aktuelna tema

*Jelena Z. Veselinov**

UDK: 341.384 (497.11)

PRAVNI POLOŽAJ BIVŠIH VLASNIKA U POSTUPKU RESTITUCIJE U SRBIJI

REZIME: Restitucija – povraćaj oduzete imovine ranijim vlasnicima, može se posmatrati jedino kao deo celovitog reformskog procesa. U tom smislu ona ima dva svoja značajna segmenta: prvo, otklanjanje ranije učinjenih nepravdi i drugo, doprinos ukupnim promenama u oblasti svojinskih odnosa, u cilju povećanja ekonomske efikasnosti. Proces restitucije u Srbiji otpočeo je znatno nakon otpočinjanja procesa privatizacije. Ova neopravdana neusaglašenost umnogome je uticala na zakonska rešenja, a zatim i na proces njihove realizacije. Analiza propisa, a zatim prakse koja se na osnovu tih propisa odvijala ukazuje na evidentne protivurečnosti, neusaglašenosti i pravne praznine u normativnom delu, što je neminovno doprinelo različitom položaju subjekata u postupku restitucije, koji u pojedinim slučajevima ima i primetne elemente diskriminacije. Za sada nema najava o pripremama da se pristupi opsežnim, suštinskim promenama u zakonskoj regulativi. Ovaj rad nastoji da ukaže na neodrživost sadašnjeg stanja i neophodnost da se pristupi promenama važećih zakona iz oblasti restitucije.

Ključne reči: *restitucija, subjekti restitucije, princip pravičnosti, diskriminacija*

* Msr, upravnik poslova Matice srpske, e-mail: veselinov.jelena@gmail.com

Uvodne konstatacije

Rasprave o restituciji kod nas traju već više od dve decenije. Posmatrano sa aspekta ustavnopravnog osnova, pretpostavke za reprivatizaciju stvorene su još 1988. godine. Amandmanima na Ustav SFRJ iz osnova je izmenjen koncept svojinskih odnosa, reafirmisano je pravo svojine i na taj način otvoren je prostor privatnoj svojini u svim oblastima i delatnostima, bez ograničenja. Već tada je postalo sasvim izvesno da pravo novih vlasnika na neograničenu privatnu svojinu zahteva da se otvori pitanje vraćanja imovine ranijim vlasnicima i njihovim naslednicima, koja im je, u bitno drugačijim okolnostima, oduzeta merama državne intervencije.

Ima osnova za ocenu da zakonska rešenja nisu na adekvatan način sledila ovaj ustavni koncept. Ova konstatacija nalazi se u osnovi teme. Naše nastojanje je usmereno na pregled i kraću analizu određenih zakonskih rešenja koja su, na način kako su data, morala izazvati nedoumice i zastoje u procesu implementacije, pa zato nisu mogla dati odgovarajuće rezultate.

„Restitucija kao klasični pravni institut, označava uspostavu ranijeg stanja u imovini nekog lica, onakvog kakvo je bilo pre nekog štetnog događaja, odnosno akta oduzimanja i odnosi se, pre svega, na vraćanje imovine u naturalnom obliku“.[1] Ova definicija na jasan način daje osnovne karakteristike restitucije. Po svom sadržaju ona predstavlja: transformaciju svojinskih odnosa radi stvaranje većeg stepena ekonomske stabilnosti i istovremeno otklanjanje učinjenih nepravdi u skladu sa načelom pravičnosti.

Sa ovog polazišta, pristupićemo razmatranju zakonske regulative na osnovu koje se, kod nas, ovaj proces odvija.

Restitucija kao deo reformskog procesa

Ljudska prava i njihova zaštita čine temelj demokratije. Pravo na imovinu spada u red osnovnih ljudskih prava i zagarantovano je ustavnim normama praktično svih demokratskih zemalja. U postupku restitucije u Srbiji, prema važećim zakonskim propisima, jedan broj subjekata, ranijih vlasnika, jednostavno je izostavljen iz procesa restitucije. Ima osnova za ocenu da je reč o diskriminaciji određenih subjekata koji, ne samo da nemaju jednak pravni položaj u procesu vraćanja imovine, nego im to pravo uopšte nije priznato. Ovi subjekti su jednostavno izostavljeni iz postupka restitucije. Na taj način

1 Jugović, A., (2009). Restitucija kao vrednosna prekretnica u demokratiozaciji srpskog društva u: Jovica Trkulja, et.al. (urednik) Rehabilitacija i restitucija u Srbiji – zbornik radova sa okruglog stola, Beograd,Centar za unapređenje pravnih studija, Kongres srspskog ujedinjenja, Zadužbina Studenica str. 289.

povređene su odredbe Ustava Republike Srbije kao i međunarodnih konvencija kojima se garantuje pravo svojine kao jedno od osnovnih ljudskih prava.

Ustav ovlašćuje zakonodavca da propiše način ostvarivanja Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava, samo ako je to Ustavom izričito predviđeno, ili ako je to neophodno za ostvarivanje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava. (čl. 18. st. 2. Ustava Republike Srbije). Dakle, jedan od osnovnih ciljeva restitucije na ovaj način doveden je u pitanje. Umesto otklanjanja ranijih nepravdi koje su se desile u određenim, bitno drugačijim, društvenim okolnostima, uspostavljene su nove. „Proces restitucije u današnjem vremenu zahteva da se pronađu takvi mehanizmi koji u ime ljudskih prava i pravde neće narušiti ljudska prava i pravdu".[2] U tom pravcu ima inicijativa, ali nema najava da se na konkretan način pristupilo izradi novih propisa iz oblasti restitucije. Zato, otklanjanje evidentnih nedostataka u procesu restitucije u Srbiji ostaje otvoreno, kao i pitanje da li se to može rešiti izmenama i dopuna važeće pravne regulative, ili pak donošenjem novih zakona..

Krupne promene u odnosima svojine, koncentrisane u istorijski kratkom periodu, imaju svojstvo da pojačavaju društvena previranja i socijalne tenzije. Zato je dobro ako se ove promene odvijaju u sklopu konzistentnog pravnog sistema koji funkcioniše. Ako to nije slučaj, one mogu da pogoduju daljem narušavanju prava. Ne umanjujući značaj principa pravičnosti, koji predstavlja osnovni zahtev za vraćanje prinudno oduzete imovne, jednak značaj treba obezbediti i principu ekonomske opravdanosti. Privatizacija, koja je prethodila restituciji, obuhvata svaki oblik pretvaranja društvene odnosno državne (javne) svojine u svojinu određenog vlasnika. Shodno iznetom, sva pitanja restitucije u širem kontekstu se mogu posmatrati kao deo celovitog reformskog procesa. Tržišna privreda može funkcionisati samo u sistemu u kome su imovinski odnosi pravno uređeni. Time restitucija dobija jasno izraženu ekonomsku dimenziju. Dakle, donošenje zakona o restituciji, u sklopu ukupnog reformskog procesa, imalo je i ekonomske ciljeve. Nema, za sada, osnova za konstataciju da su ti ciljevi, bar delimično ispunjeni.

Kao što smo već napomenuli, proces restitucije otpočeo je kada je proces privatizacije trajao više od dve decenije i tako ostao potpuno odvojen od ukupnog procesa transformacije svojinskih odnosa. Zato ima osnova za ocenu da je donošenje zakonskih propisa o restituciji „pre rezultat deivergentnih pritisaka na zakonodavca, kako spolja (Evropska unija) tako i iznutra (udruženja zainteresovanih lica sa izraženim materijalnim interesom), nego što je društveni konsenzus."[3]

2 Ibid.

3 Baturan L., (2015). Ekonomska analiza instituta prava preče kupovine u Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, (4), str. 1962.

Pravni položaj subjekata koji su obuhvaćeni restitucijom

Proces restitucije kod nas odvija se po osnovu dva doneta zakona: Zakona o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama donet 2006 godine[4] i Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju[5] donet 2011. godine. Kao što se vidi između donošenja jednog i drugog zakona, koji u osnovi uređuju istu pravnu oblast, protekao je vremenski period od pet godina. Praktično to znači da se proces vraćanja imovine crkvama i verskim zajednicama umnogome odvijao, kada su tek stvorene pravne pretpostavke za povraćaj imovine drugim subjektima. Osnovano je otvoriti pitanje da li je u samom redosledu stvaranja pravnih (faktičkih) mogućnosti za povraćaj imovine učinjen propust koji je subjekte restitucije doveo u neravnopravan položaj. Sa tog polazišta podneta je inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o restituciji imovine crkvama i verskim zajednicama. Podnosioci inicijative smatrali su da navedeni zakon sadrži povredu načela pravne jednakosti i zabrane diskriminacije iz čl. 21. Ustava Republike Srbije odnosno člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i čl. 1. Protokola 12 uz Konvenciju. Ustavni sud je ocenio da nije od značaja činjenica što zakoni nisu istovremeno doneti i što je opšti zakon o restituciji i obeštećenju za sva druga pravna i fizička lica donet naknadno, nakon proteka određenog, ne tako malog, vremenskog perioda. Ustavni sud je konstatovao da se zakonodavac opredelio za „kaskadnu denacionalizaciju“, po vrsti imovine i po subjektima...[6] Sadržina normi kojima se reguliše postupak restitucije trebala bi da služi ostvarenju načela pravičnosti i otklanjanju nepravde, kako bi svi subjekti bili u pravno jednakoj poziciji. Međutim, kada je reč o propisima kojima je regulisana restitucija u Srbiji, nejednak položaj lica kojima je dato pravo da učestvuju u postupku restitucije proizilazi iz same činjenice da su u jednom vremenskom periodu procesom restitucije obuhvaćeni samo određeni subekti (crke i verske zajednice), dok drugim subjektima takva mogućnost nije data. Neravnopravnost je uspostavljena i naknadno donošenje zakona ne može je otkloniti. Drugim rečima u postupku otklanjanja nepravdi učinjene su nove.

4 Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, *Službeni glasnik RS,* br. 46/06.

5 Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, *Službeni glasnik RS,* br. 72/11, 108/13 i 142/14.

6 Inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o restituciji imovine crkvama i verskim zajednicama nisu prihvaćene, http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-RS/0-101423/inicijative-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-restituciji-imovine-crkvama-i-verskim-zajednicama-nisu-prihvacene, 27. april 2016.

Pet godina pre donošenja opšteg Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju donet je *lex specialis* Zakon o restituciji imovine crkvama i verskim zajednicama. Opravdano je otvoriti pitanje, da li je pravno održivo da se, poseban zakon (*lex specialis*) koji se odnosi na pojedine subjekte donese pre opšteg zakona o restituciji, koji se odnosi na sve subjekte.

Nezavisno od toga, konstatujemo da su ova dva zakona neusklađena i kada se radi o pravnom položaju subjekata koji su legitimisani za učešće u postupku vraćanja imovine.[7] Opštim zakonom o restituciji pravo na povraćaj imovine i obeštećenje je dato jednom broju fizičkih lica i zadužbinama, odnosno njihovim sledbenicima. Posebnim zakonom, *lex specialis*, ovo pravo dato je crkvama i verskim zajednicama. Pravni položaj subjekata koji svoje pravo ostvaruju primenom ova dva zakona koja se odnose na istu oblast, bitno se razlikuje. Ova razlika ogleda se u velikom broju normi od kojih ćemo izdvojiti samo najupečatljivije.

7Zakon o restituciji imovine crkvama i verskim zajednicama uređuje uslove postupka i način vraćanja imovine **crkvama i verskim zajednicama**, kao i njihovih zadužbina i društava. Zakon o povraćaju imovine i obeštećenju metodom enumeracije nabraja subjekte koji imaju pravo da učestvuju u postupku restitucije (čl. 5.):

Pravo na vraćanje imovine ili obeštećenje ima:

1) domaće **fizičko lice** koje je bivši vlasnik oduzete imovine, a u slučaju njegove smrti ili proglašenja umrlim - njegovi zakonski naslednici, utvrđeni u skladu sa propisima koji uređuju nasleđivanje u Republici Srbiji i sa odredbama ovog zakona;

2) **zadužbina** kojoj je oduzeta imovina, odnosno njen pravni sledbenik;

3) bivši vlasnik koji je svoju nekadašnju imovinu koja je oduzeta vratio u svojinu na osnovu teretnog pravnog posla;

4) fizičko lice koje je zaključilo ugovor o kupoprodaji sa državnim organom u periodu od 1945. do 1958. godine ako se u sudskom postupku utvrdi da je oštećeno visinom kupoprodajne cene ima pravo isključivo na obeštećenje, u skladu sa ovim zakonom, umanjeno za visinu isplaćene kupoprodajne cene;

5) fizičko lice - strani državljanin, a u slučaju njegove smrti ili proglašenja umrlim, njegovi zakonski naslednici, pod uslovom reciprociteta.

Pretpostavlja se da postoji reciprocitet sa državom koja nije uređivala vraćanje imovine ako domaći državljanin može da stekne pravo svojine i nasledi nepokretnosti u toj državi.

Pravo na vraćanje imovine ili obeštećenje nema:

1) fizičko lice - strani državljanin, odnosno njegovi zakonski naslednici, za koje je obavezu obeštećenja preuzela strana država po osnovu međunarodnog ugovora;

2) fizičko lice - strani državljanin, odnosno njegovi zakonski naslednici, koji su i bez postojanja međunarodnog ugovora, obeštećeni ili im je pravo na vraćanje imovine priznato pravom strane države;

3) lice koje je bilo pripadnik okupacionih snaga koje su delovale na teritoriji Republike Srbije, za vreme Drugog svetskog rata, kao ni njegovi naslednici.

Otklanjanje posledica oduzimanja imovine žrtvama Holokausta i drugim žrtvama fašizma na teritoriji Republike Srbije, koje nemaju živih zakonskih naslednika, urediće se posebnim zakonom.

Postojanje reciprociteta sa stranom državom i međunarodnog ugovora, u smislu ovog člana, utvrđuje Agencija po službenoj dužnosti.

Prema opštem zakonu o restituciji fizička lica i zadužbine mogu tražiti povraćaj samo one imovine koja je oduzeta na osnovu pravih propisa nabrojanih u čl. 2. Zakona. Reč je o izričitoj pravnoj normi koja se ne može drugačije tumačiti. S druge strane, crkvama i verskim zajednicama zakonodavac je dao mogućnost povraćaja imovine koja je oduzeta ne samo primenom pravnih propisa već i „*svim drugim aktima* kojima je vršeno oduzimanje te imovine, bez tržišne naknade".[8] Na ovaj način ostavljena mogućnost da se kao dokaz da je imovina oduzeta priložе različiti akti za koje će, zatim, *službena lica ceniti* da li su ili ne bili osnov za oduzimanje imovine.[9] Poizilazi da je pojedinim subjektima ostavljen širi prostor i date povoljnije mogućnosti za dokazivanje ranijeg vlasništva.

Zakonodavac pravi još jednu bitnu razliku među korisnicima restitucije *uvođenjem mogućnosti naturalne supstitucije* za crkve i verske zajednice (čl. 10, 16, 18). Oblici restitucije koje poznaje opšti zakon su vraćanje imovine *in natura* i obeštećenje delom u novcu, a delom u državnim obveznicama (čl. 8. i 9). Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju izostavlja naturalnu supstituciju kao oblik povraćaja imovine. Ne postoji ni jedan legitiman razlog za ovako različit tretman određenih subjekata koji, u osnovi, imaju isti pravni položaj. Dakle, određenim subjektima čiji je pravni položaj uređen posebnim zakonom data je mogućnost da im, kao korisnicima restitucije, ukoliko vraćanje oduzete imovine *in natura* nije moguće, bude vraćena druga imovina. Imajući u vidu realno stanje stvari, reč je o zaista veoma različitom pravnom položaju između subjekata restitucije. Protek vremena učinio je da oduzeta imovina, u stanju u kome je oduzeta, praktično više ne postoji. Ako se pri takvom stanju stvari određenim subjektima da pravo da ranije oduzetu imovinu zamene drugom, realnom imovinom, ako im se da pravo supstitucije, tada se ovi subjekti u odnosu na sve druge subjekte nalaze u privilegovanom položaju. Prema našem mišljenju za ovakvo razlikovanje ne postoji održivo pravno obrazloženje.

Razlike u položaju korisnika restitucije uočljive su i kod procesnih odredaba ova dva zakona. Procesne odredbe u svakoj oblasti prava, pa i u postupku restitucije, imaju izuzetan značaj, jer od njih u velikoj meri zavisi uspešnost ostvarivanja samog prava. Međutim, Zakon o restituciji imovine crkvama i verskim zajednicama propisuje značajno manji obim neophodne dokumentacije, koja se uz zahtev predaje organu koji sprovodi restituciju. To se, pouzdano može konstatovati jednostavnim upoređivanjem odredaba

8 Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, *Službeni glasnik RS,* br. 46/06.
9 Vidi: Todorović V., Rajić S., Kožul D., Denacionalizacija u Republici Srbiji, (2015. novembar 30). Preuzeto sa: http://projuris.org/fokus1.html

sadržanim u Zakonu o restituciji crkvama i verskim zajednicama (čl. 26.) i čl. 42. opšteg zakona o restituciji.

Pribavljanje dokumentacije neophodne za podnošenje zahteva za povraćaj imovine, zbog proteka vremena i krupnih promena u oblasti svojinskih odnosa koji su se u tom periodu događale, objektivno, za svakog subjekta predstavlja poseban problem. Sa ovog polazišta veoma je značajan odnos države i njenih organa, prema subjektima koji učestvuju u postupku restitucije. Zato, ima razloga da se ukaže na još jednu, po našem mišljenju, krupnu nejednakost subjekata u postupku restitucije. Zakonom o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama izričitom normom utvrđuje se obaveza postupajućeg organa da po službenoj dužnosti od obveznika vraćanja ili trećih lica zahteva dokaze o verovatnosti postojanja prava. Ista zakonska odredba imperativno nalaže ostalim subjektima da postupajućem organu podnesu sve dokaze i isprave na uvid i sve podatke koji su potrebni za kompletiranje dokumentacije. Ovakav pristup smatramo opravdanim. Postupajući organi, saglasno svojim ovlašćenjima, obavezni su da pribave potrebnu dokumentaciju u cilju donošenja ispravne odluke. Ostaje međutim, potpuno nejasno zašto opšti zakon, Zakon o vraćanju imovine i obeštećenju, ne sadrži takvu ili sličnu odredbu. Takvim pristupom imamo dve kategorije subjekata restitucije, sa potpuno različitim pravnim položajem u postupku. Za određene subjekte dokazi se pribavljaju po službenoj dužnosti. Drugi subjekti dužni su da pribave celokupnu dokumentaciju uz ovlašćenje organa da zahtev koji ne sadrži propisane podatke i dokaze bude odbačen, bez mogućnosti žalbe na ovo rešenje (čl.43). Dakle, nadležni organ ne ulazi u razloge dostupnosti dokaza koji mu nisu dostavljeni, niti je u obavezi da sam pribavlja dokaze već zahtev, jednostavno, odbacuje kao nepotpun.

Nastojali smo da ukažemo samo na one razlike koje smo smatrali najznačajnijim. Pri tom, treba konstatovati da postoje i druge razlike u pravnom položaju korisnika restitucije. Proces restitucije je u toku i ne može se ni približno predvideti njegovo trajanje. Zato ima razloga za ocenu da bi bilo korisno, neophodno, učiniti napore na poboljšanju pravne regulative u ovoj oblasti, pre svega u pravcu njene konzistentnosti, koja bi samim tim umanjila ili u potpunosti otklonila različit položaj pojedinih subjekata u postupku restitucije.

Subjekti koji nisu obuhvaćeni restitucijom

Propisi koji su regulisali proces restitucije od samih početaka odnoslili su se na pojedina lica i pojedinu imovinu. Donošenjem opšteg zakona koji je regulisao proces restitucije, Zakona o povraćaju imovine i obeštećenju 2011. godine, ovaj proces je trebalo sveobuhvatno normirati. Više je kategorija

subjekata koji su bili vlasnici nacionalizovane imovine neopravdano i bezosnovano su izostavljeni iz postupka denacionalizacije. Opšti zakon o restituciji, bivše vlasnike od kojih je imovina oduzeta po propisima navedenim u čl. 2. Zakona ne stavlja u ravnopravan položaj. Tačnije rečeno Zakon, metodom enumeracije, određeno navodi subjekte kojima je priznato pravo na vraćanje imovine odnosno obeštećenje. Svi bivši nosioci prava svojine donošenjem opšteg zakona o restituciji morali bi se naći u istom pravnom položaju, osim onih za koje je zakonodavac naveo osnov za nepriznavanje takvog prava, odnosno onih koji svoje pravo na povraćaj imovine ostvaruju po nekon drugom osnovu odnosno primenom *lex specialis*. Međutim, određena gupa subjekata nema mogućnost za ostvarivanje postupka restitucije iako ni po jednom osnovu nije izričito iz njega isključena. Nameće se, dakle, pitanje pravnog osnova za izostavljanje određenih lica (pravnih i fizičkih) i ustavnosti ovakve zakonske odredbe. Ocena ustavnosti odredbe koja određuje krug subjekata koji imaju pravo na povraćaj imovine može se dvojako posmatrati. Prema jednom stanovištu sadržina odredbe nije u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije. Tekst Zakona nije neustavan već ima pravnu prazninu. Na ovaj način su se određeni subjekti našli izvan procesa restitucije iako im je imovina za koju imaju osnov za povraćaj oduzeta propisima koji opšti zakon o restituciji navodi. Drugo stanovište govori u prilog neustavnosti ove odredbe obrazlažući neustavnost činjenicom da, iako su ekonomski interesi i mogućnosti diktirali sadržinu rešenja zakonodavca, proces restitucije nikako ne bi smelo da bude u nesaglasnosti sa odredbama Ustava koji garantuje jednakost građana pred ustavom i zakonom (čl. 21. stav 1. Ustava) i pravo na jednaku zaštitu (čl. 21. stav 2. Ustava). Iako je broj lica kojima opštim zakonom o restituciji nije priznato pravo korisnika restitucije veći, u ovom radu ćemo se baviti najočiglednijim propustima zakonodavca. To je, u prvom redu, izostavljanje testamentarnih naslednika kao fizičkih lica i posebno ustanova i udruženja kao građanskopravnih lica.

Zakon pravo na povraćaj imovine priznaje domaćem fizičkom licu koje je bivši vlasnik oduzete imovine, a u slučaju njegove smrti ili proglašenja umrlim – njegovim zakonskim naslednicima, utvrđenim u skladu sa propisima koji uređuju nasleđivanje u Republici Srbiji i sa odredbama ovog zakona (čl. 5.). Kako uočavamo kategorija testamentarnih naslednika je neopravdano suspendovana iz kategorije lica kojima je pravo na povraćaj imovine priznato Zakonom. Osnovni princip naslednog prava je sloboda raspolaganja sopstvenom imovinom. Primenom ovog principa testamentarni naslednici imaju prioritet u odnosu na zakonske naslednike, jer testament predstavlja

poslednju volju ostavioca. Zakon o nasleđivanju[10] (član 2.) navodi dva osnova nasleđivanja: zakonsko i na osnovu zaveštanja (testamenta), s tim što do zakonskog nasleđivanja dolazi tek u slučaju ne postojanja zaveštanja. Sve navedeno ukazuje na neopravdanost izostavljanja testamentalnih naslednika u ovoj kategoriji ovlašćenih lica za podošenje zahteva za povraćaj imovine, odnosno obeštećenje. Izostavljanje ovog kruga lica iz postupka restitucije ne samo da nema osnova i uporišta u pozitivno-pravnom sistemu već, je upravo u suprotnosti sa njim. Ustav Republike Srbije jamči pravo nasleđivanja (čl. 59.), u skladu sa zakonom. Zajemčena ljudska i manjinska prava mogu biti zakonom ograničena samo ako ograničenje dopušta Ustav i u svrhe radi kojih ga dopušta i to u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava (čl. 20. st. 1. Ustava Republike Srbije). Testamentarni naslednici su, na ovaj način, postali deo kruga subjekata koji se bez osnova našao van postupka restitucije. Zakon ovim subjektima ne daje pravo da učestvuju u postupku niti im to pravo izričito uskraćuje, pa njihov položaj ostaje ne regulisan a oni zaboravljeni u pravnoj praznini. Ne postoji ni jedan legitiman razlog za izostavljanje ovih subjekata kao korisnika restitucije pa se osnovano može govoriti o diskriminaciji testamentarnih naslednika u postupku restitucije.

Građansko pravna lica udruženja, ustanove i druge organizacije koje su bile nosioci prava svojine na oduzetoj imovini po osnovu darovnih ugovora, zadužbinarstva, gradnje sopstvenim sredstvima i sl., a kojima je imovina oduzimana po osnovu propisa navedenih u čl. 2. Zakona o restituciji uskraćeno je pravo da učestvuju u postupku restitucije. Udruženja građana i ustanove, pravna lica, koja su postojala i u vreme donošenja zakona i drugih propisa kojima je imovina oduzeta, a postoje i sada kada se imovina vraća, jednostavno su izostavljena iz kruga subjekata koji imaju pravo na povraćaj i obeštećenje bez mogućnosti ostvarivanja prava. Nije suvišno pomenuti da se među ovim pravnim licima nalaze i ona koja egzistiraju dugi niz godina, neke od njih duže i od savremene srpske državnosti i danas predstavljaju ustanove od nacionalnog značaja. Zbog važnosti, pravni položaj najreprezentativnijih ustanova (Matica srpska, SANU) uređen je Zakonima. Međutim, u postupku restitucije njihov pravni položaj bitno je različit u odnosu na crkve i verske zajednice kojima je oduzeta imovina vraćena posebnim zakonom. Opravdano se otvara pitanje: po kom pravnom ili drugom kriterijumu crkve ili verske zajednice, koja u suštini predstavaljaju udruženja građana, imaju različit, bitno

[10] Zakon o nasleđivanju, *Službeni Glasnik RS,* br. 46/95. Vidi: Odluku US RS, IU br. 358/95 - 101/2003-18

drugačiji pravni položaj.[11] Nije nebitno istaći da pri upisu zadužbina u registar zadužbina pri Agenciji za privredne registre za sva pitanja koja nisu regulisana Zakonom o zadužbinama primenjuje se Zakon o udruženjima.

Kada je reč o postupku, vođenom po predlozima ustanova i udruženja, u svim do sada pokrenutim slučajevima doneta su rešenja kojima se predlog odbija, sa istovetnom konstatacijom da podnosliac zahteva (ustanova ili udruženje građana, konkretno Matica Srpska[12] ili Beogradski univerzitet[13]) nisu aktivno legitimisani. Imajući u vidu imperativne norme Zakona, drugačije okončanje upravnog postupka ne može se očekivati. Ustavna tužba može imati izglede na uspeh ako Ustavni sud prihvati da raspravlja i odlučuje o neustavnosti Zakona zbog postojanja evidentne pravne praznine. Ustavom zagarantovana zabrana ograničenja ljudskih i manjinskih prava i zabrana diskriminacije (čl. 20. i 21.) jamči da ne sme biti diskriminacije i ograničenja određenih grupa čijim udruživanjem nastaju različita uduženja (bilo koji vid organizovanja), ustanove itd. Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju menja i suštinu i smisao odnosnih odredaba Ustava Republike Srbije. Izostavljanje određenih subjekata iz postupka restitucije na osnovu opšteg zakona pretpostavlja narušavanje principa zabrane diskriminacije. Samim tim, položaj ovih kategorija bivših vlasnika u Srbiji zahteva da promenama zakona bude obuhvaćen postupkom restitucije.

Zaključna razmatranja

Povraćaj imovine koja je oduzeta primenom propisa o agrarnoj reformi, nacionalizaciji, sekvestraciji i drugim propisima na osnovu kojih je nakon 1945. god., objektivno predstavlja veoma značajan segment celovitog reformskog procesa. Ovaj proces zahteva da bude uređen u skladu sa najvišim pravnim aktom i pravnim pretpostavkama na kojima počiva pravna država i vladavina prava. Savremena demokratija podrazumeva zaštitu korpusa ljudskih prava, čija je pretpostavka pravno uređenje imovinskih odnosa. Proces restitucije u Srbiji traje već više od dve decenije. Pravno regulisanje procesa restitucije moralo bi biti uređeno u skladu sa načelom pravičnosti i zabrane diskriminacije. Zakonodavac je, kako je uočeno, relativizovao osnovne ciljeve i načela postupka restitucije. Zakonske odredbe sadrže niz kontradiktornosti, a

[11] Samardžić, S., (2012). Naturalna restitucija u Srbiji – period gestacije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, (4), str. 449.

[12] Vidi: Rešenje Agencije za restituciju područna jedinica Novi Sad predmet bpoj: 46-012842/2014.

[13] Vidi: Rešenje Agencije za restituciju područna jedinica Beograd predmet bpoj:46-002124/2014.

ima osnova da se pojedine od njih okarakterišu i kao diskiminatorske. Pravni položaj subjekata koji se javljaju kao korisnici restitucije bitno je različit. Pojedini subjekti su neopravdano izostavljeni iz ovog procesa bez jasnog osnova i legitimnog razloga. Njima je onemogućeno da svoje pravo ostvaruju, bez najave da bi se njihov pravni položaj mogao promeniti izmenom važećeg Zakona o povraćaju imovine i obeštećenju. Ukoliko njihov pravni položaj ne bi bio rešen restitucija bi umesto ispravljanja ranije učinjenih nepravdi bila osnov za nastajanje novih. Na ovaj način proces restitucije ne samo da ne bi ispunio svoju svrhu, već bi sam sebi bio kontradiktoran. Zato je svrsishodno činiti napore u pravcu pokretanja inicijative za izmene zakona kojima će se nesporni nosioci prava svojine u ranijem i sadašnjem vremenu, obuhvatiti kao subjekti koji imaju pravo na povraćaj imovine i obeštećenje.

Jelena Z. Veselinov
MA, The Manager of Matica srpska

A LEGAL STATUS OF FORMER OWNERS IN THE RESTITUTION PROCESS IN SERBIA

A b s t r a c t

Restitution or return of a confiscated property to the former owners can only be considered as a part of the complete reform process. In this regard, it has two major segments: the first refers to the elimination of previously committed injustice and the second one concerns the contribution to the overall changes in the property relations in order to initiate the increase of the economic efficiency. The process of the restitution in Serbia began to develop significantly after the privatization process had started. This unjustified discrepancy greatly affected the legal solutions, as well as the process of their implementation. The analysis of regulations and the practice arisen from them indicate the evident contradictions, inconsistencies and legal gaps in the normative work, which inevitably contributed to the different positions of the subjects in the process of restitution, which, in some

cases, has had the elements of discrimination. So far there have been no announcements regarding the comprehensive, substantive changes within the legislation. This study aims to highlight the unsustainability of the current situation as well as the necessity to proceed with amending the existing laws in the restitution process.

Keywords: *restitution, subjects of the restitution, the principle of fairness, discrimination*

Literatura

1. Baturan, L., (2015). Ekonomska analiza instituta prava preče kupovine u Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, (4), str. 1961-1970
2. Jugović, A., (2009). Restitucija kao vrednosna prekretnica u demokratiozaciji srpskog društva u: Jovica Trkulja, et.al. (urednik) Rehabilitacija i restitucija u Srbiji – zbornik radova sa okruglog stola, Beograd, Centar za unapređenje pravnih studija, Kngres srpskog ujedinjenja, Zadužbina Studenica, str. 289-297
3. Samardžić S., (2012). Naturalna restitucija u Srbiji – period gestacije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, (4), str. 443-468
4. Todorović, V., Rajić, S., Kožul, D., Denacionalizacija u Republici Srbiji, (2015. Novembar 30). Preuzeto sa: http://projuris.org/fokus1.html
5. Ustav Republike Srbije *Službeni glasnik RS*, br. 98/06
6. Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, *Službeni glasnik RS,* br. 46/06
7. Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 108/13 i 142/14
8. Zakon o nasleđivanju, *Službeni Glasnik RS*, br. 46/95
9. Odluka US RS, IU br. 358/95 - 101/2003-18
10. Inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o restituciji imovine crkvama i verskim zajednicama nisu prihvaćene, (2016. April 27). Preuzeto sa: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-RS/0-101423/inicijative-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-restituciji-imovine-crkvama-i-verskim-zajednicama-nisu-prihvacene
11. Rešenje Agencije za restituciju područna jedinica Novi Sad, predmet bpoj: 46-012842/2014
12. Rešenje Agencije za restituciju područna jedinica Beograd, predmet bpoj: 46-002124/2014