje prava na obnovu statusom hrvatskog državljanina.⁴¹ Izmjene i dopune Zakona o obnovi iz 2000. godine imale su za cilj, između ostalog, da se povratak u Hrvatsku omogući i onim vlasnicima, odnosno suvlasnicima u ratu uništenih ili oštećenih kuća, koji nisu hrvatski državljani, a koji su 1991. godine imali prebivalište u Republici Hrvatskoj.⁴² Nadalje, obnova uništene ili oštećene kuće jedan je od osnovnih preduvjeta za fizički povratak izbjeglica koje borave u inozemstvu, te prijavu prebivališta i ishodovanje osobne iskaznice na adresi obnovljene obiteljske kuće.

Evidentirani su i slučajevi u kojima neki uredi nadležni za poslove obnove, kao uvjet za ostvarivanje prava na obnovu, zahtjevaju od podnositelja zahtjeva i članova njegove obitelji dokaze tj. potvrde o izbjegličkom statusu u državi trenutnog boravka.⁴³ Nadležni uredi obrazlažu ovakvo protuzakonito postupanje time da se stjecanjem stranog državljanstva, npr. Republike Srbije, i ishodovanjem lične karte u zemlji novog državljanstva izbjeglica integrirao u drugoj državi i da u njoj ima prebivalište. Zakon o obnovi propisuje da pravo na obnovu imaju vlasnici, odnosno suvlasnici u ratu uništenih ili oštećenih stambenih zgrada te zaštićeni najmoprimci u stanovima u tim zgradama kao i vlasnici drugih uništenih ili oštećenih materijalnih dobara, koji su državljani Republike Hrvatske te osobe koje su 1991. godine imale prebivalište u Republici Hrvatskoj⁴⁴, bez obzira na njihovo trenutno prebivalište ili priznavanje statusa izbjeglice u drugoj državi. Ovakvo postupanje nadležnih tijela može negativno utjecati na proces povratka imajući u vidu činjenicu da podnošenjem zahtjeva za obnovu osoba istovremeno iskazuje svoju želju i namjeru da se vrati i trajno nastani u zemlji porijekla.

³⁹ Članak 5. stavak 2. Zakona o obnovi

⁴⁰ Članak 5. stavak 4. Zakona o obnovi

⁴¹ Npr. u predmetu R.J., obnova u Kninu, Županijski ured nadležan za poslove obnove Šibensko-kninske županije donio je negativno prvostupanjsko rješenje o obnovi, jer podnositelj zahtjeva nije imao hrvatsko državljanstvo. U predmetu M.V., obnova u Bjelovaru, ured za obnovu u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji donio je negativno prvostupanjsko rješenje jer podnositelj zahtjeva za obnovu nije imao hrvatsko državljanstvo. U žalbenom postupku žalba je usvojena, nakon što je u međuvremenu podnositelj zahtjeva ostvario hrvatsko državljanstvo (Humanitarni centar za integraciju i toleranciju – Novi Sad)

⁴² Članak 4. stavak 2. Zakona o obnovi

⁴³ Npr. primjeri negativnih rješenja o obnovi Ureda državne uprave u Karlovačkoj županiji - Služba za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko-pravne poslove - Ispostava Slunj i Ureda državne uprave u Ličko-senjskoj županiji - Služba za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko-pravne poslove u slučajevima u kojim podnositelj zahtjeva za obnovu ima ličnu kartu Srbije, tj. ako nema status izbjeglice u Srbiji (Humanitarni centar za integraciju i toleranciju – Novi Sad)

⁴⁴ Članak 4. stavak 1. Zakona o obnovi

Bosna i Hercegovina

Od Dejtonskog mirovnog sporazuma do sada obnovljeno je oko 260.000 stambenih jedinica, od čega je preko 170.000 jedinica obnovljeno donatorskim sredstvima.

Pravo na obnovu u BiH uređeno je Zakonom o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH.⁴⁵ Pravo na obnovu potvrđeno je i regulirano i entitetskim zakonima. U BiH nije zakonom utvrđen rok do kojeg se mogu podnijeti prijave za ostvarivanje prava na obnovu.

Troškovi obnove cjelokupnog preostalog uništenog i oštećenog stambenog fonda, a prema iskazanom stepenu oštećenja na terenu, mogu se procijeniti na oko 2,5 milijarde KM, odnosno oko 1,25 milijardi Eura.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je 25. juna 2004. godine objavilo izbjeglicama iz BiH, raseljenim osobama u BiH i povratnicima Poziv za podnošenje prijave za ostvarivanje prava na obnovu i povratak u BiH.

Mreža RPPP uočila je propuste u informiranju o projektima obnove u mjestima u kojima potencijalni povratnici posjeduju oštećene ili uništene nekretnine, a u kojima su imali prebivalište prije početka oružanih sukoba u BiH. Javni se pozivi objavljuju na oglasnim pločama opština u BiH i najmanje u jednim dnevnom novinama svakog entiteta. Međutim, ove informacije dostupne su samo raseljenim licima u BiH, ali ne i većini izbjeglica koje borave u drugim državama, a u najvećem broju u Srbiji i Hrvatskoj. U tom smislu uočeni su propusti u informiranju izbjeglica o javnim pozivima za podnošenje zahtjeva za obnovu u BiH, a što za posljedicu ima propuštanje rokova za podnošenje zahtjeva za obnovu i nemogućnost njihovog povratka.

2.3. Pristup stambenom zbrinjavanju i "imovinskim"⁴⁶ pravima bivših nositelja stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu

Hrvatska

Prava proistekla iz nekadašnjeg instituta stanarskog prava nemaju, u Republici Hrvatskoj, pravni status stečenih imovinskih prava za nekadašnje nositelje stanarskih prava kojima je stanarsko pravo otkazano za vrijeme raseljenja.⁴⁷ Naime, za razliku od Bosne i Hercegovine, činjenice oružanih sukoba, direktnih ili indirektnih pritisaka za iseljenje ili postojanje opravdanog straha nisu prihvaćene kao pravno-relevantne za priznavanje opravdanosti izbivanja nositelja stanarskog prava iz stana na kome je to pravo imao. Pitanje eventualne novčane ili druge vrste naknade za raseljene nositelje stanarskih prava ostalo je kao jedno od otvorenih u okviru provođenja procesa iniciranog potpisivanjem Sarajevske deklaracije. Pravno-politički okvir i mehanizmi za rješavanje ovog pitanja u Republici Hrvatskoj nisu uspostavljeni.

⁴⁵ Službeni glasnik BiH br. 23/99; 21/03; 33/03

⁴⁶ Bivšim nositeljima stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu priznat je status nositelja imovinskih prava u Bosni i Hercegovini, dok to nije slučaj u Hrvatskoj. Stoga se ovo pitanje obrađuje u okviru poglavlja 2.3. Pristup stambenom zbrinjavanju i "imovinskim" pravima bivših nositelja stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu, kako bi se napravila razlika u odnosu na pitanja povrata imovine koja je prije raseljenja bila u privatnom vlasništvu i koja su obrađena u poglavlju 2.1.

⁴⁷ Odnosi se na oko 30.000 kućanstava ili oko 100.000 osoba

Članice mreže intenzivno su pratile status najmanje 8 predmeta vezanih za otkaz stanarskog prava koji se nalaze u različitim fazama sudskih postupaka. Od pet predmeta po tužbi zbog otkaza stanarskih prava tri se nalaze pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske u postupku revizije, dok se za dva⁴⁸ još uvijek čekaju prvostupanjske odluke.

U dva slučaja⁴⁹, u kojima raseljenim osobama stanarsko pravo nikada nije bilo otkazano sudskom odlukom i u kojima su stranke zatražile zaključivanje ugovora o najmu na predmetnim stanovima, uočena je pozitivna praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske. U dvije svoje odluke⁵⁰ Ustavni je sud zauzeo stav da rok za zaključenje Ugovora o najmu stanova, ustanovljen Zakonom o najmu stanova, nije prekluzivni rok. Naime, prvostupanjski su sudovi prethodno zauzeli suprotan stav i temeljem toga odbijali tužbene zahtjeve za zaključenje Ugovora o najmu koje su podnosili raseljeni nositelji stanarskog prava. Naime, prvostupanjski su sudovi smatrali da su tužitelji imali stanarsko pravo na dan stupanja na snagu Zakona o najmu stanova, ali su neopravdanim propuštanjem roka za sklapanje ugovora o najmu to pravo izgubili. Temeljem ovih presuda Ustavnog suda, županijski (drugostupanjski) su sudovi počeli ukidati presude općinskih (prvostupanjskih) sudova i vraćati im predmete na ponovno razmatranje. Na primjeru jednog od dva praćena slučaja, mreža RPPP je uočila prihvatanje prakse županijskih sudova i spomenutog stava Ustavnog suda od strane prvostupanjskog suda. Naime, Općinski sud u Vinkovcima je u ponovljenom postupku donio presudu o poništenju ugovora o najmu koji je bio zaključen između tuženika, grada Vinkovaca i korisnika, te naložio da grad Vinkovci zaključi ugovor o najmu stana s tužiteljicom, raseljenom nositeljicom stanarskog prava.⁵¹ Ovom se sudskom praksom otvara mogućnost svim bivšim nositeljima stanarskog prava, kojima pravo nikada nije bilo otkazano pravomoćnom presudom, da tužbom za zaključenje ugovora o najmu vrate stan u posjed.

U jednom je slučaju stranci⁵² pružena pravna pomoć u podnošenju tužbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske, a protiv presude Županijskog suda u Osijeku iz februara 2006.god. Tom presudom Županijskog suda potvrđena je presuda Općinskog suda u Osijeku iz 2003.god. kojom je stranci otkazano stanarsko pravo. Ovaj slučaj je zanimljiv jer se temeljem presude Općinskog suda u Osijeku od 2002.god. stranka ponovo nalazi u fizičkom posjedu stana iz koga je prethodno bila prisilno iseljena. Do konačne odluke Ustavnog suda stranka neće biti prisilno deložirana iz predmetnog stana, što govori u prilog poštovanja odluke Ureda državnog odvjetništva Republike Hrvatske iz oktobra 2005.god. o prestanku provedbe deložacija bivših nositelja stanarskih prava koji su u fizičkom posjedu stanova u državnom vlasništvu.

Vlada Republike Hrvatske usvojila je dva programa stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskih prava koji su podnijeli zahtjeve za povratak. Prvi je program uređen Zakonom o područjima posebne državne skrbi iz 2000./2002.god. i odnosi se na nekada ratom pogođena područja, dok je drugi uređen Zaključcima Vlade iz 2003. i 2006.god.⁵³ i odnosi se na

⁴⁸ Pred Općinskim sudovima u Splitu i Rijeci

⁴⁹ Predmet S.K. vođen pred Općinskim sudom u Vinkovcima i predmet V.U. vođen pred Općinskim sudom u Virovitici (Projekt građanskih prava – Vukovar i PRAXIS – Beograd)

⁵⁰ Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U –III- 2300/2003 od 2. februara 2006.god. i br. U III – 1037/2002 od 20. oktobra 2005.god.

⁵¹ Predmet S.K. presuda Općinskog suda u Vinkovcima od 7. juna 2006.god. (Projekt građanskih prava – Vukovar i PRAXIS – Beograd)

⁵² Slučaj S.J. iz Osijeka (Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar)

⁵³ Zaključak o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskih prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su

područja izvan nekada ratom pogođenih područja tj. izvan područja posebne državne skrbi (PPDS). Unatoč značajnom proteku vremena od usvajanja oba programa evidentirano je, do oktobra 2006.god., tek nekoliko slučajeva stambenog zbrinjavanja izbjeglih i raseljenih Srba, bivših nositelja stanarskog prava kojima su ta prava ukinuta sudskom odlukom ili temeljem Zakona⁵⁴. Prema podacima MMTPR iz septembra 2006.god.⁵⁵, preostalo je za riješiti sveukupno 8.921 zahtjev za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava, a za to je potrebno osigurati najviše 7.000 stambenih jedinica.

Prema MMTPR na PPDS je zbrinuto 2.953 obitelji bivših nositelja stanarskih prava i to većinom u obnovljenim stanovima na području grada Vukovara, dok je za riješiti još preostalo još 1.428 zahtjeva za korisnike koji već privremeno borave u stanovima, kao i 3.068 zahtjeva za korisnike za koje treba osigurati stambene objekte za zbrinjavanje. Sagledavajući podatke koje je prikupila mreža RPPP može se zaključiti da je stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava na PPDS, izuzimajući grad Vukovar, još uvijek u početnoj fazi. Tako su npr. na područjima Karlovačke i Sisačko-moslavačke županije zabilježeni tek slučajevi stambenog zbrinjavanja po jedne osobe u Hrvatskoj Kostajnici i Glini; pet osoba u Vojniću; te dvije osobe u Petrinji.⁵⁶ Iz raspoloživih statističkih podataka nije moguće precizno utvrditi broj stambeno zbrinutih osoba koje su u trenutku podnošenja zahtjeva boravili izvan Republike Hrvatske.

Zakonom o područjima posebne državne skrbi i Pravilnikom o redu prvenstva stambenog zbrinjavanja na PPDS⁵⁷ od 25. septembra 2002.god. utvrđeno je pet kategorija osoba⁵⁸ s pravom prvenstva na stambeno zbrinjavanje na PPDS. Iako su bivši nositelji stanarskih prava navedeni na listi prioriteta kao posljednja kategorija lica s pravom prvenstva na stambeno zbrinjavanje, Ustavni sud Republike Hrvatske svojom je Odlukom⁵⁹ zauzeo stav da ne postoji međusobno natjecanje za red prvenstva za stambeno zbrinjavanje između lica koja pripadaju različitim kategorijama, već se natjecanje odvija isključivo između lica koja pripadaju istoj kategoriji, a prema mjerilima propisanim Pravilnikom o redu prvenstva. Mreža je kontinuirano uočavala da se Regionalni uredi nadležni za pitanja stambenog zbrinjavanja⁶⁰ ne rukovode spomenutom Odlukom Ustavnog suda i da se bivši nositelji stanarskih prava svrstavaju na dno ljestvice lica sa pravom prvenstva na stambeno zbrinjavanje. Nadalje, proces utvrđivanja lista prioriteta za stambeno zbrinjavanje je netransparentan jer podaci o načinu formiranja bodovnih lista prioriteta, kao i redosljedu prioriteta nisu dostupni javnosti.

Mreža je zabilježila primjer nejednakog postupanja nadležnih državnih tijela prilikom odlučivanja o redosljedu liste prioriteta u odnosu na lica koja se nalaze u jednakom položaju.

izvan područja posebne državne skrbi iz juna 2003. god. (Narodne novine 100/03) i Zaključkom o provedbi programa stambenog zbrinjavanja na stanovima izvan područja posebne državne skrbi iz avgusta 2006.god. (Narodne novine 96/06)

⁵⁴ Zakon o davanju u najam stanova na oslobođenom području (Narodne novine 73/95)

⁵⁵ Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka: Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj, 7. septembar 2006.god.

⁵⁶ Podaci Projekta građanskih prava - Sisak

⁵⁷ Narodne novine 116/02

⁵⁸ 1. Privremeni korisnici tuđe imovine koju je vlasnik zatražio u posjed i na korištenje; 2. Ostali privremeni korisnici tuđe imovine; 3. Osobe smještene u prognaničkim naseljima i drugim objektima organiziranog smještaja; 4. osobe koje se vraćaju u svoje ranije prebivalište ili se nastanjuju na područjima posebne državne skrbi; 5. korisnici stanova na kojima je prestalo stanarsko pravo na temelju Zakona o davanju u najam stanova na oslobođenom području, koji je objavljen u "Narodnim novinama", br. 73/95

⁵⁹ Odluka U-II/3255/2004 od 10. novembra 2004.god.

⁶⁰ Regionalni (županijski) uredi Uprave za prognanike, povratnike i izbjeglice

Tako je npr. na području Općine Vojnić, u nemalom broju slučajeva, uočeno da se kuće koje je otkupio APN i koje su u državnom vlasništvu daju na korištenje osobama koje su pravo na stambeno zbrinjavanje već ostvarile u drugim stambenim jedinicama u vlasništvu države ili posjeduju vlastite stambene jedinice; ili se pak radi o raseljenim osobama kojima je imovina vraćena u Bosni i Hercegovini, ili su istu prodali, ili posjeduju imovinu u Hrvatskoj, a što je sve u suprotnosti s odredbom članka 38. Zakona o PPDS.⁶¹

U kontaktima s nekim jedinicama lokalne samouprave u Sisačko-moslavačkoj i Karlovačkoj županiji, uočeno je da nadležni regionalni uredi ne pribavljaju mišljenje lokalne samouprave prilikom donošenja odluka o stambenom zbrinjavanju, te se na taj način, unatoč zanimanju nekih jedinica npr. Općina Vojnić, onemogućava lokalnoj zajednici da dostavi svoje mišljenje o prioritetima pri stambenom zbrinjavanju. Ovakvo postupanje nadležnih regionalnih ureda u suprotnosti je s odredbom članka 19. Zakona o PPDS.⁶²

Članice mreže zabilježile su i zanimljive odgovore MMTPR – Uprave za prognanike, povratnike i izbjeglice u kojima se, kao očitovanje na žalbu zbog šutnje uprave tj. nedonošenja rješenja o pravu na stambeno zbrinjavanje unutar PPDS u rokovima propisanim Zakonom o općem upravnom postupku, iznosi "mišljenje" MMTPR da ne postoji osnov za izjavljivanje žalbe, budući da se radi o pravnoj stvari koja je uređena Zakonom o PPDS.⁶³ Ovdje je potrebno napomenuti da se Zakonom o PPDS utvrđuje pravo i propisuju uvjeti za stambeno zbrinjavanje, ali se ne uređuje postupak za donošenje odluka po podnijetim zamolbama, a koji je uređen Zakonom o općem upravnom postupku.

Do isteka roka za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava na područjima izvan PPDS, na dan 30. septembra 2005.god., sveukupno je podnijeto 4.425 zahtjeva. Prema podacima MMTPR od ukupnog broja podnositelja zahtjeva njih 2.046 boravi u Srbiji i Crnoj Gori, 667 u Bosni i Hercegovini, 1.157 u Hrvatskoj, te 195 u drugim državama.⁶⁴ "Intenzivna" provedba programa stambenog zbrinjavanja izvan PPDS započela je krajem 2005.god. Do početka septembra 2006.god. 2.200 podnositelja zahtjeva pozvano je u regionalne urede Uprave za prognanike, povratnike i izbjeglice zbog rješavanja njihovih zahtjeva i utvrđivanja prava na stambeno zbrinjavanje izvan PPDS. Odazvalo se oko 700 podnositelja, a u 189 predmeta utvrđeno je pravo i izdane su suglasnosti za stambeno zbrinjavanje. Otkupljeno je 50 stanova u Zagrebu, Osijeku, Karlovcu i Rijeci za potrebe zbrinjavanja 50 obitelji. Mreža RPPP ne raspolaže informacijama o tome koliko je ugovora o najmu stanova zaključeno s podnositeljima zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, koliko je od otkupljenih stanova useljeno, te koliko se pozitivno riješenih zahtjeva odnosi na podnositelje zahtjeva u statusu izbjeglice koji borave izvan Republike Hrvatske.

Podnositeljima koji su pozvani u regionalne urede ponuđena su tri moguća roka za stambeno zbrinjavanje: 6 mjeseci, godinu dana ili dvije godine. Međutim, Zaključkom o provedbi programa stambenog zbrinjavanja na stanovima izvan područja posebne državne skrbi iz avgusta 2006.god., Vlada je utvrdila 2011.god. kao rok za sukcesivnu izgradnju, otkup stanova i stambeno zbrinjavanje!?

⁶¹ Projekt građanskih prava – Sisak posjeduje informacije o 30-tak takvih slučajeva

⁶² Informacija Projekta građanskih prava – Sisak

⁶³ Npr. slučaj M.B., raseljene osobe iz Vinkovaca s boravkom u Vukovaru, dopis MMTPR od 13. juna 2006.god. (Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar)

⁶⁴ Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka: Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj, 7. septembar 2006.god.

I u postupcima rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS uočen je problem nepoštivanja rokova propisanih Zakonom o općem upravnom postupku. Osnovno pravno pitanje koje ostaje otvoreno, a odnosi se na rješavanje po predmetnim zahtjevima, je činjenica da se objektivno pravo podnositelja zahtjeva regulira Zaključkom, umjesto Zakonom koji predstavlja jedini pravni okvir za utvrđivanje nečijeg objektivnog prava. Ovim se dovodi u pitanje postojanje pravne sigurnosti i djelotvornih pravnih lijekova, te mogućnost sudske zaštite.

Specifičan problem predstavlja činjenica da tijela nadležna za odlučivanje o pravu na stambeno zbrinjavanje svoje odluke donose u formi obavijesti o preporuci o pravu na stambeno zbrinjavanje. Ove obavijesti ne sadrže upute o pravnim lijekovima koje bi bile na raspolaganju strankama koje su nezadovoljne negativnom preporukom o pravu na stambeno zbrinjavanje, što je i razumljivo budući da obavijest o preporuci ne predstavlja pravni akt protiv kojega bi se mogao voditi upravni postupak⁶⁵. Odlučivanjem o pravu na stambeno zbrinjavanje u formi obavijesti o preporuci o pravu na stambeno zbrinjavanje nezadovoljne stranke gube svaku mogućnost učinkovite pravne zaštite, a uskraćeno im je i pravo na žalbu. Naime, prema Zakonu o upravnim sporovima upravni se spor može voditi samo protiv upravnog akta, a to je akt kojim državni organi i organizacije u vršenju javnih ovlaštenja rješavaju o pravu ili obvezi pojedinaca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.⁶⁶

Srbija

Vlastiti stambeni prostor, kao što se to navodi i u Nacionalnoj strategiji Vlade Republike Srbije za rješavanje pitanja izbjeglih i interno raseljenih lica, je najvažniji preduvjet za lokalnu integraciju izbjeglica. Većina izbjeglica koja živi u Srbiji ne posjeduje svoj vlastiti stambeni prostor. Naime, samo 18% izbjeglica i samo 7,6% interno raseljenih lica u Republici Srbiji ima vlastiti smještaj.⁶⁷

Strategija za trajno rješavanje stambenog smještaja izbjeglica i interno raseljenih lica predviđa da će se sredstva za te potrebe osigurati putem međunarodnih donacija, putem učešća države i lokalne zajednice, kao i doprinosom samih izbjeglica i interno raseljenih lica. Dosad je za izbjeglice u Srbiji osigurano oko 3,000 stambenih jedinica, od čega je preko 85% od cjelokupne vrijednosti navedenih nepokretnosti osigurano donatorskim sredstvima. Od ukupnog broja osiguranih stambenih jedinica značajan dio čine stambene jedinice koje su izgrađene uz aktivno učešće izbjeglica, bilo po principu samogradnje ili djelomične gradnje.

Nacionalna strategija predviđa različite modele za osiguranje trajnog stambenog smještaja izbjeglica i interno raseljenih lica:

- Prvi model predviđa davanje u zakup (najam) porodične kuće ili stana u državnom vlasništvu;
- Drugi model predviđa dodjelu građevinskog zemljišta i/ili građevinskog materijala za izgradnju porodične kuće;
- Treći model predviđa dugoročno stambeno kreditiranje uz povoljne kreditne uslove te uz hipotekarno osiguranje potraživanja na izgrađenim stanovima;

⁶⁵ Prema Odluci Upravnog suda Republike Hrvatske br. Us-12265/97, od 10.12.1999.god., obavijest Ureda za prognanike i izbjeglice Vlade Republike Hrvatske...nije upravni akt

⁶⁶ Članak 6. Zakona o upravnim sporovima

⁶⁷ Nacionalna strategija Vlade Republike Srbije za rješavanje pitanja izbjeglih i interno raseljenih lica

- Četvrti model predviđa korištenje postojeće mogućnosti smještaja u sistemu socijalne zaštite, posebno kroz adaptaciju kolektivnih centara i drugih javnih objekata u domove starih, te izgradnju novih i proširenje postojećih specijaliziranih ustanova za najugroženije i hendikepirane.

Predloženim izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama nastoji se urediti pitanje rješavanja stambenih problema izbjeglica koje su kao trajno rješenje izabrali lokalnu integraciju.

Prijedlogom izmjena i dopuna spomenutog Zakona predviđeni su slijedeći načini rješavanja stambenih potreba izbjeglih lica:

- davanjem na korištenje stambenih jedinica koje su u vlasništvu države na određeno vrijeme;
- davanjem u zakup stambenih jedinica u vlasništvu države na određeno vrijeme;
- otkupom stambenih jedinica u vlasništvu države;
- dodjelom novčane pomoći;⁶⁸
- dodjelom namjenskih kredita;
- putem različitih donatorskih programa.

Kroz predloženu obavezu izbjeglica da učestvuju u otkupu stanova, uzimajući pri tome u obzir sporazume sklopljene s donatorima, namjera predlagača Zakona bila je da ukaže na neophodnost solidarnosti među izbjeglicama u zadovoljavanju njihovih stambenih potreba.

S obzirom na veoma ograničena sredstva za rješavanje stambenih potreba izbjeglica u Srbiji, neophodno bi bilo detaljno utvrditi kriterije za utvrđivanje prioriteta pri zadovoljavanju potreba za stambeno zbrinjavanjem, a kako bi pomoć dobili oni kojima je i najpotrebnija.

Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini na snazi su entitetski zakoni o prestanku primjene zakona o korištenju napuštene imovine, koji su pravni osnov za povrat imovine u BiH predratnim vlasnicima, posjednicima ili nositeljima stanarskog prava.

Odredbe ovih zakona primjenjuju se na nepokretnosti, uključujući poslovne prostorije u privatnom vlasništvu, kuće u privatnom vlasništvu i stanove u privatnom vlasništvu, kao i stanove na kojima postoji stanarsko pravo, a koji su bili napušteni u periodu nakon 30. aprila 1991. godine, bez obzira da li su nekretnina u privatnom vlasništvu ili stan bili proglašeni napuštenim. Jedini je uvjet da je vlasnik, posjednik odnosno korisnik nekretnine, izgubio posjed nekretnine ili je nositelj stanarskog prava izgubio posjed stana. U Bosni i Hercegovini građanima su priznata prava i vraćene gotovo sve stambene jedinice, uključujući stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo i privatnu imovinu. Jedino otvoreno pitanje predstavljaju stanovi koji su bili u vlasništvu bivše Jugoslavenske Narodne Armije (JNA) tzv. "vojni stanovi".

Mreža RPPP pratila je status bar tri predmeta vezana za povrat vojnih stanova. U dva predmeta postupci za povrat vojnih stanova na području entiteta Federacije Bosne i Hercegovine još traju i nisu iscrpljeni svi raspoloživi pravni lijekovi, niti je uložena tužba

⁶⁸ Za poboljšanje uslova stanovanja, nabavku građevinskog materijala za započetu gradnju, kupovinu seoskih kuća sa okućnicama

Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine.⁶⁹ U jednom predmetu stranke imaju pozitivnu odluku Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica (CRPC) o vraćanju stanarskog prava na vojnom stanu, a postoji i zaključak o izvršenju te odluke. Zaključak o izvršenju je obustavljen tj. osporen od strane vlasnika stana, Ministarstva obrane Bosne i Hercegovine. Početkom 2006.god. uložena je žalba novoosnovanoj Komisiji za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica.⁷⁰ Vezano za povrat vojnih stanova, uočeno je povećano zanimanje stranaka za ishod podnijetih zahtjeva za preispitivanje negativnih odluka ranijeg CRPC od strane novoosnovanog CRPC.

Praćena su i najmanje tri reprezentativna slučaja u kojima su stranke nadležnom organu u Banja Luci zahtjeve za povrat stanarskog prava uputile poštom, ali ti zahtjevi od nadležnog organa nisu bili registrirani. Postupci za rješavanje ovih predmeta još uvijek traju.

2.4. Stečena prava i naknada štete

Hrvatska

Konvalidacija

Stupanjem na snagu Zakona o konvalidaciji⁷¹, 1997.god., osobama koje su ostvarile radni staž na područjima Republike Hrvatske koje su bile pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih Naroda⁷² omogućeno je podnošenje zahtjeva za priznavanje staža osiguranja od strane Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske, danas Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO). Iako ga Zakon o konvalidaciji ne predviđa, rok za podnošenje predmetnih zahtjeva istekao je 10. aprila 1999.god., a temeljem odredbe Uredbe o provođenju Zakona o konvalidaciji za upravno područje rada, zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja⁷³. Kao uvjet za konvalidaciju staža osiguranja Uredba predviđa posjedovanje statusa osiguranika koji je registriran u odgovarajućim evidencijama tijela mirovinskog i invalidskog osiguranja koja su djelovala na područjima pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih Naroda.

Unatoč činjenici da je veliki broj raseljenih osoba, uslijed subjektivnih ili objektivnih okolnosti, propustio rok za podnošenje zahtjeva za konvalidaciju staža osiguranja, Republika Hrvatska nije omogućila produženje roka za podnošenje zahtjeva. Pitanje produženja roka za podnošenje zahtjeva za konvalidaciju jedno je od otvorenih pitanja koje se razmatra u okviru Sarajevskog procesa. Ovo pitanje je naznačeno i kao kratkoročni prioritet u procesu pristupnog partnerstva s Europskom Unijom. Naime, u Odluci Europskog Vijeća od 20. veljače 2006.god. kao jedan od političkih prioriteta pristupnog partnerstva navodi se "Ponovno uspostavljanje mogućnosti za podnošenje zahtjeva za konvalidaciju i revizija svih zahtjeva podnijetih nakon isteka prethodnog roka".⁷⁴

⁶⁹ Predmeti International Lex – Banja Luka

⁷⁰ Predmet Balkanskog centra za migracije i humanitarne aktivnosti - Beograd

⁷¹ Narodne novine 104/97

⁷² Z a vrijeme ratnih sukoba područja pod kontrolom paravlasti lokalnih Srba, bivša Republika Srpska Krajina

⁷³ Narodne novine 51/98

⁷⁴ Official Journal of the European Union: Council Decision of 20 February 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Croatia and repealing Decision 2004/648/EC (2006/145/EC); 3.1. Short term priorities, Political Criteria, Regional Issues and International Obligations, 25. February 2006

Praćenjem predmeta koji su u postupku, mreža RPPP uočila je neujednačenu praksu u radu nadležnih upravnih tijela, a vezano za primjenu načela saslušanja svjedoka kao dokaznog sredstva u upravnim postupcima u onim predmetima u kojima je pisana dokumentacija o stažu osiguranja nedostupna ili uništena. Najčešće razloge za negativno rješavanje po podnesenim zahtjevima za konvalidaciju staža osiguranja predstavlja nedostatak relevantnih pismenih dokaza, nepriznavanje istinitosti sadržaja radne knjižice, sudjelovanje u paravojnim formacijama i prekluzija roka.

Vrijeme provedeno u paravojnim formacijama nije predmet konvalidacije. U praksi su evidentirani česti slučajevi da se onima koji su određeno vremensko razdoblje proveli u paravojnim formacijama ne priznaje cjelokupno razdoblje osiguranja, uključujući i razdoblje osiguranja koje osoba nije ostvarila kao pripadnik paravojnih formacija. Iako je dosadašnja praksa Upravnog suda po ovom pitanju negativna za stranke, nemali broj pojedinačnih slučajeva još uvijek se nalazi u postupcima koji se vode pred Upravnim sudom.

Bosna i Hercegovina

Naknada štete - Republika Srpska (RS)

Najvažniji propis u RS u temi naknade štete je Zakon o ostvarivanju prava na naknadu materijalne i nematerijalne štete nastale u periodu ratnih dejstava od 20. maja 1992. do 19. juna 1996⁷⁵. Ovim Zakonom uređuje se postupak, uslovi, kriterijumi i način naknade štete licima kojima je pravosnažnim sudskim odlukama priznato pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete, kao i licima po čijim zahtjevima nije pravosnažno okončan postupak za naknadu štete, postupak sklapanja vansudskih poravnanja kao i postupak regulisanja naknade štete preduzećima i drugim pravnim licima u periodu ratnih dejstava od 20. maja 1992. do 19. juna 1996. godine. Dakle, ovaj propis obuhvaća ne samo tekuće sudske postupke po ranije podnesenim tužbama već i obveze naknade štete ustanovljene po pravosnažnim sudskim presudama.

Ovakva zakonska rješenja otvaraju ozbiljne dileme koje se tiču temeljnih načela pravnog poretka jer kod presuđenih sudskih predmeta imamo situaciju miješanja zakonodavne vlasti u sudsku vlast pošto prihvaćena zakonska rješenja očigledno mijenjaju sadržaj sudskih presuda po odštetnim zahtjevima u kojima je tužena strana (Republika Srpska) obavezana na plaćanje štete u novcu. Ovim putem se direktno narušava ustavni standard podjele vlasti koji onemogućava proizvoljna miješanja jedne vlasti u drugu. Nadalje, ovakav pristup ozbiljno dovodi u pitanje ravnopravnost građana pred zakonom budući da postoji očigledna razlika u položaju oštećenih u čiju korist su izvršene pravosnažne presude, u odnosu na one oštećene na koje će biti primijenjen sporni Zakon. Pitanje finansijskih mogućnosti dužnika predstavlja vrlo ozbiljan problem, ali je teško zamislivo da se taj problem može riješiti nepoštovanjem temeljnih pravnih standarda.

U postojećim sudskim postupcima koji nisu pravosnažno okončani provodi se postupak vansudskog poravnanja kod Pravobranilaštva RS. Smisao instituta poravnanja je da suprotstavljene strane kroz pregovore i postizanjem kompromisa dođu do rješenja koje rezultira zaključenjem postupka poravnanja i okončanjem spora. No, budući da Republika Srpska svojim propisima precizno definiše iznose naknade štete, zbog smrti bliskog lica, naknade nematerijalne štete za pretrpljene fizičke i duševne bolove zbog umanjenja životne

⁷⁵ "Sl. glasnik RS" br. 103/05

aktivnosti, naruženosti ili straha, institut poravnanja gubi svoj suštinski smisao tako da se poravnanje svodi na pristanak na unaprijed postavljene uslove tuženika.

Prema naprijed citiranom Zakonu naknada ratne štete vršice se izdavanjem obveznica sa rokom dospjeća do 50 godina. Utvrđene obveze pokrivala bi samo glavnica bez kamata. Ovo zakonodavno rješenje ozbiljno dovodi u pitanje temeljna načela zaštite imovinskih prava.

Naknada štete - Federacija Bosne i Hercegovine (FBIH)

Prema izričitoj odredbi Zakona o utvrđivanju i ostvarivanju potraživanja nastalih za vrijeme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti⁷⁶ pravo na potraživanje po osnovu naknade štete imaju pravna i fizička lica za štetu nastalu u smislu odredbi Zakona o obligacionim odnosima, Zakona o odbrani, Zakona o načinu obezbjeđenja deviznih sredstava za potrebe odbrane, Zakona o odbrani Hrvatske Republike Herceg-Bosna, Uredbe o kriterijumima za raspoređivanje građana i materijalnih sredstava za potrebe HVO i druge potrebe odbrane. Sva potraživanja sukladno odredbama citiranog propisa su proglašena javnim dugom FBIH.

U sudskoj praksi, unatoč pozitivnim presudama u korist tužitelja kojima se državu obvezuje da nadoknadi štetu pozivom na odredbe o deliktnoj odgovornosti, česta je pojava nemogućnosti izvršenja sudskih presuda radi nedostatka budžetskih sredstava. Ovakvo postupanje u suprotnosti je sa odredbama Ustava BIH i čl. 6. Evropske Konvencije za ljudska prava, a budući da načelo poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na izvršenje pravosnažne sudske odluke, pravo na pristup sudu, kao i pravo na djelotvoran pravni lijek.

Postojeći zakonski okvir u BIH, u dijelu koji reguliše pitanje odlaganja izvršenja sudskih odluka, nije usuglašen s odgovarajućim međunarodnim standardima, a što nalaže da u najkraćem roku bude stavljen van snage ili zamijenjen novim zakonima. Praksa Ustavnog suda slijedi važeće međunarodne standarde što može poslužiti kao putokaz za neophodne promjene u zakonodavstvu BIH na različitim nivoima. Neophodno je pristupiti izmjenama zakona, sa posebnim naglaskom na odredbe koje bi trebale osigurati poštovanje prava na mirno uživanje imovine i načela poštenog suđenja. Efikasno izvršenje sudskih odluka ne bi trebalo biti dovedeno u pitanje nedostatkom budžetskih sredstava. Neujednačenost zakonodavstva dovodi u pitanje ravnopravnost građana BIH pred zakonom.

Bez obzira na broj propisa u pojedinim državama koji su regulirali nastanak, odgovornost i naknadu za ratne štete evidentne su slijedeće opće karakteristike:

- a) nastojanje zakonodavca da u što manjoj mjeri materijalno tereti državu,
- b) teškoće u dokazivanju tijekom sudskog postupka,
- c) otežavanje ovrhe pravomoćno okončanih predmeta,

što za posljedicu ima relativno mali broj onih građana koji su temeljem postojeće prakse i zakonske regulative uspjeli realizirati svoje zahtjeve usmjerene na naknadu štete prouzročene ratnih događajima (oštećenje ili uništenje imovine, povreda fizičkog i psihičkog integriteta osobe, naknada za smrt bliske osobe).

⁷⁶ "Sl. novine FBIH" br. 43/01

2.5. Poništenje ugovora zaključenih pod prisilom i/ili protivno odredbama građanskog prava

Hrvatska

Specifičan problem predstavljaju slučajevi stambenih jedinica u vlasništvu raseljenih osoba koje je otkupila Državna agencija za promet nekretnina (APN) temeljem falsificiranih punomoći koje su vlasnici navodno davali privatnim posredničkim agencijama. Službena istraga potvrdila je najmanje 42 slučaja nezakonite prodaje privatnih kuća APN-u.⁷⁷ Članice mreže RPPP pratile su status najmanje četiri sudska postupka⁷⁸ koje su pokrenule oštećene raseljene osobe podnošenjem tužbe za utvrđivanje ništavosti ugovora o kupoprodaji zaključenih s APN-om. Jedan od tih predmeta je okončan u korist tužitelja, ali presuda još uvijek nije pravomoćna budući da je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske uložilo žalbu. Nadalje, mreža RPPP raspolaže neslužbenom informacijom da je, do sredine oktobra 2006.god., još šest sudskih predmeta zaključeno u korist oštećenih stranaka, od kojih najmanje jedan pravomoćnom sudskom odlukom.⁷⁹

Posebno pitanje predstavlja poništenje kupoprodajnih ugovora ili ugovora o zamjeni nekretnina zaključenih pod prisilom ili protivno odredbama građanskog i međunarodnog prava između osoba raseljenih na području dvije države. Mreža je pratila reprezentativne slučajeve u kojima su izraženi problemi priznavanja i izvršavanja pravomoćnih odluka sudova iz Bosne i Hercegovine u Republici Hrvatskoj.

Bosna i Hercegovina

Praksa pokazuje da u Bosni i Hercegovini kupoprodajni ugovori ili ugovori o zamjeni nekretnina zaključenih pod prisilom ili protivno odredbama građanskog i međunarodnog prava imaju status uvjetno rušljivih ugovora. Naime, ukoliko jedna stranka ugovornica pokrene postupak za raskid predmetnih ugovora sudovi u Bosni i Hercegovini ih poništavaju u gotovo svim slučajevima, pod uvjetom da tužitelj nije dalje prometovao nekretninom koja je i u njegovom posjedu i koja je predmet poništenja ugovora. I dok izvršenje takvih presuda u kojima su obje nekretnine na teritoriju Bosne i Hercegovine nije upitno, problem se javlja u slučajevima u kojima su predmeti ugovora nekretnine u dvije različite države npr. u Bosni i Hercegovini i Republici Hrvatskoj. Za ugovorne stranke koje su prometovale nekretninu koja se nalazi na teritoriji Hrvatske problem predstavlja priznavanje i izvršavanje pravomoćnih odluka sudova iz Bosne i Hercegovine u Republici Hrvatskoj. Ovakva situacija dovodi vlasnika iz Republike Hrvatske do gubitka imovine u obje države.

Mreža RPPP je pratila najmanje tri sudska predmeta za poništenje predmetnih ugovora, zaključenih između vlasnika imovine u dvije države, koji su još uvijek u postupku pred sudovima u Bosni i Hercegovini.⁸⁰

⁷⁷ Misija OESS u Republici Hrvatskoj: Pregled 2006.godina – Izvješće o napretku Republike Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obveza, 9. jun 2006.god., str.16.

⁷⁸ Projekt građanskih prava – Vukovar, slučaj L.J.P. Općinski sud u Bjelovaru, i tri predmeta PRAXIS - Beograd

⁷⁹ Usmena informacija prosljeđena Centru za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar 20. oktobra 2006.god. od predsjednika Udruge za civilne alternative i etničke odnose – Vukovar, organizacije koja pruža pomoć oštećenim strankama u većem broju sudskih postupaka.

⁸⁰ Predmeti International Lex – Banja Luka

2.6. Statusna pitanja izbjeglica i povratnika

Bosna i Hercegovina

Članice mreže RPPP uočile su problem reguliranja statusa onih lica koja su u BiH izbjegla s teritorije Kosova i Metohije.

Pravo na identifikacioni dokument raseljenim osobama iz Srbije i Crne Gore sa posljednjim prebivalištem na Kosovu i Metohiji regulisano je Uputstvom o produženju statusa privremenog prihvata u Bosni i Hercegovini. Međutim, uslovi neophodni za utvrđivanje statusa iz kojeg proizlazi pravo na izdavanje identifikacionog dokumenta nisu do kraja ostvareni. Stoga je nužno ažurirati evidencije, dovršiti re-registriranje i utvrđivanje statusa, te izdati identifikacione dokumente.

Srbija

Najviše problema u vezi sa statusnim pitanjima izbjeglica i prognanika u Srbiji pojavilo se tokom postupka registracije i revizije izbjegličkog statusa koji je završen u januaru 2005. godine.

Iz velikog broja žalbi⁸¹ na prvostepena rješenja o ukidanju izbjegličkog statusa, kao i iz činjenice da postupak revizije još uvijek nije u potpunosti završen, a što za posledicu ima nemogućnost preciznog utvrđivanja broja osoba sa službeno priznatim statusom izbjeglice u Republici Srbiji, može se zaključiti da cjelokupni postupak revizije nije temeljito proveden te da se nisu koristile pouzdane baze podataka.

Kroz rad na pružanju pravne pomoći izbjeglicama članice mreže RPPP utvrdile su da je nepostojanje pouzdanih baza podataka jedan o najčešćih razloga za donošenje, očito, neosnovanih rješenja o ukidanju izbjegličkog statusa čime se izbjeglice dovode u izuzetno ranjivu poziciju i uslijed čega im se krše neka od osnovnih ljudskih prava.

Kao osnov ukidanja izbjegličkog statusa najčešće se navodi povratak izbjeglice u državu svog porijekla. Prema međunarodnim instrumentima za zaštitu izbjeglica⁸², jedan od razloga za ukidanje statusa izbjeglice je, između ostalog, i činjenica da je osoba ponovo zatražila zaštitu zemlje svog državljanstva. Iako je velika većina osoba kojima je priznat status izbjeglice u Republici Srbiji u međuvremenu ishodovala potvrdu o državljanstvu i/ili osobne dokumente zemlje porijekla, ukoliko se želi isključiti proizvoljnost u postupanju nadležnih organa, ta činjenica sama za sebe ne bi trebala po automatizmu i bez uzimanja u obzir svih relevantnih okolnosti služiti kao jedina osnova za ukidanje izbjegličkog statusa. Naime, međunarodni principi pri određivanju činjenice da li se neka osoba stavila pod zaštitu zemlje svog državljanstava uzimaju u obzir izraženu namjeru i dobrovoljnost tog čina kao osnovnu odrednicu, dok nemali broj izbjeglica iz Republike Hrvatske koji trenutno borave u Republici Srbiji nije ishodovala dokumente zemlje porijekla s namjerom da se stavi pod zaštitu vlasti Republike Hrvatske, nego je to bio uslov za pristup određenim pravima bilo u zemlji porijekla ili u zemlji u kojoj su našli utočište.

Članice mreže RPPP iz Srbije su tokom 2005. i 2006. godine bile angažirane u izradi žalbi i tužbi u vezi s negativnim rješenjima donijetim nakon obavljene registracije izbjeglica u Republici Srbiji. Žalbeni postupak još uvijek nije završen u mnogim slučajevima, a brojni su

⁸¹ Oko 11.000

⁸² Čl.1 C (1) Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine

postupci i pred Vrhovnim sudom Srbije. Praćenje predmeta u prethodnom razdoblju upućuje na praksu Vrhovnog suda Srbije kojom se u pravilu poništavaju rješenja drugostupanjskog organa⁸³, obrazlažući poništavanje rješenja razlozima formalno-pravne prirode, odnosno da niži organi prilikom odlučivanja o pravu nisu poštovali pravila upravnog postupka. Kao razlog poništenja drugostupanjskih rješenja Vrhovni sud u obrazloženju presuda najčešće navodi da su rješenja donijeta u skraćenom postupku, ukazujući prvostupanjskom organu⁸⁴ i tuženom drugostupanjskom organu da rješenja nisu mogla biti donijeta u skraćenom postupku, već da je izbjeglicama trebalo omogućiti učešće u postupku i njihovo izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima od značaja za donošenje rješenja.

Nakon završetka procesa registracije izbjeglica i revizije izbjegličkog statusa pojavili su se mnogi problemi vezani za pristup pojedinim pravima na osnovu činjenice posjedovanja izbjegličkog statusa:

- problem ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu u pojedinim lokalnim samoupravama;
- problem gubitka mogućnosti za podnošenje zahtjeva za prijem u državljanstvo Republike Srbije uz olakšavajuće uvjete propisane za izbjeglice, a u slučajevima kada je rješenje o gubitku statusa izbjeglice postalo konačno.

Određen broj osoba kojima je u postupku revizije status izbjeglice potvrđen u nekim se lokalnim samoupravama susreće s problemom ishodovanja identifikacionih dokumenata tj. novih izbjegličkih legitimacija jer nema ili nije u stanju pribaviti jedinstveni matični broj građana (JMBG), što je ujedno i razlog za uskraćivanje prava na ostvarivanje zdravstvene zaštite.

Postojeća praksa u postupcima odlučivanja o potvrđivanju izbjegličkog statusa ukazuje na proizvoljnost u postupanju državnih organa prilikom donošenja odluka, a to znači u postupcima bez saslušanja stranke i bez detaljno obrazloženih rješenja koja uzimaju u obzir okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

Ilustrativan primjer u tom smislu je slučaj R.Ž. iz Siska. Gospodinu R.Ž. ukinut je izbjeglički status rešenjem Komesarijata za izbeglice Republike Srbije od 28. januara 2005. godine sa obrazloženjem da "imenovani-a nije prijavio-la promene koje su nastupile od priznanaja svojstva izbeglog-prognanog lica jer se vratio u državu svog prebivališta". Na donijeto rešenje R.Ž. je uložio žalbu povjereniku za izbjeglice opštine Voždovac na dan 24.06.2005 jer mu je navedeno rešenje uručeno 21.06. 2005.(rešenjem je propisan rok za ulaganje žalbe koji je 15 dana od dana prijema rešenja). Istovremeno u prilog tvrdnji R.Ž. da se nije vratio u državu svog prebivališta govori podatak da Projekt građanskih prava iz Siska, kao organizacija članica mreže RPPP, zastupa oca R.Ž. u sporu za povrat nelegalno zauzete imovine i poslovnog prostora u Sisku, Republika Hrvatska, a navedena imovina se nalazi na istoj adresi na kojoj je R.Ž. imao prebivalište u Republici Hrvatskoj prije rata. Spor je pokrenut 1999. godine i još uvijek nije okončan.

⁸³ Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije

⁸⁴ Komesarijat za izbjeglice Republike Srbije

2.7. Pitanja ostvarivanja prava na lokalnu integraciju izbjeglica

Hrvatska

Osnovni problem vezan za lokalnu integraciju izbjeglica predstavlja nepostojanje relevantnog pravnog okvira za ostvarivanje tog prava. Nadalje, specifičan problem predstavlja i netransparentnost postupaka kojima se odlučuje o gubitku statusa izbjeglice u Republici Hrvatskoj.

Srbija

Srbija tek 2002. godine, gotovo 11 godina od pojave masovnog izbjeglištva na njenom teritoriju, usvaja Nacionalnu strategiju za rješavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica. Strategija, između ostalog, opisuje postojeće stanje, definira ciljeve te razrađuju mjere i aktivnosti koje su Vlada Republike Srbije i druge nadležne državne institucije dužne preduzeti u vezi s integracijom izbjeglica u Srbiji. Četiri godine od usvajanja Nacionalne strategije može se konstatirati tek mali pomak u postizanju njenih ciljeva i provođenju mjera i aktivnosti usmjerenih na lokalnu integraciju izbjeglica. Jedan od značajnih razloga zbog kojih Strategija nije zaživjela u praksi leži u činjenici da se ona, gotovo u cijelosti, oslonila na međunarodne izvore financiranja.

Naturalizacija izbjeglica u Srbiji olakšana je nakon usvajanja izmjena i dopuna Zakona o jugoslovenskom državljanstvu iz 2001. godine, koji je izbjeglicama omogućio da pravo na dvostruko državljanstvo, odnosno da dobiju državljanstvo Srbije i zadrže državljanstvo druge republike bivše SFRJ iz koje su izbjegli ili bili prognani. Odredbu o dvostrukom državljanstvu sadrži i Zakon o državljanstvu Republike Srbije⁸⁵ iz 2004. godine. Velike probleme pri podnošenju zahtjeva za prijem u državljanstvo Republike Srbije imaju izbjeglice kojima je pravosnažno prestao izbjeglički status u Republici Srbiji, a u međuvremenu nisu ishodovali lične dokumente države porijekla. Da bi podnijeli zahtjev za prijem u državljanstvo RS, Oni moraju prvo pribaviti nove dokumente države porijekla, što za neke predstavlja objektivan problem.

Da bi proces lokalne integracije izbjeglica bio efikasno proveden potrebno je uspostaviti međuresorsku koordinaciju između relevantnih ministarstava u rješavanju brojnih preostalih pitanja i problema vezanih za integraciju izbjeglica u Srbiji. Naime, zbog neusklađenosti djelovanja i nepostojanja međuresorske suradnje izbjeglice su suočene s nemogućnošću s brojnim problemima uključujući:

- ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu;
- rješavanje statusnih pitanja;
- ostvarivanje pune slobode kretanja;
- rješavanje nekih imovinsko-pravnih odnosa;
- zapošljavanje i ostvarivanje prava iz radnog odnosa;
- ostvarivanje prava iz socijalnog i mirovinsko-invalidskog osiguranja;
- ostvarivanje prava iz oblasti obrazovanja i zaštite djece...

Drastičan primjer iz prakse – slučaj prognanika D.O. iz Dabašnice, općina Donji Lapac, Hrvatska – ukazuje na svu ozbiljnost situacije s kojom se, zbog navedenih nedostataka, izbjeglice u Srbiji mogu suočiti. Prognaniku D.O., s privremenim utočištem u Bačkom

⁸⁵ "Službeni glasnik RS", br. 135/2004 od 29. decembra 2004. godine

Gračacu, uskraćeno je pravo na adekvatnu i zbog prirode bolesti blagovremenu medicinsku pomoć, čime mu je zbog ozbiljno narušenog zdravstvenog stanja u pitanje dovedeno čak i pravo na život. Naime, D.O boluje od kancera i već se duže vremena liječi. Nakon operacije propisana mu je radioterapija (zračenje) u Institutu u Sremskoj Kamenici. U navedenoj zdravstvenoj ustanovi odbijena mu je primjena zračenja, osim ako to sam plati, uz obrazloženje da nema jedinstvenog matičnog broja građana u izbjegličkoj legitimaciji. Niti nova izbjeglička legitimacija, niti ovjerena zdravstvena knjižica nisu bili dovoljni za besplatnu terapiju. Zbog teške bolesti izbjegla osoba nije mogla putovati u Hrvatsku da bi ishodila potvrdu/uvjerenje o JMBG, a u to vrijeme se takva potvrda/uvjerenje nije moglo u Hrvatskoj ishoditi putem punomoćnika. Problem nije bilo moguće riješiti na način predviđen svojevremenim tumačenjem Ministarstva zdravlja Republike Srbije o načinu izdavanja uputa i recepata licima koja nemaju jedinstveni matični broj građana. Rješenje je pronađeno ukidanjem statusa izbjeglice, hitnom prijemu u državljanstvo Republike Srbije, određivanjem JMBG, prijavom Nacionalnom birou za zapošljavanje i, po tom osnovu, korištenjem zdravstvene zaštite. Međutim, dugotrajnost u iznalaženju rješenja prouzročilo je veliku i bespotrebnu patnju za navedenu osobu, a što se može smatrati i okrutnim i nehumanim postupanjem.

Bosna i Hercegovina

Lokalnu integraciju izbjeglica otežava nepostojanje odredbi o olakšanom stjecanju državljanstva BiH naturalizacijom u pozitivnim propisima. Unatoč Sporazumu o dvojnem državljanstvu još uvijek je neusaglašeno zakonodavstvo, a posebno praksa koja onemogućava pristup državljanstvu.

Iako je pravo izbora drugog prebivališta potvrđeno i entitetskim zakonima, integraciju raseljenih lica otežava nepostojanje podzakonske regulative koja uređuje pristup ovom pravu.