

Miloš Baltić*

MOGUĆI KONCEPT RESTITUCIJE U REPUBLICI SRBIJI

Uvod

Početkom 2006. godine je Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom Republike Srbije, uz podršku Ministarstva za kapitalne investicije i Ministarstva finansija, pozvalo predstavnike nemačkog GTZ-a (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit), austrijskog ADA-e (Austrian Development Corporation) i švajcarskog SECO-a (Swiss State Secretariat for Economic Affairs) da, putem tehničke saradnje, podrže inicijativu za donošenje Zakona o restituciji, privatizaciji gradskog građevinskog zemljišta i Zakona o planiranju i izgradnji. Pomenute organizacije su izrazile svoju spremnost da tako učine i u periodu od maja do novembra 2006. su izrađeni nacrti pomenutih akata, kao i akcioni plan za njihovu primenu. Ti tekstovi predstavljaju, po oceni stručnjaka iz zemlje i inostranstva, dobar osnov za dalji rad na ovom polju pravne reforme. Tekst koji sledi jeste prikaz uporednopravnih rešenja zemalja u regionu i koncepta restitucije koji je u navedenom nacrtu predložen. Usled donošenja novog Ustava Republike Srbije, kao i parlamentarnih izbora, ovaj skup aktivnosti je došao u fazu mirovanja, a dalji tok postupanja zavisi od novih struktura vlasti, u čijoj će se nadležnosti nalaziti. Kakva god odluka usledila, jedno ostaje sigurno – ispravljanje nepravdi iz prošlosti ne sme ni u kom slučaju dovesti do novih.

Prikaz rešenja iz uporednog prava zemalja u regionu

1. Slovenija

a. Osnovni princip restitucije, izabran u Sloveniji, jeste *restitutio in rem*, dakle povraćaj oduzete imovine u njenom fizičkom obliku a, kao izuzetak, kompenzaciona plaćanja u slučaju da je fizička ili naturalna restitucija nemoguća.

b. Zaštita prava trećih lica je data izuzimanjem iz restitucije građevinskog zemljišta na kome postoji pravo korišćenja, uz odgovarajuća kompenzaciona plaćanja bivšim vlasnicima ili njihovim pravnim sledbenicima. U slučajevima kada su na nepokretnostima bila zasnovana stanarska prava, ona su nastavljala da postoje, ali u ograničenom vremenskom periodu.

c. Pravila postupka su podrazumevala da kao korisnici restitucije u obzir dolaze fizička lica koja su u momentu oduzimanja imovine imala slovenačko državljanstvo ili boravište na teritoriji Slovenije, kao i njihovi naslednici. Za pravna lica je

* Koordinator GTZ – Otvoreni regionalni fond za pravnu reformu za Republiku Srbiju.

važilo pravilo da mogu biti korisnici restitucije ukoliko su u momentu oduzimanja imovine imale sedište na toj teritoriji, a bile su aktivne u momentu stupanja na snagu Zakona o restituciji. Rok za donošenje odluke o podnetom zahtevu je iznosio godinu dana od dana podnošenja prijave, a na ovu odluku organa uprave je data mogućnost žalbe neposredno nadređenom ministarstvu. Podnosiocima zahteva je *ex lege* data mogućnost da podnesu predlog za poravnanje, u pogledu imovinskih odnosa, ukoliko je taj predlog u skladu sa zakonom, dok su ostali pravni poslovi koji bi za predmet imali tu imovinu zabranjeni do okončanja postupka restitucije.

d. Finansijski okvir za restituciju je podrazumevao da se plaćanja za naknadu, u momentu oduzimanja imovine, koja iznose manje od 30% vrednosti nepokretne imovine, neće uzimati u obzir. Propisano je takođe da se porezi i takse na transfer prava na imovini neće naplaćivati i da će se ta imovina prenositi bez ikakvih tereta, kao što su hipoteke i založna prava, a koje će obezbediti Republika Slovenija.

2. Crna Gora

a. Model odabran u Crnoj Gori se u glavnim crtama može uporediti sa slovenačkim. Naturalna restitucija je osnovni princip, dok su kompenzaciona plaćanja namenjena slučajevima u kojima se radi o imovini koje je zakonom izuzeta iz restitucije.

b. U pogledu zaštite prava trećih lica je, takođe, rešeno da građevinsko zemljište na kom postoji pravo korišćenja, bude izuzeto, a da se restitucija izvede putem kompenzacije, dok stanarska prava ostaju na snazi, ali u ograničenom roku.

c. Pravila postupka su predviđala da se u upravnom postupku kao korisnici restitucije mogu pojaviti fizička i nekomerijalna pravna lica, uz pravo žalbe ministru nadležnom za poslove finansija. Bivši vlasnik je zakonom obavezan da sadašnjem držaocu predloži poravnanje, a u pogledu raspolaganja tom imovinom za vreme trajanja postupka restitucije je mogao da podnese zahtev za privremenu zabranu do okončanja.

d. U pogledu finansijskog okvira je predviđeno da se imovina prenosi bez tereta, za koje će odgovarati Fond za restituciju. Upravne takse su isključene iz postupka povraćaja prava.

3. Makedonija

a. Najjužnija republika bivše SFRJ je pošla identičnim putem kao i Slovenija i Crna Gora. Restitucija je osnovni princip, a kompenzacija izuzetak.

b. U domenu zaštite prava trećih lica se pošlo od principa da se imovina neće restituisati ukoliko je neko treće lice steklo pravo svojine nad tom imovinom, ali i da će trenutni korisnik zemljišta biti izuzet od mogućnosti konverzije već obavezan na postizanje dogovora sa bivšim vlasnikom. Stanarska prava su takođe zaštićena u ograničenom roku, ali uz obavezu države da obezbedi alternativne nepokretnosti nosiocima istih.

c. Po pravilima postupka su samo bivši vlasnici i njihovi naslednici, fizička lica, dobili pravo da podnose zahtev za restituciju, ali samo ako imaju makedonsko državljanstvo u momentu stupanja na snagu ovog zakona. Rok za organe nadležne za restituciju da odluče o zahtevu je iznosio 6 meseci, a mogućnost žalbe je data i to direktno vladi Makedonije.

d. Finansijski okvir – upravne takse u postupku su isključene.

4. Hrvatska

a. Osnovni princip je bila kompenzacija. Restitucija se odnosila samo na konfiskovanu imovinu, nerazvijeno građevinsko zemljište, poslovne prostore i poljoprivredno zemljište, uz kompenzaciona plaćanja kao izuzetak. Hrvatska je u ovom pogledu imala prednost u činjenici da je nekoliko godina pre donošenja Zakona o restituciji obavila posao ponovnog spajanja zemljišta sa nepokretnostima i time razrešila dilemu koju u restituciji izaziva nepoštovanje načela *superficies solo cedit*.

b. U zaštiti prava trećih lica se pošlo od toga da se u slučaju postojanja prava korišćenja kao model bira kompenzacija, a u pogledu stanarskih prava njihova zaštita, osim u slučaju da se radi o konfiskovanoj imovini gde se licima nastanjenim u takvim stanovima i kućama dodeljuje stanarsko pravo.

c. Po pravilima postupka pravo na prijavu su uživala fizička lica i njihovi naslednici u prvom stepenu, dok je za pravna lica važio dupli uslov – sedišta na teritoriji u vreme oduzimanja i aktivnosti u vreme donošenja propisa. Poravnanje je oslobođeno forme i primene odredbi Zakona o restituciji, dok se moglo zahtevati da se raspolaganje zabrani do okončanja postupka.

d. Upravne takse su isključene u postupku.

Obaveze na restituciju po međunarodnom pravu i modeli restitucije

U tehničkom smislu ni međunarodno javno pravo ni protokoli o ljudskim pravima ne predviđaju izričitu obavezu Republike Srbije da izvrši povraćaj imovine koja je u državnoj ili društvenoj svojini. Ipak, postoje osnovi u domaćem, međunarodnom i evropskom pravu koji ukazuju na određenu obavezu u ovom smislu. Pre svega, i prošli i sada važeći Ustav Republike Srbije su dali garanciju privatnoj svojini. Zatim su doneti Zakon o prijavi i registraciji oduzete imovine (2005) i Zakon o restituciji imovine crkvama i verskim zajednicama (2006). Dodatno se i Zakon o privatizaciji, delom, izjašnjava o korektivnim merama za oduzetu imovinu i obavezi na izdvajanje sredstava u tu svrhu.

Republika Srbija je od 2003. godine članica Saveta Evrope i ratifikovala je Evropsku Konvenciju o ljudskim pravima i demokratizaciji. U skladu sa nadležnošću Evropskog suda za ljudska prava i na osnovu njegove dosadašnje prakse se slobodno može reći da ne postoji obaveza država potpisnica da vrate imovinu koja im je prenetu pre potpisivanja protokola. Prvi član Protokola pomenute Konvencije ne nameće nikakve restrikcije u pogledu slobode države da odredi obim restitucije i uslove u kojima će se sprovesti, ako se na nju odluči.

S druge strane, u praksi pomenutog suda mogu se naći stavovi po kojima država ovakvu obavezu preuzima ukoliko je donela akte ili vršila radnje koje kod građana mogu dovesti do "legitimnih očekivanja" da će biti postupka povraćaja imovine. Pomenuti zakoni iz 2005. i 2006. godine govore sami za sebe u pogledu pitanja da li se njima, "na mala vrata", ova obaveza uspostavila.

Konačno, i standardi Evropske unije, po kojima nema obaveze da u nekoj državi postoji pravo na privatnu svojinu nad nepokretnostima, nameću sistem ekonomskih i privatnih principa po kojima se ovakav odnos države prema stanovništvu podrazumeva.

Modeli za reorganizaciju svojinskih odnosa koji su do sada našli put u praksi su privatizacija, konverzija i restitucija. Privatizacija polazi od pretpostavke da

postoji pravni kontinuitet, a za cilj ima transformaciju imovinskih prava koja su trenutno u državnoj ili društvenoj svojini, bez obzira na način sticanja tih prava od strane sadašnjih titulara. Ovaj model, dakle, polazi od načela da će se imovinska prava transformisati pravnim poslovima u vidu direktne prodaje, aukcija ili javnih tendera. U pogledu zaštite prava trećih lica se nude mere za njihovo očuvanje i balansiranje u vidu zakonske zaštite stanarskih prava (na određeno ili neodređeno vreme), obezbeđenje alternativnih nepokretnosti i/ili uvođenja prava preče kupovine za sadašnje nosioce prava korišćenja. Ovaj model može u relativno kratkom roku da donese znatna finansijska sredstva koja bi se zatim koristila za kompenzaciona plaćanja bivšim vlasnicima, ali donosi, zbog orijentacije ka budućnosti uz zanemarivanje prošlosti, kontroverze u pogledu ispravljanja nepravde koja predstavlja veoma bitan emotivni element kod korisnika ishoda – bivših vlasnika.

Konverzija bi podrazumevala pravni mehanizam po kom bi došlo do pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine. Ovaj model se skoro isključivo odnosi na prava na građevinskom zemljištu, razvijenom i nerazvijenom, dok se ne dotiče problematike stanarskih prava, posebno onih koja su zasnovana na ugovorima. Cilj ovog modela jeste pravno preoblikovanje kvazi-apsolutnih prava u pravo svojine. Konverzija se može provesti bez obzira na plaćanje za stečena prava, ali i sa tim obavezama u izosima koji mogu varirati od upravnih taksi do naknade tržišne vrednosti. U ovom smislu se ovaj model može poistovetiti sa privatizacijom, uz razliku da se može otkupiti samo imovina na kojoj se već ima određeno pravo. Sredstva prikupljena konverzijom mogu se koristiti za kompenzaciju starih vlasnika. Ovaj model trenutno postojeća i priznata prava uzdiže iznad ranije ukinutih i time može izazvati dosta otpora, pre svega kod bivših vlasnika, ali predstavlja dobru alternativu za slučajeve gde ta sadašnja prava zaista imaju veću socijalnu težinu od ranijih.

Restitucija u “čistom” obliku, za razliku od privatizacije i konverzije, za cilj ima pre svega ispravljanje nepravdi iz prošlosti. Model podrazumeva ponovno uspostavljanje prava svojine na imovini oduzetoj u nacionalizaciji. Prava trećih lica ostaju van fokusa pažnje i podvrgavaju se posebnom režimu eksproprijacije. Mere balansa bi mogle biti kompenzacija i zaštita stanarskih prava, poravnanja i naknade. Ovaj model se u emotivnom smislu nudi kao odličan izbor u očima ranije oštećenih, ali mu je imanentan rizik od dramatičnog remećenja postojećih prava i izazivanja novih doživljaja nepravde, pa čak i do socijalnih nemira.

Izgleda da će biti neophodno da se u praksi iznađe model koji bi pomirio sve interese. Čini se da bi kombinacija restitucionog sa konverzionim modelom mogla najbolje da posluži ovoj svrsi. Pominjana kompenzacija, kao mera balansa za sve modele, ali i paralelno korišćenje više njih, se odnosi na različite modele plaćanja. To mogu biti direktne isplate u novcu, davanje imovine uporedive vrednosti ili drugi transferi putem državnih obveznica, hartija od vrednosti i slično. Jedno je sasvim sigurno – troškovi se mogu namiriti samo iz budžeta.

Predlog nacrta Zakona o denacionalizaciji gradskog građevinskog zemljišta

S obzirom na činjenicu da su predstavnici, u uvodu pomenutih institucija, za predmet nacrta imali gradsko građevinsko zemljište se o mogućnostima i modelima za opšti akt o restituciji neće zauzimati stav u tekstu koji sledi.

Nacrt, koji je samo radna osnova, sadrži 62 člana i podeljen je na 9 poglavlja:

- I Predmet i načela
- II Korisnici i obveznici denacionalizacije
- III Restitucija bivšem vlasniku
- IV Zaštita legitimnih prava trećih lica
- V Izuzeci od restitucije
- VI Kompenzacija
- VII Mere obezbeđenja
- VIII Procedura
- IX Prelazne i završne odredbe

I

Prvo poglavlje kao predmet zakona definiše denacionalizaciju gradskog građevinskog zemljišta, koje je oduzeto na osnovu ili u vezi sa sprovođenjem propisa o nacionalizaciji, sekvestraciji, konfiskaciji, eksproprijaciji i drugim aktima sa istim posledicama, a koji su doneti posle 9. marta 1945.

Osnovna načela obuhvataju pravo na svojinu, jedinstvo svojine (*superficies solo cedit*), zaštitu prava trećih lica, jednak tretman i zabranu diskriminacije, posebne procedure za zaštitu socijalno i ekonomski ugroženih lica, pravnu sigurnost, efikasnost i minimiziranje troškova postupka.

Princip denacionalizacije je, prema ovom tekstu, restitucija uz kompenzaciju kao izuzetak.

Polje primene se odnosi i na posledice sprovođenja akata koji su doneti od strane AVNOJ-a, DFJ, FNRJ i SFRJ i njihovih organa, a ukupno polaze od spiska koji sadrži 39 zakona, uredbi i dekreta.

II

Korisnici denacionalizacije su bivši vlasnici i njihovi naslednici. Formulacija je ciljano ostala široka da bi se pitanja mesta boravka u vreme oduzimanja i državljanstva ostavilo za kasnije rešavanje. U pogledu naslednika se nije pošlo od ograničavanja, kao u hrvatskom modelu, već se upućuje na pravila opšteg propisa o naslednim pravima, što je dovelo do određenih neslaganja među autorima. Pravna lica će trpeti isti režim kao i u primerima iz uporednog prava – preduslov bi bio domicil u Srbiji u momentu oduzimanja imovine, kao i aktivnost u momentu stupanja na snagu.

Obveznik denacionalizacije je Republika Srbija i pravna lica koja su držaoci ove imovine u momentu stupanja na snagu zakona.

III

Restitucija se, kao opšti princip, vrši prema bivšem vlasniku ili njegovom nasledniku, a kompenzacija će se vršiti kada restitucija nije moguća. Ranija plaćanja sa karakterom naknade se neće uzimati u obzir, ukoliko nisu prelazila 50% vrednosti imovine u momentu oduzimanja. Upravne takse i porezi su isključeni, a imovina se vraća bez tereta.

IV

Zaštita legitimno stečenih prava trećih lica se daje zabranom restitucije na imovini na kojoj je neko lice steklo svojinu i/ili pravo korišćenja. Pravo svojine se pre-

težno tiče svojine na delovima nepokretnosti, najčešće stanovima u zgradama. Za ovaj slučaj je takođe predviđeno da će se to pravo svojine na delu sa pratećim pravom korišćenja na idealnom udelu u zemljištu pretvarati u “puno” pravo svojine uz kompenzaciju bivšem vlasniku. “Novi” vlasnik će plaćati konverziju prava korišćenja u pravo svojine, pri čemu su ponuđena dva modela – naknada u celini, na rate ili pretvaranje iste u teret koji se izmiruje pri prvom pravnom poslu prenosa prava (prodajom, poklonom ili *mortis causa*) ili plaćanjem troškova nastalih novim premerom i upisom prava u javnim registrima. Izuzetak od zaštite jesu prava korišćenja zasnovana na zemljištu koje nije privedeno nameni, a zemljište koje je, kao deo imovine preduzeća, prodato u postupku privatizacije se izuzima od denacionalizacije.

V

Izuzetke predstavljaju zemljišta koja su privedena nameni, a služe državnom i javnom interesu i zemljišta koja su izuzeta iz nečije imovine u skladu sa propisima o eksproprijaciji, a naknada je plaćena u odgovarajućem iznosu. Ako zemljište oduzeto u skladu sa propisima o eksproprijaciji uz plaćanje naknade nije privedeno nameni onda se daje mogućnost da se ono vrati bivšem vlasniku uz obavezu povraćaja iznosa naknade. Zemljište koje je vlasnik zaveštao ili poklonio državi ili lokalnoj zajednici se takođe neće restituisati, dok zahtevi za restituciju imovine koja je bila predmet međunarodnih ugovora i ratifikacije neće priznavati.

VI

Ponuđeni oblici kompenzacije za slučajeve u kojima se restitucija neće vršiti su:

- nepokretnosti istog tipa i jednake vrednosti,
- akcije i udeli u kompanijama koje su u državnom, punom ili delimičnom vlasništvu,
- obveznice države,
- novac.

U pogledu iznosa se pošlo od iznosa vrednosti u momentu oduzimanja, koji se multiplikuje indeksom rasta cena. Takse i porezi su isključeni, a za implementaciju se predviđa osnivanje Fonda za restituciju.

VII

Posebna zaštita se garantuje socijalno i ekonomski ugroženim licima, kao manjinama, izbeglicama, invalidima i sl., a u vidu zaštite stanarskih i drugih stečenih prava.

VIII

Polaznu tačku u postupku će predstavljati individualno podnet zahtev. Zahtev se podnosi Agenciji za restituciju koja bi trebalo da bude u direktnoj vezi sa već osnovanom za poslove restituisana crkava i verskih zajednica. Zahtev se sastoji od kopije akta o oduzimanju, dokaza svojstva bivšeg vlasnika i drugih dokumenata i dokaza koje podnosioc smatra relevantnim. Uvodi se obaveza organa uprave da *ex officio* pomognu podnosiocu da dođe u posed relevantnih dokumenata, ako ih on nema ili ne može pribaviti. Kao posredni izvori dokaza mogu služiti javne knjige i arhivi. Rok je stipularan na dve godine od stupanja na snagu zakona, za podnošenje prijave, a na 12 meseci od podnošenja prijave za donošenje odluke od strane nadležnih organa. Odluke će sprovesti sudovi, organi uprave i javni registri.

Takođe je predviđena primena Zakona o opštem upravnom postupku u proceduri. Predloženo je i osnivanje nezavisnog savetodavnog tela, kao mera balansiranja za korisnike i obveznike restitucije, čije bi se nadležnosti i sastav definisali posebnim aktom.

IX

U završnim i prelaznim odredbama se propisuje način procene imovine, primena Zakona o obligacionim odnosima, svojini, naslednom pravu, porodičnom i sustanarskom pravu. Propisana je i zabrana raspolaganja imovinom do okončanja postupka, kao i stavljanje van snage člana 9. stav 2. Zakona o registraciji i prijavi oduzete imovine.

Plan implementacije

Aktivnosti domaćih i stranih stručnjaka su bile praćene planom implementacije koji bi mogao, u kratkim crtama, predstaviti kako sledi:

Cilj 1. – Harmonizacija pravnog okvira

Mere za ostvarenje – Izrada nacрта; Ocena sadašnjeg sistema propisa; Razvoj preporuka za amandmane drugih zakona.

Cilj 2. – Donošenje zakona i akcionog plana

Mere za ostvarenje – Prezentacija uporednih rešenja i prakse; Razvijanje matematičkog modela za ocenu ekonomske održivosti; Donošenje plana i zakona.

Cilj 3. – Osnivanje Agencije za restituciju i nezavisnog savetodavnog tela.

Mere – Izrada nacрта statuta; Razvoj i alokacija budžeta; Izrada propisa o postupanju ovih tela; Izrada i uvođenje standardizovanog postupka za obradu podnetih prijava.

Cilj 4. – Razvoj kapaciteta institucija

Mere – Obuka trenera za zaposlene; Izrada uputstva za postupanje.

Cilj 5. – Obaveštavanje javnosti

Mere – Medijska kampanja; Osnivanje informacionog odeljenja.

Zaključak

Republika Srbija se, kao i mnoge druge zemlje pre nje, u tranziciji suočava i sa problematikom restitucije. Ovo su iskustvo imale i mnoge zemlje koje nisu prošle proces preorijentacije sa planske na tržišnu privredu, po raznim osnovama – Austrija je kroz restituciju izvršila i naknadu licima oštećenim u vreme II Svetskog rata, Nemačka je, dodatno, vršila restituciju u bivšem DDR-u. U ovom poslu je ostala usamljena, jer su druge države u tranziciji, na različite načine ovaj bitni i teški zadatak obavile. Kao i svaka zakonodavna aktivnost, restitucija je komplikovan, težak i skup proces. Interesi koji su zastupljeni i suprotstavljeni velikog su intenziteta. Kako je više puta u tekstu napominjano, treba ispraviti nepravdu iz prošlosti, a ujedno ne počiniti novu, a i ne dovesti državu u ekonomski nepodnošljivu situaciju. Govoreći sa pijedestala neutralnog, jer lično, kao potomak proletera, nemam pretenzija prema bilo kojoj imovini, mogu samo da poželim dovoljno mudrosti i sposobnosti onima koji će se ovom temom baviti. Nesumnjivo postoji potreba i obaveza da se oštećenima namire potraživanja, ali se mora naći odgovarajuća mera.