

ODLUKA O OSNOVANOSTI

22. lipnja 2010.

Centar za stanarska prava i iseljenja (COHRE) protiv Hrvatske

pritužba br. 52/2008

Europski odbor za socijalna prava, odbor nezavisnih stručnjaka osnovan na temelju članka 25. Europske socijalne povelje („Odbor“), tijekom svoje 243. sjednice na kojoj su bili nazočni:

gđa Polonca KONČAR, predsjednica
g. Andrzej SWIATKOWSKI, dopredsjednik
g. Colm O'CONNOR, dopredsjednik
g. Jean-Michel BELORGEY, glavni izvjestitelj
gđa Monika SCHLACHTER
gđa Birgitta NYSTRÖM
gđa Lyudmila HARUTYUNYAN
g. Rüchan IŞIK
g. Petros STANGOS
g. Alexandru ATHANASIU
g. Luis JIMENA QUESADA
gđa Jarna PETMAN

uz pomoć g. Henrika Kristensena, zamjenika izvršnog tajnika,

nakon vijećanja održanog 16. ožujka, 27. travnja i 22. lipnja 2010. godine,

na osnovi izvješća koje je izložio g. Colm O'CONNOR

donosi slijedeću odluku donesenu 22. lipnja 2010. godine:

POSTUPAK:

1. Pritužba koju je uložio Centar za stanarska prava i iseljenja (u daljnjem tekstu: COHRE) zaprimljena je dana 8. rujna 2008. godine. Europski odbor za socijalna prava („Odbor“) je dana 30. ožujka 2009. godine utvrdio da je pritužba dopuštena.

2. Na temelju članka 7. stavaka 1. i 2. Protokola koji predviđa sustav kolektivnih pritužbi („Protokol“) i odluke Odbora o dopuštenosti pritužbe, izvršni je tajnik o tekstu odluke o dopuštenosti dana 7. travnja 2009. godine obavijestio Vladu Republike Hrvatske („Vlada“), organizaciju podnositeljica pritužbe, države stranke Protokola, države koje su ratificirale Revidiranu Povelju i koje su dale izjavu na temelju članka D. stavka 2., te međunarodne organizacije poslodavaca i sindikata navedene u stavku 2. članka 27. Povelje iz 1961.

godine, tj. Europsku konfederaciju sindikata (ETUC), Business Europe (bivši UNICE) i Međunarodnu organizaciju poslodavaca (IOE).

3. U skladu s pravilom 31. stavkom 1. Poslovnika Odbora, Odbor je odredio 29. svibnja 2009. godine kao rok za dostavu pismenog podneska Vlade o osnovanosti, koji je produljen do 26. lipnja 2009. godine. Podnesak je zaprimljen dana 26. lipnja 2009. godine.

4. Na temelju Pravila 31. stavka 2. predsjednik je odredio 7. rujna 2009. godine kao rok podnositeljici pritužbe za dostavu svog odgovora na Vladin podnesak. Odgovor je zaprimljen dana 3. rujna 2009. godine.

PODNESCI STRANAKA

A – Organizacija podnositeljica pritužbe

5. COHRE od Odbora traži da utvrdi kako je Hrvatska povrijedila članak 16. Povelje, uzet zasebno ili kako ga se tumači u svjetlu odredbe o nediskriminaciji iz Preambule Povelje, s osnove 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 gospodarske zaštite. COHRE osobito 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 nijekanje prava obitelji na uživanje zaštite svojih stambenih prava bez diskriminacije, i da u skladu s principom popravljivanja štete osobe podvrgnute tom navodnom nijekanju prava trebaju biti korisnici odgovarajućih mjera povrata.

B - Vlada

6. Vlada tvrdi da su pitanja na koja je ukazala organizacija podnositeljica pritužbe izvan vremenske nadležnosti Odbora, jer se tiču stvari koje su se dogodile prije 1. ožujka 2003. godine, kada je Hrvatska ratificirala Europsku socijalnu povelju. Vlada također tvrdi da je pravo iz članka 16. Povelje socijalno pravo koje se ne može tumačiti na način kao da jamči pravo na vlasništvo ili na uživanje stvarnih prava, ili pravo na naknadu za oduzimanje ili ograničenje vlasništva ili stvarnih prava ili prava na neki konkretni dom. Podredno, tvrdi da je program stambenog zbrinjavanja za bivše nositelje stanarskog prava, kojemu je cilj osiguranje trajnih rješenja za situacije prognaništva za one povratnike koji se žele vratiti u Hrvatsku u skladu sa zahtjevima članka 16. Povelje.

MJERODAVNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

A - DOMAĆE PRAVO I KONTEKST

7. Prema navodima Vlade, u režimu društvenog vlasništva prije osamostaljenja Hrvatske bilo je 366.182 domaćinstva. Društveno vlasništvo imalo je prvenstveno karakteristike klasičnog obveznopravnog odnosa najma. Stanari su imali pravo koristiti stan za zadovoljavanje svojih stambenih potreba, ali nisu imali pravo prodati stan ili svoja stanarska prava. Uz to, stan ili stanarsko pravo nisu mogli biti predmet nasljeđivanja. Zakonodavstvo je štitilo stanare od proizvoljnog otkaza stanarskog prava u režimu društvenog vlasništva na način što je propisivalo da su davatelji stana na korištenje mogli otkazati stanarsko pravo samo podnošenjem tužbe nadležnom sudu. U člancima 99. i 102.a Zakona o stambenim odnosima navedene su moguće osnove za otkaz.

Zakon o stambenim odnosima ("Narodne novine", br. 51/85 i 42/86, 22/92 i 70/93) osobito slijedeći članci:

Članak 99.

Stanaru se može dati otkaz stanarskog prava kad on i članovi njegova porodičnog domaćinstva koji zajedno s njim stanuju, prestanu koristiti stan neprekidno duže od šest mjeseci.

Otkaz stanarskog prava prema odredbama stava 1. ovog člana ne može se dati osobi koja stan ne koristi zbog toga što se nalazi na liječenju, izvršavanju vojne obaveze ili iz drugih opravdanih razloga.

Smatrat će se da stan nije korišten neprekidno i kada stanar samo povremeno navraća u stan, kad cijeli stan daje na korištenje podstanarima ili kad cijeli stan koristi osoba koja nije član porodičnog domaćinstva stanara.

Članak 100.

Izuzetno od odredbe članka 99. stavaka 1. i 3. ovoga zakona ne može se otkazati stanarsko pravo ako je stanar privremeno zaposlen u inozemstvu ili u drugom mjestu u zemlji ili kad je u inozemstvu radi školovanja, specijalizacije, davanja umjetničkih priredbi, priređivanja izložbi i sličnih razloga.

Stanar je dužan obavijestiti davaoca stana u roku 30 dana od dana nastanka okolnosti iz stavka 1. ovoga članka.

U slučaju iz stavka 1. ovoga članka davalac stana odlučuje o načinu korištenja stana u skladu sa svojim samoupravnim općim aktom odnosno općim aktom, a prava i obveze u korištenju tog stana uređuju se ugovorom zaključenim između davatelja stana i korisnika.

Članak 102. a

Stanarsko pravo prestaje onima koji su sudjelovali ili sudjeluju u neprijateljskoj djelatnosti protiv Republike Hrvatske. Vlasnik stana, nakon sudske odluke o otkazu ugovora o korištenju stana, odlučit će o davanju na korištenje dotičnog stana članovima porodičnog domaćinstva ili drugog odgovarajućeg stambenog prostora.

8. Sukob u bivšoj Jugoslaviji doveo je do velikog broja prognanog stanovništva. Tijekom rata pokrenuti su postupci za otkaz stanarskih prava na temelju članak 99. Zakona o stambenim odnosima protiv nositelja stanarskih prava u režimu društvenog vlasništva koji nisu ostali u posjedu svojih stanova, kada te osobe nisu mogle dati odgovarajuće pravno opravdanje za svoju odsutnost.

9. Za razliku od toga, osobe koje su ostale u posjedu svojih stanova u društvenom vlasništvu tijekom sukoba dobile su pravo da pod određenim okolnostima steknu vlasništvo svojih stanova. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine br. 27/1991), koji je stupio na snagu 19. lipnja 1991. godine dao je pravo nositelju stanarskog prava na stanu u društvenom vlasništvu da ga kupi od davatelja stana na korištenje pod povoljnim uvjetima. Članak 4. stavak 2. je propisao da se treba podnijeti zahtjev (prvi zahtjev) za kupnju stana u pisanom obliku u roku od godinu dana od stupanja na snagu tog zakona (ovaj rok je kasnijim izmjenama i dopunama ovoga zakona produljen do 31. prosinca 1995. godine), a daljnji zahtjev za sklapanje kupoprodajnog ugovora (drugi zahtjev) u roku od dvije godine nakon prvog zahtjeva.

10. Nakon rata, 1995. godine, donesen je Zakon o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju (NN 73/95). Ovim je zakonom *ex lege* prestalo stanarsko pravo svim bivšim nositeljima, bez obzira na njihovo etničko porijeklo, koji se nisu vratili u svoje napuštene stanove u roku od devedeset dana od dana stupanja na snagu toga zakona.

Zakon o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju, Narodne novine br. 73/95, slijedeći članci:

Članak 2.

Stanarsko pravo na stanovima iz članka 1. ovoga Zakona prestaje po sili zakona ako je nositelj stanarskog prava isti napustio i ne koristi ga dulje od 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Ako su u stanu ostali članovi obiteljskog domaćinstva nositelja stanarskog prava, najmodavac određen ovim Zakonom odlučit će da li će njima dati u najam taj ili neki drugi odgovarajući stan.

11. Stanarsko pravo u režimu društvenog vlasništva definitivno je prestalo postojati usvajanjem Zakona o najmu stanova od 5. prosinca 1996.godine

Zakon o najmu stanova, Narodne novine 91/96

Članak 30.

(1) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje stanarsko pravo osobama koje su to pravo stekle prema propisima koji su vrijedili do dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(3) Prava i obveze najmoprimca iz odredbi stavka 1. i 2. ovoga članka iznimno ne stječu osobe protiv kojih je u tijeku postupak za otkaz ili prestanak stanarskog prava.

Članak 31.

(1) Vlasnik stana i osoba iz članka 30. koja ispunjava uvjete najmoprimca sklapaju, sukladno odredbama ovoga Zakona, ugovor o najmu stana na neodređeno vrijeme, s time da najmoprimac za to vrijeme ima pravo ugovoriti zaštićenu najamninu.

(2) Pravo na zaštićenu najamninu nema najmoprimac koji:

- u dijelu stana obavlja poslovnu djelatnost,
- ima u vlasništvu useljivu kuću ili stan,
- se sa članovima obiteljskog domaćinstva ne koristi stanom dulje od posljednjih 6 mjeseci prije stupanja na snagu ovoga Zakona, bez suglasnosti vlasnika stana.

12. Kako bi se olakšao proces povratka izbjeglica i ponovno nastanjivanje, godine 1996. stupio je na snagu Zakon o područjima od posebne državne skrbi (u daljnjem tekstu „ZPPDS“) kojemu je bio cilj obnoviti područja najviše pogođena sukobom i što je prije moguće stvoriti uvjete za održiv povratak prognanih elemenata stanovništva. Ovaj je zakon propisao nekoliko modela prema kojima je država osiguravala stambeno zbrinjavanje:

Zakon o područjima od posebne državne skrbi, Narodne novine br. 26/03 – pročišćeni tekst, 42/05, 90/05, osobito slijedeći članci:

**II. POTICANJE MJERE ZA NASELJAVANJE I RAZVITAK PODRUČJA POSEBNE DRŽAVNE SKRBI
1. DODJELA KUĆA, STANOVA, GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA I GRAĐEVINSKOG MATERIJALA**

Članak 7.

(1) Republika Hrvatska će poticati povratak i ostanak stanovništva koje je prebivalo na područjima posebne državne skrbi prije Domovinskog rata te naseljavanje državljana Republike Hrvatske svih djelatnosti i zanimanja koji mogu pridonijeti gospodarskom i društvenom razvoju područja posebne državne skrbi.

(2) Povratak i ostanak te naseljavanje stanovništva na područja posebne državne skrbi poticat će se i stambenim zbrinjavanjem na jedan od sljedećih načina:

- davanjem u najam obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu,

- davanjem u najam oštećene obiteljske kuće u državnom vlasništvu i dodjelom građevinskog materijala,
- dodjelom građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevinskog materijala za izgradnju stambenog objekta s više stambenih jedinica. Odluku o načinu izgradnje i financiranja ovakvih objekata donosi Ministarstvo,
- dodjelom građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevinskog materijala za izgradnju obiteljske kuće, ili
- dodjelom građevinskog materijala za popravak, obnovu ili izgradnju obiteljske kuće ili stana.

13. Od 2002. godine „bivši nositelji stanarskih prava“ (u daljnjem tekstu BNSP-a) koji su bili prognani iz PPDS-a imali su prvenstvo u osiguranju stambenog zbrinjavanja putem najma stanova u državnom vlasništvu na temelju slijedećeg Pravilnika:

Pravilnik o redu prvenstva stambenog zbrinjavanja na područjima posebne državne skrbi, Narodne novine br. 116/02

Članak 1.

Ovim Pravilnikom utvrđuje se red prvenstva podnositelja zahtjeva stambenog zbrinjavanja, koji za stambeno zbrinjavanje ispunjavaju uvjete sukladno Zakonu o područjima posebne državne skrbi (u daljnjem tekstu: Zakon – »Narodne novine«, br. 44/96, 57/96, 124/97, 73/00, 87/00, 94/01 i 88/02).

Članak 2.

Podnositelji zahtjeva za stambeno zbrinjavanje iz članka 1. ovog Pravilnika, su osobe smještene u prognaničkim naseljima i drugim objektima organiziranog smještaja ili osobe koje se vraćaju u svoje ranije prebivalište ili se nastanjuju na područja posebne državne skrbi uključujući i korisnike stanova na kojima je prestalo stanarsko pravo temeljem Zakona o davanju u najam stanova na oslobođenom području (»Narodne novine«, br. 73/95).

14. Glede područja izvan PPDS-a, Vlada je uspostavila pravni okvir za rješavanje stambenog zbrinjavanja za povratnike koji su bili bivši nositelji stanarskih prava kroz slijedeće zakonodavstvo:

Zaključak 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 br. 100/2003:

1. U skladu s temeljnim načelima Programa povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba (»Narodne novine«, broj 92/98) vezanih za neotuđivo pravo na povratak u Republiku Hrvatsku osoba koje su iz različitih razloga napustile svoj dom i koje se mogu smatrati izbjeglicama u skladu s definicijom Ženevske konvencije iz 1951., te ostalim važećim instrumentima Ujedinjenih naroda, u cilju ostvarivanja uvjeta za povratak i trajni smještaj osoba koje nisu vlasnici stana ili kuće, a koje su živjele u stanovima u društvenom vlasništvu na područjima koja su izvan područja posebne državne skrbi, osigurat će se stambeno zbrinjavanje tih osoba (u daljnjem tekstu: povratnici).

2. Sukladno točki 1. ovoga Zaključka, stambeno će se zbrinuti povratnici koji se žele vratiti i trajno živjeti u Republici Hrvatskoj, bez obzira da li se nalaze izvan ili u Republici Hrvatskoj, i to pod uvjetom da nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan na području Republike Hrvatske ili na području država nastalih raspadom bivše SFRJ, ili da iste nisu prodali, darovali ili na bilo koji način otuđili nakon 8. listopada 1991. godine, odnosno da nisu stekli pravni položaj zaštićenog najmoprimca.

3. Stanovi za stambeno zbrinjavanje povratnika prema ovome Zaključku osigurat će se u pravilu izgradnjom stanova prema Zakonu o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine«, broj 109/2001).

4. Stambeno zbrinjavanje provest će se na način da će se povratnicima osigurati, u skladu s

njihovim mogućnostima i izboru:

– najam stana u vlasništvu države, koji stambeni prostor će država sukladno mogućnostima, kupiti prvenstveno na obročnu otplatu, prema Zakonu o društveno poticanoj stanogradnji, izuzev na područjima na kojima nije izvjesna gradnja tih stanova i gdje postoji mogućnost i kupnje već korištenih stanova, ili

– kupnja vlastitog stana u skladu sa Zakonom o društveno poticanoj stanogradnji, uz mogućnost plaćanja na dugoročnu obročnu otplatu pod povoljnijim uvjetima.

5. Stambeno zbrinjavanje povratnika osigurat će se u prvom redu na onim područjima Republike Hrvatske (općinama i gradovima) gdje su te osobe prije imale prebivalište, odnosno koristile stan u društvenom vlasništvu. Ako to nije moguće, odgovarajuće stambeno zbrinjavanje osigurat će se na drugim područjima Republike Hrvatske, u skladu s raspoloživošću useljivog stambenog prostora.

Zaključak Vlade od 9. prosinca 2004. godine, Narodne novine br. 179/04

1. Produžava se rok za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske izvan područja posebne državne skrbi, koji je Vlada Republike Hrvatske svojim Zaključkom od 12. lipnja 2003. godine, odredila za 31. prosinca 2004. godine (»Narodne novine«, broj 100/2003). Rok za podnošenje zahtjeva povratnika za stambeno zbrinjavanje je 30. lipnja 2005. godine.

Zaključak Vlade od 30. lipnja 2005. godine, Narodne novine br. 79/2005

1. Produžava se rok za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske izvan područja posebne državne skrbi, koji je Vlada Republike Hrvatske svojim Zaključkom od 9. prosinca 2004. godine, odredila za 30. lipnja 2005. godine (»Narodne novine«, broj 179/2004). Rok za podnošenje zahtjeva povratnika za stambeno zbrinjavanje je 30. rujna 2005. godine.

Odluka o provedbi stambenog zbrinjavanja povratnika – bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi, Narodne novine br. 63/2008

I.

Ovom Odlukom utvrđuje se način stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana ili iste nisu prodali, darovali ili na bilo koji način otuđili, odnosno nisu stekli pravni položaj zaštićenog najmoprimca, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi.

II.

Stanovi na područjima Republike Hrvatske koja su izvan područja posebne državne skrbi, za stambeno zbrinjavanje povratnika iz točke I. ove Odluke osigurat će se:

- organiziranom izgradnjom stanova, s tim da cijena građenja nije veća od etalonske cijene stana koja se primjenjuje za izgradnju stanova prema Zakonu o društveno poticanoj stanogradnji (»Narodne novine«, br. 109/2001, 82/2004 i 76/2007),
- kupnjom stanova na tržištu,
- useljavanjem u državne stanove,
- izgradnjom stanova za najam po modelu javno-privatnog partnerstva, odnosno ugovaranjem dugogodišnjeg zakupa (25 do 30 godina).

B - MEĐUNARODNI STANDARDI I MJERODAVNI MEĐUNARODNI UGOVORI

15. Ugovor o pitanjima sukcesije bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) potpisale su u Beču 29. lipnja 2001. godine tada priznate države sljednice bivše

Jugoslavije, uključujući Hrvatsku a stupio je na snagu 2. lipnja 2004. godine. Sadrži odredbe koje se odnose na imovinu i stanarska prava, prvenstveno navedena u Dodatku G Ugovora:

UGOVOR O PITANJIMA SUKCESIJE

Članak 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. Činjenica da se on ne bavi nekim drugim pitanjima izvan sukcesije nema utjecaja na prava i obveze država stranaka ovoga Ugovora u odnosu na ta druga pitanja.

Članak 8.

Na temelju reciprociteta svaka država sljednica mora poduzeti potrebne mjere u skladu s njezinim unutarnjim pravom da osigura priznavanje i pravne učinke odredaba ovoga Ugovora pred svojim sudovima, upravnim sudištima i tijelima, te da druge države sljednice i njihovi državljani imaju pristup tim sudovima, upravnim sudištima i tijelima radi osiguranja provedbe ovoga Ugovora.

Članak 9.

Ovaj Ugovor države sljednice moraju provoditi u dobroj vjeri u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda i u skladu s međunarodnim pravom.

Aneks G Privatna imovina i stečena prava

Članak 1.

Privatna imovina i stečena prava građana i drugih pravnih osoba SFRJ države sljednice štitiće se u skladu s odredbama ovog Aneksa.

Članak 2.

(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 su zasnovale 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 nevaljan i ništavan.

Članak 4.

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 5.

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 6.

Domaće zakonodavstvo svake države sljednice glede stanarskog prava primjenjivat će se 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.

Članak 7.

Sve fizičke i pravne osobe iz svake države sljednice će, na temelju reciprociteta, imati ista prava pristupa sudovima, upravnim sudištima i tijelima te države i drugih država sljednica u svrhe ostvarivanja zaštite njihovih prava.

Članak 8.

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.

16. Na regionalnoj ministarskoj Konferenciji o povratku izbjeglica u Sarajevo u siječnju 2005. godine Vlade Bosne i Hercegovine, Hrvatske te Srbije i Crne Gore izdale su Sarajevsku deklaraciju o povratku izbjeglica, čije ključne odredbe glase kako slijedi:

Regionalna Ministarska Konferencija o povratku izbjeglica Sarajevo, siječanj 2005.

DEKLARACIJA

Mi, ministri odgovorni za izbjeglice i prognanike u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji i Crnoj Gori, smo se sastali danas u Sarajevu kako bi odredili naše pojedinačne i zajedničke aktivnosti koje se trebaju poduzeti u nadolazećem razdoblju uz pomoć međunarodne zajednice s ciljem osiguranja pravednog i dugotrajnog rješenja situacije izbjeglica i prognanika u našim državama;

Dogovorili smo se kako slijedi:

1. Sukladno našim državnim programima, mi smo do kraja 2006.g. predani rješavanju ostatka raseljenog stanovništva, omogućavajući povratak ili lokalnu integraciju izbjeglica i prognanika u naše države, ovisno o njihovim pojedinačnim odlukama, bez ikakve diskriminacije, i pružajući pomoć i podršku izbjeglicama i prognanicima u suradnji sa UNHCR-om, EU-om i OSCE-om;

2. Pristup svim pravima i ovlaštenjima, uključujući i pravo na smještaj, biti će osigurano na pošten i transparentan način, dok će svi socijalni, pravni, postupovni ili bilo koji drugi zahtjevi za implementacijom naprijed navedenog biti ispunjeni u duhu postojeće Deklaracije;

3. Bez prejudiciranja u odnosu na ranije slučajeve o pravu povratka, izbjeglicama koje su se odlučile ne vratiti pomoći će njihove nove države domaćini u lokalnoj integraciji sukladno njihovim nacionalnim zakonodavstvom;

4. UNHCR, kao i EU i OSCE pozivaju se pomoći našim vladama u procesu povratka i lokalne integracije i prikupljanju financijske i druge potpore i pomoći od međunarodne zajednice;

5. Po povratku ili lokalnoj integraciji, sve izbjeglice uživati će ista prava i imati će iste odgovornosti kao i svi drugi državljani, bez ikakve diskriminacije;

6. Naprijed navedeni principi i ciljevi služiti će kao osnova za razvoj pojedinačnih akcijskih planova ("Mapa puta") u našim državama, uključujući sveobuhvatnu listu svih zadataka koji se moraju poduzeti i svaka država će snositi pojedinačnu odgovornost za implementaciju. Ti pojedinačni planovi i aktivnosti biti će unificirani u udruženu implementacijsku matricu;

17. Dana 11. kolovoza 2005. godine Pod-komisija Ujedinjenih naroda za promicanje i zaštitu ljudskih prava potvrdila je Načela stambenog zbrinjavanja i povrata imovine za izbjeglice i prognanike, poznata kao Načela Pinheiro.¹ Ova načela daju konkretne smjernice za politike o tome kako u praksi osigurati pravo na stambeno zbrinjavanje i povrat imovine. Daju konsolidirani tekst koji se odnosi na pravne, političke, postupovne, institucionalne i tehničke mehanizme provedbe za stambeno zbrinjavanje i povrat imovine².

18. Načelo 21 Načela Pinheiro utvrđuje da sve izbjeglice i prognanici imaju pravo na potpunu i djelotvornu naknadu, novčanu ili u naravi, kao sastavni dio procesa povrata. Države će se, kako bi udovoljile principu popravljivanja štete, pobrinuti da se pravno sredstvo naknade koristi samo onda kad nije činjenično moguće koristiti pravno sredstvo povrata u prijašnje stanje. Trebaju se pobrinuti da se povrat u prijašnje stanje smatra činjenično nemogućim samo u iznimnim okolnostima, i to kad su prema utvrđenju neovisnog i nepristranog suda stambena jedinica, zemlja i/ili vlasništvo uništeni ili kad više ne postoje. U nekim situacijama najprikladnije pravno sredstvo i oblik popravljivanja štete, može biti kombinacija naknade i povrata u prijašnje stanje. Načelo 21 Načela Pinheiro utvrđuje da sve izbjeglice i prognanici imaju pravo na potpunu i djelotvornu naknadu, novčanu ili u naravi, kao na sastavni dio procesa povrata.

19. U svojoj je Preporuci od 28. siječnja 2010. godine (REC 1901 (2010))³ „Rješavanje imovinskih pitanja izbjeglica i prognanika“, Parlamentarna skupština Vijeća Europe preporučila Odboru ministara da uputi mjerodavno tijelo Vijeća Europe da provede studiju u kojoj bi ispitalo standarde i praksu povezane sa zadovoljstvom za gubitak pristupa i prava na stambeno zbrinjavanje, zemlju i imovinu na korist izbjeglica i internih prognanika u Europskoj situaciji poslije sukoba

20. te postupke i mehanizme s kojima se pokušava tražiti i provesti ta zadovoljština, kako bi se osigurala osnova za donošenje podrobnih smjernica koje bi se usredotočile, *inter alia*, na modalitete osiguranja zadovoljštine za gubitak stanarskih prava. U svojoj je Preporuci Parlamentarna skupština dala 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 popravljivanje 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.“

¹ Načela stambenog zbrinjavanja i povrata imovine za izbjeglice i prognanike ("Načela Pinheiro"), dok. UN-a E/CN.4/Očit.2/2005/17

² Priručnik o stambenom zbrinjavanju i povratu imovine za izbjeglice i prognanike: implementiranje "Načela Pinheiro", ožujak 2007.

³ <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1901.htm>

21. U dokumentu (Doc. 12106 od 8. siječnja 2010.¹) o Rješavanju imovinskih pitanja izbjeglica i prognanika *izvjestitelj* za Odbor za migracije, izbjeglice i stanovništvo Parlamentarne skupštine Vijeća Europe g. Jørgen Poulsen zaključuje da je administrativni povrat oko 20.000 privatnih domova koje potražuju vlasnici etnički Srbi sad u velikoj mjeri dovršen, usprkos prvotnim velikim odugovlačenjima u provedbi ovoga procesa. Međutim, g. Poulsen primjećuje i da je proces osiguranja stambenog zbrinjavanja Srbima povratnicima čiji su stanovi u društvenom vlasništvu bili oduzeti tijekom sukoba bio polagan te da oko 6.400 obitelji još uvijek čeka rješenje svojih tužbi. Mnogi potencijalni tražitelji stambenog zbrinjavanja u gradskim područjima možda su propustili rok iz 2005. godine. Ova skupina prognanika, BNSP-ovi, glavna su skupina pogođena pitanjima o kojima se radi u ovoj pritužbi.

22. G. Jørgen Poulsen također ~~žalje~~ „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.“

PRAVO

Članak 16. - Pravo obitelji na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu

Radi osiguranja uvjeta potrebnih za puni razvoj obitelji kao osnovne jedinice društva, ugovorne stranke obvezuju se promicati ekonomsku, pravnu i socijalnu zaštitu obiteljskoga života, posebice pomoću socijalnih i obiteljskih potpora, fiskalnih olakšica, poticanja gradnje stanova prilagođenih potrebama obitelji, pomoći mladim obiteljima i drugim odgovarajućim mjerama:

Preambula (izvadak)

.....

S obzirom da uživanje socijalni prava treba osigurati bez diskriminacije na temelju rase, boje kože, spola, religije, političkog mišljenja, nacionalne pripadnosti ili socijalnog porijekla;

Uvodne primjedbe glede pitanja *ratione temporis*

23. Odbor upućuje na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava o pitanju *ratione temporis*, koja je uspostavila jasna načela koja Odbor smatra prikladnima za primjenu u tumačenju Socijalne povelje. Osobito, Odbor upućuje na presude Velikoga vijeća Europskog suda za ljudska prava u predmetima *Blečić protiv Hrvatske* (zahtjev br. 59532/00, Strasbourg, presuda od 8. ožujka 2006.) i *Šilih protiv Slovenije* (zahtjev br.71463/01, Strasbourg, presuda od 9. travnja 2009.). U ovoj drugoj presudi Veliko vijeće Europskog suda za ljudska prava dalo je slijedeće primjedbe:

146. Sud se u predmetu *Blečić protiv Hrvatske* najšire moguće bavio problemom utvrđivanja granica svoje nadležnosti *ratione temporis* u situacijama u kojima činjenice na koje se poziva u zahtjevu spadaju djelomično unutar a djelomično izvan mjerodavnog razdoblja...U tom je predmetu Sud potvrdio da se njegova vremenska nadležnost treba utvrđivati u odnosu na

¹ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12106.htm>

činjenice koje su konstitutivne za navodno miješanje (stavak 77.). Pri tome je potvrdio načelo vremena miješanja kao presudni kriterij za ocjenu vremenske nadležnosti Suda. U tom je pogledu utvrdio da "[u] cilju kako bi se utvrdila vremenska nadležnost Suda, je...bitno utvrditi, u svakom konkretnom predmetu, točno vrijeme navodnoga miješanja. Pri tome Sud mora voditi računa i o činjenicama kojima podnositelj zahtjeva prigovara i o opsegu prava iz Konvencije za koje se tvrdi da je bilo povrijeđeno" (stavak 82.). Sud je također naznačio da ako bi miješanje palo izvan nadležnosti Suda naknadni propusti pravnih sredstava kojima je cilj davanje zadovoljštine za to miješanje ne mogu to miješanje dovesti u okvir vremenske nadležnosti Suda (stavak 77.)

24. Veliko se vijeće Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Šilih* u stavcima 106. do 118. također pozvalo na članak 28. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. godine, na članke 13. i 14. Nacrta članka Komisije za međunarodno pravo o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine (koje je Komisija za međunarodno pravo donijela 9. kolovoza 2001. godine) i ostalo mjerodavno međunarodno pravo i praksu, uključujući sudsku praksu drugih međunarodnih sudova i odbora nadležnih za tumačenje međunarodnih ugovora. Odbor smatra da taj materijal može pomoći i pri razmatranju tog pitanja *ratione temporis* i pri određivanju granica njegove vremenske nadležnosti.

25. Odbor također smatra da posebna priroda prava o kojima je riječ može biti mjerodavna kad se procjenjuje je li neka situacija u tijeku, kako je to Veliko Vijeće Europskog suda za ljudska prava prihvatilo u predmetu *Šilih* (stavak 147.). U tom je kontekstu mjerodavna priroda zaštite koju daje članak 16. Povelje, tog prava o kojemu je riječ, osobito njegovo usredotočenje na osiguranje djelotvorne i trajne zaštite obiteljskog života.

26. Primjenom ovih načela na pitanja o kojima se radi u ovoj pritužbi, Odbor podsjeća da je u svojoj odluci o dopuštenosti presudio da se središte pritužbe tiče navodnih povreda Povelje koje imaju trajne i ustrajne učinke u vrijeme kad je pritužba podnesena, a to je nakon datuma na koji je Hrvatska 2003. godine ratificirala Konvenciju.

27. Odbor nadalje primjećuje da su se neka činjenična pitanja o kojima se radi, kao što su otkazi stanarskih prava koji su navodno nerazmjerno pogodili etničke srpske zajednice u Hrvatskoj i koji su ih navodno lišili na diskriminirajući način mogućnosti kupnje svojih stanova pod povoljnim uvjetima, dogodila sredinom devedesetih, dakle datuma prije stupanja Povelje na snagu u odnosu na Hrvatsku. Odbor smatra, u skladu s pristupom koji je Veliko Vijeće Europskog suda za ljudska prava usvojilo u predmetima *Blečić* i *Šilih*, da ove navodne povrede spadaju izvan njegove vremenske nadležnosti.

28. Odbor ipak ponavlja da je u odluci o dopuštenosti presudio da se srž pitanja o kojima je riječ u ovoj pritužbi tiče navoda u odnosu na činjeničnu situaciju koja je u tijeku (tj. navodno nepružanje zadovoljštine obiteljima koje su i dalje pogođene gubitkom svojih bivših stanarskih prava) a koja je mogla imati porijeklo u događajima koji su se dogodili sredinom devedesetih, ali koja se nastavlja u stvari do i preko vremena kad je pritužba podnesena, tj. unutar razdoblja nakon datuma ratifikacije Povelje. Odbor je mišljenja da se situacija navodne povrede nastavlja i da bi mogla postati složenija ako se ne poduzmu dostatne mjere kako bi se ona okončala (*Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) protiv Grčke*, pritužba br. 30/2005, odluka o osnovanosti od 6. prosinca 2006., stavak 193.). Stoga Odbor smatra da je nadležan *ratione temporis* razmatrati sve činjenice navedene u pritužbi. Kod takvog zaključivanja Odbor je vodio računa o posebnoj prirodi prava na socijalnu, pravnu i obiteljsku zaštitu navedenog u članku 16., s njegovim usredotočenjem na osiguranje konkretne i djelotvorne zaštite obiteljima.

NAVODNA POVREDA ČLANKA 16. POVELJE

A. Tvrdnje stranaka

a. Organizacija podnositeljica pritužbe

29. COHRE tvrdi da je Hrvatska povrijedila članak 16. Povelje zasebno i kako ga se tumači u svjetlu Preambule, na navodnoj osnovi da nepostojanje djelotvornog pravnog sredstva za gubitak stanarskih prava etničkih Srba i drugih manjina predstavlja trajnu povredu prava obitelji na uživanje socijalne, pravne i gospodarske zaštite. Osobito, COHRE navodi da program stambenog zbrinjavanja koji trenutačno provodi Vlada Republike Hrvatske ne rješava ključno pitanje diskriminirajućih otkaza stanarskih prava sredinom devedesetih, a što dovodi do nemogućnosti prognanih osoba da kupe svoj dom pod povoljnim uvjetima, ili pravo na popravljavanje štete, uključujući povrat u prijašnje stanje, koje bi trebalo biti na raspolaganju kako bi se prognane obitelji vratilo u situaciju u kojoj bi inače bile da nije došlo do navodnih povreda Socijalne povelje.

30. Štoviše, COHRE tvrdi da je program „stambenog zbrinjavanja“ koji je Vlada donijela 2002. godine kao odgovor na kritiku onoga što je Hrvatska do tada učinila po pitanjima koja se odnose na bivše nositelje stanarskog prava i povratak prognanika nezadovoljavajuć jer mu osnova nisu ljudska prava i stoga ne daje bitno rješenje za trajne stambene probleme s kojima su suočeni etnički Srbi.

31. COHRE nadalje tvrdi da hrvatska Vlada program stambenog zbrinjavanja provodi polaganim tempom i da se u praksi opetovano ne ostvaruju ciljevi za osiguranje stambenog zbrinjavanja. To se navodno događa zbog, između ostalih čimbenika, činjenice da uvjeti nametnuti BNSP-ovima otežavaju njihov povratak u svoje domove. COHRE tvrdi da je do studenog 2007. godine oko 3.000 obitelji još čekalo stambeno zbrinjavanje. COHRE također upućuje na izvješće koje je izradio *Human Rights Watch* (pod naslovom „Hrvatska: Desetljeće razočaranja“), prema kojemu je BNSP-ovima dano najniže prvenstvo kod dobivanja alternativnog stambenog zbrinjavanja, nakon ostalih skupina koje su gotovo isključivo etnički Hrvati.

32. COHRE također upućuje i na Načela Pinheiro koja naglašavaju trajnu važnost prepoznavanja nezakonitosti prisilnih iseljenja i koja preporučuju da vlade daju jasno prvenstvo pravu na povrat u prijašnje stanje kao zasebnom pravu i kao pravnom sredstvu kojemu se daje prednost kod prognaništva. Glede pitanja nositelja stanarskih prava, Načela Pinheiro traže da se države u najvećoj mogućoj mjeri pobrinu da se takve osobe mogu vratiti i povratiti posjed i korištenje svojih stambenih jedinica, zemlje i imovine na sličan način kao i one osobe koje imaju formalna vlasnička prava.

33. Glede pitanja koja se odnose na diskriminaciju, COHRE tvrdi da Vlada nije dokazala nepostojanje diskriminacije i razlike u postupanju prema etničkim Srbima i etničkim Hrvatima, te da ona ne ispravlja prepoznatljivu neizravnu diskriminaciju.

34. Prema COHRE-u, dokazi ukazuju da su etnički Srbi nerazmjerno pogođeni otkazima stanarskih prava. Nadalje navode da čak i ako je zakon koji je predviđao otkaz stanarskih prava na prvi pogled bio oslobođen diskriminacije na etničkoj osnovi, on se primjenjuje na proizvoljan i diskriminirajući način. Program stambenog zbrinjavanja koji trenutačno provodi Vlada ne rješava pitanje onih koji su izgubili stanarska prava zbog etničke diskriminacije i, kao rezultat toga, nemogućnosti kupnje svoga doma pod povoljnim uvjetima, niti pitanje prava na pravni lijek popravljavanja štete, uključujući povrat u prijašnje stanje. Prema COHRE-u postoji jako puno dokumentacije koja pokazuje značajan nerazmjeran utjecaj na etničke Srbe osobito hrvatskog prava i politika o nositeljima stanarskog prava, za koje tvrdi

da na prvi pogled predstavljaju u najmanju ruku dokaz neizravne diskriminacije, s jasnim znakovima izravne diskriminacije u nekim predmetima.

35. COHRE nadalje navodi da država ima obvezu prikupiti podatke o konkretnoj skupini koju se diskriminira ili koju bi se moglo diskriminirati, a ta odgovornost postaje čak još važnija u kontekstu građanskog rata po etničkoj liniji.

36. COHRE tvrdi da je diskriminacija koju se ispituje u ovome predmetu bila namjerna.

b. Tužena država

37. Vlada tvrdi da je svojim programom stambenog zbrinjavanja za prognanike osigurala odgovarajući i provediv pravni i politički okvir za ostvarenje prava bivših nositelja stanarskih prava. Opći uvjeti za ostvarenje prava na stambeno zbrinjavanje osnivaju se na načelu da se svim povratnicima koji se žele vratiti i trajno živjeti u Republici Hrvatskoj osigurava stambeno zbrinjavanje, bez obzira jesu li trenutačno u Republici Hrvatskoj ili izvan nje, pod uvjetom da nisu vlasnici ili suvlasnici useljive kuće ili stana u Republici Hrvatskoj ili da nisu prodali, darovali ili na drugi način raspolagali takvom kućom ili stanom nakon 8. listopada 1991. godine ili da nisu stekli položaj zaštićenog najmodavca.

38. Vlada nadalje tvrdi da na program stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava, zajedno s drugim programima obnove kuća, treba gledati kao na dio složenog procesa povratka izbjeglica i prognanika u Hrvatsku. Prema Vladi, bez obzira na činjenicu što su stanarska prava otkazivana u sudskim postupcima vođenima u skladu sa zahtjevima vladavine prava i prava na pošteno suđenje, Vlada je ipak zauzela stajalište da prognanim bivšim nositeljima stanarskog prava treba dati priliku da dobiju kuću po povratku u Hrvatsku. U tu je svrhu u poslijeratnom razdoblju Hrvatska uložila značajna gospodarska sredstva iz državnog proračuna (38 milijardi kuna (5 milijardi eura) za obnovu ratom pogođenih područja i za omogućavanje povratka i reintegraciju prognanog stanovništva. Vlada također naglašava da je opredijeljena za osiguranje stambenih jedinica kako bi se ostvarile sve točke mandata stambenog zbrinjavanja koji je postavio OESS i njeni međunarodni partneri, i to ne u svrhu zadovoljavanja zahtjeva međunarodne zajednice nego u svjetlu vlastitoga uvjerenja da je to put prema njenoj demokratskoj, stabilnoj budućnosti i napretku prema mirnom međuetničkom suživotu.

39. Tijekom procesa povratka Vlada je usvojila odredbe koje uređuju stanovanje i na PPDS-ovima i na područjima koja su ostala pod hrvatskom kontrolom tijekom rata.

40. Glede područja od posebne državne skrbi, Zakon o područjima od posebne državne skrbi donesen 1996. godine propisao je različite modele stambenog zbrinjavanja koje osigurava država, uključujući davanje u najam obiteljskih kuća ili stanova u državnom vlasništvu bivšim nositeljima stanarskih prava koji se vraćaju. Bivši nositelji stanarskih prava imali su prvenstvo u osiguranja smještaja najmom stanova u državnom vlasništvu od kraja 2002. godine, na temelju Pravilnika o redu prvenstva stambenog zbrinjavanja na područjima od posebne državne skrbi. Rok za potpunu provedbu ovih programa stambenog zbrinjavanja skraćen je do 2009. godine, a izvorno je bio predviđen do 2011. godine: prema Vladi to potvrđuje činjenicu da želi pokazati svoju odlučnost da riješi pitanje izbjeglica što je prije moguće.

41. Prema brojkama koje je dostavila Vlada na dan kad je dostavila svoj podnesak o osnovanosti pritužbe bivši nositelji stanarskog prava podnijeli su ukupno 8.943 zahtjeva u područjima od posebne državne skrbi, od kojih je 7.022 pozitivno riješeno. Većinu su zahtjeva podnijeli pripadnici srpske etničke manjine. Sada je oko 5.300 bivših nositelja

stanarskih prava i njihovih obitelji, većinom Srba povratnika, smješteno u stanove u državnom vlasništvu.

42. Vlada navodi da je država svim korisnicima stambenog zbrinjavanja na područjima od posebne državne skrbi koji unajmljuju državnu imovinu osigurala stambeni smještaj pod izuzetno povoljnoj stopi („zaštićena najamnina“) i to 2.61 kunu (oko 0.35 eura) po kvadratnom metru. Uzimajući u obzir činjenicu da je prosječna veličina stanova danim korisnicima 51,97 m², korisnici tih stanova plaćaju mjesečnu najamninu od 135.64 kuna (oko 18,42 eura). Štoviše, svi korisnici koji unajmljuju državno vlasništvo mogu kupiti stan ili kuću u kojoj su smješteni pod vrlo povoljnim uvjetima.

43. Glede osiguranja stambenog smještaja povratnicima izvan područja od posebne državne skrbi, Vlada je u lipnju 2003. godine uspostavila pravni okvir za rješenje njihovog stambenog zbrinjavanja donijevši Zaključak o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a koji su živjeli u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi. Tim je zaključkom određen rok za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje do 31. listopada 2004. godine. Taj je rok kasnije produljen do 30. rujna 2005. godine.

44. Odlukom o provedbi stambenog zbrinjavanja povratnika – bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi iz 2008. godine izmijenjen je način provedbe programa povratka, na način da je Vlada sada poduzela korake putem kupnje nekretnina na tržištu. Stanovi su dani korisnicima na temelju ugovora o „zaštićenom najmu“.

45. Na kraju 2003. godine započelo je podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje u Hrvatskoj za bivše nositelje stanarskog prava koje je bilo popraćeno medijskom kampanjom kako bi se javno objavio ovaj proces. Kampanja je tada nastavljena u inozemstvu. Medijsku kampanju i skupljanje zahtjeva u inozemstvu organiziralo je nadležno ministarstvo u suradnji s UNHCR-om, s kojim je u svibnju 2004. godine potpisan Memorandum o suradnji.

46. U lipnju 2008. godine Ministarstvo je potpisalo ugovor s nevladinim organizacijama u Srbiji koje pružaju pravnu pomoć i pomažu izbjeglicama koje žele podnijeti zahtjev. Suradnja s ove dvije nevladine organizacije dovela je do uspješnog pronalaženja i pomaganja više od 400 podnositelja zahtjeva u Srbiji da ispune svoje zahtjeve. Vlada tvrdi da su pomoć zatražile samo nevladine organizacije budući da službene institucije Vlade Srbije nisu pružile razinu pomoći koja se tražila u kontaktiranju i pomaganju podnositelja zahtjeva koji su živjeli u Srbiji, te je kao rezultat toga veliki broj zahtjeva bio nepotpun.

47. Vlada smatra da su mjere koje je poduzela za ispravljanje situacije i pružanje zadovoljštine u skladu sa člankom 16. Povelje budući da vode računa o potrebama obitelji u uspostavi i provedbi mjerodavnih politika stambenog zbrinjavanja, osobito na način da se razmatra dostupnost stanova odgovarajuće veličine i osiguranje posebnih naknada za obitelji.

48. Glede tvrdnje COHRE-a da se mjere poduzete unutar okvira programa stambenog zbrinjavanja ne mogu smatrati povratom u prijašnje stanje i/ili naknadom na koju etnički Srbi imaju pravo Vlada odgovara da su pitanja koja se odnose na pravo povratka u precizno definiran dom na kojem su pripadnici srpske etničke manjine imali stanarska prava ili na financijsku naknadu za gubitak njihovih stanova, izvan opsega članka 16.

49. Tako Vlada tvrdi da su mjere koje je poduzela kako bi ispravila situaciju i osigurala zadovoljštinu u skladu sa člankom 16. Povelje, u mjeri u kojoj je taj članak primjenjiv na pitanja o kojima se ovdje radi. Štoviše, Vlada također navodi da prema slobodi procjene koju

uživa svaka država na temelju Socijalne povelje, Hrvatska ima pravo odabrati mjere kojima bi djelotvorno osigurala stambeno zbrinjavanje bivšim nositeljima stanarskih prava.

50. Glede tvrdnje o diskriminirajućem postupanju koju je iznio COHRE da je položaj zaštićenog najmprimca koji je dan na temelju programa stambenog zbrinjavanja puno manje povoljan nego položaj koji su uživali bivši nositelji stanarskog prava koji nisu bili prognani, Vlada tvrdi da se zaštićenim najmprimcima jamči stalni najam kuće ili stana o kojemu je riječ, za koji plaćaju zaštićenu najamninu od oko 20 eura mjesečno. Zakon o najmu stanova osigurava visoki standard zaštite zaštićenih najmprimaca od otkaza ugovora o najmu i nudi odgovarajuću zaštitu prava na dom, u smislu članka 8. Konvencije, osobama koje imaju položaj zaštićenih najmprimaca.

51. Glede ostalih pitanja koja se odnose na navodnu diskriminaciju Vlada tvrdi da se gubitak stanarskih prava u Hrvatskoj temeljio na zakonu i da je proveden u svakom konkretnom predmetu prema postupku ustanovljenom zakonom, i da je stoga bio zakonit i bez diskriminacije na etničkoj osnovi. Vlada također tvrdi da su ostale etničke skupine bile pogođene gubitkom stanarskih prava, dok mnogi etnički Srbi nisu bili pogođeni gubitkom svojih prava, osobito oni koji su živjeli na područjima koje je kontrolirala Vlada tijekom sukoba. Vlada također tvrdi da je sukob imao negativan učinak na cijelo stanovništvo i da se važne povijesne činjenice koje se odnose na sukob kao i pitanje pojedinačne odgovornosti utvrđuju u postupcima koji su u tijeku pred Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju i Međunarodnim sudom pravde.

52. Vlada nadalje izjavljuje da se ne može utvrditi u koliko se postupaka radilo samo o pripadnicima srpske etničke manjine budući da u to vrijeme nije bila utvrđivana etnička pripadnost osoba koje su izgubile svoja stanarska prava.

B – Ocjena Odbora

53. Odbor smatra da je COHRE postavio četiri skupine navoda da mjere poduzete radi osiguranja djelotvornog pravnog sredstva i zadovoljštine nisu dovoljne. Kao prvo, da bi se steklo pravo na stambeno zbrinjavanje, podnositelji zahtjeva moraju izraziti želju da se vrate u Hrvatsku za što se navodi da predstavlja neopravdano ograničenje prava prognanih obitelji da dobiju zadovoljštinu. Kao drugo, ne može se smatrati da stambeno zbrinjavanje i sigurnost najma koji Vlada osigurava obiteljima povratnicima na temelju programa stambeno zbrinjavanja predstavlja potpuni povrat u prijašnje stanje i/ili naknadu na koju prognane obitelji trebaju imati pravo. Kao treće, provedba programa stambenog zbrinjavanja nije odgovarajuća, na osnovi toga što je stambeno zbrinjavanje osigurano na temelju toga programa neodgovarajućeg standarda, s obradom zahtjeva se odugovlači, te postoji znatna neizvjesnost glede toga kad će se prognanim obiteljima staviti na raspolaganje stambeno zbrinjavanje. Kao četvrto, u provedbi programa stambenog zbrinjavanja diskriminiraju se etnički Srbi, koji čine najveći dio prognanih obitelji.

Primjenjivost i opseg članka 16.

54. Odbor je stalno tumačio pravo na gospodarsku, pravnu i socijalnu zaštitu obiteljskog života predviđeno u članku 16. na način da ono jamči pravo na odgovarajuće stambeno zbrinjavanje obiteljima, što obuhvaća sigurni najam poduprt zakonom. Ovo pravo zauzvrat dozvoljava vršenje mnogo drugih prava – i građanskih i političkih, kao i gospodarskih, socijalnih i kulturnih (*Europski centar za prava Roma (ERRC) protiv Grčke*, pritužba br. 15/2003, odluka o osnovanosti od 8. prosinca 2004., stavak 24.).

55. Odbor također smatra da djelotvorno uživanje izvjesnih temeljnih prava, kao što je pravo obitelji na gospodarsku, socijalnu i pravnu zaštitu koju priznaje članak 16. može zahtijevati pozitivno miješanje države koja mora poduzeti pravne i praktične mjere koje su nužne i odgovarajuće u odnosu na cilj djelotvornog jamstva prava o kojemu je riječ (*Europski centar za prava Roma (ERRC) protiv Bugarske*, pritužba br. 31/2006, odluka o osnovanosti od 18. listopada 2006., stavak 35.).

56. Odbor stoga smatra da se od države na temelju članka 16. traži, ako su obitelji prognane i lišene svoga prava na stanovanje koje se osniva na sigurnosti najma, da poduzme pravne i praktične mjere potrebne kako bi osiguralo da te obitelji prime alternativno stambeno zbrinjavanje koje se osniva na odgovarajućoj sigurnosti najma.

57. Odbor uviđa da obitelji nisu jedina skupina osoba pogođenih pitanjima o kojima je riječ u ovoj kolektivnoj pritužbi. Međutim, obitelji predstavljaju vrlo značajnu i veliku podskupinu šire skupine pogođenih prognanih osoba te je stoga članak 16. primjenjiv na činjenice ove pritužbe.

58. Stoga, Odbor smatra da je potrebno donošenje pravnih i praktičnih mjera od strane Vlade kako bi se osiguralo da te obitelji prime djelotvornu i smislenu zaštitu koju traži ovaj članak.

59. Stoga, Odbor tvrdi da za presuđivanje pitanja o kojemu je riječ on treba ispitati je li Vlada poduzela odgovarajuće pravne i praktične mjere za ispunjavanje pozitivnih obveza na temelju članka 16. i za osiguranje odgovarajuće socijalne, pravne i gospodarske zaštite obiteljima koje su lišene svojih stambenih jedinica u Hrvatskoj devedesetih godina.

60. Pri razmatranu koje pozitivne mjere je Vlada obvezna provesti u odnosu na pogođene obitelji na temelju odredbi članka 16. Odbor ima zadatak tumačiti opseg mjerodavnih obveza koje su države prihvatile na temelju Socijalne povelje: on ne može komentirati obveze koje je Hrvatska možda prihvatila pri ratificiranju drugih međunarodnih ugovora, uključujući Sarajevsku deklaraciju iz 2005. godine, Sporazum o pitanjima sukcesije bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) iz 2001. i Europsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP). Međutim, Odbor smatra da se članak 16. mora tumačiti u svjetlu mjerodavnih međunarodnih ugovora koji služe kao nadahnuće, te primjećuje 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.

61. Odbor također smatra da se članak 16. ne tiče izravno konkretnog prava na vlasništvo neke konkretne imovine, niti prava na uživanje imovine koje je analogno onome sadržanom u članku 1. Protokola br. 1. uz EKLJP. Članak 16. stoga ne traži od države da osigura potpun i cjelovit povrat u prijašnje stanje za neopravdano lišenje vlasničkih prava. Ipak, članak 16. jamči pravo na stambeno zbrinjavanje kao nužni element tkiva socijalne, pravne i gospodarske zaštite koja se traži kako bi se osiguralo smislenu uživanje obiteljskog života, koji bi mogao, u izvjesnim slučajevima, obuhvatiti elemente prava na imovinu.

62. Odbor uviđa da su obitelji koje žive u Hrvatskoj i izvan Hrvatske koje su bile prognane i izgubile sigurnost najma kao rezultat sukoba u bivšoj Jugoslaviji i dalje negativno pogođene posljedicama tog gubitka. Ipak, Odbor uviđa da su mnoge od dotičnih obitelji možda pustile korijene u drugim državama i ne namjeravaju se vratiti u Hrvatsku. Stoga 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 odaberu ne vratiti se u Hrvatsku spadaju izvan materijalnog opsega primjene članka 16., jer se ne može smatrati

da postoji odgovornost Vlade Republike Hrvatske da osigura gospodarsku, pravnu i socijalnu zaštitu u odnosu na obitelji koje odaberu trajno prebivati unutar druge države.

63. Odbor stoga smatra da Vlada Republike Hrvatske ima pozitivnu obvezu na temelju članka 16. poduzeti odgovarajuće korake kao bi osigurala stambeno zbrinjavanje i sigurni najam prognanim obiteljima koje su izgubile svoja prava na stanovanje i koje su izrazile jasnu želju vratiti se u Hrvatsku, ili koje su obeshrabrene vratiti se zbog nedostatka stambenog zbrinjavanja i drugih oblika zaštite.

64. Države uživaju diskrecijsko pravo u određivanju koraka koje treba poduzeti kako bi se osiguralo poštovanje Povelje glede stambenog zbrinjavanja, osobito glede ravnoteže koju treba postići između općeg interesa i interesa neke konkretne skupine. Nije zadatak Odbora da on zamijeni državu u utvrđivanju koja je politika najbolje prilagođena situaciji (*Europski centar za prava Roma (ERRC) protiv Bugarske*, pritužba br. 31/2006, odluka o osnovanosti od 18. listopada 2006., stavak 35.).

65. Ipak, Odbor podsjeća da „kad je postizanje jednog od prava o kojima je riječ iznimno složeno i osobito skupo za rješavanje, država stranka mora poduzeti mjere koje joj omogućuju postići ciljeve Povelje u razumnom roku, s mjerljivim napretkom i u mjeri koja je sukladna najvećim mogućim korištenjem dostupnih resursa. Države stranke moraju osobito voditi računa o učinku koji će njihovi odabiri imati na skupine s povećanom ranjivošću“ (*Autism-Europe protiv Francuske*, pritužba br. 13/2002, odluka o osnovanosti od 4. studenog 2003., stavak 53.). Stoga, mjere koje poduzima Vlada Republike Hrvatske, kako bi osigurala prikladno stambeno zbrinjavanje prognanih obitelji, moraju biti u skladu s ovim kriterijima kako bi udovoljile članku 16. Osobito treba voditi računa o ranjivosti prognanih obitelji koje se žele vratiti u Hrvatsku.

66. Odbor također podsjeća da kako bi zadovoljile članak 16., države moraju promicati osiguranje odgovarajućeg stambenog zbrinjavanja za obitelji, voditi računa o potrebama obitelji u stambenim politikama i osigurati da postojeće stambeno zbrinjavanje bude odgovarajućeg standarda i veličine s obzirom na sastav obitelji o kojoj je riječ, te da uključuje bitne usluge (kao što je grijanje i struja).

67. Nadalje, obveza promicanja i osiguranja stambenog zbrinjavanja proteže se na osiguranje uživanja sigurnosti najma, a to je potrebno kako bi se osiguralo smisljeno uživanje obiteljskog života u stabilnom okolišu. Odbor podsjeća da se ta obveza proteže na osiguranje zaštite od nezakonitog iseljenja (*Europski centar za prava Roma (ERRC) protiv Grčke*, pritužba br. 15/2003, odluka o osnovanosti od 8. prosinca 2004., stavak 24.). Analogijom Odbor smatra da Vlada Republike Hrvatske ima obvezu pobrinuti se da prognane obitelji kojima je osigurano stambeno zbrinjavanje uživaju i sigurnost najma.

Procjena situacije

68. Program stambenog zbrinjavanja koji trenutačno primjenjuje Vlada predstavlja primarni mehanizam putem kojeg Vlada želi ispuniti svoje obveze prema prognanim obiteljima. Kako bi ocijenio prikladnost ovoga programa i njegovu spojivost sa člankom 16. Povelje, Odbor razmatra navode o nedostatnosti koje je COHRE uputio protiv ovoga programa slijedećim redoslijedom.

(i) Prognane obitelji koje se ne žele vratiti nemaju pravo na program stambenog zbrinjavanja

69. COHRE tvrdi da zahtjev da podnositelji moraju izraziti želju za povratkom u Hrvatsku prije nego što mogu iskoristiti program stambenog zbrinjavanja koji provodi Vlada Republike

Hrvatske predstavlja neopravdano ograničenje prava prognanih obitelji na dobivanje djelotvorne zaštite.

70. Međutim, kao što je prethodno navedeno (stavak 61.), Odbor smatra kako je pozitivna obveza na temelju članka 16. da se osigura socijalna, pravna i gospodarska zaštita potrebitim obiteljima u okolnostima ove pritužbe ograničena na prognane obitelji koje su se vratile ili koje su izrazile želju za povratkom u Hrvatsku, ili koje bi se vratile u Hrvatsku da ne nedostaje stambeno zbrinjavanje i ostali oblici zaštite obiteljskog života.

71. Stoga one osobe koje se ne žele vratiti u Hrvatsku ne spadaju u osobni doseg članka 16.

(ii) Zadovoljština koje je osigurana nema oblik zakonitog prava na povrat ili naknadu kao prava samog po sebi

72. Organizacija podnositeljica pritužbe tvrdi da se stambeno zbrinjavanje koje je Vlada osigurala obiteljima povratnicima na temelju programa stambenog zbrinjavanja ne može smatrati da ustanovljuje potpuni povrat u prijašnje stanje i/ili naknadu na koju bi prognanici trebali imati pravo. U tom pogledu organizacija podnositeljica pritužbe tvrdi da su položaj „zaštićenog najmoprimca“ koji je dan obiteljima povratnicima na temelju programa stambenog zbrinjavanja, kao i uvjeti na temelju kojeg se stambene jedinice dodijeljene tim obiteljima mogu izravno kupiti, manje povoljni od uvjeta najma i kupnje koje su uživali nositelji stanarskog prava koji nisu bili prognani.

73. Odbor smatra da obiteljima koje se vraćaju nije u smislu Povelje dano pravo na povrat njihovih zgrada ili izgubljenih stanarskih prava, niti da na temelju Povelje mogu potraživati naknadu za taj gubitak kao svoje pravo ili pravo na stjecanje imovinskih prava na koje bi možda bili imali pravo da nisu bili prognani.

74. Stoga tvrdnja COHRE-a ne spada unutar materijalnog opsega članka 16.

(iii) Provedba programa stambenog zbrinjavanja i prikladnost osiguranog stambenog zbrinjavanja

75. Vraćajući se na prikladnost mjera koje trenutačno provodi Vlada na temelju svog programa stambenog zbrinjavanja za prognanike, organizacija podnositeljica pritužbe tvrdi da provedba programa stambenog zbrinjavanja nije odgovarajuća jer je krajnje spora, jer se odugovlači s obradom zahtjeva i jer osigurano stambeno zbrinjavanje nije odgovarajuće.

76. U odnosu na prikladnost stambenog zbrinjavanja i najma osiguranog obiteljima koje su se vratile ili se žele vratiti u Hrvatsku, Odbor presuđuje da organizacija podnositeljica pritužbe nije dostavila dostatne dokaze kako bi se utvrdilo da kvaliteta stambenog zbrinjavanja osiguranog na temelju programa stambenog zbrinjavanja nije u skladu sa člankom 16.

77. U tom pogledu Odbor bilježi iz „neformalnog dokumenta“ UNHCR-a o preostalim preprekama za povratak i reintegraciju u Hrvatsku (studeni 2008.)¹ da je jedan od preostalih problema povratka izbjeglica činjenica da se zahtjevi za stambeno zbrinjavanje obrađuju sporo, a spora provedba umanjuje ukupnu vjerodostojnost programa stambenog zbrinjavanja. U svojoj Studiji o održivosti povratka manjina iz 2007. godine² UNHCR naglašava da se bitni materijalni uvjeti održivog povratka izbjeglica odnose, između ostalog, na trajne poteškoće u rješavanju imovinskih pitanja.

¹http://www.unhcr.hr/eng/images/stories/news/refugee%20protection/docs/return_reintegration/Non-Paper16Novo08.pdf

²http://www.unhcr.hr/eng/images/stories/news/publication/docs/minority_return.pdf

78. Prema UNHCR-u (listopad 2009)³ postignut je određen napredak prema provedbi učinkovitijeg programa stambenog zbrinjavanja. UNHCR procjenjuje da još uvijek 62.011 izbjeglica iz Hrvatske živi u Srbiji: međutim taj broj uključuje one koji su također registrirani kao povratnici u Hrvatsku. Registrirani povratci manjina u Hrvatsku iznose 132.322 osobe. Glede programa stambenog zbrinjavanja, ukupan broj obiteljskih zahtjeva postavljenih na temelju programa osiguranja stambenog zbrinjavanja iznosio je 13.695 od kojih je pozitivno odlučeno o 8.888, 2.276 je odbijeno a ostali čekaju odluku. Dodijeljeno je 6.772 stambenih jedinica a 2,680 čekaju dodjelu. Ciljevi za program postavljeni u 2007. i 2008. godine ispunjeni su po stopi od 95.5 %. UNHCR procjenjuje da je broj stambenih jedinica potrebnih 2010. godine i nakon toga 2.500, što uključuje i prijenos iz mjerila za 2009. godinu.

79. Prema izvješću Europske komisije o napretku Hrvatske iz 2009. godine⁴ ostaje jedan broj prepreka za održiv povratak srpskih izbjeglica, a najveći je nedostatak dostupnog stambenog smještaja, osobito za bivše nositelje stanarskih prava. Ipak, Komisija je naznačila kako smatra da je tijekom protekle godine provedba Vladinog programa stambenog zbrinjavanja unutar i izvan područja od posebne državne skrbi za bivše nositelje stanarskih prava koji su se htjeli vratiti u Hrvatsku, dobro napredovala.

80. Odbor također bilježi iz OESS-ovog Izvješća o stanju o razvoju događaja⁵ i aktivnostima povezanim s mandatom te organizacije od 26. ožujka 2009 godine da je Vlada Republike Hrvatske uložila napor da bi dala učinak svojim programima stambenog zbrinjavanja. Iako neka mjerila (2008.) navedena u okviru Vladinog Plana djelovanja za provedbu programa stambenog zbrinjavanja nisu u cijelosti ispunjena, te će za 2010. godinu ostati neriješeni neki predmeti koji su u tijeku, naponi su se nastavili.

81. Na osnovi ovih informacija i onih koje su dostavile stranke te naprijed navedenih izvora, Odbor mora ocijeniti jesu li ispunjena slijedeća tri kriterija kako bi se zadovoljili zahtjevi članka 16. u provedbi programa stambenog zbrinjavanja: (i) razumni rok; (ii) mjerljiv napredak i (iii) financiranje koje je u skladu s maksimalnim korištenjem dostupnih resursa. Program je također trebao voditi računa o povećanoj ranjivosti mnogih prognanih obitelji, kako bi bio u skladu s člankom 16 (*Autism-Europe protiv Francuske*, Pritužba br. 13/2002 odluka o osnovanosti od 4. studenog 2003., stavak 53.).

82. Glede toga postoji li mjerljiv napredak, Odboru se čini da je prve godine provedbe programa stambenog zbrinjavanja obilježio nedovoljan napor, ali da je nakon toga ostvaren mjerljiv napredak.

83. Glede maksimalnog korištenja dostupnih sredstava Odbor nema nikakvih dokaza koji bi ukazali da financiranje namijenjeno u ovu svrhu nije bilo odgovarajuće s obzirom na diskreciju koju uživaju države u dodjeli financijskih resursa.

84. Međutim, Odbor primjećuje kako izgleda da polagani tempo programa stambenog zbrinjavanja i nedostatak jasnoće glede toga kad će na temelju njega biti osiguran stambeni smještaj ne odražava potrebe prognanih obitelji koje se žele vratiti u Hrvatsku. Od kad je 2003. godine pokrenut program stambenog zbrinjavanja proteklo je duže vremensko razdoblje. Uz to, prognane obitelji koje su izrazile svoju želju da se vrate i podnesu zahtjev za program stambenog zbrinjavanja morale su ostati bez sigurnost najma kroz nerazumno dugo vremensko razdoblje zbog spore obrade zahtjeva. Ovi čimbenici uzeti zajedno doveli su do toga da je za mnoge prognane obitelji koje se žele vratiti u Hrvatsku nedostatak

³ Materijal kojega je predstavnik UNHCR-a izložio na okruglom stolu o socijalnim pravima izbjeglica, tražitelja azila i prognanika. Vijeće Europe, 7. prosinca 2009

⁴ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/doc_SEC2009133FIN

⁵ Prilog br. 16 Vladinog pisanog podneska o osnovanosti

djelotvornog i pravovremenog stambenog smještaja kroz dugo vremensko razdoblje predstavljao ozbiljnu prepreku za povratak.

85. Kao posljedica toga Odbor smatra da program stambenog zbrinjavanja nije bio proveden u razumnom roku.

(iv) provedba programa stambenog zbrinjavanja također diskriminira etničke Srbe, koji predstavljaju najveći dio prognanih obitelji

86. COHRE tvrdi da Vlada nije dokazala nepostojanje diskriminacije protiv etničkih Srba u tome kako je utvrđivala pitanja koja se odnose na prava stanovanja i prognaništvo.

87. Kako je prethodno navedeno (vidi stavak 26.) Odbor primjećuje da su se neka činjenična pitanja o kojima je riječ, koja se odnose na diskriminaciju, kao što je otkaz stambenih prava koji je navodno pogodio etničke srpske zajednice u Hrvatskoj na diskriminirajući način, dogodila sredinom devedesetih godina, tj. prije nego što je Povelja stupila na snagu u odnosu na Hrvatsku, te stoga spadaju izvan njegove vremenske nadležnosti.

88. Međutim, Odbor smatra da su odugovlačenja i neizvjesnost povezana s provedbom programa stambenog zbrinjavanja od 2003. godine propustila odgovoriti na povećanu ranjivost prognanih obitelji, koje čine zasebnu skupinu koja trpi osobitu nepogodnost. To predstavlja i osobito propuštanje rješavanja situacije etničkih srpskih obitelji koje čine najveći dio obitelji pogođenih nezadovoljavanjem njihovih stambenih potreba, i koje čine osobito ranjivu skupinu zbog svoje etničke pripadnosti.

89. U tom pogledu Odbor bilježi primjedbe izvjestitelja Odbora za migracije, izbjeglice i stanovništvo Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, g. Jørgena Poulsena:

I dok ostaju stvari koje zabrinjavaju glede trajnih rješenja za mnoge od 300.000 etničkih Srba prognanih tijekom sukoba, Hrvatska je u velikoj mjeri reintegrirala oko 260.000 etničkih Hrvata prognanika i integrirala do 120.000 bosanskih Hrvata izbjeglica. Etnički Hrvati su općenito mogli povratiti posjed i stanova u društvenom vlasništvu i privatnih domova u područjima Hrvatske iz kojih su izbjegli tijekom sukoba. Slično tome, bosanski Hrvati mogli su bez zapreka sudjelovati u programima povrata za stanove u društvenom vlasništvu i privatnu imovinu.

90. Posljedično, Odbor smatra da propuštanje vođenja računa o povećanoj ranjivosti mnogih prognanih obitelji i osobito etničkih srpskih obitelji, predstavlja povredu članka 16., u svjetlu nediskriminacijske klauzule iz Preambule.

ZAKLJUČAK

Iz tih razloga, Odbor zaključuje:

- sa 9 glasova prema 5 da slijedeće ne spada u opseg članka 16.:
 - o osobe koje se ne žele vratiti u Hrvatsku
 - o pitanje povrata u prijašnje stanje ili naknade za gubitak zgrada ili stanarskih prava;
- jednoglasno da je došlo do povrede članka 16. u svjetlu nediskriminacijske klauzule Preambule na osnovi propusta provođenja programa stambenog zbrinjavanja u razumnom roku;

- jednoglasno da je došlo do povrede članka 16. u svjetlu nediskriminacijske klauzule Preambule zbog toga što se nije vodilo računa o povećanoj ranjivosti mnogih prognanih obitelji, osobito etničkih srpskih obitelji.



Colm O'CONNOR
Rapporteur

Izvjestitelj



Polonca KONČAR
President

Predsjednica



Henrik KRISTENSEN
Deputy Executive Secretary

zamjenik Izvršnog tajnika

U skladu s pravilom 30. Poslovnika Odbora, ovoj se odluci dodaje odvojeno mišljenje g. Colma O'CONNOR, kojemu se pridružuje gđa Jarna PETMAN, i odvojeno mišljenje g. Luisa JIMENA QUESADA, kojemu se pridružuju g. Petros STANGOS i gđa Ludmila Harutyunyan.

Izdvojeno mišljenje g. Colma O' CINNEIDE kojemu se pridružuje gđa Jarna PETMAN

U cijelosti smo suglasni s nalazima Odbora o nesukladnosti u ovoj pritužbi.

Međutim, većina Odbora je zaključila da članak 16. Vladi Republike Hrvatske nameće obveze u odnosu na one obitelji koje su izrazile svoju jasnu želju vratiti se u Hrvatsku, ili one za koje je nepostojanje djelotvorne i smislene ponude stambenog smještaja i ostalih oblika gospodarske, pravne ili socijalne zaštite predstavljalo prepreku za povratak. Uz to, većina smatra da se članak 16. ne može tumačiti kao da nameće obvezu državama osigurati povrat u prijašnje stanje ili druge oblike naknade obiteljima koje su bile prognane: obveze Vlade Republike Hrvatske ograničene su na uključivanje tih obitelji u svoj poseban program stambenog zbrinjavanja kao i brigu da taj program bude proveden na djelotvoran i pravovremen način. Takvi nam se zaključci čine neispravnim.

U prvom redu, nije jasno zašto većina Odbora smatra da do obveze države na temelju članka 16. dolazi samo prema obiteljima koje imaju prebivalište izvan Hrvatske, a koje su naznačile jasnu želju vratiti se u Hrvatsku ili koje su bile obeshrabrene u povratku. Čini nam se da ako do obveze države dolazi u prvom redu prema obiteljima koje su bile prognane i kao posljedica toga izgubile stambeni smještaj i stanarska prava, ona se mora protezati na sve obitelji koje i dalje trpe trajne posljedice prognaništva, a ne samo na one koje su formalno naznačile želju vratiti se. Čini nam se da prognane obitelji koje odaberu integrirati se unutar njihovih zemalja domaćina ne bi trebale samo zbog te činjenice izgubiti zaštitu koju bi inače imale na temelju Povelje.

Isto je tako teško vidjeti kako se može napraviti bilo kakva jasna ili korisna razlika u praksi između obitelji koje odaberu ostati živjeti izvan Hrvatske i onih koje bi se vratile da postoji dovoljna zaštita. Iz dokaza koje su iznijeli i COHRE i Vlada Republike Hrvatske u ovoj pritužbi, izgleda da se pravljenje razlike između ove dvije kategorije obitelji čini nemogućim, ne samo zato što su brojevi o kojima se radi toliko neizvjesni. Isto je tako nejasno iz predloženih dokaza koliko bi obitelji odabralo naznačiti jasnu želju vratiti se u Hrvatsku ako bi im to dalo pravo na opipljiv i konačni oblik zadovoljštine za prognaništvo koje su pretrpjele, kao razliku od uključivanje u program stambenog zbrinjavanja koji trpi polaganu i neizvjesnu provedbu.

Kao drugo, ne slažemo se s mišljenjem većine koja je donijela odluku Odbora da Povelja ne traži plaćanje naknade prognanim obiteljima koje i dalje trpe posljedice lišenja njihovih prava na pravnu, socijalnu i gospodarsku zaštitu na temelju članka 16. Zajedno s drugim tijelima zaduženim za tumačenje međunarodnih ugovora koji jamče temeljna prava, Odbor je naglasio da pojedinci i skupine kojima je bilo zaniijekano uživanje njihovih prava trebaju imati pravo na djelotvornu i sadržajnu zadovoljštinu. Međutim, po našem mišljenju, uključivanje u program stambenog zbrinjavanja ne može predstavljati takvo djelotvorno pravno sredstvo, budući da moguća klasa korisnika ovoga programa ostaje ograničena, a pravo na zadovoljštinu nije automatsko nego ovisi o dostupnosti stambenog smještaja i sporij provedbi programa. Osiguranje djelotvornog pravnog sredstva za prognane obitelji koje su podvrgnute trajnom lišenju prava na zaštitu na temelju članka 16. Povelje mora uključiti plaćanje odgovarajuće naknade i/ili donošenje drugih konkretnih mjera za osiguranje opipljivije zadovoljštine obiteljima koje su u to uključene.

Smatramo da su naši zaključci u skladu s nastalim suglasjem u međunarodnom pravu o potrebi djelotvornih pravnih sredstava koje treba osigurati prognanicima. U tom kontekstu bilježimo da Načelo 21 Načela Ujedinjenih naroda o stambenom zbrinjavanju i povratu imovine izbjeglicama i prognanicima iz 2005. godine ("Načela Pinheiro") navodi da sve izbjeglice i prognanici imaju pravo na potpunu i djelotvornu naknadu, novčanu i u naravi, kao sastavni dio procesa povrata.

Također bilježimo da je Odbor za ljudska prava Ujedinjenih naroda u svojoj odluci *Vojnović protiv Hrvatske*, UN Doc CCPR/C/95/D/1510/2006 (28. travnja 2009.) utvrdio da Hrvatska ima obvezu osigurati „djelotvorno pravno sredstvo, uključujući odgovarajuću naknadu“ obitelji koja je trpjela otkaz stanarskog prava tijekom rata kao rezultat bijega iz njihovog stana nakon prijetnji smrću, za što je Odbor utvrdio da je dovelo do povreda prava na pošteno suđenje, prava na zaštitu od proizvoljnog miješanja u dom i prava na nediskriminaciju na temelju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Mi uviđamo da se ono što će predstavljati odgovarajuću zadovoljštinu može razlikovati prema sadašnjim okolnostima prognanih obitelji. Uz to, kao instrument socijalnih prava, Povelja ne štiti vlasnička prava kao takva, i stoga ne traži potpuni povrat u prijašnje stanje ili potpunu naknadu jednaku sadašnjoj tržišnoj vrijednosti bivših stambenih objekata prognanih obitelji.

Međutim, djelotvorna zadovoljština za lišenje prava na pravnu, socijalnu i gospodarsku zaštitu na temelju članka 16. mora u najmanju ruku tražiti osiguranje naknade ili jednakovrijednog oblika zajamčene zadovoljštine razmjerne lišenju sigurnog najma i socijalne, pravne i gospodarske zaštite koje su trpjele obitelji o kojima je riječ. Isto tako smatramo da takva zadovoljština mora biti dostupna i onim prognanicima koji se žele vratiti u Hrvatsku, a i onima koji se ne namjeravaju vratiti nego se žele integrirati u zemljama domaćinima.

U našim nas mišljenjima podupire Preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Europe od 28. siječnja 2010. (REC 1901 (2010)), „Rješavanje imovinskih pitanja izbjeglica i prognanika“ koja kaže:

„...i za izbjeglice i za prognanike, gubitak domova i zemlje predstavlja ozbiljnu prepreku za postizanje trajnih rješenja u situacijama nakon sukoba i za popravljavanje štete. Pravna sredstva protiv takvog gubitka su bitna sastavnica za obnavljanje vladavine prava u situacijama nakon sukoba. Takva pravna sredstva, uključujući mjerodavnu zadovoljštinu te mehanizme i postupke putem kojih se traži i provodi takva zadovoljština izravno su povezana sa stabilnošću, pomirbom i transnacionalnom pravdom i stoga su neizostavni element za svaku konstruktivnu strategiju izgradnje mira.“

Slično tome, predstavnik glavnog tajnika Ujedinjenih naroda za ljudska prava prognanika, Walter Kalin, primijetio je u obraćanju 24. lipnja 2009. godine Odboru za migracije, izbjeglice i stanovništvo Parlamentarne skupštine Vijeća Europe da je popuštanje osiguranja zadovoljštine za gubitak stanarskih prava čimbenik koji „sprečava prognanike u njihovim naporima da nastave sa svojim životima i ostanu ozbiljan izvor nedaća i okidača za daljnje sukobe.“

Uz to, agencija Ujedinjenih naroda za izbjeglice UNHCR u svom se je dokumentu „Preostale prepreke za povratak i reintegraciju u Hrvatsku“ pozvala na razvitak poštenog i pragmatičnog mehanizma zadovoljštine koji će osigurati odgovarajuću financijsku potporu za one koji su izgubili svoja stanarska prava tijekom sukoba u bivšoj Jugoslaviji, ali koji se ne namjeravaju vratiti u Hrvatsku i tamo trajno prebivati, nego se umjesto toga namjeravaju integrirati u svoje zemlje domaćine.

**Izdvojeno mišljenje g. Luisa JIMENA QUESADE kojemu se pridružuju
gđa Lyudmilla HARUTYUNYAN i g. Petros STANGOS
(samo francuski)**

1. Složio sam se sa mišljenjem većine članova Odbora koje se tiče povrede članka 16. Socijalne povelje (i zbog nepostojanja razumnog roka za provedbu programa, i zbog propuštanja rješavanja povećane ranjivosti mnogih prognanih obitelji i osobito etničkih srpskih obitelji) i isključenja osoba koje se ne žele vratiti u Hrvatsku iz opsega Povelje. Međutim, ne mogu podržati zaključak većine da pitanje povrata u prijašnje stanje ili naknade za vlasnička prava kojih su lišeni ne spada u doseg Povelje.
2. Moje se neslaganje osobito tiče stavaka 60. i 72. odluke o osnovanosti i posljedično naprijed navedenog zaključka većine o pitanju povrata u prijašnje stanje i osiguranja naknade za oduzeta vlasnička prava.
3. Uistinu, Odbor se u stavku 60. odluke poziva na članak 16. Povelje u vezi sa člankom 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima („Konvencija“) da odbije analogiju između njih; po mom mišljenju, to ne slijedi niti iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava („Sud“) niti iz presedana koje je utvrdio Odbor u kontekstu nedavnih pritužbi.
4. Istovremeno, stavak 60. se doživljava kao donekle kontradiktoran, jer većina Odbora priznaje da bi smisleno uživanje obiteljskog života „moglo, u određenim slučajevima, obuhvatiti elemente prava na imovinu“. Ta tvrdnja mi se čini ispravnom, kao i ona (ponovno u stavku 60.) da „članak 16. stoga, ne traži, da država osigura potpun i cjelovit povrat za neopravdano lišenje vlasničkih prava.“
5. I sada Odbor obrazlaže da iz nepostojanja prava na potpun i cjelovit povrat u prijašnje stanje proizlazi da je naknada u cijelosti isključena. Tako Odbor u stavku 72. odluke smatra da repatriране obitelji ne mogu na osnovu Povelje „potraživati naknadu za taj gubitak kao pravo ili pravo na stjecanja imovinskih prava na koja bi možda bili ovlaštteni da nisu bili prognani.“ To se štoviše ponavlja u zaključku većine koji je predmetom izdvojenog mišljenja.
6. Po mom je mišljenju vrlo teško objasniti da članak 16. može obuhvatiti elemente prava na vlasništvo i onda tome proturječiti tvrdeći da naknada (presudni element, sadržana u svakom lišenju vlasništva) nije jedan od tih elemenata.
7. Što se tiče Suda, on je povukao paralelu između svetosti doma i obiteljskog života (članak 8. Konvencije) i prava na naknadu u slučajevima koji se odnose na uvjete stanovanja (na primjer, predmet *Larkos protiv Cipra*, [GC] No. 29515/95, 18. veljače 1999.). Odbor se pozvao na analogiju između članka 8. Konvencije i članka 16. Povelje (na primjer, Zaključci 2006, tumačeće očitovanje o članku 16., str. 11-12).
8. Uz to, Sud je s jedne strane presudio da članak 1. Protokola br. 1 ne osigurava pravo na potpunu zadovoljštinu u svakom predmetu, i da se može tražiti naknada bez potpune zadovoljštine u kontekstu promjene političkog i gospodarskog sustava (*inter alia*, *Broniowski protiv Poljske* [GC], stavak 182., 22. lipnja 2004.; *Kopecký protiv Slovačke* [GC], br. 44912/98, stavak 35., 28. rujna 2004. ili *Jahn and others protiv Njemačke* (dec.) [GC] br. 71916/01, 71917/01 i 10260/02, stavci 77. i 111.-112., 2. ožujka 2005. u odnosu na „jedinstveni kontekst njemačkog ponovnog ujedinjenja“).

9. S druge strane, međutim, Sud je isto tako presudio da će lišenje vlasništva u pravilu predstavljati nerazmjerno miješanje, osim ako je iznos koji je u razumnom odnosu s vrijednosti imovine plaćen (čak i uzimajući u obzir njenu tržišnu vrijednost), (na primjer, predmet *Scordino protiv Italije* (br. 1) [GC], br. 36813/97 stavci 95. i 101., 29. ožujka 2006.).
10. Odbor je nedavno povukao ovu paralelu između članka 16. (zajedno sa člankom 31.) Povelje i članka 1. Protokola br. 1. (predmet *FEANTSA protiv Francuske*, pritužba br. 53/2008, odluka o osnovanosti od 8. rujna 2009., stavci 34. – 35.)
11. U tim okolnostima, čak i ako sukob u bivšoj Jugoslaviji i može opravdati takva rješenja za uređenje vlasništva u Hrvatskoj koja bi imala značajan gospodarski učinak na cijelu zemlju, smatram da su prognane obitelji koje su izrazile svoju želju vratiti se u Hrvatsku morale snositi nerazmjerni i prekomjerni teret time što nisu dobile nikakvu naknadu za lišenje vlasništva osim na razini ispod tržišne vrijednosti. Stoga razlozi „hitne javne potrebe“ koja se težila ostvariti programima stambenog zbrinjavanja ne održavaju pravilnu ravnotežu između interesa koji se tu nalaze ako isključimo iz opsega Povelje pitanje povrata u prijašnje stanje ili naknade za oduzetu imovinu ili prava, osobito otkako je – paradoksalno – sam Odbor presudio da „propuštanje vođenja računa o pojačanoj ranjivosti mnogih prognanih obitelji, osobito etničkih srpskih obitelji, predstavlja povredu članka 16. u svjetlu nediskriminacijske klauzule Preambule“ (stavak 89.).
12. Drugim riječima, ovo utvrđenje diskriminacije teško može poslužiti ostvarenju svoga cilja i razumno opravdati odluku o isključenju svake naknade u odnosu na zaštitu koju daje članak 16. Povelje. Osim toga, kriterij koji je poduprla većina Odbora kojim je odbijena analogija između članka 16. Povelje i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, štetna je za nedjeljivost svih temeljnih prava. I dok je očigledno kako se traži da imovina vrši socijalnu funkciju i stoga može biti podvrgnuta ograničenjima iz razloga hitne javne potrebe, ostaje činjenica da ta ograničenja moraju biti u skladu s odnosom razmjernosti prema cilju koji se teži ostvariti. U ovome predmetu, međutim, motivacija tih ograničenja neprihvatljiva je u svjetlu naprijed navedenog Odborovog utvrđenja diskriminacije.
13. Suprotno, pravo na imovinu, kao najvažnije, uz svoju građansku i političku sastavnicu koja je opravdala njegovo uključenje u Europsku konvenciju (kroz Protokol br. 1), ima i neosporiv socijalni i gospodarski značaj. U tom kontekstu, članak 16. jamči ne samo pravnu zaštitu (održavanje *in situ*) obitelji nego i socijalnu i gospodarsku zaštitu koja uključuje mogućnost naknade.
14. I na kraju, iako Odbor ne može iskoristiti klauzulu sličnu onoj transverzalnoj iz članka 41. Konvencije, pravo na naknadu ne smije biti isključeno iz opsega materijalnih odredbi Socijalne povelje, jer bi njegovo uključenje stavilo tužene države a kada je to odgovarajuće njihove domaće sudove u bolji položaj izvršiti odluke Odbora i tako ispuniti pravne obveze koje nameće Povelja.
15. S obzirom na naprijed navedena razmatranja, smatram da je Odbor trebao zaključiti da pitanje povrata u prijašnje stanje ili osiguranja naknade za oduzetu imovinu ili prava spada u opseg Povelje, te utvrditi povredu članka 16. s te osnove.