Vladimir Todorovic
advokat, Beograd

DENACIONALIZACIJA U SRBIJI DE LEGE FERENDA

Rezime: Već skoro deceniju i po u Srbiji se diskutuje o denacionalizaciji, pojavilo se i nekoliko neoficijelnih nacrta zakona o denacionalizaciji, pretresana su moguća rešenja budućeg zakona, a naročito: kompatibilnost denacionalizacije i privatizacije, status i bonitet obveznika, položaj i legitimitet korisnika, pravna osnova denacionalizacije, modaliteti povraćaja i obeštećenja, kredibilnost obveznica u našim uslovima, dinamika restitucije i obeštećenja, položaj i status trećih lica, uključujući problem tzv. stečenih prava, postupak povraćaja imovine i obeštećenja, nadležnost organa, kao i brojna druga materijalnopravna i proceduralna pitanja od značaja za donošenje i primenu budućeg zakona. Prema iskustvima drugih, neophodni faktori za sprovođenje denacionalizacije su: politička svest, ekonomska moć, socijalna podrška, pravna regulativa i adekvatna organizacija države. Kada se svi ovi činioci steknu odjednom, moći će da se smatra da je pitanje restitucije i obeštećenja skinuto s dnevnog reda, te da je sve dalje stvar proceduralne tehnike i profesionalne rutine. Očigledno je, s obzirom na vidljivo kašnjenje, da Srbija nema vremena da čeka kumulaciju tih faktora, već treba da manifestuje političku odlučnost da reši pitanje denacionalizacije i da odmah privremeno zabrani dalji promet nacionalizovanih nepokretnosti i istovremeno pristupi evidenciji nacionalizovane imovine i donese Zakon o restituciji i obeštećenju.

Ključne reči: privatizacija, denacionalizacije, restitucija, evidencija nacionalizovane imovine, stečena prava, modeli obeštećenja postupak povraćaja imovine i obeštećenja, Zakon o restituciji i obeštećenju

Države nastale na području bivše SFR Jugoslavije, osim Srbije i Federacije Bosne i Hercegovine, donele su svoje zakone o restituciji i obeštećenju,[1] ali su sve, sa izuzetkom Slovenije, malo ili neznatno odmakle u tom procesu.

---

1 **Slovenija** je Zakon o denacionalizaciji donela 1991. g. – *Uradni list Republike Slovenije* br. 27/1991, 31/1993, 65/1998, 66/2000, kao i odluke Ustavnog suda Slovenije u br.56/92, 13/93, 24/95, 20/97, 23/97, 76/98. **Hrvatska** je svoj zakon donela 1996. godine - Hrvatski "Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine" objavljen je u službenom glasilu Republike Hrvatske *Narodne novine*, br. 92/1996, a potom više puta menjan - *Narodne novine*, br. 92/1996, 39/1999, 42/1999, 92/1999, 43/2000, 131/2000, 27/2001, 65/2001, 118/2001. i 80/2002. Značajnu izmenu ovaj zakon je pretrpeo 1999. godine (*Narodne novine* 39/1999) i to ne novelom

U Srbiji, u kojoj je atak na privatno vlasništvo bio najrigidniji, tek bi trebalo pravno regulisati pitanje povraćaja imovine i obeštećenja. Tekuća privatizacija često se "spotiče" o problem denacionalizacije i neraščišćenih vlasničkih odnosa, tako da se osećaju posledice odstupanja od legislative i prakse drugih zemalja u tranziciji, u kojima je denacionalizacija prethodila, ili se odvijala istovremeno sa privatizacijom.[2]

Već skoro deceniju i po u Srbiji se diskutuje o denacionalizaciji, pojavilo se i nekoliko neoficijelnih nacrta zakona o denacionalizaciji, pretresana su moguća rešenja budućeg zakona, a naročito: kompatibilnost denacionalizacije i privatizacije, status i bonitet obveznika, položaj i legitimitet korisnika, pravna osnova denacionalizacije, modaliteti povraćaja i obeštećenja, kredibilnost obveznica u našim uslovima, dinamika restitucije i obeštećenja, položaj i status trećih lica, uključujući problem tzv. stečenih prava, postupak povraćaja imovine i obeštećenja, nadležnost organa, kao i brojna druga materijalnopravna i proceduralna pitanja od značaja za donošenje i primenu budućeg zakona.

Iz tog složenog i delikatnog korpusa pitanja i dilema izdvajaju se neka pitanja koja su od krucijalnog značaja za buduću denacionalizaciju u Srbiji.

---

zakonodavca, već Odlukom Ustavnog suda Hrvatske broj U-I-673/1996 od 21. aprila 1999. godine, koja je ozakonjena poslednjom novelom Zakona od 5. jula 2002. godine. Detaljnije o denacionalizaciji u Hrvatskoj videti u članku "Denacionalizacija u Hrvatskoj" prof. dr. Petra Simonettija, *Pravni život*, br. 10/2002. **Makedonski** Zakon o denacionalizaciji usvojen je 1998. godine – *Služben vesnik na Republika Makedonija* broj 43/2000 - prečišćen tekst; **Republika Srpska** je donela Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju 2000. – *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 13/2000, ali je isti suspendovan odlukom Visokog predstavnika za BiH. I **Crna Gora** je 23. marta 2004. godine donela svoj Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju – *Službeni list RCG*, br. 21/2004. kojim je derogiran dve godine ranije doneti Zakon o pravednoj restituciji. U **Federaciji Bosni i Hercegovini** je sačinjen nacrt "Zakona o restituciji" i 5. maja 2002. godine prosleđen u parlamentarnu proceduru, ali je potom povučen iz procedure radi dorade. Tekstovi gore navedenih zakona mogu se videti na web sajtu: *www.projuris.org*

2 Privatizacija i denacionalizacija su u postsocijalističkoj zbilji dva komplementarna pojma, koja su zajedno nastala i koja zajedno moraju nestati. Ta genetska veza potiče iz praskozorja socijalizma, kada je činom masovnog podržavljenja privatne imovine bez naknade rođena buduća restitucija, odnosno denacionalizacija. Bez agrarne reforme, bez nacionalizacije, bez konfiskacije, bez sekvestracije – ne bi danas bilo ni privatizacije niti denacionalizacije. Da ondašnja država nije, kako se danas pokazalo, civilizacijski pogrešno i istorijski nesmotreno kolektivizovala privatno vlasništvo, problem privatizacije bio bi minoran i jednostavan, jer bi se odnosio samo na "staro" i autohtono državno vlasništvo, dok problema denacionalizacije ne bi ni bilo.

1. Treba li Srbiji denacionalizacija?[3]

Ovo pitanje je već unekoliko prevaziđeno, ali ga treba uzeti u obzir najmanje iz tri razloga – prvo, zato što država Srbija očigledno odugovlači sa rešavanjem pitanja denacionalizacije, što implicira njen negatoran stav o tom pitanju, drugo, zato što su potencijalni korisnici denacionalizacije relativno mala skupina koja u ukupnom stanovništvu Srbije učestvuje sa najviše 10 procenata, tako da prevalentna većina stanovništva Srbije nije zainteresovana za vraćanje imovine i obeštećenje bivših vlasnika, i treće – zato što ima ukazivanja da bi vraćanje po raznim osnovama oduzete imovine, koja se grubo procenjuje na 40-50 milijardi USD, dovela srpsku privredu u stanje tranzicione nemoći i ekonomskog kolapsa.

Uz to, činjenica je da se oduzimanje privatne imovine sprovodilo posle iscrpljujućeg četvorogodišnjeg rata, u zemlji uglavnom seljačkoj, da je nacionalizacija pogodila samo bogatije, koji su bili izrazita manjina u odnosu na većinu, koja je bukvalno bila gola, gladna i bez krova nad glavom. Činjenica je i da je nacionalizacija, sa aspekta konstituisanja i održanja nove socijalističke vlasti, bila logična mera, jer je bila u funkciji akumulacije državnog sektora u privredi i jačanja te i takve države. Najzad, tačno je i da je znatan deo oduzetih nepokretnosti besplatno podeljen seljacima i drugim siromašnijim građanima, koji su završetak rata dočekali u bedi i nemaštini.

---

3 Ovde se koristi izraz "denacionalizacija", mada su u upotrebi i drugi pojmovi. Izrazom "*denacionalizacija*" (engl. denationalisation, nem. Entnationalisierung, franc. dénationalisation) označava se proces vraćanja privatnim vlasnicima imovine koja im je oduzeta na osnovu propisa o agrarnoj reformi i kolonizaciji, konfiskaciji i sekvestraciji, nacionalizaciji i, delom, eksproprijaciji. U istom značenju koriste se i termini "reprivatizacija" i "restitucija". *Reprivatizacija* (engl. reprivatisation, nem. Reprivatisierung, franc. reprivatisation) je pojam oživljen u postsocijalističkom periodu, kojim se označava ponovna privatizacija državnih, odnosno društvenih imovinskih dobara koja su nekada bila u režimu privatne svojine. *Restitucija* (engl. restitution, nem. Restitution, franc. restitution), kao klasični pravni institut, označava uspostavu ranijeg stanja u imovini nekog lica, onakvog kakvo je bilo pre nekog štetnog događaja.
Denacionalizacija se u svom usko semantičkom smislu odnosi na proces inverzan nacionalizaciji, ali se u legislativi i praksi uporednog prava ovim terminom, u širem smislu, označava i dekonfiskacija, kao i vraćanje bivšim vlasnicima imovinskih dobara i prava podržavljenih po raznim drugim osnovama, tako da se taj pojam približava pojmu reprivatizacije. U tom širem smislu, iako je reprivatizacija egzaktniji pojam, ovde se koristi izraz denacionalizacija, kao opštepoznat, već uobičajen, i kod nas naročito prepoznatljiv kao asocijacija na period posle 1945. godine.

Imajući sve to u vidu, možda je posleratno oduzimanje privatne imovine, pored političke motivacije da se "ukine kapitalizam" i ustoliči socijalizam, izvrši "eksproprijacija eksproprijatora" i sprovede odmazda nad političkim neistomišljenicima, u onom vremenu moglo da se pravda i širim javnim i "opštenarodnim" interesima, pa bi takvo čak moglo i da ostane da je država pružila vlasnicima odgovarajuće obeštećenje, makar i odložno ili u dužem vremenskom periodu, odnosno da je izvršila svoje obaveze prema bivšim vlasnicima ili im pružila kakvu drugu satisfakciju. Ovako, puko, neskrivljeno i nasilno oduzimanje imovine predstavlja očigledno kršenje osnovnih ljudskih prava i svojinske slobode i spada u domen onih poteza koji trajno ostaju tamna mrlja u biografiji vlasti i ujedno kvalifikuju socijalizam, onakav kakav je bio posle Drugog svetskog rata, kao sistem koji svojim građanima ne pruža dovoljne garancije za zaštitu njihove imovine i osnovnih ljudskih prava.

Način na koji je vršena nacionalizacija i njeno sprovođenje redom, neselektivno, nametnuto i nasilno, protiv volje vlasnika, bez isplate naknade ili bilo kakve druge materijalne satisfakcije, pokreću pitanje granica do kojih država može prisvajati privatnu imovinu, koje instrumente može da koristi, kakvu pravnu zaštitu i sigurnost pruža svojim građanima, a posebno – pitanje odgovornosti države za akte i radnje koje je u tom kontekstu preduzela. Dalje, za imovinu koju je samovlasno prisvojila, država je, u nekim slučajevima, zakonom sama propisala isplatu naknade vlasnicima nacionalizovanih dobara, nekima čak podelila i obveznice, ali svoju obavezu nikada nije ispunila pošto im u tom momentu nije dala odgovarajuću naknadu niti ih je docnije obeštetila. Time je akt oduzimanja vlasništva ostao jednostran, nelegitiman i nepravičan te je kao takav sa aspekta univerzalnih ljudskih prava pravno neodrživ, bez obzira na saglasnost sa ondašnjim unutrašnjim pravnim poretkom, motivaciju zakonodavca i razloge kojima je opravdavana rekvizicija privatne imovine.[4]

Nesumnjivo, brojni razlozi pravne, ekonomske, političke, socijalne, etičke i međunarodne prirode[5] govore u prilog denacionalizaciji, ta-

4 U knjizi *Filozofija prava*- Nolit, Beograd, 1980, str. 288, Gustav Radbruh, u obrazlaganju svoje teze o "zakonskom nepravu" i "nadzakonskom pravu", tj. "o prirodnim ljudskim pravima, koja stoje iznad svih zapisanih pravila", ističe: "Tamo gde nastaje sukob između pravne sigurnosti i pravde, između zakona koji se sadržinski može pobijati, ali je važeći, i između pravednog prava koje, medutim, nije pretočeno u formu zakona, uistinu postoji sukob pravde sa samom sobom, sukob između prividne i stvarne pravde".

5 Više o tim razlozima u knjizi Vladimira Todorovića: *Denacionalizacija između nacionalizacije i privatizacije*, "Službeni list SRJ", Beograd 2001, str. 72-76.

ko da se pitanje vraćanja imovine ne može zaobići, što potvrđuje i praksa drugih zemalja koje sprovode privatizaciju i koje su došle do spoznaje da proces privatizacije neodložno pokreće i pitanje denacionalizacije.[6] To je globalno, a na unutrašnjem planu sistemsko pitanje bez kojeg i privatizacija ostaje nedostatna i nedorečena i zato Srbija mora sprovesti denacionalizaciju.

2. Da li jedan ili više zakona o povraćaju imovine?

Diskusija o denacionalizaciji je od samog početka otvorila mnoga inicijalna pitanja formalnopravnog karektera: da li donositi savezni ili republički zakon, postoji li ustavni osnov za donošenje zakona, da li denacionalizaciju treba urediti u jednom ili u više zakona, itd. Na prvo pitanje odgovor je već dalo vreme i razvoj, bolje reći kriza, državne zajednice Srbije i Crne Gore, kao i donošenje crnogorskog zakona o denacionalizaciji. Na drugo pitanje potvrdan odgovor daje postojeći, i ovakav kakav je, Ustav Srbije.[7] Treće pitanje je u sferi opredeljenja, normativnog ukusa, ali i ekonomičnosti i celishodnosti.

Kopaonička škola prirodnog prava ponudila je 1995. godine integralni tekst jedinstvenog zakona o denacionalizaciji, koji se odnosio kako na nepokretne, tako i na pokretne stvari i imovinska prava. Nekoliko godina kasnije u okviru asocijacije bivših vlasnika – Lige za zaštitu privatne svojine, sačinjena je takođe jedna verzija zakonskog rešenja denacionalizacije, koja je podrazumevala donošenje više zasebnih zakona: jednim bi se vraćalo zemljište, drugim poslovne prostorije, trećim stanovi itd. Međutim, docnije je i sama Liga odustala od ovog "seta zakona" i založila se za donošenje jednog i celovitog zakona o restituciji i obeštećenju.[8]

Čini se racionalnijim rešenje da se pitanje vraćanja imovine bivšim vlasnicima uredi jednim zakonom, koji bi sadržao osnovna pravila vraćanja imovine i obeštećenja bivših vlasnika, čija rešenja bi bila inkorporisana u sistem celokupnog materijalnog i procesnog zakonodavstva. Ovakva legislativna koncentracija obezbeđuje veću pravnu koherentnost materije koja se uređuje, pojednostavljuje primenu zakona i olak-

6 Vid. Đurđe Ninković, "Denacionalizacija i svojinska zaštita" – *Pravni život*, br. 10/2002.

7 Ustavom iz 1990. godine Republika Srbija je stvorila pretpostavke i zapravo ustanovila pravni autonomizam, dakle pravni sistem sposoban da samostalno funkcioniše, nezavisno od savezne države, tako da postoji i pravni osnov u Ustavu Srbije, u čiju zakonodavnu nadležnost, između ostalog, spada i da uređuje svojinske i obligacione odnose (član 72. stav 1. tač. 4), da svojim zakonom u potpunosti uredi denacionalizaciju.

8 Videti web-sajt: *www.liga.org.yu*

šava snalaženje u toj materiji. Uz taj zakon trebalo bi doneti jedan broj podzakonskih propisa sprovedbenog karaktera.[9] U većini zemalja je primenjen taj pristup, ali ima i drugačijih iskustava, kao na primer u Češkoj, koja je, pored osnovnog zakona o obeštećenju, donela i poseban zakon o restituciji imovine crkvama i verskim zajednicama. Dakle, donošenje posebnih zakona o vraćanju pojedinih kategorija oduzetih dobara, prema predmetu vraćanja, bilo bi neracionalno i neekonomično. Međutim, nije isključena mogućnost da se za pojedine subjekte restitucije, kao što su na primer crkve, zbog njihove specifičnosti, donesu posebni propisi o povraćaju imovine i obeštećenju.

U Ministarstvu pravde Srbije se 2001. godine došlo do stanovišta da bi, pored opšteg zakona o restituciji, vraćanje nekih kategorija oduzetih dobara moglo, brže i jednostavnije, moglo da bude uređeno posebnim zakonom, gde se, pre svega, misli na imovinu crkava i verskih zajednica.[10]

Crkve i verske zajednice teško su bile pogođene merama podržavljenja posle 1945. godine, posebno agrarnom reformom i nacionalizacijom. U ondašnjoj Jugoslaviji podržavljeno je blizu tri hiljade crkvenih i manastirskih poseda velike površine, tako da su ovi posedi bili na trećem mestu po veličini udela u obrazovanju zemljišnog fonda agrarne reforme i kolonizacije.

Na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta iz 1958. godine, takođe je izvršeno oduzimanje i crkvene imovine – brojnih stambenih i poslovnih zgrada, stanova i građevinskog zemljišta i ta imovina crkvama i verskim zajednicama nije vraćena do danas.

---

9 U odnosu na neka parcijalna zakonska rešenja kojima je u Republici Srbiji vršeno vraćanje imovine i obeštećenje, bivši vlasnici koji su po tim propisima obeštećeni ne bi mogli na osnovu novog zakona o denacionalizaciji isticati nove zahteve u vezi sa istom imovinom.

10 U skladu s tim, pored Radne grupe za izradu opšteg zakona o denacionalizaciji, obrazovana je krajem 2001. još jedna Radna grupa koju čine eksperti Ministarstva pravde, Udruženja pravnika Srbije i Dobrotvorne organizacije pravoslavnih hrišćana (HOCS) iz Švajcarske, sa zadatkom da sačini nacrt zakona o povraćaju imovine crkvama i verskim zajednicama. Tekst *Nacrta Zakona o povraćaju imovine crkvama i verskim zajednicama* dovršen je početkom aprila 2002. godine i potom je od strane Ministarstva pravde Srbije dostavljen svim crkvama i verskim zajednicama koje deluju na teritoriji Srbije, radi pripreme za javnu diskusiju, koja je započela 10. juna 2002. godine u beogradskom hotelu "Interkontinental" organizovanjem okruglog stola predstavnika države, crkava i verskih zajednica, kao i naučnih i javnih radnika na temu povraćaja imovine crkvama i verskim zajednicama, u čijem je središtu bio navedeni Nacrt Zakona.

Mogu se istaći razlozi u prilog toga da se posebnim zakonom uredi pitanje vraćanja imovine crkvama i verskim zajednicama:

1) Imovina crkava i verskih zajednica se najpre i najlakše može vratiti, zato što se tu radi o nekretninama (manastirska imanja i drugi zemljišni i šumski posedi, kao i poslovne zgrade i prostorije) koje su danas mahom u državnom, odnosno u tzv.društvenom vlasništvu i koje je lakše evidentirati i vratiti u istom obliku nego nacionalizovanu imovinu fizičkih lica koja je u proteklom periodu često menjala vlasnike.

2) Povraćaj crkvene imovine neće predstavljati težak finansijski teret za državu jer će se tu prevashodno vršiti povraćaj *in natura*, tako da ce biti ređi slučajevi novčanog obeštećenja, a i u tom slučaju crkve i verske zajednice imaju tolerantniji odnos prema novčanim obveznicama kao obliku novčanog obeštećenja od pojedinaca, koji se, najčešće, s nepoverenjem izražavaju prema tim vrednosnim papirima.

3) Neizvesno je kada ce biti uređena i kada ce započeti opšta denacionalizacija svih oduzetih dobara, a i kad počne ona ce svojom voluminoznošću i složenošću usporiti proces restitucije i one imovine, kao što je crkvena, koja, po prirodi stvari, nije toliko sporna.

4) Restitucija imovine crkava i drugih verskih zajednica, zasnovana na ravnopravnosti ovih subjekata i jednakosti njihovih prava, poboljšaće njihov finansijski položaj i stvoriće bolje uslove za uspešnije vršenje njihovih duhovnih funkcija, a ujedno ce biti svojevrstan faktor pomirenja tako što će pospešiti međucrkvenu i međureligijsku saradnju, a time i versku i nacionalnu toleranciju u Srbiji ali i u balkanskom okruženju, što bi posle svih dešavanja u poslednjih deset godina na ovim prostorima bio dobar i ohrabrujući pomak. To potvrđuje široka podrška koju je Nacrt ovoga zakona dobio od svih crkava i drugih verskih zajednica koje deluju na teritoriji Srbije.

5) Poseban zakon za restituciju imovine crkava i verskih zajednica ima svoje opravdanje i u tome što će on najbolje izraziti specifičnosti kod restitucije ove imovine i što se , po potrebi, lakše i brže može menjati i prilagođavati u toku primene.

U svakom slučaju, zakonodavac tek treba da zauzme stav o ovom pitanju.[11]

3. Da li fizička lica treba da budu obveznici denacionalizacije?

Nema spora, ni u uporednom pravu, a ni u ovdašnjim nacrtima, da je obveznik sadašnji vlasnik, odnosno korisnik stvari koja je predmet

11 Više o Nacrtu Zakona o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama i o razlozima za donošenje tog posebnog zakona videti u članku Ratka Slijepčevića "Svojinska restitucija crkvene imovine" – *Pravni život*, br. 12/2002.

restitucije, što, u našim uslovima, upućuje na državu kao većinskog vlasnika, kao i na druga pravna lica koja su u međuvremenu stekla nacionalizovanu imovinu.

Jedno od čestih i najvažnijih, posebno za javnost i građane, jeste pitanje: treba li obavezivati i fizička lica, kao što je učinio bivši crnogorski Zakon o pravednoj restituciji, koji je predvideo iseljavanje, u petogodišnjem periodu, sadašnjih vlasnika iz nacionalizovanih stanova, njihov povraćaj ranijim vlasnicima i, ujedno, obavezu države da iseljenim licima u istom roku obezbedi druge adekvatne stanove. Novi zakon iz 2004. godine ne sadrži takva ekstremna rešenja.

Obavezivanje sadašnjih stanara u nacionalizovanim stanovima bi stvorilo komplikovanu situaciju punu pravnih nedoumica, nesigurnosti i socijalnog naboja. Država, umesto da neposredno i o istom trošku sa ranijim vlasnicima razreši sporne imovinske odnose, uključila bi u ovaj problem i treća lica koja su savesno i zakonito stekla nacionalizovane nepokretnosti. Kao što su nacionalizacija i konfiskacija bile u protivnosti sa osnovnim ljudskim pravima, isto tako nema ni potpuno pravedne denacionalizacije, a još ako se denacionalizacijom uzurpiraju prava trećih savesnih lica – onda je ona potencijalni rasadnik novih nepravdi.

Dosadašnji nacrti zakona o denacionalizaciji u Srbiji ne konstituišu kao obveznike vraćanja fizička lica koja su zakoniti sticaoci nepokretnosti, već je u tom slučaju moguća dodela druge nepokretnosti ili isplata tržišne naknade. Fizičko lice, prema tim nacrtima, moglo bi biti obveznik restitucije samo onda ako stvar drži bez pravnog osnova ili ako je stvar steklo putem bezteretnog sticanja ili putem nezakonitog teretnog sticanja.

U uporednom pravu sadašnji legitimni vlasnici nekada nacionalizovane imovine imaju, po pravilu, zaštićen tretman. Slovenački Zakon o denacionalizaciji obavezuje pravna lica u čijoj se imovini nalaze stvari koje su predmet vraćanja, ali ne i fizička lica (član 51). Hrvatski Zakon, pored pravnih lica, obavezuje na restituciju i fizička lica (član 13), ali već kod denacionalizacije stanova (član 22) predviđa da stanovi na kojima postoji stanarsko pravo ne mogu biti predmet restitucije. To se, utoliko više, odnosi na stanove na kojima postoji vlasništvo fizičkih lica, tako da se ranijim vlasnicima, uz naknadu, daje pravo preče kupovine u slučaju prodaje tih stanova. Po makedonskom Zakonu zaštićeno je pravo vlasništva fizičkih lica koja su nacionalizovanu imovinu stekla pravnim poslom ili odlukom nadležnog organa (član 9. stav 1. tač. 2) i ta lica ne mogu biti obveznici vraćanja.

Obavezivanje trećih lica koja su zakonito i savesno stekla svojevremeno nacionalizovane nekretnine da iste vrate ranijim vlasnicima

protivi se temeljno pravnom principu o garantovanju stečenih prava. Smatramo, uz to, da je generalno obavezivanje fizičkih lica u smislu preseljavanja građana iz nacionalizovanih u druge "državne" stanove nepraktično, teško provodivo i potencijalno nepravedno i da kao takvo ne bi trebalo biti prihvaćeno u budućem srpskom zakonu o denacionalizaciji.

4. Da li strani državljani treba da budu korisnici denacionalizacije?

Korisnici denacionalizacije su raniji vlasnici – fizička i pravna lica, odnosno njihovi pravni sledbenici kojima je konfiskatorskim propisima, odnosno merama državne prinude oduzeta imovina bez naknade. U komparativnom zakonodavstvu i u domaćim nacrtima zakona često se na strani tih lica postavlja uslov državljanstva.

Tako, slovenački Zakon o denacionalizaciji predviđa da pravo na restituciju imaju sva fizička lica koja su u vreme oduzimanja imovine bila jugoslovenski državljani ili im je to državljanstvo docnije priznato, što omogućava da i današnji stranci – bivši jugoslovenski državljani, mogu u Sloveniji potraživati restituciju i obeštećenje. Crnogorski zakon ne postavlja bilo kakve nacionalne uslove.

Makedonski i hrvatski zakon su, pak, veoma rigidni, jer predviđaju da pravo na restituciju imaju samo makedonski, odnosno hrvatski državljani, isključujući bilo kakva prava stranih državljana.

Hrvatska je, međutim, pod pritiskom evropskih institucija i organizacija za ljudska prava bila primorana da svoj zakon izmeni, pa ga je u julu 2002. godine novelirala u pravcu poštovanja i restitucije vlasničkih prava svih onih kojima je imovina oduzeta, bez obzira na njihovo sadašnje državljanstvo. Ovom zakonskom novelom predviđeno je da zahtev za naknadu mogu podneti i raniji vlasnici-državljani Republike Hrvatske koji na dan donošenja Zakona o denacionalizaciji iz 1997. godine nisu imali hrvatsko državljanstvo, kao i neke druge kategorije lica (izbeglice i drugi). Praktično, posle ove izmene zakona, svi raniji vlasnici kojima je u Hrvatskoj oduzeta imovina nakon 1945. godine imaju pravo na obeštećenje bez obzira što danas nemaju hrvatsko državljanstvo i bez obzira na svoj sadašnji status (stranci, apatridi, izbeglice) i mesto gde borave.

Kako je ovom zakonskom izmenom otklonjena nepravedna diskriminacija ranijih vlasnika i konstituisana njihova nova prava, predviđen je i novi šestomesečni rok za podnošenje njihovih zahteva za naknadu oduzete imovine - koji je istekao 5. januara 2003. godine.

I Makedonija će, po svemu sudeći, kao članica Saveta Evrope i pretendent za ulazak u Evropsku uniju, morati da ublaži stroge uslove

za restituciju oduzete imovine i omogući i nedržavljanima Makedonije to svojinsko, odnosno odštetno pravo.

Nacrt zakona o denacionalizaciji koji su se do sada pojavili u Srbiji na različite načine uređuju ovo pitanje. Nacrti sačinjeni pod okriljem Ministarstva pravde iz juna 2001. i maja 2002. godine uslovljavaju restituciju državljanstvom korisnika prava u momentu donošenja zakona, a restituciju i obeštećenje stranaca vezuju za postojanje posebnog međudržavnog sporazuma, dakle za ugovorni reciprocitet. Uslov reciprociteta predviđa i CUPS-ov Nacrt. Nacrt Lige za zaštitu privatne svojine ne sadrži posebne odredbe o strancima. Kopaonički Nacrt iz 1995. predviđa relevantnost jugoslovenskog državljanstva u vreme oduzimanja imovine, tako da restituciju i obeštećenje mogu potraživati i današnji stranci, bivši jugoslovenski državljani. Na taj način kopaonički Nacrt prava stranaca utvrđuje u nivou prava koja im danas daju zakoni Slovenije i Hrvatske.[12]

Prema tome, postojeće zakonsko rešenje u Makedoniji znači da lica makedonskog državljanstva koja su se, nakon što im je imovina nacionalizovana, iselila u inostranstvo i tamo stekla strano državljanstvo, nemaju pravo na restituciju i obeštećenje. S druge strane, takva lica bi u Sloveniji, Crnoj Gori, Republici Srpskoj, a od jula 2002. i u Hrvatskoj, imala pravo na povraćaj imovine. Slično predviđa i Kopaonički Nacrt iz 1995. g. Praktično, to znači da po ovim potonjim zakonima, uključujući i kopaonički Nacrt, pripadnici nemačke nacionalnosti koji su posebno pogođeni merama konfiskacije, agrarne reforme i nacionalizacije, imaju pravo na restituciju svoje imovine i obeštećenje, bez obzira na svoj današnji status stranaca.

5. Restitucija i/ili obeštećenje?

Pored dva osnovna oblika povraćaja imovine ranijim vlasnicima: vraćanje iste stvari u prirodnom (naturalnom) obliku i novčano obeštećenje, većina zakona o restituciji dozvoljava i kombinovanje ova dva oblika u različitim varijantama.

Povraćaj imovine u naturalnom obliku, predviđaju, kao prioritetan oblik restitucije, svi zakoni osim hrvatskog. Hrvatski zakon, pak, predviđa naknadu u novčanom obliku ili u vrednosnim papirima, a izuzetno dozvoljava naturalnu restituciju. Međutim, hrvatski Zakon ovaj izuzetak ipak dozvoljava u mnogim slučajevima. Širina i obim ovih mo-

12 Što se tiče stranaca – stranih fizičkih i pravnih lica kojima je posle Drugog svetskog rata u Jugoslaviji nacionalizovana imovina, njihov imovinski status je rešen posebnim međunarodnim bilateralnim sporazumima o obeštećenju, koje je FNRJ, odnosno SFRJ zaključila sa mnogim državama.

gućnosti potvrđuje da naturalna restitucija po hrvatskom Zakonu ipak nije izuzetak, kako je to načelno proglašavano u članu 1. u odredbi stava 2, koja je, uostalom, u julu 2002. godine i ukinuta.

Srpski nacrti stavljaju naturalnu restituciju u prvi plan, a ako ona nije moguća predviđa se isplata tržišne naknade u vidu kapitalskih udela, akcija, obveznica, drugih hartija od vrednosti ili u novcu.

Novčano obeštećenje za oduzetu imovinu je zastupljeno u svim zakonima koji se bave pitanjem restitucije.

Novčana naknada u postupku restitucije se, pre svega, isplaćuje u hartijama od vrednosti, u vidu akcija, udela i državnih obveznica. Isplata naknade u vidu novčane gotovine je retkost po ovim zakonima i odnosi se na neke socijalne kategorije građana. Ekonomija ni jedne države u tranziciji ne bi mogla da podnese teret isplate novčanog obeštećenja "u kešu" i zato su sve predvidele isplatu u vidu hartija od vrednosti koje dospevaju u određenom vremenskom periodu. Nemačka je taj period, za svoj istočni deo, odredila na 5 godina, a Makedonija na 30 godina, ali su obe predvidele isplatu naknade u obveznicama, s tim što država sa jačom ekonomskom snagom, kao što je Nemačka, može svoje obaveze brže ispuniti, pa je zato taj rok kraći.

Naknadu u obveznicama predviđaju svi zakoni. Tako, slovenačke obveznice su nominovane u nemačkim markama i isplative u jednakim polugodišnjim ratama u roku od 20 godina sa kamatnom stopom od šest posto na godišnjem nivou.

Hrvatske obveznice glase na donosioca i isplative su u kunama u jednakim polugodišnjim ratama u narednih 20 godina počev od 1. januara 2000. Imalac ovih obveznica može ih upotrebiti za kupovinu akcija ili udela kojima raspolaže Hrvatski fond za privatizaciju. Po hrvatskom Zakonu (član 58), naknada koja se isplaćuje ranijem vlasniku je limitirana i ne može preći iznos od 3.700.000,00 kuna (oko 500.000 EUR).

Po Zakonu o denacionalizaciji Makedonije, naknada ranijim vlasnicima daje se u vidu beskamatnih obveznica na donosioca, koje su nominovane u nemačkim markama i izdaju se u apoenima od 50, 100, 500 i 1.000 DEM, dospevaju u rasponu do 30 godina.[13]

---

13 Republika Makedonija u tu svrhu izdaje obveznice u dve serije. *Obveznice serije "A"* pripadaju korisnicima naknade za koje su obezbeđene akcije, odnosno udeli po Zakonu o transformaciji preduzeća sa društvenim kapitalom i one su na izvestan način povlašćene jer se njihova vrednost tj. utvrđena naknada isplaćuje u visini 100%, dakle isplaćuju se u punom iznosu i naplata zastareva u roku od 10 godina od dana izdavanja obveznica. *Obveznice serije "B"* pripadaju svima ostalima i one su limitirane jer se isplaćuju u visini od 60% od utvrđenog iznosa naknade, ali ne više od 100.000 DEM. Ove obveznice se isplaćuju korisnicima u jednakim godišnjim ratama u narednih 30 godina, počev od 1. jula 2000.

Prema Zakonu o vraćanju imovine i obeštećenju Republike Srpske, novčana naknada određuje se i isplaćuje u konvertibilnim markama (1 KM = 1 DEM). Naknadu obezbeđuje Ministarstvo finansija u roku od 10 godina u deset jednakih godišnjih obroka

Srpski Nacrt Zakona o povraćaju imovine i obeštećenju iz maja 2002. godine predviđa da Republika Srbija izdaje obveznice koje glase na donosioca, nominovane u evrima a isplative u jednakim dinarskim polugodišnjim ratama u roku od 10 godina, sa godišnjom kamatom od 6 posto.

Budući korisnici denacionalizacije u Srbiji, generalno i pojedinačno, protive se obeštećenju u državnim obveznicama, iako je to putanja denacionalizacije kojom su išle i sve druge, pa i mnogo bogatije zemlje.

Međutim, bez obzira na ranija loša iskustva naših građana sa bankarskim i novčanim sistemom i animozitet prema papirnim vrednosnicama, novčane obveznice za koje garantuje Republika Srbija biće realnost i u našem Zakonu o denacionalizaciji, i tu činjenicu treba prihvatiti.

6. Denacionalizacija – kad i kako?

Denacionalizacija po principu "odmah sad i odmah sve" nije moguća i nigde nije kao takva do sada viđena. Nemačka skoro 15 godina intenzivno vrši denacionalizaciju i tek je sad pri kraju konačnog razrešenja tog pitanja, Slovenija je u tom istom periodu rešila oko 80% zahteva. Hrvatska tek nekoliko procenata. A u tim državama rokovi za podnošenje zahteva su već uveliko istekli.[14]

Kako je restitucija proces komplikovaniji od samog čina oduzimanja imovine, gde je neophodna posebna stručnost, efikasnost i objektivnost, mnoge države su za tu potrebu ustanovile posebne organe. Tako je Nemačka obrazovala mrežu zemaljskih ureda (biroa) koji u svim stepenima rešavaju zahteve. Crnogorski zakon (član 28) i Zakon RS (član 27) predviđaju obrazovanje posebnih prvostepenih komisija za restituciju, a u drugom stepenu nadležnost poveravaju republičkim. Makedonija prvostepenu nadležnost daje Ministarstvu finansija – upravi za

14 *Rokovi* za podnošenje zahteva za restituciju su različiti. Najduži rok predviđa Zakon Makedonije – tri godine od dana stupanja na snagu Zakona. Rok od dve godine predviđa srpski Nacrt, dok rok od 24 meseca (prvobitno bilo 18 meseci) predviđa slovenački Zakon o denacionalizaciji. Po crnogorskom Zakonu o pravednoj restituciji zahtevi se podnose u roku od 18 meseci od dana obrazovanja opštinskih komisija za restituciju. U Republici Srpskoj rok je jedna godina, a najkraći rok predviđa hrvatski Zakon – samo šest meseci od dana stupanja na snagu Zakona (novelom iz jula 2002. g. taj rok je produžen za neke kategorije korisnika).

imovinskopravne poslove (lokalnoj jedinici prema mestu nalaženja nepokretne imovine, odnosno prema boravištu ranijeg vlasnika), a protiv rešenja tih organa žalba se može izjaviti Vladi Republike Makedonije. Hrvatska u prvom stepenu ustanovljava nadležnost imovinskopravnih službi u županijskim organima uprave, a protiv rešenja tih organa može se izjaviti žalba Ministarstvu pravosuđa Hrvatske. U Sloveniji zahteve za denacionalizaciju u prvom stepenu rešavaju opštinski organi uprave u čiju delatnost spada određena oblast (organi za poljoprivredu, za stambena pitanja, za privredu), a u drugom stepenu istoimeni organi na republičkom nivou.

U pogledu nadležnosti, moguća su, dakako, različita rešenja. Najekonomičnije je, čini se, rešenje po kom bi u prvom stepenu odlučivali postojeći opštinski organi uprave nadležni za imovinskopravne odnose, uz saradnju sa drugim organima kojih se odnosno pitanje dotiče (organi za privredu, finansije, kulturu, zaštitu životne okoline). Upravo ova disperzija interesa i merodavnost različitih organa da učestvuju u rešavanju pitanja povraćaja imovine, kao i specifičnost i obimnost predmeta koje treba rešavati, ukazuju i na drugo moguće rešenje – da se na opštinskom i okružnom nivou obrazuju posebni organi za sprovođenje denacionalizacije, kao što je to učinjeno u nekim drugim zemljama (npr. u Nemačkoj).[15] U prilog obrazovanja posebnih specijalizovanih organa i ekonomičnosti takvog rešenja govori i činjenica da zakon o denacionalizaciji ima temporalni karakter, ali, s obzirom na iskustva drugih zemalja i komplikovanost pitanja koja se rešavaju, za očekivati je da će, u našim uslovima, zavisno od dinamike tranzicije i obima i dubine denacionalizacije, proces restitucije i obeštećenja trajati dvadeset pa i više godina.

Zakon o denacionalizaciji neće i ne može proizvoditi trenutna materijalna dejstva "ex lege", kao što su svojevremeno dejstvovali zakoni o nacionalizaciji, koji su samim svojim stupanjem na snagu revidirali vlasničke odnose i po samom zakonu, od tog momenta, legitimnog vlasnika preobraćali u nevlasnika, na čije mesto je stupala država, nakon čega je donošenje rešenja o oduzimanju imovine imalo samo deklaratorni karakter. Zakon o nacionalizaciji računao je na "faktor iznenađenja", koji bi onemogućio vlasnike da svoju imovinu sklone sa vidika vlasti i zametnu joj tragove, pa je napravio presek koji priznaje samo zatečeno stanje imovine u momentu stupanja zakona na snagu i njen istovremeni prelaz na novog vlasnika, sa sličnim dejstvom koji ima momenat delacije u naslednom pravu.

15 U Nemačkoj je obrazovana posebna mreža organa, tzv. zemaljskih ureda, koji su odlučivali po zahtevima za denacionalizaciju, zapošljavajući u jednom momentu oko 5.000 ljudi, od kojih 500 pravnika.

Zakon o denacionalizaciji mora biti sprovođen u legalnoj proceduri, koja treba da se okonča donošenjem rešenja kojim se zahtev za povraćaj usvaja ili odbija kao neosnovan, uz sve uobičajene procesne mogućnosti i modalitete (odbačaj zahteva, prekid postupka itd.). Tek kad rešenje o povraćaju imovine (denacionalizaciji) postane pravnosnažno i izvršno, vlasnik će moći, ako ustreba i uz pomoć organa državne prinude, da dođe do svoje imovine. Za razliku od ondašnje države, koja se vršeći nacionalizaciju ponašala krajnje okrutno i bezobzirno, današnja država u sprovođenju denacionalizacije mora prema svim učesnicima da se ophodi legalistički i uviđavno, poštujući osnovna prava i slobode čoveka, bez obzira da li je reč o poveriocu ili dužniku, bivšem vlasniku ili sadašnjem korisniku, domaćem ili stranom državljaninu, titularu primarnih ili sekundarnih prava, ili zahtevima trećih lica. Kao što je već rečeno, ispravljanje starih nepravdi ne sme da se pretvori u stvaranje novih nepravdi.

Zaključak

Zakonodavac u Srbiji, iako poslednji u Evropi rešava pitanje denacionalizacije, ima jednu utešnu prednost: može da komparativno koristi zakonodavna rešenja drugih zemalja u tranziciji, kao i njihova dosadašnja iskustva u implementaciji zakona o denacionalizaciji. U delikatnom procesu denacionalizacije, imovina trećih savesnih lica treba da uživa punu zaštitu, tako da fizička lica kao savesni i zakoniti sticaoci nacionalizovane imovine ne smeju doći pod udar tog zakona. Bivši državljani Jugoslavije i Srbije kojima je nacionalizovana imovina, ne bi smeli sada, samo zato što su u međuvremenu prešli u strano državljanstvo, da budu isključeni iz postupka restitucije i obeštećenja, jer bi time bezrazložno bili dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na druge bivše vlasnike. Naturalna restitucija treba da ima prednost u odnosu na obeštećenje, ali su prihvatljivi i različiti modaliteti restitucije i obeštećenja. U svakom slučaju, denacionalizacija koja se zasniva na principima pravičnosti ne bi smela da stvara ili generira nove nepravde.

Prema iskustvima drugih, neophodni faktori za sprovođenje denacionalizacije su: politička svest, ekonomska moć, socijalna podrška, pravna regulativa i adekvatna organizacija države. Kada se svi ovi činioci steknu odjednom, moći će da se smatra da je pitanje restitucije i obeštećenja skinuto s dnevnog reda, te da je sve dalje stvar proceduralne tehnike i profesionalne rutine. Očigledno je, s obzirom na vidljivo kašnjenje, da Srbija nema vremena da čeka kumulaciju tih faktora, već treba da manifestuje političku odlučnost da reši pitanje denacionalizacije i da odmah privremeno zabrani dalji promet nacionalizovanih nepokretnosti i istovremeno pristupi evidenciji nacionalizovane imovine i

donese Zakon o restituciji i obeštećenju, pa makar on imao odložno dejstvo i duži "grejs" period za realizaciju prava potražilaca nacionalizovane imovine.

Vladimir Todorović

DENATIONALISATION IN SERBIA – DE LEGE FERENDA

Summary

Denationalisation has been discussed in Serbia for almost a decade now and several unofficial drafts laws on denationalisation emerged and the possible legal solution of a future law have been discussed. The discussion has focused on the following questions: compatibility of denationalisation and privatisation, status and solvency of debtor, status and legitimacy of a user, the legal basis of denationalisation, modalities of restitution and compensation, credibility of securities in our circumstances, dynamic of restitution and compensation, status of third persons, including the problem of acquired rights, procedure of property restitution, and compensation, competences of authorities, as well as other numerous substantial and procedural issues of importance for the adoption and implementation of any future law. According to the experiences of others, the necessary factors for implementation of denationalisation are the following: political consciousness, economic power, social support, legal rules and adequate organisation of the state. When all these factors are fulfilled at the same time, it can be concluded that the issue of restitution and compensation is taken off the agenda and thus, only the questions of procedural technique and professional routine remain. It is evident that due to the obvious delay Serbia does not have time to wait for the cumulating of these factors. Serbia should show the political determination to solve the issue of denationalisation and prohibit immediately further selling of expropriated real estates and, at the same time, begin to compile records of expropriated property and pass a Law on the restitution and compensation.

Key words: privatisation, denationalisation, restitution, compiling records of expropriated property, acquired rights, models of compensation, procedure of property restitution and compensation, Law on restitution and compensation.