

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA I

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2011

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-341-0

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 1 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2011 (Beograd : Dosije studio). – 302 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-341-0

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 188354572

*Prof. dr Jovica Trkulja**

ZAKON O RESTITUCIJI – ANALIZA NACRTA IZ 2011. GODINE

Apstrakt

Restitucija je jedan od najvažnijih koraka demokratske vlasti posle obaranja autoritarnog režima. Ona je važna pretpostavka za politički i moralni oporavak srpskog društva i uslov za izgradnju modernog demokratskog društva. Zakon o restituciji i prateći zakoni koji treba da označe raskid sa praksom kršenja ljudskih prava u prošlosti odavno su postali stvarnost u drugim državama u tranziciji. U Srbiji još uvek nije uspostavljen konsenzus u pogledu donošenja Zakona o restituciji, tako da je Srbija danas jedina postkomunistička zemlja u jugoistočnoj Evropi koja nije donela zakon o restituciji. U tom kontekstu, Vlada Republike Srbije je 28. jula 2011. godine uputila na javnu raspravu Nacrt zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju i, nakon javne rasprave, Predlog tog zakona dala u skupštinsku proceduru (6. septembra 2011). To je važan dugoočekivani korak u uspostavljanju pravne države i tzv. tranzicione pravde u Srbiji. U ovom radu autor razmatra pitanje restitucije kao mere pravnog savladavanja autoritarne prošlosti u Srbiji i daje ocenu predloženog Nacrta, odnosno Predloga zakona. U Srbiji je proteklih 20 godina na delu bio neuspešan pokušaj restitucije. Sa ovakvim Zakonom o restituciji u Srbiji će narednih 20 godina biti na delu polovična restitucija.

Ključne reči: Pravno savladavanje autoritarne prošlosti u Srbiji. Pravna država. Pravo na restituciju.

Uvod

Posle gotovo jedanaest godina od demokratskih promena u Srbiji, Vlada Republike Srbije preliminarno je podržala Nacrt zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju na sednici od 28. jula 2011. godine. Početkom avgusta otpočela je jednomesečna javna rasprava o prečišćenom tekstu ovog Nacrta zakona. Nakon toga, Vlada je 6. septembra 2011. godine donela Predlog zakona o vraćanju imovine i obeštećenju koji je po hitnom postupku ušao u skupštinsku proceduru i do kraja septembra 2011. godine Srbija treba da dobije Zakon o restituciji.

Cilj ovog rada je da: 1) osvetli restituciju kao meru pravnog savladavanja autoritarne prošlosti, 2) ukaže na uzroke dugog kašnjenja Srbije u donošenju

* Prof dr Jovica Trkulja, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

zakona o restituciji i 3) ponudi ocenu predloženog Nacrta, odnosno Predloga zakona.

Javna tribina o nacrtu Zakona o vraćanju imovine i obeštećenju odvijala se na osnovu uvodnih izlaganja, kraćih saopštenja i diskusija, a održana je 30. avgusta 2011. godine u Beogradu. Ovaj tekst je prikaz onoga što sam usmeno izložio na tom skupu.¹

Smisao restitucije i denacionalizacije

U pravnom savladavanju autoritarne prošlosti posebno težak i delikatan problem predstavljaju *restitucija i denacionalizacija*. Uspostavljanje komunističke vladavine u Srbiji bilo je povezano sa grubim kršenjem ljudskih prava. Između ostalog, to se izražavalo i u eksproprijaciji, konfiskaciji i nacionalizaciji privatne imovine i njenom stavljanju pod državno vlasništvo i kontrolu. Oduzimanja su često bila deo političkog progona onih kojima je oduzimana, a u mnogim slučajevima to je dovodilo do njihove smrti i egzila. Uz to, ta oduzimanja privatne svojine, po pravilu, nisu imala pravni osnov, niti su uključivala isplatu kompenzacije.

Nakon pada Berlinskog zida 1989. godine i posle propasti ovih režima, javila su se očekivanja da se ova svojina vrati bilo onima kojima je bila oduzeta ili njihovim potomcima. Želja za restitucijom i denacionalizacijom, ili bar odgovarajućom kompenzacijom, bila je neizbežan pratilac snažne privlačnosti koju su vrednosti ljudskih prava imale za one koji su se suprotstavljali komunizmu. Najzad, briga za zaštitu svojinskih interesa i prava bila je od samog početka stavljena u kontekst vrednosti pravne države i vladavine prava. Međutim, iako su mere restitucije i denacionalizacije bile politički i pravno proklamovane u mnogim zemljama centralne i istočne Evrope, one, ipak, nisu bile opšteprihvaćene, još manje realizovane. Unutrašnji i međunarodni izazovi i pritisci koji su im bili upućeni umnožavali su se, ali samo sa ograničenim uspehom, tako da su velika očekivanja i ciljevi denacionalizacije u zemljama u tranziciji samo delimično ostvareni (McBride, 2004, 7–36).

Ova uporedna iskustva pokazuju da su restitucija i kompenzacija samo deo pristupa otklanjanju posledica grubog kršenja ljudskih prava od autoritarnih poredaka. Bez obzira na sve teškoće zemalja u tranziciji, mere restitucije i kompenzacije se moraju preduzeti zarad ispunjenja obaveza prema ljudskim pravima, a tamo gde nisu preduzete, još uvek mogu biti nužne radi ispunjenja duboko ukorenjenih očekivanja i uspostavljanja imovinske i pravne sigurnosti u zemlji.

Razume se da pravna legislativa i judikativa ne mogu da reše sve teškoće do kojih je dovelo lišavanje i oduzimanje svojine građanima od partijske, ideološke države. Oni posebno ne mogu ublažiti, još manje otkloniti bol, patnju i tragične posledice koje su pogodile pojedine građane i njihove porodice, koje

1 Tribina „Nacrt zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju“ održana je u organizaciji Kongresa srpskog ujedinjenja 30. avgusta 2011. godine u Ministarstvu vera i dijaspore u Beogradu.

su im nanete inicijalnim aktom oduzimanja imovine, kao i godinama progona i ponižavanja koje su posle toga usledile. No, uprkos tome, restitucija i denacionalizacija su nužne za ispravljanje istorijskih nepravdi i predstavljaju ključnu meru pravnog savladavanja autoritarne prošlosti (Todorović, 2004, 54).

Iskustva zemalja u tranziciji pokazuju da su za sprovođenje denacionalizacije neophodni sledeći faktori: politička svest, ekonomska moć, socijalna podrška, pravna regulativa, adekvatna organizacija države, spremnost političke elite. Zemlje u kojima su se stekli ovi faktori su relativno uspešno apsolvirale pitanje restitucije. I obrnuto, zemlje u kojima ne postoje ovi preduslovi pitanje denacionalizacije je formalizovano ili gurnuto u daleku budućnost. Pri tome, u tim zemljama „nedostatak nije u merama restitucije kao takvima, nego u konstantnom neuspehu nacionalnih sistema da obezbede poštovanje prava koja proklamuju“ (McBride, 2004, 36).

Neuspešan pokušaj restitucije u Srbiji

U periodu od 1990. do danas 2011. godine, vodeće političke stranke Srbije su se zalagale za mere pravnog savladavanja autoritarne prošlosti – za otvaranje dosijea tajnih službi, rehabilitaciju političkih osuđenika, lustraciju, restituciju i denacionalizaciju.² Te mere su predviđene u njihovim programima i predstavljale su lajmotiv svih izbornih kampanja. To je posebno došlo do izražaja 2000. godine kada je 19 opozicionih stranaka formiralo koaliciju DOS (Demokratska opozicija Srbije) za vanredne parlamentarne izbore. Ova koalicija je, između ostalog, prihvatila modele i nacрте zakona za ostvarivanje tzv. tranzicione pravde i obećala donošenje po hitnom postupku zakona o otvaranju dosijea tajnih službi, o rehabilitaciji, lustraciji i denacionalizaciji. Međutim, posle pada Miloševićevog režima u oktobru 2000. godine, kada je DOS došao na vlast, ova obećanja nisu ispunjena. Doduše, Zakon o lustraciji je donet u maju 2003. godine, ali se ne primenjuje, a i veoma loš Zakon o rehabilitaciji od aprila 2006. godine primenjuje se sa puno problema i kontra legem. Zakon o otvaranju dosijea tajnih službi i Zakon o denacionalizaciji još uvek nisu doneti.

Iako su u stručnoj javnosti podrobno obrađena i široj javnosti Srbije dobro poznata pitanja pravne zasnovanosti, celishodnosti, jednakosti, pravičnosti i neophodnosti denacionalizacije, donošenje Zakona o restituciji se gura pod tepih i odlaže u daleku budućnost. Priča o denacionalizaciji u Srbiji očigledno nije više motivisana iskrenom željom za otklanjanjem posledica zla autoritarne prošlosti i ispravljanja istorijskih nepravdi. „Na srpskoj pozornici,

2 Budući da je Milošević u početku svoje vladavine nastojao da pribavi liberalnodemokratsku legitimaciju (pozivanjem na pravnu državu, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava), on je doneo Ustav od 1990, u koji su ugrađena ova načela i 1991. godine Zakon o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanja zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrenog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda (*Službeni glasnik*, br. 18/91, 20/92, 42/98). Međutim, u periodu od 1992. do 2000. godine pitanja restitucije u Srbiji gurnuta su pod tepih i prepuštena stručnjacima i teoretičarima.

ona (denacionalizacija) je odavno samo jedno od oruđa za rušenje, odnosno osvajanje vlasti, za trgovinu obećanjima, prodaju intelektualnih usluga, privlačna fraza u izbornim kampanjama. Praksa voluntarizma i despotizma svake nove vlasti je već dovoljno dugo tradicija Srbije. Svaka nova vlast želi da piše istoriju ispočetka, od svog dolaska“ (Stefanović, 2004, 37).

U takvoj situaciji vlade Republike Srbije koje su dolazile posle 2000. godine, po pravilu su zaboravljale svoja izborna obećanja o sprovođenju denacionalizacije. Van njihove optike ostali su modeli mogućih zakona o denacionalizaciji. Prvi takav model uradila je grupa stručnjaka Centra za unapređivanje pravnih studija 1998. godine. Krajem 2002. i početkom 2003. godine, po naređenju Ministarstva finansija Republike Srbije, Centar za unapređivanje pravnih studija uradio je novi model zakona o denacionalizaciji, pod naslovom Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećivanju za oduzetu imovinu. U to vreme, grupa građana (Dragan B. Đokić, Ivana S. Arandelović i Slobodan J. Antić), „u želji da se ukinu posledice imovinskih nepravdi od 1941. do danas, i svesni da se te nepravde ne mogu u potpunosti ispraviti“, podneli su Narodnoj skupštini Republike Srbije Predlog zakona o povraćaju imovine i obeštećenju i Predlog zakona o privremenoj zabrani raspolaganja određenom imovinom (Narodna skupština Republike Srbije, Beograd, Org. jed. 03, broj 46–1405, 30. maj 2003. i Org. jed. 03, broj 46–1475/03, 30. maj 2003).

Promenom sastava Vlade RS, pomenuti model Centra za unapređivanje pravnih studija i drugi modeli/predlozi zakona o denacionalizaciji izgubili su bilo kakav značaj početkom 2004. godine, a nova Vlada je odlučila da posao otpočne iz početka. Sa tim ciljem je formirana Komisija za pripremu radnog teksta Nacrta zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju za oduzetu imovinu. (SG RS, 100/2004). Ova Komisija nije bila ekspertska i ona se bavila više prethodnim pitanjima nego suštinskim i nije uspela da uradi pomenuti Nacrt zakona.

Pod teretom pritiska izazvanog političkim obećanjima i zahtevima Saveta Evrope za sprovođenje restitucije, vlada Vojislava Koštunice je 2005. godine inicirala donošenje Zakona o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine, sa rokom prijavljivanja do 30. juna 2006. godine. Očigledno nije bilo političke volje ni spremnosti da se ozbiljno suoči sa problemom restitucije, čije je rešavanje ponovo odloženo. Ipak, Koštuničina vlada je učinila još dva značajna koraka na ovom planu: (1) pripremila je Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama koji je usvojen 2006. (SG RS, 46/06) i (2) pripremila je Nacrt zakona o denacionalizaciji. Naime, Vlada je 10. maja 2007. godine podržala Nacrt zakona o denacionalizaciji. Tom prilikom je istaknuto da se zakonom o denacionalizaciji ulazi u sferu ekonomsko-socijalnih odnosa Srbije, a dotiče i prava na imovinu, pitanja pravičnosti i etike, tako da se njegova dejstva multipliciraju ne samo na obavezne i korisnike denacionalizacije, već i na sve građane, pa i na neke strane državljane.³

3 Program javne rasprave o Nacrtu zakona o denacionalizaciji, Republika Srbija, Ministarstvo finansija, Sektor za imovinskopravne odnose, broj: 011-00-00131/2007-05, od 4. oktobra 2007. godine.

U javnoj raspravi stručnjaci su uputili veoma oštre kritike ovom Nacrtu zakona o denacionalizaciji i doveli u pitanje niz njegovih odredaba: (1) Ukazano je da Nacrt uspostavlja drugačiji režim restitucije u odnosu na važeći Zakon o vraćanju imovine crkvama, što je neodrživo. (2) Nacrt ne koristi mogućnost, otvorenu ukidanjem državnosvojinskog monopola na građevinskom zemljištu, da obnovi princip jedinstva svojine na zemljištu i objekata na njemu (*superficies solo cedit*). (3) Nacrt je protivan Ustavu Republike Srbije i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „protivan im je i time što bi da, bez neophodnog opravdanog razloga (opšteg interesa) i bez ikakve naknade, ukine prava zakupa i lične službenosti na stvarima koje se vraćaju ranijim vlasnicima, čime ne poštuje zajemčeno pravo na nesmetano uživanje imovine“ (Vodinelić, 2008, 16). (4) Nacrtom se krši Ustav i nedopuštenom retroaktivnošću poništavanja pravnih poslova raspolaganja nacionalizovanom imovinom i retroaktivnošću odgovornosti za štetu na osnovu apartne neoborive presumpcije nesavesnosti. (5) Prema ovom Nacrtu, teret restitucije se uglavnom prebacuje na sadašnje vlasnike. Oni bi podneli 90% tereta, raniji vlasnici 5%, a država u obliku novčane obaveze takođe 5% (Stefanović, 2008, 47). (6) Nacrt je favorizovao samo jednu stranu – prava ranijih vlasnika, ne vodeći računa o standardima poštovanja osnovnih prava drugih lica, koja će ovakvom denacionalizacijom biti grubo pogažena (Prokopijević, 2008, 59).

Posle ove kritike u stručnoj javnosti Nacrt zakona o denacionalizaciji je okarakterisan kao „nelegalno sredstvo za ostvarivanje legitimnog cilja“. Očekivalo se da Nacrt zakona bude dostavljen Vladi na usvajanje na jesen 2007. godine. Međutim, budući da je predsednik Republike raspustio Skupštinu i da je Srbija ušla u varedne parlamentarne izbore, ovaj Nacrt zakona o denacionalizaciji nije bio dostavljen Vladi na razmatranje niti je kao Predlog zakona ušao u skupštinsku proceduru.

Na taj način srpska politička elita se potpuno oglušila o svoje međunarodno preuzete obaveze da do kraja 2007. godine donese zakon o restituciji. To nije urađeno ni do avgusta 2011. godine, iako je donošenje zakona o restituciji već dve godine drugi bitan uslov Srbije za ulazak u Evropsku uniju.

Polovična restitucija u Srbiji: Nacrt i Predlog zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju iz 2011.

Nakon 20 godina obećanja i zamajavanja političkih stranaka i njihovih elita, nakon dvadesetak modela predloga zakona o restituciji (stručnjaka, udruženja građana, političkih stranaka, pojedinaca), nakon tri parcijalna zakona koji regulišu pitanja restitucije u Srbiji, nakon jednog Nacrta zakona o denacionalizaciji (2007) koji je završio neslavno, nakon kontinuiranih pritiska Saveta Evrope da Srbija mora doneti zakon o restituciji kao uslov za prijem u EU – konačno smo dobili Nacrt i Predlog zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju. To je važan dugoočekivani korak u uspostavljanju pravne države, imovinske sigurnosti i tzv. tranzicione pravde u Srbiji.

Ovaj Nacrt zakona ima niz dobrih strana. Vladajuća politička elita u Srbiji je odlučila da ispravi nepravdu koja se dogodila u toku Drugog svetskog

rata i posle njega vlasnicima imovine koja im je oduzeta bez valjanog pravnog osnova, a na osnovu „revolucionarnih zakona“. On nastoji da pomiri zahteve bivših vlasnika i mogućnosti Srbije da to ispuni.

Ovim zakonom uređuju se uslovi, način i postupak vraćanja imovine koja je na teritoriji Republike Srbije podržavljena oduzimanjem od bivših vlasnika – fizičkih i pravnih lica, bez pravične naknade, primenom propisa o agrarnoj reformi, konfiskaciji, sekvestraciji, nacionalizaciji i eksproprijaciji, kao i svim drugim aktima kojima je izvršeno podržavljenje, u periodu od 1945. godine, i prenesena u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu svojinu, kao i imovine koja je konfiskovana na osnovu rasističkih propisa, radnji i akata okupatorske vlasti posle 6. aprila 1941. godine. Predmet vraćanja biće sva imovina koja je oduzeta posle Drugog svetskog rata i ona uz nekretnine preduzeća, uključujući i pokretne stvari, sve do građevinskog i poljoprivrednog zemljišta.

Oduzeta pa podržavljena imovina se, u smislu ovog zakona, vraća *in natura*, u stanju u kakvom jeste. U slučajevima gde je vraćanje imovine, prema odredbama ovog zakona, isključeno ili nemoguće, obveznik vraćanja, odnosno Republika Srbija, obavezan je da obešteti bivšeg vlasnika. Dakle, daje se prioritet vraćanju imovine u naturi gde god je to moguće, a gde nije, bivši vlasnici će dobiti obeštećenja u novcu i obveznicama. Obveznice će se, od početka 2015. godine, emitovati u evrima, a maksimalno obeštećenje po vlasniku neće biti veće od 500.000 evra.

Uslovi vraćanja imovine će biti istovetni za sve kategorije stanovništva, a od momenta usvajanja ovog zakona biće zabranjeno otuđenje te imovine, naročito u procesu privatizacije. Rok za vraćanje imovine je šest meseci od kompletiranja predmeta i do godinu dana za kompletiranje predmeta.

Vlada očekuje da će već sledeće godine biti prvi rezultati vraćanja imovine u naturi. Država je posebno spremna da u najvećem broju zahteva za vraćanje poljoprivrednog zemljišta, a reč je o 300.000 hektara, bude u stanju da imovinu vrati u naturi. Neće se vraćati zgrade u kojima je policija, bolnice i škole.

Po procenama Vlade, ukupna vrednost obeštećenja bivših vlasnika biće oko 4,5 milijardi evra, od čega će dve milijarde evra biti u obveznicama. Stoga će država za finansijsko obeštećenje morati da odredi dve milijarde evra, što je šest odsto BDP-a. S tim se saglasio i Međunarodni monetarni fond, a svako probijanje zacrtanog limita, kako su upozorili čelnici te institucije, dovelo bi u pitanje održivost javnih finansija. Prema raspoloživim podacima, na osnovu evidencije iz 2006. godine, zahteve za restituciju će podneti oko 150.000 porodica.

Očekuje se da će gotovo celokupno poljoprivredno i šumsko zemljište, koje se u ukupnom zbiru i najviše potražuje, moći da bude vraćeno u naturalnom obliku. Ukoliko je bilo predmet komasacije (ukrupnjavanje poljoprivrednih parcela), bivši vlasnik ima pravo na vraćanje zemljišta iz komasacione mase. Zemljište u okviru proizvodnih sistema neće se vraćati samo ako je taj sistem i danas u funkciji.

Pravo na vraćanje imovine i obeštećenje imaju: državljani Srbije koji je raniji vlasnik oduzete imovine; zadužbina, odnosno njen pravni sledbenik; strani državljani, ako postoji reciprocitet (da naši građani u toj državi mogu da steknu ili naslede imovinu); rehabilitovana lica i njihovi naslednici; vlasnik imovine koja je eksproprisana do 15. februara 1968. godine, ako mu na ime naknade nije ustupljena druga nepokretnost u svojini, stanarsko pravo ili drugi oblik najšire pravne vlasti.

Pravo na vraćanje imovine i obeštećenje nemaju: strani državljani za koje je obavezu obeštećenja preuzela strana država; strani državljani koji su obeštećeni ili im je pravao na vraćanje imovine priznato pravom strane države; bivši vlasnici za imovinu eksproprisane od 15. februara 1968. godine, za koju su dobili određenu naknadu u novcu ili drugim sredstvima.⁴

Oni koji dobiju rešenja o denacionalizaciji posle izdavanja obveznica dobiće u novcu iznos glavnice i pripadajuće kamate od oko dva odsto za ukupan period do momenta donošenja rešenja. Ali svima sleduje akontacija koja iznosi 10 odsto osnovice, a 50 odsto za korisnike socijalne pomoći do maksimalnih 10.000 evra.

*
* *

Kada se tekst Nacrta zakona stavi pod kritičku lupu, uočićemo brojne slabosti koje će veoma otežati primenu zakona i, u krajnjoj liniji, samo delimično ispraviti pomenutu nepravdu. Na prvi pogled je očigledno da Srbija, nažalost, nema osnovnih sistemskih, ekonomskih i društveno-političkih pretpostavki za uspešnu restituciju. Nijedan od pomenutih faktora nije u potpunosti ispunjen.

Uspešno sprovođenje Zakona o restituciji zahteva precizan pravni režim i proceduru, a to podrazumeva donošenje brojnih *restitucionih zakona i propisa*. Budući da Srbija nije donela zakon o otvaranju dosijea tajnih službi, da je Zakon o lustraciji ostao mrtvo slovo na papiru, a Zakon o rehabilitaciji nije uopšte regulisao obeštećenje, jasno je da Srbija nema osnovne pretpostavke u pravnom sistemu za uspešnu restituciju.

Poseban problem su ekonomske pretpostavke za restituciju koja puno košta i podrazumeva ogromna sredstva koja država mora da obezbedi za obeštećenje (procenjuje se da bi vrednost koju bi država trebalo da plati u novcu iznosila minimum 4–5 milijardi evra a da bi vrednost dobara za koja se potražuje restitucija iznosila oko 100 milijardi evra, kada bi sve bilo isplaćeno u novcu (Glišić, 2008, 64).

Najzad, ne zaboravimo da je restitucija veoma rizična za vladajuću političku oligarhiju. Jer, sprovodeći je, političari mogu izgubiti podršku onih koji

4 Vlada Srbije je naknadno amandmanom predložila i odredbu da strani državljani pripadnici okupacionih snaga tokom Drugog svetskog rata nemaju pravo na vraćanje imovine i obeštećenje. Ova odredba je izazvala burne, kontroverzne reakcije poslanika u Skupštini ali je na kraju prihvaćena. Dok je za poslanike LDP, LSV i SDP ova odredba neprihvatljiva zato što omogućava da se potomcima saradnika okupatora u Srbiji vrati imovina, dotle poslanici Saveza vojvođanskih Mađara smatraju da je takva odredba prihvatljiva i dobra.

su u međuvremenu ušli u zakup, državinu ili kupili oduzetu imovinu. Reč je najmoćnijim bogatašima, tzv. tajkunima – mecenama pojedinih partija koji po različitim osnovama koriste nekretnine koje se vraćaju.

Suočene sa ovim problemima i preprekama, političke elite u Srbiji koje su se smenjivale na vlasti posle 2000. godine nisu shvatale neophodnost ostvarivanja tranzicione pravde i vladavine prava. One su nastojale da pitanje restitucije gurnu pod tepih ili odgode u daleku budućnost. Kada su bile pritisnute zahtevima Saveta Evrope, stvar su „otaljavale“ bacajući prašinu u oči. Slično se ponaša i aktuelna vlast u Srbiji. Dovoljno je imati u vidu činjenicu da je rad na ovom Nacrtu zakona mesecima skrivan od javnosti i da je iznebuha stavljen na jednomesečnu javnu raspravu usred leta, tokom avgusta 2011. godine. Uz to, prozirna je namera vlasti da, nakon dve decenije čekanja, ekspresnim donošenjem Zakona o restituciji dobije dragocene poene od Evropske unije i biračkog tela za predstojeće izbore, a da primenu Zakona o restituciji kao vruć krompir prebaci budućoj vladi, koja će biti formirana nakon parlamentarnih izbora 2012. godine.

U pogledu sadržine, Nacrt zakona pati od brojnih slabosti, na koje su u dosadašnjoj javnoj raspravi ukazali stručnjaci i udruženja za restituciju:

- Kao prvi ključni princip u predloženom Nacrtu zakona iznet je stav da treba ispraviti nepravdu koja je učinjena mnogim porodicama iz ideoloških razloga. Pri tome se previđa da osnovni razlog nije ispravljanje nepravde, nego uspostavljanje imovinske i pravne sigurnosti u zemlji.
- Kao i prethodni, i ovaj Nacrt uspostavlja drugačiji režim restitucije u odnosu na važeći Zakon o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama iz 2005. godine, što je nedopustivo.
- Ključna primedba, koja obesmišljava čitav proces, jeste izostanak supstitucije, tj. zamenske restitucije zemljišta (koja je uspešno sprovedena u Nemačkoj, Sloveniji, Makedoniji, čak i u Srbiji početkom devedesetih godina prošlog veka). Budući da ne postoje racionalni, ekonomski, pravni, socijalni i slični razlozi za sprečavanje supstitucione restitucije, zakonom je neophodno predvideti supstituciju (zamensku restituciju) oduzete imovine drugom imovinom iz imovine Republičkog fonda.
- Vladi Republike Srbije predviđena su razna diskreciona ovlašćenja i uloga prodavca imovine oduzetog porekla. Uz to, Agenciji za restituciju daje se diskreciono pravo da odlučuje šta je narušavanje ekonomske stabilnosti, a šta nije.
- Nekoliko članova zakona arbitrira, diskriminiše građane, paušalno dodeljuje ili oduzima prava.
- Nacrt zakona, posebno član 6 stav 1 i drugi, nije usaglašen sa postojećim Zakonom o rehabilitaciji.⁵

5 Početkom septembra 2011. godine, Vlada je donela i Predlog zakona o rehabilitaciji koji je upućen Narodnoj skupštini. Predloženim izmenama samo su delimično otklonjene slabosti sadašnjeg Zakona o rehabilitaciji. Bitno je da su potpunije regulisana prava lica koja se rehabilituju, tako da će steći mogućnost vraćanja oduzete imovine, posebno novčanog dodatka i uvećanog penzijskog staža, ali i nadoknade za pretrpljen duševni bol.

- Članom 8 Nacrta zakona načelno se predviđa naturalni povraćaj oduzete imovine. Međutim, postoje brojni izuzeci od vraćanja (predviđeni čl. 18 i drugim) i oni obuhvataju najveći deo imovine koja treba da bude vraćena.
- Pošto se, suprotno proklamovanom načelu naturalne restitucije, izuzecima i ograničenjima vraćanja faktički postiže izbegavanje vraćanja imovine u naturi, zakonom se predviđa isplata naknade u obveznicama, čiji je ukupan iznos ograničen. Krajnji efekat toga je da će potraživanja po osnovu restitucije biti umanjena više desetina puta.
- Stiče se utisak da se predloženim nacrtom Zakona zapravo želelo u što većoj meri izbeći proklamovano naturalno vraćanje oduzete imovine.
- Nejasno je zašto obveznici vraćanja nisu i pravna lica koja su besteretnim pravnim poslom dobila oduzetu imovinu.
- Zakon bi morao sticaoca imovine bez pravnog osnova, kao i nesavesnog sticaoca, nedvosmisleno definisati kao obveznika vraćanja imovine po osnovu restitucije, a naročito ako je takva imovina data u namam, zakup i sličan odnos.
- Nejasno je zašto nacrtom Zakona nije predviđena supstitucija državne za oduzetu imovinu.
- Zakon o restituciji ne može trpeti posledice po više osnova štetnog Zakona o planiranju i izgradnji (SG RS, 72/09) protiv kojeg je podneta Inicijativa za ocenu ustavnosti 18. septembra 2009. godine.
- Nacrt zakona ima ozbiljnih pravnih praznina u celini, a naročito u delu kojim je propisan postupak po zahtevima gde je ostavljen veliki prostor za arbitrarnost u postupanju, kao i u pogledu rokova.
- Odredba kojom se Agenciji za restituciju omogućava da odbaci zahtev (umesto da naloži podnosiocu da ga uredi) u direktnoj je suprotnosti sa načelima Zakona o opštem upravnom postupku.
- Stiče se utisak da je cilj procesnih odredbi nacrta Zakona zapravo dovođenje što većeg broja bivših vlasnika u poziciju da im zahtevi zbog faktičke nemogućnosti prikupljanja dokaza, zbog kratkog roka za podnošenje zahteva i dugog roka za odlučivanje po zahtevu – budu odbačeni ili da u slučaju da budu odbijeni protekne rok za ponovno podnošenje zahteva.
- Previđeni rokovi od dve godine za prijavljivanje i šest meseci, odnosno godinu za odlučivanje kratki su i teško da će biti ispunjeni. (Nemačka sa svom svojom pedantnom evidencijom sprovodila je restituciju 20 godina. Slovenija je sprovodi od 1991. godine i tek je sada privodi kraju.)
- U principu, građane ne bi trebalo ograničavati i odbacivati njihove zahteve ako nemaju sve papire. Jer, mnogi neće uspeti da prikupe dokumentaciju. Posebno oni kojima je imovina oduzeta po usmenom nalo-

Osim toga, uređeno je pitanje zakonske rehabilitacije, preciziran je postupak, sužen broj onih koji mogu podneti zahtev za rehabilitaciju i dr. Nažalost, ostalo je nedorečeno pitanje naknade licima koja su dobila sudsku rehabilitaciju i sl.

gu, a nije im dat nikakav papir. Nije fer prebacivati teret na stranku jer zbog države nije ni bilo dokumentacije.

- Neprihvatljiv je stav da rešavanje pitanja restitucije izaziva makroekonomsku nestabilnost države Srbije. Naprotiv, zbog nepoštovanja osnovnih principa tržišnog poslovanja i svojinskih prava nad državnom imovinom, Republika Srbija je došla u tešku ekonomsku situaciju, a jedna od mera kojom se sprečava korupcija, uspostavljaju ustavnost i zakonitost u državi jeste restitucija.
- Predviđano je da se značajna pitanja naknadno regulišu uredbama (član 35 Nacrta), a koja po svojoj prirodi moraju biti regulisana zakonom. Tu se krije opasnost da ovaj nedostatak bude prepreka u primeni zakona, koji bi u dužem vremenskom periodu ostao „mrtvo slovo na papiru“, kao što je slučaj sa Zakonom o lustraciji.
- Predloženim Nacrtom zakona restitucija se praktično odlaže ili će se ostvariti na polovičan način.

Većinu ovih primedbi Vlada nije prihvatila. Ona je na svojoj telefonskoj sednici 6. septembra 2011. godine usvojila Predlog zakona o povraćaju imovine i obeštećenju, koji je upućen u skupštinsku proceduru. Predlog zakona je pravnotehnički sredio i prečistio tekst i uneo novu sistematiku. Njime je predviđeno da prvo sledi dokazivanje šta je kome oteto, pa tek nakon toga vraćanje imovine. Maksimalan pojedinačni iznos na koji bivši vlasnici ili njihovi naslednici mogu računati jeste pola miliona evra. Predlogom je utvrđeno da se obveznice za obeštećenje isplaćuju u evrima na 15 godina, dok bi za starije od 70 godina taj rok bio pet godina. Privatizovana preduzeća imaju obavezu da vrate građevinsko zemljište ako ne konvertuju pravo korišćenja u pravo svojine u roku od dve godine. Neizgrađeno građevinsko zemljište se vraća ako se ne podnese zahtev za konverziju u roku od dva meseca a ne izvrši za dve godine. Korisnik poljoprivrednog zemljišta na kojem postoje dugogodišnji zasadi moraće da plaća zakup vlasniku.

U celini posmatano, ovaj Nacrt, odnosno Predlog zakona svedoči o dvostrukoj nevolji Srbije: 1) o ozbiljnim slabostima predloženih mera restitucije i 2) o konstantnom neuspehu političkih elita da obezbede poštovanje prava koja proklamuju.

Zaključak

Zakon o restituciji i prateći zakoni koji treba da označe raskid sa praksom kršenja ljudskih prava u prošlosti odavno su postali stvarnost u državama u tranziciji. U Srbiji, jedanaest godina posle pada autoritarnog režima i nakon nekoliko predloženih modela, nacrti i predloga zakona o restituciji, još uvek nije uspostavljen društveni konsenzus u pogledu restitucije, tako da je Srbija danas jedina postkomunistička zemlja koja nije donela zakon o restituciji.

U tom kontekstu, Vlada Republike Srbije je pod pritiskom Saveta Evrope, krajem jula 2011. godine uputila na javnu raspravu Nacrt zakona o vra-

ćanju oduzete imovine i obeštećenju, da bi 6. septembra 2011. godine usvojila Predlog zakona o povraćaju imovine i obeštećenju koji će u skupštini biti usvojen do kraja septembra 2011. godine. Dosadašnje stručne rasprave ukazale su na nepostojanje osnovnih pravno-sistemskih, ekonomskih i političkih pretpostavki za restituciju u Srbiji, kao i na brojne sadržinske insuficijencije predloženog Nacrta i Predloga zakona. Zato se nameće zaključak da je u Srbiji proteklih 20 godina na delu bio neuspešan pokušaj restitucije. Sa novim zakonom o restituciji u Srbiji će narednih 20 godina biti na delu polovična restitucija.

Razlozi za to su brojni, objektivni i subjektivni, i svode se na činjenicu da je u Srbiji posle demokratskih promena 2000. godine na delu ne diskontinuitet već kontinuitet sa autoritarnom vladavinom nepravne države i da političke elite koje su se smenjivale u poslednjih sedam godina nisu shvatile da je neophodno da savladaju zlo autoritarne prošlosti i ostvare tranzicionu pravdu. Važan razlog zbog kojeg aktuelna vlast u Srbiji, kao i sve prethodne, na sve moguće načine nastoji da onemogući restituciju oduzete imovine jeste sprečavanje popisa ukupne državne imovine – jer je kao nepopisana i bez titulara idealna za otuđenje.

Literatura

- McBride, Jeremy, „Kompenzacija i restitucija za zadiranja u svojinu u postkomunističkoj Evropi“, *Hereticus*, br. 4/2004, str. 7–36.
- Glišić, Srboljub, „Analiza baze podataka o prijavljenoj i oduzetoj imovini“, *Hereticus*, br. 1/2008, str. 64–88.
- Nacrt zakona o denacionalizaciji, maj 2007.
- Nacrt zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, jul 2011. <http://www.zakon.co.rs>, 29. jul 2011.
- Predlog zakona o povraćaju imovine i obeštećenju, jul 2011. <http://www.zakon.co.rs>, 7. septembar 2011.
- Prokopijević, Miroslav, „Loš zakon o restituciji“, *Hereticus*, br. 1/2008, str. 59–63.
- Sl. glasnik RS*, br. 100/2004.
- Sl. glasnik RS*, br. 46/2006.
- Sl. glasnik RS*, br. 72/2009.
- Stefanović, Zlatko, „Denacionalizacija u Srbiji – hronologija obaćanja“, *Hereticus*, br. 4/2004, str. 37–53.
- Stefanović, Zlatko, „Zakon o denacionalizaciji – analiza Nacrta iz 2007. godine“, *Hereticus*, br. 1/2008, str. 47–58.
- Todorović, Vladimir, „Denacionalizacija u Srbiji de lege ferenda“, *Hereticus*, br. 4/2004, str. 54–68.
- Vodinelić, Vladimir V., „Denacionalizacija: veliko iščekivanje izvesnog“, *Hereticus*, br. 1/2008, str. 16–46.

Jovica Trkulja, PhD

Professor of Law University of Belgrade, Faculty of Law

THE LAW ON RESTITUTION – THE ANALYSIS OF THE 2011 DRAFT

Summary

Restitution is one of the most important steps of the democratic authorities after the authoritarian regime had fallen. It represents an important hypothesis for the political and moral recuperation of the Serbian society and a condition for the building of the modern democratic society. The Law on restitution and its complementary laws, which should indicate a break-up with the practice of the human rights violation in the past, have become a reality in other states in transition long time ago. Consensus about the adoption of the Law on restitution has not been reached in Serbia yet. Therefore, Serbia is the only post-communist country in the today's South-eastern Europe that has not adopted the Law on restitution. In this context, on July 28th, 2011, the Government of the Republic of Serbia forwarded the Draft of the Law on returning the confiscated properties and compensation for public discussion. After the public discussion had been finished, the Draft of this Law was forwarded to Parliament procedure (September 6th, 2011). This is an important long-expected step towards establishing the state of law and the so-called transitional justice in Serbia. In this paper the author observes the issue of restitution as the measures of the legal dealing with the authoritarian past in Serbia and he estimates the proposed Draft of the Law, that is, the Bill. The unsuccessful attempt of restitution was ongoing in Serbia for the last twenty years. With this Law on restitution the impartial restitution will be ongoing in Serbia for the next twenty years.

Key words: Legal dealing with the authoritarian past in Serbia. The state of law. A right to restitution.