

POVRATAK KUĆI

Mikel Kordoba Gavin

Fermin Kordoba Gavin

Rezime

Administrativni i pravni mehanizmi koji su *ad hoc* uspostavljeni u Bosni i Hercegovini i na Kosovu, a naročito u prvom slučaju, od izuzetnog su značaja za suočavanje sa procesom restitucije imovine, koji je smatran kamenom temeljcem za proces povratka i ključnim faktorom opoziva procesa etničke homogenizacije teritorija, kao i promovisanja vladavine prava, razvoja i socijalne kohezije na posleratnoj sceni.

I pored toga, primenjeni modeli bili su izuzetno skupi i postigli su samo delimičan uspeh. Pokazali su nedostatke koji su se ogledali u nemogućnosti pristupa pravdi, a dobijeni rezultati povremeno su bacali senku na osnovne postavljene ciljeve, a to su efektivna restitucija imovine i povratak u mesto porekla.

Dok se kritika prvog cilja svodi pre svega na sudske i tehničke aspekte procesa restitucije, stavovi o drugom cilju ističu ograničenja koja postavlja previše legalistički pristup međunarodne zajednice čija intervencija nije praćena odgovarajućim merama koje bi omogućile održivi povratak. Ipak, daju se i pozitivne posledice pomenutih intervencija, naročito u aspektu usvajanja preporuka i principa međunarodnog prava.

Ključne reči: svojina, pravo, povratak, Bosna i Hercegovina, Kosovo.

II- Restitucija imovine kao faktor razvoja u okviru procesa povratka i međunarodno pravo

U poslednjim decenijama izuzetno su vidljivi naponi koje ulažu civilno društvo, međunarodne organizacije i vladine institucije u smislu zaštite i pružanja pomoći izbeglim i raseljenim licima, u cilju nalaženja trajnih rešenja koja će biti bazirana na dobrovoljnom povratku. Od početka devedesetih godina prošlog veka, čisto humanitarni pristup postepeno je napuštan u korist jednog novog poimanja žrtava kao nosioca, a ne kao predmeta prava. Na ovaj način, pravo na povratak dobilo je elemente koji su karakterisali restorativnu pravdu, i evoluiralo je na taj način da danas ne podrazumeva samo pravo na povratak u mesto porekla, već i pravo na povraćaj nekadašnje kuće, zemljišta ili imovine.

U periodu između kraja Drugog svetskog rata i Hladnog rata, podržavana je tendencija smeštanja izbeglica u zemlji koja ih je prihvatila, barem kada su u pitanju lica koja su dolazila sa istočne strane Gvozdene zavese. U tim slučajevima bilo je procenjeno da nije izvodljivo raditi na dobrovoljnom povratku ugroženih osoba, budući da nisu bili ispunjeni politički i institucionalni uslovi koji bi garantovali njihovu društveno-ekonomsku integraciju. Odsustvo primenjivih pravnih okvira i, pre svega, nedostatak političke i institucionalne saglasnosti u zemljama porekla isticali su nemogućnost uspostavljanja modela povratka koji bi se zasnivao na zaštiti građanskih sloboda.

Međutim, kraj hladnog rata i raspad bivše Jugoslavije doneli su sa sobom jednu dijametralno suprotnu politiku u kojoj su mogli i morali da budu prevaziđeni otpor i/ili političko-institucionalni nedostaci u zemljama porekla koji su mogli da spreče ili otežaju efektivan povratak raseljenih lica. Ostali faktori koji su mogli da utiču na pomenutu politiku bili su nova definicija uloge OEBS-a, koji je u periodu od 1990. do 1994. od konferencije postao organizacija sa veoma specifičnim mandatom u oblasti bezbednosti i ljudskih prava¹. Ponovna integracija raseljenih lica postala je izuzetno značajna za zapadne zemlje, budući da je predstavljala ključni element za konsolidovanje mira i unapređenje ekonomskog i društvenog razvoja na posleratnoj sceni, što je bio slučaj sa Bosnom i Hercegovinom i Kosovom.

Ovakvo poimanje prava na izvestan način je podsećalo na takozvani „pokret za prava i razvoj“, čija je prva generacija doživela svoj najveći uspon polovinom šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog veka. Banioci pokreta verovali su u njegovu ulogu pokretača društvenih promena ekonomskog razvoja u okviru procesa modernizacije javnih politika i pravnih okvira. Druga generacija pomenutog pokreta predstavljala je nastavak prethodne – delovala je od sredine osamdesetih i bila je direktno povezana sa potrebom stvaranja institucionalno-pravnih uslova koji bi omogućili zaštitu privatne imovine i ulaganje kapitala u kontekstu sve više međusobno zavisnih i globalizovanih tržišta.

Prostor Latinske Amerike poslužio je kao probno tlo na kome su različite vlade sprovodile u delo sudske i pravne reforme, u skladu sa smernicama dobijenim kroz programe Svetske banke, Interameričke razvojne banke i Međunarodnog monetarnog fonda, uz podršku i saglasnost zapadnih sila. Smatra se da nijedna od ove dve generacije nije uspela jer nisu shvatale ograničenja koja je imalo pravo kao pokretač promena i nisu predvidele slab, pa čak i negativan uticaj politike izvoza pravnih modela u smislu razvoja i društvene kohezije. Ova poređenja su na mestu budući da pojmovi povratka i restitucije imovine

¹ Misija OEBS-a imala je svoje trupe u Bosni i Hercegovini, na Kosovu, u Hrvatskoj i Srbiji. Treba istaći da je u prva dva slučaja prisustvo trupa i danas značajno: u BiH skoro 15 miliona evra budžeta i 15 kancelarija širom zemlje, a na Kosovu 22 miliona evra i 30 kancelarija (Godišnji izveštaj OEBS-a, 2011).

nisu bili strani novoj ideji razvoja koja se pojavila u Bosni i Hercegovini i na Kosovu posle rata. Razvoj novih pravnih okvira bio je vrtoglav i do njega je došlo u kontekstu nove tržišne ekonomije u kojoj je zaštita privatne svojine zauzela centralno mesto.

III- Nepostojanje regulatornog okvira na polju međunarodnog prava

U međunarodnom pravu ne postoje instrumenti koji se posebno bave regulacijom prava na restituciju/kompenzaciju i koji bi bili obavezujući. Naprotiv, čitav proces u vezi sa ovim pojmom podrazumeva kombinaciju različitih, međusobno usko povezanih prava koja, sa svoje strane, jesu regulisana obavezujućim sporazumima². Među njima se ističu pravo svojine, pravo na jednakost, slobodu kretanja, poštovanje privatnog i porodičnog života, povratak, pošteno suđenje i pravo žalbe.

Sa druge strane, moguće je pronaći preporuke, rezolucije, izjave, odluke i opšte principe koji se posebno odnose na pravo restitucije/kompenzacije, ali koji nisu obavezujućeg karaktera i u praksi predstavljaju indikativne pravne instrumente.

Dobar primer za to je dokument „Principi restitucije poseda i imovine izbeglih i raseljenih lica“, poznat pod imenom „Pinjejevi principi“³. U dokumentu se detaljno navodi koji su to mehanizmi – pravni, politički, sudski, institucionalni i tehnički – koji su neophodni za povraćaj poseda i imovine, i nude se smernice o tome kakvu javnu politiku treba primenjivati, na osnovu iskustva i već postojećih modela⁴.

Drugi primer je dokument „Principi i osnovne smernice o pravima žrtava, izložene u međunarodnim normama o ljudskim pravima, i o teškom kršenju međunarodnog ljudskog prava na podnošenje žalbi i dobijanje odštete“⁵. Ovi principi priznaju pravo žrtve

² Evropska konvencija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, ili Konvencija za eliminisanje svih oblika rasne diskriminacije. Treba takođe naglasiti da se u četiri Ženevske konvencije, kao ni u tri dopunska protokola, ne pominje restitucija ni kompenzacija. Međutim, ovi dokumenti sadrže relevantne odredbe koje nacionalni sudovi mogu da uzmu u obzir u posleratnim situacijama koje su dovele do prinudnih iseljenja. Tu spadaju zabrane sadržane u IV Ženevskoj konvenciji, u vezi sa pljačkom (član 33), uništavanjem imovine (član 53) i oduzimanjem nepokretnih dobara (član 46). Pored toga, član 91 Dopunskog protokola I propisuje obavezu kompenzacije bilo kojoj strani u sukobu koja je prekršila odredbe konvencija i/ili njihovih protokola.

³ Dokument je usvojila Potkomisija Ujedinjenih nacija za zaštitu i promociju ljudskih prava 11. avgusta 2005, a izradio ga je specijalni izaslanik Potkomisije za restituciju imovine i poseda, Paulo Seržio Pinjeiro (Paulo Sérgio Pinheiro).

⁴ Iako su bazirani na iskustvu stečenom u Bosni i Hercegovini, sadrže karakteristike modela koji su primenjivani u zemljama trećeg sveta – u Avganistanu, Burundiju, Kambodži, na Kipru, u Gvatemali, Iraku, na Kosovu, u Ruandi, Južnoj Africi i Sudanu.

⁵ Rezolucija 60/147 koju je usvojila Generalna skupština 16. decembra 2005.

na povraćaj svojine u okviru globalnog procesa ponovnog uspostavljanja „situacije koja je prethodila kršenju međunarodnih normi u vezi sa ljudskim pravima i međunarodnim humanitarnim pravom.“ Takođe, u Rezoluciji 1998/26 Potkomiteta Ujedinjenih nacija o sprečavanju diskriminacije i zaštiti manjina potvrđuje se pravo svih izbeglih i interno raseljenih lica na „povratak u njihove domove i mesta boravka u toj zemlji i/ili zemlji porekla, ukoliko oni to žele.“

IV- Unutrašnji pravni okvir

Kosovo

Proces restitucije na Kosovu započet je sa ciljem da se ponovo uspostavi *status quo* koji su pre rata imali svi oni koji su uživali pravo svojine ili stanarsko pravo. Rezolucija 1244 Ujedinjenih nacija izričito naglašava pravo izbeglih i raseljenih lica na siguran povratak u njihove domove, i to predstavlja kao jedno od osnovnih zaduženja civilnih i vojnih snaga prisutnih na Kosovu. Međutim, tekst Rezolucije ne navodi na eksplicitan način pravo na restituciju, za razliku od Dejtonskog mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu, u kome ovo pravo jeste navedeno.

Ustavni okvir Privremene Vlade Kosova, objavljen u okviru Uredbe 2001/9 UNMIK-a, garantovao je pravo na povratak u domove i po prvi put uveo pravo na povraćaj imovine i ličnih poseda.

Marti Ahtisari je 2007. godine, u svojstvu specijalnog izaslanika generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, predstavio plan za globalno rešenje statusa Kosova. Pomenuti dokument, nazvan po svom autoru „Plan Ahtisari“, nije dobio željeni obavezujući karakter, budući da usled internih neslaganja u Savetu bezbednosti nije usvojen kao rezolucija.

Bez obzira na to, dokument je postao neka vrsta mape puta čiju je primenu nadzirala i pratila Međunarodna upravljačka grupa za Kosovo, koju je činilo 25 zemalja, preko Kancelarije međunarodnog civilnog predstavnika (na čijem se čelu nalazio specijalni izaslanik EU). Rad ovog tela bio je od presudnog značaja za razvoj zakonodavstva i kosovske politike u periodu od proglašavanja nezavisnosti, u februaru 2008, do isteka njegovog mandata, 10. septembra 2012. godine.

U periodu neposredno nakon proglašavanja nezavisnosti, kosovska Vlada je želela da pokaže da poštuje osnovna prava manjina, obezbeđujući odgovarajuće instrumente i formirajući različita tela⁶ (na opštinskim nivoima već su bili formirani Komiteti za

⁶ Na primer, Kancelarija za zajednice pri Kabinetu premijera, Savetodavni komitet za zajednice pri Kabinetu predsednika i Komitet za prava i interese zajednica pri Parlamentu.

zajednice i Opštinske kancelarije za zajednice i povratak). Međutim, operativne mogućnosti ovih mehanizama bile su veoma ograničene, budući da su neki od njih formirani bez prethodnog obezbeđivanja ljudskih resursa i neophodnih materijala, i nisu bili dovoljno specijalizovani da ispune nastala očekivanja.

Ahtisarijev plan ratifikovao je pravo na potraživanje imovine i ličnih poseda, u skladu sa nacionalnim i međunarodnim zakonodavstvom, ističući da teme u vezi sa restitucijom imovine, uključujući i imovinu Srpske pravoslavne crkve, treba da imaju prioritet. Dokument je zahtevao od kosovskih vlasti da formulišu javnu politiku, ustanove institucionalni okvir i usvoje zakone iz oblasti svojine u skladu sa međunarodnim standardima.

Ustavom Republike Kosovo, koji je usvojen 15. aprila 2008. godine, pravo svojine dobija ustavni rang članom 7, a član 156 propisuje obavezu državnih organa da obezbede siguran povratak izbeglih i interno raseljenih lica. U članu 22, pak, potvrđuje se direktna primena Evropske konvencije o ljudskim pravima i njenih protokola koji će se primenjivati u slučaju sukoba sa nacionalnim pravnim odredbama ili administrativnim postupcima. Član 53 čak navodi da ljudska prava obuhvaćena ustavnom poveljom moraju biti tumačena u skladu sa odlukama Evropskog suda za ljudska prava.

Mandat međunarodnog civilnog predstavnika završen je 10. septembra 2012. i time je okončan period međunarodnog nadzora koji je trajao od proglašenja nezavisnosti 2008. godine. Međunarodna upravljačka grupa za Kosovo ocenila je da se Ahtisarijev plan primenjuje u značajnoj i zadovoljavajućoj meri. Dan kasnije, Parlament je usvojio Zakon 04/L-115 kojim su usvojene izmene i dopune brojnih pravnih uredbi, među kojima je bio i član 3 Zakona 3/L-047, o zaštiti i promovisanju prava zajednica. Odeljak koji je dodat eksplicitno navodi pravo svih izbeglih i raseljenih lica na povratak i potraživanje imovine i ličnih poseda.

Bosna i Hercegovina

Polaznu tačku predstavlja formalizovanje odlučne intervencije, kroz anekse samog Dejtonskog mirovnog sporazuma, koja će omogućiti restituciju imovine i povratak odmah po završetku sukoba. U odnosu na situaciju sa Kosovom, postoje dve ključne razlike.

Prvo, iz aneksa 4 (Ustav Bosne i Hercegovine), 6 (Sporazum o ljudskim pravima) i 7 (Sporazum o izbeglicama i interno raseljenim licima) proističe pravo svih izbeglih i raseljenih lica na slobodan povratak u njihove domove, kao i pravo na povraćaj imovine koja im je oduzeta od početka oružanih sukoba 1991. godine i kompenzaciju u slučajevima kada nije moguće vratiti oduzetu imovinu. Ove ustavne norme predstavljaju stubove na kojima počivaju nacionalni i međunarodni mehanizmi koji su imali ključnu ulogu u procesu restitucije imovine, a koji su opisani u poglavlju posvećenom Bosni i Hercegovini.

Posebno se ističe Komisija za imovinske zahteve raseljenih lica i izbeglica (na engleskom - *Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees*, CRPC).

Drugo, aneks 7 propisuje obavezu strana potpisnica da rade na unapređivanju socio-ekonomskih faktora koji će omogućiti povratak pod jednakim uslovima. Ova veoma važna referenca je imala za cilj da izvrši uticaj na politiku održivog povratka, odnosno, da reguliše zaposlenje, obrazovanje, zdravstvo ili socijalna davanja pod jednakim uslovima.

Interni pravni okvir Bosne i Hercegovine zamršen je, pre svega, usled složenosti same zemlje, definisane Dejtonskim sporazumom, i dozvoljava uporedno postojanje četrnaest zakonodavnih i izvršnih moći, koje u najvećem broju slučajeva nisu koordinisane i imaju suprotstavljene agende. Stoga je intervencija visokog predstavnika nadomestila interne nedostatke putem nametanja zakona koji će omogućiti adekvatan pravni okvir za restituciju imovine.⁷

Sa jedne strane, doneti su zakoni koji su poslužili kao pravni osnov za anuliranje odredbi kojima je bilo prividno legalizovano zauzimanje ili dodela „napuštenih“ domova⁸. Sa druge strane, visoki predstavnik je doneo zakone koji su omogućili da CRPC efikasnije obavlja svoje aktivnosti, i čak je smenio zvaničnike koji su odbijali da u opštinama sprovedu u delo odluke ovog tela⁹. Treba takođe pomenuti i izuzetno značajne odluke koje su se ticale smene zvaničnika koji su kočili primenu Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Konačno, Revidirana strategija BiH za primenu aneksa 7 Dejtonskog sporazuma, koju je Parlament usvojio 2010, imala je za cilj da bude okvir za koordinaciju politika koje će omogućiti ispunjenje uslova detaljno izloženih u pomenutom aneksu. Iako su zahtevi za povraćaj imovine rešavani izuzetno uspešno (od 211.791 zahteva pozitivno je rešeno 197.815, odnosno 93%)¹⁰, nedostatak mera za održivi povratak doveo je do toga da broj povratnika bude veoma ograničen. I pored toga što je procena visokog predstavnika, bazirana na broju rešenih zahteva, bila da se oko milion lica vratilo,¹¹ to zapravo ne znači da su se ta lica vratila u svoja mesta porekla. Nedostatak konkretnih i statističkih podataka

⁷ Videti takođe poglavlje V.II o dodatnim poteškoćama u procesu restitucije.

⁸ Zakoni koje je doneo i koji se navode su sledeći: Zakon o prestanku primene zakona o napuštenim nepokretnim dobrima u privremenom vlasništvu građana (Službene novine Federacije BiH, br. 11/98, 38/98, 12/99, 27/99, 43/99 i 54/01) i Zakon o prestanku primene zakona o napuštenim stanovima (Službeni glasnik Republike Srpske br. 38/98, 12/99, 31/99, 65/01, 64/02, 39/03, 96/03).

⁹ Zakon o sprovođenju odluka CRPC (Službene novine Federacije BiH br. 43/99, 51/00, 56/01 i 24/03, kao i Službeni glasnik Republike Srpske br. 31/99, 39/00, 65/01 i 39/03).

¹⁰ «*Statistics – Implementation of the Property Laws in BiH*», OHR, OEBS i UNHCR (Septembar, 2006)

¹¹ Izveštaj br. 24 visokog predstavnika generalnog sekretara Ujedinjenih nacija o sprovođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma.

onemogućava detaljnu procenu. Međutim, prema procenama nevladine organizacije „Unija za održivi povratak“, koja okuplja desetine lokalnih udruženja povratnika, kao i prema procenama ombudsmana¹², broj povratnika je u stvarnosti bio mnogo manji od onoga što su podaci o restituciji sugerisali, pre svega zbog nepostojanja održivih mera na kojima međunarodna zajednica nije tako izričito (i uspešno) insistirala kao na povraćaju imovine. Isto tako, treba imati u vidu i diskreciju u trenutku obezbeđivanja ovih mera. Kao što navodi ombudsman za Bosnu i Hercegovinu u svom Izveštaju o diskriminaciji za 2011. godinu, „analiza situacije na terenu pokazuje da su povratnici i interno raseljena lica često izloženi društvenom odbacivanju ili ograničenom pristupu socijalnim uslugama, s obzirom da ne postoje mere koje bi garantovale održivi povratak.“ Iz tog razloga je značajan deo stanovništva kome je imovina vraćena tu imovinu kasnije prodao, ili pak zadržao za povremene posete.

V- Faktori koji su prouzrokovali loše funkcionisanje imovinskog sistema

VI Istorijski kontekst

Kosovo

Od kraja osamdesetih do sredine 2000. godine kosovska teritorija prošla je kroz periode snažne nestabilnosti i/ili kolapsa što je dovelo do prinudnih seoba stanovništva i direktno uticalo na stvarno posedovanje i priznavanje vlasničkih prava.

U pomenutom periodu izdvajaju se tri ključna trenutka:

a) 23. mart 1989. godine – jugoslovenska Vlada na čelu sa Slobodanom Miloševićem ukida autonomiju Kosova, i 22. marta 1990. usvaja takozvane „specijalne mere“ kao odgovor na uzburkanu društveno-političku situaciju u pokrajini. Pomenute mere bile su pravnog i administrativnog karaktera,¹³ i omogućile su stvaranje politike otvorene diskriminacije prema građanima albanske nacionalnosti, što je imalo veliki uticaj na oblast imovine i poseda. Primer za to su slučajevi masovnog otpuštanja pripadnika albanske nacionalnosti iz firmi koje su bile u društvenoj svojini, i samim tim gubitka stanarskog prava na stanove u društvenoj svojini (Videti poglavlje V.II).

b) 24. mart 1999. godine – vazдушnim napadom NATO-a počinje rat koji je trajao do 9. juna 1999. kada je potpisan vojno-tehnički sporazum. Procenjuje se

¹² <http://www.uzopibih.com.ba/index-english.html> i godišnji izveštaj ombudsmana za Federaciju BiH za 2003. godinu.

¹³ Program za uspostavljanje mira, slobode, jednakosti, demokratije i napretka u Autonomnoj pokrajini Kosovo (Službeni glasnik RS br. 15/90, od 30. marta 1990)

da je tokom rata došlo do uništenja ili oštećenja oko 300.000 kuća i da su napuštene hiljade domova¹⁴. Dolaskom snaga NATO-a za održavanje mira i usvajanjem Rezolucije 1244 od strane Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, Kosovo je postalo međunarodni protektorat pod upravom privremene administracije Ujedinjenih nacija (na engleskom *United Nations Mission in Kosovo*, UNMIK). Masovni povratak građana albanske nacionalnosti i nepostojanje vlade u toj početnoj fazi doveli su do zauzimanja brojnih kuća koje su građani srpske nacionalnosti napustili, i nije bilo moguće izbeći prevare u vezi sa vlasničkim pravima (Videti poglavlje V.II).

c) Mart 2004. godine – nova eskalacija međuetničkog nasilja, koja je najviše pogodila građane srpske i romske nacionalnosti, dovela je do uništenja ili oštećenja približno 935 kuća¹⁵ i prinudnog iseljenja oko 2.500 lica. Prema statistikama UNHCR-a iz oktobra i avgusta 2009, 19.724 lica je bilo raseljeno unutar i 205.835 van granica Kosova.

Bosna i Hercegovina

Trenutno uređenje Bosne i Hercegovine rezultat je poznatog Dejtonskog mirovnog sporazuma¹⁶, kojim je 1995. stavljena tačka na oružane sukobe koji su za sobom ostavili oko 100.000 žrtava i doveli do iseljenja više od polovine tadašnje populacije koja je brojala 4.4 miliona. Oko 1.2 miliona stanovnika od onih koji su bili prinuđeni da se ise izbeglo je u skoro 100 zemalja širom sveta (40% njih je prihvatila Srbija, a od zemalja van regiona, Nemačka i Austrija su prihvatile najveći broj izbeglica)¹⁷.

Ključni faktori na koje se mogu podeliti dešavanja koja su najviše doprinela gubitku i restituciji imovine su sledeći:

a) Na prvom mestu se, naravno, nalazi sam oružani sukob koji je uništio zemlju u periodu od 1991. do 1995. godine. Od približno 1.1 milion stambenih jedinica registrovanih u BiH popisom iz 1991. godine, skoro 453.000, odnosno 42% je bilo uništeno ili oštećeno. Od ovog ukupnog broja, približno 100.000 kuća bilo je blago

¹⁴ Videti izveštaj USAID, «*An assesment of property rights in Kosovo*» (str. 4)

¹⁵ Videti izveštaj generalnog sekretara Ujedinjenih nacija S/2004/613 (str.16)

¹⁶ Država se trenutno sastoji od dva entiteta – Republike Srpske (RS) i Federacije BiH. To su teritorijalne jedinice koje nisu postojale pre rata i nemaju istoriju. Gotovo svi Srbi žive u RS, dok Bošnjaci i Hrvati žive u deset kantona koji čine Federaciju. Ne postoji popis koji bi odslikao trenutnu raspodelu pomenutih grupa, te se još uvek koriste podaci iz poslednjeg popisa iz 1991. prema kojima se 43% stanovništva izjašnjava kao Bošnjaci, 31% kao Srbi i 17% kao Hrvati. Treba, takođe, imati u vidu da entiteti, kao i kantoni, imaju svoje parlamente, ministre i vlade.

¹⁷ «*A Study on Access to Pertaining Rights and (Re)integration of DPs in Croatia, Bosnia and Herzegovina and Serbia*», studija koju je izveo Regionalni program za pravnu pomoć 2006. godine.

oštećeno, 270.000 teško oštećeno, a 80.000 kuća je bilo u potpunosti srušeno. Pored toga, nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma dodatno je srušeno 14.000 kuća. Oko 317.000 domova je obnovljeno (68%). Međutim, 80.000 kuća u Federaciji BiH i oko 66.000 kuća u Republici Srpskoj danas još uvek čekaju da budu obnovljene¹⁸.

b) Na drugom mestu je prividno legalno zauzimanje „napuštenih“ domova usled masovnih iseljenja do kojih je došlo u zemlji, bilo putem ugovora koje su oni koji su napuštali svoje domove bili primorani da potpišu, bilo usvajanjem izrazito diskriminatorskih zakona koji su pripadnicima većinskog naroda u datoj zoni omogućavali korišćenje napuštenih kuća (tokom, kao i neposredno nakon završetka oružanih sukoba). Pored toga, i stambene jedinice koje su bile „društvena svojina“ dodeljivane su na isti diskriminatorski način.

c) I na poslednjem mestu se nalazi postdejtonski period. Tekst i duh samog Dejtonskog sporazuma eksplicitno navode pravo raseljenih lica na povratak i restituciju izgubljene imovine (ili kompenzaciju u slučajevima kada povratak nije moguć). Pored toga, obaveza zemalja potpisnica da uvedu mere koje će poboljšati bezbednosne, društvene i ekonomske uslove za povratak, imala je za cilj poništenje procesa etničkog čišćenja i pružanje podrške pomirenju i ponovnom uspostavljanju vladavine prava. Tu su, takođe, još dva aspekta bez kojih ne može da se razume postdejtonski period: visoki predstavnik¹⁹ i odlučujuća uloga koju je imao pri donošenju zakona i smeni zvaničnika koji su, po njegovom mišljenju, kočili primenu Dejtonskog mirovnog sporazuma, i, na drugom mestu, ključna podrška koju su vlasti RS pružale udruženju interno raseljenih lica „Ostanak“²⁰, sa ciljem da Srbi koji su napustili teritoriju Federacije BiH ostanu u RS (uprkos tome što su povratili svoju imovinu u Federaciji).

V.II Strukturni i funkcionalni aspekti

Strukturni i funkcionalni aspekti koji će biti analizirani u nastavku, od kojih su neki zajednički za Bosnu i Hercegovinu i Kosovo, prepoznati su kao uzročnici koji pripadaju različitim periodima i međusobno su usko povezani.

¹⁸ Podaci su preuzeti iz strategije koju je usvojio Parlament BiH 2010. godine, *«Revised Strategy for the Implementation of Annex VII of Dayton Peace Agreement»*.

¹⁹ Funkcija visokog predstavnika ustanovljena je u skladu sa Aneksom X Dejtonskog mirovnog sporazuma, sa ciljem nadzora sprovođenja civilnih aspekata pomenutog sporazuma. Postojanje visokog predstavnika u više navrata je potvrdio i Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija; njegove nadležnosti su proširene na Konferenciji u Bonu, 1997. godine, koju su održale 52 zemlje članice takozvanog Saveta za primenu mira (ova novostečena ovlašćenja, na osnovu kojih je, između ostalog, mogao da smenjuje visoke zvaničnike i da donosi i ukida zakone, poznata su pod nazivom „bonska ovlašćenja“).

²⁰ Srbi su činili većinu u ovom udruženju.

a) *Neefikasan i ograničen registar imovine*: Registar imovine na Kosovu u periodu socijalističke Jugoslavije nije bio odgovarajući, budući da se sprovodio, i sprovodi se i danas, preko katastra koji se nije redovno ažurirao, niti je bio vođen na efikasan način. Sa druge strane, postojalo je samo pravo na korišćenje zemlje, a ne i na posedovanje, koje je uvedeno Zakonom o osnovnim imovinskim odnosima 1980. godine i odnosilo se samo na nepokretna dobra.

Pored toga, u periodu između 1989. i 1999, a u skladu sa važećom diskriminatorskom politikom, bile su zabranjene sve transakcije između ili sa pripadnicima albanske nacionalnosti,²¹ što je dovelo do toga da se te transakcije obavljaju neformalno i bez upisivanja u katastar ili odgovarajući sud. Osim toga, zakon nije nalagao obaveznu overu ugovora o kupoprodaji nepokretnih dobara koja su bila u društvenom vlasništvu. Na ovaj način, proces restitucije koji je sam po sebi složen, dodatno je zakomplikovan u postkonfliktnom periodu.

Slična je bila situacija i u Bosni i Hercegovini, gde se stvarnost razlikovala od slike u registru. U mnogim slučajevima vlasništvo nije moglo da bude dokazano usled nepostojanja vlasničkog lista ili upisa u katastar. Kako bi ispravila ovu situaciju, Komisija za imovinske zahteve raseljenih lica i izbeglica objavila je odluke o priznavanju prava na mirno uživanje u imovini, umesto prava svojine koje je bilo teže dokazati u postojećem haosu nepodudaranja stvarnosti sa registrom. Drugim rečima, vrhovni pravni okvir (Dejtonski sporazum i njegovi aneksi, među kojima je bio i sam Ustav BiH) dozvoljavao je da ovo *ad hoc* stvoreno telo bude dovoljno fleksibilno kako bi bila omogućena restitucija imovine.

b) *Uništenje ili gubitak arhiva i nepriznavanje dokumenata*: Tokom rata deo arhiva premešten je sa Kosova, a mnoga dokumenta su oštećena ili potpuno uništena sa namerom da se izbegnu kasnija potraživanja i spreče potraživanja imovinskih prava od strane njihovih nosilaca.

Haos sa dokumentima doprineo je pojavi prevara, unutar i van granica Kosova, koje su se zasnivale na proizvoljnoj promeni vlasništva, što je dovelo do toga da se kasnije pojave brojni, navodno legalni, potražioc koji su tvrdili da polažu pravo na istu imovinu. Tome treba dodati činjenicu da postoje dokazi da su brojni ugovori o kupoprodaji sklopljeni po cenama znatno nižim od tržišnih i potpisani pod pritiskom ili prinudom. Mehanizam kontrole koji je osmislilo i nadziralo Pravno odeljenje UNMIK-a²², nije bio dovoljan da otkrije i poništi lažne transakcije i da na efikasan način spreči ovu pojavu.

²¹ Na primer, Zakon o izmenama i dopunama zakona o ograničenju prometa nekretnina (Službeni glasnik Republike Srbije br. 22/91, od 18. aprila 1991)

²² Uputstvo br. 2003/3 koje je poslato svim kosovskim opštinama propisivalo je mogućnost provere dokumenata i punomoćja izdatih u cilju izvršenja transakcija imovine za koje se sumnjalo da su falsifikovani i overeni od strane sudova nekadašnje Državne zajednice Srbije i Crne Gore.

Formiranje Katastarske agencije²³ u periodu administracije Ujedinjenih nacija, kao i donošenje zakona koji su imali za cilj stvaranje i uređenje jednog elektronskog registra nepokretnosti unutar samog katastarskog sistema, doprineli su harmonizaciji administrativnih procesa i obezbedili viši nivo pravne sigurnosti.²⁴

Uprkos tome, i dalje postoje prepreke koje onemogućavaju ostvarivanje prava na imovinu i koje ukazuju na ozbiljne nedostatke sudstva. Primer za to je dobijanje potvrda o imovini koje su neophodne kako bi se započeo proces potraživanja administrativnim ili pravnim putem. Potvrde koje izdaju ili overavaju srpski sudovi nisu priznate na Kosovu, a dobijanje ovih potvrda u kosovskim institucijama je izuzetno složeno budući da raseljena lica tradicionalno odbijaju da se vrate jer ne veruju da za to postoji dovoljan nivo bezbednosti. Međusobno nepriznavanje zvaničnih dokumenata iz oblasti prava svojine odnosi se i na ugovore, sudske odluke i katastarske upise. Verovatnoća da će raseljeno lice na kraju odustati od potraživanja svojih prava tako postaje veća, a nevladine organizacije koje su radile na uspostavljanju mostova sa ciljem prevazilaženja opisanih administrativnih i geografskih prepreka nisu imale na raspolaganju dovoljno sredstava da odgovore na postojeće zahteve.

U Bosni i Hercegovini, pak, priznavanje zvaničnih dokumenata nije bilo problem kao na Kosovu, budući da je samim tekstom Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao i kasnijim delovanjem visokog predstavnika ovaj problem izbegnut. Pored toga, i kao što je naglašeno u prethodnom odeljku pod a), usled nepostojanja dokumenata ili izvoda iz registara, Komisija za imovinske zahteve raseljenih lica i izbeglica je odlučila da donosi odluke kojima se priznaje pravo na mirno uživanje u imovini, čime je raseljenom licu dato pravo da pristupi svojoj imovini uz prethodno iseljenje lica koja su navodno legalno zauzela tu nepokretnost, ukoliko je to bio slučaj.

c) *Gubitak nepokretnosti u društvenom vlasništvu i stanarsko pravo*: U socijalističkom periodu, radnici firmi u društvenom vlasništvu imali su pristup stanovima nad kojima su imali stanarsko pravo. Nosioci ovog prava nisu mogli da prodaju ili izdaju stan, ali su imali pravo na korišćenje, uživanje i delimično raspolaganje, što je podrazumevalo prenos izvesnih prava²⁵. Tranzit ka novom ekonomskom modelu kasnije će pružiti mogućnost legalne kupovine ovih stanova, uz sticanje punih vlasničkih prava.

Problem koji je u ovom periodu nastao na Kosovu jeste taj što su pripadnici albanske nacionalnosti, koji su na diskriminatorski način otpušteni, uz gubitak radnog mesta ostajali i bez stanova u društvenom vlasništvu koje su kao zaposleni u tim firmama dobijali. Ove stanove zauzeli su potom građani koji su u tim uslovima zapošljavani i koji

²³ UNMIK *Administrative Direction* 2004/14.

²⁴ Zakon 2002/5 o formiranju registra nepokretne imovine i Zakon 2003/25 o funkcionisanju katastra.

²⁵ Imovina u društvenom vlasništvu, ili „stanarsko pravo“ (eng. *Tenancy Rights*).

su zapravo došli na njihovo mesto. Proces restitucije morao je da uzme u obzir i ovu činjenicu kako bi definisao prava potražilaca koji bi u normalnim okolnostima uživali stanarsko pravo, a samim tim i pravo na otkup tih nepokretnosti.

I u Bosni i Hercegovini su proces privatizacije i otkup ovih stanova doveli do brojnih problema. Sa jedne strane, način na koji je sproveden pomenuti proces ostavio je po strani mnoge koji su nekada imali stanarsko pravo nad nekretninama u društvenom vlasništvu, budući da nisu na vreme podneli zahtev za otkup (što nisu ni mogli da učine, jer se u to vreme nisu nalazili tamo), i time izgubili pravo na to. Za stanove koji nisu bili otkupljeni ili dodeljeni, doneti su 2005. godine zakoni u Federaciji BiH (a kasnije i u RS²⁶) kojima su definisani kriterijumi za naknadnu dodelu. Mnogi od ovih stanova završili su u rukama onih kojima nisu bili neophodni i koji po zakonu nisu imali pravo na njih, što je navedeno i u izveštaju OEBS-a.²⁷

Sa druge strane, u Bosni i Hercegovini još uvek nije rešeno osetljivo pitanje prava koje na ovu vrstu nepokretnosti imaju stari pripadnici Jugoslovenske narodne armije, uglavnom srpske nacionalnosti. Postoje sudske odluke domaćih institucija (na primer Doma za ljudska prava, formiranog u skladu sa Aneksom 6 Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji je prestao da postoji 2006. godine), koje su ovim oficirima priznavale pravo na pristup ovim stanovima, pod uslovom da nisu dobili na korišćenje nijednu nekretninu na teritoriji stare Jugoslavije. Odbijanje vlasti Federacije BiH da prizna ovo pravo dovelo je do obraćanja Sudu u Strazburu koji je na kraju to pravo priznao²⁸. Ova odluka do danas nije ispoštovana, što je protivno i Aneksu 7 Dejtonskog mirovnog sporazuma.

d) Sekundarno nezakonito useljavanje i prinudno iseljavanje: Na Kosovu su potvrde o imovini izdate od strane organa Savezne Republike Jugoslavije nakon 24. marta 1999. direktno opozvane UNMIK-ovom uredbom 1999/1. Međutim, pojava nezakonitog prisvajanja nepokretnosti i imovine brzo je proširena putem falsifikovanja dokumenata, prinude, pretnji i fizičke agresije nad zakonitim stanarima i/ili vlasnicima. Stanovništvo srpske i romske nacionalnosti je u najvećoj meri trpelo posledice ove posleratne situacije.

e) Odsustvo harmonizovanog pravnog okvira: Zakoni koji su na Kosovu bili primenjivi u oblasti restitucije imovine bili su od samog početka zbunjujući, usled

²⁶ Zakon o restituciji, dodeljivanju ili prodaji imovine koja nije predmet potraživanja u Federaciji BiH (Službene novine Federacije br. 28/05 i 02/08) i Zakon o nepokretnostima nad kojima ne postoji stanarsko pravo (Službeni glasnik Republike Srpske br. 98/11).

²⁷ «Assessment on Implementation of the FBiH Law on Return, Allocation and Sale of Apartments», Misija OEBS-a u BiH, 2011.

²⁸ Odluka u slučaju Branimira Đokića protiv BiH, doneta 4. maja 2012.

preklapanja različitih zakonodavnih perioda čime je rad organa pravnog sistema bio otežan, a donošenje presuda u sporovima korišćenjem vanrednih mehanizama onemogućeno. Uredba UNMIK-a broj 1999/1, kasnije izmenjena i dopunjena Uredbom 1999/24, priznavala je u okviru međunarodnog protektorata primenu odredbi iz perioda socijalizma pre 1989. godine, kao i propise donete između 23. marta 1989. i 24. marta 1999, pod uslovom da u njima nema sadržine diskriminatorskog karaktera. Ovim propisima dodate su uredbe donete pod nadzorom UNMIK-a nakon 1999. godine, preuzete iz različitih instrumenata međunarodnog prava,²⁹ i na kraju zakoni koje je doneo kosovski Parlament nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti. Donošenje Ustava nakon ovog čina značilo je za Kosovo dobijanje vrhovnog pravnog akta koji je po prirodi trebalo da postane osnova čitave piramide zakona. Međutim, u stvarnosti Ustav je bio prinuđen da kohabitira sa Rezolucijom 1244 – drugim vrhovnim pravnim aktom kojim su definisane osnove postojanja samog međunarodnog protektorata, i koji je još uvek važeći budući da nikada nije bio povučen.

Što se tiče Bosne i Hercegovine, složena struktura same zemlje imala je za posledicu zakonodavnu fragmentaciju koja je, uz odsustvo koordinacije različitih vlasti, predstavljala još jednu veliku prepreku na putu ostvarivanja prava na restituciju, a zatim i mogućem povratku. Kao što je već navedeno u ovom članku, i RS i Federacija BiH (pa čak i različiti kantoni unutar same Federacije) donele su diskriminatorске zakone, suprotne Dejtonskom mirovnom sporazumu, čiji je cilj bio dodela „napuštenih“ stanova „svojima“. Visoki predstavnik u početku je imao apsolutnu podršku međunarodne zajednice, i njegova uloga je bila odlučujuća za donošenje određenih zakona koji su kasnije omogućili restituciju i povratak pod jednakim uslovima. Aktivnu ulogu u tome imali su i UNHCR i OEBS. Međutim, ima onih koji kritikuju ulogu visokog predstavnika, u većoj ili manjoj meri, zavisno od perioda, navodeći da zakoni nisu bili tehnički korektni što je, čak, dovelo do toga da Evropski sud za ljudska prava neke od ovih zakona proglasi diskriminatorским i protivnim pravu svojine.³⁰ U svakom slučaju, visoki predstavnik jeste imao odlučujuću ulogu u omogućavanju restitucije imovine u realno kratkom roku.

²⁹ Uredba UNMIK-a br. 1999/24, u članu 1.3 navodi zakone koji se direktno primenjuju na Kosovu: Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Opšta deklaracija o ljudskim pravima, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Međunarodni pakt o ekonomskim, društvenim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija protiv torture i ostalih okrutnih, nehumanih i ponižavajućih postupaka ili oblika kažnjavanja.

³⁰ «*Private Property Issues Following the Regional Conflict in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Kosovo*», Directorate General for Internal Policies, European Parliament, 2010.

VI- *Ad hoc* stvoreni mehanizmi kojima se garantuje stvarna restitucija imovine

Kosovo

a) *Direkcija za stambena i imovinska pitanja i Komisija za stambene i imovinske zahteve (1999-2007)*: u periodu između 1999. i 2000. UNMIK je formirao i vodio administrativni organ pod imenom Direkcija za stambena i imovinska pitanja (na engleskom *Housing and Property Directorate*, HPD)³¹ i kvazisudski organ Komisija za stambene i imovinske zahteve (na engleskom *Housing and Property Claims Commission*, HPCC)³².

Što se tiče polja delovanja i ciljeva, uloga koju su preuzeli ovi vanredni mehanizmi za restituciju imovine bila je na izvestan način slična ulozi koju je imala Komisija za imovinske zahteve raseljenih lica i izbeglica u Bosni i Hercegovini. Ovi organi sakupili su na jednom mestu sva potraživanja stanova i nepokretnosti i pretvorili su se u garanta prava na restituciju koje je postalo okosnica procesa povratka. Međutim, HPCC je na Kosovu formiran kao organ sa ekskluzivnom nadležnošću i obavezujućim sudskim odlukama, u potpunosti odvojen od lokalnog sudstva.

U početku su se HPD i njena „ruka zakona“, HPCC, bavili samo nepokretnim dobrima (u privatnom, društvenom i državnom vlasništvu) i dodatnom imovinom³³. Ova poslednja odnosila se na zemlju i/ili nepokretna dobra koja su sa nepokretnostima koje su bile predmet potraživanja činila deo jedne stambene jedinice. Postojale su tri kategorije potraživanja:

- Potraživanja fizičkih lica čija su prava svojine, poseda ili stanovanja bila ukinuta nakon 23. marta 1989. kao rezultat primene diskriminatorskih zakona;
- potraživanja fizičkih lica koja su realizovala neformalne transakcije stambene nepokretne imovine nakon 23. marta 1989;
- potraživanja fizičkih lica koja su bila vlasnici, posednici ili nosioci stanarskih prava na stambenu nepokretnu imovinu pre 24. marta 1999. i kojima je, kao posledica rata, ta imovina oduzeta.

Kod prve dve kategorije radilo se uglavnom na priznavanju prava potražilaca koji su bili albanske nacionalnosti, dok se poslednja odnosila na to isto, sa tom razlikom što su potražioc i uglavnom bili raseljena lica srpske i romske nacionalnosti. Odluke HPD su bile konačne i nije postojala mogućnost naknadnog ulaganja žalbe. Upravo je

³¹ Uredba UNMIK-a br. 1999/23

³² Uredba UNMIK-a br. 2000/60

³³ Uredba UNMIK-a br. 2000/60

izvršenje ovih odluka bilo često sprečeno netačnim tumačenjem njihovog obavezujućeg karaktera. Bilo je slučajeva u kojima je nakon prinudnog iseljenja dolazilo do ponovnog zauzimanja stana, i policija je slučaj predavala dalje tužilaštvu umesto da podnese prijavu kao da je u pitanju provala u stan čije je vlasništvo već utvrđeno.³⁴

U većini slučajeva dolazilo je do rešenja u vidu restitucije imovine, registrovanja vlasništva u katastru i, u nekim slučajevima, privremenog upravljanja imovinom od strane HPD-a. Novčana nadoknada primenjivana je kao pomoćna mera, uglavnom u slučajevima kada se pojavljivalo više potražilaca, iz različitih kategorija, koji su polagali pravo na istu imovinu. Nije postojao metod utvrđivanja iznosa novčane nadoknade kod gubitka stanarskog prava ili imovine, kao ni fond koji bi garantovao isplatu tih nadoknada.

Krajnji rok za predaju zahteva bio je više puta pomeran, i konačno određen za 31. jul 2003. HPD je primio 29.160 zahteva koje HPCC nije rešio sve do početka 2007.³⁵

b) Kosovska agencija za imovinu i Kosovska komisija za imovinske zahteve (od 2006. do danas): u početku nije postojala mogućnost povraćaja poljoprivrednog zemljišta i komercijalne imovine, tako da formalno nije ni bila uključena u proces restitucije sve do 2006. kada je regulisana UNMIK-ovim Uredbama 2006/10 i 2006/50. Ovim uredbama formirane su Kosovska agencija za imovinu (KAI) i Kosovska komisija za imovinske zahteve (na engleskom *Kosovo Property Claims Commission*, KPCC). Mogli su biti uzeti u razmatranje zahtevi koji su se odnosili na period oružanih sukoba, između 27. februara 1998. i 20. juna 1999. Novi pravni okvir nije predviđao mogućnost novčane nadoknade u slučajevima oštećene, uništene ili nezakonito korišćene imovine.

Vlasnicima oko 11.000 stanova, čije je uništenje potvrđeno od strane HPD-a, sve do danas zbog ovoga nije omogućena novčana ili materijalna nadoknada preko KAI. Ograničenja sa kojima se suočava Kosovska agencija za imovinu nalažu da se ovaj problem tretira odvojeno, kao i da se razmotre novi načini pomoći kroz programe za povratak ili socijalnu pomoć.

Kao i HPCC, i KPCC je nastavio da rešava zahteve za povraćaj napuštene imovine, zakonskim i obavezujućim odlukama, u skladu sa modelom koji je bio u velikoj meri istraživački i bazirao se na pisanim procedurama, bez mogućnosti usmenog pružanja dokaza i argumenata na kojima su počivali zahtevi. Za razliku od prethodne faze, na odluke koje je doneo KPCC mogla je da se uloži žalba Vrhovnom sudu, čime je ceo mehanizam bio integrisan u državni pravni sistem. Međutim, Vrhovnom sudu je

³⁴ Dana 19. oktobra 2009. potpisan je Memorandum o razumevanju između Kosovske agencije za imovinu i policije, u kome su definisane obaveze policije u okviru procesa prinudnog iseljenja.

³⁵ Prema izvorima Kosovske agencije za imovinu, samo sedam odluka nije sprovedeno iz bezbednosnih razloga, budući da su se stanovi nalazili u severnom delu Mitrovice.

bilo potrebno skoro četiri godine da formira telo koje će primati žalbe, čime je tokom ovog perioda nastavljeno kršenje prava na pošteno suđenje.³⁶

Krajnji rok za predaju zahteva bio je 3. decembar 2007. Do ovog datuma podneto je 42.190 zahteva, od kojih se 3.858 (9,1%) odnosilo na stambenu imovinu, 956 (2,3%) na komercijalnu imovinu, a 37.376 (88,6%) na poljoprivredno zemljište. Približno polovinu zahteva rešio je KPCC u septembru 2009. godine, a prema statističkim podacima KAI ukupno je razmotreno 33.334 zahteva (od toga, 6,5% zahteva u vezi sa stambenom imovinom, 0,5% u vezi sa komercijalnom imovinom i 93% u vezi sa poljoprivrednim zemljištem).³⁷

KAI se u svom ispunjavanju zadataka i dalje suočava sa nizom poteškoća koje su najčešće budžetskog karaktera, i dodatno ih otežava činjenica da ova agencija nema neophodnu institucionalnu podršku. Sa druge strane, postojanje rupa u zakonu, pogrešno tumačenje primenljivih normi, slaba koordinacija sa trećom stranom, uključujući tu i sudove, najbolje odlikavaju tehničke i funkcionalne teškoće koje i dalje postoje i koje bi, prema oceni misije OEBS-a na Kosovu, trebalo da budu prioritet.³⁸

Bosna i Hercegovina

a) *Komisija za imovinske zahteve raseljenih lica i izbeglica, CRPC*: Formiranje ove Komisije definisano je kao „potez bez presedana kojim je formirano jedno specijalizovano telo“³⁹ sa ciljem rešavanja pitanja imovine. Ova međunarodna komisija, formirana u skladu sa Aneksom 7 Dejtonskog sporazuma, imala je za cilj zaštitu prava izbeglica i interno raseljenih lica na imovinu koju su morali da napuste. U njenoj nadležnosti je bilo rešavanje zahteva u vezi sa onom imovinom nad kojom vlasništvo nije bilo dobrovoljno preneto od 1. aprila 1992. Definisana je pismena procedura, bez usmenog ročišta, na osnovu koje je CRPC donosio odluke obavezujućeg karaktera koje su odmah stupale na snagu (to su omogućavali zakoni koje je, kao što je navedeno, doneo visoki predstavnik, i time okončao početnu nemogućnost direktnog izvršenja odluka). Ovaj proces doneo je specifično olakšanje administrativnom sistemu zemlje.

³⁶ Ovo pravo ustanovljeno je članom 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz 1950. godine, koja se direktno primenjivala na Kosovu.

³⁷ Internet stranica konsultovana 30. septembra 2012. http://www.kpaonline.org/claimProp_Decided.asp#

³⁸ Izveštaj misije OEBS-a na Kosovu iz juna 2011, «*Challenges in the Resolution of Conflict-Related Property Claims in Kosovo*», str. 14

³⁹ Catherine Puong, *En el corazón del proceso de retorno: resolución de problemas de propiedad en Bosnia y Herzegovina* (U srcu procesa povratka – rešenje imovinskih problema u Bosni i Hercegovini), Migraciones Forzosas, časopis 7

Početni mandat Komisije bio je pet godina (1996-2000) i imala je 9 članova: 3 međunarodna, na predlog predsjednika Evropskog suda za ljudska prava, i 6 iz zemlje (2 Bošnjaka, 2 Hrvata i 2 Srba). Otvorene su kancelarije u nekoliko gradova u zemlji, u trenutku kada su mnogi delovi BiH još uvek bili neprijateljski raspoloženi prema međunarodnoj zajednici, i, naravno, prema samoj ideji povratka. Pored toga, otvorene su 23 kancelarije u 7 zemalja sa ciljem lakše obrade zahteva izbeglica. Kasnije je mandat Komisije produžen do 2003. godine.

Kao što je već navedeno, Komisija za imovinske zahteve raseljenih lica i izbeglica je postigla značajan uspeh kada je u pitanju broj donetih i izvršenih odluka. Isto tako, kao što i sama navodi u svom završnom Izveštaju, njene aktivnosti doprinele su tome da se „pripremi teren za uvođenje izvodljivog sistema registrovanja imovine, neophodnog za stvaranje funkcionalnog tržišta nepokretnosti“.

b) Komisija Bosne i Hercegovine za imovinske zahteve raseljenih lica i izbeglica: Za razliku od prethodne, ova Komisija bila je u potpunosti domaća. Njen osnovni cilj bio je rešavanje preostalih zahteva. Međutim, ugasila se 2009. godine i nije postojala sve do kraja 2012. kada su njeni članovi ponovo imenovani. Oko 300 nerešenih slučajeva i senka diskriminacije⁴⁰ opisuju danas ovo telo koje je bilo efikasno dok je radilo pod nadzorom međunarodne zajednice.

VII- Zaključak

Retrospektiva funkcionisanja tela koja su stvorena sa ciljem rešavanja zahteva za povraćaj imovine u Bosni i Hercegovini i na Kosovu pruža nam mogućnost da jasnije sagledamo sve prednosti i mane oba modela.

Pre svega, može se reći da je međunarodna zajednica imala legitimno pravo, koje su joj davali mirovni sporazumi i/ili obavezujući pravni okviri, da deluje u cilju obezbeđivanja uslova za povratak i rešavanja ključnog problema povraćaja imovine. Logično je zaključiti da je u početku bilo neophodno uvesti modele pod nadzorom i upravom međunarodne zajednice, kako bi se obezbedilo pravo svih potencijalnih potražilaca na odštetu i sprečile proizvoljne i diskriminatorne odluke. Isto tako, treba naglasiti da je regulacija tržišta nekretnina predstavljala stub novog ekonomskog sistema, a to je cilj koji je u razumnoj meri postignut.

I danas ostaje činjenica da je intervencija u Bosni i Hercegovini poslužila kao model normativnog razvoja koji je bio neophodan s obzirom na to da nije postojala sistematizacija prava na povraćaj/kompenzaciju, i koji bi mogao da bude iskorišćen i u drugim sukobima širom sveta u kojima dođe do masovnog iseljavanja stanovništva

⁴⁰ Izvor : OEBS u Bosni i Hercegovini.

(najbolji primer za to je „Pinjejev model“). U tom smislu, što se tiče povraćaja imovine, može da se kaže da je odlučna reakcija međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini od samog trenutka potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma bila izuzetna, u odnosu na intervenciju na Kosovu koja nije bila u toj meri odlučna, barem ne u početku.

U svakom slučaju, ni u Bosni i Hercegovini ni na Kosovu u većini slučajeva nije došlo do željenog povratka, što ukazuje na ograničenja primenjenog modela. Glavni razlog je uglavnom bio nedostatak mera koje bi povratak učinile održivim, ali i faktori koji su opisani u ovom članku i izostajanje odlučne intervencije međunarodne zajednice u tom smislu, za razliku od pune podrške procesu povraćaja imovine, koji je, kao što smo videli, imao izuzetne rezultate (naročito u Bosni i Hercegovini).

Međutim, i bez dovođenja u pitanje legitimiteta same intervencije, valjalo bi naglasiti njenu instrumentalnu vrednost i predstaviti nekoliko polemičkih aspekata o tome u kojoj meri je bila odgovarajuća. Pre svega, legalistički pristup pravu restitucije kao ključnom elementu procesa povratka trebalo je od početka smatrati odlučujućim faktorom podrške razvoju, socijalne kohezije i jačanja vladavine prava.

Binom pravo-razvoj navodi na pokušaje da se izvezu pravni modeli i zakonski okviri koji su sprovedeni šezdesetih i osamdesetih godina prošlog veka. Njihov neostvaren cilj bio je podsticaj ekonomije u južnoameričkim i afričkim zemljama trećeg sveta, postavljanjem osnova za funkcionisanje slobodnog tržišta i ustanovljavanjem strogih pravnih okvira, standardizovanih i prilagođenih regionu, kojima se garantuje privatna svojina i pravna bezbednost prilikom ulaganja.

Teško je ne povlačiti paralelu i ne misliti o Bosni i Hercegovini i o Kosovu kao o probnom tlu na kome su začeti zakonodavni programi i javne politike čiji je cilj bio konsolidovanje nove tržišne ekonomije organizovane po ugledu na modele preuzete iz demokratskih i razvijenih zemalja. Proces povratka i način na koji je sprovedeno pravo restitucije imali su veze sa ovom činjenicom, kao i sa značajem koji je dobio pojam privatne svojine u ovom novom scenariju. Ono što je karakteristično za ove slučajeve jeste to što su pomenuti programi nastali i bili primenjivani u kontekstu humanitarne pomoći pre svega, a zatim i u kontekstu jačanja vladavine prava i zaštite građanskih sloboda u oblasti osnovnih ljudskih prava. Na ovaj način, posebna pažnja je posvećena stvaranju zakonskog okvira koji će garantovati postojanje ustavnih odredbi i mehanizama zaštite osnovnih ljudskih prava. Oni su, teorijski, omogućili građanima da na efikasan način brane svoje interese od trećih lica i/ili tela.

Međutim, nedostaci opisani u ovom članku ukazuju na to da su novine vezane za institucionalno uređenje i zakonske okvire samo delimično mogle da odgovore na potrebu različitih vlada za dobijanjem političke i finansijske podrške od međunarodnih organizacija kroz angažovanje i reforme čiji su operativni kapaciteti bili izuzetno slabi ili nisu ni postojali. Drugim rečima, u praksi se pokazalo da su zakonske i ustavne

garancije u mnogim slučajevima bile samo slovo na papiru, budući da nisu primenjivane na odgovarajući način i da država nije imala dovoljno čvrste i stabilne institucije koje bi se suočile sa opisanim funkcionalnim i strukturnim problemima.

Sa druge strane, reforme koje su imale za cilj stvaranje pogodne klime za povratak, kao i eliminisanje prepreka pristupu imovini bile su posledica restriktivne politike azila koju su primenjivale zemlje Evropske unije. Zemlje koje su prihvatile veliki broj izbeglica, kao što su Nemačka i Austrija, jasno su se zalagale za njihov povratak. Na ovaj način ispunjavana je ne samo navodna volja izbeglih lica, već pre svega volja vlada zemalja koje su ta lica prihvatale a koje su odbijale da im odobre azil. U tom kontekstu može se dovesti u pitanje vrednost prava na restituciju kao principa restorativne pravde, budući da prilikom izrade modela koji će biti primenjen nije uzeta u razmatranje jedna od osnovnih teorijskih komponenti – učešće žrtve u definisanju reparacije.

I pored toga, kritička analiza poput ove ne može a da ne uzme u obzir neverovatne operativne i strukturne teškoće sa kojima je bilo neophodno suočiti se, i u tom smislu, treba odati priznanje za postignute rezultate i ključnu ulogu koju su u tom procesu odigrale međunarodne organizacije. U svakom slučaju, pouke iz ova dva procesa trebalo bi da posluže da se u budućnosti na efikasniji način reaguje u situacijama koje bi, poput opisanih, dovele do masovnog iseljavanja stanovništva.

Bibliografija

- «A Study on Access to Pertaining Rights and (Re)integration of DPs in Croatia, Bosnia and Herzegovina and Serbia», elaborado por Regional Legal Assistance Programme (2006).
- «Assessment on Implementation of the FBiH Law on Return, Allocation and Sale of Apartments», OSCE Mission to BiH (2011).
- «Challenges in the Resolution of Conflict-Related Property Claims in Kosovo». Misión de la OSCE en Kosovo (Junio 2011)
- «Private Property Issues Following the Regional Conflict in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Kosovo», Directorate General for Internal Policies, European Parliament (2010).
- «Revised Strategy for the Implementation of Annex VII of Dayton Peace Agreement », aprobado por el Parlamento de Bosnia y Herzegovina (2010).
- «Statistics – Implementation of the Property Laws in BiH », OHR, OSCE and UNHCR (September, 2006).
- Convención Europea de Derechos Humanos
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (CEDH) de aplicabilidad directa en Kosovo
- El Reglamento UNMIK 1999/24
- http://www.kpaonline.org/claimProp_Decided.asp#
- <http://www.uzopibih.com.ba/index-english.html> y el Informe Anual – 2003, Defensor del Pueblo de la FBiH.
- Informe Anual OSCE (2011).
- Informe No. 24 del Alto Representante al Secretario General de Naciones Unidas sobre la ejecución del Acuerdo de Paz de Dayton.
- Ley 2002/5 relativa al establecimiento del Registro de Propiedades Inmuebles
- Ley 2003/25 relativa al funcionamiento del sistema de catastro
- Ley de Cesación de Aplicación de la Ley sobre las Viviendas Abandonadas (Gaceta Oficial de la RS 38/98, 12/99, 31/99, 65/01, 64/02, 39/03, 96/03).
- Ley de Cesación de la Aplicación de la Ley sobre los Bienes Inmuebles Abandonados Temporalmente Propiedad de Ciudadanos (Gaceta Oficial de la FBiH, br. 11/98, 38/98, 12/99, 27/99, 43/99 y 54/01)
- Ley sobre cambios y disposiciones adicionales a las limitaciones sobre transacciones inmobiliarias (Gaceta Oficial de la RS 22/91, de 18 de abril de 1991)
- Ley sobre la Ejecución de las Decisiones de la CRPC (Gaceta Oficial de la FBiH Nos 43/99, 51/00, 56/01, y 24/03, así como Gaceta Oficial de la RS NoS. 31/99, 39/00, 65/01 Y 39/03)

- Ley sobre las viviendas sobre las que no existen derechos de propiedad social (Gaceta Oficial de la RS Nos. 98/11)
- Ley sobre restitución, adjudicación o venta de las viviendas no reclamadas en FBiH (Gaceta Oficial de la FBiH Nos. 28/05 y 02/08)
- Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales o la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- Programa para el establecimiento de la paz, la libertad, la igualdad, la democracia y la prosperidad en la Provincia Autónoma de Kosovo (Gaceta Oficial de la RS 15/90, de 30 de marzo de 1990)
- Puong, Catherine. “En el corazón del proceso de retorno : resolución de problemas de propiedad en Bosnia y Herzegovina”. Migraciones Forzadas, revista 7.
- Reglamento UNMIK 1999/23
- Reglamento UNMIK 2000/60
- Reglamento UNMIK 2000/60
- Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.
- UNMIK Administrative Direction 2004/14
- UNSG S/2004/613
- USAID, “An assesment of property rights in Kosovo”