

## BIJELA KNJIGA

### o statusnim i imovinskim pitanjima građana nastalim kao rezultat raspada Jugoslavije u zemljama potpisnicama Daytonskog sporazuma, s preporukama za njihovo rješavanje

#### *Uvodne napomene*

U okviru ciljeva utvrđenih u svojoj misiji, Igmanska inicijativa u svom programu za nadolazeći period, navodi niz ključnih aktivnosti koje se odnose na pronalaženje trajnih rješenja problema imovinskih i statusnih prava građana u državama potpisnicama Daytonskog sporazuma.

Igmanska inicijativa polazi od stajališta da se jedino efikasnim rješavanjem pojedinih otvorenih pitanja između zemalja Daytonskog sporazuma može ubrzati daljnja normalizacija njihovih odnosa i proces EU integracija.

Nakon početka procesa demokratizacije zemalja Daytonskog sporazuma do kojeg je došlo početkom prošlog desetljeća, počelo je i rješavanje niza problema koji su opterećivali međusobne odnose. Na mnogim područjima došlo je do međusobnog usuglašavanja zakonodavstva i njegove harmonizacije s europskim zakonodavstvom, potpisan je niz bilateralnih ugovora i dobar dio pitanja se počeo rješavati u praksi. To je doprinijelo i popravljaju međusobnih odnosa i unapređivanju međusobne suradnje.

I pored toga, ostao je neriješen jedan broj otvorenih pitanja, među kojima su i statusna i imovinska pitanja. Postoji više razloga za ovakvu situaciju. Prvi leži u činjenici da je ovo pitanje usko vezano za rješavanje problema povratka izbjeglica i raseljenih osoba, za što u pojedinim zemljama nije postojalo dovoljno političke volje.

Ovaj projekt se odvija u znaku značajnih regionalnih aktivnosti oko traženja trajnih rješenja za izbjeglice i raseljene osobe, odnosno građane u zemljama Daytonskog sporazuma koji su tijekom raspada SFRJ i ratnih sukoba u ovoj regiji bili pogođeni najtežim i najmasovnijim oblicima kršenja temeljnih ljudskih prava. Na inicijativu Europske komisije, OESS-a i UNHCR-a, predstavnici država u regiji: Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija i Crna Gora, usvojili su, u siječnju 2005., Sarajevsku deklaraciju kojom su se obvezali da će omogućiti proces povratka ili lokalne integracije izbjeglica i raseljenih osoba u njihovim zemljama te dogovorili zajedničke aktivnosti i uzajamnu suradnju. Međutim, usprkos dodatnim poticajima i inicijativama međunarodne zajednice, malo je napretka ostvareno u procesu provedbe Sarajevske deklaracije, koji je imao za cilj okončanje procesa povratka izbjeglica u regiji do kraja 2006. godine.

Važan poticaj procesu zatvaranja izbjegličke krize na prostoru Zapadnog Balkana predstavlja i *usvajanje Zajedničke deklaracije o okončanju raseljavanja i osiguranju trajnih rješenja za ugrožene izbjeglice i interno raseljene osobe*, koju su usvojili ministri vanjskih poslova BiH, Crne Gore, Hrvatske i Srbije 7. studenog 2011. godine u Beogradu. Sastavni dio ove deklaracije jest *Zajednički regionalni višegodišnji program* koji je usmjeren na osiguranje trajnih rješenja za najugroženije izbjeglice i interno raseljene osobe, a za čiju realizaciju je vrlo važna *donatorska konferencija*, koja je održana 24. travnja 2012. godine u Sarajevu. Zajednička deklaracija ističe značaj punog poštivanja prava izbjeglica i interno raseljenih

osoba, kao i obvezu vlada ovih zemalja da zaštite i unaprijede njihova prava, te u vezi s tim podsjeća na načela za trajno rješavanje izbjegličke krize utvrđena Sarajevskom deklaracijom od 31. siječnja 2005. godine.

Svrha ovog projekta i uopće djelovanja organizacija civilnog društva okupljenih u Igmanskoj inicijativi i jest da u odnosima tzv. konfliktnog partnerstva s nacionalnim vlastima doprinese uspostavljanju europskih vrijednosti u ovoj regiji, prije svega, polazeći od toga da su ljudska prava temelj na kojem počivaju te vrijednosti i na kojima počiva Europska unija. Zato je djelotvorna, sveobuhvatna i pravedna strategija za trajno rješavanje i izbjegličkog problema u ovoj regiji samo ona koja se zalaže za dosljedno poštivanje ljudskih prava izbjeglica i raseljenih osoba, koja su kao i sva druga ljudska prava univerzalna vrijednost i uvjet za suradnju svih država, a to znači da politika ne može biti iznad ljudskih prava, niti pak ona mogu biti predmet kompromisa ili se koristiti za međunarodnu političku trgovinu. Polazeći od toga, za očekivati je da će i predstojeća donatorska konferencija osnažiti borbu za ljudska prava izbjeglica i raseljenih osoba kroz konkretnu podršku vladama zemalja Daytonskog sporazuma da zaštite i unaprijede njihova prava, izbjegavajući da se rješavanje izbjegličkog problema svede samo na humanitarnu razinu.

Hitnosti i nužnosti rješavanja statusnih i imovinskih pitanja građana u zemljama Daytonskog sporazuma doprinosi i činjenica da se rješavanje ovog problema nikako ne smije svesti samo na izbjegle i raseljene osobe, već i na osobe koje su u raznim okolnostima tijekom postojanja SFRJ stjecale ova prava. Naime, jedan broj građana SFRJ je stjecao ova prava rođenjem, boravkom, imovinom, radom i dr. u tada zajedničkoj državi (u nekoj od republika) u kojoj su imali jednak pravni položaj, ista prava i dužnosti kao i državljani republike u kojoj su imali prebivalište, a sada im je otežan ili onemogućen pristup stečenim i drugim pravima.

Kako bi se ovaj problem trajno riješio, postalo je jasno da je nužno intenzivirati regionalnu suradnju u cilju postizanja pravednog i sveobuhvatnog rješenja za sve ugrožene građane četiri zemlje, uz napomenu da bi to itekako doprinijelo daljem unapređenju dobrosusjedskih odnosa i regionalnoj stabilnosti, kao i uzajamnoj podršci u procesu europskih integracija.

**Opći cilj projekta** koji proizlazi iz strateških opredjeljenja i programa Igmanske inicijative je doprinos normalizaciji odnosa između zemalja potpisnica Daytonskog sporazuma kroz trajno rješavanje statusnih i imovinskih prava građana svih država potpisnica.

Očita prednost Igmanske inicijative u ostvarivanju ovakvog cilja je svakako sposobnost da u njegovu realizaciju uključi ključne političke lidere u regiji i okupi stručnjake iz vladinog i nevladinog sektora iz sve četiri zemlje.

Igmanska inicijativa također ima kapacitete za pokretanje široke medijske kampanje kako bi se rezultati i rad na projektu distribuirali velikom broju medija i javnosti u sve četiri zemlje potpisnice Daytonskog sporazuma.

Konkretan problem na čije će rješavanje biti usmjerene projektne aktivnosti jesu prepreke i teškoće građana u rješavanju statusnih i imovinskih pitanja do kojih je došlo raspadom nekadašnje Jugoslavije.

*Ratko Bubalo*  
*Predsjednik Upravnog odbora*  
*Humanitarnog centra za integraciju i toleranciju*

## *Statistički okvir*

Izbjeglice su najbrojnija kategorija ljudi koja ima otežan pristup svojim statusnim i imovinskim pravima, ali se problem nikako ne bi smio svesti samo na službene podatke o broju izbjeglih i raseljenih osoba.

U **Bosni i Hercegovini** je više od polovice stanovnika, odnosno oko 2,2 milijuna osoba, raseljeno ili izbjeglo iz svojih domova tijekom rata, od 1992. do 1995. godine. Od ovog broja, oko 1,2 milijuna osoba potražilo je izbjegličku zaštitu u preko 100 zemalja širom svijeta, a oko milijun ih je raseljeno unutar BiH. U službenim statistikama registrirano je preko milijun povrataka u BiH. Od ukupno 1.032.895 evidentiranih povrataka, 585.759 ili 56,7% odnosi se na povratak raseljenih osoba, a preostalih 447.136 ili 43,3% na povratak izbjeglica.<sup>1</sup> U Federaciju BiH se vratilo 741.006 osoba, u Republiku Srpsku 268.207, a u okrug Brčko 21.074 osobe. Prema nacionalnoj strukturi 639.014 povratnika su Bošnjaci, 253.107 Srbi a 132.677 Hrvati, a među povratnicima je i 8.097 ostalih.

Više od polovine izbjeglih i raseljenih osoba još uvijek se nisu vratili u svoje domove, a procjenjuje se da izvan Bosne i Hercegovine trenutačno boravi još oko 400.000 izbjeglih osoba iz perioda 1992 - 1995. godine. Većina od njih je integrirana u zemljama prihvata, međutim preostalo je oko 65.000 izbjeglih osoba iz BiH koje još uvijek trebaju trajna rješenja, od kojih gotovo tri četvrtine (75%) borave u susjednim zemljama u regiji.

U BiH je evidentirano oko 470.000 *tzv. manjinskih povrataka*. Povratničku populaciju, naročito onu *tzv. manjinskih povratnika*, uglavnom čine stare osobe. Prema procjeni Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, stopa *tzv. manjinskih povrataka* izračunata je na temelju pretpostavljenog broja osoba koje su napustile svoja predratna prebivališta u odnosu na broj povratnika, u FBiH je 32% (povratnici srpske nacionalnosti), a u RS je 30%, pri čemu je stopa povrataka Bošnjaka u RS 36,6%, a Hrvata 9,6%. Prema dostupnim podacima, u Bosni i Hercegovini je u statusu više od 100.000 interno raseljenih osoba za koje je potrebno prioritarno pronaći trajna i održiva rješenja. Mnogi od tih ljudi su krajnje ugroženi, traumatizirani i žive u nehumanim uvjetima u raseljenju. Oko 2.700 obitelji još uvijek živi u kolektivnim oblicima zbrinjavanja u BiH i približno toliko u mjestima povratka živi bez električne energije.

U Bosni i Hercegovini boravi 6.941 registriranih izbjeglica iz Hrvatske, od kojih većina na teritoriju Republike Srpske (u periodu 1991-1995. godine, BiH je primila između 40.000 i 45.000 izbjeglica iz Republike Hrvatske, od kojih se većina formalno integrirala u BiH).

Budući da veliki broj općina ne raspolaže podacima o stvarno realiziranim povratcima, niti vodi takve statistike, stvarni rezultati povratka će se moći analizirati tek kada bude izvršen popis stanovništva.

U **Republici Hrvatskoj**, prema procjenama UNHCR-a, između 1991. i 1992. godine bilo je raseljeno oko 550.000 osoba. U isto vrijeme, zemlja je primila oko 400.000 izbjeglica iz Bosne i Hercegovine, a od toga je oko 120.000 izbjeglica iz Bosne i Hercegovine (uglavnom hrvatskog porijekla) steklo hrvatsko državljanstvo. Na dan 31.12.2011. u Hrvatskoj je, prema podacima UNHCR-a, bilo 513 izbjeglica iz BiH i 2.059 interno raseljenih osoba. Prema

---

<sup>1</sup> Mario Nenadić, pomoćnik ministra za ljudska prava i izbjeglice BiH, izjava za „Politiku“, 1. travanj 2012. <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/povratak-srba/BiH-Zavrshen-proces-teritorijalne-homogenizacije.lt.html>

podacima UNHCR misije u Republici Hrvatskoj iz prosinca 2011. godine<sup>2</sup>, u Hrvatskoj je formalno registrirano 132.608 povratnika srpske nacionalnosti (od ukupno preko 400.000 izbjeglih Srba). Od tog broja, iz Srbije i Crne Gore vratilo se 93.012 izbjeglica, a iz BiH njih 14.656. Vratilo se i 24.940 interno raseljenih osoba srpske nacionalnosti iz drugih dijelova Hrvatske.

Prema studiji o održivosti povratka manjina u Hrvatskoj iz 2011. godine, koju je naručio UNHCR<sup>3</sup>, na području Hrvatske u trenutku provođenja istraživanja (2010.g.) „relativno trajno prebiva oko 38 posto registriranih povratnika, izvan zemlje nekih 45 posto, a da je približno 17 posto osoba iz uzorka umrlo“. Povratnici su uglavnom starije osobe (30% povratnika starije je od 65, a 45% od 55 godina), nižeg stupnja obrazovanja, koje se vraćaju uglavnom u ruralna mjesta. Stopa službene nezaposlenosti u povratničkoj populaciji doseže do 68%, što je za oko 2,6 puta više od prosječne stope službene nezaposlenosti u četiri županije u kojima živi većina povratnika. Istraživanje na terenu koje su zajednički proveli UNHCR i Komesarijat za izbjeglice Republike Srbije 2008. godine pokazalo je da tek 5% izbjeglica još uvijek razmatra mogućnost repatrijacije.<sup>4</sup>

U **Republici Srbiji**, prema podacima sa prvog popisa izbjeglica 1996. godine, boravilo je 537.937 izbjeglica (44% iz Bosne i Hercegovine, 54% iz Hrvatske) i 79.791 ratom ugrožena osoba. Broj izbjeglica iz republika bivše SFRJ u Republici Srbiji smanjio se za preko 85% u periodu između 1996. i 2012. godine, a došlo je i do promjene strukture izbjeglica s obzirom na zemlju njihovog porijekla. Na svjetski dan izbjeglica 20. lipnja 2012. godine Komesarijat za izbjeglice Republike Srbije objavio je podatak da u Republici Srbiji boravi 66.408 osoba sa statusom izbjeglice, od toga je 49.917 ili 75% iz Hrvatske, a 16.414 ili 25% iz Bosne i Hercegovine.<sup>5</sup> Podatak da se učešće izbjeglica iz BiH u ukupnom broju izbjeglica u Srbiji smanjilo sa 44% na 25%, a učešće izbjeglica iz Hrvatske u ukupnom broju izbjeglica u Srbiji povećalo sa 54% na 75%, između ostalog, pokazuje da je lakši pristup pravima izbjeglicama u BiH nego u Hrvatskoj i da se povratak izbjeglica iz Srbije u BiH odvijao i da se i dalje odvija s manje prepreka i teškoća u odnosu na povratak u Republiku Hrvatsku.

Prema podacima Komesarijata za izbjeglice Republike Srbije od 1. srpnja 2012. godine, u Republici Srbiji postoji još 37 kolektivnih centara u kojima boravi 553 izbjeglice i 2.376 interno raseljene osobe (ukupno 2.929 osoba).<sup>6</sup> Od ukupnog broja kolektivnih centara na teritoriji Srbije van Kosova i Metohije nalazi se 24 kolektivna centra sa 2.405 osoba, dok je na teritoriji Kosova i Metohije 13 kolektivnih centara sa 524 smještene osobe. Oko 20 posto izbjeglica je riješilo stambeno pitanje, dok su ostali nastanjeni u privatnom smještaju.

Prema podacima Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica Crne Gore iz lipnja 2012. godine u **Crnoj Gori** boravi 3.412 raseljenih osoba (RL) iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> [http://www.unhcr.hr/images/stories/news/stats/docs/2\\_2012/unhcr\\_statistical\\_report\\_december\\_2011.pdf](http://www.unhcr.hr/images/stories/news/stats/docs/2_2012/unhcr_statistical_report_december_2011.pdf)

<sup>3</sup> Manjinski povratak u Hrvatsku – studija otvorenog procesa, autori: Milan Mesić i Dragan Bagić, nakladnik UNHCR 2011.

<sup>4</sup> Republika Srbija, Komesarijat za izbjeglice, Stanje i potrebe izbjegličke populacije u Republici Srbiji, prosinac 2008., Komesarijat za izbjeglice, [www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs)

<sup>5</sup> <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=1788&date=0>

<sup>6</sup> <http://www.kirs.gov.rs/articles/centri.php?lang=SER>

<sup>7</sup> [http://www.zzzi.co.me/index\\_files/Statistika.htm](http://www.zzzi.co.me/index_files/Statistika.htm)

Sve ove osobe, sukladno izmijenjenom Zakonu o strancima, imaju mogućnost stjecanja prava na stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori. Do sada je za status stranca sa stalnim boravkom apliciralo 7.200 raseljenih i interno raseljenih osoba, a riješeno je do sada oko 4.300 zahtjeva, a za privremeni boravak se prijavilo 340 raseljenih i interno raseljenih osoba, a riješeno je do sada 90 zahtjeva. Rok za podnošenje zahtjeva za stjecanje ovih statusa produžen je do kraja ove godine.

Sumirajući navedene službene podatke evidentirane od strane državnih organa i UNHCR-a, možemo zaključiti da će projektne aktivnosti indirektno biti usmjerene prema ciljnoj grupi od preko 180.000 osoba koje su u formalnom statusu izbjeglih i raseljenih osoba, kao krajnjih korisnika rezultata ovog projekta. Stvarna brojka krajnjih korisnika je nekoliko puta veća s obzirom na to da postoji značajan broj građana, koji više nisu u statusu izbjeglih, raseljenih ili prognanih osoba ili nikad nisu bili u tom statusu, a koji imaju statusne probleme ili, pak, probleme u vezi s ostvarivanjem prava na mirovinu, imovinu i drugih stečenih prava, jer su u određenom periodu u bivšoj Jugoslaviji živjeli i radili u nekoj od drugih republika, stekli imovinu u njima i dr.

Ovaj izvještaj ne obuhvaća i probleme preko 220,000 raseljenih osoba s Kosova koje su našle utočište u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji jer je pretpostavka za to, između ostalog, i sudjelovanje i doprinos nevladinih organizacija s Kosova u realizaciji ovog projekta, kao i specifičnost i kompleksnost same problematike koja zahtijeva dodatnu i sveobuhvatnu stručnu ekspertizu.

Konkretni problemi građana na koje će rezultati projekta djelovati su:

## ***I. Statusni problemi građana***

Uređivanje pitanja državljanstva u osamostaljenim državama bivše SFRJ ima veliki utjecaj na život građana, a posebno izbjeglih osoba i drugih raseljenih osoba na ovim prostorima, i to, prije svega, na mogućnost pristupa njihovim temeljnim ljudskim pravima.

Državljanstvo je jedno od temeljnih ljudskih prava zajamčeno člankom 15. Opće deklaracije UN-a o ljudskim pravima iz 1948. godine.<sup>8</sup> Ono se često definira kao pravo da se imaju prava, tj. državljanstvo je pravni temelj za ostvarivanje mnogih drugih ljudskih prava. Stoga i suvereno pravo svake države da propisuje uvjete i postupak za stjecanje i prestanak državljanstva nije apsolutno i neograničeno, već se pri tom moraju poštivati i određeni standardi međunarodnog prava sadržani u međunarodnim konvencijama, međunarodnom običajnom pravu i načelima prava koja su opće priznata u odnosu na državljanstvo.

Načela utvrđena u Vijeću Europe i odgovarajućim međunarodnim konvencijama osnova su za rješavanje pitanja državljanstva u državama nasljednicama SFRJ, dogovaranja i međusobnog sporazumijevanja između država bivše SFRJ, usklađivanja interesa država i interesa čovjeka, pojedinca, a posebno poštivanja stečenih prava građana bivše SFRJ.

### ***1. Usuglasiti pravo državljanstva država Daytonskog sporazuma s novim međunarodnim pravilima o državljanstvu***

Od bitnog značaja za rješavanje statusnih i imovinskih pitanja građana nastalih kao rezultat raspada Jugoslavije jest i usuglašavanje propisa o državljanstvu i drugih relevantnih propisa država Daytonskog sporazuma, između ostalih, i sa slijedećim europskim i međunarodnim konvencijama:

- a) *Europskom konvencijom o državljanstvu iz 1997.*
- b) *Konvencijom Vijeća Europe o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država iz 2006.*
- c) *Konvencijom o smanjenju broja osoba bez državljanstva iz 1961.*
- d) *Europskom konvencijom o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini iz 1992.*
- e) *Međunarodnom konvencijom o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji iz 1990.*
- f) *Europskom konvencijom o pravnom položaju radnika migranata iz 1977.*

a) Vijeće Europe je 1997. godine usvojilo *Europsku konvenciju o državljanstvu* koja je obvezni pravni instrument za države članice Vijeća Europe.

Od zemalja Daytonskog sporazuma *Europsku konvenciju o državljanstvu* su ratificirale **Bosna i Hercegovina** („Službeni glasnik BiH – dodatak Međunarodni ugovori“, br. 2/08) i **Crna Gora** („Službeni list Crne Gore – Međunarodni ugovori“, br. 2/10), a Hrvatska i Srbija to još nisu učinile.

---

<sup>8</sup> ...“proglasenjem prava svakog na državljanstvo i njegovim uvršćivanjem u *corpus* ljudskih prava, naglasak na diskrecijskom pravu države je ‘pomaknut’ u korist čovjeka, subjekta prava na državljanstvo.” (Vida Čok, *Pravo na državljanstvo*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999, str. 19.)

Europska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI)<sup>9</sup> u svom drugom izvještaju o **Hrvatskoj**, usvojenom 15.12.2000. godine, preporučila je hrvatskim vlastima da potpišu i ratificiraju Europsku konvenciju o državljanstvu. U svom trećem izvještaju o Hrvatskoj, usvojenom 17. prosinca 2004. godine, ECRI konstatira da je „Hrvatska potpisala Konvenciju i hrvatske vlasti su dale na znanje da bi trebala uslijediti ratifikacija.“ ECRI požuruje hrvatske vlasti i preporučuje im da što je prije moguće zaključe proces ratifikacije Europske konvencije o državljanstvu.<sup>10</sup>

U Izvještaju saborskog Odbora za zakonodavstvo o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu, s Konačnim prijedlogom zakona, P. Z. br. 913 sa 139. sjednice održane 26. listopada 2011., „posebno se ukazuje da kako važeći Zakon, tako i ovaj Prijedlog njegovih izmjena i dopuna, nije u potpunosti usklađen s europskim konvencijama posebno onom o državljanstvu, ali i onom o smanjenju broja građana bez državljanstva, što, uključujući i prethodne primjedbe, ukazuje na potrebu da se utvrdi i donese novi cjeloviti Zakon o hrvatskom državljanstvu.“

ECRI u svom prvom izvještaju o **Srbiji**, usvojenom 14. prosinca 2007. godine, konstatira da Srbija nije ratificirala Europsku konvenciju o državljanstvu te joj preporučuje da je, što je prije moguće, ratificira. U svom Izvještaju, usvojenom 23. ožujka 2011. (četvrti ciklus monitoringa) ECRI podsjeća da je u svom prvom izvještaju preporučila Srbiji da ratificira Europsku konvenciju o državljanstvu, te konstatira da to još nije učinjeno. Srpske vlasti su obavijestile ECRI da u načelu, nemaju primjedbi na ratifikaciju ove konvencije. ECRI ponovo preporučuje Srbiji da, što je prije moguće, ratificira Europsku konvenciju o državljanstvu.

b) Vijeće Europe je 19. svibnja 2006. godine usvojilo *Konvenciju o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država*, kao sveobuhvatan međunarodni instrument o državnoj sukcesiji i izbjegavanju apatridnosti, koji se treba tumačiti i primjenjivati u duhu načela Europske konvencije o državljanstvu.

**Crna Gora** je dosad jedina od država potpisnica Daytonskog sporazuma koja je ratificirala Konvenciju Vijeća Europe o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država iz 2006. godine (“Službeni list Crne Gore – Međunarodni ugovori“, br. 2/10).

c) Obilježavajući, 30. kolovoza 2011. godine, 50. godišnjicu usvajanja *Konvencije o smanjenju broja osoba bez državljanstva od 1961. godine*, UNHCR, koji ima mandat

---

<sup>9</sup> Europsku komisiju protiv rasizma i netolerancije (ECRI) osnovalo je Vijeće Europe. Komisija je nezavisno tijelo za praćenje stanja ljudskih prava koje je specijalizirano za pitanja rasizma i netolerancije. Sastavljena je od nezavisnih i nepristranih članova koji se biraju na temelju svog moralnog autoriteta i priznate stručnosti u domeni borbe protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije. U okviru svojih statutarnih aktivnosti, ECRI provodi monitoring za svaku pojedinačnu zemlju, pri čemu analizira situaciju u svakoj od država članica u pogledu rasizma i netolerancije i formuliira sugestije i prijedloge za rješavanje uočenih problema.

<sup>10</sup> Prijedlog Zakona o potvrđivanju Europske konvencije o državljanstvu bio je na dnevnom redu 19. sjednice Hrvatskog sabora koja se održavala u ožujku i travnju 2006. godine. Prijedlog je bio raspravljen i prihvaćen na sjednici saborskog Odbora za zakonodavstvo 24. siječnja 2006. godine, na sjednici saborskog Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina 31. siječnja 2006. godine i na sjednici saborskog Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost 24. siječnja 2006. godine. Međutim, Vlada RH, kao predlagatelj zakona, je dana 21. veljače 2006. godine povukla prijedlog zakona iz saborske procedure. Ministarstvo unutarnjih poslova u odgovoru na pitanje Građanskog odbora za ljudska prava iz Zagreba od 24. veljače 2012. godine navodi da „nema saznanja o mogućem ponovnom pokretanju postupka potvrđivanja Europske konvencije o državljanstvu u zakonodavnoj proceduri u Republici Hrvatskoj“.

sprečavanja nastanka apatridije, pokrenuo je kampanju kako bi skrenuo pažnju na ovaj, često zanemaran, problem s ciljem smanjenja broja osoba bez državljanstva širom svijeta. S tim ciljem on potiče nacionalne vlasti, koje to još nisu učinile, da što prije ratificiraju i primjenjuju ovu konvenciju.

U **Bosni i Hercegovini** se primjenjuje Konvencija o smanjenju broja osoba bez državljanstva iz 1961. godine (Aneks I Ustava BiH - Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati). **Hrvatska** je ratificirala Konvenciju o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, na sjednici Hrvatskog sabora 27. svibnja 2011. godine („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 8/2011), a stupila je na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 21. prosinca 2011. godine. **Srbija** je ratificirala Konvenciju o smanjenju broja osoba bez državljanstva, na sjednici Narodne skupštine Republike Srbije 18. listopada 2011. godine ("Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 8/2011 od 19.10.2011. godine).

Crna Gora još nije ratificirala ovu konvenciju.

d) *Europska konvencija o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini iz 1992. godine* ističe načelo postepenog priznavanja građanskih i političkih prava stranim državljanima koji imaju pravo boravka, uključujući i pravo glasa.

**Niti jedna** od zemalja Daytonskog sporazuma nije ratificirala ovu konvenciju.

**Hrvatska** je obavijestila ECRI da prati stanje vezano uz Europsku konvenciju o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini te da će njihova odluka o potpisivanju i ratificiranju ovog dokumenta ovisiti o razvoju situacije.<sup>11</sup>

U svom Izvještaju o **Crnoj Gori**<sup>12</sup>, ECRI je konstatala da „Crna Gora nije potpisala i nije ratificirala tu konvenciju, a nema ni planova to učiniti“. Razlog za to je činjenica da prema članku 45 Ustava, „samo državljani koji imaju prebivalište najmanje dvije godine u Crnoj Gori mogu birati i biti birani... ECRI primjećuje da Crna Gora ima značajan broj 'raseljenih' i 'interno raseljenih' osoba koje su pobjegle od sukoba u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i na Kosovu tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća. Većina ovih ljudi već boravi u Crnoj Gori duži niz godina, neki čak i desetljećima. Oni doprinose životu lokalne zajednice. Međutim, njima je uskraćeno pravo da sudjeluju u procesima donošenja odluka na lokalnoj razini o pitanjima koja i na njih utječu...Ako Crna Gora namjerava integrirati 'raseljene' i 'interno raseljene' osobe koje žele ostati u zemlji, trebala bi poduzeti neophodne korake da postane potpisnica Konvencije o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini...“

ECRI ponovo preporučuje da **Srbija**, što je prije moguće, ratificira Konvenciju o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini, a to preporučuje da, što prije, urade i BiH, Crna Gora i Hrvatska. Srpske vlasti su obavijestile ECRI da „u načelu, nemaju primjedaba na ratifikaciju ove konvencije.“ Međutim, *i Srbija i Hrvatska, te Federacija BiH i Republika Srpska, kao što je to već rečeno za Crnu Goru, trebale bi izmijeniti i ustavne odredbe o izbornom pravu kako bi omogućile strancima sudjelovanje u javnom životu na lokalnoj razini.*

---

<sup>11</sup> Europska komisija protiv rasizma i nesnošljivosti, Treće izvješće o Hrvatskoj, usvojeno 17. prosinca 2004., str.7.

<sup>12</sup> Izvještaj Europske komisije za borbu protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI) o Crnoj Gori (četvrti ciklus procesa monitoringa), usvojen u prosincu 2011. godine



e) *Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji iz 1990.* polazi od toga da prava radnika migranata i članova njihovih obitelji nisu svugdje dovoljno priznata zbog čega je potrebna odgovarajuća međunarodna zaštita.

**Bosna i Hercegovina** je dosad jedina od država Daytonskog sporazuma koja je ratificirala ovu konvenciju. Ona se u BiH primjenjuje na temelju Aneksa I Ustava BiH (Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH).

**Crna Gora** je potpisala ovu konvenciju 23. listopada 2006. godine, ali još uvijek je nije ratificirala. U Izvještaju ECRI navodi se da su vlasti informirale ECRI da je proces ratifikacije započeo i da Ministarstvo rada i socijalne skrbi priprema relevantni tekst. ECRI preporučuje da Crna Gora završi ratifikaciju ove konvencije.

**Hrvatska** nije potpisala niti ratificirala ovu konvenciju. Hrvatske vlasti su izjavile ECRI da će i dalje razmatrati mogućnosti ratificiranja ove Konvencije, uzimajući u obzir, *inter alia*, ratifikacije od strane drugih europskih država. ECRI preporučuje hrvatskim vlastima da potpišu i ratificiraju ovu konvenciju.

**Srbija** je 11. studenog 2004. godine potpisala ovu konvenciju, ali je do danas nije ratificirala. ECRI preporučuje da Srbija, što je prije moguće, ratificira Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji. Srpske vlasti su obavijestile ECRI da, u načelu, nemaju primjedaba na ratifikaciju ove konvencije.

f) Države članice Vijeća Europe usvojile su *Europsku konvenciju o pravnom položaju radnika migranata iz 1977.* u cilju postizanja većeg jedinstva svojih članica radi osiguranja, a i ostvarenja ideala i načela koji su im zajednička baština i radi olakšavanja njihovog ekonomskog i socijalnog napretka uz poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

**Niti jedna** od zemalja Daytonskog sporazuma nije potpisala niti ratificirala ovu konvenciju.

**Hrvatska** je obavijestila ECRI da prati stanje vezano uz ovu konvenciju, te da će njihova odluka o potpisivanju i ratificiranju ovog dokumenta ovisiti o razvoju situacije. ECRI preporučuje hrvatskim vlastima da ratificiraju ovu konvenciju. ECRI preporučuje i **Srbiji** da ratificira ovu konvenciju. U svojim izvještajima o BiH i Crnoj Gori ECRI se ne osvrće na ovu konvenciju.

*Od navedenih 6 konvencija bitnih za usuglašavanje unutarnjeg prava državljanstva s europskim i međunarodnim pravom državljanstva, Hrvatska i Srbija nisu ratificirale 5, Crna Gora 4, a BiH 3 konvencije.*

## Preporuke

### Preporuča se da:

- **Hrvatska i Srbija ratificiraju Europsku konvenciju o državljanstvu iz 1997.**
- **Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Srbija ratificiraju Konvenciju Vijeća Europe o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država iz 2006.**
- **Crna Gora ratificira Konvenciju o smanjenju broja osoba bez državljanstva iz 1961.**
- **države Daytonskog sporazuma ratificiraju Europsku konvenciju o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini iz 1992.**
- **Crna Gora, Hrvatska i Srbija ratificiraju Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji iz 1990.**
- **države Daytonskog sporazuma ratificiraju Europsku konvenciju o pravnom položaju radnika migranata iz 1977.**

**Države Daytonskog sporazuma bi trebale preispitati i uskladiti propise o državljanstvu i druge relevantne propise s načelima i odredbama u tim konvencijama.**

**Preporučuje se nacionalnim vlastima da se pravom državljanstva koriste i kao instrumentom zaštite stečenih ljudskih prava i rješavanja mnogih životnih problema „novih“ stranaca na prostorima nekadašnje zajedničke države.**

Polazeći od međunarodnih načela i pravila o državljanstvu, sadržanim dijelom i u navedenim konvencijama, potrebno je:

### ***1.1. Olakšati stjecanje državljanstva za državljane drugih republika bivše SFRJ koji su u njima imali prebivalište na dan sukcesije***

U bivšoj SFRJ su njeni državljani imali dvostruko državljanstvo (republičko i savezno). Njegova bit je u tome da je državljanin jedne republike imao na teritoriju drugih republika ista prava i dužnosti kao i državljani tih republika. Stoga je na unutrašnjem planu i u stvarnom životu republičko državljanstvo imalo marginalan značaj, da bi nakon državnog osamostaljenja jugoslavenskih federalnih jedinica ono postalo odlučujuće.

Mnoge osoba na osnovi jednakopravnog položaja na cijelom teritoriju bivše SFRJ stekle su, odnosno ostvarivale određena prava u drugim republikama kojih nisu državljani, a koja su najčešće u vezi s državljanstvom (pravo vlasništva nad nekretninama – kući, stanu, zemljištu, šumi, pravo na stan, pravo na rad i slobodu rada, pravo na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na besplatno osnovno školovanje, te dostupnost svakome, pod jednakim uvjetima, srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja, pravo na posjedovanje putovnice izdane u toj republici u mjestu prebivališta osobe, aktivno i pasivno biračko pravo, pa su na temelju tog prava i glasali na prvim višestranačkim izborima devedesetih godina i na referendumu o samostalnosti i neovisnosti republike u kojoj su prebivali i dr.). Vezivanjem njihovog ostvarivanja posjedovanjem državljanstva republike u kojoj su imali prebivalište, ugrožena su mnoga stečena prava građana koji su imali

prebivalište u drugim republikama bivše SFRJ, zbog čega je dio građana došao u izuzetno težak pravni i životni položaj, a posebno oni koji su u statusu izbjeglih i raseljenih osoba.

Međunarodno pravo, međutim, polazi od načela poštivanja stečenih prava na dan sukcesije, tj. na dan zamjene jedne države drugom u odgovornosti za međunarodne odnose nekog područja. Svrha je toga, a što na određeni način veže državu-nasljednicu da se izbjegne pravni vakuum i održi pravna sigurnost pravnih i fizičkih osoba. Od te činjenice pošla je i Arbitražna komisija Mirovne konferencije o Jugoslaviji, koja je u svom Mišljenju broj 1 (Raspad SFRJ). od 7.12.1991. zaključila da su "imperativne norme općeg međunarodnog prava, a naročito *poštivanje temeljnih prava pojedinaca i prava naroda i manjina obvezujuće (su) za sve stranke sukcesije...*".<sup>13</sup>

U praksi, međutim, na području bivše SFRJ, a naročito u onim dijelovima koji su bili poprišta oružanih sukoba i masovnog prinudnog premještanja stanovništva, nije izbjegnuto pravni vakuum te je bila ugrožena pravna sigurnost pravnih i fizičkih osoba, prije svega u statusnim te imovinskim, socijalnim, mirovinskim i drugim stečenim pravima. Države nasljednice SFRJ nisu u dovoljnoj mjeri uočile novu realnost u odnosima nastalim nakon raspada bivše Jugoslavije. Reguliranje državljanstva nije se u svim slučajevima kretalo u okviru granica koje utvrđuje međunarodno pravo. U praksi, osnovni principi i načela nisu poštivani u odnosu na vlastite državljane različitog etničkog porijekla (izbjeglice i raseljene osobe). Kašnjenje u donošenju i primjeni zakona, nejednak način tretiranja efektivne veze, odsustvo rješenja za zaštitu obiteljskog jedinstva, negativno se odrazilo na pitanja vezana za ostvarivanje prava građana. Problemi su postupno savladani zakonskim novelama i administrativnim aktima država nasljednica, ali posebno s aspekata ravnopravnosti i jednakosti pred zakonom, određena pitanja su još uvijek ostala neriješena.

*Pravila i načela o sukcesiji država nalažu državama – nasljednicama bivše SFRJ da propišu olakšavajuće okolnosti za stjecanje državljanstva za državljane drugih republika bivše SFRJ koji su u njima imali prebivalište na dan sukcesije.*

*Europska konvencija o državljanstvu iz 1997. godine u članku 18 utvrđuje načela u vezi s pitanjem državne sukcesije i državljanstva.*

Stavak 2 ovog članka određuje da će „u donošenju odluke o davanju ili zadržavanju državljanstva u slučajevima državne sukcesije, svaka država-članica koje se to tiče, posebno uzeti u obzir:

- a/ bitnu i stvarnu vezu neke osobe s tom državom;
- b/ stvarno prebivalište osobe u vrijeme državne sukcesije;
- c/ želju osobe o kojoj je riječ;

---

<sup>13</sup> „Zato bi se državljanstvom trebalo koristiti kao instrumentom zaštite stečenih ljudskih prava i rješavanja mnogih životnih problema 'novih' stranaca na prostorima nekadašnje zajedničke države. U tom smislu, dvojno državljanstvo bi imalo veoma određen značaj. Mogućnost za takvo rješenje pitanja državljanstva daje i unutrašnje i međunarodno pravo.“ (Vida Čok: Pravo na državljanstvo, BCLJP, 1999, str. 104.) S razvojem prava vezanog za ljudska prava od Drugog svjetskog rata, postoji rastuće priznavanje da diskrecijsko pravo države na ovom području mora uzeti u obzir temeljna prava pojedinaca. Tako je, na primjer, Interamerički sud za ljudska prava, u savjetodavnom mišljenju iz 1984., proglasio da je pravo na državljanstvo urođeno ljudsko pravo priznato u međunarodnom pravu i da su ovlasti država na reguliranje stvari vezanih za državljanstvo ograničene njihovom obavezom da osiguraju punu zaštitu ljudskih prava (u vezi s *Amandmanima na odredbe o naturalizaciji Ustava Kostarike*, OC-4/84, HRLJ (1984), Vol. 5, str.161).

d/ s kojeg područja osoba potječe”.<sup>14</sup>

Za korištenje državljanstva kao instrumenta zaštite stečenih ljudskih prava i rješavanja mnogih životnih problema „novih“ stranaca na prostorima nekadašnje zajedničke države posebno su značajna pravila o nediskriminaciji i o poštovanju izražene volje odnosne osobe sadržana u *Konvenciji o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država*.<sup>15</sup>

*Iz gore navedenih načela proizlazi jasna obaveza svake države – nasljednice bivše SFRJ da olakša stjecanje svog državljanstva osobama koje su bile državljani druge republike bivše SFRJ i koje su imale stalni boravak na njenom teritoriju u vrijeme državne sukcesije.*

Stjecanje državljanstva **Bosne i Hercegovine** od strane državljana drugih republika bivše SFRJ uređeno je u čl. 38. st. 3. i 4. Zakona o državljanstvu BiH ("Službeni glasnik BiH", br. br. 4/97, 13/99,41/02, 6/03, 14/03, 82/05 i 43/09). U skladu s međunarodnim standardima, Zakon im je, kao bivšim državljanima SFRJ, omogućio olakšanu naturalizaciju u državljanstvo BiH. *Olakotne okolnosti* za stjecanje državljanstva BiH sastoje se, među ostalim, u tome da ne postoji obveza odricanja ili na neki drugi način gubljenja ranijeg državljanstva nakon stjecanja državljanstva BiH, što znači da ove osobe postaju dvojni državljani. Osim toga, za razliku od redovne naturalizacije, kad nadležni organ ima pravo na diskrecijsku ocjenu, tj. može ali i ne mora pozitivno riješiti zahtjev za prijem u državljanstvo BiH, u ovom slučaju, ako su ispunjene naprijed navedene pretpostavke, nadležni organ mora donijeti rješenje o prijemu u državljanstvo BiH.<sup>16</sup>

Zahvaljujući i propisima susjednih zemalja, a naročito nakon ratificiranja bilateralnih sporazuma, može se zaključiti da ne postoje izrazitiji problemi u rješavanju državljanstva osoba s prostora bivše Jugoslavije koje se nalaze u Bosni i Hercegovini. Veliki broj državljana BiH (praktički svi) hrvatske nacionalnosti imaju i hrvatsko državljanstvo, a tome

---

<sup>14</sup> Stavak 3. određuje da će u slučaju da stjecanje državljanstva podliježe gubitku stranog državljanstva, važiti odredbe članka 16. ove Konvencije, po kojem takav gubitak neće biti preduvjet u situacijama gdje to nije moguće ili se ne može razumno tražiti. U Obrazloženju donošenja Europske konvencije o državljanstvu *članka 16 - Čuvanje prethodnog državljanstva* navodi se da „postojanje nerazumnih, činjeničnih ili pravnih uvjeta procijenit će se u svakom pojedinačnom slučaju od strane državnih tijela države ugovornice čije državljanstvo osoba traži. Na primjer, od izbjeglih osoba se ne može uopće tražiti da se vrate u svoju zemlju porijekla ili tražiti od njihovog diplomatskog ili konzularnog predstavništva da se odrekne ili da pribave njihovo otpuštanje iz državljanstva.“ S obzirom na to da je ovaj članak iznimno važan u slučajevima državne sukcesije, članak 18 u stavku 3 čini posebnu referencu na članak 16, što je bitno u pogledu ograničenja država na izražavanje rezervi na pojedine odredbe ove konvencije.

<sup>15</sup> Prilikom primjene ove Konvencije, odnosne države ne smiju diskriminirati bilo koju pojedinu osobu na temelju spola, rase, boje kože, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, povezivanja s nacionalnom manjinom, obilježjem, rođenjem ili drugim statusom. (članak 4.) Država pravni sljednik neće odbiti mogućnost dodjele svog državljanstva u skladu s člankom 5 stavak 1 točka b, u slučajevima kad se odluka za prihvaćanje državljanstva temelji na izraženoj volji pojedine osobe, s obrazloženjem da takva osoba može steći državljanstvo druge odnosne države na osnovi odgovarajuće veze s tom državom (članak 7.)

<sup>16</sup> U Bosni i Hercegovini je izvršeno i preispitivanje statusa osoba koje su državljanstvo BiH primile u periodu od 6. travnja 1992. do 1. siječnja 2006. godine (preko 10.000 osoba) i ovaj postupak je završen bez nekih značajnijih korekcija stečenog državljanstva, a radilo se uglavnom o osobama s područja bivše SFRJ. Nakon toga preispitivan je i prijem u državljanstvo BiH osoba koje nisu imale matični broj s područja bivše SFRJ (oduzeto oko 1000 državljanstava osobama afroazijskog porijekla, od kojih većina u trenutku preispitivanja nije boravila na području BiH). Za određen broj ovih osoba još uvijek se vodi postupak protjerivanja i oni se nalaze već više godina u Azilantskom centru.

se može dodati i veliki broj Bošnjaka koji također imaju državljanstvo Hrvatske, naročito s područja zapadne Bosne.

Uvjeti za prijem u crnogorsko državljanstvo državljanina drugih republika bivše SFRJ koji su imali stalni boravak (prebivalište) na teritoriju *Crne Gore* postepeno su se mijenjali.

Prema članku 41. stavak 1. Zakona o crnogorskom državljanstvu ("Službeni list CG", br. 13/08 od 26.2.2008. godine.), donesenog nakon državno-pravnog osamostaljenja Crne Gore, državljanin republika bivše SFRJ, koji ima prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori prije 3. lipnja 2006. godine<sup>17</sup>, može steći crnogorsko državljanstvo prijemom. *Olakotne okolnosti* za stjecanje crnogorskog državljanstva su da se ne traži da osoba u Crnoj Gori zakonito i neprekidno boravi 10 godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo i ne traži se znanje crnogorskog jezika. Rok za podnošenje zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo za državljane drugih republika bivše SFRJ produžavao se do 5. svibnja 2011. godine, a potom do 31. srpnja 2012. godine. Radi se o državljanima republika bivše SFRJ, koji imaju prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori prije 3. lipnja 2004. godine, a ne posjeduju osobnu iskaznicu izdanu u Crnoj Gori po tadašnjim propisima, ili su prijavili prebivalište u Crnoj Gori poslije 3. lipnja 2004. godine, a sve do 3. lipnja 2006. godine.

Člankom 41v st. 1, 2, 3 i 4 Zakona o dopunama Zakona o crnogorskom državljanstvu ("Službeni list CG", br. 46/11 od 16.9.2011.) omogućeno je državljanima republika bivše SFRJ, koji imaju prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori najmanje dvije godine prije 3. lipnja 2006. godine i osobnu iskaznicu izdanu u skladu sa zakonom o osobnoj iskaznici koji je važio u trenutku izdavanja, stjecanje crnogorskog državljanstva bez otpusta iz državljanstva druge države čije državljanstvo osoba posjeduje (dakle, da imaju *dvojno državljanstvo*). Uz ovakve olakotne okolnosti, zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo mogao se podnijeti nadležnom organu najkasnije do 31. siječnja 2012. godine.

Europska komisija protiv rasizma i nesnošljivosti (ECRI) u svom Izvještaju o Crnoj Gori (četvrti ciklus procesa monitoringa) usvojenom u prosincu 2011. napominje da je za podnošenje prijava određen vrlo kratak rok – do 31. siječnja 2012. godine (četiri mjeseca).

Za stjecanje crnogorskog državljanstva na osnovi članka 41v st. 1, 2, 3 i 4 Zakona o dopuni Zakona o crnogorskom državljanstvu, koji je stupio na snagu 24.09.2011. godine, a važio do 31.01.2012. godine, ukupno je zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo podnijelo oko 5.000 osoba. Do 08.02.2012. godine, ukupno je riješeno 1.677 zahtjeva, a za ostale zahtjeve postupak je u tijeku. Rok za podnošenje zahtjeva po ovoj pravnoj osnovi, bio je, sukladno Zakonu, do 31. siječnja 2012. godine, i nije produžen.

Prema Zakonu o strancima ("Službeni list CG", br. 82/08, 72/09, 32/11 i 53/11) državljani država nastalih na prostoru bivše SFRJ, koji su imali prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori prije 3. lipnja 2006. godine, imaju **pravo na stalno nastanjenje**, bez potrebe podnošenja zahtjeva i bez posebnog odobrenja, uz obavezu podnošenja prijave radi registracije. (čl. 54. st.1.) Državljanin države nastale na prostoru bivše SFRJ, kome je prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori poslije 3. lipnja 2006. godine do 4. ožujka 2008. godine, ima pravo na stalno nastanjenje bez posebnog odobrenja, uz podnošenje prijave radi registracije u evidenciju

---

<sup>17</sup> Dan 3. lipanj 2006. godine se uzima kao datum jer je tog dana Skupština Crne Gore donijela Rezoluciju o nezavisnosti Crne Gore.

stranaca sa stalnim nastanjenjem i važeće putne isprave, ako do dana podnošenja prijave nije odjavio prebivalište iz Crne Gore. (čl. 54. st.2.)

Korpus prava kojima građani raspolažu na osnovi državljanstva može se podijeliti na različite načine, ali se u literaturi najčešće sreće podjela tih prava u tri kategorije: ljudska prava, politička prava i socijalna (ekonomsko-socijalna) prava. Kad pojedinac jednom dobije sva ta prava, može se smatrati građaninom u pravom smislu riječi. Za razliku od toga, status stranca sa stalnim nastanjenjem je mnogo više neizvjestan, jer crnogorski državljanin ne može biti prognan niti izručen drugoj državi, osim u skladu s međunarodnim obavezama Crne Gore, dok strancu prestaje pravo na stalno nastanjenje, ako mu je izrečena zaštitna mjera udaljenja ili mjera osiguranja protjerivanja; ako se utvrdi da je neprekidno boravio duže od jedne godine u drugoj državi, a o tome nije obavijestio Ministarstvo; ako mu je otkazano stalno nastanjenje.

Stjecanje *hrvatskog državljanstva* od strane državljana drugih republika bivše SFRJ koji su u njoj imali prebivalište na dan njezinog državnopravnog osamostaljenja 8.10.1991. godine, uređeno je člankom 30 stavkom 2 Zakona o hrvatskom državljanstvu na etnički selektivnoj osnovi. Od svih državljana drugih republika bivše SFRJ koji su imali prebivalište u Hrvatskoj na dan 8.10.1991. godine, izdvojeni su pripadnici hrvatskog naroda koji se smatraju hrvatskim državljanima pod uvjetom da daju izjavu da se smatraju hrvatskim državljanima.

Osobe koje nisu hrvatske nacionalnosti, a državljani su drugih republika bivše SFRJ i koje su imale prebivalište u RH na dan 8.10.1991., nisu uživale prednosti koje su pružene osobama hrvatske nacionalnosti, već su morale ispuniti uvjete propisane za redovnu naturalizaciju stranaca. Odsustvom olakotnih okolnosti za naturalizaciju, ova kategorija stanovnika RH, koja je do sukcesije konzumirala sva prava vezana za državljanstvo u Hrvatskoj jer su u njoj prebivali, dovedena je u veoma tešku pravnu i životnu poziciju.<sup>18</sup> Oni su postali stranci u Hrvatskoj, što je uzrokovalo pravni vakuum te ugrozilo pravnu sigurnost tih osoba, posebno u statusnim, imovinskim, socijalnim, mirovinskim i drugim stečenim pravima, čije poštivanje nalažu imperativne norme općeg međunarodnog prava. Mnogi od njih su danas u položaju izbjeglih osoba ili prognanika iz Hrvatske, kojima je MUP RH, kao državljanima drugih republika bivše SFRJ, u međuvremenu rješenjem poništio trajno nastanjenje, tj. prebivalište u RH.

U praksi se javljaju slučajevi da osobe koje su državljani drugih republika bivše SFRJ, a koje su imale prebivalište u RH na dan 8.10.1991. godine, ne mogu ostvariti pravo na stambeno zbrinjavanje jer nisu riješile svoj status odnosno boravak u RH, iako prema propisima koji uređuju pitanje stambenog zbrinjavanja to nije prepreka. Ne samo da su uvjeti propisani za reguliranje statusa odnosno boravka u RH bili prepreka ostvarivanju prava na stambeno zbrinjavanje, već i sama praksa postupanja upravnih tijela, prije svega MUP-a.

Tek izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu krajem listopada 2011. godine ovim osobama su donekle olakšani uvjeti za stjecanje hrvatskog državljanstva. Olakotna okolnost je ta da osobe koje su na dan 8. listopada 1991. imale prebivalište u Republici

---

<sup>18</sup> U izvještaju Ministarstva vanjskih poslova SAD o poštivanju ljudskih prava u Hrvatskoj za 1999. godinu, koji je objavio Ured za demokraciju, ljudska prava i rad 23. veljače 2000. godine, navodi se da "Zakon o državljanstvu razlikuje one koji polažu pravo na hrvatsku nacionalnost i one koji to pravo ne polažu... Etnički ne-Hrvati moraju zadovoljiti strože kriterije za naturalizaciju (dobijanje državljanstva), čak i ako su ranije zakonito živjeli u Hrvatskoj u vrijeme bivše Jugoslavije (vidi Odjeljak 1.D.).". Ovaj dvostruki standard doveo je do diskriminacije u drugim područjima, osobito u odnosu na pravo glasa (vidi Odjeljak 3.).

Hrvatskoj i kojima je odobren stalni boravak, ispunjavaju pretpostavke potrebnog boravka u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva. Ove osobe ne moraju imati prethodno odobren privremeni boravak u Republici Hrvatskoj, sredstva za izdržavanje, zdravstveno osiguranje niti moraju poznavati hrvatski jezik i latinično pismo te hrvatsku kulturu i društveno uređenje. Uvjeti za odobrenje stalnog boravka su samo da ima valjanu stranu putnu ispravu i da ne predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje. Zakonski uvjet za naturalizaciju ovih osoba, a koji nemaju osobe hrvatske nacionalnosti, jest da i ova kategorija osoba ima otpust iz stranog državljanstva ili da podnese dokaz da će otpust dobiti ako bude primljena u hrvatsko državljanstvo.<sup>19</sup>

Propisivanje olakotnih okolnosti za stjecanje hrvatskog državljanstva ovoj kategoriji osoba na etnički selektivnoj osnovi upitno je s aspekta odredbe članka 5. Europske konvencije o državljanstvu iz 1997. godine *o zabrani diskriminacije*. Naime, prema tom članku propisi o državljanstvu države-članice ne trebaju sadržavati posebne odredbe niti uključivati bilo kakvu praksu koja bi dovela do diskriminacije na osnovi spola, religije, rasne pripadnosti, boje kože, odnosno nacionalne ili etničke pripadnosti.

Dok *Europska konvencija o državljanstvu* utvrđuje samo opća načela, *Konvencija o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država* utvrđuje pravila za njihovu primjenu u slučaju sukcesije, a to je upravo pitanje koje uređuje članak 30. stavak 2. Zakona o hrvatskom državljanstvu, kojim se omogućava naturalizacija samo državljanima drugih republika bivše SFRJ hrvatske nacionalnosti s prebivalištem u Hrvatskoj na dan 8.10.1991. godine. Ova konvencija (koju Hrvatska dosad nije ratificirala) obvezuje države da prilikom njezine primjene ne diskriminiraju bilo koju pojedinačnu osobu na temelju spola, rase, boje kože, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, povezivanja s nacionalnom manjinom, osobinom, rođenjem ili drugim statusom.(član 4.)

*Propisivanjem olakotnih okolnosti za stjecanje hrvatskog državljanstva, poput onih za osobe hrvatske nacionalnosti, poštivala bi se jamstva hrvatske vlade da se njihov povratak neće ograničavati i uvjetovati i da će biti do kraja izjednačeni s drugim kategorijama osoba u pravima koja proizlaze iz statusa povratnika.*

Zakon o hrvatskom državljanstvu sadrži još jednu odredbu kojom se omogućava osobama hrvatske nacionalnosti stjecanje hrvatskog državljanstva. Prema članku 16. Zakona, pripadnik hrvatskog naroda koji nema prebivalište u Republici Hrvatskoj može steći hrvatsko državljanstvo ako da pisanu izjavu da se smatra hrvatskim državljaninom i da se iz njegova ponašanja može zaključiti da poštuje pravni poredak i običaje u Republici Hrvatskoj i da prihvaća hrvatsku kulturu.

*Zakon o državljanstvu Republike Srbije*<sup>20</sup>(čl. 23.st.1.) propisao je da pripadnik srpskog naroda koji nema prebivalište na teritoriju Republike Srbije ima pravo biti primljen u državljanstvo

---

<sup>19</sup> U svom Trećem izveštaju o Hrvatskoj od 17.12.2004., ECRI konstatira da zabrinjavaju podaci da još uvijek postoje veliki problemi vezani uz stjecanje hrvatskog državljanstva. Osobe koje nisu hrvatskog porijekla i dalje su u nepovoljnijem položaju u odnosu na etničke Hrvate kad se radi o uvjetima koje treba ispuniti za stjecanje hrvatskog državljanstva. Još uvijek postoje brojne prepreke naturalizaciji. Na primjer, nije moguće dobiti hrvatsko državljanstvo ako se osoba prethodno ne odrekne prvobitnog državljanstva. ECRI potiče hrvatske vlasti da poduzmu sve potrebne mjere kako bi se riješili problemi na koje nailaze dugogodišnji stanovnici Hrvatske koji nisu Hrvati prilikom stjecanja državljanstva. Naturalizacija bi se naročito mogla olakšati ukidanjem zahtjeva da se drugog državljanstva treba odreći i prihvaćanjem pojma dvojnog državljanstva.

<sup>20</sup> "Službeni glasnik RS", br. 135/04 i 90/07.

Republike Srbije bez otpusta iz stranog državljanstva, ako je navršio 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom. Za razliku od Zakona o hrvatskom državljanstvu, koji nema slične odredbe, stavkom 3. članka 23. Zakona o državljanstvu RS propisano je da pod istim ovim uvjetima u državljanstvo Republike Srbije može biti primljen i pripadnik drugog naroda ili etničke zajednice s teritorija Republike Srbije. Izmjenama i dopunama ovog zakona ograničen je rok za podnošenje zahtjeva za prijem u državljanstvo RS pripadnika drugog naroda ili etničke zajednice s teritorija Republike Srbije na dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona (stupio na snagu 7.10.2007.).

Odredba o ograničenju roka za podnošenje zahtjeva za prijem u državljanstvo RS pripadnika drugog naroda ili etničke zajednice s teritorija Republike Srbije bila je predmetom razmatranja Ustavnog suda RS s aspekta njezine usklađenosti s Ustavom RS i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Ustavni sud je odbio prijedlog za utvrđivanje neustavnosti i nesuglasnosti s potvrđenim međunarodnim ugovorima navedene odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu Republike Srbije.<sup>21</sup>

Za određivanje kriterija na osnovi kojih se utvrđuje da li je razlikovanje u pitanjima državljanstva na nacionalnoj osnovi dozvoljeno ili je riječ o diskriminaciji, od značaja je i *Obrazloženje donošenja Europske konvencije o državljanstvu iz 1997.* U obrazloženju članka 5 o nediskriminaciji se, pored ostalog navodi, da "sama priroda davanja državljanstva zahtijeva od država da donesu određene kriterije za određivanje vlastitih državljana. Ovi kriteriji mogu rezultirati, u danim slučajevima, povlaštenim tretmanom na području državljanstva... Države ugovornice mogu pružiti povlaštenu tretman državljanima određenih drugih država. Na primjer, država članica Europske Unije može zahtijevati kraći period boravišta za naturalizaciju državljana ostalih država Europske unije no što se zahtijeva općim

---

<sup>21</sup> Odluka je objavljena u "Službenom glasniku RS", br. 18/2012 od 9.3.2012. godine.

U Obrazloženju svoje odluke Ustavni sud navodi i Europsku konvenciju o državljanstvu Vijeća Europe od 6. studenog 1997. godine, a posebno članke 3, 5, 6, i 17. Ovom konvencijom, koju Republika Srbija nije ratificirala, ustanovljavaju se načela i pravila koja se odnose na državljanstvo, s kojima će unutrašnje pravo država ugovornica morati biti usklađeno. Sud je stajališta da je zakonodavac mogao, na osnovu ovlaštenja iz članka 38. stavak 1. Ustava, predvidjeti stjecanje državljanstva na način propisan odredbama članka 23. Zakona o državljanstvu, uređujući to pitanje kao pravo ili kao zakonsku mogućnost koja se može koristiti u određenom roku. Ustavni sud ukazuje da je stvar volje zakonodavca da u uređivanju navedenog pitanja odredi ciljeve u vođenju zakonodavne politike na ovom području, što je ovom zakonskom odredbom i učinjeno. Ustavni sud je imao u vidu i činjenicu da se Zakonom propisan rok za privilegirani način stjecanja državljanstva, koji je sadržan u osporenoj odredbi, odnosi podjednako na sve osobe koje pripadaju onoj kategoriji osoba na koje se odredba odnosi, a to su pripadnici drugog naroda ili etničke zajednice s teritorija Republike Srbije, te je Ustavni sud ocijenio da ni temeljem te osnove nema diskriminacije. Iz svih naprijed navedenih razloga, Ustavni sud je ocijenio da osporena odredba članka 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu Republike Srbije nije u neskladu s ustavnim načelima zabrane diskriminacije, odnosno zabrane diskriminacije nacionalnih manjina iz članka 21. st. 1. i 3. i članka 76. st. 1. i 2. Ustava, kao ni sa člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i člankom 1. Protokola 12 uz Konvenciju.

U Izdvojenom mišljenju, prof. dr **Marija Draškić**, sutkinja Ustavnog suda, smatra da je „osporena odredba školski primjer nejednakosti tretmana koja je propisana zakonom, a da se Ustavni sud propustio o tome izjasniti na odgovarajući način... Ono što diferencira dozvoljeno razlikovanje od nedozvoljene diskriminacije, Europski sud za ljudska prava je mnogo puta jasno istaknuo u svojoj bogatoj praksi koja se odnosi na članak 14. Konvencije. Za žaljenje je, stoga, što je prilikom ocjene ustavnosti osporene odredbe članka 18. Zakona, Ustavni sud propustio ispitati da li je nejednakost tretmana bila objektivno i razumno opravdana, oslanjajući se i na dobro ustanovljenu praksu Europskog suda za ljudska prava. Drugim riječima, Ustavni sud teško da bi mogao utvrditi bilo kakav legitimni cilj za razlikovanje koje je učinjeno između pripadnika srpskog naroda i pripadnika drugog naroda ili etničke zajednice s teritorija Republike Srbije samo na temelju argumenata koji su pratili usvajanje sporne novele Zakona.



pravilom. Ovo predstavlja povlašteni tretman temeljem državljanstva, a ne diskriminaciju na osnovi državljanstva u ostalim slučajevima. Stoga je nužno drukčije razmotriti razlike u tretmanu koje zapravo ne znače diskriminaciju i razlike koje bi značile zabranjenu diskriminaciju na području državljanstva...Popis iz stavka 1 članka 5 stoga sadrži osnovne elemente zabranjene diskriminacije u pitanjima državljanstva i ima za cilj osigurati jednakost pred zakonom. Nadalje, Konvencija sadrži mnoge odredbe osmišljene da spriječe proizvoljno izvršavanje ovlasti (na primjer članci 4.c, 11 i 12), što također može rezultirati diskriminacijom.“

Poblize o (ne)diskriminaciji u pitanjima državljanstva se govori u *Izveštaju Europske komisije za demokratizaciju putem prava (Venecijanske komisije) o privilegiranom tretmanu nacionalnih manjina od strane matične države*, usvojenom na njenoj 48. Plenarnoj sjednici 19. do 20. listopada 2001. godine. Prema mišljenju Komisije, države koje su potpisnice Europske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) moraju osigurati nediskriminatorno uživanje prava predviđenih ovim dokumentom svakoj osobi u okviru njihove jurisdikcije. Članak 14 ECHR zabranjuje diskriminaciju pojedinaca na osnovi nekog njihovog osobnog svojstva; on sadrži otvoren popis primjera zabranjenih razloga za diskriminaciju koji obuhvaćaju jezik, vjeru i nacionalno porijeklo. Što se tiče osnova za razliku u tretmanu prema zakonima i propisima o kojima je riječ, prema mišljenju Komisije, okolnost da je dio stanovništva dobio manje povoljan tretman na osnovi toga što oni ne pripadaju određenoj etničkoj grupi nije, sama po sebi, diskriminatorna, niti suprotna načelima međunarodnog prava. Zaista, etničko ciljanje se standardno radi, na primjer, u zakonima o državljanstvu (Komisija upućuje, na primjer, na članak 116 njemačkog Ustava (*German Grundgesetz*) o državljanstvu osoba njemačkog etničkog porekla). Prihvatljivost ovog kriterija zavisit će, naravno, od cilja čijem se ostvarenju teži. U tom pogledu, Komisija smatra da je uputno razlikovati, kad je u pitanju priroda povlastica koje se daju odnosnim zakonodavstvom, one koje se odnose na obrazovanje i kulturu i druge povlastice. U mjeri u kojoj se radi o onim prvim, različit tretman do koga one dovode se može opravdati legitimnim ciljem njegovanja kulturnih veza ciljnog stanovništva sa stanovništvom matične države. Privilegirani tretman se ne može dati u područjima koja nisu obrazovanje i kultura, osim u izuzetnim slučajevima i ako je dokazano da se time nastoji ostvariti legitimni cilj, te ako je razmjern tom cilju.

Prema mišljenju Komisije, država može legitimno donositi zakone ili propise koji se odnose na strane državljane, a da nije prethodno tražila pristanak odnosnih država njihovog državljanstva, sve dok ti zakoni ili propisi trebaju imati učinak samo u okviru njenih granica. Kada ovi akti imaju za cilj primjenu njihovog učinka na strane državljane u inozemstvu, u područjima koja nisu obuhvaćena ugovorima ili međunarodnim običajima koji matičnoj državi dozvoljavaju pretpostavku pristanka relevantnih država domaćina, takav pristanak bi trebalo tražiti prije provođenja bilo koje mjere.

*U svakom slučaju, međusobno obavještavanje i dogovaranje u osjetljivim pitanjima uređenja državljanstva na prostoru bivše SFRJ doprinosi jačanju međusobnog povjerenja i razvoja prijateljskih odnosa između država i poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, naročito zabrane diskriminacije.*

Utvrđivanje olakotnih okolnosti za naturalizaciju državljana drugih republika koji su u **Srbiji** imali prebivalište započelo je donošenjem Zakona o jugoslavenskom državljanstvu ("Službeni list SRJ", br.33/96 i 9/01), koji je stupio na snagu 1. siječnja 1997. godine. Kao jedan od uvjeta za stjecanje jugoslavenskog državljanstva, zakonodavac SRJ propisao je da državljani drugih republika bivše SFRJ moraju uz zahtjev za stjecanje jugoslavenskog državljanstva

priložiti i izjavu da nemaju drugo državljanstvo. Ukoliko imaju drugo državljanstvo, oni moraju dati izjavu da su ga se odrekli.

Izmjenama i dopunama Zakona o jugoslavenskom državljanstvu<sup>22</sup> u ožujku 2001. godine omogućeno je državljanima drugih republika bivše SFRJ da steknu jugoslavensko državljanstvo a da istovremeno zadrže i svoje dosadašnje državljanstvo, tj da imaju dvojno državljanstvo. Na taj način stvorene su zakonske pretpostavke za olakšanu naturalizaciju državljana drugih republika bivše SFRJ.

Mogućnost dvojnog državljanstva za ovu kategoriju osoba predviđa i Zakon o državljanstvu Republike Srbije, čija je primjena započela dana 27.02.2005. godine.

Prestankom postojanja državne zajednice Srbija i Crna Gora, dotadašnji domaći državljani (crnogorski državljani koji su ostali živjeti na teritoriju Republike Srbije) u novonastalim okolnostima postali su ne-državljanima / "novi" stranci. Zato je izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu Republike Srbije omogućeno i crnogorskim državljanima s prijavljenim prebivalištem u Srbiji na dan 3. lipnja 2006. godine (dan nastupanja pravnog sljedništva za Republiku Srbiju) stjecanje državljanstva Republike Srbije pod olakšanim uvjetima, odnosno izjednačavanje položaja crnogorskih državljana s položajem državljana drugih republika bivše SFRJ u postupku stjecanja i prestanka državljanstva Republike Srbije. Uz prebivalište na dan 3. lipnja 2006. godine uvjet za naturalizaciju jest podnošenje pismene izjave da se smatra državljaninom Republike Srbije i zahtjeva za upis u evidenciju državljana Republike Srbije. Izjava i zahtjev mogu se podnijeti u roku od pet godina od dana stupanja na snagu ovog zakona (stupio na snagu 9.10.2007.). Organ unutrašnjih poslova, bez donošenja rješenja, izdat će nadležnom organu pismeni nalog za upis u evidenciju državljana Republike Srbije za osobu za koju utvrdi da je ispunila navede uvjete.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, u periodu od stupanja na snagu Zakona o jugoslavenskom državljanstvu 1. siječnja 1997. godine do 13.03.2012. godine, prema članku 47. Zakona o jugoslavenskom državljanstvu i članku 52. Zakona o državljanstvu Republike Srbije, u državljanstvo Republike Srbije primljen je 363.021 državljanin drugih republika bivše SFRJ s prebivalištem na teritoriju Republike Srbije. Od prestanka postojanja državne zajednice Srbija i Crna Gora, u evidenciju državljana Republike Srbije upisana su 71.102 crnogorska državljanina s prijavljenim prebivalištem na teritoriju Republike Srbije na dan prestanka državne zajednice Srbija i Crna Gora.

Zaključno se može konstatirati da su sve republike bivše SFRJ u svojim zakonima o državljanstvu na različite načine, u većoj ili manjoj mjeri, propisale olakotne okolnosti za stjecanje državljanstva državljana drugih republika koji su u njima imali stalni boravak (prebivalište) na njenom teritoriju u vrijeme državne sukcesije, te ovisno o tome imaju manje ili veće probleme sa zaštitom svojih stečenih ljudskih prava i rješavanjem svojih životnih situacija.

---

<sup>22</sup> "Službeni list SRJ", br. 9/01. Zakon je stupio na snagu 10. ožujka 2001. godine.

### Preporuke

Države nasljednice SFR Jugoslavije bi se trebale redovno međusobno obavještavati i dogovarati o pitanjima uređenja državljanstva na prostoru bivše SFRJ kako bi se njihove zakonodavne politike međusobno uravnotežile i harmonizirale u skladu s pravilima i načelima o sukcesiji država. Time bi se, barem dijelom, ublažile štetne posljedice sukcesije na građanskopravne odnose i stečena prava pojedinaca.

Pozivaju se države Daytonskog sporazuma da još jednom preispitaju postojeća zakonska rješenja, te da razmotre mogućnosti propisivanja dodatnih olakotnih okolnosti za stjecanje njihovog državljanstva za državljane drugih republika bivše SFRJ koji su u njima imali prebivalište na dan sukcesije.

#### 1.2. Olakšati naturalizaciju izbjeglica

Države ugovornice *Konvencije o statusu izbjeglica* iz 1951. godine, među kojima su i države nasljednice bivše SFRJ, obvezale su se člankom 34 da će omogućiti, „u najvećoj mogućoj mjeri, asimilaciju i naturalizaciju izbjeglica. One će naročito nastojati ubrzati postupak naturalizacije i smanjiti, u najvećoj mogućoj mjeri, takse i troškove tog postupka.“

*Europska konvencija o državljanstvu iz 1997.* u članku 6. stavku 4. alineji g) određuje da svaka država ugovornica treba olakšati svojim unutrašnjim pravom stjecanje svog državljanstva, među ostalim, i osobama bez državljanstva i priznatim izbjeglicama koje imaju zakonito prebivalište na njenom teritoriju.

Zakon o državljanstvu *Bosne i Hercegovine* u članku 38. stavku 3. i 4. propisao je olakotne uvjete za naturalizaciju izbjeglica, iako se eksplicitno ne navodi riječ izbjeglica. Sve osobe koje su bile državljani bivše SFRJ i koje su se u razdoblju između 6. travnja 1992. godine i stupanja na snagu Zakona stalno nastanile na teritoriju jednog od entiteta i koja na tom teritoriju imaju neprekidno prebivalište u trajanju od dvije godine nakon stupanja na snagu ovog Zakona, nakon podnošenja zahtjeva dobit će i državljanstvo tog entiteta i BiH.

Raseljenim osobama iz bivših jugoslavenskih republika u *Crnoj Gori*, kojima je status određen u skladu s Uredbom o zbrinjavanju raseljenih osoba („Službeni list RCG“, br. 37/92),<sup>23</sup> omogućena je lokalna integracija na dva načina: stjecanjem crnogorskog državljanstva ili dobivanjem statusa stranca sa stalnim boravištem.

Oni imaju mogućnost stjecanja crnogorskog državljanstva prijemom ako ispunjavaju zakonom propisane uvjete. Prema članku 13 Zakona o crnogorskom državljanstvu, osoba kojoj je, u skladu sa zakonom kojim se uređuje azil, priznat status izbjeglice<sup>24</sup> u Crnoj Gori

<sup>23</sup> U međunarodnom pravu se pod izrazom raseljene osobe podrazumijevaju sve osobe koja su morale pobjeći iz svojih domova. Postoje dvije kategorije raseljenih osoba: izbjeglice i interno raseljene osobe, ovisno o tome jesu li ili nisu prešli neku međunarodno priznatu granicu. Izbjeglice su stranci u državi utočišta, a interno raseljene osobe su, u pravilu, njezini državljani koji su bili primorani naći utočište u drugom dijelu te države. Prema čl. 1. Vodećih načela o internoj raseljenosti, interno raseljene osobe uživaju potpuno jednaka prava i slobode prema međunarodnom i domaćem pravu kao i sve druge osobe u njihovoj zemlji. U odnosu na njih ne treba postojati diskriminacija u pogledu uživanja bilo kojih prava i sloboda temeljem toga što su raseljeni.

<sup>24</sup> Status izbjeglice, prema članku 75. stavku 2. Zakona o azilu („Službeni list RCG“ br. 45/06 od 17.7.2006. god.), priznat će se osobama kojima je priznat status raseljene osobe na osnovi Uredbe o zbrinjavanju raseljenih

može steći crnogorsko državljanstvo prijemom uz slijedeće olakotne okolnosti: da u Crnoj Gori ne mora imati osiguran smještaj i stalan izvor prihoda u iznosu koji joj omogućava materijalnu i socijalnu sigurnost, te ne mora znati crnogorski jezik. Ona, međutim, mora imati, pored ostalih uvjeta, i otpust iz državljanstva druge države, kao i da u Crnoj Gori zakonito i neprekidno boravi 10 godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo. Odlukom o utvrđivanju kriterija za stjecanje crnogorskog državljanstva prijemom („Službeni list CG“, broj 47/08, 80/08 i 30/10) je propisano da se zakonitim i neprekidnim boravkom smatra boravak osoba iz bivših jugoslavenskih republika s raseljeničkim statusom.

Od 5. svibnja 2008. godine (dan početka primjene Zakona o crnogorskom državljanstvu), do 9. prosinca 2011. godine, crnogorsko državljanstvo prijemom je steklo 658 raseljenih osoba iz bivših jugoslavenskih republika (Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine).

Zakonom o dopunama Zakona o strancima, koji je u primjeni od 7. studenog 2009. godine i važit će do 31. prosinca 2012. godine,<sup>25</sup> propisano je da se raseljenim osobama iz bivših jugoslavenskih republika, koje su privremeno zadržale status raseljene osobe u skladu s Odlukom o privremenom zadržavanju statusa i prava raseljenih i interno raseljenih osoba u Republici Crnoj Gori („Službeni list RCG“, br. 46/06), može odobriti stalno nastanjenje, ukoliko se na dan stupanja na snagu ovog zakona nalaze u evidenciji raseljenih osoba.<sup>26</sup> Također, ovom odlukom propisano je da će se status ovih osoba rješavati u skladu sa zakonima kojima se uređuje pitanje azila i stranaca.

U periodu od 7. studenog 2009. godine do 9. prosinca 2011. godine, ukupno je 3.124 raseljenih osoba podnijelo zahtjev za odobravanje stalnog boravka, od čega je ukupno riješeno 1.823 zahtjeva, dok je po ostalim zahtjevima postupak u tijeku.

Raseljene osobe status stranca sa stalnim boravkom u Crnoj Gori, stječu pod tzv. privilegiranim uvjetima, jer ne moraju priložiti dokaz da imaju sredstva za izdržavanje, zdravstveno osiguranje i osiguran smještaj. Jedan od uvjeta za stalni boravak jest da raseljena osoba ima važeću putnu ispravu. Ukoliko nema važeću putnu ispravu potrebnu za ostvarivanje prava na stalno nastanjenje, odobrava se privremeni boravak do osiguranja važeće putne isprave, a najduže tri godine od dana odobravanja privremenog boravka.

Priznavanjem prava na stalno nastanjenje, raseljenim osobama prestaje status raseljene osobe u Crnoj Gori.<sup>27</sup> Osobe koja ne ostvare pravo na stalni boravak smatraju se osobama koje nezakonito borave u Crnoj Gori.

---

osoba („Službeni list RCG“ br. 37/92), ako se u postupku utvrdi da raseljena osoba, na dan početka primjene ovog zakona, stalno boravi u Crnoj Gori i da ne postoje razlozi za prestanak ili ukidanje statusa izbjeglice propisani ovim zakonom.

<sup>25</sup> Zahtjev za odobravanje stalnog nastanjenja raseljene osobe mogu podnijeti do 31. prosinca 2012. godine (čl. 105d Zakona o dopuni Zakona o strancima („Službeni list CG“, br. 53/11 od 11.11.2011. godine)

<sup>26</sup> Odlukom o privremenom zadržavanju statusa i prava raseljenih i interno raseljenih osoba u Republici Crnoj Gori («Službeni list RCG», broj 46/06), propisano je da raseljene osobe iz bivših jugoslovenskih republika, kojima je status utvrđen na osnovi Uredbe o zbrinjavanju raseljenih osoba («Službeni list RCG», broj 37/92) privremeno zadržavaju status i prava u Republici Crnoj Gori, koja su imala na dan 3. lipnja 2006. godine.

<sup>27</sup> Trenutkom stjecanja statusa stranca sa stalnim boravkom u Crnoj Gori, a sukladno članku 17 stavak 2 Zakona o zapošljavanju i radu stranaca, ove osobe mogu dobiti osobnu radnu dozvolu koja se izdaje strancu kome je odobren stalni boravak. Ova dozvola se izdaje na zahtjev stranca kome je odobren stalni boravak, na neodređeno

U Izvještaju o Crnoj Gori ECRI navodi da je „procedura koja je utvrđena za rješavanje ovog pitanja (da se ove osobe prijave za status stranca sa stalnim boravkom) složena (je) i mnogi ljudi neće biti u mogućnosti ispuniti postavljene uvjete. U odnosu na neke od njih postoji rizik da *de facto* postanu apatridi. Osobe koje nisu državljani Crne Gore, uključujući i 'raseljene' i 'interno raseljene' osobe ne mogu glasati i ne mogu se kandidirati na lokalnim izborima, a postoje i ograničenja za njihovu prijavu na crnogorsko državljanstvo.“

**Republika Hrvatska** u svom zakonu o državljanstvu nema posebnih odredbi koje bi se, u najvećoj mogućoj mjeri, odnosile na omogućavanje naturalizacije izbjeglica. Na temelju odredbi o olakšanim uvjetima za prijem u hrvatsko državljanstvo osobama hrvatske nacionalnosti olakšano je stjecanje hrvatskog državljanstva, ali samo za izbjeglice hrvatske nacionalnosti.

U svom Trećem izvještaju o Hrvatskoj od 17.12.2004., ECRI primjećuje da izbjeglice iz Bosne i Hercegovine već nekoliko godina žive pod režimom privremene zaštite. Većina njih se ne želi ili ne može vratiti u Bosnu i Hercegovinu i želi pronaći neki način socijalne integracije u Hrvatskoj. Međutim, osim državnih sredstava koja se nude za pomoć u integraciji tih ljudi na lokalnoj razini, u ovom se području ne planiraju posebne mjere kao što je donošenje pojednostavljenih postupaka naturalizacije. ECRI snažno preporučuje da hrvatske vlasti, što je brže moguće, pronađu dugoročno rješenje za osobe iz Bosne i Hercegovine koje trenutno žive u Hrvatskoj pod režimom privremene zaštite. Na dan 31.12.2011. u Hrvatskoj je, prema podacima UNHCR-a, bilo 513 izbjeglica iz BiH.

U pogledu mogućnosti za naturalizaciju izbjeglica u **Srbiji** i u tadašnjoj Saveznoj Republici Jugoslaviji, postojao je dugogodišnji pravni vakuum nakon donošenja Ustava SRJ 27. travnja 1992. godine, koji je trajao sve do lipnja 1997. godine kad se počeo primjenjivati novi Zakon o jugoslavenskom državljanstvu. U tom petogodišnjem razdoblju nije bilo pravnih mogućnosti za naturalizaciju izbjeglica u Srbiji, pa, prema tome, niti za njihovu integraciju.

Olakšice koje je odredio tadašnji zakonodavac SRJ za naturalizaciju izbjeglica i drugih ratom ugroženih osoba, koje su našle utočište u Srbiji, su bile nedovoljne za trajno rješavanje njihovog statusa i za zaštitu njihovih, prije svega, stečenih prava. Naime, zakonodavac SRJ je propisao kao uvjet za stjecanje jugoslavenskog državljanstva da izbjeglice u SRJ, moraju uz zahtjev za stjecanje jugoslavenskog državljanstva, priložiti i izjavu da nemaju drugo državljanstvo, odnosno ako imaju drugo državljanstvo, one moraju dati izjavu da su ga se odrekle. Neprihvatanje mogućnosti dvojnog državljanstva stvaralo je nerješive probleme izbjeglicama i drugim raseljenim osobama, prije svega, zato što bi to znatno otežalo ostvarivanje njihovih prava koja proizlaze iz državljanstva zemlje porijekla, i to prvenstveno, zaštitu njihovih stečenih prava i ugrozilo mogućnost eventualnog povratka. Zbog toga se mnoge izbjeglice nisu odlučivale na rizik podnošenjem zahtjeva za naturalizaciju, tj. na prvi nužni pravni korak za svoju integraciju u Srbiji. Obaveza davanja izjave o odricanju državljanstva zemlje porijekla u postupku stjecanja državljanstva Srbije i SR Jugoslavije postojala je u razdoblju od 1. siječnja 1997., kad je stupio na snagu novi Zakon o jugoslavenskom državljanstvu, do stupanja na snagu njegovih izmjena 10. ožujka 2001. godine. Može se, dakle, zaključiti da pravne mogućnosti za olakšanu naturalizaciju izbjeglica

---

vrijeme. Stranac koji ima ovu radnu dozvolu ima slobodan pristup tržištu rada, odnosno može se zapošljavati pod istim uvjetima kao i crnogorski državljanin, s izuzetkom obavljanja onih poslova čiji je uvjet crnogorsko državljanstvo, dok se za vrijeme nezaposlenosti može nalaziti na evidenciji Zavoda za zapošljavanje i ostvarivati prava po toj osnovi.

u Srbiji, kao nužnog prethodnog koraka za njihovu integraciju, nisu postojale od prve pojave izbjeglica iz republika bivše SFRJ u Srbiji 1990. godine pa sve do ožujka 2001. godine.

Integracija izbjeglica u Srbiji dugo godina je bila tabu tema i na nacionalnom i na međunarodnom planu, posebno kod glavnih međunarodnih humanitarnih organizacija, i ona se veoma teško otvarala zbog bojazni da se na taj način prihvaćaju posljedice politika etničkog čišćenja. Tek nakon demokratske smjene vlasti 2000. godine u tadašnjoj SRJ, polako se počinje otvarati i ovo pitanje. Prošlo je gotovo punih deset godina izbjeglištva u Srbiji, a da se do 2000. godine na društveno organiziran način učinilo veoma malo u omogućavanju integracije izbjeglica u Srbiji. Srbija 2002. godine, nakon gotovo 11 godina od pojave masovnog izbjeglištva na njezinom tlu, usvaja Nacionalnu strategiju za rješavanje pitanja izbjeglih i interno raseljenih osoba.

Prema podacima MUP-a Republike Srbije, u periodu od stupanja na snagu Zakona o jugoslavenskom državljanstvu 1. siječnja 1997. godine do 13.03.2012., prema članku 48. Zakona o jugoslavenskom državljanstvu i članku 23. stavak 2. Zakona o državljanstvu Republike Srbije, koji uređuju pitanje naturalizacije izbjeglica u Srbiji, u državljanstvo Republike Srbije primljeno je 371.478 osoba. Ovaj podatak ne podrazumijeva samo osobe koje su imale formalno priznat status izbjeglih ili prognanih osoba (izdanu izbjegličku legitimaciju), već i osobe koje su izbjegle odnosno prognane na teritorij Republike Srbije, a nisu imale formalno priznat izbjeglički status.

#### Preporuke

**Preporučuje se državama Daytonskog sporazuma, prije svega, Crnoj Gori i Hrvatskoj, da preispitaju svoje propise i praksu prijema izbjeglica u državljanstvo, kako bi što potpunije ispunile svoju obvezu omogućavanja, u najvećoj mogućoj mjeri, naturalizacije izbjeglica.**

### *1.3. Olakšati stjecanje dvojnog državljanstva*

Institut dvojnog državljanstva bi mogao poslužiti za današnje lakše rješavanje mnogih problema državljana bivše SFRJ. U svjetlu europske perspektive ovih prostora, a bitna odrednica tog procesa jest da su državljani članica Europske unije ujedno i građani Unije i da Unija u svim svojim aktivnostima mora poštivati načelo jednakosti svojih građana (članak 9 Lisabonskog ugovora o Europskoj uniji), dvojno državljanstvo se javlja i kao moguće sredstvo zaštite stečenih prava i interesa državljana bivše SFRJ ostvarenih na osnovi nekadašnjeg jedinstvenog državljanstva SFRJ, te ispunjavanja obaveza koje imaju države – nasljednice bivše SFRJ s tim u vezi. Ono je moguće sredstvo rješavanja mnogih životnih problema "novih" stranaca na prostorima nekadašnje zajedničke države, pridonoseći posebno trajnom rješavanju izbjegličkih problema i uspostavljanju povjerenja između osamostaljenih država.<sup>28</sup> Toleriranjem i legaliziranjem dvojnog državljanstva olakšalo bi se rješavanje masovnih problema nastanjivanja, kretanja, obiteljskih i vlasničkih odnosa državljana osamostaljenih republika bivše SFRJ. Prednost instituta dvojnog državljanstva je što ne stvara

<sup>28</sup> Dr Vida Čok ističe da je dvojno državljanstvo "često izraz nužnosti da se 'premoste' negativne posljedice koje pogađaju stanovnike država čiji se unutrašnji politički i pravni poredak mijenja, sve do formalnog državnog preuređenja u smislu podjele, razdvajanja ili stvaranja novih državnih tvorevina". (Vida Čok: Pravo na državljanstvo, BCLJP, 1999, str. 89)

samo mogućnost integracije izbjeglica u novu sredinu, već ostavlja trajno otvorenom i mogućnost njihovog povratka, kad se steknu za njih povoljne okolnosti, pospješujući tako kretanje ljudi i naroda i oživljavanje na području bivše SFRJ zamrlag multietničkog, multikonfesionalnog i multikulturalnog društva.

Zagovaranje olakšavanja dvojnog državljanstva ima svoje uporište i u tome što je u suvremenom zakonodavstvu uočljiva tendencija da sve veći broj država priznaje dvojno državljanstvo. Ovaj trend nije zaobišao u većoj ili manjoj mjeri ni države - nasljednice bivše SFRJ.

No, postoje i upozorenja u vezi s olakšavanjem stjecanja dvojnog državljanstva. Oprezan odnos prema prihvaćanju instituta dvojnog državljanstva obrazlaže se, pored ostalog, slijedećim razlozima: Nepoželjni učinci dvojnog državljanstva proizlaze iz činjenice da je osoba s dvojnim državljanstvom, u svakoj od država čiji je državljanin, domaći državljanin, te stoga može imati i dvostruka prava i obveze. Dvojno državljanstvo otvara i pitanje dvostruke lojalnosti, naročito ako u jednoj državi živi brojčano velika manjina iz druge, posebno susjedne države. Za male države, moglo bi se desiti da većina njenih državljanina ima i državljanstvo susjednih, većih država, što bi moglo dovesti do poteškoća u očuvanju nacionalnog identiteta, a moglo bi se postaviti i pitanje sigurnosti. Kad je u pitanju mala država, susjedne države mogu stvoriti pravnu mogućnost da pripadnicima svog naroda u toj državi, dodijele i njeno državljanstvo (Srbija i Hrvatska već imaju takve propise).

U slučaju otvorenih granica i slobodnog protoka ljudi i nedostatka razmjene informacija među državama, neka osjetljiva pitanja ostaju otvorena: zapošljavanje osoba s dvojnim državljanstvom na područjima javnih djelatnosti koje su u vezi sa sigurnosnim i obrambenim pitanjima; diplomatska zaštita nositelja dvojnog državljanstva u trećim zemljama; pitanja koja se odnose na sporazume o ponovnom prijemu; obvezno služenje vojnog roka; neki aspekti političkih prava; više mjesta stalnog boravka (ako nije regulirano sporazumom), a s tim ciljem pravo na pristup socijalnim i ekonomskim i drugim pravima u obje države.

Ovo su argumenti koji ukazuju na to da je kod otvaranja ovih pitanja i bilateralnog pregovaranja potrebno veoma pažljivo razmotriti sve aspekte ove problematike, vodeći računa o interesima država, ali, prije svega, o interesima građana i zaštite njihovih stečenih i drugih temeljnih ljudskih prava.

### ***1.3.1. Bilateralni ugovori o dvojnog državljanstvu između država Daytonskog sporazuma***

Dosad su zaključena dva bilateralna ugovora o dvojnog državljanstvu između zemalja Daytonskog sporazuma:

- Ugovor o dvojnog državljanstvu između Bosne i Hercegovine i SR Jugoslavije (Srbija i Crna Gora), koji se, nakon izdvajanja Crne Gore, nastavio primjenjivati s Republikom Srbijom („Službeni glasnik BiH–dodatak Međunarodni ugovori“, br. 4/03).<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Na primjer, u 2009. godini, na temelju Sporazuma o dvojnog državljanstvu između BiH i Srbije, državljanstvo BiH je steklo ukupno 758 osoba, i to državljanstvo BiH i Federacije BiH 409 osoba, a državljanstvo BiH i Republike Srpske 349 osoba. U 2010. godini, temeljem Sporazuma o dvojnog državljanstvu između BiH i Srbije, državljanstvo BiH je steklo ukupno 728 osoba, i to državljanstvo BiH i Federacije BiH 478 osoba, a državljanstvo BiH i Republike Srpske 250 osoba. Analiza ukupnih podataka o osobama koje su dobile državljanstvo BiH prema dobi i starosti ukazuju da je najviše osoba koje su stekle državljanstvo BiH u dobi od

- Ugovor između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine o dvojnomo državljanstvu („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 9/2007) - stupio je na snagu 28. veljače 2012. godine.

Vlada Crne Gore, na sjednici od 18. rujna 2008. godine, utvrdila je Osnove za pregovore i zaključivanje bilateralnih ugovora između **Crne Gore** i drugih država o dvojnomo državljanstvu s Nacrtom ugovora o dvojnomo državljanstvu.<sup>30</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave Crne Gore dostavilo je, diplomatskim putem, nadležnim organima Republike Srbije, Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine Nacrt ugovora o dvojnomo državljanstvu i predložilo da odmah započnu pregovori o zaključivanju ugovora. S druge strane, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske je 09.09.2008. godine dostavilo Nacrt ugovora između Republike Hrvatske i Crne Gore o dvojnomo državljanstvu i predložilo da započnu pregovori. Također je i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, 25.09.2008. godine, dostavilo Nacrt ugovora o dvojnomo državljanstvu između Republike Srbije i Crne Gore.

Prema podacima MUP-a Republike Srbije, započeti su pregovori o dvojnomo državljanstvu između **Srbije** i Crne Gore. S Republikom Hrvatskom nisu započeti. S primjenom Sporazuma o dvojnomo državljanstvu s Bosnom i Hercegovinom nema problema. Prema odredbama ovog sporazuma, od početka njegove primjene (stupio na snagu 15. svibnja 2003. godine) u državljanstvo Republike Srbije primljeno je 3.020 osoba.

#### Preporuke

**Polazeći i od toga da su u zakonima država Daytonskog sporazuma predviđene mogućnosti da se međunarodnim ugovorima i sporazumima može ustanoviti dvojno državljanstvo, pod uvjetom uzajamnosti, Igmanska inicijativa poziva vlade ovih država da zaključe bilateralne sporazume o dvojnomo državljanstvu kojima bi omogućili da dvojno državljanstvo bude instrument zaštite stečenih ljudskih prava i rješavanja mnogih životnih problema „novih“ stranaca na prostorima nekadašnje zajedničke države, te riješili pitanja tzv. sukoba državljanstva u skladu s načelima utvrđenima u Europskoj konvenciji o državljanstvu i drugim standardima međunarodnog prava.**

## 2. Problemi pribavljanja dokumenata

Mnoge izbjeglice, raseljene osobe i drugi građani zemalja Daytonskog sporazuma imaju probleme u pribavljanju dokumenata iz drugih republika bivše SFRJ iz kojih potječu. Prema istraživanju Komesarijata za izbjeglice Republike Srbije, 44,25% izbjeglica u Srbiji je u situaciji da im nedostaje neki od dokumenata iz zemlje porijekla. Uslijed nedostatka

---

18 do 59 godina i da je državljanstvo BiH steklo više žena nego muškaraca. (*Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Drugi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o pravima svih radnika migranata i članova njihovih obitelji, Sarajevo, svibanj 2011.*)

<sup>30</sup> Navedeni podaci za Crnu Goru su iz MUP-a Crne Gore.



dokumenata, te osobe najčešće imaju probleme pri zapošljavanju, liječenju, prijavi boravišta i školovanju. Procjenjuje se da je potrebno osigurati pravnu pomoć za pribavljanje oko 32.000 različitih dokumenata iz zemalja porijekla. Potrebe za dokumentima iz drugih republika bivše SFRJ ima i veliki broj građana Srbije koji su u Srbiju došli u valovima naseljavanja, nakon Drugog svjetskog rata, te brojni drugi koji su se poslijeratnih godina naselili u njoj, a koje su posebno naglašene u posljednje vrijeme zbog uvođenja novih biometrijskih dokumenta. Podatak da je u državljanstvo Republike Srbije od raspada SFRJ do danas primljeno, po raznim osnovama, preko 800.000 državljana drugih republika bivše SFRJ, a svaki od njih je morao priložiti barem dva dokumenta (uvjerenje o državljanstvu zemlje porijekla i izvod iz matične knjige rođenih) pokazuje da je samo za reguliranje državljanškog statusa u Srbiji trebalo pribaviti preko 1,600.000 dokumenata (ne starijih od 6 mjeseci) iz zemalja porijekla.

Radi se, dakle, o milijunima dokumenata koje su građani bivše SFRJ morali, a dijelom moraju i dalje, pribavljati iz zemalja svog porijekla kako bi uopće bili u mogućnosti ostvariti pristup svojim statusnim, imovinskim i drugim stečenim pravima.

Probleme građana, a posebno izbjeglica i raseljenih osoba u pribavljanju dokumenata, dodatno pogoršava praksa upravnih i drugih državnih tijela koja od njih zahtijevaju pribavljanje dokumenata i podataka o činjenicama o kojima državni organi vode evidenciju i koje je državni organ, koji vodi postupak, dužan pribaviti po službenoj dužnosti. Obaveza da službena osoba po službenoj dužnosti pribavi podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje u upravnoj stvari ili drugi organ, propisana je u svim zakonima država Daytonskog sporazuma koji uređuju opći upravni postupak.<sup>31</sup> Takvom odredbom trebao bi se poboljšati položaj stranke, ali, s druge strane, javnopravnom tijelu koje vodi postupak nametnuta je obveza koja se u praksi često neopravdano i neosnovano izbjegava, s obrazloženjem da će stranka prije sama pribaviti potrebne podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, posebno kad neku evidenciju vodi drugo tijelo, a ne ono kod kojeg se vodi postupak. Takva praksa je protuzakonita. Danas, kada je veći dio državnih evidencija informatiziran (zemljišne knjige, katastri, evidencije prebivališta, knjige državljana, matice rođenih i umrlih, bračne matice i dr.), nema izgovora za to da se državna uprava ne drži svoje obveze prema strankama.<sup>32</sup>

Probleme građana, a posebno izbjeglica i raseljenih osoba, u pribavljanju dokumenata dodatno uvećavaju podzakonski propisi i praksa postupanja javnopravnih tijela koji strankama nameću prekomjerni teret dokazivanja (dakle, i pribavljanja velikog broja dokumenata), što nije u skladu sa standardima međunarodnog humanitarnog prava koji, s obzirom na uzroke i prirodu izbjeglištva, nalažu državama da pojednostave procedure i olakšaju uvjete pristupa pravima izbjeglica, među ostalim, određivanjem obveze dostavljanja minimuma najnužnijih dokumenata odnosno dokaznih sredstava.

Građani dokumenta iz zemalja porijekla mogu pribaviti na način da osobno otputuju u zemlju

---

<sup>31</sup> Članak 134. Zakona o upravnom postupku („Službene novine Federacije BiH“, br. 2/98 i 48/99), članak 124. Zakona o općem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 13/02), članak 127. Zakona o općem upravnom postupku („Službeni list CG“, br. 60/03), član 47. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09), članak 126. Zakona o općem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS“, br. 30/10).

<sup>32</sup> U svom Programu 2011. – 2015. Vlada RH izrazila je namjeru da će “poštivati proceduru prema kojoj se većina dokumentacije pribavlja po službenoj dužnosti”.

porijekla ili da opunomoće drugu osobu da im ih pribave, jer u praksi još uvijek nije zaživio mehanizam pribavljanja dokumenata putem međudržavne pomoći, prije svega, zbog njegove izuzetne sporosti. Problem nastaje onda kad te osobe nisu u stanju osobno otputovati u zemlju porijekla zbog starosti, bolesti, socijalno-ekonomskih razloga (siromaštva), zbog straha od pritvaranja ili zbog toga što nemaju putnih isprava, a nemaju niti drugu osobu koju bi mogli opunomoćiti da umjesto njih pribavi nužne dokumente. Ovim osobama, u pravilu, je nužna pomoć u pribavljanju dokumenata iz zemlje porijekla, bez koje nisu u mogućnosti pokrenuti npr. postupak naturalizacije i ostvariti pristup pravima u procesu njihove integracije. Tu pomoć uglavnom im pružaju nevladine organizacije kroz projekte besplatne pravne pomoći za izbjeglice i raseljene osobe, a koji su na izdisaju, jer su bitno umanjena donatorska sredstva za njih.

Rješavanju problema pribavljanja dokumenata u zemljama Daytonskog sporazuma posvetila se i *Regionalna tehnička grupa za pojednostavljenje procedure pribavljanja dokumentacije*, koja je dosad održala tri sastanka.<sup>33</sup> Ona se fokusirala, prije svega, na pribavljanje dokumenata za raseljene osobe iz bivših jugoslavenskih republika koje borave u Crnoj Gori, kako bi ove osobe mogle podnijeti zahtjev za reguliranje statusa u Crnoj Gori. Ove osobe, pored mogućnosti podnošenja zahtjeva u svojim državama, zahtjev za izdavanje dokumenata (putovnica,<sup>34</sup> putni list, izvod iz matične knjige rođenih, uvjerenje o državljanstvu i dr.), kao i upisa i naknadnog upisa u matične knjige rođenih i državljana mogu podnijeti i dokumente preuzeti u diplomatsko-konzularnim predstavništvima ovih država u Crnoj Gori.

Regionalna radna grupa je konstatala da se pojednostavljene procedure za pribavljanje dokumenata odnose, ne samo na raseljene osobe koje borave u Crnoj Gori, već i na izbjegle i raseljene osobe koje borave u Republici Hrvatskoj, Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini, tako da se rezultati rada ove regionalne radne grupe odnose i na izbjegle, raseljene osobe u cijeloj regiji, kao i povratnike.

*Ad hoc* model pribavljanja dokumenata iz zemalja porijekla, primijenjen u Crnoj Gori, nije zaživio u drugim zemljama Daytonskog sporazuma u pogledu njegove pristupačnosti i učinkovitosti za izbjegle i raseljene osobe. Na primjer, pribavljanje rodnog lista ili domovnice preko diplomatsko-konzularnog predstavništva Republike Hrvatske u Republici Srbiji stoji 27 eura (cijena takse i obrasca za ove dokumente u Hrvatskoj je oko 4 eura) i traje više mjeseci. Nevladin mehanizam pribavljanja dokumenata je mnogo ažurniji i jeftiniji od državnog. Na primjer, Humanitarni centar za integraciju i toleranciju iz Novog Sada, koji je dosad za

---

<sup>33</sup> Regionalnu tehničku radnu grupu čine predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore, Ministarstva unutaršnjih poslova Republike Hrvatske, Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva građanskih poslova Bosne i Hercegovine. Sastancima su prisustvovali predstavnici diplomatsko-konzularnih predstavništava ovih država u Crnoj Gori, kao i predstavnici UNHCR-ovih ureda iz navedenih država. O održavanju sastanaka, pravovremeno je obavještavana i Delegacija EU u Podgorici.

<sup>34</sup> Raseljene osobe iz Republike Hrvatske koje borave u Crnoj Gori, zahtjev za izdavanje putovnice, kao i preuzimanje putovnice, mogli su podnijeti u Ambasadi Republike Hrvatske u Podgorici i Generalnom Konzulatu Republike Hrvatske u Kotoru, u ograničenom roku od 15.08.2011. do 31.12.2011. godine, dok za osobe iz BiH i Srbije nema ograničenja da u diplomatsko-konzularnim predstavništvima svojih država u CG podnesu zahtjev za izdavanjem putovnice, kao i preuzimanje iste.

izbjeglice iz Hrvatske u Srbiji pribavio preko 29.000 dokumenata, a iz BiH preko 8.500, pribavlja te dokumente u prosjeku od 15 dana i to besplatno, a kad nema donacije, onda su troškovi pribavljanja dokumenata gotovo tri puta niži od troškova njihovog pribavljanja putem državnog mehanizma. Zato ažurnost u reguliranju građanskog statusa i u ostvarivanju prava još uvijek ne ovisi isključivo o zainteresiranosti i osobnoj inicijativi ovih osoba, već i o obvezama država da stvore jednostavne, pristupačne, jeftine i efikasne mehanizme za pribavljanje dokumenata iz zemalja porijekla ovih osoba.

### **Preporuke**

**U cilju rješavanja problema pribavljanja dokumenata, Igmanska inicijativa predlaže da se:**

- pojednostavi procedura pribavljanja dokumentacije, te u tom smislu podržava dogovor postignut u Podgorici na sastanku Regionalne tehničke grupe za pojednostavljenje procedure pribavljanja dokumentacije od 7.09.2011. godine, kao i da se poduzmu sve nužne mjere da on što prije zaživi u praksi;
- države Daytonskog sporazuma dodatno obvežu da što prije stvore jednostavne, pristupačne, jeftine i efikasne mehanizme za pribavljanje dokumenata iz zemalja porijekla izbjeglih i raseljenih osoba;
- preispitaju podzakonski akti, uputstva i obrasci u upravnom postupku te uskladi praksa postupanja upravnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima u svrhu dosljedne primjene obveze pribavljanja po službenoj dužnosti uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija;
- u skladu sa standardima međunarodnog humanitarnog prava, pojednostave procedure i olakšaju uvjeti pristupa pravima izbjeglica i raseljenih osoba, pored ostalog, određivanjem obveze dostavljanja minimuma najnužnijih dokumenata odnosno dokaznih sredstava;
- podrži aktivnost nevladinih organizacija kroz prekogranične projekte pribavljanja dokumenata, koja i dalje uvelike nadoknađuje tromost, kompliciranost i neefikasnost državnog mehanizma pribavljanja dokumenata, a čija aktivnost zahtjeva skromna sredstva u odnosu na učinke koji se njima postižu.

## ***II. Imovinski problemi***

Proces povrata imovine, priznanja prava na imovinu i zaštite imovine izbjeglih i raseljenih osoba i drugih građana koji su imali imovinu u nekoj od država nekadašnje Jugoslavije, već godinama traje i još nije do kraja dovršen. U državama regije je primjetan različit pristup i praksa u osiguravanju pristupa pravu na imovinu i dom.

### ***1. Za ujednačen regionalni pristup rješavanju imovinskih problema***

Trajnom rješavanju izbjegličkih problema, posebno povratku, veliku smetnju predstavljao je neujednačen regionalni pristup rješavanju nekih ključnih pravnih problema, kao što su pitanja povrata imovine i stanarskih prava, sudjelovanja u privatizaciji i dr., što je stvaralo dvojne standarde za ista pitanja i iste probleme u regiji, zbog čega postoje i razlike u položaju

izbjeglica i raseljenih osoba u regiji i mogućnostima iznalaženja trajnih rješenja za njih. Na primjer, jednim su izbjeglicama u zemlji porijekla (BiH) vraćeni u posjed stanovi u nekadašnjem društvenom vlasništvu, te im se omogućio otkup, a drugim izbjeglicama u zemlji porijekla (RH) nisu vraćeni stanovi, već im se u vidu humanitarnog programa nudi stambeno zbrinjavanje uz restriktivne uvjete koje može ispuniti samo mali broj izbjeglica. Jedne izbjeglice imaju pravo sudjelovanja u privatizaciji na osnovi minulog rada (u BiH), druge izbjeglice to pravo nisu ostvarile (u RH). Izbjeglice iz Hrvatske koje žive u BiH, na temelju pravomoćnih sudskih presuda u Bosni i Hercegovini odnosno u Republici Srpskoj o poništenju ugovora o zamjeni stambene imovine, bivaju deložirane iz stambenih objekata koje su zamijenile s izbjeglicama iz BiH koje žive u Republici Hrvatskoj, dok se u Hrvatskoj ne primjenjuje institucija priznanja stranih sudskih presuda, pa su tako izbjeglice iz BiH koje žive u Hrvatskoj stekle imovinu u obje države, dok izbjeglice iz Hrvatske koje žive u BiH gube imovinu u obje države. Izbjeglice u Hrvatskoj su imale prvenstvo privremenog posjeda pred pravom vlasnika da uđe u svoju kuću ili stan, sve dok im se ne osigura alternativni smještaj, dok je u drugim državama Daytonskog sporazuma pravo vlasnika bilo ispred prava privremenog posjednika, što je, među ostalim, otežalo i usporilo povratak izbjeglica u Hrvatsku, itd.

#### Preporuke

**Preporučuje se zemljama Daytonskog sporazuma da razviju mehanizme redovnog obavještavanja i dogovaranja u svrhu osiguravanja ujednačenog regionalnog pristupa rješavanju imovinskih problema građana, a posebno izbjeglih i raseljenih osoba, polazeći od toga da su prihvaćanje i dosljedno primjenjivanje standarda, načela, pravila i običaja međunarodnog prava koji se odnose na zaštitu imovinskih prava građana, a posebno izbjeglih i raseljenih osoba, polazna osnova i najdjelotvorniji mehanizam usuglašavanja zakonodavstava i prakse u državama potpisnicama Daytonskog sporazuma.**

## *2. Implementirati Aneks G Sporazuma o pitanjima sukcesije*

Za rješavanje imovinskih problema izbjeglica, raseljenih osoba i ostalih građana zemalja Daytonskog sporazuma, veliki značaj ima i **Ugovor o pitanjima sukcesije**, koji su 29. lipnja 2001. godine u Beču potpisali predstavnici država sljednica bivše SFRJ. Aneksom G ovog sporazuma štite se privatna imovina i stečena prava građana ili drugih pravnih osoba SFRJ.<sup>35</sup>

Aneksom G ugovorena su osnovna načela na kojima se temelje pitanja sukcesije u pogledu privatne imovine i stečenih prava, kao što su: načelo jednakosti u priznavanju i zaštiti stečenih prava, načelo priznavanja i zaštite prava stečenih do određenog datuma, načelo naturalne restitucije, načelo prava na naknadu ukoliko naturalna restitucija nije moguća, načelo

<sup>35</sup> U Aneksu G članku 2 odjeljku (1) pododjeljku (a) određeno je da će se priznati prava na pokretnu i nepokretnu imovinu koja se nalazi u nekoj državi sljednici na koju su građani ili druge pravne osobe SFRJ imali pravo na dan 31. prosinca 1990., te će biti zaštićena i vraćena od te države u skladu s utvrđenim standardima i normama međunarodnog prava bez obzira na nacionalnost, državljanstvo, mjesto boravka ili prebivalište tih osoba. Osobe koje ne mogu ostvariti ova prava imaju pravo na naknadu u skladu s normama građanskog i međunarodnog prava. (b) Bilo kakav navodni prijenos prava na pokretnu i nepokretnu imovinu učinjen nakon 31. prosinca 1990. i zaključen pod prisilom ili protivno pododjeljku (a) ovoga članka, bit će ništavan. Članak 6 Aneksa G Sporazuma predviđa da će se domaće zakonodavstvo svake od država nasljednica koje se odnosi na „stanarsko pravo” primjenjivati jednako na osobe koje su bile državljani SFRJ i koje su imale takva prava bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja, jezik, religija, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, pripadnost nacionalnim manjinama, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status.

uvažavanja standarda i normi međunarodnog prava i dr. Obzirom da su Aneksom G ugovorena samo temeljna načela na kojima se zasnivaju pitanja sukcesije u odnosu na privatnu imovinu i stečena prava građana i drugih pravnih osoba, članom 4. Aneksa G države sljednice su se obavezale da će poduzeti „mjere koje mogu zahtijevati opća načela prava ili su na drugi način pogodne za osiguranje učinkovite primjene načela iznijetih u ovome Aneksu, kao što je sklapanje dvostranih ugovora i obavještanje njihovih sudova i drugih nadležnih tijela.“. Drugim riječima, kao što to, na primjer, navodi Ustavni sud Republike Hrvatske, „države potpisnice obvezale su se poduzeti sve mjere kojima se osigurava provođenje tih načela, pod kojim se mjerama podrazumijeva donošenje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih akata, sklapanje međunarodnih ugovora i sl. Pri tome, sve su države slijednice dužne Ugovor provoditi u dobroj vjeri, u skladu sa Poveljom UN-a i međunarodnim pravom.“<sup>36</sup>

U praksi, međutim, nisu poduzete mjere kojima se osigurava provođenje navedenih načela Aneksa G, kao što su donošenje odgovarajućih zakonskih i podzakonskih akata, sklapanje bilateralnih sporazuma i sl., što znači da još uvijek nisu stvorene sve zakonske i druge pretpostavke da se odredbe Aneksa G sveobuhvatno primjene. U proteklom periodu predstavnici država sljednica uglavnom su se bavili podjelom diplomatsko-konzularnih predstavništava, arhivske građe i druge državne imovine i sl.

Na sastanku Stalnog mješovitog odbora visokih predstavnika država sljednica bivše SFRJ, koji je održan u Beogradu 17. i 18. rujna 2009. godine, u vezi s implementacijom Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije, donijeta je *Preporuka br. 5.* čijim se stavkom 1. *preporučuje vladama zainteresiranih država sljednica da zaključe bilateralne sporazume.*<sup>37</sup>

*U pogledu mjera koje je neophodno osigurati da bi se osigurala efikasna primjena načela Aneksa G, stajališta nisu do kraja usuglašena.* Na primjer, u Republici Hrvatskoj nadležni sudovi i državno odvjetništvo odbijaju primjenu Ugovora o pitanjima sukcesije, dakle, i Aneksa G, s obrazloženjem da se taj Ugovor ne može neposredno primijeniti, nego se pitanje povrata imovine mora riješiti sklapanjem bilateralnih ugovora. Istovremeno, Ministarstvo financija Republike Srbije u odgovoru na pitanje Centra za regionalizam (e-mail od 2. ožujka 2012. godine), u vezi s mogućnošću zaštite i raspolaganja imovinom koja je obuhvaćena Aneksom G Sporazuma o pitanjima sukcesije, pored ostalog, navodi: „Postupak za zaštitu povrijeđenog ili ugroženog prava pokreće fizička ili pravna osoba čije je pravo povrijeđeno ili ugroženo u nekoj od država - sljednica aktima drugih fizičkih, ili pravnih osoba, ili same teritorijalne države. ... Države - sljednice mogu poduzimati mjere, kakve su i zaključivanje bilateralnih sporazuma, kojima će osigurati efikasnu primjenu Aneksa G. Međutim, bilateralni sporazumi nisu zamjena za postupanje fizičkih i pravnih osoba u postupcima za zaštitu

---

<sup>36</sup> Rješenje Ustavnog suda RH, Broj: U-I-1777/2003 od 17. ožujka 2009. („Narodne novine“, br. 38/09). Člankom 8. Aneksa G utvrđeno je da će svaka država sljednica, na bazi reciprociteta, a u skladu sa svojim unutrašnjim zakonodavstvom, poduzimati nužne mjere za osiguranje provođenja odredbi ovog Sporazuma kako bi bile prihvaćene i djelotvorne u njenim sudovima, vijećima i tijelima, kao i osigurati da druge države slijednice i njihovi državljani imaju pristup tim sudovima, vijećima i tijelima radi osiguranja primjene ovog Sporazuma.

<sup>37</sup>U skladu s donijetom Preporukom, Ministarstvo financija Republike Srbije je sastavilo Nacrt sporazuma između Republike Srbije i Republike Hrvatske o provođenju Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji je uručen hrvatskoj strani 31. prosinca 2009. godine. Republike Srbija je više puta urgirala odgovor, međutim, hrvatska strana se još uvijek nije izjasnila u vezi s ponuđenim Nacrtom. Ministarstvo financija Republike Srbije, 08 Broj 4-00-6/2012 od 6. veljače 2012. godine.

povrijeđenog prava. Do sada nije zaključen niti jedan bilateralni sporazum.“<sup>38</sup> I dok Ministarstvo financija zaključivanje bilateralnih sporazuma smatra jednom od neobaveznih, dakle, samo mogućih mjera, nadležni sudovi u Republici Srbiji, poput sudova u Hrvatskoj, *zaključivanje bilateralnih sporazuma smatraju preduvjetom za njihovo postupanje u predmetima u vezi s primjenom Aneksa G.*<sup>39</sup>

Od posljednje ratifikacije Ugovora o pitanjima sukcesije 2004. godine do travnja 2012. prošlo je punih 8 godina a da države sljednice nisu poduzele mjere nužne za učinkovitu primjenu Aneksa G Sporazuma o sukcesiji, tj. da će privatna imovina i stečena prava građana ili drugih pravnih osoba u SFRJ biti zaštićeni od strane država sljednica u skladu s načelima utvrđenima u Aneksu G.

Građani, a posebno izbjegle i raseljene osobe, kao i pravne osobe, svoje nade u vezi sa zaštitom privatne imovine i stečenih prava najviše su usmjerili upravo prema Aneksu G i njegovim načelima. Te nade su dosad iznevjerene i oni su gubitnici zbog neispunjavanja preuzetih obveza od strane država sljednica da poduzmu sve mjere nužne za učinkovitu primjenu Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije.

Člankom 4. Sporazuma o pitanjima sukcesije ustanovljen je Stalni mješoviti odbor koji se sastoji od visokih predstavnika svake od država sljednica. Glavni zadatak Odbora je praćenje efikasnosti primjene ovog Sporazuma i predstavlja forum na kojem se mogu razmatrati pitanja koja nastaju tijekom njegove primjene. Odbor može, ukoliko bude nužno, dati odgovarajuće preporuke vladama država sljednica.

Od donošenja njegove Preporuke br. 5., kojom se preporučuje vladama zainteresiranih država sljednica da zaključe bilateralne sporazume, prošle su dvije i pol godine a da nije zaključen niti jedan bilateralni sporazum.

Činjenica da je do zaključenja Ugovora o pitanjima sukcesije došlo nakon višegodišnjeg mukotrpnog pregovaranja i uz asistenciju i raznovrsne pritiske europske i međunarodne zajednice, kao i činjenica da je prošlo gotovo desetljeće a da države sljednice nisu ispunile svoje preuzete obaveze u vezi s primjenom Ankesa G, upućuju na potrebu sazivanja zajedničke regionalne konferencije predstavnika nadležnih tijela država sljednica i predstavnika civilnog društva koja će biti posvećena implementaciji Aneksa G Sporazuma o sukcesiji, uz naglašenu ulogu i aktivno sudjelovanje predstavnika europske i međunarodne zajednice.

---

<sup>38</sup> Snežana Nedeljković, šef Odsjeka za zaštitu imovine i ostvarivanje alimentacijskih zahteva u inozemstvu Ministarstva financija Republike Srbije.

<sup>39</sup> “Prvostupanjski sud pravilno zaključuje da citirane odredbe iz Sporazuma ne isključuju nadležnost suda za postupanje po zahtjevima za utvrđenje prava vlasništva na nekretninama, ali uvjetuju istu nadležnost provođenjem prethodnog postupka pred državnim tijelom i po proceduri koju predviđaju bilateralni sporazumi država sljednica. Iz tog razloga, zaključenjem bilateralnog sporazuma između Republike Srbije i Republike Hrvatske i predviđanje načina reguliranja ostvarenja prava navedenim sporazumom, te prethodno provođenje ove procedure, predstavljaju prethodni uvjet za postupanje suda po zahtjevu tužitelja i tuženih.“ (Rješenje Višeg trgovačkog suda, Pž. 67)

## Preporuke

Igmanska inicijativa predlaže da se, uz sudjelovanje predstavnika europske i međunarodne zajednice, održi zajednička regionalna konferencija na koju će biti pozvani predstavnici nadležnih tijela država sljednica, stručnjaci za imovinsko pravo i pitanja sukcesije, predstavnici nevladinih organizacija i izbjegličkih udruženja, predstavnici pravnih osoba – tvrtki, firmi, kompanija - a koja će biti posvećena identificiranju mjera nužnih za učinkovitu primjenu Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije.

Predlaže se državama sljednicama da odmah započnu bilateralni dijalog i da što je moguće prije postignu dogovor o mjerama koje je svaka od njih obavezna poduzeti za efikasnu primjenu Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije.

### 2.1. Ispuniti neispunjene obveze građanima na osnovi računa stare devizne štednje

Implementacija Sporazuma o sukcesiji trebala bi obuhvatiti i pitanje neispunjenih obveza na osnovi računa *stare devizne štednje*, a što pogađa veliki broj građana.

Prema članku 7 (Financijska potraživanja i dugovanja) Aneksa C Sporazuma o pitanjima sukcesije, jamstva SFRJ ili njene NBJ za deviznu štednju položenu u nekoj poslovnoj banci ili nekoj od njenih ispostava u bilo kojoj od država sljednica prije datuma njena proglašenja neovisnosti bit će predmetom pregovora bez odgode, uzimajući posebno u obzir potrebu zaštite devizne štednje pojedinaca. Ti će se pregovori održati pod pokroviteljstvom Banke za međunarodna poravnanja.

U okviru Banke za međunarodna poravnanja u Baselu (BIS), održana su četiri sastanka predstavnika država sljednica bivše SFRJ, na kojima su iznijeti različiti stavovi država sljednica.<sup>40</sup>

Sve države sljednice su ostale pri svojim ranije izloženim stavovima, i nakon što je izostao napredak u pregovorima, ovi pregovori su okončani u okviru Banke za međunarodna poravnanja u Baselu.

U odsustvu dogovora, države sljednice su različito uredile pitanje izvršenja obaveza na osnovi računa stare devizne štednje.

---

<sup>40</sup> Stavovi zastupani od strane predstavnika država sljednica bivše SFRJ u Baselu su slijedeći:

Predstavnici Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Makedonije zastupali su stajalište da sredstva za isplatu deponirane devizne štednje građana u filijalama koje su poslovale na teritoriju drugih bivših republika, izvan republike u kojoj je sjedište matične banke, trebaju osigurati matične banke i države sljednice u kojima je sjedište matične banke (to je načelo pravnog legaliteta);

Predstavnici Slovenije i SR Jugoslavije (sada Srbije i Crne Gore) zastupali su teritorijalni princip, tj. da sredstva za isplatu devizne štednje trebaju osigurati banke i države sljednice samo za onu štednju koja je položena u svim bankarskim jedinicama na teritoriju bivše republike;

Predsjedavajući, gđin Meyer, je izložio kompromisni prijedlog koji podrazumijeva sredinu između prethodna dva suprotna stajališta, tj. da matične banke i država u kojoj je sjedište tih banaka osiguraju polovinu sredstava za deviznu štednju u filijalama tih banaka izvan dotične bivše republike, a polovinu da osiguraju države u kojima su poslovale te filijale.

U *Bosni i Hercegovini* se stara devizna štednja deponirana u bankama čije je sjedište bilo u Bosni i Hercegovini rješava propisima unutar Bosne i Hercegovine. Ova štednja deponirana u bankama sa sjedištem izvan Bosne i Hercegovine, praktički se nikako ne rješava ni dvadeset godina nakon raspada SFRJ koja je bila jamcem za isplatu ovih uloga u bankama.

Postupak pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu u predmetu Ruže Jeličić protiv Bosne i Hercegovine, pokrenut 2002. a okončan presudom u njenu korist od 31.10.2006. godine, ubrzao je donošenje pravnog okvira u BiH kojim je stara devizna štednja regulirana s više zakona na državnom, entitetskom i na razini okruga Brčko.

U Republici Srpskoj je povrat stare devizne štednje započeo odmah nakon zakonskog reguliranja ovog povrata i nije bilo sudskih odluka koje su osporavale način na koji se sredstva vraćaju. U Federaciji BiH i okrugu Brčko, iako su bili usvojeni propisi na koji način će se vraćati stara devizna štednja, s ovim procesom se značajno kasnilo. Prema izjavi Federalnog ministarstva financija iz rujna 2011. godine, ono je u cijelosti isplatilo sve obveze prema 6.728 starim deviznim štedišama, čime, uz prethodno isplaćenih 17.690 prestaju obveze prema 24.418 vlasnika računa stare devizne štednje.

Mnoge devizne štediše su nezadovoljne zakonskim uvjetima povrata stare devizne štednje. Udruženja vlasnika stare devizne štednje često se oglašavaju tim povodom i pozivaju štediše da bojkotiraju verifikaciju potraživanja na osnovi računa stare devizne štednje. Međunarodne organizacije u BiH, posebno OHR, smatraju da postojeći pravni okvir omogućava da se štedišama nadoknadi novac i zaštite javne financije, i tako osigura, pored ostalog, nastavak pružanja socijalnih usluga.

Člankom 1 stavkom 4 *Zakona o ispunjenju obaveza temeljem računa stare devizne štednje*, određeno je da je obveza vraćanja duga s deviznih računa i deviznih štednih uloga zaključenih s bankama čije je sjedište bilo izvan teritorija BiH, prema Sporazumu o pitanjima sukcesije, obveza države sljednice bivše SFRJ na čijem teritoriju se nalazilo sjedište te banke. Bosna i Hercegovina se obvezuje da će kroz svoje međunarodne aktivnosti pomoći štedišama koji imaju štednju kod ovih banaka da ostvare svoja prava, najmanje jednako kao i štediše kod banaka čije se sjedište nalazilo na teritoriju Bosne i Hercegovine.

Vijeće ministara BiH usvojilo je 16.07.2009. godine *Strategiju i modalitete načina razrješavanja stare devizne štednje kod Ljubljanske banke, Invest banke Beograd i drugih nedomicilnih banaka*. Usvajanjem ove strategije Bosna i Hercegovina želi aktivno sudjelovati u zaštiti interesa bh. deviznih štediša na bilateralnom i multilateralnom nivou. Republika Hrvatska je isplatila građanima Bosne i Hercegovine potraživanja od Splitske banke: 109 milijuna glavnice i 47 milijuna kamata i time u cijelosti ispunila svoje obaveze.

U *Crnoj Gori* se, u skladu sa *Zakonom o isplati devizne štednje građana položene kod ovlaštenih banaka sa sjedištem izvan Crne Gore*<sup>41</sup>, isplaćuje građanima stara devizna štednja pod uvjetom da na dan stupanja na snagu ovog zakona (zakon je stupio na snagu 4. siječnja 2007.) imaju prebivalište u Crnoj Gori, a kojima isplata devizne štednje nije izvršena po zakonima države na čijem teritoriju je sjedište banke.

Sredstva za isplatu devizne štednje osigurava Crna Gora. Za isplaćenu deviznu štednju na osnovi ovog zakona Crna Gora zadržava pravo potraživanja temeljem isplaćene devizne

---

<sup>41</sup> "Sl. list RCG", br. 81/06 od 29.12.2006, 20/09 od 17.03.2009



štednje od država sljednica SFRJ, SRJ i državne zajednice SiCG, ukoliko se u postupku sukcesije ne odluči drukčije.

U **Republici Hrvatskoj**, temeljem *Uredbe o pretvaranju deviznih depozita građana u javni dug Republike Hrvatske*<sup>42</sup>, građani, koji su staru deviznu štednju imali kod organizacijskih jedinica banaka čije je sjedište izvan Republike Hrvatske, mogli su svoju štednju prenijeti do 6. srpnja 1992. godine na banke sa sjedištem u Republici Hrvatskoj (članak 14. Zakona), i tako imati jednaka prava i jamstva kao i građani koji su imali staru deviznu štednju u bankama sa sjedištem u RH. Zakonom je ministar financija RH bio ovlašten utvrditi uvjete i način na koji građani, koji nisu do 6. srpnja 1992. godine prenijeli svoju deviznu štednju, odnosno devizna sredstva s organizacijske jedinice banke čije je sjedište izvan Republike Hrvatske na banke u Republici Hrvatskoj, mogu obaviti naknadni prijenos tih sredstava na jednu od banaka u Republici Hrvatskoj. Za vlasnike stare devizne štednje čiji devizni depoziti nisu preuzeti u javni dug RH, Sporazumom o pitanjima sukcesije utvrđeno je da će zemlje sljednice u što kraćem roku nastojati pronaći rješenje za isplatu štednih uloga građana koji do sada nisu uspjeli regulirati svoja potraživanja.

U **Republici Srbiji** se isplata stare devizne štednje vrši prema *Zakonu o reguliranju javnog duga Savezne Republike Jugoslavije temeljem devizne štednje građana*, koji je donesen 4. srpnja 2002.<sup>43</sup>

Člankom 21. Zakona propisano je da državljani bivših republika SFRJ, koje nisu u sastavu Savezne Republike Jugoslavije, a koji su staru deviznu štednju položili kod ovlaštenih banaka sa sjedištem na teritoriju SRJ, kao i državljani SRJ koji su tu štednju položili kod podružnica banaka iz tog članka koje su se nalazile na teritoriju bivših republika SFRJ do trenutka odcjepljenja tih republika - svoja potraživanja temeljem devizne štednje građana ostvaruju na način koji se ugovori s državama sljednicama SFRJ. Građani na privremenom radu u inozemstvu i strane fizičke osobe, koji su deviznu štednju položili kod banaka u SRJ, pravo na isplatu te štednje ostvaruju u skladu s ovim zakonom. Sredstva za isplatu devizne štednje osiguravaju Republika Srbija i Republika Crna Gora - prema sjedištu banaka kod kojih je ta štednja položena.

Europski sud za ljudska prava primio je zahtjeve protiv svih država sljednica SFRJ koje su stranke Europske konvencije o ljudskim pravima od podnositelja pogođenih nemogućnošću isplate stare devizne štednje. U presudi u predmetu Kovačić i drugi protiv Slovenije (*Zahtjevi br. 44574/98, 45133/98 i 48316/99*) od 3.10.2008. godine, Europski sud za ljudska prava primjećuje da su u tijeku „postupci pokrenuti na temelju nekoliko tisuća takvih zahtjeva. Iako takva pitanja spadaju u nadležnost Suda na način kako to određuje članak 32 Konvencije, Sud se može složiti s mišljenjem Parlamentarne skupštine iznesenim u Rezoluciji 1410 (2004) da se pitanje naknade tolikim tisućama pojedinaca mora riješiti dogovorno između država sljednica ... Sud poziva dotične države da hitno nastave s tim pregovorima, s ciljem što skorijeg dolaženja do rješenja problema.”<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> “Narodne novine”, br. 58/93

U studenom 1993. usvojen je Zakon o pretvaranju deviznih depozita građana u javni dug RH koji u cijelosti odgovara sadržaju Uredbe (“Narodne novine”, br. 106/93).

<sup>43</sup> Zakon je objavljen u "Službenom listu SRJ", br. 36/02, 80/04 i 101/05

<sup>44</sup> Parlamentarna skupština Vijeća Europe bavila se pitanjima stare devizne štednje u zemljama bivše SFRJ, te je usvojena *Rezolucija br. 1410 (2004)*, koja glasi:

## Preporuke

**Nepomirljivi stavovi zemalja sljednica idu na štetu deviznih štediša koji su svoj novac u dobroj vjeri povjerali bankama u bivšoj SFRJ. Pozivaju se sve zemlje da utvrde zajednički temelj za rješavanje nedomicilne devizne štednje, te da se u tom pravcu organizira sastanak ministara financija zemalja sljednica.**

**Zemlje sljednici bi, polazeći od primjera Crne Gore i Republike Hrvatske, trebale rješavati pitanje devizne štednje svojih državljana, bez obzira na konačan ishod spora vezanog za deviznu štednju gdje su matične banke koje duguju novac imale sjedište.**

**Deviznu štednju i način njenog reguliranja ne treba vezivati za druga pitanja sukcesije.**

- "1. Parlamentarna skupština obaviještena je o pitanju neisplate, od strane Ljubljanske banke (LB) iz Ljubljane, Slovenija, deviznih depozita uplaćivanih u ispostavama LB-a u Zagrebu, Sarajevu i Skopju u razdoblju dužem od deset godina, od 1977. do 1991., prije raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ).*
- 2. Deponenti iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske i 'bivše jugoslovenske Republike Makedonije', kao država sljednica Jugoslavije, tvrde da je Slovenija dužna isplatiti te depozite jer se sjedište LB-a nalazilo i još uvijek se nalazi u Sloveniji. Manja i veća potraživanja nekoliko stotina tisuća deponenata ukupno iznose nekoliko stotina milijuna njemačkih maraka, uključujući i veoma visoki postotak akumuliranih kamata.*
- 3. Skupština je mišljenja da nije pošteno da deponenti čekaju rješenje pravnih, ekonomskih i političkih pitanja između država sljednica koje su jamčile za te depozite.*
- 4. Skupština pozdravlja činjenicu da su određene grupe deponenata dobile barem djelomičnu naknadu od svojih vlada: oni koji su svoje štedne uloge uplatili u ispostavama LB-a u Sloveniji ili u 'bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji', te onima koji su prihvatili ograničenu ponudu hrvatske vlade da štednju pretvore u hrvatski javni dug. Skupština smatra da bi se slična rješenja trebala ponuditi svima čija je štednja izgubljena u raspadu bankovnog sistema u SFRJ.*
- 5. Skupština ne smatra da je njen zadatak svrstati se na ičiju stranu u pravnome sporu između Slovenije i nekih od štediša koji su svoje štedne uloge uplatili u ispostavama Ljubljanske banke smještenim u ostalim bivšim jugoslovenskim republikama, a koji je spor jedna grupa deponenata iz Hrvatske iznijela pred Europski sud za ljudska prava.*
- 6. Skupština stoga smatra da bi odluku o primjeni načela zaštite od izvlaštenja zajamčenog Europskom konvencijom o ljudskim pravima na dotične predmete prvenstveno trebao donijeti Sud, a ne Skupština, i to ako Sud te zahtjeve smatra dopuštenima.*
- 7. Međutim, usprkos odluci Suda o proglašenju dvaju pojedinačnih zahtjeva hrvatskih deponenata dopuštenima, Skupština smatra da bi pitanje naknade za toliko tisuća osoba bilo najbolje riješiti političkim putem, između država sljednica, a ne putem već preopterećenog Suda. Skupština stoga:*
- (i) poziva zemlje sljednice SFRJ da se bez daljnje odgode pozabave teškim položajem osoba koje su imale deviznu štednju u bankama bivše Jugoslavije, mnoge od kojih su u raspadu bankarskoga sistema SFRJ izgubile pristup svojim skromnim životnim ušteđevinama;*
- (ii) predlaže četirima zemljama o kojima je riječ da osnuju zajednički fond pod pokroviteljstvom Vijeća Europe kako bi deponentima nadoknadili sredstva njihove izvorne devizne štednje, po mogućnosti uz određenu naknadu za inflaciju, a kako bi pomogle štedišama kojima je više od deset godina uskraćen pristup njihovim životnim ušteđevinama. Fond bi trebale financirati sve četiri vlade o kojima je riječ, u načelu razmjerno deviznim depozitima uplaćenim na području svake od zemalja. Prilikom pregovaranja o aranžmanu točne podjele tereta između zemalja sljednica SFRJ, na odgovarajući je način potrebno voditi računa o sljedećim činiteljima u mjeri u kojoj se oni mogu pravilno utvrditi:*
- (a) stvarni devizni transferi na ime štednje položene u ispostavama u drugim republikama u korist ispostave Ljubljanske banke u Ljubljani i korištenje tih sredstava za gospodarski razvoj Slovenije;*
- (b) je li Ljubljanskoj banci ili nije ponuđena mogućnost da obavlja svoju bankarsku djelatnost u drugim republikama nakon raspada SFRJ, čime bi se LB-u omogućilo naplatiti dugovanja od klijenata na ime odobrenih kredita;*
- (c) činjenica da su neke države deponentima već dale naknadu i da su potraživanja tih deponenata preuzele te države;*
- (iii) poziva Europsku uniju da ispita mogućnost davanja doprinosa zajedničkom fondu;*
- (iv) zadužuje Odbor za gospodarske poslove i razvoj da prouči modalitete osnivanja naprijed navedenoga zajedničkog fonda."*

### ***III. Problemi povrata imovine, obnove i naknade štete***

U zemljama Daytonskog sporazuma koje su neposredno bila poprišta oružanih sukoba (BiH, Hrvatska) posebno su naglašeni problemi povrata imovine, obnove i naknade štete.

#### ***Bosna i Hercegovina***

##### *Povrat privatne imovine i stanarskih prava*

Daytonskim sporazumom je *povrat privatne imovine i stanarskih prava* označen kao jedan od osnovnih uvjeta za ostvarivanje prava na povratak raseljenih osoba i izbjeglica. Stoga je na vrlo jasan način propisana obveza svih strana da je povrat imovine predratnim vlasnicima prioritetan zadatak koji nema alternativu. No, ubrzo se pokazalo da je to prevelik zadatak za nacionalne vlasti odnosno da nema dovoljno unutrašnje političke volje da se on ostvari, pa je međunarodna zajednica preko Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (OHR) morala preuzeti vodeću ulogu na području vladavine prava i donošenja zakona, koja će omogućiti i restituciju i povratak.

Visoki predstavnik za BiH bio je primoran da, nakon brojnih opstrukcija entitetskih vlasti i teških pregovora, tijekom 1998. godine donese paket propisa kojima je započeo proces uspostavljanja konkretnih zakonskih mehanizama za stambenu i imovinsku restituciju u BiH. Proglašeni su ništavnim svi upravni, sudski i drugi akti kojima je nositelju stanarskog prava prestalo stanarsko pravo, te omogućilo da predratni nosioci stanarskog prava uđu u posjed tih stanova i da ih otkupe pod povoljnim uvjetima. Prihvaćeno je i načelo da je pravo vlasnika ispred prava posjeda privremenog korisnika, a u cilju ubrzanja oslobađanja stanova od strane privremenih korisnika. Zbog toga je u pogledu ostvarivanja odnosno povrata imovinskih prava u Bosni i Hercegovini postignut najznačajniji rezultat, jer je više od 99% imovine vraćeno legalnim vlasnicima, bez obzira da li se nalaze u BiH ili u izbjeglištvu.

Ipak, u tom procesu bilo je i nejednakog pristupa, pa i diskriminacije. U Izvještaju ECRI o BiH od 25.06.2004. godine, navodi se, pored ostalog, slijedeće: „Izvještaji govore da su Romi doživljavali ozbiljne poteškoće i diskriminaciju kod ostvarivanja prava na imovinu, a time i prava na povratak u predratne domove. ECRI je obaviješten da je, s obzirom na činjenicu da su mnogi Romi prije rata živjeli u stanovima za socijalno ugrožene, na ovu grupu posebno negativno utjecala činjenica da imovinski zakoni usvojeni nakon rata u načelu nisu priznavali smještaj u socijalnim stanovima kao vrstu stanarskog prava na osnovu kojeg se može tražiti pravo na povratak. Nadalje, mnogi od Roma koji su ranije živjeli u neformalnim naseljima prije rata, se nisu bili u mogućnosti u njih vratiti, budući da su ta naselja bila razorena i da nije bio osiguran bilo kakav alternativni smještaj. Oni Romi koji su mogli tražiti povrat osobne imovine su također navodno prošli kroz ozbiljne poteškoće i često bili diskriminirani od strane vlasti i drugih građana. Neki izvještaji npr. govore da su lokalne vlasti često opstruirale romske zahtjeve za povratak, navodeći kao razlog da privremeni korisnici njihove imovine nemaju gdje otići. ...ECRI prema tome smatra da postoji urgentna potreba da vlasti Bosne i Hercegovine na svim nivoima postanu svjesne činjenice da se nepovoljan položaj romskog stanovništva može na adekvatan način razriješiti samo ukoliko opće mjere budu praćene paralelnim usvajanjem pozitivnih mjera konkretno usmjerenih na ovu ciljnu grupu stanovništva.“

Jedino pitanje gdje se osporavalo pravo na povratak nepokretne imovine je *pitanje tzv. „vojnih stanova“* odnosno stanova iz stambenog fonda bivše JNA. Pitanju vojnih stanova različito se pristupa u entitetima BiH. Republika Srpska je vratila svim bivšim oficirima JNA stanove,

bez obzira na to da li su se nakon izbijanja rata odselili u Sloveniju, Hrvatsku, Srbiju, Makedoniju, Crnu Goru ili su otišli u Federaciju BiH. U Federaciji BiH se legislativa na ovom području kretala od potpunog negiranja prava na povrat, da bi postepeno olakšavala uvjete i proširavala krug osoba koje imaju pravo na povrat „vojnih stanova“, do zastoja koji je nastupio i čak određenog nazadovanja i promjena zakona koje su podnositelje zahtjeva za povrat u posjed ovih stanova dovele u nepovoljniji položaj u odnosu na stanje prije promjena zakona. Kako su se promjene zakonodavstva uglavnom sastojale u intervencijama Visokog predstavnika Ujedinjenih naroda za BiH, koji je imao pravo donositi uredbe o promjeni zakona, može se zaključiti da je napredak u pitanju povrata „vojnih stanova“ u Federaciji BiH prestao kad se Visoki predstavnik prestao interesirati za ovo područje. Takvo stanje je trajalo sve do 4. svibnja 2010. godine kad je Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu donio odluku u slučaju Branimir Đokić protiv BiH (*Zahtjev br. 6518/04*). Tužitelj u ovom slučaju nije, prema propisima Federacije BiH, ispunjavao uvjet za povrat stana u posjed, iako je taj stan otkupio, jer je nakon završetka rata u BiH, bio pripadnik oružanih snaga izvan BiH (Vojska SR Jugoslavije). Sud u Strasbourgu je utvrdio povredu prava na mirno uživanje imovine i obvezao Bosnu i Hercegovinu da mu isplati nadoknadu u visini tržišne vrednosti stana (60.000 eura). Ova presuda pokazuje da federalno zakonodavstvo u ovom području nije u skladu s Aneksom 7 Daytonskog sporazuma. Ključna odredba prvog članka ovog aneksa glasi: „Sve izbjeglice i raseljene osobe se imaju pravo slobodno vratiti svojim kućama. Oni će imati pravo na povrat imovine, koje su lišeni tijekom neprijateljstava počevši od 1991., i na naknadu za imovinu koja im se ne može vratiti.“

Za očekivati je, nakon ove presude, i unatoč nezadovoljstvu i najavi neprovođenja presude od strane političkih struktura F BiH, da dođe do pravednog rješenja jedinog neriješenog pitanja na području povrata imovinskih prava u BiH. Od presude ECHR-a u predmetu Đokić protiv BiH, koja je donesena 27. svibnja 2010. do danas, travnja 2012., nije došlo do napretka po pitanju povrata „vojnih stanova“ u zakonodavnom okviru Federacije BiH. Osim toga, u dugogodišnjem je zastoju rješavanje predmeta koje su građani pokrenuli u vezi s vojnim stanovima pred sudovima u Federaciji BiH.<sup>45</sup>

*Stanarska prava* u Bosni i Hercegovini se tretiraju kao imovinsko pravo, pa su se ona i vraćala prema režimu povrata imovine. Zbog rezultata u povratu stanarskih prava, Bosna i Hercegovina može biti primjer onim zemljama u regiji gdje je oduzimano stanarsko pravo tijekom raspada SFRJ. Međutim, statistički gledano, ostao je manji broj predmeta koji nisu nikad završeni zbog pokrenutih postupaka i posebno zbog nekih specifičnosti koje se mogu vezati samo za Bosnu i Hercegovinu (u najvećem broju slučajeva radi se o stanovima koje su koristile aktivne vojne osobe).

Aneksom 7 - Sporazum o izbjeglicama i raseljenim osobama, kao dijela Mirovnog sporazuma u Bosni i Hercegovini, u poglavlju II uspostavljena je Komisija za raseljene osobe i izbjeglice (CRPC), kao nezavisno tijelo za imovinske zahtjeve raseljenih osoba, uključujući i stanarska prava. Odluke CRPC-a bile su konačne i svaki prijenos, isprava, hipoteka ili drugi zakonski dokument napravljen ili dodijeljen od strane ove Komisije bio je priznat kao zakonit u čitavoj Bosni i Hercegovini. Komisija je primjenjivala vlastite propise i nijedan drugi propis ili pojedinačna odluka bilo koje razine vlasti nije je obvezivao. Pojedinačne odluke za povrat nekretnina bile su konačne i obvezujuće danom donošenja. Ponovno razmatranje odluke bilo je moguće, ali samo je CRPC mogao preispitati svoje odluke. CRPC uspostavljen Aneksom

---

<sup>45</sup> Na primjer, građanin Đ.V., koji je bio civilna a ne aktivna vojna osoba na službi u JNA, žalio se 2005. godine Vrhovnom sudu Federacije BiH na presudu Kantonalnog suda u Bihaću. Prošlo je već 7 godina a da Vrhovni sud Federacije BiH još uvijek nije donio odluku u ovom predmetu.

7 ispunio je svoju ulogu i osigurao povrat vlasništva nad nekretninama i povrat stanarskih prava.

Ova institucija nije bila predviđena u Ustavu Bosne i Hercegovine, niti su Ustavom Bosne i Hercegovine ovi poslovi u nadležnosti države i zato je imala vremenski ograničen rok trajanja (pet godina),<sup>46</sup> što će izazvati probleme nakon prelaska odgovornosti za financiranje i rad Komisije na Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, odnosno prelaskom odgovornosti na domaću Komisiju za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica, kako su se to stranke potpisnice Aneksa 7 dogovorile, potpisujući poseban sporazum o tome.

Svi završeni predmeti (međunarodnog) CRPC-a predani su Arhivu Bosne i Hercegovine, a neriješeni zahtjevi dostavljeni su nadležnim organima uprave na nižim razinama vlasti. Ostali su, međutim, prigovori izjavljeni Komisiji za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica podneseni u skladu s Pravilnikom o uvjetima i postupkom za odlučivanje o zahtjevima za povrat nepokretne imovine raseljenih osoba i izbjeglica, prigovori koji su bili pravovremeni, a koji nisu riješeni do trenutka prestanka rada CRPC-a.

Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH je još 2005. godine zaključila da je „sustav CRPC“ uspostavljen Aneksom 7 prestao postojati trenutkom prijenosa ovlasti na domaće institucije i zatraženo je da se omogući sudska kontrola odluka „domaćeg“ CRPC-a i da se odluke donose u skladu s propisima BiH. Izmjenom Zakona o upravnim sporovima, omogućeno je podnošenje tužbe Sudu BiH na odluke Komisije, ali nikakvi propisi na razini države nisu doneseni, niti su mogli biti doneseni, jer ova problematika nije u nadležnosti države.

Propuštanjem da se pravovremeno razmotre sve relevantne činjenice ušlo se u svojevrsan paradoks. Prema Aneksu 7, ove odluke ne podliježu kontroli bilo koje domaće institucije. Domaći CRPC je osnovan samo kako bi riješio ove pravovremene prigovore i nije osnovan ni kao organ uprave, niti kao sud, a kao domaća institucija nije mogao zadržati hibridni karakter. Uvođenjem upravnog spora na odluke po prigovoru, zapravo se uvela sudska kontrola akata „međunarodnog CRPC-a“, a kako je domaća Komisija prestala postojati, nestalo je tužene strane.

Posljedica ovog paradoksa je da do sada nije riješen problem pravovremeno izjavljenih prigovora na odluke Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica (preko 700 spisa koji se odnose na povrat stanarskog prava, od čega većinu čine vojni stanovi).

### Preporuke

**Preporučuje se Federaciji BiH da uspostavi pravni okvir koji će omogućiti napredak na području povrata „vojnih stanova“, a nadležnim sudovima u BiH da predmete u vezi s nepokretnom imovinom, uključujući i sporove u vezi s vojnim stanovima, rješavaju po hitnom postupku i tako doprinesu pravovremenom okončanju postupaka za povrat imovine kao i podizanju razine pravne sigurnosti.**

**Preporučuje se Vijeću ministara BiH da u suradnji s Parlamentarnom skupštinom Bosne i Hercegovine poduzme mjere i aktivnosti da se razriješi pitanje preostalih pravovremeno izjavljenih, a neriješenih prigovora na odluke „međunarodnog“ CRPC-a.**

<sup>46</sup> Poslovi povrata imovine, stanarska prava, pitanja naknada štete i sl. rješavala su se, i rješavaju se i danas, propisima entiteta i za ove poslove nadležni su organi uprave i sudovi u entitetima.

## Obnova

U Bosni i Hercegovini je od oko 1,1 milijun stambenih jedinica evidentiranih zadnjim popisom stanovništva iz 1991. godine, u razdoblju između 1992. i 1995. godine uništeno ili oštećeno oko 453.000, što čini oko 42% predratnog stambenog fonda. Uništavanje stambenog fonda nastavljeno je i nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, tako da je dodatno u periodu nakon 1995. godine, devastirano gotovo 14.000 stambenih jedinica, od kojih najveći broj (preko 80%) na području sadašnje Federacije BiH.<sup>47</sup> Zaključno s 2011. godinom, obnovljeno je više od 325.000 stambenih jedinica. Prema informacijama iz nadležnih službi, neobnovljenih stambenih jedinica je oko 125.000, što čini oko 30% ukupno oštećenog ili uništenog stambenog fonda. Zbog uništene infrastrukture, oko 2500 obitelji u povratničkim naseljima je bez električne energije. U osmogodišnjem razdoblju provođenja Strategije za provedbu Aneksa VII Daytonskog mirovnog sporazuma (2003-2011.g.) uloženo je oko 900.000.000 KM, od čega je udio stranih - donatorskih sredstava iznosio nešto manje od 25%. Procjenjuje se da je blizu dvije trećine, odnosno oko 200.000 stambenih jedinica, obnovljeno raznim mehanizmima međunarodnih i domaćih donacija, dok je preostala trećina, uglavnom manje oštećenih objekata, sanirana privatnim sredstvima vlasnika i nositelja stanarskog prava.<sup>48</sup> Prema pokazateljima, koji su utvrđeni u podnesenim zahtjevima za povratak do početka 2008. godine, hitno je potrebno obnoviti najmanje 45.000 stambenih jedinica, a vrijednost poslova obnove se procjenjuje na oko 300 milijuna eura. Potrebno je obnoviti i oko 450 stambenih zgrada s oko 2.500 stanova ili oko 1% ove vrste stambenog fonda iz 1991. godine.

Revidiranom strategijom povratka za provedbu Aneksa 7 Daytonskog mirovnog sporazuma, predviđeno je rješavanje pitanja za više od 105.000 raseljenih osoba koje žive u nehumanim uvjetima. Potrebno je pronaći dugoročna rješenja za oko 2700 obitelji, odnosno 8.000 osoba trenutno smještenih u kolektivnim centrima. Zajedno s UNHCR-om, razvijen je projekt za definitivno zatvaranje kolektivnih centara, za što će se zatražiti kredit od 40.000.000 od Europske razvojne banke.<sup>49</sup>

Za razliku od Hrvatske, u BiH nije utvrđen opći pravni okvir kojim bi izbjeglicama i raseljenim osobama u BiH, kojima je stambena imovina oštećena ili uništena, od strane države bilo zajamčeno pravo na obnovu pod jednakim uvjetima. Parcijalna i nesinhronizirana obnova povećavala je troškove održivog povratka po povratničkoj obitelji. Prelazak na „projektni pristup“ u realiziranju procesa povratka trebao bi umanjiti te troškove, povećavajući na taj način broj korisnika koji se mogu obuhvatiti raspoloživim resursima. Značajan broj obnovljenih stambenih objekata se ne koristi ili se samo povremeno koristi, jer nisu istovremeno stvarani i svi neophodni uvjeti za održiv povratak, od izgradnje infrastrukture do mogućnosti zapošljavanja.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> REVIDIRANA STRATEGIJA BOSNE I HERCEGOVINE za provođenje Aneksa VII Daytonskog mirovnog sporazuma, *Sarajevo, listopad 2008.*

<sup>48</sup> Evidentni naponi za realizaciju povratka, i naročito izdvojena i realizirana pomoć u sanaciji kuća, stanova i infrastrukture, rezultirali su uzlaznom linijom povratka izbjeglih i raseljenih. Od 2003. godine povratak u Bosni i Hercegovini pada ispod 6000 evidentiranih povratnika, da bi u posljednje tri godine (2008 -2011. god.) broj povrataka porastao na preko 20.000 (Brošura Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice - Povratak u 2011. godini)

<sup>49</sup> Podaci Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH

<sup>50</sup> U pogledu pristupa obnovi na nediskriminatoran način, ECRI, u svom Izvještaju o BiH od 7. prosinca 2010. godine (četvrti ciklus monitoringa), „konstatira da Romi u nekim slučajevima nisu mogli dobiti pomoć za obnovu s obzirom da njihova predratna imovina često nije bila registrirana, pa samim tim često nemaju nikakav

## Preporuke

**U Bosni i Hercegovini treba ustrajati na osiguravanju sredstava za obnovu stambenih jedinica u skladu s propisanim minimumom stambenih uvjeta za sve one koji ispunjavaju kriterije za dobivanje pomoći za obnovu, uz davanje prednosti najugroženijim osobama, i to, među ostalim, povećanim budžetskim izdvajanjima na svim razinama vlasti, jer je oslanjanje na vlastita sredstva dalo najrealnije i najznačajnije rezultate povratka.**

**Pored domaćih sredstava, konačan završetak obnove mogao bi se financijski zaokružiti kroz povoljna kreditna sredstva i donatorska sredstva. Održavanje Regionalne donatorske konferencije u travnju 2012. godine u Sarajevu, šansa je za sve zemlje regije obuhvaćene ratom i sukobima, da projekt obnove i održivog povratka počnu privoditi kraju.**

**Potiču se vlasti da osiguraju izbjeglicama i interno raseljenim osobama u BiH romske nacionalnosti, kojima je stambena imovina oštećena ili uništena, pomoć za obnovu bez diskriminacije.**

### Naknada štete

Pored prava na slobodan povratak i povrat imovine, Aneks 7 Daytonskog mirovnog sporazuma zajamčio je i *pravo svih izbjeglica i raseljenih osoba na kompenzaciju za imovinu koja im se ne može vratiti*. Ujedno je predviđen i mehanizam ostvarivanja prava na kompenzaciju. Veliki broj izbjeglica i raseljenih osoba, podnio je zahtjev za kompenzaciju Komisiji za raseljene osobe i izbjeglice, dok su drugi pokrenuli parnice na sudovima u iste svrhe. Kompenzacija je do danas ostala nedostupna u praksi. I nakon 15 godina od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, još uvijek postoji otpor uvođenju formalnog kompenzacijskog mehanizma u Bosni i Hercegovini. Brojni su i raznovrsni razlozi zbog kojih je to tako, uključujući velike troškove i opterećenja koje bi svaki oblik kompenzacijske sheme prouzrokovao za državne budžete. Uopće je prihvaćeno pojašnjenje OHR-a o smislu ove institucije iz Aneksa 7 Daytonskog mirovnog sporazuma, tj. da je riječ samo o kompenzaciji za stambenu jedinicu ili dom. Prema tome, kompenzacija ne predstavlja pokušaj ostvarivanja sveukupne naknade za sve gubitke koje su ljudi pretrpjeli u ratu. Drugim riječima, kompenzacija u smislu Aneksa 7 u ovom trenutku predstavlja način da se ljudima koji se ne mogu vratiti pomogne u iznalaženju trajnog rješenja i to ostvarivanjem pristupa pravu na dom. Stoga iznos kompenzacije treba biti ograničen na sumu koja je adekvatna za osiguranje minimalnih stambenih uvjetima u skladu s važećim propisima.

---

dokaz o vlasništvu nad imovinom – iako postoje navodi da su osobe koje nisu romske nacionalnosti u sličnim situacijama tretirane na bolji način. Dodatni problem za mnoge Rome, koji su prije rata živjeli u neformalnim naseljima ili društvenim stanovima, je nemogućnost ostvarivanja restitucije za takvu imovinu. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina je analizirao navode o sporijoj rekonstrukciji razrušene imovine Roma u odnosu na ostale grupe stanovništva i nedostatak odaziva vlasti na romske zahtjeve za povratkom ili rehabilitacijom uništenog stambenog fonda.<sup>50</sup> Predstavnici Roma kažu da se iz svih ovih razloga veoma mali broj Roma, koji je pobjegao iz svojih domova za vrijeme rata, uspio vratiti kući.“ ECRI stoga „potiče vlasti da osiguraju pomoć za rekonstrukciju bez diskriminacije, ne samo na papiru nego i u praksi, kako bi se omogućilo da niti jedan Rom, koji se želi vratiti u predratni dom, ne bude spriječen to i učiniti zbog proizvoljnih odluka lokalnih vlasti“.

## Preporuke

Preporučuje se nadležnim tijelima u BiH da, na osnovu prethodno provedenih istraživanja i pregleda stvarnog stanja u vezi s ovim pitanjem, uspostave pravni okvir koji će omogućiti adekvatnu kompenzaciju ili novčanu naknadu u obujmu koji osigurava pravo na dom raseljenim osobama i izbjeglicama kao način rješavanja stambenih potreba specifičnih socijalnih kategorija, a to su traumatizirane osobe, teški invalidi, socijalno najranjivije kategorije koje ovise o tuđoj njezi i pomoći, kao i osobe koje se zbog objektivnih okolnosti ne mogu vratiti na svoje adrese prebivališta, a koje nisu do sada riješile svoje stambeno pitanje na drugi način.

### *Republika Hrvatska*

#### *Povrat privatne imovine i rješavanje pitanja oduzetih stanarskih prava*

Uspostavljanje mehanizama za *stambenu i imovinsku restituciju* u Republici Hrvatskoj odvijalo se u mnogo čemu na bitno drugačiji način u odnosu na BiH, kako po dinamici uspostavljanja i njegovim kreatorima, tako i po njegovoj insuficijenciji u odnosu na kriterije sveobuhvatnosti i pravednosti. Proces uspostavljanja mehanizama restitucije odvijao se vrlo sporo, uz značajane prepreke i on do danas nije dovršen na način da ljudima pomogne u pronalaženju trajnog rešenja, bez obzira na to da li će se oni vratiti ili ne. U BiH vodeću ulogu u kreiranju i implementaciji mehanizama stambene i imovinske restitucije imala je međunarodna zajednica, prije svega, preko Ureda Visokog predstavnika. U Hrvatskoj glavni kreator mehanizama stambene i imovinske restitucije i njihove implementacije su bile državne institucije, dok se uloga međunarodne zajednice uglavnom svodila na monitoring tog procesa i povremene pritiske da se taj proces ubrza i učini efikasnijim. To je rezultiralo vidljivim razlikama u mogućnostima pristupa izbjeglica i raseljenih osoba imovinskim pravima u BiH i Hrvatskoj.

Održivi povratak izbjeglica u Republiku Hrvatsku ili, pak, integracija u zemljama utočišta umnogome zavise i od mogućnosti pristupa njihovim imovinskim i drugim stečenim pravima.

Za razliku od BiH, u Hrvatskoj nije bilo prihvaćeno načelo da je pravo na povratak i vraćanje u posjed doma i imovine individualno i bezuvjetno, i da ono ne ovisi o tome da li se poštuje pravo nekog drugog ili ne. Stoga se u Hrvatskoj *primjenjivalo načelo da je pravo privremenog korisnika ispred prava vlasnika*, pa i u slučaju kada se vlasnik vratio u Hrvatsku, on nije mogao ući u svoj dom dok se privremenom posjedniku ne osigura alternativni smještaj. Ovo načelo je uspješno dovedeno u pitanje pred Europskim sudom za ljudska prava (ESLJP) koji je u *predmetu Radanović Seka protiv Hrvatske (Zahtjev br. 9056/02)* presudio (21.12.2006.) da je Hrvatska prekršila Europsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP) i to zbog nerazumne dužine postupka (članak 6), prevelikog tereta stavljenog na pojedinačnu društvenu grupu, kao i zbog neuspjeha u uspostavljanju pravične ravnoteže između rastuće društvene potrebe za stambenim prostorom i stambenih prava pojedinaca (članak 1 Protokola br.1 EKLJP). Kao rezultat toga, podnositeljica zahtjeva morala je snositi prekomjeran pojedinačni teret; ona je bila prisiljena snositi teret osiguranja mjesta za boravak privremenom korisniku – koji je trebala snositi država, i to teret koji je podnositeljica zahtjeva na kraju morala snositi više od šest godina; stoga se miješanje u njeno pravo na vlasništvo ne može smatrati razmjernim legitimnom cilju koji se želio ostvariti. Stoga je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1.



U Hrvatskoj je, prema podacima hrvatskih vlasti, bilo evidentirano ukupno 19.280 slučajeva dodjele, odlukama državnih organa, stambenih jedinica u privatnom vlasništvu na privremeno korištenje drugim osobama. Brojčano je zanemariv dio zahtjeva za povrat u posjed stambene imovine ostao neriješen. Ovaj statistički podatak ne obuhvaća slučajeve samoinicijativnog okupiranja stambenih jedinica bez odluka državnih organa, gdje postoje zahtjevi za povratak posjeda stambenih jedinica i koji su još uvijek u sudskim postupcima, kao i slučajeve imovine za koju nije podnesen zahtjev za povratak posjeda.

Iako je u članku 2. Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije, utvrđeno da će *prava na pokretnu imovinu* na koju su građani imali pravo na dan 31.12.1990., biti priznata, zaštićena i vraćena u prvobitno stanje od strane države, u konkretnom slučaju – Hrvatske, u skladu s utvrđenim standardima i normama međunarodnog prava, ovo je još uvijek samo deklarativna obaveza, odnosno u praksi se gotovo ništa nije napravilo u pogledu zaštite pokretnih stvari izbjeglih Srba iz Republike Hrvatske. Zakonska obveza državnih stambenih komisija je bila da prilikom davanja imovine u posjed i na korištenje naprave zapisnik o stanju imovine i uvođenju u posjed. Osobe koje su dobile imovinu u posjed i na korištenje dužne su imovinom upravljati pažnjom dobrog gospodara. Prema ovom zakonu, na pokretnoj imovini, koja je data u posjed i na korištenje, ne može se steći vlasništvo prisvajanjem (okupacijom). Osobama koje posjeduju i koriste ovu imovinu protivno odredbama ovoga Zakona oduzet će se posjed rješenjem Komisije. Ne raspolaže se podacima da je barem jedno rješenje o oduzimanju posjeda doneseno zbog ovog razloga. Pokretna imovina izbjeglih Srba u većini slučajeva je razgrabljena.

*Rješavanje problema oduzetih stanarskih prava* od izuzetne je i nezaobilazne važnosti kako za povratak urbane populacije izbjeglih i prognanih Srba u Hrvatsku, tako i za mogućnosti njihove integracije u zemljama utočišta. Riječ je o broju od oko 100.000 osoba pogođenih oduzimanjem stanarskog prava.

Na područjima Hrvatske koja su za vrijeme oružanih sukoba u Hrvatskoj bila pod pravnom i faktičkom vlašću Republike Hrvatske, većina izbjeglica izgubila je stanarsko pravo otkazom u sudskim postupcima *in absentia* (u odsustvu), na temelju članka 99. tada još važećeg Zakona o stambenim odnosima, zbog neopravdanog nekorištenja stana duže od šest meseci. Većina tih sudskih postupaka nije zadovoljavala kriterij "pravičnog" postupka iz članka 6 Europske konvencije o ljudskim pravima. Sudilo se, u pravilu, u odsustvu tuženih kojima su bili postavljeni privremeni zastupnici bez ikakvog pravnog obrazovanja, a u nekim slučajevima privremeni zastupnici nisu niti izjavljivali žalbe na, za njihove branjenike nepovoljne, presude. Prema podacima Ministarstva pravosuđa, u ovakvim sudskim postupcima je 23.700 obitelji u dijelu Hrvatske pod pravnom i faktičkom vlašću Republike Hrvatske izgubilo stanarsko pravo.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> U izvještaju *Tadeusza Mazowieckog*, posebnog izvjestitelja UN o stanju ljudskih prava na području bivše SFRJ, od 17. studenog 1993. godine, upućenog Općoj skupštini UN, među ostalim, je navedeno: " Mnoge je deložacije izvršila Vojna policija, a bez prethodne pravne procedure. U nekim slučajevima primijenjeno je nasilje. Osim toga, Stambena komisija Ministarstva odbrane (u daljem tekstu "stambena komisija") često je odbijala da primi pojedinačne žalbe." Dalje u istom izvještaju piše: "Događa se također da Vojna policija ne uvažava sudske odluke o povratku stanara." I na kraju: "Osim ilegalnim deložacijama, posebni izvjestitelj zabrinut je nekim aspektima stambenog zakonodavstva koji pogađaju prava stanara često na diskriminatornoj osnovi." Posebni izvjestitelj UN-a o stanju ljudskih prava na području bivše SFRJ u tri navrata je pisao Mati Graniću, potpredsjedniku Vlade i ministru vanjskih poslova RH, podsjećajući na obvezu Hrvatske da poduzme djelotvorne mjere za zaustavljanje nezakonitih i nasilnih deložacija koje predstavljaju ozbiljno kršenje ljudskih prava. U svom izvještaju, podnesenom Komisiji UN-a za ljudska prava 21. veljače 1994. godine, posebni izvjestitelj naglašava da nastavlja primati informacije o nasilnim deložacijama, te ponavlja da se "sudske odluke

Oduzimanje stanarskog prava je u obliku kolektivne pritužbe bilo predmetom odlučivanja i *Europskog odbora za socijalna prava* – tijela koje odlučuje o povredama prava iz Europske socijalne povelje. U predmetu *Centar za stanarska prava i deložacije (COHRE) protiv Hrvatske (prigovor br. 52/2008)*<sup>52</sup>, Europski odbor za socijalna prava donio je Odluku o osnovanosti 22. lipnja 2010. godine. Zahtjev COHRE-a može se sažeti kako slijedi: COHRE traži da Odbor utvrdi kako je Hrvatska povrijedila članak 16 Povelje, uzet zasebno ili kako se tumači u svjetlu odredbe o nediskriminaciji iz Preambule Povelje, na osnovi toga što nepostojanje djelotvornog pravnog lijeka za gubitak stanarskih prava etničkih Srba i drugih manjina predstavlja trajnu povredu stanarskih prava i stoga i prava obitelji na uživanje socijalne, pravne i ekonomske zaštite. COHRE naročito tvrdi da neosiguravanje odgovarajućeg povrata u prijašnje stanje ili naknade etničkim Srbima koji su tijekom razdoblja sukoba u bivšoj Jugoslaviji bili proizvoljno prognani iz svojih domova, predstavlja trajno negiranje prava obitelji na uživanje zaštite svojih stambenih prava bez diskriminacije, i da u skladu s načelom popravljivanja štete osobe podvrgnute tom navodnom negiranju prava trebaju biti korisnici odgovarajućih mjera povrata.

Odbor nije razmatrao način kako je došlo do otkaza stanarskih prava s obzirom da se to dogodilo prije stupanja Europske socijalne povelje na snagu u odnosu na Hrvatsku, dakle, da se radi o pitanjima izvan njegove vremenske nadležnosti. Odbor smatra da članak 16 Povelje nameće obveze Vladi Republike Hrvatske u odnosu na one obitelji koje su izrazile svoju jasnu želju da se vrate u Hrvatsku, ili one za koje je nepostojanje djelotvorne i smislene ponude stambenog zbrinjavanja i drugih oblika gospodarske, pravne ili socijalne zaštite predstavljalo prepreku za povratak. Suprotno tome, obitelji koje izaberu ne vratiti se u Hrvatsku, spadaju izvan materijalnog dosega primjene članka 16, jer se ne može smatrati da postoji odgovornost Vlade Republike Hrvatske da osigura ekonomsku, pravnu i socijalnu zaštitu u odnosu na obitelji koje izaberu trajno prebivati unutar druge države. Odbor smatra da se članak 16 mora tumačiti u svjetlu mjerodavnih međunarodnih ugovora koji služe kao nadahnuće, te primijećuje da *niti jedan element ove odluke ne treba tumačiti kao da ograničava opseg obveza na temelju drugih međunarodnih instrumenata kojima je Vlada Republike Hrvatske možda podvrgnuta.*

Iz tih razloga, Odbor zaključuje, s 9 glasova prema 5, da slijedeće *ne spada u opseg članka 16.: osobe koje se ne žele vratiti u Hrvatsku te pitanje povrata u prethodno stanje ili naknade*

---

o povratku stanara u njihove stanove i dalje zanemaruju, a deložirani gube osobnu imovinu koju su imali u stanu".

*Odbor UN-a za ljudska prava u svojoj odluci od 30.03.2009. u predmetu Vojnović v. Hrvatske* zaključio je da ukidanje stanarskog prava temeljem hrvatskog zakona predstavlja proizvoljno miješanje u pravo na dom, čime je prekršen članak 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Prestanak stanarskog prava smatra se proizvoljnim (samovoljnim) budući da je učinjen na nepravedan i diskriminatorni način. Odbor, ukazujući na povredu članka 17, smatra da svako miješanje u stan treba biti zakonito, a ne proizvoljno (samovoljno) ili nezakonito. S obzirom da je prestanak stanarskog prava bio u skladu s hrvatskim zakonom, postavilo se pitanje pred Odborom da li je raskid bio proizvoljan. „Odbor smatra da pojam samovolje prema članku 17 ima za cilj da garantira "da čak i miješanje propisano zakonom treba biti u skladu s odredbama, ciljevima i predmetom MPGPP-a i treba biti, u svakom slučaju, opravdano posebnim okolnostima.“ Na osnovi prijetnji i zastrašivanja, koje su doživjeli Dušan Vojnović i njegova obitelj temeljem pripadanja srpskoj manjini, a imajući u vidu oružane sukobe koji se dešavaju u i oko Hrvatske u relevantnom razdoblju, Odbor je formulirao mišljenje da je odlazak podnositelja zahtjeva i njegove obitelji iz Hrvatske "bio izazvan prinudom i u vezi s diskriminacijom." Odbor je zaključio da je u ovim okolnostima oduzimanje stanarskog prava bilo proizvoljno i predstavlja povredu članka 17 MPGPP-a.

<sup>52</sup> Odluka je u hrvatskom prijevodu dostupna na web stranici Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske. COHRE je međunarodna nevladina organizacija sa savjetodavnim statusom pri Vijeću Europe.

za gubitak zgrada ili stanarskih prava. Odbor je jednoglasno zaključio da je došlo do povrede članka 16. u svjetlu nediskriminacijske klauzule Preambule na osnovi propusta provođenja programa stambenog zbrinjavanja u razumnom roku, kao i zbog toga što se nije vodilo računa o povećanoj ranjivosti mnogih prognanih obitelji, osobito etničkih srpskih obitelji.

Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju u Haagu u svojoj prvostupanjskoj presudi protiv hrvatskih generala<sup>53</sup> okvalificirao je kao *djelo progona* restriktivne i diskriminacijske mjere prema stambenim objektima i imovini krajinskih Srba sadržane u pravnim instrumentima donijetim nakon „Oluje“. Te mjere su bile usmjerene na to da, s jedne strane, spriječe masovni povratak prognanih i izbjeglih Srba u Hrvatsku, a, s druge strane, da stimuliraju i pospješe naseljavanje Hrvata na područje Republike Hrvatske koje je bilo pod upravom odnosno zaštitom UN-a u razdoblju od 1991. do 1995. U skladu s tim su donijeti i posebni propisi kojima je, među ostalim, po sili zakona oduzeto stanarsko pravo izbjeglim nositeljima tog prava na području Republike Hrvatske koje je bilo pod upravom odnosno zaštitom UN-a u razdoblju od 1991. do 1995., a vlasnicima nekretnina je značajno ograničeno pravo vlasništva. Tim propisima vlasnici stambenih jedinica (kuće ili stana) su ih privremeno spriječeni posjedovati, dakle, u njima stanovati.

Donošenjem *Zakona o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju* ("Narodne novine", br.73/95), nakon vojno-redarstvene akcije "Oluja" i uspostave hrvatske vlasti na dijelu nekadašnje SAO Krajine, oduzeto je stanarsko pravo prognanim i izbjeglim hrvatskim državljanima srpske nacionalnosti jer su bili odsutni iz stana duže od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona (onima koji se nisu vratili u svoje stanove do 27. prosinca 1995. godine, prestala su stanarska prava na temelju samog zakona).

Općepoznato je bilo, pa i hrvatskom zakonodavcu, kad je donosio ovaj zakon, da ne postoje uvjeti da se prognani i izbjegli Srbi vrate u svoje stanove u roku od 90 dana od stupanja na snagu ovog zakona, te da će zbog toga oni izgubiti stanarsko pravo na tim stanovima, među ostalim, jer su granice između tadašnje SRJ i Hrvatske zbog ratnih sukoba bile zatvorene, jer prognani i izbjegli Srbi iz Krajine nisu imali nove hrvatske dokumente da bi mogli putovati i vratiti se u Hrvatsku, na primjer, preko Mađarske, a nisu ih mogli dobiti u tadašnjoj SRJ, jer nije bilo niti diplomatskih odnosa između dvije države, dakle, niti otvorenih diplomatsko-konzularnih predstavništava za obavljanje konzularnih poslova za izbjegle i prognane hrvatske državljane srpske nacionalnosti, itd.

Po svom *ratio legis* i posljedicama, Zakon o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju, koji je Hrvatski sabor donio nakon „Oluje“, predstavlja akt kojim se imovina prognanih i izbjeglih Srba tretirala kao ratni plijen. S tim ciljem su u pravnom sustavu Republike Hrvatske, među ostalim, uskraćeni i svi pravni lijekovi i bilo kakva sudska i ustavnosudska zaštita prava na dom ovoj kategoriji nositelja stanarskog prava.<sup>54</sup>

S druge strane, novim korisnicima tih stanova zajamčeno je, člankom 8. Zakona o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju, pravo na otkup tog stana po cca 10% tržišne

---

<sup>53</sup> Sažetak presude u predmetu *Tužitelj protiv Ante Gotovine, Ivana Čermaka i Mladena Markača*, (Den Haag, 15. Travnja 2011.).

<sup>54</sup> U dokumentu (Doc. 12106 od 8. siječnja 2010.) o Rješavanju imovinskih pitanja izbjeglica i prognanika, *izvjestitelj* za Odbor za migracije, izbjeglice i stanovništvo Parlamentarne skupštine Vijeća Europe g. Jørgen Poulsen, zapaža da „protivno praksi u ostalom dijelu regije, za procijenjenih 30.000 srpskih domaćinstava lišenih stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu nisu ponuđena nikakva pravna sredstva nakon što su izbjegli tijekom sukoba. Umjesto toga, onima koji se žele vratiti, a nemaju pristup imovini negdje drugdje, ponuđena je pomoć u obliku stambenog zbrinjavanja.“

vrijednosti nakon isteka roka od tri godine od davanja u najam stana, a u skladu s odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. No, oni više ne moraju platiti ni otkupnu cijenu od cca 10% tržišne vrednosti, jer im se Zakonom o područjima posebne državne skrbi iz 2008. godine<sup>55</sup> ti stanovi poklanjaju, pod uvjetom da se njime koriste i u njemu prebivaju najmanje 10 godina od dana donošenja rješenja, te da nemaju u vlasništvu drugi stambeni objekt na području Republike Hrvatske, dakle, mogu imati u BiH ili bilo gdje drugdje izvan RH (članak 10. stavak 2. točka 3.). Tako je hrvatska vlast stvorila *fait accompli* (svršen čin).

U Hrvatskoj, za razliku od Bosne i Hercegovine, nisu poništeni akti kojima je oduzeto stanarsko pravo prognanim i izbjeglim Srbima i nije im omogućeno da uđu u posjed stanova na kojima im je oduzeto stanarsko pravo i da ih otkupe pod istim povoljnim uvjetima kao što je to bilo omogućeno ostalim hrvatskim državljanima. Na tu obvezu upućuje i Rezolucija 1120 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda od 14. srpnja 1997. godine, kojom se ponovo potvrđuje pravo svih izbjeglica i raseljenih osoba porijeklom iz Republike Hrvatske na povratak u njihove izvorne domove u Republici Hrvatskoj odnosno domove u kojima su stanovali prije izbjeglištva.

Za rješavanje pitanja na diskriminatoran način oduzetih stanarskih prava vrlo su važna i *Načela Ujedinjenih nacija o stambenom zbrinjavanju i povratu imovine raseljenim i izbjeglim osobama* ("*Pinheiro načela*").<sup>56</sup> Na njihovu primjenu pozvala je Parlamentarna Skupština Vijeća Europe u svojoj *Rezoluciji 1708 (2010) od 28. siječnja 2010. o rješavanju pitanja imovine izbjeglica i raseljenih osoba*. Također, i Europski Sud za ljudska prava u Strasbourgu se u svojoj praksi poziva na "*Pinheiro načela*", kao na relevantne međunarodne dokumente.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> „Narodne novine“, br. 86/08 i 57/11

<sup>56</sup> Njih je usvojila Pod-komisija Ujedinjenih naroda za promoviranje i zaštitu ljudskih prava u 2005. godini (E/CN.4/Sub.2/2005/17).

<sup>57</sup> Na primjer, u presudi od 27. svibnja 2010. godine u predmetu Branimir Đokić protiv BiH (*Zahtjev br. 6518/04*) ECHR, pored ostalih, se poziva i na slijedeća Pinheiro načela:

## **2. Načelo (Pravo na povrat stambenog prostora i povrat imovine)**

“2.1 Sve izbjeglice i raseljene osobe imaju pravo na povrat stambenog prostora, zemlje i/ili imovine koja im je samovoljno ili nezakonito oduzeta ili na naknadu za svaki stambeni prostor, zemlju i/ili imovinu koju je faktički nemoguće vratiti kako je utvrdio neovisni i nepristrani sud.

2.2 Države će na dokaziv način staviti prioritet na povrat kao poželjan pravni lijek za raseljenost i kao ključni element retroaktivne pravde. Pravo na povrat postoji kao posebno pravo i nije u suprotnosti ni sa stvarnim povratkom ili nepovratkom izbjeglica ili raseljenih osoba koja imaju pravo na povrat stambenog prostora, zemlje i imovine.”

## **16. Načelo (Prava zakupaca i drugih nevlasnika)**

“16.1 Države trebaju osigurati da prava zakupaca, nosilaca stanarskog prava i drugih legitimnih stanara ili korisnika stambenog prostora, zemlje i imovine budu priznata unutar programa povrata. U najvećoj mogućoj mjeri države trebaju osigurati da se ovim osobama omogući povratak, ponovno raspolaganje i korištenje njihovog stambenog prostora, zemlje i imovine na sličan način kao i kod onih koji imaju formalna prava vlasništva.”

## **21. Načelo (Naknada)**

“21.1 Sve izbjeglice i raseljene osobe imaju pravo na potpunu i bezuvjetnu naknadu što je sastavni dio procesa povrata. Naknada može biti novčana ili u naturi. Države će, kako bi ispoštivale načelo retroaktivne pravde, osigurati da se lijek naknade koristi samo kada lijek povrata stvarno nije izvediv ili kad oštećena strana dobrovoljno i uz puno znanje prihvati naknadu, ili kad uvjeti dogovorenog sporazumnog rješenja uključuju kombiniranje povrata i naknade.

21.2 Države trebaju osigurati, kao pravilo, da se povrat smatra stvarno nemogućim samo u iznimnim uvjetima, to jest kad je stambeni prostor, zemlja i/ili imovina razrušena ili kad više ne postoji, kako je utvrdio neovisni,

Europski Sud za ljudska prava u Strasbourgu se u presudi u predmetu Đokić protiv BiH, kao na relevantne međunarodne dokumente, pozvao i na *Rezoluciju 1708 (2010) Parlamentarne Skupštine Vijeća Europe od 28. siječnja 2010. o rješavanju pitanja imovine izbjeglica i raseljenih osoba*.<sup>58</sup>

Da je stanarsko pravo imovinsko pravo, koje treba štiti kao i ostalu imovinu, potvrdio je i Vrhovni sud Hrvatske u svojim odlukama, na primjer, od 31.03.1971. godine br. Gž 801/70-5 i od 17.01.1973. godine br. Gž 557/72-2. “Kao što je već u rješenju ovog suda od 31.III.1971. br. Gž 801/70-5 rečeno, stanarsko pravo je također i imovinsko pravo, pa protupravni gubitak ovog prava ima za posljedicu zahtjev za naknadu štete. Zbog toga, tužiteljica ima pravo od tužene tražiti naknadu štete, jer joj je ova onemogućila svojim protupravnim djelovanjem da koristi svoje stanarsko pravo.”

Dok međunarodni dokumenti i odluke rješavanje pitanja oduzetih stanarskih prava stavljaju u okvir zaštite osnovnih ljudskih prava (zaštite doma u smislu članka 8. Europske konvencije o ljudskim pravima i zaštite prava na imovinu, u smislu članka 1 Protokola 1 uz Konvenciju), hrvatska vlada to pitanje tretira isključivo kao humanitarno pitanje. Na reduciranju ljudskih prava na humanitarni problem, dakle, ne na pravnom već na izvanpravnom ili nepravnom stajalištu, se i temelji sadašnja politika rješavanja problema oduzetih stanarskih prava kroz program stambenog zbrinjavanja, kao humanitarnog programa, a ne programa kompenzacije (naturalne ili novčane) na arbitraran način oduzetih stanarskih prava. Osnova programa stambenog zbrinjavanja nisu ljudska prava, već humanitarna pomoć povratnicima – nositeljima oduzetih stanarskih prava u njihovom stambenom zbrinjavanju.

Takvo stajalište je, na primjer, zauzeo u svojoj praksi i Upravni sud Republike Hrvatske odnosno Visoki upravni sud Republike Hrvatske prilikom rješavanja u predmetima temeljem tužbi u vezi s odlukama o stambenom zbrinjavanju izvan područja posebne državne skrbi u Hrvatskoj.<sup>59</sup> Upravni sud je stajališta da se *o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS ne odlučuje u upravnom postupku, te da akt kojim se rješava o molbi za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS nije upravni akt i da protiv njega nema pravnog lijeka.*

Pravo na žalbu ili drugi pravni lijek protiv odluka sudova i drugih javnopравnih tijela jest temeljno ljudsko pravo. Međutim, kao što je već navedeno, osnova programa stambenog

---

nepristrani sud. Čak i u takvim okolnostima, nositelj prava na stambeni prostor, zemlju i/ili imovinu treba imati na raspolaganju i opciju da se imovina popravi ili ponovo izgradi kad god je to moguće.”

<sup>58</sup> Bitni dijelovi rezolucije, prema ECHR-u, su, među ostalim, slijedeći:

„10. Imajući na umu ove bitne međunarodne standarde i iskustvo u vezi s programima povrata imovine i naknade koji su poduzimani u Europi do sada, države članice se pozivaju da:

...

10.4. osiguraju da prethodna stanarska prava i prava zakupa u vezi s javnim i društvenim smještajem i drugi slični oblici vlasništva stana koji su postojali u bivšim komunističkim sustavima budu prepoznati i zaštićeni domovi u smislu članka 8 Europske konvencije o ljudskim pravima, i kao imovina u smislu članka 1 Protokola 1 uz Konvenciju;

10.5. osiguraju da se odsustvo nosilaca stanarskog prava i prava zakupa iz njihovih stambenih objekata koji su silom natjerani napustiti svoje domove smatra opravdanim dok se ne stvore uvjeti koji omogućavaju dobrovoljan povratak u sigurno i dostojanstveno okruženje.“

<sup>59</sup> v. Presuda Upravnog suda od 13.04.2011., Presuda Upravnog suda od 1.12.2011., Poslovni broj: Us-13497/2009-4, Presuda Visokog upravnog suda republike Hrvatske od 8.02.2012., Poslovni broj: us-6520/2009-4

zbrinjavanja i nisu ljudska prava, već humanitarna pomoć povratnicima – nositeljima oduzetih stanarskih prava u njihovom stambenom zbrinjavanju.

Za razliku od stambenog zbrinjavanja izvan PPDS, gdje ne postoji zakonom utvrđeno pravo na stambeno zbrinjavanje niti mogućnost ulaganja pravnih lijekova (sudske kontrole zakonitosti odluke o stambenom zbrinjavanju), na PPDS-u se Zakonom o PPDS-u utvrđuje pravo na stambeno zbrinjavanje te predviđa mogućnost ulaganja pravnih lijekova. Stambeno zbrinjavanje izvan PPDS je podnormirano, nema jasnih postupovnih pravila a niti mogućnosti da korisnici ulažu pravne lijekove, što otvara širu mogućnost za arbitrarno postupanje upravnih tijela, a na štetu pravne sigurnosti građana.

Iz ovog je vidljivo da hrvatski zakonodavac stambeno zbrinjavanje nije uredio na jedinstven način, već partikularnim propisima, koji se primjenjuju samo na dijelu teritorija Republike Hrvatske. Osim toga, oni su različitog pravnog ranga (različite pravne snage). Stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne brige uređeno je zakonom, koji je donio Hrvatski sabor, kao zakonodavno tijelo, a izvan područja posebne državne skrbi zaključkom odnosno odlukom, koju je donijela Vlada RH, kao izvršna vlast.

Posljedica ovako fragmentiranog pravnog okvira jest postojanje nejednakog pravnog režima za sve korisnike stambenog zbrinjavanja na cijelom teritoriju Republike Hrvatske. Hrvatski državljani nisu u jednakom pravnom položaju u odnosu na uvjete za ostvarivanje stambenog zbrinjavanja, sadržaja i obujma prava, rokova, mogućnosti korištenja pravnih lijekova, te uvjeta za privatizaciju kuća i stanova.<sup>60</sup> Tako, na primjer:

- korisnici stambenog zbrinjavanja na PPDS imaju pravo na pravni lijek, a izvan PPDS nemaju (nema mogućnosti sudske kontrole zakonitosti odluke o stambenom zbrinjavanju);

- jednim građanima je omogućena privatizacija stanova po cijeni od cca 10% njihove tržišne vrijednosti, drugima privatizacija kuća i stanova po cijeni od cca 30% njihove tržišne vrijednosti, trećima po cijeni od cca 50% i više od njihove tržišne vrednosti, a četvrti od države dobijaju kuće i stanove na poklon;

- jedni korisnici ostvaruju pravo na stambeno zbrinjavanje pod uvjetom da na “oslobođenom teritoriju obavljaju poslove od interesa za sigurnost, obnovu i razvoj, povratak prognanika, izbjeglica i iseljenika te druge poslove od javnog interesa na tom teritoriju”, dakle, mogu imati kuću ili stan na drugom mjestu u Hrvatskoj ili izvan nje, dok drugi korisnici ostvaruju pravo na stambeno zbrinjavanje pod uvjetom da nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu drugu useljivu obiteljsku kuću ili stan na području Republike Hrvatske, na području država nastalih raspadom SFRJ ili bilo gdje drugdje u svijetu, ili ako istu nisu prodali, darovali ili na bilo koji drugi način otuđili nakon 8. listopada 1991., odnosno ako nisu stekli pravni položaj zaštićenog najmoprimca;

- jednim se korisnicima stambenog zbrinjavanja stanovi poklanjaju uz uvjet da na području Republike Hrvatske nemaju u vlasništvu drugi stambeni objekt, a drugima se poklanjaju kuće ili stanovi uz uvjet da na području Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine nemaju u

---

<sup>60</sup> Na primjer, izbjeglicama iz BiH hrvatske nacionalnosti u Hrvatskoj se uz određene uvjete poklanjaju stanovi i kuće, a izbjeglicama iz Hrvatske srpske nacionalnosti nudi se otkup po cijeni koja prevazilazi ekonomske mogućnosti velikog dijela izbjeglica.

vlasništvu ili suvlasništvu drugu useljivu porodičnu kuću ili stan ili ako istu nisu prodali, darovali ili na bilo koji drugi način otuđili nakon 8. listopada 1991. i dr.

Povratnici srpske nacionalnosti, kojima je oduzeto stanarsko pravo, ostvaruju stambeno zbrinjavanje na područjima RH izvan PPDS po najnepovoljnijim uvjetima, kao i otkup stana po najnepovoljnijoj cijeni od cca 50% i više od njihove tržišne vrijednosti.

S druge strane, posljednjim izmenama i dopunama Zakona o PPDS proširen je krug osoba koje imaju pravo na stambeno zbrinjavanje darovanjem kuće ili stana. Na temelju ovih zakonskih dopuna planira se poklanjanje dodatnih 4.000 kuća i stanova i to onima koji su koristili za stanovanje kuće u vlasništvu prognanih i izbjeglih Srba iz Hrvatske, a koje su napustili tek nakon što im je dodijeljen na korištenje stan ili kuća u državnom vlasništvu.<sup>61</sup> Dosad je Hrvatska vlada kroz program stambenog zbrinjavanja poklonila oko 4.700 stanova<sup>62</sup> ili kuća u državnom vlasništvu, dakle, više od ukupnog broja molbi za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, koje su podnijeli, do otvaranja novog roka, nositelji oduzetih stanarskih prava. I to nije sve, jer je još više tisuća kuća i stanova namijenjeno za poklanjanje na osnovi nekih drugih odredbi Zakona o PPDS.<sup>63</sup>

Nesporno je da se zakonodavstvom može pogodovati ranjivim društvenim grupama. Međutim, da bi se uvele mjere tzv. afirmativne akcije potrebno je postojanje razumnog ili objektivnog opravdanja razlike u postupanju prema različitim grupama korisnika stambenog zbrinjavanja. Potrebno je postojanje jakih, uverljivih ili vrlo ozbiljnih razloga, tj. da je afirmativna akcija usmjerena na ispravljanje posljedica kontinuirane diskriminacije te grupe u prošlosti, na ispravljanje povijesnih nepravdi i nejednakosti. Samim tim ona je u svom vremenskom trajanju ograničena i prestaje kad se osobama s jednakim potencijalom osiguraju jednake mogućnosti.

Očito je da nije ispunjen tzv. test opravdanosti različitog postupanja. Zato uvođenje, izvan objektivnog i razumnog opravdanja, nejednakog pravnog režima za korisnike stambenog zbrinjavanja, odnosno različito postupanje i stavljanje jednih državljana u daleko povoljniji položaj u odnosu na druge kod uređivanju prava na otkup stana, kada je njihova situacija potpuno usporediva, vodi k izravnoj diskriminaciji, jer se razlikovanje temelji na nacionalnoj pripadnosti. U konkretnom slučaju radi se o zakonskim odredbama koje stavljaju u povlašten položaj pripadnike jedne nacionalne skupine u odnosu na pripadnike druge nacionalne grupe, iako oni imaju sličan status i nalaze se u sličnoj situaciji.

Ovakvim pravnim okvirom dovedeno je u pitanje načelo zabrane diskriminacije propisano člankom 14 Ustava RH, člancima 2 i 26 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, člankom 5 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,

---

<sup>61</sup> Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi, s Konačnim prijedlogom zakona klasa: 015-02/11-01/01 urbroj: 5030112-11-1 Zagreb, 2. travnja 2011. (Posljedice koje će proisteći iz donošenja Zakona)

<sup>62</sup> Isto

<sup>63</sup> Dok hrvatske vlasti izdašno poklanjaju kuće i stanove jednom dijelu hrvatskih državljana, istovremeno tvrde da „glavni čimbenici koji utječu na brzinu te učinkovitost u provedbi stambenog zbrinjavanja su za tu namjenu osigurana sredstva u državnom proračunu i broj raspoloživih i odgovarajućih stambenih jedinica. Ekonomska recesija te posljedice ekonomske krize također su imale utjecaja na provedbu stambenog zbrinjavanja te na učinkovitost pri provedbi istog“ (Obrazloženje Prijedloga odluke o stambenom zbrinjavanju povratnika-bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi)

člankom 4 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i člankom 14 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te člankom 1 Protokola 12 uz Konvenciju.

Program stambenog zbrinjavanja, kao humanitarni program pomoći povratnicima, sadrži restriktivnije uvjete za ostvarivanje stambenog zbrinjavanja nositelja oduzetih stanarskih prava - korisnika stambenog zbrinjavanja u odnosu na ogromnu većinu građana Hrvatske koji su privatizirali (otkupili) stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo. Zbog toga mnogi bivši nositelji stanarskog prava, kojima je stanarsko pravo oduzeto sudskim odlukama u njihovom odsustvu ili temeljem samog zakona, ne mogu ispuniti uvjete za stambeno zbrinjavanje.

Podatak iz veljače 2012. godine<sup>64</sup> da je od dosad ukupno riješenih 3.708 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje više negativnih (2.022 ili 54,53% od ukupno riješenih zahtjeva) u odnosu na pozitivno riješene zahtjeve (1.686 ili 45,47% od ukupno riješenih zahtjeva)<sup>65</sup>, te da još uvijek nije riješeno 1.938 ili 34,33% (jedna trećina) od ukupno podnijetih zahtjeva i to uglavnom zbog nekompletiranih zahtjeva, a oni se ne mogu kompletirati, u pravilu, zbog toga što podnositelji zahtjeva ne ispunjavaju uvjete za stambeno zbrinjavanje, pokazuje koliko su nepovoljni sadašnji uvjeti za stambeno zbrinjavanje za većinu nositelja oduzetih stanarskih prava.

Zbog sadašnjih veoma restriktivnih uvjeta, Program stambenog zbrinjavanja će omogućiti smještaj za vrlo ograničen broj nositelja oduzetog stanarskog prava (realno je očekivati da će svega oko 10% izbjegličkih obitelji, čija su stanarska prava oduzeta, riješiti stambeni problem kroz program stambenog zbrinjavanja). To potvrđuje i mali broj ukupno podnijetih zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS-a. Od dosad (veljača 2012.) ukupno 5.646 podnesenih zahtjeva za stambeno zbrinjavanje nositelja oduzetih stanarskih prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi<sup>66</sup>, u novom roku od 9. ožujka 2011. i traje do 30. travnja 2012. godine, podnesena su do sada 1.092 (19,34% od 5.646) zahtjeva. U međuvremenu je 51 (4,67% od 1.092) zahtjev pozitivno riješen, od čega su za 15 korisnika osigurani stanovi dok je za 36 korisnika utvrđeno samo pravo na stambeno zbrinjavanje.

Otkup stambenih jedinica izvan područja posebne državne skrbi omogućen je bivšim nositeljima stanarskog prava prema *Odluci o prodaji stanova u vlasništvu Republike Hrvatske* ("Narodne novine" br. 109/11). Zahtjeve za otkup do sada je podnijelo 1.237 korisnika, od

---

<sup>64</sup> Obavijest Ministarstva regionalnog razvoja i europskih integracija Republike Hrvatske na upit Građanskog odbora za ljudska prava od 21. veljače 2012. godine, Zagreb, KLASA: 019-06/12-01/149 URBROJ: 538-06-1/0097-12-2

<sup>65</sup> Od ukupno 1.686 (100%) pozitivno riješenih zahtjeva, za 1.399 (82,98%) korisnika su osigurani stanovi, a Ugovor o najmu Ministarstvo je sklopilo sa 1.327 (78,71%) korisnika. Na ukupno 2.022 (100%) negativna prvostupanjska rješenja i zaključke o pravu na stambeno zbrinjavanje izjavljeno je 613 (30,32%) žalbi. Na drugom stupnju riješeno je 587 žalbi dok je u rješavanju 26 žalbi. Na izdana drugostupanjska rješenja do sad su pokrenuta 93 upravna spora pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u kojima su u 27 predmeta donesene presude. (Obavijest Ministarstva)

<sup>66</sup> Sukladno *Zaključku o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi*, ("Narodne novine", broj 100/03; 179/04 i 79/05) kao i *Odluci o stambenom zbrinjavanju povratnika-bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi* ("Narodne novine", br. 29/11, 139/11).



čega su za šest (0.49%!) pripremljeni ugovori o kupoprodaji koji su proslijeđeni u nadležna općinska državna odvjetništva na mišljenje. Po dostavi mišljenja općinskih državnih odvjetništava, Ministarstvo će intenzivirati pripremu ostalih ugovora za sve kompletirane zahtjeve.

Otkupne cijene, utvrđene Odlukom i Uredbom<sup>67</sup>, po pravilu, nisu primjerene socio-ekonomskim mogućnostima korisnika stambenog zbrinjavanja. Upravo su financijske poteškoće nositelja stanarskih prava bile najznačajniji problem u realizaciji otkupa većine društvenih stanova u Hrvatskoj, iako su oni privatizirani po otkupnoj cijeni od svega cca 10% njihove tržišne vrijednosti.<sup>68</sup> Financijske poteškoće korisnika stambenog zbrinjavanja u pogledu mogućnosti otkupa su tim veće jer je otkupna cijena, utvrđena ovom odlukom, nekoliko puta veća od cijene otkupa po kojoj je privatizirana većina društvenih stanova u Hrvatskoj.<sup>69</sup> Osim toga, korisnici stambenog zbrinjavanja su bili ili su još uvijek u izbjegličkom statusu i kao takvi, u socio-ekonomskom smislu, jedna su od najranjivijih društvenih grupa zbog čega je potrebno definirati dodatne programe i mjere afirmativne akcije, tj. uvesti pozitivnu diskriminaciju kako bi na taj način prevladali svoj ranjiviji socijalni položaj. Međutim, upravo su oni ovom odlukom stavljeni u najnepovoljniji položaj kad se radi o načinu izračunavanja i visini otkupne cijene stana.

Prodaja kuća i stanova u državnom vlasništvu koji se koriste na temelju programa stambenog zbrinjavanja nije uređena na jedinstven način, već partikularnim propisima različitog pravnog ranga (različite pravne snage), u kojima su propisani nejednaki uvjeti za privatizaciju stanova. Građani se međusobno razlikuju po obujmu prava koja im pripadaju. Iako su u sličnoj pravnoj situaciji, nekima se kuće i stanovi poklanjaju, a neki samo otkupom mogu privatizirati kuću ili stan, pri čemu je i različit način izračunavanja otkupne cijene stana, različiti su uvjeti i u vezi s popustima kod isplate otkupne cijene stana, a različiti su uvjeti i u vezi s rokovima obročne otplate i visine kamate kod obročne otplate. Neusklađen pravni okvir stvorio je osnovu za diskriminaciju građana ili stavljanje u nepovoljniji položaj jednih u odnosu na druge.

*Zaključno* se može konstatirati da i dalje postoje ozbiljni nedostaci, kako u nedorečenosti pravnog okvira tako i u provođenju predviđenih mjera stambenog zbrinjavanja. Uz svu kompliciranost i nedorečenost, program stambenog zbrinjavanja je nepovoljan i neprihvatljiv za izbjeglice koje trajno rješenje vide izvan opcije povratka u Hrvatsku. Sadašnji još uvijek mali broj zahtjeva za stambenim zbrinjavanjem i otkupom stanova posljedica je restriktivnih

---

<sup>67</sup> Uredba o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi, „Narodne novine“, br. 19/11 i 56/11

<sup>68</sup> U istraživanju koje je u lipnju 1992. godine proveo Zavod za sociologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu u četiri grada u Hrvatskoj: Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku na ukupnom uzorku od 1000 ispitanika, navode se kao otežavajući, među ostalim, i slijedeći uvjeti: nedostatak financijskih sredstava (43% ispitanika), cijena stana je previsoka (27% ispitanika). Zato kao jedna od preporuka iz ovog istraživanja navodi se snižavanje cijene otkupa stana. (Ognjen Čaldarović, PRIVATIZACIJA KROZ OTKUP STANARSKIH PRAVA: PRVI SOCIOLOŠKI NALAZI I ASPIRACIJE, DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB 8/GOD. 2(1993), br. 6, str.1021-1040.)

<sup>69</sup> Prema popisu iz 1991. god., u Hrvatskoj je bilo ukupno 1.575.644. stanova za stalno stanovanje, od čega u privatnom vlasništvu 1.182.402, a u društvenom vlasništvu 393.242 stana. Od tog broja stanova u društvenom vlasništvu, privatizirano je do kraja 1997. godine 299.136 ili 76%. (Mladen Mirko Tepuš, Analiza modela stambenog financiranja u Republici Hrvatskoj, Hrvatska narodna banka, studeni 2004.) Prema podacima Ministarstva graditeljstva i zaštite okoliša, krajem 1992., u Hrvatskoj je „12.500 društvenih stanova porušeno, a 36.000 je na okupiranim područjima.“ Gojko Bežovan, PRIVATIZACIJA STANOVANJA - DJELOTVORNOST STAMBENA OPSKRBA, DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB 3/GOD. 2 (1993), br. 1, str. 107-124

uvjeta za ostvarivanje stambenog zbrinjavanja, kao i nedostatka nužnih socioekonomskih mjera koje bi osigurale održivost povratka.

U situaciji kad je u vezi s oduzimanjem stanarskih prava učinjen *fait accompli* (svršen čin), rješenja se ne mogu tražiti u povratu stanarskih prava, jer ta kategorija više ne postoji u pravnom sustavu RH, a niti jedna nepravda se ne može uklanjati nanošenjem druge (onima koji su prema postojećim propisima postali najmoprimci tih stanova i otkupili ih ili dobili na poklon).<sup>70</sup>

#### Preporuke

**Imajući u vidu težinu problema, njegove kontinuirane negativne posljedice za oko 100.000 izbjeglica kojima je uskraćen povratak u njihov dom, najčešće u gradske sredine kao i neuspjeh do sada vođenih pregovora i alternativnih mjera u svrhu zadovoljenja potreba oštećenih, nužno je da se pitanje oduzetih stanarskih prava konačno riješi na sveobuhvatan, pravičan i održiv način, polazeći pritom od Načela Ujedinjenih naroda o stambenom zbrinjavanju i povratu imovine raseljenim i izbjeglim osobama (“Pinheiro načela”) i Rezolucije 1708 (2010) Parlamentarne Skupštine Vijeća Europe od 28. siječnja 2010. o rješavanju pitanja imovine izbjeglica i raseljenih osoba.**

**Hrvatski zakonodavac bi trebao uspostaviti pravni okvir koji će na jedinstven, sveobuhvatan i pravedan način riješiti problem svih nositelja oduzetih stanarskih prava (ne samo povratnika).**

#### Obnova

Najveći napredak u ostvarivanju povratničkih prava u Hrvatskoj postignut je u obnovi kuća u vlasništvu Srba povratnika. Dosad je obnovljeno oko 147.000 kuća, pri čemu se dvije trećine tog broja odnosi na vlasnike Hrvate. U praksi su postupci rješavanja zahtjeva za obnovu trajali i po više godina. Osim toga, nedosljedna i neujednačena praksa u primjeni Zakona o općem upravnom postupku, posebno u prvostupanjskom postupku, kao i brojne greške u procedurama za procjenu štete prolongiraju rješavanje zahtjeva za obnovu i po nekoliko godina. Ima i slučajeva da se s obnovom ne započinje iako je prošlo tri i više godina od zaključenja ugovora o obnovi. Zato je definiranje rokova u kojima bi se završili poslovi na obnovi, bez ikakvih uvjetovanja i dodatnih zahtjeva, jedan od osnovnih uvjeta povratka izbjeglica.

Obnovu kuća ne prati odgovarajuće ulaganje u razvoj tih pretežno ruralnih područja, koja su ekonomski nerazvijena i devastirana. Sama obnova kuća, bez programa ekonomske podrške reintegraciji kroz otvaranje novih radnih mjesta, uključujući i obnovu i izgradnju nužne infrastrukture, ne može osigurati održivost povratka. Zbog nepostojanja egzistencijalnih

<sup>70</sup> U svojoj *Preporuci od 28. siječnja 2010. godine [(REC 1901 (2010)) „Rješavanje imovinskih pitanja izbjeglica i prognanika“*, Parlamentarna skupština Vijeća Europe dala je primjedbe kako slijedi: “...i za izbjeglice i za prognanike, gubitak domova i zemlje predstavlja ozbiljnu prepreku za postizanje trajnih rješenja u situacijama poslije sukoba i za popravljavanje štete. Pravna sredstva protiv takvog gubitka bitna su sastavnica za obnavljanje vladavine prava u situacijama poslije sukoba. Takva pravna sredstva, uključujući mjerodavnu zadovoljštinu te mehanizme i postupke putem kojih se takva zadovoljština traži i provodi, izravno su povezana sa stabilnošću, pomirenjem i transnacionalnom pravdom, te su stoga neizostavan element svake strategije izgradnje mira.“

uvjeta za održiv povratak, mnogi vlasnici obnovljenih kuća ne prebivaju stalno u tim objektima. Pozivanjem na okolnost stalnog neprebivanja u obnovljenom stambenom objektu nadležno državno odvjetništvo u Republici Hrvatskoj sve češće pokreće sudski postupak protiv izbjeglica – vlasnika obnovljenog stambenog objekta radi povrata sredstava za obnovu s pripadajućom zakonskom kamatom i uz naknadu parničnih troškova, i to pod prijetnjom izvršenja (ovrhe), dakle, gubitka stambene imovine, što sve dovodi izbjeglice u bezizlaznu egzistencijalnu i životnu situaciju.

Nova Vlada RH usvojila je *Program Vlade 2011.-2015.*<sup>71</sup>. U poglavlju 19 – Građanska i politička prava i slobode na prvo su mjesto stavljena prava nacionalnih manjina i povratak izbjeglica. Činjenica da je nova hrvatska Vlada u svom programu problematiku izbjeglica stavila u kontekst „Građanskih i političkih prava i sloboda“, i to na prvo mjesto, je ohrabrujući i veoma značajan znak namjera nove Vlade da ova pitanja više ne rješava ad hoc mjerama već sustavno, u kontekstu neotuđivih građanskih i političkih prava i sloboda.

U vezi s pitanjima obnove, Vlada u svom Programu obećava da „će osigurati rješavanje zaostalih zahtjeva za obnovu i žalbi na negativna rješenja te obustaviti postupke za povrat sredstava uloženi u obnovu kuća protiv vlasnika koji ih nisu prodali. Pronaći će se rješenje za obnovu kuća za koje postupak još nije završio, a već utvrđena šteta na njima je protokom vremena uvećana... U sklopu programa uravnoteženog regionalnog razvoja, Vlada će stvarati uvjete za održivost razvoja u povratničkim područjima, za što će predlagati i potreban zakonodavni i materijalni okvir. U tu svrhu će se nastaviti obnova materijalne i socijalne infrastrukture, te provoditi programi obnove poljoprivrede, malog poduzetništva i turizma. Dovođen će se proces re-elektifikacije povratničkih sredina.“

#### Preporuke

**Preporučuje se hrvatskim vlastima da što prije usvoje promjene postojećeg pravnog okvira i poduzmu druge mjere nužne da se oživotvore ciljevi navedeni u Programu Vlade 2011- 2015. u vezi s obnovom uništenih ili oštećenih stambenih objekata.**

#### Naknada štete

Pitanje nadoknade za uništavanje imovine hrvatskih građana srpske nacionalnosti terorističkim aktima (obiteljske kuće, ekonomski objekti, kuće za odmor, vozila i poljoprivredne mašine) u razdoblju od 1991. do 1995. godine, na područjima koja su bila pod stvarnom i pravnom vlašću Republike Hrvatske<sup>72</sup>, pokušavalo se „rješavati“ metodom „guranja pod tepih“.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> [http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/files/111227-Program\\_Vlade\\_2011-2015.pdf](http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/files/111227-Program_Vlade_2011-2015.pdf)

<sup>72</sup> Procjene takvih slučajeva u Hrvatskoj se kreću od dvije do deset tisuća. Takvih slučajeva bilo je u Zadru, Karlovcu, Osijeku, Dubrovniku i okolici, Sisku, Gospiću, Karlobagu i drugim mjestima. Samo na području Bjelovara minirano je od 1991. do 1995. godine 650 objekata vlasnika srpske nacionalnosti.

<sup>73</sup> Hrvatski zakonodavac je 1996. godine izmjenom *Zakona o obveznim odnosima* ("Narodne novine", br.7/96) brisao odredbu čl.180. o odgovornosti države za štetu nastalu oštećenjem odnosno uništenjem imovine- nekretnine uslijed akata nasilja ili terora, te prilikom javnih demonstracija i manifestacija. Postupci za *naknadu štete* pokrenuti po odredbi čl.180. prekinuti su, a "nastavit će se nakon što se donese poseban propis kojim će se urediti odgovornost za štetu nastalu uslijed terorističkih akata". Na ovaj način je hrvatska vlast isključila

Tek 2003. godine donesen je *Zakon o odgovornosti za štetu nastalu usljed terorističkih akata i javnih demonstracija* ("Narodne novine", br. 117/03) (dalje: ZOŠT) koji ograničava odgovornost države za materijalnu štetu u pogledu dometa, obima i visine, upućivanjem na Zakon o obnovi.

Ustavni sud RH je, povodom više zahtjeva za ocjenu ustavnosti i zakonitosti ZOŠT-a, 19. studenog 2008. godine svojom odlukom Broj: U-I-2921/2003 odbio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu njegove usklađenosti s Ustavom. Ustavni sud je ocijenio da je taj Zakon u skladu s Ustavom. Odluka Ustavnog suda ne sadrži obrazloženje u odnosu na neke bitne elemente vezane za primjenu Europske konvencije o ljudskim pravima, a koji se tiču dopustivosti „zakonodavne intervencije“ u sudske postupke koji su već u tijeku.

Europski sud za ljudska prava je još u svom izvješčaju za 2003. godinu primio „na znanje“ da je Hrvatska novim zakonodavstvom uredila materiju naknade štete koja je ostala neregulirana nakon ukidanja članka 180. ZOO 1996. godine. Europski sud, međutim, što nije uobičajeno, odmah daje dosta eksplicitan kritički komentar novog zakonodavstva: „*Zakonodavstvo koje se tiče ove posljednje stvari je konačno uvedeno 2003. Sud neće teoretizirati o učinku koji bi ovo zakonodavstvo moglo imati na ishod obustavljenih postupaka, već je primijetio da su stvoreni novi uvjeti koji se tiču tužbenih zahtjeva te skrenuo pažnju na "opasnosti svojstvene retroaktivnoj primjeni zakonodavstva, čiji je učinak utjecaj na sudačko odlučivanje o sporu u kojem je Država stranka, uključujući i situacije čiji je učinak da se parnice koje su u tijeku ne mogu dobiti."* S obzirom na to, iako je produžena obustava postupka predstavljala disproportionalno ograničenje prava pristupa sudu, usvajanje novog zakonodavstva nosilo je rizik izigravanja načela koja je uspostavio Sud u odnosu na "zakonodavnu intervenciju" u sudske postupke koji su u tijeku.“

Sporovi o naknadi štete zbog terorističkih akata formalnoppravno su “pravomoćno okončani“. Nijedan tužitelj nije (jer je nakon promjene zakonskog okvira to postalo nemoguće) uspio sa svojim tužbenim zahtjevom. Pravomoćnošću se okoristila tek država koja je od tužitelja uredno utjerivala od sudova joj dosuđene parnične troškove. No, društveni problem nije riješen. Hrvatskoj potencijalno, nakon što tužitelji iscrpe (sebe i) sva domaća pravna sredstva, uključujući i ustavne tužbe, prijeti 381 podnesak Europskom sudu za ljudska prava.<sup>74</sup>

Nova hrvatska vlada u svom Programu 2011.-2015. prepoznala je ovaj problem, deklarirajući slijedeće: „*Vlada će omogućiti promjenu zakonskog okvira kako bi oni čije su kuće uništene u ratnom razdoblju na području izvan PPDS-a mogli dobiti pravo na obnovu ili obeštećenje...*“

---

moćnost i pravo procesuiranja pred sudovima radi naknade štete te sve takve postupke stavila u „stanje prekida“, stvorivši na taj način pravnu prazninu. To praktički znači da je bila isključena bilo kakva mogućnost za ostvarivanje prava na naknadu porušenih i oštećenih kuća i druge imovine, tako da su sudovi donosili odluke o prekidu, obrazlažući ih nepostojanjem adekvatnog zakona.

Hrvatski sabor je izmjenama i dopunama Zakona o obveznim odnosima u listopadu 1999. godine ("Narodne novine", br. 112/99) obvezao Vladu RH da u roku od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona pripremi i predloži donošenje posebnog zakona kojim bi se reguliralo pitanje šteta prouzrokovanih terorističkim aktima i onih koje su uzrokovali pripadnici hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga u vezi s obavljanjem vojne i redarstvene službe.

<sup>74</sup> U obrazloženju Konačnog prijedloga ZOŠT-a sadržan (je) podatak da je na cijelom području Republike Hrvatske prekinut, temeljem samog Zakona o izmjeni ZOO-a 1996., ukupno 381 takav postupak.

### Preporuke

Preporučuje se hrvatskim vlastima da što prije usvoje promjene postojećeg pravnog okvira i poduzmu druge mjere nužne za ostvarivanje ciljeva navedenih u Programu Vlade 2011-2015. u vezi s naknadom štete nastale uslijed terorističkih akata ili javnih demonstracija, uključujući i eventualnu mogućnost da se započeti postupci za naknadu štete prema čl. 180. ZOO dovrše prema materijalnopравnim odredbama o naknadi štete koje su u vrijeme podnošenja tih zahtjeva bile na snazi.

## *Republika Srbija*

### Pomoć žrtvama ratnih zločina u Sandžaku i njihovim obiteljima

Prije 19 godina, 22. listopada 1992. godine, 16 Bošnjaka (15 muškaraca i jedna žena) oteto je iz autobusa na liniji Rudo-Priboj u selu Mioče i ubijeno u Višegradu. Otmicu i ubojstvo izvela je jedinica pod zapovjedništvom Višegradske brigade Vojske Republike Srpske na čelu s osuđenim ratnim zločincem Milanom Lukićem. Obitelji žrtava nisu od države Srbije dobile nikakvu odštetu, a mnogi stanovnici pribojskih sela i dalje žive kao izbjeglice u vlastitoj državi, jer su im kuće porušene tijekom rata od strane Vojske SRJ ili Vojske Republike Srpske.

Koordinacija civilnog društva u Sandžaku (Urban In, Sandžački odbor za ljudska prava, Kulturni centar Damad, Impuls Tutin, Flores Sjenica, Nova vizija Prijepolje i Ženske inicijative Priboj) i Centar za praktičnu politiku zahtijevaju od države Srbije da hitno razmotri preporuke koje je civilni sektor Sandžaka formulirao za pomoć žrtvama ratnih zločina i kršenja ljudskih prava tijekom devedesetih. S obzirom na temu kojom se bavi ovaj projekt, izdvajaju se slijedeće:

### Preporuke

Država je dužna nadoknaditi štetu obiteljima čije su kuće uništene ili oštećene tijekom devedesetih u selima općine Priboj. Veliki dio ovih obitelji i dalje nema krov nad glavom i žive kao podstanari u Priboju ili drugim mjestima. Kuće su uništene ili djelovanjem službenih oružanih snaga tadašnje SR Jugoslavije (uglavnom vojske) ili dobrovoljačkih jedinica koje su također bile pod zapovjedništvom Vojske SRJ.

Republika Srbija mora promijeniti zakone koji reguliraju administrativne reparacije civilnim žrtvama rata. Zakon o pravima civilnih invalida rata je diskriminatoran i onemogućava odštetu žrtvama ili obiteljima žrtava stradalih od strane Vojske Jugoslavije ili Vojske Republike Srpske. Druga dva zakona koji reguliraju ovu materiju – Zakon o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i obitelji palih boraca i Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih obitelji daju vojnim žrtvama veća prava u odnosu na civilne i pojačavaju diskriminaciju između žrtava rata. Cjelokupno područje koje pokrivaju ova tri zakona mora biti potpuno reformirano i prilagođeno međunarodnim konvencijama i drugim međunarodnim obvezama koje je preuzela Republika Srbija.

### *Donatorska konferencija*

Zajedničkim regionalnim višegodišnjim programom, koji su izradile zemlje Dejtonskog sporazuma, a u cilju osiguranja trajnih rješenja za najugroženije izbjeglice i interno raseljene osobe, predviđena su stambena rješenja za gotovo 27.000 domaćinstava u 4 zemlje, odnosno sveukupno oko 74.000 korisnika, koja obuhvataju pomoć za:

- oko 7.000 domaćinstava u mjestu porijekla i odnose se na povratak oko 20.000 osoba,
- oko 20.000 domaćinstava u mjestu raseljenja, odnosno lokalno integriranje oko 53.000 osoba i
- osiguranje smještaja u ustanovama socijalne zaštite za oko 500 osoba.

Za provedbu zajedničkog regionalnog projekta potrebno je osigurati iznos od gotovo 600 miliona eura, od čega zemlje regiona sudjeluju sa oko 83 miliona, što iznosi oko 15%. Pomenute kontribucije zemalja Regiona, sastoje se od sredstava koja će svaka zemlja osigurati za završetak projekta, uglavnom kroz nenovčana davanja (izrada projektne dokumentacije, dodjela zemljišta za gradnju, troškovi izdavanja dozvola, administracija i dr). Preostalih 85%, odnosno iznos od oko 500 miliona eura su nedostajuća sredstva koja je potrebno osigurati putem međunarodnih donacija.

U tu svrhu je 24. travnja 2012. godine održana u Sarajevu Međunarodna donatorska konferencija za trajna rješenja za izbjeglice i raseljene osobe. Konferencija je, na poziv Bosne i Hercegovine, organizirana u tijesnoj suradnji s vladama Crne Gore, Republike Hrvatske i Republike Srbije, kao i s visokim komesarom Ujedinjenih naroda za izbjeglice, Europskom komisijom, Organizacijom za evropsku sigurnost i suradnju, Vladom Sjedinjenih Američkih Država i Razvojnomo bankom Vijeća Europe.<sup>75</sup> Predstavnici 41 zemlje susreli su se i obećali svoju potporu zajedničkom Regionalnom programu. Ukupno 260.505.000 eura registrirano je u formi čvrsto obećanih donacija za Regionalni stambeni program, koje će biti raspoređene tokom petogodišnjeg razdoblja provedbe. Svi donatori su izrazili snažnu namjeru da nastave sa svojom pomoći i nakon tekućeg proračunskog ciklusa svojih vlada, do kraja provedbe Regionalnog stambenog programa.

Zajednički višegodišnji Regionalni program za trajna rješenja za ugrožene izbjeglice i raseljene osobe, koji obuhvata Regionalni stambeni program, će se provoditi paralelno u četiri partnerske države tokom pet godina, počevši od jeseni 2012. godine.

Polazeći od toga da su ministri vanjskih poslova četiri partnerske države na Donatorskoj konferenciji *ponovno potvrdili potpunu posvećenost svojih zemalja poštovanju prava izbjeglica i interno raseljenih osoba*, za očekivati je da će se učiniti konkretniji i djelotvorniji koraci u tom pravcu, izbjegavajući tako da se rješavanje izbjegličkog problema svede samo na humanitarni nivo i da se provedbom Regionalnog stambenog programa izbjegličko pitanje zatvori odnosno njihova prava gurnu pod tepih.

---

<sup>75</sup> Iz Saopćenja na sajtu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH v. <http://mhrr.evlada.ba/Saopcenja/?id=2872>

### *Preporuke*

- *Sveobuhvatna rješenja za raseljene u regionu (1991-1995) treba tražiti u skladu sa međunarodnim normama i standardima ljudskih prava i utvrđenim međunarodnim pravnim obavezama.*
- *Igmanska inicijativa ističe važnost rezultata donatorske konferencije održane 24. travnja 2012. godine u Sarajevu kao dijela procesa trajnog rješavanja izbjegličkog pitanja na prostoru Zapadnog Balkana.*
- *Istovremeno se ukazuje na odgovornost svih država potpisnica da stvore uvjete za efikasnu primenu dogovorenih rješenja, a u skladu sa preuzetim obavezama.*
- *Neophodno je da države pruže sve relevantne informacije krajnjim korisnicima regionalnog programa kako u zemlji porijekla tako i u zemlji izbjeglištva, kako bi izbjeglice i interno raseljena lica imale pravovremene i točne informacije o uvjetima i načinu ostvarivanja trajnih rješenja.*
- *Neophodno je da rokovi za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje u svim zemljama regiona teku do okončanja primjene regionalnog programa.*
- *Organizacije civilnog društva, koje godinama rade na rješavanju pitanja raseljenih lica, treba da imaju važnu partnersku ulogu u monitoringu primjene i pružanju doprinosa realizaciji zajedničkog regionalnog stambenog programa.*

### **IV. Mirovinsko i invalidsko osiguranje**

Prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja spadaju među najznačajnija od stečenih prava, kako zbog obujma tako i zbog činjenice da predstavljaju, praktički, jedini izvor sredstava za život starijih osoba. Višegodišnji vakuum u uspostavljanju odnosa na području socijalnog osiguranja između država Daytonskog sporazuma produbljavao je egzistencijalne probleme mnogih građana, a posebno izbjeglica i raseljenih osoba. Mnogi građani koji su ostvarili pravo na mirovinu u nekoj od država nekadašnje Jugoslavije primaju je u nižem iznosu od realno zasluženog iznosa mirovine. Razlozi su uglavnom u otežanom dokazivanju radnog staža i staža osiguranja uslijed nedostatka odgovarajuće dokumentacije (radnih knjižica, M-4 obrazaca) ili neuvažavanja njihove dokazne snage u postupcima ostvarivanja prava na mirovinu.

Zaključivanjem bilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju, nakon višegodišnjeg vakuuma, između zemalja Daytonskog sporazuma stvoreni su uvjeti za rješavanje mnogih problema s područja mirovinskog i invalidskog osiguranja građana. U tijeku su inicijative za zaključivanje novih ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Republike Srbije, Republike Hrvatske i Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Crne Gore.

Iako su zaključeni bilateralni sporazumi o socijalnom osiguranju, građani država Daytonskog sporazuma koji su staž osiguranja ili njegov dio ostvarili u drugoj državi, pri ostvarivanju prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja i dalje se suočavaju sa slijedećim problemima:

- Većina osiguranika ima problem pribavljanja dokumenata potrebnih za ostvarivanje prava na mirovinu, od kojih su mnogi uništeni ili nestali tijekom ratnih sukoba. Osim toga, raširena je praksa nadležnih organa da traže od građana da pribave razne isprave o činjenicama o kojima ti ili drugi organi, odnosno službe inače vode službene evidencije i po zakonu su ih obavezni pribaviti po službenoj dužnosti;
- Prekogranični postupak rješavanja o zahtjevu za ostvarivanje prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja traje predugo. Suradnja organa za vezu nije uvijek na takvom nivou da omogućava efikasno provođenje zaključenih sporazuma o socijalnom osiguranju;
- Iako zakon obvezuje nadležne organe da osiguraju pomoć strankama u postupku i propisuje precizne rokove za obavljanje radnji u postupku, u praksi pomoć često izostaje, a zakonski rokovi se višestruko prekoračuju, i dr.

### Problemi u primjeni nekih bilateralnih sporazuma

Problem isplate mirovina ostvarenih prije rata i isplate zarađenih mirovina koje do *Sporazuma o socijalnom osiguranju između BiH i Srbije* (SR Jugoslavije) 2004. godine,<sup>76</sup> nisu bile isplaćivane, i dalje je predmet sudskih postupaka u BiH. Mora se naglasiti da je najveći broj umirovljenika primao u ratnom i poslijeratnom periodu do navedenog sporazuma mirovine iz Fonda PIO Srbije, koje su u određenim periodima bile manje, veće ili u određenim periodima jednake mirovinama koje bi primali iz fonda u kojem su ostvarili mirovinski staž. U svibnju 2011. godine, potpisivanjem izmijenjenog sporazuma o socijalnom osiguranju između BiH i Srbije, ispravljena je nepravda da se na račun umirovljenika, odnosno umanjena njihovih mirovina, poravnaju dugovi između fondova za PIO dvije države.

*Ugovorom o socijalnom osiguranju između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske* (stupio je na snagu 01.11.2001. godine) predviđeno je da bosansko-hercegovački umirovljenici koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, imaju pravo na zdravstvenu zaštitu na teret nositelja zdravstvenog osiguranja Bosne i Hercegovine. Predstavnici državnih organa Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske su, prilikom razmatranja početka primjene Ugovora, dogovorili da se u roku od dva meseca od stupanja na snagu Ugovora, izvrše prijave na zdravstveno osiguranje za sve umirovljenike jedne države s prebivalištem u drugoj državi.

U skladu sa tim dogovorom, nositelji zdravstvenog osiguranja u Federaciji BiH, prijavili su sve umirovljenike, ali su se nakon višegodišnje primjene i ispostavljanja obračuna od strane Hrvatskog zavoda zdravstvenog osiguranja, susreli s problemom ogromnih dugovanja koje ne mogu poravnati. Radi se o tome da je veliki broj umirovljenika, koji je prijavljen od strane Federacije BiH, ostvario mirovinu i, prije odlaska u Hrvatsku, imao posljednje prebivalište u Republici Srpskoj. Zbog toga su nositelji zdravstvenog osiguranja iz Federacije BiH, ove umirovljenike odjavili s osiguranja iz Hrvatske, nakon čega su isti ostali bez zdravstvene zaštite u Hrvatskoj, a obveze kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja koji su te umirovljenike prijavili na zdravstveno osiguranje, nastale po tom temelju, ostale su nepodmirene budući da ih kantonalni zavodi ne priznaju.

Problem je u tome što postoji sukob nadležnosti između entiteta, odnosno, ne može se utvrditi koji je nositelj zdravstvenog osiguranja nadležan za osiguranje zdravstvene zaštite za pojedine umirovljenike, koji, iako ispunjavaju sve uvjete, zdravstvenu zaštitu ne mogu ostvariti iz

---

<sup>76</sup> „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 10/2004



navedenog razloga. Naime, riječ je o umirovljenicima koji su ostvarili pravo na mirovinu u Republici Srpskoj, za vrijeme rata su izbjegli na područje Federacije BiH, a zatim u Hrvatsku ili direktno iz Republike Srpske u Hrvatsku, a kojima mirovinski fond iz Federacije BiH isplaćuje i vrši transfer mirovine u Hrvatsku, a sve u skladu sa Sporazumom o međusobnim pravima i obvezama o provedbi mirovinskog i invalidskog osiguranja. Ovaj Sporazum je zaključen između entitetskih mirovinskih fondova, a njime je utvrđeno da se, od datuma zaključivanja Sporazuma, preuzimaju umirovljenici koji su se zatekli na njihovom području bez obzira gdje su ostvarili mirovinu. Tom prilikom, izostavljena je zdravstvena zaštita tih umirovljenika, tako da većina umirovljenika koji su radni staž ostvarili i bili zdravstveno osigurani na području Republike Srpske, kojima je PIO/MIO FBiH utvrdio pravo na mirovinu i vrši transfer mirovine u Hrvatsku, nema osiguranu zdravstvenu zaštitu.

Problem predstavlja i postojanje 10 kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja i dvije centralne evidencije u Federalnom zavodu PIO/MIO i to u Sarajevu i Mostaru, tako da je nemoguće takve umirovljenike raspodijeliti po zavodima. Federalni zavod zdravstvenog osiguranja, koji kao organ za vezu u skladu sa Ugovorom o socijalnom osiguranju između BiH i Hrvatske, zastupa sve kantonalne zavode zdravstvenog osiguranja, samo za ove sporne slučajeve sukoba nadležnosti između entiteta, za period 2001. – 2006. godine, duguje iznos od 7.084.480, 87 KM. Osim osiguranika kojima je do 2006. godine utvrđeno pravo na zdravstvenu zaštitu, postoji veliki broj umirovljenika s prebivalištem u Hrvatskoj, koji nikada nisu ostvarili pravo na zdravstvenu zaštitu u Hrvatskoj, iako ispunjavanju uvjete u skladu s Ugovorom o socijalnom osiguranju između BiH i Hrvatske.<sup>77</sup>

Za razliku od Hrvatske, u vezi koje su problemi u provođenju Sporazuma o socijalnom osiguranju najizraženiji, slični problemi nisu zabilježeni kada je riječ o ostalim zemljama u okruženju. Osim povremenih problema u primjeni sporazuma o socijalnom osiguranju u pojedinačnim slučajevima, nije poznato da postoje veći problemi u provođenju sporazuma.<sup>78</sup>

Nakon gotovo 9 godina od stupanja na snagu *Sporazuma o socijalnom osiguranju, koji je zaključen između bivše Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske*, koji je u primjeni od 01.05.2003. godine, mogu se, iz perspektive civilnog društva, naznačiti slijedeća iskustva s njegovom primjenom:

- Sve učestalije se odbijaju zahtjevi, od strane nadležnog hrvatskog nositelja osiguranja, za priznavanje prava na invalidsku mirovinu, kad je postupak pokrenut i medicinska dokumentacija prikupljena od strane nadležnih liječnika i invalidskih komisija u Srbiji, koje su kod podnositelja zahtjeva utvrdile gubitak radne sposobnosti (u posljednje vrijeme je ogroman broj odbijenih zahtjeva, svakom četvrtom ili petom podnositelju zahtjeva koji se obraća za pravnu pomoć nevladinim organizacijama prizna se pravo na invalidsku mirovinu, a ostali se odbijaju uz obrazloženje da kod njih ne postoji invalidnost). Nemali broj tih podnositelja zahtjeva umre od teških oboljenja, a da nakon njihove smrti stignu rješenja kojima se utvrđuje da nemaju gubitak radne sposobnosti;

---

<sup>77</sup> ECRI u svome Izvještaju o BiH (četvrti ciklus monitoringa) od 7.12.2010. godine, napominje da je zdravstveno osiguranje pokriveno s nekoliko odvojenih mirovinskih fondova u BiH: jedan u svakom kantonu Federacije, jedan u Republici Srpskoj i jedan u Brčko okrugu. U cilju prevazilaženja teškoća u pristupu zdravstvenoj zaštiti s kojima se suočavaju osiguranici, a posebno povratnici koji su morali prelaziti iz jednog entiteta u drugi, zaključen je Međuentitetski sporazum o zdravstvenom osiguranju. Međutim, on se ne implementira u potpunosti na cijelom teritoriju BiH. ECRI je „veoma zabrinut zbog toga što neki ljudi u BiH uopće nemaju zdravstveno osiguranje. Ovo se posebno odnosi na Rome i manjinske povratnike...”

<sup>78</sup> Prema Informaciji Ministarstva civilnih poslova BiH

- Srpski nositelj osiguranja ne vrši ponovni obračun mirovina za osobe kojima je priznao pravo na mirovinu prije 01.05.2003. godine, kad je stupio na snagu Sporazum, uračunavajući im kao uvjet za stjecanje prava i staž ostvaren kod Hrvatskog nositelja osiguranja, pa je i nakon stupanja na snagu tog Sporazuma nastavio isplatu visine mirovine po određenoj predumljenoj osnovici, a ne po stvarnoj osnovici nositelja prava, koju je on uplaćivao kod Hrvatskog nositelja osiguranja, iako bi prema odredbi članka 39 stavak 1 i 4 Sporazuma, neovisno o pravomoćnosti rješenja donesenog prije stupanja na snagu Sporazuma, prema službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, trebao izvršiti ponovni obračun mirovine, uz primjenu podataka o visini primanja i stvarnih uplata doprinosa podnositelja zahtjeva kojem je doneseno rješenje o pravu na mirovinu prije stupanja na snagu Sporazuma, u predumljenom iznosu;

- Osobe koje nisu odjavile prebivalište iz države u kojoj su stekle pravo na mirovinu (i po toj osnovi i odjavu prava na zdravstvenu zaštitu) ne mogu koristiti prava iz zdravstvene zaštite na području države u kojoj sada imaju prebivalište ili dugotrajnije boravište (osoba koja još uvijek ima status izbjegle ili prognane osobe). To su u praksi nepremostive prepreke za veliki broj tih osoba, jer se uglavnom radi o starijim i bolesnim osobama, koje zbog svoje bolesti nisu u stanju putovati u mjesta svog ranijeg prebivališta da bi izvršile navedene odjave, niti imaju nekog svog u mjestima svojeg ranijeg prebivališta da putem ovlaštenja izvrši te radnje i pribavi navedene dokumente u njihovo ime.

Civilne organizacije posebno ističu da se, zbog rješenja u postojećoj odredbi članka 5 stavka 3 Sporazuma, u kojoj je propisano da se odredba stavka 1 ovog članka, po kojoj mirovina, novčana naknada i druga novčana davanja, osim davanja za slučaj nezaposlenosti, prema pravnim propisima jedne države ugovornice, *ne mogu umanjiti, staviti u stanje mirovanja, oduzeti ili zaplijeniti*, zbog toga što korisnik ima prebivalište na teritoriju druge države ugovornice, ukoliko ovim Sporazumom nije drugačije određeno... *ne primjenjuje* na davanja na osnovi preostale radne sposobnosti, najniže mirovine i zaštitnog dodatka i svih drugih davanja na osnovi mirovinskog osiguranja koja se ostvaruju temeljem imovinskog cenzusa“, velikom broju hrvatskih umirovljenika, koji imaju prebivalište ili boravište u Republici Srbiji, znatno umanjena mirovinska primanja. Tako na primjer, hrvatski umirovljenik koji ostvari pravo na hrvatsku mirovinu s petnaest godina staža osiguranja i ostvari pravo na najnižu mirovinu, ako ima prebivalište u Republici Hrvatskoj, prima mjesečno oko 115 do 120 eura, a ako ima prebivalište ili boravište u Republici Srbiji, pa mu se iz tog razloga obustavi pravo na najnižu mirovinu, za te iste godine staža primi svega od 25 do najviše 30 eura. Također osobe koje imaju pravo na tuđu njegu i pomoć, kao i osobe kojima je priznato pravo na druge dodatke uz mirovinu, te osobe starije od 50 godina kojima je umanjena radna sposobnost za više od 50%, pa po tom temelju imaju određena novčana primanja do stjecanja uvjeta na starosnu mirovinu, ta prava ne mogu koristiti za vrijeme prebivališta ili boravišta u Republici Srbiji. Sva prava propisana u navedenom članku 5. stavak 3. mogu koristiti osobe koje su ostvarile ta prava kod nadležnog nositelja osiguranja u Hrvatskoj, a koje imaju prebivalište ili boravište na teritoriju Bosne i Hercegovine, na temelju Sporazuma o socijalnom osiguranju između BiH i Hrvatske.

## Preporuke

Preporučuje se nadležnim vlastima u državama potpisnicama Daytonskog sporazuma da što prije razmotre primjenu bilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju, posebno mehanizme komunikacije organa za vezu i postupak rješavanja zahtjeva za ostvarivanje prava na mirovinu, a u cilju ubrzanja procedure rješavanja tih zahtjeva i olakšavanja osiguranicima dokazivanja (pribavljanja dokumentacije) o činjenicama relevantnim za ostvarivanje prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja (na primjer, pribavljanja potvrde o odjavi prebivališta ili odjave sa zdravstvenog osiguranja kod područnih službi kod kojih su bili zdravstveno osigurani).

Pozivaju se nadležne vlasti u državama Daytonskog sporazuma da razmotre mogućnosti dogradnje mehanizama za efikasnije provođenje bilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju i priznavanje odluka i dokumentacije koju prikupe i donesu nadležni organi nositelja osiguranja kod kojeg stranke imaju prebivalište ili boravište i gdje podnose zahtjeve.

Pozivaju se nadležne vlasti u državama Daytonskog sporazuma da razmotre mogućnosti da izmjenama postojećih bilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju poboljšaju položaj najugroženijih umirovljenika, osiguravajući korištenje prava na osnovi preostale radne sposobnosti, najniže mirovine, dodataka uz mirovinu, prava na tuđu njegu i pomoć i svih drugih prava na osnovi mirovinskog osiguranja bez obzira u kojoj državi potpisnici bilateralnog sporazuma korisnik tog prava ima prebivalište ili boravište, onako kako je to riješeno Sporazumom o socijalnom osiguranju zaključenim između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

Potiču se vlasti u Bosni i Hercegovini da u potpunosti implementiraju međuentitetski Sporazum o zdravstvenom osiguranju kako niti jedna osoba ne bi doživjela diskriminaciju u vezi s pristupom zdravstvenom osiguranju, posebno imajući u vidu ugrožene grupe kao što su manjinski povratnici i Romi.

Najčešći problemi s kojima se u praksi suočavaju izbjeglice iz **Hrvatske** i građani koji su dio radnog staža ostvarili u Hrvatskoj na ovom području jesu:

*- Problemi u vezi s utvrđivanjem i dokazivanjem staža osiguranja*

Raširen je problem nedostatka evidencije staža mirovinskog osiguranja u Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje uz raznovrsne probleme i prepreke njegovog dokazivanja. U evidenciji nedostaju duža razdoblja (čak i 1/3 i duže) ostvarenog radnog-mirovinskog staža, zbog čega osiguranik – podnositelj zahtjeva za ostvarivanje prava na mirovinu biva oštećen, jer mu se to razdoblje ne priznaje u mirovinski staž, iako se radi o razdoblju prije 1991. godine, kada prema pozitivnim propisima nije bila moguća situacija isplate neto plaće bez prethodne uplate raznih doprinosa, uključujući i doprinos za mirovinsko osiguranje. Posebno se ta ocjena odnosi na osiguranike koji su radili na području nadležnosti Područne službe Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje u Gospiću, gdje se rijetko može susresti osoba koja nema neevidentirani staž mirovinskog osiguranja (koja nema „rupe“ u stažu osiguranja).

Kada se otkriju ti problemi, a oni se najlakše otkriju pribavljanjem potvrda o stažu mirovinskog osiguranja od Područnih službi ili od Središnje službe HZMO, tada je put dokazivanja i utvrđivanja tog staža dugotrajan i mukotrpan, s veoma neizvjesnim krajnjim

ishodom. Teret dokazivanja je na osobama koje podnose zahtjev za priznanje prava na mirovinu, a ne na tijelima odgovornim za vođenje evidencije o stažu osiguranja.

*- Problem dospelih a neisplaćenih mirovina*

Tijekom devedesetih godina prošloga stoljeća oko 50.000 korisnika mirovina, koji su ostali živjeti na teritoriju pod upravom UN ili su izbjegli, ostali su bez mirovina, jer im je isplata obustavljena jednostranim aktom mirovinskog fonda Republike Hrvatske zbog prekida platnog prometa, uslijed ratnih okolnosti, između Republike Hrvatske i područja u Republici Hrvatskoj koja su bila pod upravom ili zaštitom Ujedinjenih nacija. U Hrvatskoj je u vezi s obavezom isplate dospelih a neisplaćenih mirovina došlo do promjene službenog stajališta – od priznanja prava na isplatu dospelih a neisplaćenih mirovina do negiranja tog prava, nakon donošenja Zakona o konvalidaciji krajem rujna 1997. godine. Iako upravna i sudska tijela u Hrvatskoj priznaju da je do prekida platnog prometa i obustavljanja isplate mirovina došlo zbog ratnih okolnosti, u vezi s pitanjem isplate dospjele a neisplaćene mirovine, u praksi se primjenjuje zakonska odredba prema kojoj pravo na isplatu dospjele a neisplaćene mirovine zastarijeva ako je do obustavljanja isplate mirovine došlo zbog okolnosti koje je izazvao korisnik primanja.<sup>79</sup> Prema Zakonu o mirovinskom osiguranju zastarijevanje isplate dospjele a neisplaćene mirovine je moguće samo u slučaju da je korisnik primanja izazvao okolnosti zbog kojih je došlo do obustave isplate. Međutim, s obzirom da je do obustavljanja isplata mirovina došlo zbog ratnih okolnosti, a ne okolnosti koje je izazvao korisnik primanja, onda nije nastupilo zakonsko zastarijevanje prava na isplatu dospelih a neisplaćenih mirovina.

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje je, međutim, tim svojim osiguranicima priznao pravo na stečene a neisplaćene mirovine samo za razdoblje tri godine unatrag ako su zahtjevi podneseni do 1. siječnja 1999. godine. Ako su zahtjevi podneseni nakon tog datuma osiguranicima je isplaćivana zaostala mirovina za prethodnih dvanaest meseci.

Mirovine su stečeno i neotuđivo pravo. S obzirom da nisu ispunjeni zakonski uvjeti za zastarijevanje isplate dospelih a neisplaćenih mirovina niti za primjenu odredbe da korisnik mirovine može koristiti samo jednu mirovinu, prema vlastitom izboru, zbog prekida platnog prometa uslijed ratnih okolnosti,<sup>80</sup> neophodno je i ovim umirovljenicima osigurati jednakopravan položaj u odnosu na ostale hrvatske umirovljenike osiguravanjem mehanizama za isplatu dospelih a neisplaćenih mirovina.

---

<sup>79</sup> U vezi s odgovorom na pitanje da li je na dospjela potraživanja (neisplaćenih) mirovina za vrijeme nemogućnosti isplate tekla zastara, upućuje se i na odredbu od SFRJ preuzetog Zakona o obveznim odnosima (koji je bio na snazi do donošenja novog istoimenog zakona u ožujku 2005. godine) iz članka 383. (Nesavladive prepreke): “Zastarijevanje ne teče za svo vrijeme za koje vjerovniku nije bilo moguće zbog nesavladivih prepreka sudskim putem zahtijevati ispunjenje obveze.” Ova odredba upućuje na zaključak da za primatelje mirovina zastara nije tekla sve dok, nakon “Oluje” nije na području bivše SAO Krajine normalizirana situacija (uspostavljene komunikacije, platni promet, službe Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje i dr.). Za one primatelje mirovina koji su kao izbjeglice otišli u BiH i Srbiju, “nesavladive prepreke” trajale su sve dok između Hrvatske i Srbije, odnosno BiH nisu normalizirani platni promet, mogućnost dobivanja hrvatskih dokumenata i dr.

<sup>80</sup> Primanja iz tzv. “Parafonda” SAO Krajine ne oslobađaju Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje isplate dospelih a neisplaćenih mirovina svojim osiguranicima. Rješenje je moguće tražiti i u pravcu da se isplate iz tzv. “Parafonda” SAO Krajine uzmu u obzir prilikom izračuna i isplate zaostalih dospelih a neisplaćenih mirovina, da se utvrdi realna vrijednost tih isplata, pa osiguranicima isplati razlika između mirovina koje bi primali od Hrvatskog fonda mirovinskog osiguranja i vrijednosti primanja iz tzv. “Parafonda” SAO Krajine.

## - Konvalidacija staža osiguranja

Za mnoge izbjeglice neriješen je problem konvalidacije staža osiguranja ostvarenog na područjima Republike Hrvatske koja su bila pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih nacija u periodu od 1991. do 1995. godine. Ponuđeni pravni okvir za rješavanje pitanja konvalidacije nije adekvatan u odnosu na složenost problema, posebno zbog velikih zahtjeva u vezi s dokazivanjem staža osiguranja u odnosu na postupak dokazivanja propisan hrvatskim zakonima (*Zakon o mirovinskom osiguranju i Zakon o općem upravnom postupku*). U vezi s tim podsjećamo i na izjavu Državnog tajnika Ministarstva za rad i socijalnu skrb RH Vere Babić "Jutarnjem listu" 24.07.2002.g.: "Svima koji su radili u tzv. RSK, Republika Hrvatska će priznati radni staž i sva prava koja iz toga proizlaze jer su dokumentacije mirovinskih i zdravstvenih fondova dobro očuvane, pa neće biti problema kod priznavanja radnog staža." Međutim, u praksi postoje veliki problemi kod priznavanja staža osiguranja, jer nadležna tijela najčešće ističu da te dokumentacije nema, te se od podnositelja zahtjeva za konvalidaciju traži dostavljanje relevantnih materijalnih dokaza. Osim toga, u praksi se često proširuju zahtjevi za pribavljanjem dokaznih sredstava za utvrđivanje stanja stvari, tako da se kao relevantni dokazi ne priznaju samo radne knjižice ili originalni školski dnevници ili ovjerene zdravstvene knjižice i sl., već se traže dodatni pisani dokazi. Propisivanje obveze dostavljanja velikog broja dokumenata, odnosno nametanje prekomjernog tereta dokazivanja, nije u skladu sa standardima međunarodnog humanitarnog prava koji, s obzirom na uzroke i prirodu izbjeglištva, nalažu državama da pojednostave procedure i olakšaju uvjete pristupa pravima izbjeglica, pored ostalog, određivanjem obveze dostavljanja minimuma najnužnijih dokumenata odnosno dokaznih sredstava. Uostalom, i sam Zakon o mirovinskom osiguranju u članku 99. stavku 2. propisuje da se svojstvo osiguranika i mirovinski staž, kad podatke o tome nije moguće pribaviti zbog okolnosti uzrokovanih Domovinskim ratom, može dokazivati i izjavama svjedoka.<sup>81</sup> Također, i Zakon o općem upravnom postupku u članku 70. propisuje da ako za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi, za utvrđivanje takvih činjenica može se kao dokazno sredstvo uzeti i izjava stranke.<sup>82</sup> Zbog toga svim građanima koji su radili na ratnim područjima treba omogućiti da u birokratski nekomplikiranom i pojednostavljenom postupku ostvare svoje pravo i konvalidiraju staž osiguranja, kako bi pod jednakim uvjetima mogli ostvarivati prava iz radnih i mirovinskih odnosa kao i svi drugi građani.

---

<sup>81</sup> U skladu s tim se i u članku 110. stavku 4. ZOMO izričito propisuje da se za utvrđivanje činjenica o mirovinskom stažu, plaći, osnovici osiguranja te drugih činjenica koje utječu na stjecanje i utvrđivanje prava na mirovinu ne mogu kao jedino dokazno sredstvo koristiti izjave svedoka, osim u slučaju iz spomenutog članka 99. stavka 2. i 3. ovog Zakona.

<sup>82</sup> „Narodne novine“, br. 47/09

## Preporuke

Potiče se Vlada Republike Hrvatske da, u skladu s namjerama izraženim u svom Programu 2011. – 2015., što prije posebnu pažnju posveti rješavanju preostalih izbjegličkih pitanja, kao što je i program priznavanja stečenih mirovinskih prava: „U tom smislu Vlada će voditi aktivnu politiku, kako s predstavnicima izbjeglica i zemalja u kojima se oni nalaze, tako i s međunarodnim organizacijama... Rok za konvalidaciju radnog staža ostat će otvoren, pratit će se rješavanja zahtjeva za konvalidaciju, uz obvezu otklanjanja uočenih prepreka i problema. Vlada će uzeti u obzir problem onih građana koji, iako su redovito uplaćivali u mirovinske fondove, nisu dobivali mirovine određeni vremenski period, te u dogovoru s oštećenima razmotriti načine obeštećenja.“

Nadležna tijela u Republici Hrvatskoj trebala bi razmotriti mogućnost da se posebnim zakonom riješi pitanje revizije obračuna neisplaćenih mirovina osiguranicima koji za vrijeme ratnih zbivanja nisu, ne svojom krivnjom, te mirovine primali niti mogli primiti. S obzirom na to da se radi, pogotovo u ovim vremenima recesije, o velikom iznosu, tu bi isplatu revidiranih mirovina bilo moguće (i dozvoljeno) regulirati u obliku isplate na rate, izdavanja državnih obveznica ili na drugi za obje strane prihvatljiv način.

Preporuča se nadležnim vlastima da promjenom pravnog okvira za konvalidaciju staža osiguranja primijene olakšice u postupku dokazivanja staža osiguranja propisane člankom 99. stavkom 2. Zakona o mirovinskom osiguranju i tako omogućće svim građanima koji su radili na ratnim područjima da u birokratski nekomplciranom i pojednostavljenom postupku ostvare svoje pravo i konvalidiraju staž osiguranja, kako bi pod jednakim uvjetima mogli ostvarivati prava iz radnih i mirovinskih odnosa kao i svi drugi građani.

### Uskraćena prava na osnovi rada

U Bosni i Hercegovini postoji više tisuća radnika koji su imali uspostavljen radno-pravni status u Republici Hrvatskoj i taj su status izgubili u periodu 1991 – 1995. godine. Najčešći razlozi navođeni za otpuštanje radnika bili su – ratno stanje, primjena zakona o strancima, tehnološki višak, stečaj poduzeća, prestanak rada poslodavca, samovoljno napuštanje posla, bolovanje i sl. Iznenadni otkazi, pored gubitka radnog mjesta, za posljedicu su imali i nedobivanje otpremnine, a rezultirali su i gubljenjem prava na zdravstvenu zaštitu, prava na invalidninu i sl.<sup>83</sup>

Iako postoji više zaključaka i Predsjedništva i Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH, dosad se nikada nisu uspjeli napraviti značajniji pomaci u rješavanju problema otpuštenih radnika u Republici Hrvatskoj, jer je stav hrvatske strane da ovo pitanje treba rješavati individualno pred nadležnim sudovima. Napravljen je i usvojen 2008. godine i Plan mjera koje je potrebno poduzeti za rješavanje ovog problema.<sup>84</sup> Većina predviđenih mjera nije realizirana i nije ostvarena nikakva suradnja s organima i tijelima Republike Hrvatske.

---

<sup>83</sup> Postoje registrirana dva udruženja otpuštenih radnika iz Republike Hrvatske u Bosni i Hercegovini. Jedno je udruženje „Ugor“ koje je dostavilo spisak s poimence navedenim 4.871 članom ovog udruženja. Prema podacima udruženja „Ugor“, prosječan staž otpuštenih radnika iznosi 20 godina, te je ovaj staž ostvaren većinom u građevinskim firmama.

Drugo udruženje je Republičko udruženje radnika i invalida rada izbjeglih iz Hrvatske s državljanstvom Republike Srpske i BiH.

<sup>84</sup> Planom je bilo predviđeno da se:

- Izvrši analiza stanja s bročanim pokazateljima

Odlukom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine iz kolovoza 2010. godine („Sl. Glasnik BiH“ br. 79/10), a na osnovi prethode inicijative Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, izdvojena su sredstva u iznosu od 100.000,00 KM za udruženje „Ugor“ iz FBiH i sredstva od 100.000,00 KM za udruženje iz Republike Srpske (dakle, ukupno 200.000 KM). Sredstva su bila namijenjena kao potpora i participacija za plaćanje taksi za podnošenje pojedinačnih tužbi i troškova postupaka.

Na ovaj način jedan opći problem koji je obuhvaćao tisuće građana, sveden je na pojedinačne tužbe za ostvarivanja prava iz radnog odnosa otpuštenih radnika u periodu 1991 - 1995. godina. Već sada se može konstatirati da će se sporovi voditi godinama, da je dobar dio potraživanja zapravo zastario, da se radi o teško dokazivim činjenicama u jednom burnom razdoblju.

Umjesto pokretanja pojedinačnih tužbi, možda je korisnije bilo pregovarati s Republikom Hrvatskom u cilju dokupa radnog staža ili pak pokušati postići dogovor sa susjednom državom o paušalnoj naknadi ili rješavanju problema za sve evidentirane. Uostalom, sudski troškovi, ukupno trajanje spora i anagažiranje administrativnih i sudskih kapaciteta košta mnogo više nego da se na bilateralnoj osnovi dogovorilo rješavanje ovog problema.

#### **Preporuke**

**Preporučuje se Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini da hitno i na bilateralnoj osnovi riješe problem nezakonito otpuštenih radnika.**

- 
- Izvrši analiza pravnih propisa Republike Hrvatske koji su bili na snazi u periodu 1991 – 1995. godina i analiza međunarodnih pravnih propisa koji su eventualno prekršeni
  - Pokrene inicijativa prema Republici Hrvatskoj u cilju rješavanja ovog problema
  - Zatraži uključivanje predstavnika međunarodne zajednice u ovaj problem (OSCE, Europske komisija, Vijeće Europe, Vijeće za regionalnu saradnju)
  - Uključe niže administrativne razine u rješavanje ovog problema (entiteti i kantoni)

### Zaključne preporuke

Igmanska inicijativa snažno podržava regionalni proces prepoznatljiv kao „Sarajevski proces“, između ostalog, i praćenjem stanja na području statusnih i imovinskih prava građana, posebno izbjeglica i raseljenih osoba u zemljama Daytonskog sporazuma, kao i svojim preporukama i daljnjim projektnim aktivnostima.

U cilju otklanjanja raznih diskriminatornih i pravnih prepreka ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava izbjeglica i uopće ljudskih prava i stvaranja pretpostavki za pravnu državu i primjenu međunarodnih pravnih standarda, nevladine organizacije bi trebale nastaviti istovremeno vršiti i unutrašnji pritisak, kroz postupke u institucijama pravnog i političkog sustava, zajedničke akcije lobiranja, zagovaranja, kampanja na konkretnim pitanjima, te vanjski pritisak, putem raznih inicijativa lobiranja i postupaka pred europskim i međunarodnim institucijama i stalnog inzistiranja na aktivnijoj ulozi međunarodne zajednice. U tom cilju nužno je ojačati regionalnu suradnju nevladinih organizacija.

Nužno je intenzivirati međudržavnu suradnju u regiji u cilju postizanja pravednog, sveobuhvatnog i trajnog rješenja problema izbjeglih osoba. Također su i dalje nužni mehanizmi monitoringa, posredovanja, uvjetovanja i pomoći međunarodne zajednice kako bi se ubrzalo rješavanje otvorenih problema izbjeglica i zatvorilo izbjegličko pitanje kroz afirmaciju vladavine prava i jačanje pravne države u regiji.