

*Dr Marko Stanković**

PRAVO NA IMOVINU U JURISPRUDENCIJI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Ovaj rad sadrži pravnu analizu prava naroda na imovinu. Na početku se analizira složena pravna priroda ovog prava, koje se po kriterijumu pretežnosti obično svrstava u grupu ekonomskih prava. Nakon toga se izlaže njegovo definisanje u međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima – prvo u univerzalnim i regionalnim, a zatim i u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Nakon analize normi sledi razmatranje značajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava i zaključna razmatranja.

Ključne reči: *Pravo na imovinu. – Imovina. – Ljudska prava. – Evropski sud za ljudska prava. – Evropska konvencija o ljudskim pravima.*

1. UVODNA RAZMATRANJA

Ekonomska prava su prava u vezi sa svojinom i u vezi sa radom, odnosno prava koja omogućavaju pojedincu da po osnovu posedovanja imovine i rada ostvari odgovarajuće prihode. Treba naglasiti da se pravo na imovinu (i pravo na nasleđivanje kao njegov derivat) smatra istovremeno i ličnim pravom. Sa ovog prava je pre više od jednog veka skinut oreol svetog i neprikosnovenog prava pojedinca, što je prevashodno posledica aktivne uloge države u privrednim odnosima. Pravo svojine je danas „privilegija sa otežicom“ (*privilegia odiosa*), jer ono više nije apsolutno u tom smislu da daje punu slobodu u pogledu upotrebe stvari, naročito kada je reč o posebno važnim resursima, kao što su, recimo, poljoprivredno i šumsko zemljište. Vlasnik takve nepokretnosti mora upotrebljavati kako u privatnom, tako i u javnom interesu, i to mora činiti na konvencionalan način.

Subjekti zaštite u slučaju ekonomskih prava su svi građani koji poseduju imovinu i celokupno radno sposobno stanovništvo. „Ekonomska prava i slobode obuhvataju Ustavom garantovana prava i slobode koja

* Autor je vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, stankovicm@ius.bg.ac.rs (Republika Srbija)

uživaju građani jedne zemlje kao zaposlena lica ili članovi društvene zajednice, a ne kao ljudske ličnosti ili politička bića.¹ Ekonomska prava „imaju za cilj ostvarenje ljudskog dostojanstva kroz obezbeđenje ekonomske nezavisnosti pojedinca.“² Radi ostvarivanja ekonomskih prava, država interveniše u privredni životom štiteći privredno slabije od privredno jačih, „da bi se izbegle zloupotrebe i neželjene posledice liberalne ekonomije.“³

Kao što je rečeno, postoji dilema o tome da li pravo na imovinu spada u grupu ekonomskih prava. Neretko se ovo pravo u udžbenicima izlaže kao posebno pravo i ne svrstava se ni u jednu od grupa,⁴ ponekad se izlaže u okviru posebne podgrupe prava koja štite „društveni, politički i ekonomski integritet ličnosti“,⁵ dok se u ustavnopravnoj nauci obično tradicionalno tretira kao ekonomsko pravo,⁶ a kao najmanji zajednički imenitelj ekonomskih prava se navodi da su to prava „u vezi sa svojinom i u vezi s radom.“⁷ Postoje i mišljenja da pravo na imovinu „zahvata dve kategorije“ ljudskih prava, odnosno da po svojoj pravnoj prirodi može da se svrsta i među lična i među ekonomska prava.⁸ Iako je njegova pravna priroda nesumnjivo složena, pravo na imovinu, po kriterijumu pretežnosti, svrstavamo među ekonomska prava.

2. POJAM I EVOLUCIJA PRAVA NA IMOVINU

Pravo na imovinu predstavlja jednu od osnovnih tekovina savremene civilizacije, a odredbe o zaštiti tog prava bile su neizostavni deo građanskih deklaracija iz osamnaestog veka. Tako je francuska Deklaracija o pravima čoveka i građanina od 1789. (član 17) svrstala pravo na imovinu u red „prirodnih i neotuđivih prava“, predviđajući da je svojina „nepovredivo i sveto pravo“ kojeg niko ne može biti lišen,

1 D. Stojanović, *Ustavno pravo*, Niš 2013, 179.

2 M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd 2018, 226.

3 R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, 480.

4 V. Dimitrijević, M. Paunović, *Ljudska prava*, Beograd, 1997, 295.

5 M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, *op. cit.*, 208.

6 E. И. Козлова, О. Е. Кутафин, *Конституционный право России*, Москва 2017, 235; R. Marković, *op. cit.*, 480.

7 R. Marković, *op. cit.*, 480.

8 W. A. Schabas, *The European Convention on Human Rights – A Commentary*, Oxford 2015, 986.

osim kada javni interes to očigledno zahteva, ali pod uslovom pravičnog i prethodnog obeštećenja.⁹

Pravo na imovinu je pravo svakog fizičkog i pravnog lica na zaštitu od akata kojima se povređuju – ukidaju ili ometaju – prava korišćenja i raspolaganja imovinom. Pri tom, zaštićeno je jedino pravo na postojeću imovinu, a ne pravo da se ona stiče različitim pravnim poslovima. Osim toga, ne štiti se „pravo na određeni životni standard, nego je to pravo svakoga da mu se imovina zaštiti od ometanja države.“¹⁰ Jednostavno rečeno, pravo na imovinu pre svega podrazumeva pravo na mirno uživanje imovine.

Zaštitom prava na imovinu nije obuhvaćeno samo pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima, već i druga stvarna prava, kako apsolutna tako i relativna. Od apsolutnih prava veliki značaj imaju autorsko pravo i pravo industrijske svojine, a od relativnih (obligacionih) prava kao primer se mogu navesti prava iz ugovora o zakupu. U najkraćem, „pod ovaj pojam se mogu uključiti sva prava koja se mogu novčano izraziti.“¹¹

Ipak, još je Slobodan Jovanović pre nešto manje od jednog veka (1924) ispravno zaključio da je pravo na imovinu, odnosno pravo svojine, promenilo svoju pravnu prirodu i da „svojina nije više jedno pravo koje isključivo služi interesima sopstvenika; u upotrebi svoga prava, sopstvenik je dužan voditi računa o interesima celine; upotreba privatne svojine na štetu celine zabranjena je.“¹² Jasno je, dakle, da je pravo svojine odavno lišeno svoje neograničenosti, pre svega radi zaštite javnog interesa. „Zbog toga promenjenog shvatanja svojine, ona ne predstavlja više jedno apsolutno, neograničeno pravo.“¹³ Ne postoji, međutim, opšta saglasnost o tome gde je granica koju država ne sme da pređe, naročito u slučajevima lišavanja prava na imovinu, pa se o tome i danas vode žučne rasprave.

9 Razume se, pravo na imovinu (pravo svojine) je u pravnoj nauci i filozofiji ponekad i osporavano. Tako je npr. anarhista Pjer-Jozef Prudon tvrdio da je „vlasništvo krađa“ (P-J. Proudhon, *Qu'est-ce que la propriété?*, Paris 1867, 13), dok su se Karl Marks i Fridrih Engels zalagali za ukidanje privatne svojine (K. Marx, F. Engels, *The Communist Manifesto*, Oxford 2008, 24).

10 V. Dimitrijević, M. Paunović, *op. cit.*, 295.

11 M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, *op. cit.*, 220.

12 S. Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd 1995, 528.

13 *Ibid.*

Nakon Drugog svetskog rata, kada je trend internacionalizacije ljudskih prava uzeo maha, definisanje prava na imovinu je izazivalo velike nesuglasice između država sa tradicijom liberalno-demokratske ustavnosti i država koje su negovale socijalistički model ustavnosti. Pravo na imovinu, tačnije pravo privatne svojine, bilo je posebno osetljivo za socijalističke zemlje, jer je socijalistički društveno-ekonomski poredak podrazumevao državnu svojину kao dominantan oblik svojine, naročito nad sredstvima za proizvodnju. To je, uostalom, bio i jedan od osnovnih postulata izraženih u Deklaraciji prava radnog i eksploatisanog naroda još 1918. godine. Pored socijalističkih zemalja, i zemlje trećeg sveta su se u velikoj meri protivile privatnoj svojini, jer su nakon oslobađanja od kolonijalne vlasti u njima sprovedene brojne nacionalizacije, u kojima su bivši kolonizatori lišeni značajnih materijalnih dobara. Usled sticaja navedenih okolnosti u međunarodnoj zajednici, pravo na imovinu je do danas ostalo nedovoljno zaštićeno na međunarodnom nivou, uprkos tome što je izričito zajemčeno kako univerzalnim (Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima), tako i regionalnim instrumentima (Američka konvencija, Afrička povelja, Prvi protokol uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima).

3. PRAVO NA IMOVINU U UNIVERZALNIM I REGIONALNIM INSTRUMENTIMA O LJUDSKIM PRAVIMA

Dijametralno različit status prava na imovinu u različitim društveno-ekonomskim sistemima doveo je do toga da je njegovo definisanje u međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima bilo gotovo nemoguće. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UD) u članu 17 definisala je pravo na imovinu kratkom odredbom, koja propisuje da „svako ima pravo da poseduje svojinu, sam i u zajednici sa drugima“, pri čemu „niko ne može biti samovoljno lišen svoje imovine“.

Previše uopštena i „siromašna“ definicija prava na imovinu u ovom aktu Generalne skupštine UN prirodna je i logična posledica blokvske podele sveta sredinom prošlog veka i pokušaja pomirenja različitih društvenih sistema i njihovih odgovarajućih pristupa privatnoj svojini.¹⁴ Pri tom, socijalističkim zemljama su učinjeni brojni ustupci,

14 W. A. Schabas, *op. cit.*, 958.

kao što je formulacija o posedovanju imovine „u zajednici sa drugima“, koja obuhvata i kolektivnog titulara imovine. Takođe, državama je data mogućnost da svakoga liše njegove imovine. „Time se savremeno shvaćena rimska izreka, da je svojina najpotpunija pravna vlast na stvari (*plena in re potestas*) koja samo izuzetno može biti ograničena, ozbiljno dovodi u pitanje.“¹⁵

Upravo je oštra podela sveta na dva suprotstavljena bloka bila glavni razlog i što pravo na imovinu uopšte nije definisano paktovima UN o ljudskim pravima donesenim 1966. godine. U to vreme, gotovo dve decenije nakon donošenja Univerzalne deklaracije, bilo je nemoguće postići sporazum kako o tome kojoj grupi prava bi to pravo pripadalo, tako i o odgovarajućoj definiciji prava na imovinu.¹⁶ S druge strane, kratka, previše opšta i neprecizna formulacija iz UD nije mogla naći mesto ni u jednom od paktova. Stoga ovo pravo nema adekvatnu definiciju i zaštitu na globalnom planu, zbog čega su mu regionalni dokumenti o ljudskim pravima posvetili posebnu pažnju. Pored američke i evropske konvencije i afričke povelje, to je učinila npr. i Afrička komisija za ljudska prava i prava naroda u okviru svojih Principa i smernica za primenu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ali i Evropska unija u okviru Povelje o osnovnim pravima Evropske unije od 2000. godine.¹⁷ Zbog toga se može reći da „usvojena pravila o ‘pravu na imovinu’ u Univerzalnoj deklaraciji, usvojene odredbe u svim regionalnim instrumentima i praksa međunarodnih organa (naročito Evropske komisije i Evropskog suda), pružaju dovoljan osnov da se ono smatra za običajno pravno pravilo međunarodnog prava.“¹⁸ Dodatni argument u prilog ovakvoj tvrdnji predstavlja činjenica da se odredbe UD veoma često navode i u regionalnim dokumentima o zaštiti ljudskih prava, zbog čega se smatra da su njene odredbe postale običajna pravna pravila priznata od većine država u međunarodnoj zajednici.

15 V. Dimitrijević, M. Paunović, *op. cit.*, 297.

16 W. A. Schabas, *op. cit.*, 959.

17 Odredba člana 17 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije glasi: 1. Svako ima pravo da drži zakonito stečenu imovinu, da je koristi, da raspolaze njome ili da je zavešta. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i u slučajevima i pod uslovima koje propisuje zakon, pri čemu mora biti blagovremeno isplaćena pravična nadoknada za taj gubitak. Korišćenje imovine može biti uređeno zakonom u onoj meri u kojoj je to neophodno zbog opšteg interesa. 2. Intelektualna svojina je zaštićena.

18 V. Dimitrijević, M. Paunović, *op. cit.*, 298.

Pored toga, na univerzalnom planu su povremeno činjeni dodatni napori da se pravo na imovinu bolje i potpunije definiše i zaštititi. Zahvaljujući delovanju Komisije za ljudska prava UN, krajem osamdesetih godina prošlog veka usvojene su dve rezolucije – 1987/17¹⁹ i 1988/19²⁰ – kojima se nastojalo da se, uz garantovanje privatne svojine, navede i postojanje drugih titulara svojine (naročito u vezi sa određenim kategorijama prirodnih dobara). „Tako smo svedoci stvaranja novog instituta međunarodnog prava, tzv. opšteg dobra (zajedničke baštine) čovečanstva.“²¹ Takođe, „uporedo s tim nastaju pravila unutrašnjeg i međunarodnog prava u odnosu na korišćenje prirodnih bogatstava i raspolaganja takvim bogatstvima, naročito u pogledu zaštite čovekove sredine.“²²

4. PRAVO NA IMOVINU U SISTEMU ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA SAVETA EVROPE (ČLAN 1 PRVOG PROTOKOLA UZ EKLJP)

Ni u okviru Saveta Evrope, koji je u vreme donošenja Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima –EKLJP) 1950. godine okupljao svega 14 država (12 demokratskih zemalja zapadne i severne Evrope, Grčku i Tursku), nije bilo lako postići saglasnost o sadržini i domašaju prava na imovinu. Razlog za to je bio što se „i među tadašnjim članicama Saveta Evrope, naročito onim koje su nastojale da stvore tzv. države blagostanja, težilo (se) što većim ograničenjima ovoga prava, kako bi se socijalni programi što lakše mogli ostvarivati.“²³ Zbog velikog otpora nekih članica, naročito Ujedinjenog Kraljevstva i Švedske, pravo na imovinu nije predviđeno izvornim tekstom EKLJP, već je nakon dugotrajnih pregovora²⁴ konačno definisano prvim dodatnim protokolom

19 *Respect for the right of everyone to own property alone as well as in association with others and its contribution to the economic and social development of Member States*, 1987/17, 1988/18, 42/114 (1987).

20 *The Impact of Property on the Economic and Social Development of Member States*, 1987/18, 1988/19; *The impact of property on the enjoyment of human rights and fundamental freedoms*, 43/124 (1988).

21 V. Dimitrijević, M. Paunović, *op. cit.*, 297–298.

22 M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, *op. cit.*, 221.

23 V. Dimitrijević, M. Paunović, *op. cit.*, 298.

24 Detaljnije o tome: W. A. Schabas, *op. cit.*, 960–967.

tek krajem 1952. godine. Tokom vremena, određene države su stavile rezerve na odredbu člana 1 Prvog protokola, kojim je zajemčeno pravo na imovinu.

Član 1 Prvog protokola uz EKLJP, posvećen zaštiti imovine (*protection of property/protection de la propriété*), propisuje da „svako fizičko i pravno lice ima pravo na mirno uživanje svoje imovine“, kao i da „niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.“

Sledeći stav istog člana, međutim, propisuje da prethodne odredbe „ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.“

Iz pravne analize citiranog člana proizlazi da on sadrži tri važna pravna pravila. *Prvo* je načelo mirnog uživanja imovine, zagarantovano kako fizičkim tako i pravnim licima. Ovo načelo predstavlja temelj prava na zaštitu imovine u sistemu EKLJP. *Drugo* je pravilo o zabrani lišavanja imovine, pri čemu ta zabrana podleže izuzetku, jer imovina ipak može biti oduzeta u javnom interesu, ali samo pod uslovima koje predviđa zakon ili opšta načela međunarodnog prava. U pogledu lišavanja prava na imovinu, EKLJP je upotrebila nešto precizniju formulaciju nego Univerzalna deklaracija, koja zabranjuje „samovoljno“ lišavanje imovine. Ipak, i odredbe EKLJP daju državi široke mogućnosti za lišavanje prava na imovinu, a pri tome ne se garantuje pravo na pravičnu i adekvatnu naknadu u slučaju oduzimanja imovine u javnom interesu, koje je predviđala još francuska Deklaracija krajem osamnaestog veka.²⁵ Konačno, *treće* pravilo propisuje da države ugovornice mogu kontrolisati korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima, odnosno u cilju naplate poreza, drugih dažbina ili kazni. I ova odredba je problematična za tumačenje, naročito iz razloga što nije sasvim jasna razlika između „lišavanja imovine“ i „regulisanja korišćenja imovine.“

25 Od međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, samo Američka konvencija garantuje da se niko ne može lišiti svoje imovine, osim uz plaćanje pravične naknade (čl. 21).

5. PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U VEZI SA PRAVOM NA IMOVINU

Evropski sud za ljudska prava (Evropski sud, ESLJP) je u svojoj bogatoj jurisprudenciji precizirao sadržinu navedenih pravila svojim pronicljivim tumačenjima. On je tako u više navrata utvrdio da tri pravila koja su sadržana u članu 1 ne važe odvojeno, svako za sebe, već su *međusobno povezana*, tj. drugo i treće pravilo se odnose na posebne oblike ometanja prava na mirno uživanje imovine „i stoga ih treba tumačiti u svetlosti opšteg načela izraženog u prvom pravilu“.²⁶ Sud je naveo da tri pravila „ne treba posmatrati kao vodonepropusna ili nepovezana“ i da ona nose sa sobom „zahtev proporcionalnosti i neophodnost uspostavljanja pravične ravnoteže između zahteva zajednice u celini i zaštite prava i interesa pojedinca“. Razume se, u praksi nije uvek lako uspostaviti tu ravnotežu između mirnog uživanja imovine i njenog ograničavanja ili oduzimanja.

Kao i druga prava sadržana u Konvenciji i njenim protokolima, zaštita imovine sadrži i *obaveze za države ugovornice*, što je obezbeđeno i odredbom da će svaka država u okviru svoje nadležnosti obezbediti prava i slobode definisane u Konvenciji. Prema stavu Velikog veća Evropskog suda, „ova opšta dužnost može podrazumevati pozitivne obaveze koje su inherentne za obezbeđenje delotvornog uživanja prava zagarantovanih Konvencijom“. Tako je i sa pravom na imovinu, što je nedvosmisleno utvrđeno nizu odluka, a kao dobra ilustracija može poslužiti odluka u slučaju *Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia, and 'the former Yugoslav Republic of Macedonia'* (2014).²⁷

Evropski sud često je stavljan na ozbiljna iskušenja u vezi sa domašajem odredbe o pravu na imovinu i to povodom *tri pitanja*: kruga subjekata koji uživaju zaštitu, stvarnih prava i dobara koja su tom zaštitom obuhvaćena i vremenskim važenjem odredbe.²⁸

26 Pogledati sledeće odluke: *Kozacioğlu v. Turkey* (2009); *James and Others v. the United Kingdom* (1986); *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (1982); *The Holy Monasteries v. Greece* (1994); *Iatridis v. Greece* (1996); *Beyeler v. Italy* (1996).

27 Pogledati i odluke: *Blumberga v. Latvia* (2008); *Krivosnogova v. Russia* (2004); *Broniowski v. Poland* (2004); *Fabris v. France* (2013); *Pla and Puncernau v. Andorra* (2004).

28 Uporediti: B. Milisavljević, „Pravo na imovinu u praksi Evropskog suda za ljudska prava“, *Udruženje za međunarodno krivično pravo*, Tara, 2011, 368–376.

Prvo, kada je reč o krugu subjekata koji uživaju zaštitu, odredba propisuje da su to „fizička i pravna lica“. S druge strane, član 34 Konvencije ovlašćuje Sud da primi predstavke od „od svakog lica, nevladine organizacije ili grupe lica koji tvrde da su žrtve povrede prava ustanovljenih Konvencijom ili protokolima uz nju, učinjene od strane neke Visoke strane ugovornice“. Ova formulacija svakako ima šire značenje od pojma „fizičkih i pravnih lica“, jer nevladina organizacija može biti neformalno telo bez statusa pravnog lica, a grupa pojedinaca ne mora nužno imati pravno postojanje odvojeno od svojih članova. Uprkos tome što je reč o zanimljivom pravnom pitanju, „izgleda da ne postoji sudska praksa o konceptu ‘pravnog lica’ u okviru člana 1 Prvog protokola broj 1.“²⁹

Drugo, pravo na imovinu pruža zaštitu vlasnicima pokretnih i nepokretnih stvari. U praksi su se, međutim, pojavile brojne dileme u vezi sa tim da li se domašaj odredbe može proširiti. Tako se, recimo, postavilo pitanje da li se i pravo državnine može štititi na osnovu odredbe o zaštiti prava na imovinu, jer se u engleskoj verziji teksta upotrebljavaju izrazi *property* i *possessions*, a u francuskoj *biens* i *propriété*. Evropski sud je u svojoj odluci u predmetu *Marckx v. Belgium* (1979) izneo stav da odredba člana 1 Prvog protokola „u suštini garantuje pravo na imovinu“. Ipak, kasnije je Evropski sud utvrdio da se odredba može primeniti i ukoliko neko fizičko ili pravno lice ima „legitimno očekivanje“ da će steći svojину na određenoj stvari, a to očekivanje je zasnovano na „zakonskoj odredbi ili pravnom aktu“.³⁰ Osim toga, „akcije, patenti i dugovi utvrđeni presudom su imovina.“³¹

Bilo je još slučajeva u kojima je Evropski sud široko tumačio odredbu o zaštiti prava na imovinu. Tako je jednom prilikom utvrđeno da se i klijentela jednog računovođe može smatrati imovinom,³² u drugom slučaju je utvrdio da se pravo na zaključivanje ugovora o zakupu predstavlja oblik posedovanja imovine,³³ a u trećem da udžerica podignuta na deponiji u kojoj je živela porodica ukazuje na „značajan materijalni interes“ koji je bio tolerisan od strane vlasti i da predstavlja imovinu u skladu sa članom 1 Prvog protokola.³⁴

29 W. A. Schabas, *op. cit.*, 969.

30 *Saghinadze and Others v. Georgia* (2010).

31 V. Dimitrijević, M. Paunović, *op. cit.*, 300.

32 *Van Marle and Others v. The Netherlands* (1986).

33 *Mellacher And Others v. Austria* (1989).

34 *Oneryildiz v. Turkey* (2002).

Pored toga, postavila su se i pitanja da li pod zaštitu norme o pravu na imovinu spadaju samo materijalna ili i nematerijalna dobra,³⁵ da li dobra moraju imati ekonomsku vrednost,³⁶ da li se odredba može primenjivati i na socijalna davanja, penzije³⁷ i sl. Posebno je zanimljiva praksa u vezi sa socijalnim davanjima i penzijama. U tom pogledu, napravljena je razlika između sistema prema kojem uplata doprinosa stvara individualni udeo u penzionom fondu, koji je odrediv u svakom momentu, i sistema u kojem je odnos uplaćenih doprinosa i kasnijih primanja u potpunosti neodređen. Prvi sistem „stvara imovinu“ i zahtevi za kasnije beneficije iz takve imovine su u skladu sa članom 1 Prvog protokola. Drugi sistem je „zasnovan na načelima solidarnosti koji odražava odnos zajednice kao celine“, pa ne stvara osnov za zahtev udela koji se može utvrditi, već očekivanje zavisi od uslova koji se stiču u vreme kada se penzija isplaćuje.³⁸

Treće, vremenska primena odredbe člana 1 Prvog protokola podrazumeva da ne postoji obaveza države da obešteti bivše vlasnike ili da vrati imovinu koju im je oduzela pre ratifikacije Konvencije i Prvog protokola. Drugim rečima, imovina konfiskovana pre stupanja na snagu Protokola nije imovina koja spada u domen člana 1. Ovo je posebno značajno u bivšim evropskim socijalističkim zemljama, koje su na različite načine rešile problem nacionalizovane i oduzete imovine, a neke još uvek nisu ništa preduzele po tom pitanju.

Pored tri nedoumice koje su u vezi sa obuhvatom pravne norme (subjektivnim, objektivnim i vremenskim), sva tri pravila sadržana u odredbi člana 1 Prvog protokola izazvala su određene *dileme u praksi*.

Prvo, kao što je rečeno, pravo na imovinu podrazumeva, pre svega, mirno uživanje imovine i to u onom smislu kako je još u starom Rimu definisano – *usus, fructus, abusus*. To je ujedno i prvo načelo sadržano u odredbi člana 1 Prvog protokola. Pravilo mirnog uživanja imovine Evropski sud je stavio u vezu sa ostala dva pravila, pa „kada Sud utvrdi da je došlo do povrede mirnog uživanja imovine, prvo će ispitati da li mere imaju ‘razumne osnove’“, a zatim će proceniti da li su podnosioci predstavke snosili prekomerno opterećenje koje je naru-

35 *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands* (1995).

36 *Paeffgen GmbH v. Germany* (2007).

37 *Andrejeva v. Latvia* (2009).

38 *X. v. The Netherlands*, App. No. 4130/69 (1971); *X. v. The Netherlands*, App. No. 5763/72 (1973).

šilo „pravičnu ravnotežu koja bi trebalo da bude uspostavljena između zahteva opšteg interesa i zaštite prava na mirno uživanje imovine.“³⁹ Praksa Evropskog suda obiluje zanimljivim slučajevima. U antologijskom slučaju *Sporrong and Lonnroth v. Sweden* (1984) utvrđena je povreda prava na mirno uživanje u imovini porodica Sporrong i Lonort zbog toga što je švedska vlada dala Savetu grada Stokholma dozvolu za eksproprijaciju zemljišta radi izgradnje vijadukta i parkirališta. I pored toga što eksproprijacija nije izvršena, mogućnosti vlasnika da koriste imovinu su drastično smanjene odlukama gradskih vlasti o zabrani gradnje, zabrani prodaje i sl. U predmetu *Loizidou v. Turkey* (1996) Evropski sud je zaključio da je došlo do kršenja odredbe iz člana 1 kada vlasnik imovine na okupiranom Kipru nije bio u mogućnosti da koristi svoju imovinu što je bilo posledica turske invazije. S druge strane, u slučaju *Ilić v. Croatia* (2000), gde je raspravljano o zahtevu građanina bivše Jugoslavije koji je imao boravište u Nemačkoj, a koji nije uzeo hrvatsko državljanstvo nakon raspada zemlje, ali je zadržao imovinu unutar Hrvatske, Evropski sud je različito odlučio u odnosu na situaciju na Kipru. Evropski sud je zauzeo stav da „prava sadržana u odredbama člana 1 Prvog protokola ne obuhvataju pravo stranog državljanina koji poseduje imovinu u drugoj zemlji da stalno boravi u toj zemlji kako bi koristio svoju imovinu“ i na taj način odbio zahtev za zaštitu prava na imovinu. Osim toga, pitanje mirnog uživanja imovine je takođe bilo aktuelno u nizu slučajeva koji su se ticali lova, odnosno zakona kojima je pravo na lov ograničavano,⁴⁰ a interesantni su i slučajevi u kojima se raspravljalo o državnim ograničenjima rente.⁴¹

Drugo, pravilo o mogućnosti oduzimanja prava na imovinu u javnom interesu, kao drugo pravilo sadržano u odredbi člana 1 Prvog protokola, takođe je bilo predmet sudskog tumačenja. Evropski sud i Evropska komisija su neretko morali da procenjuju da li je javni interes u određenom slučaju zaista postojao. Evropska komisija za ljudska prava je u slučaju *Handyside v. The United Kingdom* utvrdila da „javni ili opšti interes podrazumeva mere koje bi bile poželjne ili preporučljive, a ne samo neophodne u demokratskom društvu“. Evropski sud

39 W. A. Schabas, *op. cit.*, 972. Pogledati i odluku *Kozacıoğlu v. Turkey* (2009).

40 Pogledati npr. *Chassagnou and Others v. France* (1999) i *Schneider v. Luxembourg* (2007).

41 *Hutten-Czapska v. Poland* (2005), *Anthony Aquilina v. Malta* (2001), *Poiss v. Austria* (1987).

je u svojoj kasnijoj jurisprudenciji potvrdio navedeni stav Komisije.⁴² Stoga „iz prakse Evropske komisije i Evropskog suda postaje jasno da država ima na raspolaganju mnogo šire polje slobodne procene u odnosu na standard ‘javnog interesa’ nego u odnosu na standard ‘potrebe u demokratskom društvu’ pomenut u drugim članovima EKLJP.“⁴³ Pravo na imovinu može biti oduzeto u javnom interesu samo „pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava“. U tom pogledu, Evropski sud je zaključio da relevantne zakonske odredbe „moraju da zadovolje zahteve dostupnosti, preciznosti i predvidljivosti“.⁴⁴ Razume se, Evropski sud je „ograničen na razmatranje da li nacionalni sudovi primenjuju važeći zakon na očigledno pogrešan način ili na takav način da se postignu proizvoljni zaključci.“⁴⁵

U vezi sa mogućnošću lišavanja prava na imovinu postavlja se i pitanje pravične naknade, koje nije zajemčeno članom 1 Prvog protokola. Razume se, pitanje prava na pravičnu naknadu postavljalo se relativno često u praksi Evropskog suda. U vezi s tim, „Sud razmatra proporcionalnost mere, nešto što je u sudskoj praksi opisano kao ‘pravična ravnoteža između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca.’“⁴⁶ Drugim rečima, „čak i kada se štiti snažan javni interes, može se tražiti naknada, jer se ‘poštena ravnoteža’ između javnog i privatnog interesa mora postići.“⁴⁷ U slučaju *James and Others v The United Kingdom* (1986), Evropski sud je zaključio da država, kada sprovodi ekonomske reforme ili teži socijalnoj pravdi, ima obavezu da vlasniku isplati naknadu koja je manja od pune tržišne vrednosti. Država u tom pogledu ima mogućnost da proceni koja je odgovarajuća visina naknade za određenu svojinu. Ukoliko država primeni objektivna merila u tom pogledu, Evropski sud po pravilu neće utvrditi povredu prava na imovinu, kao što će, s druge strane, to po pravilu učiniti ukoliko država ne isplati nikakvu naknadu⁴⁸ ili ukoliko oduzme imovinu iz razloga koji nije bio „iskren ili bar prioritetan“.⁴⁹

42 *James and Others v. the United Kingdom* (1986); *Beyeler v. Italy* (2000).

43 M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, *op. cit.*, 223.

44 *Hentrich v. France* (1994); *Lithgow and Others v. the United Kingdom* (1986).

45 *Tre Traktörer AB v. Sweden* (1989).

46 W. A. Schabas, *op. cit.*, 976.

47 V. Dimitrijević, M. Paunović, *op. cit.*, 303.

48 *Jahn and Others v. Germany* (2004).

49 *Motias de Nerbonne v. France* (2002).

Primećeno je da se ovako široko polje slobodne državne procene može „pokazati veoma važnim u državama istočne Evrope, koje uvode dalekosežne ekonomske reforme“ i sukobljavaju se „sa ekonomskim zahtevima koji bi ih vratili u doba komunizma.“⁵⁰

Treće, poslednje pravilo sadržano u članu 1 Prvog protokola predviđa pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni. Ovo pravilo sadrži izraz „opšti interesi“, a prethodno pravilo izraz „javni interes“, ali sudska praksa nije do danas napravila razlikovanje između ovih izraza. Sasvim je jasno da države imaju široku slobodu delovanja u ovoj oblasti. Zabeleženi su u praksi zanimljivi slučajevi koji su se odnosili na zakonodavstvo koje reguliše stanovanje.⁵¹ Evropski sud je zaključio da države „nužno uživaju široku slobodu procene ne samo u pogledu postojanja problema od javnog interesa koji zahteva mere za kontrolu individualne imovine, nego i izbor mera i njihovo sprovođenje.“⁵² Pristup Evropskog suda u vezi sa naplatom poreza, dažbina i kazni veoma je sličan pristupu u vezi sa opštim interesom.⁵³

6. ZAKLJUČAK

Pravo na imovinu, čija je pravna priroda specifična, nedovoljno je zaštićeno na univerzalnom nivou, pošto su međunarodni paktovi o ljudskim pravima propustili da ga regulišu. S druge strane, ono je jedino ekonomsko pravo koje je našlo prostora u sistemu zaštite u okviru Saveta Evrope, mada ni tu njegov put do normativnog definisanja nije bio lak, zbog čega nije propisano izvornim tekstom Konvencije, već Prvim dodatnim protokolom. Za skoro sedam decenija prakse, Evropski sud za ljudska prava je svojim odlukama umnogome doprineo da se pravo na imovinu profiliše i svojim minucioznim tumačenjima omogućio da se njegov domašaj značajno proširi. On je svojom jurisprudencijom otklonio mnoge nedoumice u pogledu domašaja prava na imovinu i na taj način olakšao i ostvarivanje ovog prava u unutrašnjim pravnim sistemima evropskih država.

50 M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, *op. cit.*, 225.

51 *Edwards v. Malta* (2006), *Srpska pravoslavna Opština na Rijeci v. Croatia* (2006).

52 *Statileo v. Croatia* (2014).

53 W. A. Schabas, *op. cit.*, 981.

Marko Stanković, PhD

Associate Professor at the University of Belgrade Faculty of Law

THE RIGHT TO PROPERTY IN THE
JURISPRUDENCE OF THE EUROPEAN
COURT OF HUMAN RIGHTS

Summary

This paper contains a legal analysis of the right to property. Initially, the complex legal nature of this right is analyzed, which, by criterion of predominance, is usually classified in a group of economic rights. After that, definition of the right to property in international human rights instruments is presented – firstly in the universal and regional documents and then in the European Convention on Human Rights. Following the analysis of these norms, consideration of the important decisions of the European Court of Human Rights and concluding remarks are demonstrated.

Key words: *Right to property. – Property. – Human rights. – European Court of Human Rights. – European Convention on Human Rights.*