

*Др Слободанка Констијанџиновић Вилић<sup>1</sup>*

## ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ПОЛОЖАЈА ИЗБЕГЛИЦА

Апстракт

*У раду је указано на значај правног регулисања положаја избеглица на међународном плану и у оквиру националних законодавстава појединих земаља. Посебно је указано на правно регулисање положаја избеглица према законским прописима донетим у СР Југославији, као и на могућности и тешкоће у фактичком остваривању појединих права. Једна од последица распада СФРЈ и рата на њеним просторима је избеглиштво са низом специфичности. Становништво, које је после завршетка Другог светског рата живело у оквирима јединствене државе, морало је да услед грађанског рата, националних и етничких разлога напусти своје боравиште и потражи уточиште у СР Југославији. Сложеност економских, социјалних и политичких прилика у СР Југославији у великој мери је утицала на правно регулисање положаја избеглица. Правни прописи су решили најбитнија питања везана за статус, држављанство, имовину, рад, социјалну заштиту. Међутим, остало је још много недоумица у правној регулативи и практичној примени.*

**Кључне речи:** *избеглица, декларација, конвенција, држављанство, имовина, сјамбено право.*

1. Велики пораст броја избеглица у свету после Другог светског рата утицао је да се правно регулисање положаја избеглица изврши најпре на међународном плану, а затим и у оквиру националних законодавстава појединих земаља. Узроци повећања броја избеглица су различити: грађански ратови, оружани сукоби, прогони на расној, националној или верској основи, грубо кршење људских права, демографске и економске промене итд. У Африци су се одиграли масовни егзодуси из Бурундије, Чада, Етиопије, Еритреје, Либерије, Мауританије, Мозамбика, Сенегала, Сомалије, Судана, Уганде и Јужне Африке. У Азији је пет милиона Авганистанаца и преко милион Индокинеза побегло у суседне земље, док је триста хиљада Камбоџанаца живело дуж тајванско-камбо-

<sup>1</sup> ванредна професорка Правног факултета у Нишу

цанске границе. Много је људи побегло из Шри Ланке и Либана. Ирачко-ирански рат, који је трајао осам година, узрок је великог броја избеглица из ових земаља. У Европи су се масовни егзодуси дешавали из Бугарске (око 320.000 Бугара турског етничког порекла прешло је турску границу непосредно после уласка Курда у Турску из Ирака), Пољске, Румуније и СССР-а. Према постојећим подацима 1983. г. 70.000, 1986. 200.000 а 1988. 240.000 људи из Азије, са Блиског Истока, Африке и других земаља у развоју долази у Европу тражећи азил. Данас у свету има око 15 милиона избеглица. Половина од 15 милиона светских избеглица су деца, четвртина су жене, много је и старих особа.<sup>2</sup>

Рат на просторима СФРЈ и разбијање до тада јединствене државе представљају основне разлоге покретање великог таласа избеглиштва почев од 1990. Високи комесеријат УН за избеглице (УНХЦР) објавио је 1995. г. да се од 15 милиона избеглица у свету, око 2,5 милиона налази на просторима претходне Југославије. Међутим, упркос бројним пописима избеглица, евиденцијама, студијама и истраживањима, још увек није познат тачан број избеглих, прогнаних и раселјених лица која су се привремено или стално за протеклих седам година настанили на територији СР Југославије. Први талас избеглица дошао је у Србију и Црну Гору из других југословенских република пре њиховог званичног одвајања 1990. г. То су били студенти, војна лица са породицама и други који су имали могућности да себи обезбеде смештај. На основу држављанства СФРЈ, које је тада још увек постојало, ова лица су успела да добију личне карте и легализују статус грађана СР Југославије. Овај први избеглички талас обухвата и долазак источнославонских Срба од марта 1991., као и становника српске националности из већих градова Хрватске и Словеније после усвајања Декларације о независности Словеније и Хрватске јуна 1991.

Друга миграција избеглица починје у новембру 1991. г. када у Србију долази становништво из Западне Славоније протерано углавном из сеоских населја у општинама Пакрац, Дарувар, Грубишино Поље, Подравска Слатина, Вировитица, Ораховица, Славонска Пожега, Нова Градишка.

Масовнија избегличка кретања настају од априла 1992. када је почео рат у Босни и Херцеговини и настављају се после хрватске војне акције "Бљесак" на Западни део Славоније у мају 1995.

---

<sup>2</sup> *Избеглице и лица која траже азил, Југословенски Црвени Крст и Институт за социјалну политику, Лига друштвава Црвеног крста и Црвеног полумесеца Женева, Београд, 1993, с. 6.*

Услед прогона Срба из Крајине у августу 1995., после хрватске војне акције "Олуја", у Србију је за неколико дана стигло око 250.000 Срба из Далмације, Лике, Кордуна и Баније. Овај последњи талас избеглица разликује се од претходних не само по великом броју људи који је изненада и непредвиђено напустио своје пребивалиште, већ и по њиховом потпуном осиромашењу. Бежећи од ратне опасности Срби из Крајине су понели само најнужније ствари које су стале у аутомобили или трактор а многи нису ништа понели од имовине. Њихово путовање до Србије трајало је више дана, било је пуно траума, неизвесности и несигурности у погледу прихватања, смештаја, пружања најосновније хуманитарне и медицинске помоћи. Осим тога, Крајишници нису добили статус "избеглица" већ "прогнаника", што је, поред осталог, значило да нису имали право на личне документе и право на рад. Влада Републике Србије 8.11.1995. донела посебну Уредбу о начину збрињавања прогнаних лица да би се нагласила разлика у начину и околностима под којима су ова лица дошла у СР Југославију у односу на остале избеглице, али су статусно изједначене категорије "избеглица" и "прогнаника".

Попис избеглица у СР Југославији, који је трајао од 16.4. до 30.5.1996., заједно су спровели Високи Комесеријат УН за избеглице и Републички Комесеријат Србије и Црне Горе. Попис ратом угрожених лица обухватио је 617.700 лица, од којих 537.937 према међународном праву и одредбама Закона о избеглицама имају статус избеглице или прогнаног лица и 79.700 лица која су због рата избегла у Србију, а према међународном праву немају статус избеглице или прогнаног лица. Од 537.937 избеглица на подручју Републике Србије 232.944 их је дошло из Босне и Херцеговине, од тога из Републике Српске 47.909. Из Републике Хрватске дошло је укупно 290.667 лица. Статус прогнаника, лица која су са овог подручја дошла после 5.8.1995. има 189.000 лица. Највише избеглица и прогнаних лица остао је у Војводини 229.811 или 42,7%, у Београду 140.662 или 26,1%, у средишњој Србији без Београда 148.367 или 27,6% и на Косову и Метохији 19.097 или 3,6% од укупног броја избеглих и прогнаних лица.<sup>3</sup>

2. Основни извори међународног права о положају и статусу избеглица су међународни документи: Универзална Деклара-

---

<sup>3</sup> Travar, J.: *Актуелна питања остваривања и заштите права избеглица, Правна заштита избеглица, Swiss Disaster Relief Unit, Удружење правника Србије, Београд, 1977., с. 105, 106.*

ција о људским правима (1948), Конвенција о статусу избеглица (1951) и Протокол о статусу избеглица (1967).

Декларација о људским правима садржи корпус основних основних људских права (право на живот, слободу мисли, савести, вероисповести, личну сигурност), забрањује сваки облик тортуре, окрутан или понижавајући третман или кажњавање, унижавање личности пред законом. У Декларацији се наводе политичка, грађанска, економска, социјална и културна права, али и права везана за избеглице. Прописано је да свако има право на слободу кретања и боравишта унутар граница сваке државе, право да напусти територију било које земље укључујући и сопствену и да се врати у своју земљу, као и право да у другим земљама тражи и ужива азил од прогона (чл. 14). Један од узрока настанка избеглиштва свакако је непоштовање и кршење основних људских права која Декларација прописује. Због тога се рад на заштити избеглица у земљи пријема, као и остваривање услова за њихов повратак у земље које су били приморани да напусте, не може замислити без обезбеђења услова за примену и поштовање основних људских права. Високи Комесеријат УН за избеглице (УНХЦР), поред осталих задатака, треба да се стара о поштовању људских права избеглица како у земљама пријема тако и у земљама њиховог порекла после добровољне репатријације.

Конвенција о статусу избеглица донета је у Женеви 28.7.1951. Ова Конвенција је основни и најзначајнији међународно-правни документ који регулише статусна питања и права избеглица, ревидира раније међународне прописе и кодификује их у циљу проширивања међународно-правних одредби везаних за избегличка права. У Општим одредбама Конвенције дефинише се појам избеглице на тај начин што се предвиђа примена Конвенције на свако лице *"које се услед догађаја насталих пре 1.1.1951. г. и бојећи се да ће бити прогоњено због своје расе, своје вере, своје националности, своје припадности некој социјалној групи или својих политичких мишљења, нађе изван земље чије држављанство оно има и које не жели или, због тог страха, неће да тражи заштиту те земље, или које, ако нема држављанства а налази се изван земље у којој је имало своје место боравка услед таквих догађаја, не може или, због страха, не жели да се у њу врати"*. Конвенција даље регулише правни положај избеглица (лични статус, покретна и непокретна имовина, интелектуална и индустријска својина, права удруживања, право пријављивања пред судом), лукративна запослења (плаћене професије, неплаћене професије, слободне професије), благостање (рационарање, стан, опште образовање, јавна

помоћ, радно законодавство и социјално осигурање), административне мере (административна помоћ, слобода кретања, исправе о идентитету, путне исправе, фискалне обавезе, трансфер имовине, избеглице које бесправно бораве у земљи пријема, протеривање, забрана протеривања и одбијања, натурализација). У Конвенцији је утврђена обавеза држава потписница да пружи заштиту избеглицима које се налазе на њиховој територији. У Завршном акту Конференције опуномоћеника УН о статусу избеглих лица и лица без држављанства (апатрида) којим се ратификује Конвенција о статусу избеглица, препоручено је владама да предузму мере које су потребне да се заштити породица избеглица и нарочито: 1. да се осигура одржавање јединства породице избеглице, нарочито у случају кад глава породице испуњава услове који се захтевају за његов пријем у неку земљу, 2. да се обезбеди заштита малолетних избеглица, нарочито усамљене деце и девојака посебно у погледу старатељства и усвајања.

Конвенција о статусу избеглица, према дефиницији лица које се сматра избеглицом, ограничила је своју примену само на она лица која су постала избеглице услед догађаја пре првог јануара 1951. г. Међутим, како је и после тог датума долазило до избеглиштва неопходно је било изједначити положај ранијих и нових избеглица. Због тога је 31.1.1967. у Њујорку усвојен Протокол о статусу избеглица који нема временска ограничења.

Поред опште обавезе коју има сваки избеглица да се повињује законима и прописима земље пријема, као и мерама за одржавање јавног реда, према Конвенцији о статусу избеглица и Протоколу као основна права избеглица установљена су:

- право да не буде враћен у земљу порекла (Забрана протеривања и одбијања - чл. 33 Конвенције),
- право на путну исправу и друга права прописана међународним правом (чл. 5 и 28 Конвенције),
- право на тренутну помоћ или мере заштите уколико је то неопходно (чл. 20,21,22,23,24 Конвенције),
- право на слободу кретања и избор места боравка (чл. 26 Конвенције),
- помоћ у налажењу трајнијег решења (добровољна репатријација или локална интеграција, односно пресељење у трећу земљу).

Особе које су приморане да напусте своју земљу услед међународног или грађанског ратног сукоба заштићене су Женевском конвенцијом из 1949. г. и Протоколом из 1977. г. У ситуацији стране војне интервенције и окупације целе или једног дела др-

жаве признавање статуса избеглице везује се за могућност да лице које тражи статус избеглице може да образложи "оправдан страх да ће бити прогоњено" на окупираној територији из разлога које Конвенција наводи и да притом није у могућности да се стави под заштиту своје влада ако таква заштита може бити ефикасна.

3. У правној пракси СР Југославије обезбеђен је континуитет у примени међународних уговора које је прихватила СФРЈ. То значи да су у законске прописе, уредбе и друге подзаконске акте о правима, збрињавању и заштити избеглица уграђени принципи и стандарди о статусу избеглица садржани о Конвенцији о статусу избеглица из 1951. и Протоколу о статусу избеглица из 1957. г., које је СФРЈ ратификовала Посебном Уредбом о ратификацији Конвенције о статусу избеглица из 1951. и Завршним актом Конференције опуномоћеника Уједињених нација о статусу избеглица из 1959. г.

Одлазак у избеглиштво доводи до прекида континуитета у остваривању права и извршавању обавеза, напушта се радни однос, оставља се непокретна и покретна имовина, престаје коришћења права стечених радом у држави порекла и док трају узроци избеглиштва ретко долази до рестаурације изгубљених права. Процес обесправљивања избеглица започео одласком у избеглиштво даље се наставља током избеглиштва, да би на крају избеглиштва, које се завршава било њиховим повратком у земљу порекла (репатријација и реинтеграција) или интеграцијом у земљу прихвата, дошло само до делимичног обештећења и враћања изгубљених права. С обзиром ове на фактичке и правне последице одласка у избеглиштво, веома је значајно како је регулисан правни положај избеглица у земљи пријема. Када су почев од 1990. г. избеглице почеле да долазе на територију Србије и Црне Горе нису постојали законски и подзаконски прописи о њиховим правима и обавезама. Закон о избеглицама Републике Србије, донет априла 1992. (објављен у "Службеном гласнику РС бр. 18/92), регулисао је правни положај и заштиту избеглица у Србији предвиђајући да су избеглице "Срби и грађани других националности који су услед притиска хрватске власти или власти у другим републикама, претње геноцидом, као и прогона и дискриминација због њихове верске и националне припадности или политичких уверења, били принуђени да напусте своја пребивалишта у тим републикама и избегну на територију Републике Србије" (чл. 1 Закона). Овим лицима се, како Закон даље прописује, обезбеђује збрињавање ради задовољавања њихових основних животних потреба и омогућавања социјалне сигурности. Збрињавање обухвата организовани

прихват, привремени смештај, помоћ у исхрани, одговарајућу здравствену заштиту и материјалну и другу помоћ. Према чл. 4 Закона Република Србија обезбеђује колективну заштиту личних, имовинских и других права и слобода избеглица и обезбеђује им међународну правну заштиту на начин који је утврђен за њене грађане.

Одредбама Закона о избеглицама одређена је надлежност Комесеријата за избеглице (чл. 5 - 8), начин обезбеђивања средстава за збрињавање избеглица (чл. 9, 10), начин евидентирања података о идентификовању избеглице, чланова његове породице, имовине и њеног стања, података о пребивалишту, као и других података од значаја за остваривање права утврђених законом (чл. 11), издавање избегличких легитимација (чл. 14, 15), умањивање или престанак материјалне или друге помоћи у збрињавању (чл. 16), престанак права на збрињавање и других права утврђених законом (чл. 17, 18).

Социјални положај избеглица приближно је изједначен са положајем грађана Републике Србије признавањем права на запошљавање и школовање и утврђивањем војне и радне обавезе под истим условима који важе за грађане Републике Србије (чл. 2). Закон такође предвиђа да избеглици престаје право на збрињавање кад се запосли на неодређено време (чл. 17 ст. 1 тач. 2), а уколико се избеглици обезбеди привремено запослење може се умањити материјална или друга помоћ у збрињавању до истека рока у коме је био запослен, односно до истека времена за које му је било обезбеђено запослење (чл. 16 ст. 1 тач. 1).<sup>4</sup>

Непосредно после усвајања Закона о избеглицама, Влада Републике Србије усвојила је Уредбу о збрињавању избеглица Републике Србије (објављена у Службеном гласнику Републике

---

<sup>4</sup> *Треба скренути пажњу да је практична примена одредбе чл. 17 Закона о избеглицама (услови за престанак права на збрињавање) изазвала велику недоумицу оних лица према којима је донето решење о престанку права на привремени смештај. Најиме, почев од фебруара 1998. г. па надаље Комесеријат за избеглице Републике Србије донео је велики број решења о престанку права на збрињавање у колективном смештају. После доношења ових решења уследио је велики број жалби. Подносиоци жалби сматрају да у њиховом случају нису испуњени услови из чл. 17 поменутог Закона. Комесеријат за избеглице РС јасно је истакао да право боравка у колективним цевтрима неће изгубити само: лица на редовном школовању, лица до 18 година, лица изнад 60 година ако им је просек примања мањи од просека примања запослених у Србији, трајно хендикецирана лица и њихови пратиоци, лица на болничком третману, труднице и мајке са децом до три године старости.*

Србије бр. 20/92, 70/93, 105/93 и 8/94). Уредбом се уређује начин и обим пружања помоћи у збрињавању избеглица које обављају Комесеријат за избеглице, други државни органи и посебне организације, органи општина, града Београда и других аутономних покрајина, Црвени Крст, хуманитарне, верске и друге организације и грађани у складу са законом (чл. 1 Уредбе). Даље одредбе Уредбе односе се на одређивање начина пружања помоћи у збрињавању избеглица и навођење видова збрињавања избеглица. Као видови збрињавања избеглица наведени су: смештај и материјална помоћ, здравствена заштита и помоћ у образовању. За избеглице су обезбеђени поједини видови социјалне заштите на тај начин што Уредба предвиђа могућност смештаја старих избеглица у установе социјалне заштите на предлог центара за социјални рад, као и могућност повремениг пружања материјалне помоћи избеглицама у храни, одећи, обући и средствима за личну хигијену, а за неопходне потребе и у новцу или у новчаним боновима (чл. 7 и 8). Према чл. 6 Уредбе смештај са исхраном може се обезбедити избеглицама код родбине, пријатеља, других грађана у домаћинствима или објектима у својини грађана, а, уколико то није могуће, по налогу Комесеријата обезбеђује се смештај са исхраном у објектима колективног смештаја (одмаралиште, опоравилиште, камп, хотел и сл.).

Уколико су услови за збрињавање избеглица посебно неповољни (смештај у породице слабог материјалног стања, смештај ван породице и сл.) постоји могућност обезбеђивања додатне помоћи избеглицама такође је предвиђена Уредбом у чл. 9 ст. 3. Посебан вид помоћи одређен Уредбом представља додатна новчана помоћ избеглицама мајкама са децом до једне године старости. Висина новчане помоћи у месечном износу према чл. 10 Уредбе износила је 15% од *просечне* зараде по запосленом у Републици за претходни месец. Изменама Уредбе из септембра 1993. г. утврђено је да за време примене економских санкција новчана помоћ износи 15% од *минималне* зараде за месец за који се врши исплата, док измене Уредбе из децембра 1993. повећавају тај износ на 25%.

Здравствена заштита избеглица детаљно је регулисана чл. 12 Уредбе. Као начини остваривања здравствене заштите наведени су: а) примена превентивних мера и акција, укључујући мере хигијенско епидемиолошке заштите, б) пружање хитне медицинске помоћи у здравственој установи, стану или другом објекту смештаја, в) потпуна здравствена заштита жена за време трудноће и порођаја, г) лекарски прегледи и друге услуге у дому здравља укључујући и стоматолошку здравствену заштиту и рехабилитацију, д) специјалистички лекарски прегледи и друге специјалистичке



услуге по упућу лекара дома здравља, б) лекови, који су као неопходни утврђени листом лекова коју доноси републичка организација за здравствено осигурање, санитарски и потрошни материјал за примену лекова, е) превенција и лечење болести уста и зуба, ж) болничко лечење када је неопходно или ургентно, и) прегледи и друге услуге у заводима за заштиту здравља, з) специјалистичка рехабилитација у заводима за рехабилитацију и ортопедске и протетске справе и помагала деце и омладине до 18 године живота и студената до 26 година живота или других лица после прележаних тешких оболења, повреда или рањавања у складу са актом којим Влада утврђује обим, садржај и начин спровођења здравствене заштите.

Према одредбама чл. 16-19 Уредбе помоћ у образовању се пружа деци избеглицама, ученицима и студентима. Помоћ се састоји у обезбеђивању боравка у предшколској установи за децу избеглице са сметњама у развоју, уколико се у тим установама организује такав рад, пружању стручне помоћи ученицима и студентима у припремању квалификационих, допунских и других испита, пружање финансијске помоћи избеглицама ученицима и студентима на редовном школовању за исхрану и смештај у ученичком односно студентском дому, набавку уџбеника, школског прибора и других наставних средстава и за трошкове превоза до школе односно факултета.

Општег карактера је још један пропис Владе Републике Србије који се односи на већи део избегличке популације. То је Уредба о здравственој заштити жена, деце, школске деце и студената донета децембра 1995. Саставни део Уредбе је Програм који се такође односи на исту избегличку популацију.

Влада Црне Горе је јула 1992. донела Уредбу о збрињавању расељених лица која се односи на "расељена лица, којима се сматрају држављани бивших југословенских република и друга лица која су, због прогона на националној, верској или политичкој основи, морала да напусте своје пребивалиште и избегну у Републику Црну Гору". Уредбом се уређују питања привременог прихвата, збрињавања, заштите, евидентирања расељених лица и решавање њиховог статуса.

Наведеним прописима установљене су и обавезе избеглица:

- да дају тачне податке приликом подношења пријаве за стицање својства избеглице или приликом остваривања појединих права,
- да пријаве сваку промену која је од утицаја на својство избеглице, укључујући и промену боравишта,

- извршавање одређене радне обавезе, војне обавезе или друге прописане обавезе под условима предвиђеним за грађане Републике Србије и Црне Горе,

- прихватање повратка у место пребивалишта када се за то стекну објективни услови,

- прихватање понуђеног смештаја или размештаја и стално настањивање у месту у коме су им обезбеђени услови за живот.

Уколико избеглице прекрше неку од ових обавеза губе избеглички статус. У том случају престаје обавеза Републике Србије за њиховим збрињавањем. Ова обавеза престаје и у следећим случајевима: повратком избеглица на подручје које су напустиле, обезбеђивањем сталног смештаја у другом месту, запошљавањем на неодређено време, стицањем у својину непокретне имовине која може обезбедити трајни смештај, оснивањем предузећа или радње чиме избеглица обезбеђује трајну социјалну сигурност.

4. Поред националних прописа којима се регулише правни положај избеглица, значајно је поменути међународне и међудржавне политичко-правне документе донете ради примене у појединим регионима: Дејтонски споразум о избеглицама и расељеним лицима, Ердутски споразум, Резолуцију Савета безбедности УН 1037 и 1120, Споразум о нормализацији односа између Републике Хрватске и Савезне Републике Југославије, Председничко саопштење Савета безбедности УН, Закључке Лондонске конференције. Сем тога, постоје и прописи земаља из којих су избеглице дошле и који су од значаја за избеглице у СР Југославији. Ради се о прописима којима се регулишу права која треба да остваре у државама из којих су дошли, на пример, право на пензију и друга права по основу рада, право на повратак у свој стан, регулисање својине на имовини која је остала у тим државама, право на накнаду штете за уништену имовину или на праведну цену за непокретности.

Дејтонски споразум о избеглицама и расељеним лицима предвиђа да све избеглице и расељена лица имају право да се слободно врате својим домовима уз повраћај имовине које су лишени за време непријатељстава од 1991. и накнаду за ону имовину која им не може бити враћена. Параграф 6 члана II Устава Босне и Херцеговине, као дела Дејтонског споразума, утврђује да се права и слободе одредјени Европском конвенцијом за заштиту људских права и фундаменталних слобода и њеним протоколима директно примењују у БиХ и имају приоритет над другим законима.

Ердутски споразум, који су 12.11.1995. потписали представник Републике Хрватске, Српске преговарачке групе и сведоци у име УН, за подручје Источне Славоније, Барање и Западног Сре-

ма, садржи следеће ставове: сва лица имају право на слободан повратак у своја места пребивалишта и живот у условима безбедности, право на враћање имовине која им је несправно одузета или коју су морали да напусте, праведну накнаду за имовину која не може да им буде враћена, као и право на помоћ код обнове оштећене имовине која ће бити једнако доступна свим лицима без обзира на етничку припадност.

Резолуција Савета безбедности УН 1037 о операцији УНТАЕС у Источној Славонији одређује у тачки 10/(б) да ће УНТАЕС, у сарадњи са УНХЦР а у оквиру војне компоненте свог мандата, надзирати добровољан и сигуран повратак избеглица и расељених особа својим домовима.

Резолуција 1120 Савета безбедности УН о УНТАЕС подручју позива Владу Хрватске да покрене јавни програм националног помирења у складу са напорима међународне заједнице на поштовању људских права, посебно права мањина у Хрватској.

Августа 1996. закључен је споразум о нормализацији односа између Републике Хрватске и Савезна Републике Југославије. У чл. 7 Споразума предвиђено је следеће:

- уговорне стране осигураће услове за слободан и сигуран повратак избеглица и прогнаника у њихова пребивалишта или друга места која слободно изаберу. Уговорне стране осигураће тим лицима враћање у посед њихове имовине, односно правичну накнаду;
- уговорне стране осигураће потпуну сигурност избеглицама и прогнаницима који се врате. Уговорне стране помоћи ће овим лицима у обезбеђивању неопходних услова за нормалан и сигуран живот;

- уговорне стране прогласиће општу амнестију за сва дела почињена у вези са оружаним сукобима, осим за најтеже повреде хуманитарног права које имају карактер ратних злочина;

- уговорне стране подстицаће доследно и целовито спровођење Ердутског споразума о Хрватском Подунављу;

- свака уговорна страна јамчи једнаку правну заштиту имовине физичких и правних лица која имају држављанство друге уговорне стране као ону коју имају њени држављани односно њена правна лица;

Истим Споразумом утврђен је рок од шест месеци за склапање споразума уговорних страна о накнади за сву уништену, оштећену или несталу имовину.

Крајем септембра 1997. између Влада Републике Хрватске и СР Југославије закључени су: уговор о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима, уговор о пограничном промету, уго-

вор о међународном друмском превозу, уговор о одређивању граничних прелаза, уговор о регулисању граничног железничког промета и уговор о социјалном осигурању.<sup>5</sup>

Савет безбедности УН објавио је фебруара 1997. Председничко саопштење у коме се поново наглашава важност испуњења права свих грађана у Регији и њихов исти третман, као и право свих избеглица и расељених лица да се врате у своја места или да слободно изаберу где желе да живе.

У Закључцима Лондонске Конференције за имплементацију мира у БИХ потврђено је да је један од главних захтева Мирвног споразума стварање и одржавање погодних услова за скори, сигуран и организован повратак избеглица и расељених лица у њихове домове или у друга места која изаберу. Подржано је оснивање Коалиције за повратак и дата је подршка Комисији за имовинске захтева расељених лица и избеглица а власти у БИХ су позване да укину контрадикторне законе и донесу нове законе о имовини у складу са Мирвним споразумом. С тим у вези 3.2.1998. одржана је Конференција о повратку у Сарајево и донета је Сарајевска декларација, која регулише поред општих питања, правна питања, статусна питања, питања образовања, питања запослења, јавни ред и питања безбедности, повратак у посебним случајевима и саму примену Декларације. Одговорна за спровођење декларације је Сарајевска комисија за повратак.<sup>6</sup>

5. Најзначајније области правног регулисања положаја избеглица су: стицање држављанства земље пријема (право на држављанство), признавање имовинских права, укључујући и стамбено право у државама порекла избеглица, право на рад и права по основу рада.

---

<sup>5</sup> Уговор о правној помоћи практично се примењује за тражење докумената, његовом применом омогућено је признање овере докумената извршене у Југославији и опуномоћење лица за пружање правне помоћи у Хрватској. За разлику од овог уговора Уговор о социјалном осигурању није још ступио на снагу. Скупштина СРЈ је уговор ратификовала, али није окончан поступак ратификације у Сабору РХ. Иако ће уговор званично ступити на снагу првог дана после истека месеца у коме су размењене ратификационе исправе, неке одредбе се неће моћи реализовати све док се не успостави платни промет између две државе.

<sup>6</sup> Овим документом регулисан је повратак избеглица у Босну. Међутим, када се ради о повратку избеглица у Хрватску, услови су сасвим другачији. Тражи се гаранција неког лица за долазак и гаранција се подноси УНХЦР-у који одлучује на основу стања имовине и гаранције да ли ће одобрити повратак.

а) Држављанство је неопходан услов за коришћење великог броја политичких, економских и социјалних права. Због тога се држављанство често дефинише као "право да се има право".<sup>7</sup> Држављанство је посебно значајно за стицање и престанак статуса избеглице јер су услови за стицање статуса избеглица дефинисани у Конвенцији о статусу избеглица у односу на земљу држављанства лица које је ту земљу морало да напусти због разлога наведених у Конвенцији. Заштиту избеглица преузима држава пријема у коју су избеглице дошле и органи међународне заједнице. Према Конвенцији о статусу избеглица (1951) држављанство је један од разлога за престанак статуса избеглице, односно за престанак примене Конвенције у следећим случајевима:

- ако је избегло лице добровољно поново тражило заштиту земље чије држављанство оно има,

- ако је, пошто је изгубило држављанство те земље, поново својом вољом стекне држављанство те државе,

- ако је стекло ново држављанство и ужива заштиту земље чије држављанство стекло,

- ако се добровољно вратило да би се настанило у земљи коју је напустило или изван које је живело из страха да ће бити прогоњено,

- ако, пошто су околности услед којих је оно било признато за избеглицу престале да постоје, оно не може и даље да одбија да тражи заштиту земље чије држављанство има.

Посебан разлог за престанак статуса избеглице предвиђен у Конвенцији постоји у случају када су избеглом лицу, од стране надлежног органа земље у коју је избегло, призната одређена права или дужности које проистичу из држављанства те земље (бирачко право, право поседовања некретнина уколико је то право резервисано искључиво за домаће држављане, извршавање војних дужности и др.).

Када су у Југославију почеле да стижу избеглице са простора Хрватске и Босне и Херцеговине, сматрало се да они имају држављанство СФРЈ, да нису избеглице у међународно-правном смислу и да су само привремено напустили пребивалиште. Питање држављанства се поставило када је дошло до међународног признања одвојених република. Од 1991. поједине републике су почеле са доношењем Закона о држављанству: Закон о држављанству Републике Словеније - објављен 25. јуна 1991, Закон о хрватском држа-

---

<sup>7</sup> Балетић, М.: *Право на држављанство и избеглице, Правна заштита избеглица*, с. 91.

вљанству - објављен 25.9.1991, Закон о држављанству републике Македоније - ступио на снагу 10.11.1992, Закон о држављанству српском - ступио на снагу 16.12.1992, допуњен у другој половини 1996., Закон о југословенском држављанству - објављен 19.7.1996. и Закон о држављанству Босне и Херцеговине - пречишћен текст утврђен 11.9.1996. г.

Закон о југословенском држављанству предвиђа да се југословенско држављанство стиче: пореклом, рођењем на територији Југославије, пријемом и по међународним уговорима (чл. 2). За регулисање држављанства избеглица на територији Југославије значајна је могућност двојног држављанства и прихватање у југословенско држављанство. Законом је предвиђена могућност стицања држављанства по међународним уговорима којима се може установити двојно држављанство под условом узајамности (чл. 18 ст. 2).

По основу прихватања у југословенско држављанство (чл. 47) југословенско држављанство може да стекне сваки држављанин СФРЈ који због своје националне, верске или политичке припадности или залагања за поштовање људских права и слобода избегне на територију Југославије и који савезном органу надлежном за унутрашње послове поднесе захтев за прихватање у југословенско држављанство, а нема друго држављанство или се другог држављанства одрекао. Уз захтев за прихватање у југословенско држављанство подносилац захтева прилаже изјаву да нема друго држављанство или да се одрекао другог држављанства, коју лично потписује. Постоји још један начин стицања југословенског држављанства који се примењује на држављане СФРЈ који су имали држављанство било које друге републике СФРЈ (не Србије или Црне Горе) и који су на дан проглашења Устава СР Југославије 27.4.1992. имали пребивалиште на територији Југославије, децу тих држављана рођену после тог датума, као и држављане друге републике који су прихватили без обзира на то када су се стално настанили на територији СР Југославије, превођење у професионалне официре и професионалне подофицире, односно цивилна лица на служби у Војсци Југославије, као и чланове њихове уже породице (брачни друг и деца), а немају друго држављанство (чл. 47).

Примена наведених одредби Закона о држављанству наилази на низ тешкоћа. Пре свега, законодавац тражи од подносиоца захтева да се одрекао другог држављанства, али му не гарантује да ће бити прихваћен у југословенско држављанство. О испуњености услова за прихватање у југословенско држављанство одлучује савезни и републички орган надлежан за унутрашње послове ценећи притом оправданост разлога у поднетом захтеву и водећи рачуна о

интересима сигурности, одбране и међународног положаја Југославије. То значи да орган управе има дискреционо право да одлучи и може прихватити или одбити захтев. Уколико одбије захтев а лице се већ одрекло свог ранијег држављанства, остаје лице без држављанства. Значи, за избеглице је велики ризик подношења оваквог захтева. Осим тога, уколико је избеглица хрватски држављанин, по хрватским прописима он не испуњава услове за одрицање од тог држављанства нити може уз захтев за одрицање приложити потврду о пребивалишту у СРЈ (такве се потврде не издају избеглицама) и доказ о страном (југословенском) држављанству. С друге стране, одрицањем од хрватског држављанства не могу се остварити одређена права: продаја или други облик располагања земљиштем, кућама или другом непокретном имовином која је у Хрватској; добијање хрватске пензије; добијање накнаде за имовину и добијање помоћи за обнову. Одрицањем хрватског држављанства те особе постају странци чиме се знатно отежава и њихов повратак.

б) Право на уживање имовине једно је од универзалних права заштићено уставом као највишим унутрашњим правним актом, али и међународним прописима. Одредбом чл. 17 Декларације о људским правима предвиђено је да свако има право да поседује имовину сам и у заједници са другим и нико не сме бити самовољно лишен своје имовине. Међутим, законске одредбе о признању имовинског права и станарког права избеглицама у државама њиховог порекла углавном су дискриминаторне и обесправљујуће.

У Хрватској је почев од маја 1991. законима и уредбама било ограничавано и одузимао право својине физичким и правним лицима која су избегла из Хрватске или су држављани СРЈ. Станови, чији су власници били српске националности, додељивани су другим корисницима. Законом о привременом преузимању и управљању одређеном имовином, који је ступио на снагу 27.9.1995. стављена је под привремену управу Републике Хрватске, између осталог, имовина која се налази на територији Републике Хрватске а у власништву је особа које су напустиле Републику Хрватску после 17.8.1990. и налазе се на територији СР Југославије, као и имовина чуији су власници држављани СР Југославије а ту имовину лично не користе. Уставни суд републике Хрватске својом Одлуком од 25.9.1997. укинуо је одредбу чл. 8 Закона о привременом преузимању и управљању одређеном имовином којом одредбом се власнику забрањивало располагање својом имовином, затим одредбу чл. 9 ст. 2, којом се право на посед и коришћење привремено заузете имовине због враћања власнику не може оду-

зети док се тој особи не осигура други одговарајући смештај, као и одредбу чл. 11 ст. 1 и 4, која предвиђа да ће се питање враћања у посед и коришћења имовине уредити споразумом о нормализацији односа између РХ и СРЈ. Оцењено је да су остале законске одредбе у складу са Уставом и оне су остале на снази. Међутим, наведена промена законског текста ништа практично не доноси. Иако постоји могућност да се наведена имовина прода, замени, да у закуп и сл., значи да се њом располаже, то могу да учине само држављани Републике Хрватске. Према томе, још увек не постоје законске гаранције о враћању својине и државине избеглицама које би се вратиле у земљу порекла. Слично је и са становима на којима је постојало стамбено право ранијих корисника. Према Закону о давању у најам станова, који је ступио на снагу 27.9.1995., одузето је станарско право на становима у друштвеном власништву избеглим и прогнаним Србима "на раније окупираном а сада ослобођеном територију Републике Хрватске". Станарско право је престало по сили закона ако је носилац станарског права стан напустио и не користи га дуже од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона. Даље, Закон предвиђа да, ако су у стану остали чланови породичног домаћинства носиоца станарског права, Министарство развјатка и обнове ће одлучити да ли ће њима дати у закуп тај или неки други одговарајући стан. Те станове Министарство развјатка и обнове даје у закуп првенствено лицима хрватске националности, уз обавезу тих особа да најмање три године проведу на раду на тој територији.

Сасвим је јасно да су наведени правни прописи у супротности не само са одредбама Резолуције бр. 1120 Већа сигурности УН, којом се потврђује право свих избеглица и прогнаних лица која потичу из Републике Хрватске да се врате у своје домове, већ представљају такву регулативу која онемогућава власнике имовине српске националности и њихове законске наследнике да својом имовином располажу или да се врате у посед те имовине.

У Федерацији БИХ стамбени односи су уређени Законом о стамбеним односима, Законом о напуштеним становима, Законом о откупу станова на којима постоји станарско право и Законом о привремено напуштеним некретнинама у својини грађана<sup>8</sup>, док је анексима IV, VI, VII Дејтонског мировног споразума утврђен систем заштите права на својину. Најочигледније кршење права грађана у области становања настало је доношењем Закона о напу-

---

<sup>8</sup> Бубало, Р.: *Имовинско-правни проблеми избеглица и заштита њихових имовинских права, Правна заштита избеглица, с. 125.*



штеним становима. Овај Закон објављен је у "Службеном гласнику РБиХ" бр. 6/92, а његове измене и допуне у бр. 8/92, 16/92, 13/94, 9/95 и 33/95. Према одредбама овог закона стан се сматра напуштеним и носиоцу станарског права привремено престаје право коришћења на стану кога користи ако је стан са члановима породичног домаћинства који заједно трајно живе и станују, напустио и привремено престао да га користи после 30.4.1991. г. Напуштеним станом се сматра и стан у коме је пронађено оружје или муниција за које се не може у складу са законом добити одговарајуће одобрење, као и стан из којег је дејствовано на незаконит начин. Закон даље предвиђа да ће надлежни орган по службеној дужности или у року од седам дана од предлога донети решење о томе да ли се стан сматра напуштеним. Стан за који је утврђено да је напуштен може се доделити на привремено коришћење "активном учеснику у борби против агресора на републику и лицу које је због дејства непосредне ратне опасности остало без стана".

На основу Закона о напуштеним становима донета је Уредба са законском снагом о напуштеним становима којом је предвиђено да ће се сматрати да је носилац станарског права на стану у БиХ трајно напустио стан ако у року од седам дана (уколико се расељено лице налази на територији БиХ, односно 15 дана (уколико је избеглица и налази се ван територије БиХ) по престанку непосредне ратне опасности (а то је 22.12.1995.) не отпочне поново да користи стан. Значи, све избеглице и расељена лица која нису поново отпочела коришћење стана изгубила су станарско право на становима које нису откупили и ова чињеница се утврђује решењем општинског органа управе надлежном за стамбене послове.

Наведене одредбе Закона о напуштеним становима и Уредбе не само да су дискриминаторске, већ су и у супротности са Дејтонским мировним споразумом и Анексом 4 и 7 Устава БиХ којима је предвиђено да избеглице и расељена лица имају право на слободан повратак својим домовима и право на поврат имовине које су биле лишени током трајања непријатељстава од 1991. Због тога је Уред Омбудсмана за БиХ др Грет Халлер 23.12.1997. обавестио јавност да сва лица која су лишена станарског права на основу одредби чл. 10 Уредбе са законском снагом о напуштеним становима, могу уложити жалбу омбудсману за БиХ до 30.1.1997. Жалбе су уложене и у поступку су решавања. У међувремену донета је Сарајевска декларација која, поред осталог, констатује да законни Федерације који се односе на стамбена и имовинска питања и даље онемогућавају повратак избеглица. Због тога се одређују рокови за усвајање Закона о прекиду примене Закона о привремено

напуштеној непокретној имовини у власништву грађана, Закона о прекиду примене Закона о напуштеним становима и Закона о презимању Закона о стамбеним односима.

Анексом VII Дејтонског споразума основана је Комисија за имовинске захтеве расељених лица и избеглице. Ова Комисија је надлежна за заштиту искључиво непокретне имовине. Захтевом упућеним Комисији може се тражити враћање некретнине или правична накнада уместо враћања. Комисија прима и решава све захтеве који се односе на непокретности у БиХ и то у оним случајевима када та имовина није била добровољно продата или на други начин уступљена (пренесена) од 1.4.1992. и у случајевима када подносилац захтева није у поседу те имовине. Подношење захтева није везано за рок, а непокретна имовина се пријављује Комисијама које се налазе у Мостару, Лукавици и Сарајеву.

в) У области социјалне заштите избеглица и расељених лица треба значајан је Уговор Владе Републике Хрватске и Владе СР Југославије о социјалном осигурању. Овај Уговор који је закључен прошле године још није ступио на снагу, јер не постоји обострана ратификација и успостављање платног промета. Кад Уговор ступи на снагу, грађани који су свој радни век провели на територији Хрватске, односно садашње Југославије, а не живе више на територијама где су раније радили и живели, моћи ће да остваре своја стечена права из социјалног осигурања, пре свега право на пензију. Уговор регулише будуће односе у овој материји између две државе, као и већ остварена права из социјалног осигурања која нису могла бити реализована због рата и прекида односа између Хрватске и Југославије. Уговор садржи четири одељка: опште одредбе; одредбе о правним прописима који се примењују, посебне одредбе и разне одредбе. У одељку о општим одредбама садржана је дефиниција појмова, наведени су правни прописи на које се уговор односи, особе на које се уговор примењује, једнака примена и изједначеност подручја. Посебне одредбе се односе на болест и материнство; старост, инвалидност и смрт; несрећу на послу и професионалну болест, незапосленост и давање за случај смрти. У оквиру одељка "разне одредбе", поред осталог, одређени су органи за спровођење овог уговора, пружање бесплатне правне и административне помоћи, подношење захтева.

б. Анализа правног регулисања положаја избеглица показује да постоји низ прописа на националном и међународном плану којима се регулише правни статус избеглица. Међутим, обимна правна регулатива и међународноправни акти нису сами по себи довољна гаранција да ће избегла лица имати адекватну заштиту у

земљи пријема. Многи од правних прописа донети у појединим републикама некадашње СФРЈ последњих неколико година захтевају преиспитивање и усклађивање са међународним прописима, јер не обезбедјују остваривање основних људских права и слобода. Осим тога, још увек постоји велики раскорак између онога што правни прописи предвиђају и могућности за остварење предвиђених решења (непостојање ратификације, платног промета између држава и сл.). Стога је у даљем периоду неопходна повезана и координирана акција државних органа, правних институција, невладиних, хуманитарних организација и заинтересованих појединаца за остварење права и правне заштите избеглица.

## LEGAL REGULARIZATION OF THE STATUS OF REFUGEES

The importance of a legal regularization of the status of refugees on the international level and within separate national legislatures has been pointed out in this paper. Particular attention has been given to the legal regularization of the refugees' status according to the statutory prescriptions enacted in the Federal Republic of Yugoslavia, as well as to the possibilities and difficulties in factual realization of certain rights. One of the consequences of the split-up of SFRY and the war in its territories is the massive refuge followed by a series of specific problems. The population that was living in a united state after the World War II had to abandon their residences and seek exile in the Federal Republic of Yugoslavia due to the civil war and national and ethnic reasons. The complexity of economic, social and politic conditions in the Federal Republic of Yugoslavia influenced the legal regularization of the refugees' status to a great extent. Legal regulations have solved the most vital problems concerning the status, citizenship, property, work and social welfare. Nonetheless, a lot of perplexities have still remained both in the legal regulation and in its practical enforcement.

Key words: refugee, declaration, convention, citizenship, property, right to housing.