

Summary

Constitution of Bosnia and Herzegovina established state structure clearly indicating what are the competencies of institutions in Bosnia and Herzegovina and by the principle of negative competence defined that all that is not under the state responsibility is under the responsibility of entities.

However, in accordance with the Article 7 of Dayton Peace Agreement the Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees (CRPC) was established and it used to be an absolute authority in the domain of property return and tenancy rights for displaced persons and refugees, as well as to all those illegally deprived from property during the war period in Bosnia and Herzegovina. The Commission did not use to work on the basis of regulations and laws of Bosnia and Herzegovina, but on the basis of its own regulations. CRPC decisions could not be revised by any institution in Bosnia and Herzegovina. CRPC could only revise its own decision by the appeal of interested party or by the official duty. This Body which had an international character and whose members enjoyed the immunity had limited time of duration of its mandate and during this period they resolved 300.000 requests by which more than 95% of deprived or occupied property was returned.

When the mandate of CRPC ceased, all unsolved requests were passed to entities in accordance with entity laws and they continued to be resolved in accordance with the entity regulations. After the casement of CRPC, 700 appeals on which objections were given in a due time by interested parties, remained unsolved, but due to the undisputed decisions of CRPC and prohibition of their revision no one could decide on them.

Srđan Arnaut*

Komisija za raseljena lica i izbjeglice (CRPC) – pravno nasljeđe

Sadržaj

1. Osnivanje Komisije
2. Mandat Komisije
3. Rad Komisije
4. Status CRPC – Šta je CRPC bio u sistemu Bosne i Hercegovine?
5. Prestanak rada CRPC
6. Imenovanje nove Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica
7. Odluka Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH i njen uticaj na aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine
8. Upravni spor
9. Pravne posljedice prestanka rada Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica
10. Prijedlog rješenja?

1. Osnivanje Komisije za raseljena lica i izbjeglice

Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima predstavlja Aneks 7 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. U poglavlju II Aneksa 7 uspostavljena je Komisija za raseljena lica i izbjeglice koja je postala poznatija po svojoj engleskoj skraćenici - CRPC.

Dakle, osnovano je nezavisno tijelo za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica sa sjedištem u Sarajevu i sa mogućnošću da osniva urede i na drugim lokacijama. Strane potpisnice Aneksa 7 su bili predstavnici Republike Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, a obavezale su se ovim sporazumom da će saradivati sa Komisijom, poštivati i implementirati njene odluke brzo i u dobroj vjeri, te u saradnji sa međunarodnim i nevladinim organizacijama koje su odgovorne za povratak i reintegraciju izbjeglica i raseljenih lica.

Komisija je imala devet članova od čega četiri člana je imenovala Federacija BiH, Republika Srpska dva člana, a Predsjednik Evropskog suda za ljudska prava je imenovao tri člana, s tim što

* Autor je Zamjenik ministra u Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine.

je jedan od ovih posljednjih bio i predsjednik Komisije. Pet godina od imenovanja Komisije, odgovornost za rad i finansiranje Komisije se prenosi na Vladu Bosne i Hercegovine, osim ako se strane drugačije ne dogovore (čl. 16 Aneksa 7).

Članovi Komisije za izbjegla i raseljena lica imala su imunitet od krivične i građanske odgovornosti utvrđen u samom Aneksu 7, dok su međunarodni predstavnici i njihove porodice imali imunitet kao diplomatski predstavnici na osnovu Bečke konvencije o diplomatskim odnosima. I na ovaj način je bez sumnje bio potvrđen međunarodni karakter CRPC i njegova osobenost u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, pravna osobenost koja je imala jasno ograničen vremenski okvir.

2. Mandat Komisije

Komisija za raseljena lica i izbjeglice primala je zahtjeve i odlučivala o svakom potraživanju nepokretne imovine u Bosni i Hercegovini, kada imovina nije bila dobrovoljno prodana ili na drugi način prenesena od 1. aprila 1992. godine i kada potraživač ne uživa trenutno posjedovanje te imovine.

Komisija je, preko svog osoblja, ili određene međunarodne ili nevladine organizacije, imala pristup svim evidencijama o nepokretnoj imovini u Bosni i Hercegovini. Imala je pravo da svakoj osobi koja traži povrat imovine, utvrdi da je zakonski vlasnik, te donese odluku o povratu nepokretne imovine.

U određivanju zakonskog vlasnika imovine, Komisija nije priznavala za validnu nijednu nezakonitu transakciju, uključujući svaki transfer koji je napravljen pod pritiskom, nije priznavala niti odluke organa uprave ili sudova donesene u periodu rata ili neposredno poslije rata, odnosno do uspostave CRPC.

Odluke CRPC bile su konačne i svaki prenos, isprava, hipoteka ili drugi zakonski dokument napravljen ili dodijeljen od strane ove Komisije bio je priznat kao zakonit širom Bosne i Hercegovine.

Bitno je reći, da je Komisija na osnovu ovlaštenja iz čl. 15 Aneksa 7 imala pravo donošenja pravila i propisa koji su bili neohodni za obavljanje njene funkcije. Drugim riječima primjenjivala je vlastite propise i nijedan drugi propis ili pojedinačna odluka bilo kojeg nivoa vlasti nije je obavezivao.

3. Rad Komisije

Nakon što je imenovana, Komisija za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica započela je sa radom, snažno podržana autoritetom Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini i drugih međunarodnih organizacija, UNHCR, IPTF.

Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu za svaki entitet nametnuo je zakon o izvršenju odluka Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica, te više puta mijenjao i

dopunjavao te zakone.¹ Ovim nametnutim zakonima u entitetima, zapravo je utvrđena normativna pretpostavka za obavezno izvršenje odluka Komisije, bez mogućnosti samog preispitivanja tih odluka. Dakle, organi uprave prvenstveno, postali su organi zaduženi za izvršenje odluka Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica.

Pravilnikom o uvjetima i postupku odlučivanja o zahtjevima za povrat nepokretne imovine raseljenih lica i izbjeglica,² dakle aktom koji je usvojio sam CRPC, bio je regulisan cijeli postupak i način odlučivanja. Pojedinačne odluke za povrat nekretnina bile su konačne i obavezujuće danom donošenja. Izvodi iz pojedinačnih odluka CRPC mogli su se i objavljivati u službenim glasilima entiteta, ali je to bilo bez uticaja na samu konačnost i obaveznost tih odluka.

Ponovno razmatranje odluke bilo je moguće, ali samo je CRPC mogao preispitivati svoje odluke. Zahtjev za ponovno razmatranje odluka mogao se podnijeti u roku od 60 dana od dana saznanja za nove dokaze i prigovor je moglo podnijeti samo lice o čijem se zahtjevu odlučivalo, ali i bilo koje drugo pravno lice sa pravnim interesom na nepokretnu imovinu. Komisija je mogla i po službenoj dužnosti pokrenuti postupak ponovnog razmatranja odluke, ako utvrdi da je to opravdano.

Entiteti, kantoni, opštine, poslije početnih „nesnalaženja“ vrlo brzo su bili primorani da priznaju neprikosnoveni autoritet CRPC. Priznanje autoriteta nikako nije bilo dobrovoljno, nego je nametnuto snažnom podrškom koju je CRPCu davao OHR. Podrška nije bila samo kroz nametanje zakona o izvršenju odluka Komisije, nego i kroz smjenjivanje sa funkcije lica koja nisu ispoštovala odluku CRPC i nisu napustila tuđu imovinu, razrješenja odgovornih u upravi koji nisu blagovremeno izvršavali odluke CRPC.³ OHR je donosio odluke o zabrani kandidovanja lica koja su koristila tuđu imovinu, odluke skidanja sa liste za izbore za takva lica, kod reizbora sudija i tužilaca kandidat nije smio koristiti imovinu suprotno odluci CRPC i sl.

Ovakva podrška Komisiji za imovinske zahtjeve raseljenih lica, zapravo je CRPC pretvorila u vrhovni i neupitan autoritet u povratku imovine. Zahvaljujući tome povrat imovine išao je mnogo brže od povrata samih raseljenih lica i izbjeglica. Zapravo može se govoriti o procjeni da je vraćeno preko 95% nepokretne imovine (ovdje se ne govori o stanju u kakvom se ta imovina nalazila, o uništenoj imovini i sl.), što je jedan od rijetkih pozitivnih primjera u istoriji neke zemlje izašle iz rata.

Bez ikakve sumnje CRPC uspostavljen Aneksom 7 ispunio je svoju ulogu i obezbijedio povrat vlasništva nad nekretninama i povrat stanarskih prava. Povrat je obezbjeđen, zahvaljujući pravnom položaju CRPC utvrđenim Aneksom 7 s jedne strane, ali i obaveznosti provođenja odluka CRPC utvrđenih zakonima na nivou entiteta, te snažnoj podršci međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija.

¹ Zakon o izvršenju odluka Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica („Sl. Glasnik Republike Srpske“ broj 31/99, 2/00, 39/00, 65/01, 13/02 i 39/03) Zakon o izvršenju odluka Komisije za imovinske zahtjeve izbjeglica i raseljenih lica („Službene novine FBiH“ broj 43/99, 51/00, 56/01, 27/02 i 24/03).

² Pravilnik nije objavljen u Službenom glasilu Bosne i Hercegovine i predstavljao je interni akt Komisije za imovinske zahtjeve.

³ Ove odluke nisu objavljivane, te se o njima saznávalo iz štampe.

4. Status CRPC – Šta je CRPC bio u sistemu Bosne i Hercegovine?

CRPC sa međunarodnim predstavnicima, sasvim sigurno, nije bio organ uprave, nije bio ni sud. Zapravo nikako drugačije se ne može definisati nego posebna institucija dijelom sa međunarodnim karakterom i autoritetom (imunitet članova, diplomatski imunitet stranih članova), uspostavljena dogovorom potpisnica Aneksa 7 kao sastavnog dijela mirovnog sporazuma. Toj instituciji su potpisnice sporazuma dale mandat i neprikosnoveni autoritet da rješava imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica, te taj autoritet nije mogao biti podvrgnut nekoj daljoj kontroli od strane zakonodavne, sudske ili upravne vlasti unutar Bosne i Hercegovine. Zapravo vlasti unutar Bosne i Hercegovine bile su obavezne da provode odluke CRPC kao izvršne odluke koje ne podliježu preispitivanju ni od koga drugog, nego samo od samog CRPC.⁴

Ova institucija nije bila predviđena u Ustavu Bosne i Hercegovine, niti su Ustavom Bosne i Hercegovine ovi poslovi u nadležnosti države. Poslovi povrata imovine, stanarska prava, pitanja naknada za štetu i sl. rješavala su se i rješavaju se i danas propisima entiteta i za ove poslove nadležni su organi uprave i sudovi u entitetima. Kako je CRPC osnovan dokumentom koji je sastavni dio Dejtonskog mirovnog sporazuma, to je jasno da je u samom startu ovaj sistem morao imati vremenski ograničeno trajanje i mehanizme za provođenje odluka.

To će se naravno pokazati kao odlično rješenje u okviru zadatog vremenskog perioda djelovanja CRPC, ali i uzrok problema nastalih nakon prelaska odgovornosti za rad Komisije na Vladu Bosne i Hercegovine⁵, odnosno prelaskom odgovornosti na domaću Komisiju za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica, kako su se to strane potpisnice Aneksa 7 dogovorile potpisujući poseban sporazum o tome.

5. Prestanak rada CRPC

Komisija za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica u kojoj su sudjelovali i međunarodni predstavnici (CRPC) radila je nešto duže na osnovu posebnih sporazuma i sa neizmijenjenim nadležnostima, ali je definitivno prestala sa radom istekom 2003. godine.

Početkom 2004. godine u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj doneseni su zakoni o prenosu i rješavanju neriješenih zahtjeva za vraćanje u posjed stana na kojem postoji stanarsko pravo ili nekretnine u vlasništvu, koji su podneseni Komisiji za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica.⁶ Ovim zakonima reguliše se prijenos spisa i rješavanje zahtjeva za vraćanje u posjed stana na kojem postoji stanarsko pravo i zahtjeva za vraćanje u posjed nekretnine u vlasništvu, koji su podneseni Komisiji za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica, a koje Komisija nije riješila do dana prestanka sa radom.

⁴ U odluci Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu u predmetu Savić koristi termin - CRPC sistem, a ne govori se o CRPC u strukturi BiH - Predmet broj CH/01/8050.

⁵ Termin iz Aneksa 7.

⁶ Zakon o prenosu i rješavanju neriješenih zahtjeva za vraćanje u posjed stana na kojem postoji stanarsko pravo ili nekretnine u vlasništvu koji su podneseni Povjerenstvu za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica Sl. nov. FBiH 6/04, 22/04 i 59/05. Zakon o prenosu i rješavanju neriješenih zahtjeva za povrat stana u posjed u društvenom vlasništvu ili nekretnina u privatnom vlasništvu podnesenih Komisiji za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica Sl. gl. RS 3/04 i 34/04.

Ovdje je vrlo važno naznačiti da je na ovaj način praktično vraćena nadležnost institucijama unutar Bosne i Hercegovine za rješavanje zahtjeva za povrat stanova i nekretnina u skladu sa unutrašnjim uređenjem države. Dakle, donošenjem ovih zakona stavljena je tačka na podnošenje novih zahtjeva Komisiji za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica, te su svi neriješeni zahtjevi dostavljeni nadležnim organima uprave.

Pošto su svi završeni predmeti CRPC predati Arhivu Bosne i Hercegovine, a neriješeni zahtjevi dostavljeni nadležnim organima uprave, šta je ostalo? Ostali su prigovori izjavljeni Komisiji za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica podneseni u skladu sa Pravilnikom o uslovima i postupkom za odlučivanje o zahtjevima za povrat nepokretne imovine raseljenih lica i izbjeglica, prigovori koji su bili blagovremeni a koji nisu riješeni do momenta prestanka rada CRPC. Vrhovni autoritet je prestao da postoji, ali su ostali legalno izjavljeni prigovori. I upravo postojanje ovih predmeta u kojima je postojao neriješen prigovor na odluku Komisije stoji klica svih kasnijih nesporazuma, nesnalaženja, politiziranja i to traje do danas.

Zbog neprikosnovenosti odluka Komisije kako je to utvrđeno Aneksom 7 ovi predmeti i prigovori nisu se mogli prepustiti nadležnim državnim organima entiteta. Oni su se morali završiti u duhu odluka i ovlaštenja iz Aneksa 7. Ali, nikada nija rađena ozbiljna pravna analiza kako završiti ove spise.

6. Imenovanje nove Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica

Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije BiH i Vlada Republike Srpske, da bi prevazišle problem nastao prestankom rada prethodne Komisije, dogovorile su se i potpisale, u skladu sa mogućnostima iz Aneksa 7, Sporazum između BiH, Federacije BiH i Republike Srpske o prenosu nadležnosti i nastavku finansiranja i rada Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica. Sporazum su potpisali predsjednici vlada.⁷

U članu 1 Sporazuma jasno se potpisnici pozivaju na mogućnost utvrđenu čl. XVI Aneksa 7, te utvrđuju da se na ovaj način uređuje postupak prenosa nadležnosti sa Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica na institucije u Bosni i Hercegovini.

Međutim, u članu 1 stav 2 određeno je da će se Sporazum realizovati u skladu sa članom III, tačka 5 Ustava Bosne i Hercegovine kojim se reguliše prenos nadležnosti sa entiteta na Bosnu i Hercegovinu. Pošto se znalo da su preostali spisi zapravo samo odlučivanje o prigovoru na odluku CRPC, postavlja se pitanje zašto je došlo u Sporazumu do pozivanja na odredbe Ustava o prenosu nadležnosti, jer entiteti nisu imali nikakvu mogućnost da preispituju odluku CRPC. Sporazum je utvrdio rješenje koje je bilo problematično već u samom začetku, jer se zapravo radilo o rješavanju blagovremenih prigovora na odluke CRPC, a ne o generalnom prenosu rješavanja pitanja imovine, stanarskih prava i drugih pitanja iz nadležnosti entiteta. Uz to ni novoosnovana domaća Komisija, zapravo nije bila jasno definisana institucija države (nije organ uprave, nije sud). Radilo se i o nekakvom vremenski ograničenom prenosu ovlasti od strane entiteta, što Ustav ne predviđa.

Ovim Sporazumom potpisanim u maju 2004. godine je vrlo jasno utvrđeno i vrijeme trajanja Sporazuma – do kraja 2004. godine. Zašto je utvrđen tako kratak rok trajanja ovog Sporazuma,

⁷ Potpisan 27. maja 2004. i objavljen u Sl. gl. BiH 32/04.

može se samo pretpostaviti. Ako je prethodna Komisija riješila desetine hiljada zahtjeva za povrat imovine (preko 300.000 zahtjeva je riješeno), vjerovatna pretpostavka bila je da bi period od godinu dana bio dovoljan da se riješe preostali prigovori u oko hiljadu spisa.⁸

Moglo se odmah zaključiti da posao neće biti završen, pošto je Sporazum potpisan u maju, sa trajanjem do kraja te godine, a članove Komisije Predsjedništvo BiH je imenovalo krajem godine. Zbog toga su Vijeće ministara BiH i vlade entiteta produžile trajanje Sporazuma do kraja 2005. Međutim, nakon ovog prvog produženja Sporazuma slijedila su produženja Sporazuma do kraja 2006, zatim 2007. godine i posljednji do kraja 2008. godine. Za 2009. godinu Vlada Republike Srpske nije prihvatila produženje Sporazuma, a ni Vijeće ministara BiH nije moglo postići konsenzus o produženju ovog Sporazuma. Praktično, jedino Vlada Federacije podržala je produženje ovog Sporazuma.

Treba još jedanput naglasiti da su kratki rokovi od po godinu dana u kojima je Komisija trebala da završi sve predmete u kojima je traženo preispitivanje ranijih odluka CRPC, utvrđivani kako bi se konačno završio rad Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih i izbjeglih lica. Pri tome, nikada nije vršena nikakva analiza stanja predmeta, nije postojao neki plan gašenja Komisije, niti su postojali prijedlozi koji bi regulisali pravne aspekte prestanka rada.

7. Odluka Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH i njen uticaj na aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine

Na položaj i nadležnosti Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica uspostavljene sporazumom države i entiteta u mnogome je uticala odluka Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH. Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH prilikom razmatranja predmeta Mile Savić protiv Bosne i Hercegovine i FBiH⁹, konstatovala da je prijava podnesena 31. oktobra 2001. godine i da se odnosi na zahtjev za povrat stana na kojem postoji stanarsko pravo.

U upravnom postupku vođenom prije podnošenja aplikacije CRPCu, podnosilac zahtjeva je odbijen za povrat stana, jer se nije radilo o izbjeglici, nego aktivnom vojnom licu. Međutim, CRPC je povodom podnešenog zahtjeva donio odluku o povratu stana M. Saviću, nosiocu stanarskog prava.

U zahtjevu za preispitivanje odluke CRPC (zahtjev podnešen od strane Federalnog ministarstva odbrane i od strane novog korisnika stana – dakle ovlaštenih predlagača koji su imali pravni interes), nova domaća Komisija za imovinske zahtjeve raseljenih lica (tijelo formirano na osnovu sporazuma Vijeća ministara i vlada entiteta), prihvatilo je zahtjev za preispitivanje odluke i poništilo prethodnu odluku CRPC. Zainteresovani nosilac stanarskog prava, obratio se zatim Komisiji za ljudska prava.

⁸ Potpisnici Sporazuma bili su saglasni da će se po zahtjevima za ponovno razmatranje odluka Komisije rješavati u skladu sa odredbama Pravilnika CRPCa, koje nisu u suprotnosti sa odredbama važećih zakona u Bosni i Hercegovini. Regulisano je da će odluke Komisije donesene po zahtjevima za ponovno razmatranje biti konačne i obavezujuće, na njih se neće moći uložiti žalba i imat će isto pravno dejstvo kod nadležnih organa kao i prethodne odluke Komisije. Kao što je to određeno u članu XVI Aneksa 7 Mirovnog sporazuma i Sporazumom o produžetku mandata, finansiranje rada Komisije bilo je iz budžeta institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.

⁹ Predmet br. CH/01- 8051 Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH.

Odluka Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu u predmetu Savić vrlo je bitna radi razumijevanja pravnog statusa domaćeg CRPC. U Odluci se konstatuje da je, s jedne strane, došlo do pravne praznine ukidanjem CRPC-sistema krajem 2003. godine, a s druge strane, nisu riješeni svi blagovremeno podnijeti zahtjevi za preispitivanje „prvostepenih“ odluka CRPC. U Odluci se zatim konstatuje da je prenosom nadležnosti na domaće organe, Bosna i Hercegovina postala odgovorna za postupanje po zahtjevima za preispitivanje blagovremeno podnesenih prigovora na odluke CRPC nakon 27. maja 2004. godine (datum potpisivanja sporazuma Vijeća ministara i vlada entiteta).

Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH, u svojoj odluci dalje navodi, da ni Aneks 7, niti drugi pravni akti, ne nameću državi daljnju obavezu u pogledu donošenja zakona ili sličnih akata, jer prenos nadležnosti sa međunarodnog tijela na domaće odnosio se samo na prenos u institucionalnom smislu. Dakle, domaći CRPC dužan je poštovati Aneks 7, što ne isključuje primjenu zakona na nižem administrativnom nivou, koji su u skladu sa ovim Aneksom (prije svega misli se na Zakon o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima i Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo).

Dakle, prema shvatanju iznesenom u pomenutoj odluci o meritumu, onog trenutka kada se desio institucionalni prenos na organe Bosne i Hercegovine, uspostavljena je obaveza poštovanja zakona i drugih propisa unutar države.

U odluci se posebno elaborira činjenica koja se odnosi na nezavisnost domaćeg CRPC. Konstatuje da su članovi domaćeg CRPC osobe koje ovaj posao privremeno i povremeno rade. Radi se o državnim službenicima koji su istovremeno i članovi Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i ovo njihovo svojstvo zapravo karakteriše domaći CRPC kao „upravni organ“.

Ovakvo svojstvo domaćeg CRPC podrazumijeva obavezu države da podnosiocu prijave mora dati mogućnost pristupa barem jednoj instanci koja ispunjava kriterije nezavisnog tribunala – suda. Kako ovakav pravni lijek nije bio dostupan na odluke domaćeg CRPC prema zakonskoj regulativi države, Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH je zaključila da je došlo do kršenja člana 6 stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Odlukom o prihvatljivosti u meritumu, pored toga što je utvrđeno da je prekršeno pravo podnosioca prijave prema čl. 6 st. 1 Evropske konvencije, određene su i mjere tako što je naređeno Bosni i Hercegovini da u roku od 6 mjeseci, izmjeni Sporazum između Bosne i Hercegovine, Federacije BiH i Republike Srpske o prenosu nadležnosti i nastavku finansiranja i rada Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica u skladu sa članom XVI Aneksa 7, kao i sve druge opšte akte relevantne za odlučivanje Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica, kako bi bili u saglasnosti sa ovom Odlukom. Istovremeno, naređeno je Bosni i Hercegovini da omogući podnosiocu prijave pokretanje upravnog spora protiv odluke Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica.

Odluka o prihvatljivosti u meritumu donesena je 7. septembra 2005. godine. Bosna i Hercegovina je ispoštovala samo obavezu koja se odnosi na mogućnost pokretanja upravnog spora pred Sudom Bosne i Hercegovine.¹⁰

¹⁰ Izmjenama Zakona o upravnim sporovima izvršenim 2007. godine, omogućeno je pokretanje upravnog spora na konačna rješenja Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba.

Druga obaveza Bosne i Hercegovine iz Odluke o prihvatljivosti za usklađivanje Sporazuma o prenosu nadležnosti i nastavku finansiranja i rada Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica sa članom XVI Aneksa 7, nikada nije ispoštovana. Iako je Sporazum produžavan i za 2005, 2006, 2007 i 2008. godinu samo se produžavalo trajanje rada i finansiranja domaćeg CRPC na po godinu dana, ali pravno statusno definisanje, zapravo nikada nije provedeno, nikada nisu u institucijama BiH usvojeni akti relevantni za odlučivanje i rad Komisije.

Nastupila je situacija, gdje je zaista vrlo teško naći izlaz koji bi zadovoljio kriterij sistemskog rješenja, rješenja usklađenog sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Sklapanjem sporazuma BiH i entiteta o uspostavi novog CRPC sa svim ovlastima prethodnog CRPC i imenovanjem članova od strane Predsjedništva, bila je zapravo uspostava domaće institucije koja je imala karakteristike organa uprave, samo karakteristike, ali ne i formu organa uprave na šta je s pravom ukazala Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH kada je naložila Bosni i Hercegovini da uspostavi djelotvoran pravni lijek na odluke domaćeg CRPC. Prema propisima Bosne i Hercegovine organi uprave osnivaju se zakonom i postaju institucije BiH, a domaći CRPC osnovan je sporazumom i zapravo je bio kvazi institucija osnovana na godinu dana i institucija kojoj je životni vijek produžavan još četiri puta na po godinu dana. U ovom periodu domaći CRPC donosio je odluke o preispitivanju odluka međunarodnog CRPC, po pravilima koje je donio međunarodni CRPC¹¹, pokušavajući za sebe obezbijediti identičan pravni položaj i autoritet utvrđen Aneksom 7 za međunarodni CRPC. To naravno nije moguće i osporeno je već pomenutom odlukom iz septembra 2005. godine.

Uvođenjem upravnog spora i sudske kontrole nad donesenim aktima, nije se više moglo govoriti o neprikosnovenosti CRPC odluka. Zapravo, potrebno je posebno sagledati da li je uopšte postojala mogućnost da Sud BiH odlučuje u upravnom sporu povodom odluka za koje se ne može sa sigurnošću tvrditi da su upravni akti i da su donesene na osnovu propisa Bosne i Hercegovine. Pokrenuto je više od 300 upravnih sporova i spisi se nalaze na Sudu BiH, a tužbe se ne rješavaju jer tužena strana više ne postoji, a nijedna institucija BiH ne može se identifikovati kao pravni sljednik, osim eventualno Vijeće ministara BiH.

S druge strane Ustavni sud BiH u predmetu AP 2264/07, odbacio je kao nedopuštenu apelaciju Siniše Stanisavljevića podnesenu protiv odluke Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica, zbog nenadležnosti Ustavnog suda BiH za odlučivanje. U obrazloženju odluke navodi se da je CRPC institucija koja je uspostavljena Aneksom 7 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, te da Ustav BiH – Aneks 4 je sastavni dio Sporazuma. Iz same strukture Sporazuma proizilazi da su aneksi istog karaktera i tvorcima aneksa nije bila namjera da dođe do bilo kakvog sukoba ili mogućnosti spora između pojedinih aneksa koji su njime uspostavljeni. Ustavni sud ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu BiH, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u BiH. Ustavni sud je zaključio da se CRPC ne može smatrati sudom u BiH i da Ustavni sud nije dužan da preispituje njene odluke, jer CRPC vrši svoje funkcije izvan standardne sudske strukture u BiH.¹²

¹¹ Čak je i mijenjao Pravila Međunarodnog CRPC, što nije objavljeno u službenim glasilima.

¹² Odluka AP 2264/07 u kojoj se Sud poziva na dosadašnju praksu izraženu u odlukama U-21/01, Sl. gl. BiH 25/01 i odluka broj AP 2633/05 od 12. aprila 2006.

8. Upravni spor

Šta znači uspostavljena mogućnost vođenja upravnog spora u odnosu na odluke međunarodnog CRPC, čije odluke po samom Aneksu 7 nisu podložne preispitivanju od strane nekog drugog tijela? Kako će Sud BiH presuditi po odluci po prigovoru, a da istovremeno ne preispituje ispravnost prve odluke CRPC? Kako donijeti presudu u upravnom sporu kada ne postoje procesni i materijalni zakon na osnovu kojih je domaći CRPC radio. Otvaraju se i mnoga druga pitanja o mogućim odlukama suda (spor pune jurisdikcije koji može promijeniti odluku međunarodnog CRPC i sl.), kako uzeti za osnovu sporazum o osnivanju domaćeg CRPC i dr.¹³

Zakon o upravnim sporovima u svom prvom članu utvrđuje da se u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti pojedinačnih i općih konačnih upravnih akata donesenih na osnovu zakona pri vršenju javnih funkcija institucija Bosne i Hercegovine kojim se rješava o pravima i obavezama građana i pravnih lica. CRPC nije institucija u skladu sa Ustavom, CRPC ne odlučuje na osnovu zakona i pitanje je da li se na ovakav način, mimo sporazuma o uspostavi Komisije i mimo Aneksa 7 moglo uvesti preispitivanje u upravnom sporu. Da je postupljeno u cijelosti po nalogu Ustavnog suda morao se promijeniti sporazum, uspostaviti institucija u skladu sa Ustavom, normativno regulisati problem, pa onda omogućiti upravni spor.

Isto tako, prestankom važenja sporazuma vlada entiteta i Vijeća ministara BiH, prestala je da postoji Komisija za imovinske zahtjeve protiv čijih odluka je pokrenuto oko 300 upravnih sporova. Dakle, ne postoji tužena strana i već više godina se jednostavno ne daju odgovori na tužbu i Sud BiH ne rješava pokrenute sporove. Nepostojanje tužene strane i nepostojanje nadležne institucije BiH koji bi mogao preuzeti pravno sljedništvo, odgovornost u smislu Aneksa 7 je zapravo na Vijeću ministara BiH.

9. Pravne posljedice prestanka rada Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica

Domaći CRPC i formalno ne postoji od 1. januara 2009. godine. Neproduženje sporazuma, te sistemsko nerješavanje problema, dovodi u krajnjoj konsekvenci do narušavanja ljudskih prava, koje obuhvata i pravo na vremenski razuman rok za rješavanje zahtjeva, pravo na efikasan pravni lijek. Sud Bosne i Hercegovine već duži period zahtijeva od Vijeća ministara BiH da se odredi o pravnom sljedniku CRPC, jer taj pravni sljednik je zapravo tužena strana u upravnom sporu. Upravo iz tih razloga ponovo se vraćamo na Aneks 7 i čl. XVI koji utvrđuje da po prestanku rada CRPC, odgovornost prelazi na Vladu BiH, s tim što se po već iznesenom shvatanju Ustavnog suda BiH, u osnovi radi o prelasku odgovornosti na domaće organe vlasti.

Odgovornost domaćih vlasti ispoštovana je u velikoj mjeri donošenjem zakona o preuzimanju neriješenih predmeta CRPC u entitetima. Problem je bio i ostao u spisima gdje je odluka donesena, legalan prigovor nije riješen i nema ko da taj prigovor riješi. Iako je broj tih spisa relativno mali (oko 700), on je uveo institucije i BiH u problem iz kojeg se još uvijek ne vidi izlaz.

¹³ Zakon o upravnim sporovima je izmijenjen, ali ne i sporazum vlada entiteta i Vijeća ministara BiH. Formalnopravno gledajući može se vidjeti da je jedna strana u sporazumu izmjenama Zakona o upravnim sporovima, jednostrano promijenila odredbe iz Sporazuma o nemogućnosti preispitivanja odluka Komisije uspostavljene Sporazumom.

Vijeće ministara je u 2011. godini zaključilo da se ponovo sklopi sporazum sa entitetima i uspostavi domaći CRPC. Prijedlog sporazuma poslan je entitetima, ali se osnovna pitanja koja je postavio i Ustavni sud pri tome nisu niti načeta.

Potrebno je napomenuti da su OHR, OSCE i UNHCR uputili pismo predsjedavajućem Vijeću ministara¹⁴ kojim je izražena zabrinutost zbog kontinuiranog nedostatka napretka u rješavanju neriješenih predmeta u nadležnosti Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica (CRPC) nakon njenog okončanja mandata. Pismo na neki način otkriva činjenicu da se ni međunarodne organizacije nisu ovim pitanjem analitički bavile, niti pokušale da predlože neko adekvatnije rješenje ili bar uputi neka sugestija.

10. Prijedlog rješenja?

Najjednostavnije je napraviti novi sporazum vlada entiteta i Vijeća ministara BiH i završiti preostale predmete. Međutim, novi sporazum ne bi mogao biti postavljen na istim osnovama kao i prethodni sporazumi. Kako ovakav način rješavanja ne daje odgovor o statusu uspostavljenog tijela, pitanje je da li je ovakvo opredjeljenje i dobro.

Neobična pravna situacija možda traži i neobična, ali efikasna rješenja. Radi se o nekoliko stotina spisa, nakon čega se na ovaj problem više ne bi trebalo vraćati. Zbog toga bi moguće rješenje bilo da o svim blagovremenim i ovlaštenim prigovorima na odluke međunarodnog CRPC, konačnu odluku donese Sud BiH. Ovakvo rješenje zahtijeva odgovarajući zakon usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH. Time bi se zadovoljilo nekoliko bitnih pretpostavki:

- o prigovoru bi odlučivao sud, i na taj način bio bi ispunjen neophodan uslov - postojala bi odluka nezavisnog tribunala,
- o prigovoru bi se odlučivalo na osnovu zakona, te bi odluka bila donesena na osnovu domaćeg propisa,
- odluku bi donijela institucija BiH, što bi čitav problem definitivno smjestilo unutar pravnog sistema BiH,
- zakonom bi se utvrdilo da se odlučuje o prigovorima izjavljenim na odluke CRPC koji je bio uspostavljen Aneksom 7,
- sud bi na osnovu zakona preuzeo ulogu CRPC da odluči po prigovorima i ne bi spise mogao vraćati na ponovni postupak (nema kome). Dakle, Sud BiH bi morao donijeti konačnu odluku protiv koje se više ne bi mogli podnositi redovni pravni lijekovi.

Ovim prijedlozima može se mnogo toga prigovoriti, mogu se dati i drugačiji prijedlozi i to bi bilo dobro, jer bi se otvorila suštinska i stručna rasprava. Ovako ostaje utisak nerazumijevanja problema, što onda neminovno vodi u politizaciju struke.

¹⁴ Pismo od 4. februara 2010. godine (izvor pismo nije objavljeno, nalazi se u dokumentaciji Vijeća ministara).

Rezime

Ustav Bosne i Hercegovine postavio je strukturu države u kojoj je jasno naznačeno šta su nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, te po principu negativne nadležnosti odredio da sve što nije u nadležnosti države u nadležnosti je entiteta.

Međutim, Aneksom 7 Dejtonskog mirovnog sporazuma uspostavljena je Komisija za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica (CRPC), koja je bila neprikosnoven autoritet za povrat imovine i stanarskih prava raseljenim i izbjeglim licima i svim drugim kojima je imovina nezakonito oduzeta tokog trajanja rata u Bosni i Hercegovini. Komisija nije radila na osnovu propisa i zakona Bosne i Hercegovine, nego na osnovu vlastitih pravila. Odluke CRPC nisu se mogle preispitivati od strane bilo koje institucije u Bosni i Hercegovini. Samo je CRPC, po prigovoru zainteresovane strane ili po službenoj dužnosti, mogao preispitati vlastitu odluku. Ovo tijelo koje je imalo međunarodni karakter i čiji su članovi imali imunitet, imalo je ograničeno vrijeme trajanja mandata i u tom vremenu riješili su preko 300.000 zahtjeva pri čemu je vraćeno više od 95% oduzete ili zaposjednute imovine.

Kada je prestao mandat međunarodnog CRPC, zakonima entiteta svi neriješeni zahtjevi dostavljeni su nadležnim organima uprave u entitetima i oni su se rješavali u skladu sa propisima entiteta. Međutim, poslije gašenja CRPC ostalo je oko 700 zahtjeva na koje je blagovremeno izjavljen prigovor od strane zainteresovanih lica, ali zbog neprikosnovenosti odluka CRPC i zabrane njihovog preispitivanja, o prigovorima nije imao ko da odluči.

Da bi se problem prevazišao, sporazumom vlada entiteta i Vijeća ministara formirana je „domaća Komisija za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica koja je trebala u vrlo kratkom roku da riješi izjavljene prigovore. Prvi sporazum usvojen je 2004. godine, a zatim je sve do 2009. godine produžavan na po godinu dana.

Poslije jedne odluke „domaćeg CRPC“, Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH, naložila je Bosni i Hercegovini da na ove odluke mora se dozvoliti vođenje upravnog spora, a sporazum o formiranju komisije urediti kao domaći propis. Zakon o upravnim sporovima je promijenjen i omogućeno je vođenje upravnog spora, što je odmah otvorilo problem karaktera donesenih odluka (da li se radi o upravnim aktima) i što je u osnovi uspostavilo mogućnost preispitivanja odluke „međunarodnog“ CRPC, što po Aneksu 7 nije moguće. S druge strane, Ustavni sud je odbio apelacije na odluke CRPC smatrajući da se ne radi o problematici iz Ustava BiH.

Neprodužavanjem sporazuma o osnivanju „domaćeg CRPC“ nestala je i tužena strana u pokrenutom upravnom sporu. Stranke i spisi i institucije Bosne i Hercegovine našle su se u poziciji u kojoj godinama nije izvršena analiza nastalog pravnog i institucionalnog problema, pa samim tim nisu ponuđena ni korektna rješenja.

Ovaj rad predstavlja pokušaj da se nađe izlaz iz paradoksalne situacije – BiH je odgovorna, ali nije nadležna, entiteti su nadležni, ali ne i za spise o kojima je odluku donio međunarodni CRPC, spisi se moraju riješiti u skladu sa domaćim propisima, ali te propise ne može donijeti država, može se voditi upravni spor, ali se ne zna karakter donesenog akta po prigovoru, ne može preispitivati prvostepena odluka, ali se može sudski preispitivati odluka donesena po prigovoru.