



# Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć

## ANALIZA

### Aneks G. Ugovoru o pitanjima sukcesije:

### Regionalni mehanizam za rješavanje imovinsko-pravnih pitanja i priznavanje stečenih prava izbjeglica i raseljenih osoba na području bivše Jugoslavije (?)

**Autor: Ljubomir Mikić**

#### UVOD

Pravedno i trajno rješavanje pitanja izbjeglica i raseljenih osoba predstavlja jedan od osnovnih izazova prevladavanju posljedica ratnih događanja na području bivše Jugoslavije. Ovaj problem ima regionalni karakter, a može se sagledati s političkog, pravnog, humanitarno-socijalnog, razvojnog, sigurnosnog te aspekta regionalne suradnje i ispunjavanja međunarodnih obveza država na koje se odnosi.

Unatoč napretku postignutom u prethodnih desetak godina, iznalaženje pravednih i trajnih rješenja za sve kategorije raseljenih osoba ostaje obveza, ali i interes Republike Hrvatske, Bosne i Hercegovine te Srbije i Crne Gore. Tri su države to i potvrdile prihvaćanjem načela **Sarajevske ministarske deklaracije o regionalnom povratku izbjeglica**, koja je potpisana 31. siječnja 2005. god.

Države potpisnice Deklaracije iskazale su svijest o nužnosti uzajamne operativne suradnje te odlučnost za poduzimanjem svih nužnih mjera kojima bi se osigurala pravedna rješenja za izbjeglice i omogućilo poštovanje njihovih punih i neotuđivih prava na pojedinačne odluke o zemlji stalnog boravka.

Pravedna i trajna rješenja za izbjeglice u interesu su pojedinaca, ali i naroda. Nadalje, prema tekstu Deklaracije, ta rješenja moraju dodatno pridonijeti miru i stabilnosti u jugoistočnoj Europi te naporima triju država u procesu pristupanja Europskoj Uniji. Deklaracija predviđa konkretne mjere, pojedinačne i zajedničke, koje tri države trebaju poduzimati u narednom razdoblju uz pomoć međunarodne zajednice, predstavljene putem misija Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OECS) i Visokog predstavnika za izbjeglice Ujedinjenih Naroda

(UNHCR) te delegacija Europske komisije (EK) u sve tri države.

Države su se obvezale, sukladno načelima i ciljevima Deklaracije, sačiniti pojedinačne nacionalne strategije (mape puta) koje će sadržavati detaljan popis mjera i aktivnosti u cilju stvaranja preduvjeta za održiv povratak izbjeglica u zemlju porijekla ili mogućnosti za njihovu lokalnu integraciju u zemlji u kojoj trenutno žive. Objedinjavanje nacionalnih strategija treba rezultirati usvajanjem zajedničke regionalne provedbene matrice.

Deklaracijom je predviđeno da će se preostala izbjeglička pitanja u regiji riješiti do kraja 2006. god. Međutim, dosadašnja dinamika provođenja procesa iniciranog Sarajevskom deklaracijom znatno odstupa od dogovorene te ugrožava postizanje krajnjeg cilja u predviđenom roku. Na to znatno utječu i nesuglasice vezane za rješavanje imovinsko-pravnih pitanja i priznavanje stečenih prava izbjeglica te potreba za dodatnim usuglašavanjem stavova tri države po tim pitanjima.

Ova analiza ima za cilj, u svjetlu provođenja Sarajevske deklaracije, razmotriti specifično pitanje zaštite privatne imovine i stečenih prava izbjeglih i raseljenih osoba prema odredbama **Aneksa G. Ugovoru o pitanjima sukcesije** bivše Jugoslavije. Polazište analize su sadržaj Ugovora o pitanjima sukcesije te diskusija i pitanja razmotrena na regionalnom okruglom stolu "Zaštita privatne imovine i stečenih prava izbjeglica i raseljenih osoba prema odredbama Aneksa G. Ugovoru o pitanjima sukcesije", koji je održan u Vukovaru, 21.-22. travnja 2005. god. Analiza se, dijelom, osvrće i na relevantne međunarodne standarde te dosadašnju praksu postupanja po predmetnim pitanjima.

## UGOVOR O PITANJIMA SUKCESIJE<sup>ii</sup>

Problem sukcesije bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) nastao je kao posljedica njezina raspada i nestanka s međunarodne scene.

Novonastala je situacija prouzročila potrebu i nužnost rješavanja otvorenih pitanja vezanih za pravičnu raspodjelu i prijenos prava i obveza bivše SFRJ na pet novonastalih država sljednica: Bosnu i Hercegovinu, Republiku Hrvatsku, Republiku Makedoniju, Republiku Sloveniju te Saveznu Republiku Jugoslaviju, sada Državna zajednica Srbija i Crna Gora.

Nakon višegodišnjih pregovora vođenih uz posredovanje predstavnika međunarodne zajednice<sup>iii</sup>, pokazujući spremnost za rješavanjem otvorenih pitanja sukcesije sukladno načelima međunarodnog prava, pet je država sljednica, u suverenoj jednakosti nasljednica bivše SFRJ, postiglo dogovor i zaključilo Ugovor o pitanjima sukcesije. Ugovor je potpisan 29. lipnja 2001. god. u Beču.

Međudržavni sporazum o rješavanju otvorenih pitanja sukcesije postignut je u interesu svih država sljednica i njihovih građana te u interesu regionalne stabilnosti i uzajamnih dobrih odnosa, imajući na umu stavove Vijeća sigurnosti Ujedinjenih Naroda<sup>iv</sup> o poželjnosti konsenzusnoga rješenja neriješenih pitanja sukcesije.

Stupanje na snagu Ugovora o pitanjima sukcesije uvjetovano je ratifikacijom Ugovora u nacionalnim parlamentima svih država sljednica, a na sadržaj Ugovora nije bilo moguće stavljati rezerve. Ugovor je stupio na snagu 2. lipnja 2004. god., trideset dana nakon polaganja posljednje pete ratifikacijske isprave (Republike Hrvatske) kod depozitara Ugovora. Depozitar Ugovora je glavni tajnik Ujedinjenih Naroda, koji je osigurao njegovu registraciju sukladno Povelji Ujedinjenih Naroda.

Ugovor o pitanjima sukcesije sastoji se od Preambule i 13 članaka, a njegov sastavni dio čini i sedam Aneksa Ugovoru te Dodaci Ugovoru i Aneksima.

Aneksi Ugovoru reguliraju uvjete pod kojima se ostvaruju prava i obveze iz slijedećih oblasti:

- Aneks A: Pokretna i nepokretna imovina,
- Aneks B: Diplomatska i konzularna imovina,
- Aneks C: Financijska aktiva i pasiva (osim onih o kojima je riječ u Dodatku ovome Ugovoru),
- Aneks D: Arhivi,
- Aneks E: Mirovine,
- Aneks F: Ostala prava, interesi i obveze,
- Aneks G: Privatna imovina i stečena prava.

Najznačajniji političko-pravni doseg Ugovora o pitanjima sukcesije naveden je u njegovu članku 7.: "Ovaj Ugovor, zajedno sa svim kasnijim ugovorima potrebnima za provedbu aneksa ovome Ugovoru, konačno rješava uzajamna prava i obveze država sljednica glede pitanja sukcesije obuhvaćenih ovim Ugovorom."

Osim značaja za reguliranje odnosa i raspodjelu prava i obveza po pitanju sukcesije među državama sljednicama, odredbe Ugovora od značaja su i za zaštitu i priznavanje prava građana te drugih pravnih osoba bivše SFRJ. To se, naročito, odnosi na odredbe Aneksa G i E te, jednim

dijelom, Aneksa C, o čemu će biti riječi u nastavku.

Člankom 8. Ugovora sve su se države sljednice, na temelju reciprociteta, obvezale poduzeti potrebne mjere u skladu s unutarnjim pravom kako bi osigurale priznavanje i pravne učinke odredaba Ugovora pred svojim sudovima, upravnim sudištima i tijelima, te omogućile pristup drugih država sljednica i njihovih državljana tim institucijama radi osiguranja provedbe Ugovora. Države sljednice su, nadalje, prihvatile obvezu da će Ugovor provoditi u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda i međunarodnim pravom (članak 9. Ugovora).

Ugovorom je utemeljen Stalni zajednički odbor viših predstavnika svake od država sljednica. Osnovna je uloga Odbora vršiti nadzor nad djelotvornom provedbom Ugovora te raspravljati pitanja koja se javе tijekom provedbe Ugovora. Radu Odbora pomoć mogu pružiti stručnjaci. Odbor može i, po potrebi, usvajati prikladne preporuke vladama država sljednica. Odredbama Ugovora predviđeni su mehanizmi i postupci za rješavanje razlika koje mogu proizići iz tumačenja i primjene Ugovora.<sup>v</sup>

## ANEKS G UGOVORU O PITANJIMA SUKCESIJE

Aneks G Ugovoru o pitanjima sukcesije sastoji se od osam članaka i regulira oblast priznavanja, zaštite i pristupa privatnoj imovini i stečenim pravima građana i drugih pravnih osoba bivše SFRJ.

Značaj ovog Aneksa je u tome što jamči, na temelju reciprociteta i bez diskriminacije, ostvarivanje zaštite predmetnih prava svim državljanima i drugim pravnim osobama bivše SFRJ na svim područjima i pred svim institucijama svih država sljednica (članak 7. Aneksa G).

Ova je odredba od iznimnog značaja za priznavanje i ostvarivanje prava svih osoba raseljenih izvan i unutar država porijekla (izbjeglica i interno raseljenih osoba), ali i ostalih građana i drugih pravnih lica bivše SFRJ čija su imovinska i stečena prava ograničavana ili osporavana kao posljedica ratnih sukoba, gubitka statusa građanina ili usljed prekida komunikacije među nekima od država sljednica bivše SFRJ.

Zaštita prava na pokretnu i nepokretnu imovinu jamčena je odredbama u članku 2. Aneksa G:

(1) (a) 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. priznat će se, 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. To uključuje osobe koje su, nakon 31. prosinca 1990. stekle državljanstvo ili mjesto boravka ili prebivalište u nekoj drugoj državi, a ne u državi sljednici. 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 ništav.

(2) Svi ugovori sklopljeni od strane građana ili drugih pravnih osoba SFRJ do 31. prosinca 1990, uključujući one sklopljene s javnim poduzećima, poštovat će se bez diskriminacije. Države sljednice omogućit će izvršavanje obveza na temelju takvih ugovora tamo gdje je izvršenje takvih ugovora bilo spriječeno raspadom SFRJ.

Člankom 3. Aneksa G propisano je da će države sljednice poštovati i zaštititi prava svih fizičkih i pravnih osoba SFRJ na intelektualno vlasništvo, uključujući patente, zaštitne znakove, autorska prava, i druga povezana prava (npr. tantijeme), te da će se pridržavati međunarodnih konvencija u tome smislu.

Države sljednice poduzet će 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 (članak 4. Aneksa G).

Ništa u gore navedenim odredbama ovoga Aneksa neće dokidati odredbe dvostranih ugovora sklopljenih o istome pitanju između država sljednica koji, na određenim područjima, mogu biti mjerodavni za te države (članak 5. Aneksa G).

Kao posebno pitanje u okviru oblasti zaštite privatne imovine i stečenih prava, člankom 6. Aneksa G, regulirano je ono o pravima u odnosu na stanarska prava. U tome se članku navodi da se će se domaće zakonodavstvo svake države sljednice glede stanarskog prava primjenjivati podjednako na osobe koje su bile državljani SFRJ i koje su imale to pravo, bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinsko stanje, rođenje ili drugi položaj.

Gore navedene odredbe ovoga Aneksa ne dovode u pitanje bilo koja jamstva nediskriminacije povezana s privatnom imovinom i stečenim pravima koja postoje u domaćem zakonodavstvu država sljednica (članak 8. Aneksa G).

Aneks G, međutim, ne regulira otvorena pitanja zaštite i ostvarivanja prava fizičkih i pravnih osoba u odnosu na jamstva SFRJ ili njene Narodne Banke Jugoslavije za deviznu štednju položenu u nekoj poslovnoj banci ili nekoj od njenih ispostava u bilo kojoj od država sljednica prije datuma proglašenja neovisnosti. U članku 7. Aneksa C Ugovora o pitanjima sukcesije navodi se da će pitanje predmetne devizne štednje biti predmetom pregovora bez odgode, time da se pritom posebno uzme u obzir potreba zaštite devizne štednje pojedinaca, te da će se ti pregovori održati pod pokroviteljstvom Banke za međunarodna poravnanja.

Značaj odredaba Aneksa G Ugovoru o pitanjima sukcesije u odnosu na osiguravanje uvjeta za povratak izbjeglica može se sagledati i sa stanovišta relevantnih međunarodnih standarda za zaštitu ljudskih prava u kontekstu izbjeglica i raseljenih osoba. Tako npr. Potkomisija Ujedinjenih Naroda za promociju i zaštitu ljudskih prava u Preambuli Rezolucije br.2004/2.<sup>vi</sup> "Povrat<sup>iii</sup> stambenog prostora i imovine" ponavlja da je pravo svih izbjeglica i raseljenih osoba da se slobodno vrate u svoje države i da im se vrati stambeni

prostor i imovina oduzeti tijekom razdoblja raseljenja, ili da budu oštećeni za imovinu koja im ne može biti vraćena.

## **NEKA OTVORENA PITANJA ZAŠTITE PRIVATNE IMOVINE I STEČENIH PRAVA IZBJEGLICA I INTERNO RASELJENIH OSOBA U SMISLU PRIMJENE ODREDBA ANEKSA G UGOVORU O PITANJIMA SUKESIJE**

Ključni problem za analizu pitanja vezanih za zaštitu privatne imovine i stečenih prava izbjeglica i interno raseljenih osoba prema odredbama Aneksa G Ugovoru o pitanjima sukcesije predstavlja izostanak prakse u primjeni relevantnih odredaba Ugovora. U tom smislu, uočeni su i problemi nepostojanja sveobuhvatnih i općeprihvaćenih službenih tumačenja te učinkovitih mehanizama za njihovo provođenje, što dodatno utječe na stvaranje klime pravne nesigurnosti. Stoga, treba uzeti u obzir da Aneks G Ugovoru o pitanjima sukcesije trenutno ne predstavlja učinkovit mehanizam za zaštitu prava koja regulira.

Predmetna se otvorena pitanja u nastavku teksta, u najvećoj mjeri, razmatraju kroz prizmu stanja u Republici Hrvatskoj.

### **A. PRAVA U ODNOSU NA STANARSKA PRAVA**

Najsloženije otvoreno pitanje za pravedno i trajno rješavanje pitanja izbjeglica u regiji odnosi se na priznavanje i ostvarivanje prava bivših nositelja stanarskih prava, na stanovima u društvenom vlasništvu, koji su izbjegli iz Republike Hrvatske. Ova se problematika raspravlja i u okviru procesa provođenja Sarajevske deklaracije o regionalnom povratku izbjeglica. Za razliku od Bosne i Hercegovine, uspostavljanje djelotvornih mehanizama za zaštitu i ostvarivanje prava izbjeglih nositelja stanarskih prava u Republici Hrvatskoj izostalo je u prethodnom razdoblju.

Pitanje reguliranja prava u odnosu na stanarska prava prema odredbama članka 6. Aneksa G pobudilo je veliki interes izbjeglih i raseljenih građana Republike Hrvatske, većinom srpske nacionalnosti, kojima su stanarska prava na stanovima u društvenom vlasništvu otkazana pod, po mnogima, diskriminatornim okolnostima. Upravo je tumačenje odredbe ovog članka Aneksa G izazvalo najviše nedoumica, razmimoilaženja i sučeljenih stavova pravnih stručnjaka. Ono je, u najvećoj mjeri, zaokupilo i pažnju sudionika regionalnog okruglog stola o zaštiti privatne imovine i stečenih prava izbjeglica i raseljenih osoba prema odredbama Aneksa G. Ugovoru o pitanjima sukcesije, održanog u travnju 2005.god. u Vukovaru.

Analiza pitanja zaštite prava izbjeglica u odnosu na stanarska prava u **Republici Hrvatskoj** zahtjeva sagledavanje ove materije iz nekoliko različitih perspektiva:

#### **1. Pravni karakter instituta stanarskog prava**

Prema ustavnim odredbama bivše SFRJ stanarsko pravo bilo je obiteljsko-pravno, socijalna i imovinsko-pravna kategorija, i moglo se okarakterizirati kao svojevrsno (*sui generis*) stvarno pravo. Ustavne odredbe bile su osnovni temelj nositeljima stanarskih prava da, pod povlaštenim

uvjetima, sudjeluju u privatizaciji društvenih stanova na kojima su stekli posjed u smislu stjecanja stanarskog prava.

U okviru Ugovora o pitanjima sukcesije, pitanja vezana za stanarska prava izrijeckom su podvedena pod Aneks G Ugovoru, koji regulira oblast zaštite privatne imovine i stečenih prava. Iz ovoga se može izvući zaključak da se, prema odredbama Ugovora o pitanjima sukcesije, prava u odnosu na stanarska prava smatraju imovinskim i stečenim. Ovaj je zaključak, međutim, u suprotnosti sa stavom vlasti Republike Hrvatske koje tvrde da se stanarsko pravo ne može smatrati vlasničkim pravom.

Prema nekim mišljenjima pojam "imovina" u slučaju pitanja stanarskih prava trebao bi se tumačiti u smislu odredbi članka 1. st.1 Protokola 1. uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKLP):

*"Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na poštovanje svojeg vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava."*

Praksa Europskog suda za ljudska prava ukazuje da se termin "vlasništvo" tj. "imovina" može tumačiti vrlo široko i da obuhvaća širok obim različitih (ekonomskih) prava i interesa. Stav je Suda da pojam "imovina", u smislu odredbi članka 1. Protokola 1. ima autonomno značenje i ne ograničava se samo na "vlasništvo" nad fizičkim stvarima, već obuhvaća i druga prava i interese koji predstavljaju vlasništvo i mogu se smatrati vlasničkim pravom.<sup>xiii</sup>

Sud smatra da se ekonomski interesi iskazivi u novčanoj vrijednosti, poput npr. dugovanja, na temelju kojih osoba može iskazati da, u najmanju ruku, ima "legitimno očekivanje" za priznavanje efektivnog uživanja određenog ekonomskog interesa može podvesti pod pojam "vlasništva" iz članka 1. Protokola 1.<sup>ix</sup>

Europski je sud za ljudska prava, presudom od 30. lipnja 2005.god., u slučaju *Teteriny protiv Rusije* zauzeo stav da je zakonski stečeno stanarsko pravo na stanu u društvenom vlasništvu "imovina" u smislu članka 1. Protokola 1.

Sud obrazlaže da bi stjecanjem prava na stanarsko pravo obitelj Teterin ostvarila pravo da posjeduje i koristi stan te da ga, pod određenim uvjetima, privatizira u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Sukladno tome, u trenutku kada je zakonskim aktom stečeno stanarsko pravo tužitelj je zasnovao "legitimno očekivanje" da će steći određeni ekonomski interes tj. pravo.

Pravni temelji za stjecanje stanarskog prava bili su odluke davatelja stanova o dodjeli stanova i ugovori o korištenju stanova sklapani između nositelja stanarskog prava (stanoprimca) i relevantnog javnog fonda (stanodavca). Pravni institut stanarskog prava u Hrvatskoj u potpunosti je ukinut 1996.god stupanjem na snagu Zakona o najmu stanova<sup>x</sup> i domaće ga zakonodavstvo ga više ne poznaje. U tom se smislu zahtjevi i diskusije po pitanju priznavanja, povrata ili ponovne uspostave "stečenih" stanarskih prava te vraćanje na stanje 31. prosinca 1990.godine ne mogu smatrati relevantnima. Zaštita stečenih prava, u ovom slučaju, ne znači da država ima obvezu zauvijek zadržati određene prave institute ustanovljene unutarnjem zakonodavstvom. To bi, naime, utjecalo na nemogućnost nužnog razvoja prava i društvenih odnosa nakon razdoblja socijalizma. Na povrat stanarskog prava ne upućuju niti

odredbe članka 6. Aneksa G. Ugovora o pitanjima sukcesije.

Članak 6. Aneksa G, međutim, ne osporava mogućnost da se svim nositeljima stanarskog prava, koje su to pravo imali na dan 31. prosinca 1990.god., priznaju prava stečena i proistekla iz nekadašnjeg prava na posjedovanje stana u društvenom vlasništvu. Ta prava bi se prvenstveno odnosila na pravo bivših nositelja stanarskih prava da ostvare prava na otkup tj. privatizaciju stanova pod povoljnim uvjetima temeljem Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, ili ostvarivanje prava na najam stana po odredbama Zakona o najmu stanova. Ovo rješenje ne bi bilo u suprotnosti s domaćim zakonodavstvom i imalo bi učinak da se isto, glede stanarskih prava, podjednako primjenjuje na osobe koje su bile državljani SFRJ i koje su imale to pravo, bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinsko stanje, rođenje ili drugi položaj. Pitanja zaštite i priznavanja prava u odnosu na stanarska prava mogu se razmatrati i u smislu stavka 2. članka 2. Aneksa G u slučaju onih bivših nositelja koji su ta prava ostvarili temeljem ugovora.

## 2. Gubitak stanarskih prava izbjeglih osoba i mehanizmi zaštite

Pitanja vezana za gubitak stanarskih prava u Republici Hrvatskoj od značaja su za sagledavanje diskriminacije izbjeglih i raseljenih osoba, uglavnom srpske nacionalnosti, te zakonitosti otkazivanja tih prava. Spomenute osobe stanarska su prava izgubile u sudskim postupcima, u velikoj mjeri donošenjem presuda u odsustvu i bez znanja korisnika, ili po sili zakona. Ta pitanja vlasti Republike Hrvatske nikada nisu konstruktivno i objektivno razmotrile.

U sudskim postupcima stanarska su prava otkazivana temeljem primjene odredaba Zakona o stambenim odnosima<sup>xi</sup> iz razdoblja bivše SFRJ. Zakon je kao razlog za otkazivanje stanarskog prava, između ostalog, predviđao neopravdano nekorisćenje stanova od strane korisnika u razdoblju duljem od šest mjeseci. Tu su odredbu ovog "mirnodopskog" Zakona sudovi Republike Hrvatske primjenjivali u izvanrednim tj. ratnim okolnostima. Izbjegli nositelji stanarskog prava nisu bili u mogućnosti dokazivati opravdanost svog izbjivanja iz predmetnih stanova, a činjenica rata im nije bila priznata kao pravno relevantna. Postoje primjeri slučajeva prisilnog istjerivanja korisnika iz stanova, da bi im potom stanarska prava bila otkazana sudskim presudama temeljenih na ranije spomenutim odredbama Zakona.

Slična je situacija i u slučajevima gubitka stanarskih prava otkazanih po sili Zakona o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju<sup>xii</sup>. Zakon je propisao da će stanarska prava izgubiti svi oni koji su stanove napustili i koji ih ne koriste dulje od 90 dana od dana stupanja Zakona na snagu, 27. rujna 1995.god. Subjektivne i objektivne okolnosti koje su utjecale na nemogućnost povratka najvećeg broja korisnika koji su napustili hrvatski teritorij za vrijeme vojno-redarstvenih operacija "Bljesak" i "Oluja", nikada nisu razmatrane.

Europski je sud za ljudska prava, presudom od 29. srpnja 2004.god., utvrdio da u razmatranom slučaju sudskog otkazivanja stanarskog prava usljed napuštanja i nekorisćenja stana u razdoblju od šest mjeseci (*Blečić protiv Hrvatske*) nije bilo kršenja prava na dom prema članku 8.

EKLJP, niti kršenja prava na mirno uživanje posjeda u smislu članka 1. Protokola 1. EKLJP, te da je otkaz prava bio sukladan odredbama domaćeg zakonodavstva. Sud, međutim, nije razmatrao utjecaj otkazivanja stanarskog prava na povratak izbjeglica ili moguće diskriminatorne posljedice tih postupka. Taj se slučaj, također, zbog svojih specifičnosti ne može smatrati reprezentativnim za najveći broj izbjeglica pogođenim problemom otkazivanja stanarskih prava.

Predmet *Blečić protiv Hrvatske* razmotren je i pred Velikom vijećem Europskog suda za ljudska prava. Sud je, međutim, 8. ožujka 2006.god. donio odluku o nenadležnosti zbog činjenice da je konačna odluka o otkazu stanarskog prava u ovom slučaju donijeta prije stupanja na snagu EKLJP u Republici Hrvatskoj (primjena instituta *rationae temporis*). Ova odluka Suda može se smatrati presedanom za najveći broj bivših nositelja stanarskih prava izbjeglih iz Hrvatske, imajući u vidu da su gotovo svima stanarska prava otkazana prije stupanja na snagu EKLJP.

Najnovija praksa Europskog suda za ljudska prava u slučaju *Blečić protiv Hrvatske* ukazuje na nepostojanje učinkovitih pravnih mehanizama za razmatranje prava izbjeglih osoba u odnosu na stanarska prava te dokazivanje diskriminacije i nezakonitosti pri otkazivanju stanarskih prava određenim kategorijama bivših korisnika. U tom smislu, rješenje ovog problema treba se tražiti u tumačenju i primjeni odredaba Ugovora o pitanjima sukcesije tj. Aneksa G Ugovoru. Kod tumačenja odredbe iz članka 6. Aneksa G da će se glede stanarskog prava primjenjivati odredbe domaćeg zakonodavstva svake države sljednice treba uzeti u obzir i da su odredbe ratificiranih međunarodnih ugovora također sastavni dio domaćeg zakonodavstva.

U tom smislu, iako nema obvezujuću snagu ugovora, nužno je sagledati Načela Ekonomskog i Socijalnog Vijeća Ujedinjenih Naroda o povratu stambenog prostora i imovine izbjeglicama i raseljenim osobama<sup>xiii</sup>. Značaj ovog dokumenta je u tome što on odražava široko prihvaćena načela međunarodnih standarda ljudskih prava, prava izbjeglica, humanitarnog prava te ostalih srodnih standarda.<sup>xiv</sup> Načela su kreirana da pomognu svim relevantnim subjektima, nacionalnim i međunarodnim, u adresiranju pravnih i tehničkih pitanja vezanih za povrat stambenog prostora, zemljišta i imovine u situacijama u kojima je raseljavanje dovelo do toga da osobe budu arbitrarno i nezakonito lišene svojih domova, zemlje, imovine ili mjesta uobičajenog stanovanja. Načela se odnose na sve izbjegle i raseljene osobe bez obzira na formalno-pravno priznanje statusa.

Točka 16. Načela govori o pravima zakupnika stanova i ostalih nevlasnika te navodi da države trebaju osigurati priznavanje prava zakupnika stanova, nositelja stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu i ostalih zakonitih stanara u okviru programa povrata tj. ponovne uspostave prava. Države trebaju, u najširem mogućem obimu, osigurati povratak te uvođenje u posjed i korištenje njihovih stambenih prostora, zemljišta i imovine, na način sličan onome koji se primjenjuje kod formalnih vlasnika.

### **3. Pitanje povratka: osiguranje stambenog smještaja za bivše nositelje stanarskih prava izbjegle iz Republike Hrvatske**

Osiguravanje adekvatnog stambenog smještaja za obitelji bivših nositelja stanarskih prava jedna je od osnovnih

pretpostavki za njihov fizički povratak. Republika Hrvatska je, u tom smislu, usvojila dva modela humanitarnog stambenog zbrinjavanja koja su razmotrena i u smislu provođenja Sarajevske ministarske deklaracije o regionalnom povratku izbjeglica te uvrštena u nacionalnu strategiju Republike Hrvatske za provođenje odredaba Deklaracije.

Ovi se programi stambenog zbrinjavanja, međutim, ne mogu smatrati trajnim rješenjem pitanja prava bivših nositelja stanarskih prava izbjeglih iz Republike Hrvatske u smislu odredaba Aneksa G. Programi stambenog zbrinjavanja, između ostalog, ne stvaraju pravni okvir koji bi omogućio jednaku primjenu odredaba domaćeg zakonodavstva Republike Hrvatske glede otkazivanja stanarskih prava svim osobama koje su bile državljani SFRJ i koje su imale stanarsko pravo.

...

Ostvarivanje prava u odnosu na stanarska prava, u smislu odredaba Aneksa G, u Bosni i Hercegovini te Srbiji i Crnoj Gori smatra se trajno rješenim priznavanjem ili povratom stanarskih prava te omogućavanjem sudjelovanja u privatizaciji stanova pod povlaštenim uvjetima. U Bosni i Hercegovini, glede izbjeglica i raseljenih, neriješen problem predstavljaju samo pitanja prava bivših nositelja stanarskih prava na tzv. "vojnim" stanovima bivše Jugoslavenske narodne armije.

## **B. ZAŠTITA PRAVA NA POKRETNU I (OSTALU) NEPOKRETNU IMOVINU**

Imajući u vidu ograničen obim ove analize te širok spektar prava koja se mogu podvesti pod zaštitu prava na pokretnu i nepokretnu imovinu, u nastavku analize slijedi kratki prikaz dijela otvorenih predmetnih pitanja.

Procesi priznavanja prava i povrata nepokretne imovine u formalnom vlasništvu izbjeglica i raseljenih osoba su, uglavnom, privedeni kraju. To se prvenstveno odnosi na stambene jedinice u privatnom vlasništvu, dok su u Bosni i Hercegovini ti procesi obuhvatili i povrat stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu kojima je u toj državi priznat imovinsko-pravni karakter.

Povrat privatnih stambenih jedinica uvođenjem vlasnika u "pravni" posjed nije uvijek praćen i činjenicom uvođenja u "fizički" posjed. Ta pitanja su, uglavnom, vezana za probleme dinamike i osiguravanja materijalnih sredstava za obnovu imovine devastirane i uništene tijekom ratnih događanja ili usljed terorističkih akata.

Jedno od preostalih pitanja vezani za pristup pravima u Republici Hrvatskoj, iako se po službenim podacima ne radi o velikom broju slučajeva, predstavlja sporost i odsustvo mehanizama za povrat poljoprivrednog zemljišta i poslovnih prostora u vlasništvu izbjeglica. Nadalje, otvoreno pitanje predstavlja i zaštita prava te povrat ili ostvarivanje naknada za pokretnu imovinu izbjeglica koja je Zakonom o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom stavljena pod privremenu upravu Republike Hrvatske te ona koja je zatečena u napuštenim stanovima na kojima su izbjeglice imale stanarsko pravo, a koja je prema odredbama Zakona o privremenom korištenju stanova morala biti komisijски popisana te zaštićena od uništenja ili oštećenja.

U smislu provođenja odredbi stavka 1(b) članka 2. Aneksa G i regionalnog pristupa rješavanju problema izbjeglica posebice je potrebno razmotriti otvoreno pitanje priznavanja i izvršavanja odluka sudova jedne države sljednice na teritoriji druge. To se, prvenstveno, odnosi na slučajeve poništenja kupoprodajnih ugovora sklopljenih između izbjeglica iz dvije različite države sljednice ili ugovora o zamjeni nekretnina koje se nalaze na teritorijama dviju država, a koji su zaključeni pod prisilom ili protivno odredbama građanskog i/ili međunarodnog prava. Taj je problem posebice izražen na relaciji Bosna i Hercegovina i Republika Hrvatska. Naime, u Bosni i Hercegovini spomenuti se ugovori uglavnom proglašavaju ništavim, dok to nije slučaj u Republici Hrvatskoj. Ova praksa vodi gubitku imovine osoba koje potječu iz Republike Hrvatske u obje države.

Pod pitanja primjene odredaba Aneksa G trebalo bi podvesti i problematiku ostvarivanja dospjelih, a neisplaćenih potraživanja (npr. u slučaju neisplaćenih obroka mirovina) te ostalih ekonomskih interesa koji proističu iz nerealiziranih prava i obveza temeljem ugovornog odnosa (ostvarivanja prava na dionice temeljem privatizacije gospodarskih subjekata u društvenom vlasništvu). Imajući u vidu odredbu stavka 2. članka 1.

Aneksa G da će države sljednice, bez diskriminacije, poštivati sve ugovore sklopljene od strane građana ili drugih pravnih osoba SFRJ do 31. prosinca 1990.god. te da će omogućiti izvršavanje obveza na temelju takvih ugovora, rokovi zastare predviđeni nacionalnim zakonodavstvima država sljednica mogu se smatrati prekinutim.

...

Važno pitanje glede praktične primjene odredaba Aneksa G Ugovoru o pitanjima sukcesije je ono vezano za provođenje članaka 4.,5. i 7. Ostaje, dakle, da se vidi da li će države sljednice pristupiti sklapanju dvostranih ugovora u cilju osiguranja učinkovite primjene načela iznijetih u Aneksu G te na koji će se način regulirati pitanje reciprociteta i stvoriti jednake mogućnosti pristupa sudovima, upravnim sudištima i tijelima druge države svih osoba za to zainteresiranih? Rješenje ovih pitanja bilo bi od značaja za povratak i ostvarivanje prava izbjeglih osoba koji su državljani neke od država sljednica, a da to nije ona u koju se žele vratiti i/ili u kojoj teže ostvarivanju nekog od prava garantiranih Aneksom G.

---

## NAPOMENE:

1. Okrugli stol organizirao je Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć iz Vukovara uz financijsku podršku veleposlanstva Kraljevine Nizozemske u Republici Hrvatskoj. Sudionici okruglog stola bili su predstavnici vladinih institucija iz Bosne i Hercegovine i Srbije i Crne Gore, nevladinih udruga i odvjetnika iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Srbije i Crnoj Gore te misije OEES-a u Republici Hrvatskoj.
2. Sukcesija od *lat. successio* - uzastopnost; nasljeđivanje; nasljedstvo
3. Pregovori su vođeni pod okriljem Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji i Visokoga predstavnika u okviru mandata koji mu je dodijeljen odlukom Mirovne konferencije u Londonu 8.-9. prosinca 1995., te u svjetlu dogovora između država slijednica i izjava koje je usvojilo Vijeće za provedbu mira i njegov Koordinacijski odbor
4. Rezolucija Vijeća Sigurnosti UN br.1022 (1995)
5. Članak 5. Ugovora utvrđuje da će se moguće razlike proistekle iz tumačenja i primjene Ugovora prvenstveno rješavati pregovorima među zainteresiranim državama ugovornicama. Ukoliko se sporna pitanja ne razriješe međusobnim pregovorima, zainteresirane se države mogu (1) obratiti neovisnoj osobi po njihovu izboru, u cilju brzoga i autoritativnoga utvrđivanja materije, koja će biti poštovana te koja, prema potrebi, može naznačiti konkretne rokove za djelovanje, ili (2) stvar uputiti na rješavanje Stalnom zajedničkom odboru. Nadalje, sporna se pitanja proizišla iz tumačenja izraza korištenih u Ugovoru ili kasnijim provedbenim ugovorima mogu, na obvezujuće rješavanje, uputiti stručnjaku pojedincu. Stručnjaka, koji ne smije biti državljanin niti jedne od država ugovornica, dogovorno imenuju stranke u sporu ili, u slučaju nesuglasja među zainteresiranim državama, predsjednik Suda za mirenje i arbitražu Organizacije za Europsku Sigurnost i Suradnju (OEES).
6. E/CN.4/2005/2; E/CN.4/Sub.2/2004/48, str. 15. i 16.
7. U smislu obnove tj. ponovne uspostave prava na stambeni prostor i imovinu
8. Vidi *Gasus Dosier v. Netherlands*; *Beyeler v. Italy*; *Iatridis v. Greece*
9. Vidi *Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*; *Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium*; *S.A. Dangeville v. France*
10. Narodne novine broj 91/96
11. Narodne novine 51/85
12. Narodne novine 73/95
13. E/CN.4/Sub.2/2005/17, od 28. lipnja 2005.god.
14. Ukjučujući ona zajamčena Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima; Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima; Konvencijom o ukidanju svih oblika diskriminacije protiv žena; Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije; Konvencijom o pravima djeteta; Konvencijom o izbjeglicama...

---

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Ugovor o pitanjima sukcesije multilateralni je međunarodni ugovor. Postupkom njegova ratificiranja u nacionalnim parlamentima i stupanjem na snagu, Ugovor je postao sastavni dio unutarnjeg zakonodavstva država sljednica i po svojoj je pravnoj snazi iznad zakona;
2. Ispunjavanje obveza iz Ugovora o pitanjima sukcesije vezano je za pitanja vladavine prava, poštovanja ljudskih i manjinskih prava te jačanja regionalne suradnje, kao nekih od osnovnih političkih kriterija za priključivanje država regije članstvu u Europskoj Uniji;
3. Zaštita privatne imovine i stečenih prava prema odredbama Aneksa G Ugovora o pitanjima sukcesije predstavlja postojeći temelj za pravedno i trajno rješavanje pitanja izbjeglica i prognanika u Republici Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini te Srbiji i Crne Gori. Uzimajući u obzir obvezujući karakter Ugovora, njegova je načela i odredbe nužno razmatrati u okviru provedbe Sarajevske ministarske deklaracije o regionalnom povratku izbjeglica;
4. Ugovor o pitanjima sukcesije nužno je tumačiti i provoditi u dobroj vjeri, sukladno relevantnim međunarodnim ugovorima i međunarodnim pravnim standardima te načelima nediskriminacije i pravičnosti;
5. Priznavanje imovinskih i stečenih prava izbjeglica i prognanika ne može biti uvjetovano činjenicom povratka ili nedostatkom materijalnih sredstava;
6. Prioritet u ostvarivanju imovinskih prava treba dati naturalnoj restituciji, a u slučaju nemogućnosti povrata imovine potrebno je osigurati pravičnu naknadu;
7. Primjeni odredaba Aneksa G Ugovoru o pitanjima sukcesije države sljednice trebaju pristupiti u najkraćem mogućem roku. Sve relevantne informacije po tom pitanju moraju biti učinjene dostupnim svim zainteresiranim osobama.

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć je nevladina organizacija osnovana u Vukovaru, Republika Hrvatska, 1996.god. Ciljevi Centra za mir su razvoj civilnog društva putem zaštite i promicanja ljudskih prava s naglaskom na izbjeglice i raseljene osobe te manjine, izgradnja kulture mira i nenasilja te razvoj međuetničke, međuvjerske i međukulturne tolerancije i suradnje.

Ova je publikacija izrađena u okviru projekta održavanja regionalnog okruglog stola " Zaštita privatne imovine i stečenih prava izbjeglica i raseljenih osoba prema odredbama Aneksa G. Ugovoru o pitanjima sukcesije". Provođenje projekta i objavljivanje publikacije financijski je pomoglo Veleposlanstvo Kraljevine Nizozemske u Republici Hrvatskoj.

Autor teksta je Ljubomir Mikić, predsjednik Centra za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć iz Vukovara. Tekst nužno ne odražava zajednički stav svih sudionika okruglog stola " Zaštita privatne imovine i stečenih prava izbjeglica i raseljenih osoba prema odredbama Aneksa G. Ugovoru o pitanjima sukcesije" ili službeni stav Veleposlanstva Kraljevine Nizozemske u Republici Hrvatskoj.

Objavljeno u ožujku 2006.godine.

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć:  
Fra. Antuna Tomaševića 32, 32 000 Vukovar, Republika Hrvatska  
Telefon:+385 (0)32 413 319, 413 317; Fax:+385 (0)32 413 319; E-mail: centar-za-mir@vk.t-com.hr