

Денационализација

Увод

Аутор ће у овој дисертацији покушати, на систематизован начин, представити феномен денационализације. Систематским приказом теоријских и позитивно-правних поимања денационализације, уз анализу одговарајуће праксе, дисертација ће обезбедити заокружени систем излагања који ће послужити као важан извор сазнања у погледу најзначајнијих карактеристика денационализације као друштвеног, правног, политичког и економског процеса. Научна, стручна и друга заинтересована јавност ће имати могућност да се преко дисертације, на једном месту, детаљно упозна са појмовима везаним за денационализацију, са њеним карактеристикама, са проблемима који је прате и са одговарајућим предлозима у правцу решавања тих проблема.

У првој глави указујемо на појам, значај и гаранције приватне својине. Према класичном појму својине који је дат у Француском грађанском закону: „Својина је право коришћења и располагања стварима на најапсолутнији начин под условом да се не врши противно закону и уредбама“ (чл. 544. С. С.). Својина је друштвена установа која има за циљ да обезбеди егзистенцију њеном титулару и члановима његове породице, али и задовољење других потреба, културних, духовних, луксузних. Као најзначајнија и најпотребнија правила су управо она којима се признаје и заштићује право својине. Својина се сматра једним од основних људских права и као таква је гарантована и међународним јавним правом и уставним правом. Гаранција својине на националном нивоу остварује се уставом и законима којима држава обезбеђује остваривање и заштиту овог права. Устав Републике Србије¹ својину регулише на самом почетку у оквиру људских и мањинских права: „Јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне“ (чл. 58.). На међународном нивоу, својина је добила заштиту Универзалном

¹„Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

декларацијом о правима човека из 1948. године која у чл. 17. јемчи право свакоме да сам или у заједници са другим буде власник и да никоме својина не може бити произвољно одузета. Протоколом који је донет 1963. године уз Конвенцију о заштити људских права и основних слобода, коју је 1950. донео Европски савет, предвиђено је да „Свако физичко и правно лице има право на поштовање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом, као и општим начелима међународног права“. Међутим, ограничења у вршењу права својине су нужна и она представљају све границе објективног права и сва оптерећења субјективним правима трећих која сужавају начелну слободу најпотпунијег коришћења и располагања стварима од стране власника. Овде спадају приватноправна ограничења: суседска права и забрана злоупотребе права, и јавноправна ограничења која се установљавају у општем друштвеном интересу, непосредно на основу закона, попут одредби о коришћењу пољопривредног и шумског земљишта, културних добара, јавног саобраћаја, градње и др. Међутим, од ограничења која су нужна, треба разликовати укидање приватне својине и њено претварање у државну уз одговарајућу накнаду или без ње, мерама које је спроводио комунистички режим Друге Југославије. Управо ове мере предмет су излагања у другој глави.

СФРЈ, познатија као Друга Југославија, настала је 1943. године, са првобитним именомДФЈ које је убрзо промењено у ФНРЈ и коначно 1963. у СФРЈ. Један од главних циљева нове државе био је развлашћивање буржоазије, да целокупну државну и приватну имовину узме у своје руке и да се разрачуна са „народним непријатељима“. Предузете су бројне мере подржављења приватне својине као што су конфискација, аграрна реформа, национализација, експропријација, које су покриване „иновативним“ законима којима је спроводила свој паклени циљ „чистих руку“. **Конфискација** је принудно одузимање целокупне или дела приватне имовине, без накнаде од лица које је учинило неко кривично дело или прекршај. То је споредна санкција која се изриче уз казну затвора или смртну казну. Међутим, за конфискацију која је вршена у Југославији после Другог светског рата специфично је то што није изрицана само као споредна казна, већ и *ex lege*, одређеним категоријама лица и што су је, поред судова, изрицали и управни органи. Конфискација се налази на првом месту мера којима је формирана државна својина јер, према неким подацима, пре национализације се у рукама државе налазио највећи део банкарства, скоро

цела трговина на велико, као и 82% индустрије. **Аграрна реформа** је за циљ имала спровођење „социјалне правде“, односно узимање од оних који имају преко одређеног земљишног максимума, и давање онима који немају или немају довољно. Међутим, већи део, овако формираног земљишног фонда, је отишао у руке државе, а прописана накнада никада није исплаћена онима од којих је земља одузета. **Експропријација** је била политичка мера којом је вршено одузимање приватне својине и њено претварање у друштвену. Она се сматрала исправном мером, јер је вршено развлашћивање класе која је револуцијом смењена. Прописана накнада је изостајала или била таква да се непокретност сматрала готово поклоњеном, тако да се експропријација која је вршена у овом периоду назива „упростојеном национализацијом“. **Национализација** је мера којом су подржављена приватна привредна предузећа, најамне зграде, станови, пословне просторије, као и грађевинско земљиште. Накнада је, и у овом случају, изостала.

Денационализација је процес враћања приватним власницима имовине која им је одузета на основу прописа о аграрној реформи, национализацији, конфискацији, секвестрацији, и делом експропријацији. Денационализација је мера којом се настоје уклонити, или барем ублажити ефекти изазвани овим мерама подржављења приватне својине. На самом почетку треће главе, која уједно представља и централни део ове дисертације, хронолошки се излажу и анализирају разни покушаји државе који представљају ситне кораке ка денационализацији. Број ових прописа није мали, међутим ниједним од њих није уређена општа реституција. Прави велики помак учињен је доношењем закона који је регулисао враћање одузете имовине црквама и верским заједницама међутим, њиме је извршена и велика дискриминација између једне категорије правних лица и свих осталих физичких и правних лица.

Велика пажња посвећена је и рехабилитацији, као неопходном предуслову за повраћај конфисковане имовине од „народних непријатеља“, али и важној претпоставки за политички и морални опоравак друштва и први корак ка исправљању историјске неправде коју је ауторитарни режим Друге Југославије нанео мерама које су спровођене ради остваривања идеолошких циљева комунистичке партије. Расветљавањем монтираних процеса и доношењем пресуда којима се жртве политичких репресија оглашавају невиним, а пресуде којима су оне проглашене народним непријатељима и којима је

конфискована њихова имовина, ништавим, раскида се са праксом кршења људских права која је дуго постојала и након пада ауторитарног режима услед непоништавања ових „срамних“ пресуда и њихових последица.

Бројни су разлози за денационализацију: морални, правни, економски, политички. У раду указујемо на неминовност денационализације и на велику „тежину“ разлога због којих је законодавац требао, а пре свега, морао да законски регулише и спроведе овај изузетно осетљив и компликован проблем и процес. Национализација јесте имала своју законску основу, међутим у пракси примене ових закона дешавале су се бројне процесне и материјалне грешке и кршен је готово читав корпус људских права. Једино се денационализацијом, уз одговарајуће пресуде о рехабилитацији, може извршити права морална и правна рехабилитација неосновано осуђених. Денационализација је неопходан услов за успешну и праведну приватизацију, она је у ствари најефикаснији облик приватизације. Један од посредних циљева денационализације јесте и привлачење иностраног капитала, поготово у земљама у којима су стране инвестиције битан фактор привредног развоја (као што је и наша земља), јер без сређених имовинских односа улагање је присутно у знатно мањој мери. Рационалан инвеститор неће уложити значајна средства уколико постоји ризик да остане без очекиване добити, али и средстава улагања.

Упркос постојању све бројнијих захтева власника, све јачим притисцима међународне заједнице, упркос свим овим разлозима и постојању националне свести о њима, пресудно је било стварање погодне политичке климе и воље. То се десило 26. септембра 2011. године када је донет Закон о враћању одузете имовине и обештећењу. Законом су постављене основе за решавање свих релевантних питања неопходних за покретање процеса денационализације, тако да је он након вишедеценијског мрака угледао светлост дана. Централно место у овом раду заузима анализа законског решења денационализације, односно враћања одузете имовине и обештећења, у циљу указивања на његове пропусте и грешке и предлагање могућих бољих решења. Иако представља најзначајнији корак, успостављање правног оквира није довољан услов. Треба предузети бројне суштински важне мере које се тичу потребног политичког и друштвеног консензуса, детерминисања и издвајања економских добара за реституцију, планирање и издвајање новчаних средстава, прецизног дефинисања обавеза државних органа и

постојања синергије државног апарата на пољу реституције. Врло је битно и организовање рада на имплементацији законских решења и спровођење прихватљиве динамике у раду у решавању захтева.

Четврта глава посвећена је анализи законског решења денационализације у земљама чланицама бивше СФРЈ. У свим овим земљама, имовина је одузимана на основу истих прописа и истим методама, и с обзиром на блискост у културном и историјском наслеђу, али пре свега, готово истоветност државно-правног поретка, богата пракса и искуства у решавању проблема денационализације у њима су требала послужити као водиља у формулисању законског решења у Србији, која је ово учинила међу последњима. И након доношења закона којима се регулише денационализација, нужно морају бити упућене једне на другу, јер на истим грешкама не морају учити сви, већ једни другима морају помоћи својим примерима.

Приликом писања дисертације користили смо следеће методе: историјско-правни, упоредно-правни, догматски метод, статистички метод, метод анализе садржаја, као и метод интервјуа.

Примена историјско-правног метода је од великог значаја за истраживање, будући да предмет истраживања у овом раду у великој мери чине прописи који су донешени након Другог светског рата, а који су представљали правни основ национализације и осталих облика подржављења приватне својине. Они данас нису на снази међутим, њихова анализа је неопходна како би се на прави начин схватио феномен денационализације. Покушаћемо анализом друштвено-политичких околности, чија су верна слика поменути прописи, да објаснимо дуг пут од 70 година, који је протекао од доношења идеолошких прописа о подржављењу приватне својине до доношења прописа који имају за циљ да исправе учињену неправду. Поред законских прописа, предмет анализе су и појединачни акти о одузимању својине, које су доносили судови и управни органи.

Применом упоредно-правног метода покушаћемо да објаснимо на који је начин област реституције регулисана у осталим бившим републикама СФРЈ. С обзиром да је Србија последња држава, са изузетком Босне и Херцеговине која још увек није законски

регулисала денационализацију, која је кренула у решавање овог проблема, српском законодавцу су основне смернице требале бити искуства у регулисању и примени прописа о повраћају одузете имовине, јер је имовина одузимања у свим овим државама на основу истих прописа и истим методама, а с обзиром на културно и историјско наслеђе и блискост која постоји између свих бивших држава СФРЈ, решења до којих би се овим путем дошло могу бити најбоља и најпрактичнија. Зато је примена овог метода незаобилазна и ми ћемо покушати да упоредно-правном анализом прописа укажемо на решења из других законодавстава која сматрамо бољим, праведнијим и ефикаснијим, него што је то случај са решењима у српском законодавству, јер имајући у виду поменуто друштвену и економску сличност, нема реалних препрека да се одређена решења, која су према мишљењу аутора боља, инкорпорирају у домаће законодавство. Такође, указаћемо и на решења из домаћег законодавства која сматрамо бољим у поређењу са осталим бившим републикама.

Правно-догматски метод ће помоћи аутору да језичким тумачењем дође до правог значења правних норми чија ће садржина бити предмет тумачења.

Статистичким методом аутор ће истражити и представити друштвено-економске размере и последице национализације и денационализације. На основу доступних статистичких података аутор ће своју истраживачку пажњу усредсредити на показатеље који говоре о броју и вредности подржављене приватне својине током деценије примене прописа који су то омогућавали. Такође, аутор ће применом статистичког метода указати и на динамику и размере досадашње реституције, како би у дисертацији представили стварне ефекте Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

Најзаступљенији је, свакако, метод анализе садржаја, јер ћемо, до тражених резултата и одговора, пре свега доћи анализом текстуалне материје, законских и подзаконских аката, али и појединачних аката судова и органа управе. Анализираћемо и одговоре на упитнике, до којих смо дошли у разговору са појединцима.

Метод разговора са грађанима чији су преци, или они сами, дошли под удар национализације и других мера подржављења приватне својине, и који се данас појављују у својству субјеката који полажу право на реституцију, помоћи ће аутору да дође до

сознања везаних за праксу примене прописа о реституцији и за административне и друге проблеме са којима се подносиоци захтева за реституцију сусрећу. То ће заокружити праву слику и помоћи аутору да предложи конкретне корекције прописа и праксе поступања надлежних органа.

Глава I

Својина – појам, ограничења, заштита

1. Појам и карактеристике права својине

1.1. Појам права својине

Пре преласка на главну тему овог рада неопходно је указати на појам својине, њене карактеристике и гаранције на међународном и националном нивоу, како би се боље схватила тежина свих мера којима је она укидана али и огроман значај исправљања ове неправде.

Римљани су први изградили својину као правну установу, међутим, никад је нису појмовно одредили. Ово се објашњавало познатим Јаволеновим ставом о опасности дефинисања али и скромним доменима римске правне теорије у целини.² У класичном праву својина се означава терминима *dominium* и *proprietas*. Сматра се да је израз *dominium* старији и да потиче од речи „*dominus*“ што значи домаћин породице који је у почетку имао потпуну правну власт над њом. Овим термином се означавао однос према сопственој имовини или сама имовина титулара неког стварног права или само то право

² М. Милошевић, Неки проблеми општег појма својине, Правни живот, Београд, 10/1995, стр. 50.

али не подразумева дефинисану правну садржину.³ Други термин *proprietas*, имао је у техничком смислу искључиво значење својине и означавао је припадање ствари и својство располагања њоме. Али, у класичној литератури он је имао уско поље примене, да изрази својину када се она посматра уз неко друго стварно право. Овај израз је постао основа за дефинисање својине као *plena in re potestas* – потпуна власт над ствари.

Под теретом великог ауторитета римског права, тог „писаног разума“, како се онда говорило, средњевековни правници полазе од римског схватања својине као *plena in re potestas*, иако је поникло на терену сасвим друкчијих привредних односа.⁴ Међутим, у средњем веку, својина се мења зависно од објекта. На покретним стварима она је била индивидуална и апсолутна, док је на непокретностима била подељена између феудалаца који су имали врховно право својине – *dominium eminent* и сељака који су имали право коришћења - *dominium utile*.

Класични појам својине, као грађанског субјективног права у европској науци, изведен је из појма својине датог у Француском грађанском законнику: „Својина је право коришћења и располагања стварима на најапсолутнији начин под условом да се не врши противно закону и уредбама“ (чл. 544 С.С.).

Међутим, дефиниција правног феномена својине у смислу једне потпуне и трајно важеће формуле не постоји ни у једном грађанском законнику.⁵

Све дискусије о својини крећу се око дефинисања њеног појма и оне увек носе печат времена у којима се воде, тако да се с правом може рећи да је она „чедо свог времена“.⁶

Међутим, својина се може прилагођавати захтевима општег интереса и промењеним друштвеним приликама, а да се уопште не дира због тога у сам појам својине. Да би се то постигло треба раликовати појам својине с једне стране и садржину с друге.⁷ Појам својине је непромењив и обухвата апстрактну припадност једног објекта одређеном

³ М. Милошевић, Нека запажања о римском схватању својине, Архив, Београд, 1-2/1989, стр. 110.

⁴ О. Станојевић, Римско и англосаксонско схватање својине, Анали, Београд, 5-6/1972, стр. 846.

⁵ Д. Стојановић цит. дело Приватна својина будућности, Правни живот, Београд, 10/1996, стр. 16.

⁶ А. Gams цит. дело Држава као носилац *impregium* и *dominium* у својинским односима, Правни живот, Београд, 10/1995, стр. 26.

⁷ А. Gams цит. дело Држава као носилац *impregium* и *dominium* у својинским односима, Правни живот, Београд, 10/1995, стр. 27.

субјекту, неограничену власт на ствари. У њему су садржани елементи који су били дати још у римском праву .⁸ Често се за означавање својине користе сликовите формулације као „празна посуда“. Са друге стране, појам садржине се одређује целокупним правним поретком. Како се мења друштвени поредак под разним утицајима тако се мења и својински, одн. садржина својине на коју утичу различити политички, привредни, социјални и вредносни критеријуми који у њему владају.⁹

Закон о основама својинско-правних односа¹⁰ регулише својину на следећи начин: „Власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже у границама одређеним законом“ (члан. 3). Из овога се може закључити следеће:

- Својина је субјективно стварно право које власнику омогућава непосредну правну власт на ствари. Власник остварује своја овлашћења на ствари непосредно на основу закона, без посредовања трећих лица која имају негативну обавезу уздржавања;
- Својина је сложено стварно право које се састоји из овлашћења држања (*ius possidendi*), коришћења (*ius utendi* и *ius fruendi*) и располагања (*ius disponendi*);
- Својина делује према свим трећим лицима- *erga omnes*. Сва трећа лица су у обавези да се уздржавају од повреде власникових овлашћења.¹¹

„Својина је друштвена установа која има задатак да задовољи наше потребе, почев од неопходних биолошко-физиолошких па до културних, нашим друштвеним бићем условљених потреба, као што су духовне, естетске, луксузне итд.“¹² Приватна својина не само што обезбеђује егзистенцију титулара и чланова његове породице, него му обезбеђује и сигурност у односу на промене које настају у његовом животу као што су старење, болест итд.

⁸ Д. Стојановић цит. дело Приватна својина будућности, Правни живот, Београд, 10/1996, стр. 16.

⁹ А. Гамс цит. дело Држава као носилац *impreiura* и *dominiura* у својинским односима, Правни живот, Београд, 10/1995, стр. 30.

¹⁰ „Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“, бр. 29/96 и „Службени гласник РС“, бр. 115/2005.

¹¹ Р. Ковачевић-Куштримовић-М. Лазић, Стварно право, Ниш, 2004, стр. 84.

¹² А. Гамс, Својина, Београд, 1987, стр. 12.

„Као најпотребнија правила за одржање друштвене заједнице сматрају се она којима држава признаје, одређује и заштићује право својине својих грађана.“¹³

1.2. Карактеристике права својине

Схватање права својине као апсолутне правне власти поводом ствари израз је природноправног учења о суверенитету појединца. Право својине је природно човеково право које кореспондира са његовим сувереним положајем и не сме бити повређено, незастариво је и може се супротставити према свим трећим лицима, па чак и према држави.¹⁴

Основне карактеристике права својине су да је то апсолутно, искључиво и трајно право.

Право својине је *апсолутно право* јер делује према свима, и то у два смисла:

- Власник има право следовања на основу којег може захтевати повраћај ствари од било ког трећег код кога се ствар налази без правног основа, као и право да се негативном тужбом успротиви сваком сметању својине;
- Право својине је апсолутно право у смислу да је у њему концентрисана сва правна власт која се може имати на једној ствари. Међутим, ово важи само за ствари мање вредности. За економски важне ствари, закони постављају бројна ограничења која могу ићи и дотле да забране мењање супстанције.¹⁵

Право својине је *искључиво право*, јер не могу два лица, на истој ствари, имати подједнако право, али могу имати различита својинска овлашћења (нпр. власник и закупца). Могућа је и квантитативна подела права својине, као што је у случају сусвојине и заједничке својине.

¹³ М. Ж. Пауновић, Својина и њена ограничења у српском законодавству, Архив, 3/1926, стр. 41.

¹⁴ Р. Ковачевић-Куштримовић цит. дело Вршење права својине, Правни живот, бр. 10/1995, Београд, стр. 91.

¹⁵ О. Станковић-М. Орлић, Стварно право, Београд, 1993, стр. 57.

Право својине је *трајно право* јер оно постоји све док постоји сама ствар на коју се односи и не може се изгубити застарелошћу. Међутим, под условима одређеним законом, могуће је да право својине пређе на другог.¹⁶

2. Ограничења приватне својине

Вршење својине има извесних граница и њена ограничења су нужна, јер безгранично проширење својинске власти не би се могло сложити ни са етичким карактером опште заједнице, којој сопственик има захвалити за признање и заштиту његовог права, нити пак са општим привредним и социјалним интересима, које је држава као врховни чувар заједнице позвана да штити и унапређује.¹⁷

Али од ограничења која су неопходна и оправдана треба разликовати укидање приватне својине и њено претварање у државну које је спровођено од стране државних органа комунистичке Југославије али и других социјалистичких земаља.

Иако се својина посматра као апсолутно право на ствари, она се не састоји само из права већ и обавеза. Ни у римском праву, власт није без икаквих ограничења. Ограничења постоје у интересу суседа, као и у јавном интересу. Римско право познаје и злоупотребу. Чак и у класичном периоду римског индивидуализма када је својина најшире схваћена, била је апсолутно право само у границама које су одређене законом.

Француска револуција је утрла пут да су све кодификације грађанског права могле да преузму римски индивидуалистички појам својине по коме је она неограничено, апсолутно, свето и неповредиво право, “негација свих ограничења”.¹⁸ У свим кодификацијама, ограничења се сматрају као нешто што наступа споља и као таква су само изузетак који у сваком конкретном случају треба доказати. Држава је имала функцију „ноћног чувара“, који је само могао да одреди обим суседског права, да наметне

¹⁶ Уколико власник не врши право својине а ствар се налази код другог који је савестан и законит, или само савестан, држалац ће стећи право својине одржајем по протеку законом прописаног рока.

¹⁷ М. Ж. Пауновић, Својина и њена ограничења у српском законодавству, Архив, 3/1926, стр. 218.

¹⁸ Д. Стојановић цит. дело Позитивно-правна ограничења приватне својине, Београд, 1963, стр. 11.

власницима одређене терете у јавном интересу, да забрани одређени начин коришћења ствари.¹⁹

Цивилистички појам својине је био од самог почетка изложен оштрим критикама. Промене у друштвеним односима, јачање покрета радника, велики ратови разорили су мит о приватној својини као носиоцу прогреса. Сазревало је схватање да се материјална добра морају користити како у приватном тако и у јавном интересу.²⁰

Један од највећих поборника социјалног схватања приватне својине био је Rudolf Lhering. Он је у својим делима „Дух римског права“ и „Циљ о праву“ истицао да нема апсолутне својине и да „идеја“ својине не може у себи да садржи нешто што би противуречило идеји друштва.

У заговарању ограничења својине најдаље је отишао Леон Диги, својом теоријом субјективних права као социјалних функција, по којој својина није право већ друштвена функција и зато је власник дужан да је врши у складу са потребама друштва. Ова теорија је извршила утицај на законодавства појединих земаља а нашла је свој израз и у не малом броју устава. Тако у Уставу Немачког Рајха од 1919. године стоји „Својина обавезује“. И према Видовданском уставу од 1921. године „Из својине проистичу и обавезе. Њена употреба не сме бити на штету целине“.²¹

Заслуга теорије субјективних права као социјалних функција је што је указала да својина на привредно најважнијим добрима има две стране: индивидуалну и друштвену. Фашисти су, на жалост, ово учење злоупотребили и изопачили. У њиховим рукама ова доктрина је постала идеолошко оправдање за остварење привилегија и превласти друштвене групе која има политичку власт и моћ.²²

У најширем смислу под ограничењем својине обухватамо све границе објективног права и сва оптерећења субјективним правима трећих која сужавају начелну слободу најпотпунијег коришћења и располагања стварима од стране власника.

¹⁹ Д. Стојановић цит. дело Позитивно-правна ограничења приватне својине, Београд, 1963, стр. 12

²⁰ Р. Ковачевић-Куштримовић-М. Лазић, Стварно право, Ниш, 2006, стр. 99.

²¹ О. Станковић-М. Орлић, Стварно право, Београд, 1993, стр. 58.

²² О. Станковић-М. Орлић цит. дело Стварно право, Београд, 1993, стр. 59.

У ужем смислу сматрамо само ограничења постављена правним поретком, а не ограничења садржаја својине која произилазе из правних послова.

Ограничења можемо, пре свега традиционално, груписати на приватноправна и јавноправна.

Приватноправна ограничења настају претежно у приватном интересу и то су суседска права и забрана злоупотребе права.

Суседска права су најраније настала и она су последица заједничког живљења. То су непосредна законска ограничења која се односе на нормалне уступке које власници морају чинити једни другима у интересу заједничког живљења, а у одређеној мери толеранције.

Забрана злоупотребе права је прво опште ограничење права својине. То је једно од основних начела грађанског права и значи да титулар не може употребљавати своју ствар на начин на који се наноси штета другом лицу или га ограничава у вршењу неких права.

Јавноправна ограничења настају у општем друштвеном интересу, непосредно на основу закона, попут одредби о коришћењу пољопривредног и шумског земљишта, културних добара, јавног саобраћаја, телекомуникације, градње, ограничења за страна физичка и правна лица итд.

Разликовање ограничења може се вршити и према томе да ли се ограничавају овлашћења власника да утиче на ствар или се ограничавају његова права да негира утицаје трећих лица на ту ствар.

Често се власнику постављају ограничења у смислу лимитираног коришћења ствари или смањеној могућности располагања (забране отуђења и оптерећења, неопходност претходног добијања дозволе итд).

Специјална ограничења својине су она која се односе само на тачно одређене ствари (стамбене просторије, луксузни предмети итд.).

Према томе како делују на титулара права својине ограничења се могу поделити на она која имају последицу:

- Пропуштање- власнику се забрањује да предузме неку радњу, на коју је он иначе овлашћен на основу свог права својине (нпр. забрана грађења);
- Трпљење- власник не сме отклонити утицаје трећих лица (нпр. имисије);
- Чињење- власник мора да са својом ствари поступа према упутству, а не по својој вољи (нпр. дужност обрађивања пољопривредног земљишта на одређени начин).

Ограничења се морају разликовати од укидања (национализације, конфискације, експропријације) која представљају гашење приватне својине и њено претварање у државну уз одговарајућу накнаду или без ње. Пораст броја својинских ограничења јавног права може довести на једном одређеном ступњу до потпуног укидања аутономије власника, до трансформације приватне својине у државну. Некада је граница између ограничења и укидања веома танка, тако да постоји и тзв. непотпуна експропријација, код које својина није формално укинута, али је суштински сведена на голо право. У таквим ситуацијама власнику треба признати право на правичну накнаду. Европски суд води рачуна да и поједини облици ограничавања својине могу представљати „de facto лишавање својине“, који познаје грчка пракса, у случају „Pamichalorous против Грчке“ од 24.06.1993. године (А 260-В; Appl: No 00014556/89) где није било формалног лишавања својине иако је земљиште узето у државину за поморску базу и одлука суда о враћању није могла бити спроведена, тако да се власници нису могли њиме служити нити располагати.²³

3. Гаранције приватне својине- национална и наднационална

Својина се сматра једним од основних људских права и као таква је гарантована и међународним јавним правом и уставним правом.

Под гаранцијом својине подразумевамо правну регулативу организовану од стране државе и међународне заједнице којом се власнику обезбеђује несметано вршење

²³ М. Лазиф цит. дело Приватна својина, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 70.

признате садржине права својине и заштита према свима који је угрожавају, укључујући и саму државу.

3.1. Национална гаранција својине

Гаранција својине на националном нивоу остварује се уставом и законима којима држава треба да обезбеди поштовање и заштиту основних људских права и слобода.²⁴

Међутим, без адекватне процесне заштите, свака гаранција остаје само обична прокламација. Она мора бити праћена свеобухватном судском заштитом- уставносудском, редовном судском и управносудском.

Уставна гаранција својине је двострука: гаранција својине као установе – институциона гаранција и гаранција конкретног права својине – индивидуална гаранција.

3.1.1. Институционална гаранција (гаранција својине као установе)

Учење о институционалној гаранцији приватне својине заснива се на тврдњи Martina Wolfa да после другог светског рата тежиште код ограничавања својине за законодавца пребачено је не више на права власника, већ се наглашава значај својине који она заузима у правном поретку.²⁵

Ова гаранција се односи на гарантовање својине објективним правом. Она не забрањује законодавцу ограничење садржине својине али он мора очувати суштину институције. Ова гаранција спада у каталог слобода. Тежиште слободе налази се у држави, а слобода својине у друштву. Слобода својине одређује и норму понашања за органе државе.²⁶

²⁴ М. Лазиф цит. дело Приватна својина, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 69.

²⁵ М. Wolf, Reichsverfassung und Eigentum, Festschrift fur Wilhelm Kahl, Tubingen, 1923, стр. 3.

²⁶ W. K. Leisner, Freiheit und Eigentum, Festschrift fur Hermann Jahrreiss, Koln – Berlin, 1974, стр. 136.

Институционална гаранција налаже двоструку обавезу законодавцу и другим државним органима: позитивну, да мора да донесе норме које ће омогућити постојање и функционисање права својине, и негативну, да ниједан државни орган не сме својим актима или радњама да доведе у питање постојање својине као установе.²⁷

3.1.2. Индивидуална гаранција

Индивидуална гаранција је гаранција својине као субјективног права које се не сме титулару ускратити и њоме се гарантује правни основ и правна заштита од конкретног задирања државе у ово право.²⁸ Власници не могу бити лишени својине без накнаде а свако одузимање мора бити изузетак који је прописан законом.

У индивидуалној гаранцији, гаранција својине се исказује као гаранција вредности коју својина представља. Када долази до одузимања или ограничавања својине, на место одузетог или ограниченог мора доћи његова противвредност. Ничим се начелно не да оправдати да титулар буде изложен двоструком лишавању: одузимању својине, њеног дела или могућности њеног вршења, а затим још и ускраћивања противвредности тога што је лишен.²⁹

3.1.3. Гаранција својине у нашем законодавству

Још Душановим Закоником, који се сматра као први почетак самосталног законодавства у српској држави, својина је одређена и заштићена. Били су предвиђени разноврсни својински облици, који су одговарали тадашњем времену (баштина, пронија,

²⁷ В. Водинелић, Утицај сукцесије државе на материјалноправне односе, Престанак СФРЈ, правне последице, Београд 1995, стр. 84.

²⁸ М. Лазивић цит. дело Приватна својина, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 69.

²⁹ В. Водинелић цит. дело Престанак СФРЈ, правне последице, Београд, 1996, стр. 96.

право својине сељака итд.). И каснији уставни садржали су одредбе којима се гарантује својина.

Српски грађански законик од 1844. године, као једно од најважнијих и основних стварних права сматра право својине, па је и дефинише речима: „Све ствари, добра и права, која Србину припадле, јесу његова својина или сопственост“, још додаје, „да је сваки Србин савршени господар својих добара, тако, да је он властан по својој вољи уживати, с њима по вољи располагати и свакога отуда искључити, по пропису закона.

Уставна гаранција својине формално је установљена Уставом из 1946 године³⁰ и свим каснијим уставима из периода социјализма, мада су те одредбе биле више прокламативне јер је долазило до масовних и системских повреда овог права.

Наш важећи Устав³¹ (у даљем тексту Устав) својину регулише на самом почетку у оквиру људских и мањинских права где у чл. 58. прописује „Јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.“

Закон о основама својинско-правних односа регулише: „Власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже у границама одређеним законом“ (члан. 3.).

Упркос формалној гаранцији својине и поред готово једногласног признатог начела о неповредивости права приватне својине у правним порецима готово свих капиталистичких држава, мере државног захвата којима се својина експроприше у јавном интересу и мере национализације приватне својине у појединим областима постале су инструменти, нарочито после два светска рата, којима држава врло често оперише ради остварења својих задатака.

³⁰ „Јемчи се право својине..“, члан. 18. став.1. Устава ФНРЈ из 1946. године.

³¹ „Службени гласник РС“, бр. 98/2006

3.2. Наднационална гаранција својине

На међународном плану, својина је добила заштиту Универзалном декларацијом о правима човека из 1948. године која у свом чл. 17 јемчи право свакоме да сам или у заједници са другим буде власник и да никоме својина не може произвољно бити одузета.

Међутим, ову декларацију је донела Скупштина Уједињених нација, која према Статуту ОУН нема законодавна овлашћења, већ само право да доноси препоруке. Иако нема карактер важећег међународног права, Декларација је постала признати општи принцип минималног стандарда за третирање индивидуе у међународном праву.

Европски савет је 1950. године донео Конвенцију о заштити људских права и основних слобода, међутим, она не садржи ниједну одредбу о гаранцији својине, иако су је готово све европске државе у својим уставима предвиђале.

Тек 1963. године донет је Протокол уз Конвенцију, где је у чл. 1. ст.2. предвиђено: „Свако физичко и правно лице има право на поштовање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, изузев у јавном интересу и под условима предвиђеним законом, као и општим начелима међународног права. Скупштина државне заједнице Србије и Црне Горе је Протокол 1 ратификовала 3. марта 2004. године.

Европска конвенција о људским правима садржи у себи инструменте за спровођење заштићених права. Иако нису у потпуности рађени као заштита појединца према својој држави, ипак постоји поступак за заштиту повређених људских права пред Европском комисијом за људска права и Европским судом за људска права.

У случају лишавања својине власнику се дугује одговарајућа накнада (вредносна гаранција својине), а у случају ограничења власник нема право на накнаду. Некада је граница између укидања и ограничавања врло танана, тако да постоји и тзв. непотпуна експропријација, код које својина није формално укинута али је сведена на голо право, и у тим случајевима треба признати право на накнаду.³²

³² М. Лазичић цит. дело Приватна својина, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 70.

Глава II

Мере укидања приватне својине и њеног подржављања

1. Увод

Социјалистичка федеративна република Југославија, познатија као Друга Југославија, настала је 1943 године, са првобитним именом Демократска федеративна Југославија које је убрзо промењено у ФНРЈ и коначно 1963. године у СФРЈ. Доласком комуниста на власт у Југославији 1944/45. године ствара се комунистичка Југославија, која до 1948. године постаје „најкомунизованији совјетски сателит“.³³

Она је наследница Краљевине Југославије тако да је као држава-сукцесор преузела сву њену имовину. Међутим, велики део имовине је и даље био у приватном власништву, како обичних сељака и грађана тако и већих и мањих привредних корпорација често са знатним уделом страног капитала.³⁴ Иако је Краљевина Југославија имала једно од напреднијих радних законодавстава у Европи, комунизацијом и совјетизацијом Југославије, беспоговорно се пресликао совјетски модел и увео тоталитарни комунистички поредак. Комунистичка Југославија је наставила чак и са праксом концентрационих логора, све до средине педесетих, у којима су се нашли представници непожељних мањина и политички неистомишљеници.³⁵ У Југославији, од 1949. до 1955. године није рушен стаљинизам напротив, наступио је „стаљинизам без Стаљина“.³⁶

СФРЈ је уместо монархије успоставила нови систем власти са новом управом, политичким системом и институцијама. Један од главних циљева нове државе јесте да развласти буржоазију, да целокупну државну и приватну имовину и економију узме у

³³ Carl J. Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, 1965, str. 363.

³⁴ В. Тодоровић, Денационализација у Југославији, Правни живот, Београд, 5-6/1994, стр. 313.

³⁵ С. Г. Марковић, Друштвени начај реституције и европеизација Србије, реституција и рехабилитација:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 143.

³⁶ К. Павловић, *Yugoslavia*, Praeger Publisher, New York, 1971, стр. 211.

своје руке и да се разрачуна са „народним непријатељима“. Предузете су бројне мере као што су конфискација, аграрна реформа, национализација, експропријација које су покриване „иновативним“ законима којима је спроводила свој паклени циљ „чистих руку“.

„Посматрано из визуре људских права, првих десет година комунистичке власти представљали су злочиначки подухват предузет са циљем да се људска права у Србији потпуно елиминишу и да свемоћни полицијско-партијски апарат тоталитарне државе преузме сву власт.³⁷

2. Конфискација

Конфискација је принудно одузимање целокупне или дела приватне имовине, без накнаде од лица које је учинило неко кривично дело или прекршај. То је споредна казна која се изриче уз казну затвора или смртну казну. Међутим, за конфискацију која је вршена у Југославији после Другог светског рата је специфично то што није изрицана само као споредна кривична санкција већ и *ex lege*, одређеним категоријама лица и што су је, поред судова, изрицали и управни органи.

Конфискација је вршена од 1941-1945 а посебно је интензивирана после рата доношењем **Закон о конфискацији имовине** од 9. јуна 1945. године, који је измењен и допуњен 27. јула 1946. године³⁸. Конфискација имовине у смислу овог закона јесте принудно одузимање без накнаде у корист државе целокупне имовине (потпуна конфискација) или тачно одређеног дела имовине (делимична конфискација) физичког или правног лица (чл.1). Код потпуне конфискације имовине, у власништву осуђеног лица и његове уже породице остаје само она имовина која је изричито од конфискације изузета,

³⁷ С. Г. Марковић, Друштвени начај реституције и европеизација Србије, реституција и рехабилитација:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 142.

³⁸ “Службени лист ФНРЈ”, бр.61/46.

а сва остала имовина, било пописана или не, има се сматрати конфискованом и као таква општеном имовином³⁹. Имовином физичког лица сматра се имовина која је његова лична својина или која је његов удео у заједничкој имовини са другим лицима. Под имовином се сматрају и сва имовинска права. Конфискацију могу изрећи само државни органи који су за то законом овлашћени и само у случајевима који су предвиђени законом (чл.1.).

Секвестрација у смислу овог закона јесте привремено одузимање управе над целокупном имовином или делом имовине лица за које постоји основана претпоставка да ће против њега бити изречена конфискација и преношење те управе на државни орган надлежан за управу народном имовином, и циљу обезбеђења имовинских интереса државе. Секвестрација престаје правоснажним окончањем поступка по делима и случајевима за које закон предвиђа конфискацију (чл.10.).

³⁹ Правноснажном пресудом Врховног суда Народне Републике Србије од 10. октобра 1946. године, правни претходник тужилаца је осуђен на конфискацију целокупне имовине, уз ограничење из чл.4. Закона о конфискацији имовине и у извршењу конфискације. Дакле, ради се о потпуној конфискацији имовине без надокнаде у корист државе у смислу чл.1. став.1. наведеног закона. У пресуди Среског суда од 8. јула 1953. године која је принудно извршена, означена је непокретна имовина која се конфискује правном претходнику тужилаца и преноси у својину држави ФНРЈ. Од конфискације су изузете тачно и подробно означене покретне ствари и новчана сума, који се остављају конфисканту и члановима његове породице у смислу чл.4. наведеног закона. Није прихваћен захтев конфисканта да му се призна статус земљорадника, јер је суд нашао да се он нити било ко од чланова његове уже породице никада бавили земљорадњом, те му по том основу не припада минимум земљишног поседа са кућом и окућницом нити је његовој снахи и унуцима признато својство чланова његове уже породице. С обзиром на речено,нижестепени судови су занемарили чињенице које се односе на део који остаје конфисканту. Наиме, код потпуне конфискације имовине, као што је овде случај, у власништво осуђеног и његове уже породице прелази само она имовина која је изричито од конфискације изузета, а сва остала имовина, било пописана или не, има се сматрати конфискованом и као таква општеном имовином. Закључак судова, да је спорна подрумска просторија остављена конфисканту да у истој живи са својом породицом, позивајући се на чл.4 ст.2. Закона о конфискацији имовине и о извршењу конфискације, којим је прописано да у случају конфискације куће у граду у којој станује осуђени са ужом породицом, обезбедиће се осуђеном и његовој породици стан неопходан за живот, било у конфискованој или у некој другој кући, а према ставу 3. приликом одређивања имовине која се у смислу овог члана има оставити осуђеном и његовој породици суд ће узимати у обзр околности из сваког појединачног случаја и месне привредне услове, за сада није поуздан. Истина, у ставу треће изреке наведене пресуде Среског суда, утрђена је дужност стамбених власти да осуђеном и члановима његове уже породице обезбеде стан неопходан за живот и то било у конфискованој, било у другој згради. Међутим, остало је нејасно да ли је било када спорна подрумска просторија у конфискованој кући била намењена или коришћена за становање, имајући у виду да се станом сматра скуп просторија намењених да служе стамбеним потребама корисника, које по правилу чине грађевинску целину и имају засебан главни улаз, а споредним станом се сматра онај стан који по својој намени или структури, положају зграде или удобности представља споредни део део зграде. Међутим, уколико није тако, већ спорна просторија представља искључиво подрум и по својој намени и положају, онда он не може представљати предмет етажне својине, већ заједнички део зграде која служи згради као целини или само посебним деловима њеним. (Решење Врховног суда Србије, Рев. 454/06 од 28. марта 2007.)

Од конфискације су били изузети лични предмети који су неопходни за живот осуђеног и његове уже породице, као одело, рубље, обућа, посуђе, намештај; оруђа сваке врсте која су осуђеном неопходна за обављање личног занатског рада; окућје, минимум земљишног поседа; храна и огрев за личну употребу осуђеног и његове породице. У случају конфискације куће у граду у којој станује осуђени са ужом породицом, обезбедиће се осуђеноме и његовој породици стан неопходан за живот било у конфискованој било у некој другој кући.

Конфискацију су вршили срески народни одбори, они су детаљно и темељно пописивали целокупну покретну и непокретну имовину, о чему сведоче спискови конфисковане имовине које је сачувала породица „народних непријатеља“. Те спискове су срески народни одбори предавали среским народним судовима који су изрицали пресуде у којима је набрајана имовина која се одузима а која се оставља како би породица могла да преживи.

Списак пописане имовине у случају општинског деловође Илије Јовановића, из личне архиве аутора

10. Двострана виа в "место" [Имя] 110-110

Са Севера до Ота Јана Нам [Имя] 110 метара

Са Југа до [Имя] 110 метара

Са запада до [Имя] 110 метара

11. Трина јеста виа в "место" [Имя] 800

Са Југа до [Имя] 110 метара

Са Истока до [Имя] 110 метара

Са Севера до [Имя] 110 метара

Са запада до [Имя] 110 метара

12. Четрна јеста виа в "место" [Имя] 1200

Са Југа до [Имя] 110 метара

Са Истока до [Имя] 110 метара

Са Севера до [Имя] 110 метара

Са запада до [Имя] 110 метара

13. Позна јеста виа в "место" [Имя] 700

Са Југа до [Имя] 110 метара

Са Севера до [Имя] 110 метара

Са запада до [Имя] 110 метара

14. Позна јеста виа в "место" [Имя] 500

Са Југа до [Имя] 110 метара

Са Севера до [Имя] 110 метара

Са запада до [Имя] 110 метара

15. Позна јеста виа в "место" [Имя] 600

Са Југа до [Имя] 110 метара

Са Севера до [Имя] 110 метара

Са запада до [Имя] 110 метара

16. Деведна јеста виа в "место" [Имя] 800

Са Југа до [Имя] 110 метара

Са Севера до [Имя] 110 метара

Са запада до [Имя] 110 метара

17. Деведна јеста виа в "место" [Имя] 200

Са Југа до [Имя] 110 метара

Са Севера до [Имя] 110 метара

Са запада до [Имя] 110 метара

18. Деведна јеста виа в "место" [Имя] 200

Са Југа до [Имя] 110 метара

Са Севера до [Имя] 110 метара

Са запада до [Имя] 110 метара

Лична карта на човекот
51/ Лица предмети на лична карта
Са владетел на имотот, познатиот како: [нејасно]
Са владетел на имотот, познатиот како: [нејасно]
Са владетел на имотот, познатиот како: [нејасно]

Име: [нејасно]
Презиме: [нејасно]
Родба: [нејасно]
Родба: [нејасно]

Име: [нејасно]
Презиме: [нејасно]
Родба: [нејасно]
Родба: [нејасно]

Одделение: [нејасно]
Одделение: [нејасно]
Одделение: [нејасно]

Секретар: [нејасно]
Президент: [нејасно]
Петар Стојанов [нејасно]

Конфискација је била казнена мера против народних непријатеља осуђених за колаборацију, издају и остала дела против народа и државе.

У **Закону о кривичним делима против народа и државе**⁴⁰ набројана су дела која се сматрају кривичним делима против народа и државе и за готово сва је предвиђена казна конфискације имовине. Као учинилац овог кривичних дела сматра се нарочито:

- 1) Ко предузме какву радњу која иде за тим да се силом збаци врховни органи државне власти и управе Федеративне Народне Републике Југославије и појдиних народних република, аутономних покрајина и области или локални органи државне власти;
- 2) Ко изврши дела којима се наноси штета војној снази, одбрамбеној способности или економској моћи државе или се угрожава њена независност или неповредивост њене територије;
- 3) Ко изврши ратни злочин, тј. ко у време рата или непријатељске окупације ради као покретач, организатор, наредбодавац, помагач или непосредни извршилац убиства, осуђивања на смртне казне и њиховог извршавања, хапшења, мучења, присилног исељавања или одвођења у концентрационе логоре, у интернацију и на присилни рад становништва Југославије; ко врши намерно изгладњивање становништва, принудно однарођивање, принудну мобилизацију, одвођење у проституцију, силовање, присилно одвођење у другу веру; ко под истим условима врши потказивања која имају за резултат у овој тачки наведене мере терора и присиљавања или ко под истим околностима наређује или врши паљење, уништавање или пљачку јавне или приватне имовине, ко постане функционер терористичког апарата и полицијских формација непријатеља или службеник његових затвора, концентрационих или радних логора, или нечовечно поступа са југословенским држављанима и ратним заробљеницима, или ко изврши неко друго дело које представља ратни злочин;
- 4) Ко у време рата организује или врбује друге да ступе или сам ступи у наоружане војничке или полицијске формације састављене од југословенских држављана у циљу помагања непријатеља или заједничке борбе са њим против

⁴⁰ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 59/46, 106/47, 110/47 од 15. августа 1945, године.

- своје Отаџбине, или у ту сврху прими од непријатеља или друге стране силе оружје, или се покорава њиховим наредбама;
- 5) Ко у време рата који се води против Федеративне Народне Републике Југославије и њених савезника прими службу у непријатељској војсци или другим непријатељским оружаним формацијама, или учествује у рату као борац против своје Отаџбине или њених савезника, или било чиме помаже страну државу која се налази у рату са Федеративном Народном Републиком Југославијом;
 - 6) Ко у време рата или непријатељске окупације ступи у политичку сарадњу са непријатељем, или се стави у његову службу и помаже га у спровођењу реквизиције, одузимању хране и других добара или у спровођењу било каквих присилних мера према становништву Федеративне Народне Републике Југославије;
 - 7) Ко организује оружану побуну или учествује у њој или организује или помаже да се организују оружане побуне или њихово убацивање на територију државе у циљу вршења дела из чл.2 овог закона, или ко ступи у групу организовану или наоружану за вршење таквих дела;
 - 8) Ко у земљи или ван ње организује удружење које има за циљ вршење злочина из чл.2 овог закона или удружење са фашистичким циљевима против уставног поретка у Федеративној Народној Републици Југославији, или ко постане члан таквог удружења или га на било који начин помаже;
 - 9) Држављанин Федеративне Народне Републике Југославије који подстиче било коју страну државу на рат против своје Отаџбине или на оружану интервенцију, економски рат, на заплону имовине ФНРЈ или њених држављана, на прекид дипломатских односа, или на раскидање међународних уговора са њом, или на мешање у њене унутрашње послове;
 - 10) Ко врши шпијунажу, тј. ко податке и документе који по својој садржини представљају нарочито чувану војну или другу државну тајну преда страном држави или било којој страном организацији, удружењу или било којем непозваном лицу, или ко у циљу да их овима преда такве податке прикупља и краде;

- 11) Ко у време рата предузме такву радњу којом се иде на то да одбрамбени објекти или положаји или било која средства за вођење рата или друге ратне потребе дође у руке непријатеља, да се униште или учине неупотребљивим или поремети њихова намена, да Југословенска армија или војске савезничких земаља или поједини војници падну непријатељу у руке или да војна предузећа или војне мере буду ометане или доведене у опасност;
- 12) Ко лиши живота војно лице или представника или службеника државних органа приликом или поводом вршења његове службене дужности или таква иста лица савезничких или пријатељских држава;
- 13) Ко рушењем, паљењем или другим средством разори или оштети саобраћајна постројења или друге јавне везе, водовод, јавна складишта и уопште јавну имовину (чл. 3).

Упркос исцрпном набрајању, законодавац је оставио места и широком тумачењу, што су надлежни органи неретко користили и под народне и ратне непријатеље сврставали и лица која су била политички неистомишљеници.

До половине децембра 1945. године у Србији су судови покренули 11.381 предмета, од којих је коначно решено 60%, а у Београду 80%. Према службеним статистичким подацима, 1949. године је у Југославији изречено 7.684, 1950 – 4.513, а од 1951. број предмета пада на испод хиљаду, а после 1953. само на десетину годишње.⁴¹ Највећи број предмета био је усмерен на развлашћивање буржоазије, под оптужбом за привредно помагање квислиншких или четничког покрета и сарадње са њима. У фонду Државне комисије могу се наћи примери овакве сарадње:

- Ђорђе Вељковић из Београда, директор фабрике „Санит“, оглашен је народним непријатељем и осуђен од Суда части на пет година, јер је у току окупације поклатио санитетски материјал Војној болници у којој су се лечили и окупаторски војници.
- Власници предузећа за производњу хране „Индустија Бојацић“, Чеда, Коста, Миодраг и Јован Бојацић из Крагујевца, осуђени су за привредну

⁴¹ Статистички годишњак: Југославија 1918-1988, Београд, 1988, стр. 433.

сарадњу са окупатором, јер су њихове пекаре радиле у току окупације, а њихова имовина је конфискована.

- Приказивање филмова под окуацијом и сарадња са немачком кинематографијом били су основ за конфискацију многих биоскопа у Србији, „Аполо“ у Књажевцу, „Крајина“ у Зајечару итд.⁴²

Конфискација се налази на првом месту мера којима је формирана државна својина јер према неким подацима пре национализације се у рукама државе већ налазио највећи део банкарства и скоро цела трговина на велико, као и 82% индустрије.⁴³

Сељацима је имовина конфискована због неиспуњења норми о откупу пољопривредних производа (жита, вуне, свиња, пасуља и др.) које је држава уводила посебним прописима, а чак су и лишавани слободе. У Србији је до маја 1947. године, због неизвршавања откупа, притворено 10.082 лица, од којих је 1224 осуђено.⁴⁴

Одлуком АВНОЈ-а о прелазу у државну својину непријатељске имовине, о државној управи над имовином неприсутних лица и о секвестру над имовином коју су окупаторске власти присилно отуђиле⁴⁵, од 21. новембра 1944. године конфискована је и имовина Немачког Рајха и његових држављана, као и имовина ратних злочинаца и њихових помагача. Применом ове одлуке конфискован је 119.451 посед у власништву припадника немачке националне групе са 618.701 хектара земље.

Највеће повреде права су извршене приликом одузимања имовине од лица немачке припадности јер је према њој поступано са најмање обзира а у највећем броју случајева није се ни испитивало да ли су заиста немачке националности већ је само презиме узимано као факат, а оно је неретко било мађарско или чешко.⁴⁶ Законом о конфискацији и извршењу конфискације, образоване су посебне комисије при народним одборима, за доношење решења о конфискацији имовине лица немачке народности, на основу којих су

⁴² С. Цветковић, Облици одузимања приватне својине у Србији и Југославији 1944-1958, Реституција и рехабилитација:Зборник радова, Београд, 2009, стр. 203

⁴³ В. Тодоровић, Национализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1998, стр. 492.

⁴⁴ В. Петрановић, Историја Југославије 1918-1988, Нолит, Београд, 1980, стр.116.

⁴⁵ „Службени лист ДФЈ“, бр. 39/45, од 21. новембра 1945. године.

⁴⁶ В. Тодоровић цит. дело Денационализација у Југославији, Правни живот, Београд, 5-6/1994, стр. 316.

судови требали да изврше укњижење конфисковане имовине у зељишне књиге. Међутим, ова решења су имала само декларативан карактер, јер је имовина, без обзира да ли постоји решење, *ex lege*, прешла у државну својину даном ступања на снагу Одлуке АВНОЈ-а од 1. новембра 1944. године. Под утицајем ратне психозе, конфискација имовине лица немачке народности вршена је генерално и безрезервно, а нису поштовани ни изузеци од конфискације. Ова конфискација је престала актом Министарства правосуђа, а на интервенцију Президијума Народне скупштине ФНРЈ, Пов. Бр. 230/1949, од 10. августа 1949. године, којим је дато мишљење да, иако и даље постоји законско овлашћење, конфискација се не може вршити према лицима немачке народности, изузев оних који се налазе у иностранству.

На основу Одлуке од 21. новембра 1944. године, знатан део имовине страних лица стављен је под секвестар државе, да би касније прешао у државну својину.

Законом о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације⁴⁷ предвиђено је одузимање имовине коју су правна и физичка лица стекла обављањем привредне или друге шпекулативне делатности вршене за време рата у земљи и ван ње уз искоришћавање изузетних ратних прилика и беде народа (чл.1).

Законом о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене шпекулације и привредне саботаже⁴⁸ предвиђена је кривична одговорност и конфискација имовине за учиниоце ових дела.

Србији је, и у случају конфискације, водила најригорознију политику. Она је изрицана крупним земљопоседницима, од којих је монтираним процесима на овај начин одузимана целокупна имовина, и покретна и непокретна.

У Хрватској је постојала само делимична конфискација непокретне имовине. У Словенији је изречена конфискација само у два случаја, а у Босни и Херцеговини у десет случајева против имућних сељака и у два против средњих поседника.

Пример пресуде о осуди и конфискацији имовине:

⁴⁷ Службени лист ФНРЈ, бр. 52/46 од 28. јуна 1946. године.

⁴⁸ "Службени лист ФНРЈ", бр. 56/46, 74/46 и 105/46 од 11 јула 1946. године.

Војни суд
I Армије Ј.А.
II Суд.б-224/45

6-VII-1945 год.
Аренде довоц.

Војни суд Швајцарске

И.К.И.

Војни Војни суд I Армије Ј.А. у нејавној седници на дан 6 јула 1945 год. расмотрио је списе по предмету кривичне ЈОВАНОВИЋ ПЕТРА, општањског деловца, из Општања, који је пресудом Војног суда при Команди партизанског Лесковцу Суд.б-175/45 од 21 јуна 1945 год. осуђен на казну затвора на период од 7-седам година децени, пет година губитка грађанских права и конфискацију 50% имовине, због дела из чл. 13 и 14 У.о. В.С., по једноставној пресуди првостепеног таквог гласи:

Оптужени ЈОВАНОВИЋ ПЕТРА, св. генералијског као у првостепеној пресуди,

И.К.И. ЈК:

Што је у својству извршилацка општањског деловца ступио у службу у округу, те као таквог, доставио полицији и четничком списком Петровићу, који породица и сипетива, саставио спискове за Илдићеву С.Д.С. и четничку организацију Д.Н. и по истима одведени из земље општин - посл. Савке седе у којој Служба је оптужени лично учествовао, али изабрани војени 1921 до 1924 године, те за његову судбину се до суда ништа не зна, што је ступио у бу као агент специјалне полиције и Цестапоа и као таквог учествовао у 12-двојест зуди из села Винаре, од којих су двојица (Петровић, Јовановић) затвор специјалне полиције у Лесковцу, а потоњ у Београ, и тако једни по 4-четри месеца, што је оптужено полицији Д-рива Петровић, Јовановић, Јозу Кичевићу из села Винаре, Петру Николићу, Јанку Борковићу, Зорку Николовићу, Луку Трајковићу и још 5-8 лица, од којих су неки из криве о њима дуже преглема по одговорима, док је Петар Николић био 1-месеца сеци у одбору специјалне полиције и око две године интерниран у Лесковцу, што је као деловца преглема што за савезаним службеним послова, што је од Ивана Костића динира 7.000.- до њу ослободи сви од војске, што је такође савезаним са ковањким командиром Јовановићем и Николовићем и што је био године интерниран у И.А. и стално преглемао поменутих, те тај свој суд задржао и после ослобођења, чиме је оптужено у ствари више кривичних дела предвиђених у чл. 13 и 14 У.о. В.С., па га Војни суд I Армије из осуду чл. 17 и 29 исте Уредбе

У С У Љ У Ј Б:

На казну затвора у трајању од 15-петнаест година, губитак грађанских права од 10 година (десет) по изданој или одложеној казни као и конфискацију целокупне легне имовине, с тим да се у случају изабрања у војну полицију од 1. јуна 1945 године одвоји потребно за извршавање послова и држе.

Ову и овлаку пресуду Војни војни суд је дошао, јер се из списа свих испитаних сведока утврђује, да је оптужени лично учествовао у свим наред извршаним кривичним делом, а то се докољује и утврђује у свим деловима, па,

непотребно достављено.

Сваки ју ван се сви списа.

Секретар суда,
Д. Петровић, с.г.

(н.п.)

Претседник суда,
.....

пчени, ТПТД: Да је овај преглема, у којима је иже



Секретар-поштом,
Дим. М. Арсенијевић

1. 2.

Рбр. 537/45 год.

У ИМЕ НАРОДА

Срески народни суд у Сесковцу у своме већу састављеном од председника већа судије Крсте Симоновића и чланова већа поротника Косте Стојановића и Биљана Трајковића и записничара Велице Борђевић по предмету конфискације имовине нар. непријатеља Илије Јовановића из Орашца на основу усменог јавног расправе одржане на дан 4. и 11. II 1946 год. донео је следећу одлуку:

ПРЕСУДА:

Непокретна имовина нар. непријатеља Илије Јовановића из Орашца конфискује се и на државу Федеративну народну републику Југославију преноси се следећа имовина:

- 1/ Дива зв. "Неверима" у атару села Орашца у границама и мерама: северно до Илије Јовановића 86 мет. јужно до Борђе Рањеловића 36 мет. источно до сеоског пута 80 мет. и западно до школе Рањеловића 20 мет. у површини 20 ара и 20 мет. у вредности 800 динара.
- 2/ Дива на месту зв. "Чардак" у атару села Орашца у границама и мерама: западно до Благоја Јовановића 75 мет. источно до Петра Јовановића 56 мет. северно до утрине 10 мет. и јужно до Борђе Рањеловића 60 мет. у површини 22 ара и 82 мет. у вредности 1500 динара.
- 3/ Дива зв. "Дубрава" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Петра Маринковића 40 мет. западно до Спасе Јовановића 30 мет. северно до Михајла Јовановића 55 мет. и јужно до Петра Јовановића 55 мет. у површини 19 ара и 25 мет. у вредности 1000 динара.
- 4/ Дива зв. "Падина" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Петра Јовановића 20 мет. јужно до Спасе Јовановића 23 мет. западно до Михајла Јовановића 16 мет. и северно до Божицара Гродановића 23 мет. у површини 4 ара и 14 мет. у вредности 200 динара.
- 5/ Дива зв. "Падина" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Спасе Јовановића 20 мет. западно до Спасе Јовановића 42 мет. северно до Доброслава Цавловића 16 мет. и јужно до Петра Јовановића 42 мет. у површини 8 ара и 92 метара у вредности 450 динара.
- 6/ Дива зв. "Падина" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Спасе Јовановића 55 мет. западно до Петра Јовановића 80 мет. са севера до реке 80 метара са југа до Драгољуба Цветановића 49 мет. у површини 36 ара и 65 метара у вредности 2000 динара.
- 7/ Дива зв. "Каменица" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Драгољуба Станковића 29 мет. западно до Драгомира Станковића 121 м. северно до Јакова Цакића 121 мет. и јужно до Пече Цакића 31 мет. у површини 32 ара и 68 метара.
- 8/ Дива зв. "Ширина" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Витомира Цакића 40 мет. западно до пута 50 мет. северно до Јакова Цакића 121 мет. и јужно до Пече Цакића 22 мет. и северно до Симона Ђокића 16 мет. у површини 9 ара и 90 метара у вредности 500 динара.
- 9/ Дива зв. "Ширина" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Остоја Цакића 15 мет. западно до Илије Јовановића 12 мет. северно до Пече Цакића 2000 мет. и јужно до Стојана Цакића 200 мет. у површини 27 ара у вредности 1000 динара.
- 10/ Дива зв. "Ширина" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Стојана Цакића 43 мет. западно до Витомира Цакића 30 мет. северно до Стојана Цакића 140 мет. и јужно до Милана Тојановића 140 мет. у површини 22 ара и 11 мет.
- 11/ Дива зв. "У село" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до службеног пута 11 мет. западно до Пече Цакића 9 мет. северно до Михајла Јовановића 105 мет. и јужно до Петра Јовановића 105 мет. у површини 11 ара и 5 мет.
- 12/ Дива зв. "Дубрава" у атару села Орашца у границама и мерама: са истока до Спиридона Цветковића 34 м. са запада до Борђе Стевановића 89 мет. са севера до Михајла Јовановића 50 м. и са југа до Спиридона Цветковића 4 м. у површини 19 ара и 17 мет.
- 13/ Дива зв. "Чардак" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Илије Стевановића 40 мет. западно до Чедомира Стевановића 40 мет. северно до Илије Јовановића 12 мет. и јужно до Илије Јовановића 23 мет. у површини 8 ара у вредности 500 динара.
- 14/ Дива зв. "Јамска долина" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Спасе Јовановића 10 мет. западно до Јамске долине 18 мет. северно до Спасе Јовановића 10 мет.

Михајла Јовановића 30 мет. и јужно до Ђорџа Цакића 30 мет. у површини 4 ара и 20 метара у вредности 200 динара.

15/ Виноград зв. "Градина" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Михајла Јовановића 18 мет. западно до Петра Јовановића 17 мет. северно до Тодора Косовића 26 мет. јужно до Спасе Јовановића 26 мет. у површини 7 ара и 25 метара у вредности 400 динара.

16/ Шива зв. "Доорена жива" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до службеног пута 23 мет. западно до Илије Јовановића 211 мет. северно до Спасе Јовановића 118 мет. и јужно до Петра Јовановића 118 мет. у површини 22 ара и 74 мет. у вредности 1200 динара.

17/ Браник зв. "Манастир" у границама и мерама: Источно до Чајлана Савића 170 мет. западно до Петра Јовановића 19 мет. и јужно до Алексе Цветковића 9 мет. у површини 23 ара и 94 метара у вредности 900 динара.

18/ Шива зв. "Гумниште" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Петра Јовановића 40 мет. западно до Јована Трајковића 28 мет. северно до Спасе Јовановића 60 мет. и јужно до Деског Павликовића 51 мет. у површини 17 ара и 17 мет.

19/ Шива зв. "Црвени брег" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Спасе Јовановића 30 мет. западно до Петра Јовановића 20 мет. северно до Илије Јовановића 28 мет. јужно до Илије Јовановића 28 мет. у површини 5 ара и 66 мет. у вредности 400 динара.

20/ Шива зв. "Рудило" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Петра Јовановића 68 мет. западно до Михајла Јовановића 68 мет. северно до Јарога Јовановића 18 мет. и јужно до Спасе Јовановића 28 мет. у површини 13 ара и 76 мет. у вредности 600 динара.

21/ Шива зв. "Црвени брег" у атару села Орашца у површини и мерама: Источно до Спасе Јовановића 39 мет. западно до Драгољуба Цветковића 16 мет. северно до Петра Јовановића 80 мет. и јужно до Драгољуба Цветковића 70 мет. у површини 17 ара и 25 метара у вредности 1100 динара.

22/ Виноград зв. "Дубрав" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Добравоје Јовановића 12 мет. западно до Илије Стевановића 10 мет. северно до службеног пута 44 мет. и јужно до сеоског пута 44 мет. у површини 4 ара и 89 метара у вредности 500 динара.

23/ Шива зв. "Широк" у атару села Орашца у границама и мерама: Источно до Кокидара Гроздановића 199 мет. до службеног пута 68 мет. у површини 6 ара и 40 мет. у вредности 1000 динара.

1 сандук за чување брашна, 1 стара шива машина, 1 астал и 1 буре од 10 сто килограма.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Срески народни одбор у Лесковцу актом бр. 97 у см. чл. 28 тач. 1 зак. о конфискации доставио је овом суду списак пописа имовине нар. непријатеља Илије Јовановића, из Орашца и захтевао да се иста конфискује у корист државе.

На расправи преставник уже породице нар. непријатеља жена Јудимка најавила је да је пописана целокупна покретна и непокретна имовина њеног мужа Илије Јовановића.

Преставник месног нар. одбора села Орашца изјавио је, да је списак пописа тачан, а нар. непријатељ има жену и воје малолетне деце.

Преставници управе нар. кобара па Среском нар. одбору отсека унутрашњих послова Ср. нар. одбора изјавили су за се на ову конфискацију примени чл. 6 зак. о конфискации.

Прелазећи на правну оцену суд је нашао:

Из списка пописа месног нар. одбора у Орашцу износи 6 хектара, 70 ара и 68 мет. и да је од уже породице имао жену Јудимку и малолетну децу сина Ливојина и кћер Мивану.

По закону о конфискации имовин нед. конфискује земљорадничке имовине мора се водити рачуна да се за издржавање уже породице нар. непријатеља остави минимум, који износи онолико колико та породица може сама да обради имање својом радном снагом без употребе туђе радне снаге, као и да јој се мора оставити окућница. Од покретности не се оставити минимум мртвог и живог инвентара који је потребан да се осмање обради као и најнужније и најнеобходније покретности.

Суд је стао на гледиште да тај минимум у овом конкретном случају треба да буде 1 хектар јухиха 7 ара и 29 мет. на члани уже породице јер је земљиште брдовито и неплодно ма да у закону није тачно предвиђено, те суд сматра

да једно лице ипак може да обради и нешто више од једног хектара својом радном снагом без употребе туђе.

Како нар. непријатељ има жену Вудимку, сина Живојина и кћер Ђићану, тај је суд поред окупнице за њихово надржавање оставио и по 1 хектар, 7 ара и 29 мет. другог земљишта, а осталу земљу нар. непријатеља у 3 хекта и 48 ара и 88 мет. конфисковао је у корист државе.

Од покретности суд је нашао као вишак који не штити закон о конфискацији: 1 астал, 1 стару шивачку машину, један сандук за чување брашна и једна буре од 100 литара и то је и конфисковао, а остале покретне ствари оставио је члановима уже породице на слободно располагање.

Срески народни суд у Ђесковцу, дана 14 фебруара 1946 године.

записничар,
Јелица Борђевић.с.р.

МП.

Срази *[Signature]*



Председник већа судија,
Крста Симоновић.с.р.

За тачност отправка
Управитељ суд.писарнице,
[Signature]

3. Аграрна реформа

У припремама за аграрну реформу Савезни министар унутрашњих послова је донео 4. јула 1945. године Решење⁴⁹ којим је забрањена свака продаја, куповина и задуживање пољопривредних земљишта, шума, пољопривредних зграда и објеката који се налазе на пољопривредним газдинствима без обзира да ли су оне власништво појединаца, установа или приватних предузећа. Као разлог је навео спречавање отуђивања земље која је требала мерама државне принуде да се одузме од приватних власника. За поступање противно тој наредби запређена је затворска казна и конфискација предметне имовине, применом Закона о сузбијању недопуштене шпекулације и привредне саботаже.

Закон о аграрној реформи и колонизацији је донет 23. августа 1945. године.⁵⁰ Он је био међу првим законима који су донети у оквиру послератних мера које је спроводила новоформирана југословенска држава. Овај закон је прокламовао да ће се аграрна реформа и колонизација извршити у циљу додељивања земље земљорадницима који немају земље или је немају довољно, а да ће се извршити на целој територији Федеративне Народне Републике Југославије уз начело „Земља припада онима који је обрађују“ (чл.1).

Аграрна реформа се одвијала у три фазе:

- 1) Попис и одузимање земље која потпада под аграрну реформу, чиме се стварао зељишни фонд;
- 2) Подела земље аграрним интересентима и другим категоријама становништва;
- 3) Премер и укњижба за нове власнике.

Да би створила земљишни фонд потребан за додељивање, у смислу члана 1, као и ради стварања и допуњавања великих државних и пољопривредних добара одузета је земља од свих власника пољопривредног и шумског земљишта чија је укупна површина прелазила 45 хектара, односно 25 до 35 хектара уколико су се ови поседи искоришћавали путем закупа или најма. Број ових поседа је био велики о чему сведочи податак да је

⁴⁹ „Службени лист ДФЈ“, бр. 48/1945.

⁵⁰ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 64/45, 16/46, 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 4/51, 19/51, 42/51, 43/51, 21/56, 52/57, 55/57 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 10/65.

према попису из 1931. године у Краљевини Југославији било 49.314 газдинстава са по преко 20 хектара земље у својини. Одузети су и земљишни поседи у својини банака, предузећа, акционарских друштава и други приватно-правних лица, изузев оних делова који ће се власницима оставити за обављање индустријске, грађевинске, научне, културне и друге друштвено корисне сврхе. На удар су дошли и земљишни поседи црква, манастира, верских установа. Одузети су и поседи свих врста задужбина, световних и верских, јер је држава стала на становиште да су све задужбине „грађанска правна лица“, Међутим, многе задужбине су имале хуманитарни, културни, образовни карактер, а приватна имовина којом су оне располагале је била ангажована у остваривању општедруштвених циљева.

За аграрну реформу су од значаја и многи други прописи који су јој претходили, или су донети током њеног спровођења.

Одлуком Председништва АВНОЈ-а о укидању и неважности свих правних прописа донетих од стране окупатора и његових помагача за време окупације, доцније Законом о неважности правних прописа донесених пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације⁵¹ отклоњена је примена прописа Краљевине Југославије и одлука донетих у току рата, тако да су се сада аграрни односи могли уређивати без ограничења.

Законом о поступању са имовином коју су сопственици морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача⁵² у члану 1. став 1. предвиђено је: „Сва имовина физичких и правних лица на подручју Федеративне Народне Републике Југославије коју су сопственици или уживаоци морали да напусте у току окупације земље, имовина коју су оваквим лицима одузели против њихове воље уз накнаду или без накнаде окупатор или његови помагачи из расистичких, верских, националистичких или политичких разлога, као и имовина која је под притиском окупатора правним послом или иначе прешла у руке трећег лица, враћа се одмах сопственицима, односно уживаоцима, без обзира ко ту имовину и по каквом основу држи на дан ступања на снагу овог закона“.

⁵¹ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 86/1946 и 105/1947, од 3. фебруара 1945 године.

⁵² „Службени лист ФНРЈ“, бр. 64/46 и 105/46, од 24. маја 1945. године.

Законом о заштити народних добара и њиховом управљању⁵³ предвиђено је да сва непокретна и покретна добра која су на основу Одлуке Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије од 21. новембра 1944 године или на основу других закона прешла или ће прећи у државну својину, постају народна имовина на чију је својину право државе незастариво. Све промене у својини добара у општенародној имовини, сва оптерећења и задужења поменуте имовине учињена после преласка у државну својину, као и све промене у положају ових добара обављене путем правних послова, који су по чл. 7. Закона о прелазу у државну својину непријатељске имовине и о секвестрацији над имовином одсутних лица ништавни, немају правног дејства према држави. Надлежни органи овлашћени су да поменуто имовину могу у свако доба одузети од њених држалаца и поступити са њом као са општенародном имовином.

У току Другог светског рата већина насељеника напустила је своја колониистичка имања на Косову и Метохији, која су заузели Албанци. Национални комитет ослобођења Југославије 6. марта 1945. године доноси Одлуку о привременој забрани враћања колониста у њихова ранија места живљења⁵⁴, којом одређује да ће посебном Уредбом бити решено у који крај државе ће моћи да се преселе.

Закон о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у Народној Републици Македонији и у Аутономној Косовско-Метохијској⁵⁵ којим је предвиђено да колонисти и месни корисници аграрне реформе извршене пре 6. априла 1941. године на територији Народне Републике Македоније губе право на својину земље која им је била додељена на име аграрне реформе или као колонистима.⁵⁶ Кад је реч о Косову и Метохији, Законом о ревизији предвиђено је да „насељеници којима је у Аутономној Косовско-Метохијској области била до 6. априла 1941. године додељена земља губе право на исту под следећим условима: а) ако им је била додељена земља приватних сопственика, сматрајући таквим сопствеником сваког земљорадника који је радио своју земљу, без обзира да ли је на њу имао или није имао тапију, или на њој радио као чивчија или стални

⁵³ „Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45 од 25. маја 1945. године.

⁵⁴ „Службени лист ДФЈ“, бр. 13/1945.

⁵⁵ „Службени лист ФНРЈ“; р. 89/46, од 5. новембра 1946. године.

⁵⁶ Више чл.1 Закона о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима..

закупац; б) ако су после 1918. године били насељени на земљиштима Шиптара-политичких емиграната; в) ако нису били земљорадници него су као жандарми, финансијски чиновници и слично земљу добили за услуге учињене антинародним режимима; г) ако су од додељене им земље живели као рентијери”.

Следећи, у низу закона је и **Закон о пољопривредном земљишном фонду** који је донет 22. маја 1953. године. На удар су дошли сељаци којима је одузета сва обрадива земља која је прелазила максимум од 20 хектара. А за власнике који нису лично, са својом породицом обрађивали земљу тај максимум је износио 3 до 5 хектара.

Земљишни максимум је важио и за цркве, манастире и задужбине, тако да су и њима одузимани земљишни поседи који су премашивали 10 хектара, а остављено им је у поседу до 10 хектара њива, башти, винога, воћњака, утрина и шума, а онима који су били већег значаја и површина до 30 хектара.

У земљишни фонд аграрне реформе и колонизације ушла је и обрадива земља држављана Немачког Рајха и лица немачке народности конфискована према Одлуци Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије од 21. новембра 1944. године, обрадива земља народних непријатеља и других лица, која је конфискована на основу судске пресуде, као и земља коју је држава издвојила из свог власништва у циљу додељивања сиромашним земљорадницима.

Формирани земљишни фонд је био састављен од конфискованих немачких поседа 38,73%, приватних земљишних поседа 14,99%, црквених и манастирских поседа 10,44%, одузетих неземљорадничких поседа 8,08%, поседа банака, предузећа и других правних лица 5,42%.

Имовина експроприсана по Закону о аграрној реформи и колонизацији и одузета по другим основима пре доношења тог закона, посебно на основу Одлуке АВНОЈ-а од 21. новембра 1944. године, расподељена је у:

1) Фонд стамбених и пољопривредних зграда, који су чинили сви објекти и зграде конфисковани од лица немачке националности или експроприсани заједно са земљиштем по Закону о аграрној реформи и колонизацији;

2) Фонд покућанства, који је формиран од ствари затечених у објектима под претходном тачком;

3) Фонд пољопривредног инвентара и стоке, у који је улазио сав пољопривредни мртви инвентар са одузетих пољопривредних имања и сва крупна и ситна стока, осим трактора, машина и већих пољопривредних стројева који су одмах ушли у инвентар државних пољопривредних машинских станица;

4) Фонд семена и хране, у који су ушле све врсте семена, све количине житарица, као и друге људске и сточне хране добијене са експроприсаног и конфискованог земљишта.

Из ових фондова изузети су: дворци (замкови), зграде на градској територији које су тесно везане за објекат аграрне реформе, покретне ствари које по својој природи служе за градску употребу, нарочито намештај луксузније израде, драгоцености, папири од вредности.

У бившој Југославији само на основу спровођења аграрне реформе и колонизације, у периоду 1945-1947. године, формиран је земљишни фонд чија је површина износила 1.647.305 хектара.⁵⁷

Законска регулатива и спровођење аграрне реформе је било мотивисано спровођењем „социјалне правде“ где би сви грађани имали једнака права и обавезе и то је вршено са пуно елана у тек створеној социјалистичкој држави, а након победоносно окончаног антифашистичког рата.⁵⁸

Међутим, више од половине земљишног фонда, 52,73% прешло је у државни сектор или је дато сељачким радним задругама а 47,27% је дато земљорадницима који нису имали довољно своје земље.

Земља је додељивана земљорадницима без земље или са недовољно земље који су били борци партизанских одреда, НОБ и ПОЈ и Југословенске армије, инвалиди ослободилачког рата као и инвалиди из прошлих ратова (1912-1918 и април 1941. године),

⁵⁷ В. Тодоровић, Реституција имовине црквама и верским заједницама у Републици Србији, Зборник радова, Hereticus 4.

⁵⁸ В. Тодоровић цит. дело Национализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1998, стр. 496.

породице и сирочад изгинулих бораца ослободилачког терора. Међу борцима првенство су имали стари борци и добровољци (члан 16).

По породичном домаћинству додељивано је 8 до 12 катастарских јутара обрадиве земље, а повећање од 30% следовало је породицама са већим бројем чланова, народним херојима, њиховим породицама и официрима Југословенске армије који су по занимању земљорадници.

Заједно са земљом, у руке државе прешле су и све зграде и постројења на том земљишту као и целокупни живи и неживи пољопривредни инвентар, као и резерве хране и семена које су се затекле на газдинству. Сви дугови и терети који су постојали на земљишту се бришу и новом власнику се земља предаје слободна од свих дугова и терета.

Законом о аграрној реформи и колонизацији је била предвиђена накнада за одузету земљу која је власницима требала да буде исплаћена у висини једногодишњег приноса по хектару (чл.6). Накнаду је била дужна да измири држава а исплаћена сума је требала да буде распоређена на целокупну површину земљишног фонда и касније, кроз дугорочне отплате, наплаћена од оних којима је ова земља дата. Закон је предвидео и доношење посебне уредбе којима би се ближе уредили услови отплате, међутим, она никада није донета, тако да ни накнаде никада нису исплаћене власницима земље од којих је она одузета (чл.14).

Основни закон о поступању са експрописаним и конфискованим шумским поседима⁵⁹ је прописао да ће се за шумске поседе који су одузети, власницима исплатити накнада у висини просечног једногодишњег прихода одузетог шумског поседа (чл.7). Обавезу исплате ове накнаде имају лица којима су ови шумски поседи додељени. Савезни Министар пољопривреде и шумарства је овлашћен да донесе Упутства за извршење овог закона (чл.18), а Влада ФНРЈ да Уредбом пропише услове отплате накнаде (чл.19). Ни ови прописи нису донесени тако да је изостала и у овом случају накнада бившим власницима.

У поређењу са другим државама источне и југоисточне Европе, аграрна реформа у ФНР Југославији била је најригорознија јер је приватном власнику остављен својински

⁵⁹ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 61/46, од 30. јула 1946. године.

максимум од највише 25-35 хектара обрадиве земље (оранице, ливаде, воћњаци и виногради) или 45 хектара необрадиве земље, а све изнад тога је експроприсано у корист земљишног фонда аграрне реформе. Својински максимум је 1953. године, Законом о пољопривредном земљишном фонду, смањен на 10 хектара. Сличну радикалну експропријацију спровеле су само још Албанија (20-40 ха) и Бугарска (20-30 ха). Међутим, замљишни максимум у другим државама био је знатно виши: 50 хектара у Румунији, 57 хектара у Мађарској, 100 хектара у Источној Немачкој и Пољској и 250 хектара у Чехословачкој. Потпуна експропријација у Мађарској обављена је само на имањима изнад 570 хектара, а за богата сељачка газдинства земљишни максимум је удвостручен на 114 хектара.⁶⁰

4. Експропријација

Експропријација представља принудну меру одузимања или ограничавања приватне својине на непокретним стварима у општем интересу, уз накнаду ранијем власнику.

Старија права је нису познавала јер је била непотребна мера све док је својина сматрана правом суверена који је могао одузимати и ограничавати по својој вољи.

Експропријација се јавља са настанком приватне својине као индивидуалног апсолутног права.

У периоду либерализма, она је била ретка мера јер је држава била само „ноћни чувар“, чије су функције биле углавном полицијске-очување постојећег поретка, која је регулисање привредних процеса препустила слободној вољи појединаца. Држава је углавном захватала у приватну својину у циљу остварења јавног интереса: изградња железница, путева, болница итд. За експрописану својину држава је у почетку гарантовала пуну накнаду, тако да су они били прави „срећници“.

⁶⁰ Н. Гаћеша, Аграрна реформа и колонизација у Југославији 1945-1948, Матица Српска, Нови Сад, 1984, стр. 113.

Временом, држава преузима све већу улогу и њени задаци расту, а са друге стране мења се и учење о приватној својини па она сада има и социјалну функцију, тако да расте круг објекта који може бити обухваћен експропријацијом. То више нису само непокретности, већ и покретне ствари, потраживања, укључујући сва имовинска права. Упоредо, и сам појам накнаде се све више удаљава од првобитне формуле потпуне накнаде, тако да се законом, како је то предвидео Вајмарски устав, могло чак искључити давање накнаде за извршену експропријацију.

Оно што разликује ову меру од осталих којима је одузимања приватна својина, национализације и конфискације, јесте постојање општег интереса, који мора бити утврђен законом и правична накнада.

Основни закон о експропријацији⁶¹ је прописао да се непокретна имовина и права на непокретној имовини могу експроприсати кад то тражи општи интерес извођења корисних радова за сврхе друштвено-економског и културног подизања и развоја народа, а нарочито ради:

- Грађења железница, трамваја, путева, тунела, мостова, аеродрома, пловних канала, као и подизања зграда и постројења која су везана за ове објекте а намењена њиховом одржању и коришћењу.
- Подизања насипа за одбрану од поплава, грађење канала и смештаја цеви за одвођење великих вода, наводњавања или исушивања као и подизања пумпних станица.
- Грађења речних и поморских лука, пристаништа, зимовница, обалских докова, бродоградилшта, складишта.
- Регулација текућих вода.
- Регулација бујица (вододерина) као и пошумљавања која се врше у том и другом циљу.
- Подизања војних грађевина, вежбалишта, утврђења и других објеката за потребе народне одбране.
- Подизања постројења телеграфске, теефонске и радио мреже.

⁶¹ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 28/1947 од 4. априла 1947. године.

- Изградња насеља, подизања стамбених и јавних зграда.
- Извршење регулационог плана појединих насеља, места, градова, комасације, арондације, мелиорације, асанације, изградње водовода, канализација, гасовода, централа за производњу и постројења за пренос и развођење електричне енергије.
- Подизање јавних купатила, отварања и заштите минералних и топлих вода.
- Подизање игралишта, вежбалишта и домова за физкултуру.
- Подизање силоса, расадника, машинских, семенских, сточних станица.
- Подизање и проширење рударских, индустријских и других привредних предузећа.
- Подизање школа, музеја, уметничких галерија и других општенаодних културно просветних и уметничких установа.

Исто тако, када то тражи општи интерес, могу се експроприсати предмети нарочите културне, уметничке и историјске вредности, као и имовинска права (чл.1).

Општи интерес је правни стандард и као такав неодређен и остављен на тумачење надлежним органима у складу са државно-правним уређењем. У периоду социјалистичког друштвеног уређења он је тумачен веома широко и по потребама тадашње власти. Он је постојао увек када би се као правни субјекат појавило правно лице у режиму друштвене својине. Тако је, нпр. општи интерес постојао и када је грађевинско предузеће хтело да изгради вишеспратницу ради становања.

Правична накнада, такође је правни стандард, и она се драстично мењала кроз историју вршења експропријације. За време либералног концепта својине за власника је била „права срећа да његова непокретност дође под удар експропријације“. У неким другим периодима она је била таква да је експроприсана непокретност била готово поклоњена.

Приликом одређивања накнаде надлежни органи морају бити вођени принципом правичности, јер је њен циљ равнотежа интереса и експропријацијом власник не сме бити доведен ни у гори нити у бољи положај од оног у коме се налазио пре експропријације.⁶²

Основни закон о експропријацији је прописао накнаду за експроприсану непокретност, и то у висини просечне прометне вредности коју експроприсана имовина има на дан процене. Приликом одређивања накнаде нису узимане у обзир изгубљена добит ни нарочита вредност коју имовина може имати лично за сопственика.(чл. 11)

Накнада за имовину експроприсану у корист државе може се састојати како у новцу тако и у државним обвезницама, а у случају експропријације непокретности и у давању друге непокретности у замену за експроприсану. Накнада у новцу и у непокретности се одређивала ако је експроприсана имовина представљала једини или најважнији извор за издржавање сопственика, његове уже породице и лица које је сопственик био дужан да издржава. У случају експропријације која се не врши у корист државе накнада се може састојати само у новцу или давању друге непокретности у замену за експроприсану (чл. 15).

Међутим, накнада је или изостајала или била таква да је експроприсана непокретност готово била поклоњена, тако да се ова мера толико приближила национализацији да готово и није било разлика.

Експропријација је могла бити потпуна и делимична.

Потпуна је она експропријација којом се имовина односно право на имовини одузима од њеног сопственика, односно имаоца, а делимична је она којом се на имовини другога установљава службеност или закуп.

У случају делимичне експропријације накнада ће се дати само онда ако је непокретност услед експропријацијом установљене службености изгубила од своје дотадашње прометне вредности (чл. 12).

„Неопходно је разликовање експропријације од законских ограничења својине јер пораст својинских ограничења јавног права може довести на једном одређеном ступњу до

⁶² Р. Ковачевић-Куштримовић-М. Лазић, Стварно право, Ниш, 2004, стр. 183.

потпуног укидања аутономије власника, до преовлађивања јавног интереса над приватним, до трансформације саме приватне својине у својину државе, својину чији је једини присвајач представљен у лицу државе“. У таквом случају ради се о мерама национализације.⁶³ Зато неки аутори сматрају да је експропријација само „упростојени вид национализације“. ⁶⁴

Постоје бројне теорије које настоје разграничити експропријацију од ограничења својине, и све оне првенствено прецизирају шта се подразумева под појмом експропријације, који се захвати државе појављују као експропријациони, па из тога извлаче закључак када се један захват државе креће у границама одређивања садржаја својине. ⁶⁵

У пракси су се развиле две теорије за разграничење ова два појма: теорија појединачног акта (Einzelakttheorie) и теорија очекивања (Zumutbarkeitstheorie).

Према теорији појединачног акта законска ограничења својине представљају ограничења одређена општим законима, док се експропријација заснива на појединачном акту. Међутим, ова теорија није потпуно задовољавајућа јер се дешавало да се путем закона својина толико оптерети, да тај захват представља по свом интензитету експропријацију.

Теорија очекивања за разликовање експропријације и ограничења својине користи критеријум деловања захвата на погођена лица. Експропријација постоји ако су власницима наметнута таква ограничења која представљају за њих посебну жртву која прелази границу очекиваног. У противном се ради о ограничењу својине.

„Експропријација је захват државе у имовинско субјективно право које неједнако оптерећује. Неједнако оптерећење (посебна жртва) постоји ако је захват према мери и дубини битно повредио супстанцу права. Да ли постоји такав супстанцијелни захват, процењује се према његовом економском домету, према општем схватању времена и

⁶³ Д, Стојановић, Позитивно-правна ограничења приватне својине, Београд, 1963, стр.51.

⁶⁴ Д. Хибер, Концепт и правни модел денационализације, Правни живот, Београд, 9-10/1994, стр. 821.

⁶⁵ Д, Стојановић, Позитивно-правна ограничења приватне својине, Београд, 1963, стр.41.

схватањ заједнице о вредности, као и према општеважећим вредностима датим у правном поретку“.⁶⁶

Национализација и експропријација се разликују и по општости. Наиме, национализација представља општу меру, која погађа сва добра исте врсте, а експропријација је одузимање права својине на тачно одређеној непокретности.

Поступак експропријације су спроводиле среске односно градске експропријационе комисије на основу закона и акта о експропријацији.

Среска експропријациона комисија се састојала од једног судије надлежног среског суда, једног одборника надлежног месног народног одбора, једног одборника надлежног среског народног одбора.

Градска експропријациона комисија се састојала од једног судије надлежног среског суда и једног одборника надлежног градског народног одбора.

Комисије су пописану и процењену имовину преносиле у посед државном органу, односно задрузи или организацији за чије се потребе врши експропријација. Посебним актом се могло у хитним случајевима одредити да имовина пређе и пре њеног пописа и процене од стране комисије.

Експропријација је била политичка мера којом је вршено одузимање приватне својине и њено претварање у друштвену. Она се сматрала исправном мером, јер је вршено развлашћивање класе која је револуцијом смењена у корист носиоца револуције. Један од задатака радничке класе био је експропријација експропријатора, као револуционарна мера.⁶⁷

⁶⁶ Д. Стојановић, Позитивно-правна ограничења приватне својине, Београд, 1963, стр.42.

⁶⁷ Р. Ковачевић-Куштримовић-М. Лазић, Стварно право, Ниш, 2004, стр. 186.

5. Национализација

Након обезбеђивања законске основе за одузимање земљишта на ред су дошла привредна предузећа која су у великом обиму била у власништву приватних лица. Према подацима садржаним у Статистичком годишњаку Југославије 1918-1988, 4,257 фабрика је било у власништву држављана Југославије, а 183 у власништву страних лица. Према величини уложеног капитала, претежно југословенских је било 348 фабрика, а претежно страних је било 318, док је у 48 фабрика био уложен капитал по принципу пола-пола. За преосталих 140 фабрика није било података о структури уложеног капитала.⁶⁸

Законом о национализацији приватних привредних предузећа⁶⁹, у друштвену својину су прешла сва приватна предузећа у 42 привредне гране.

Национализација предузећа обухвата сву покретну и непокретну имовину, као и сва имовинска права која припадају предузећу или служе његовој сврси, као што су нарочито патенти, лиценце, дозволе за рад, службености, рударска права, узорци, жигови, модели и томе слично (чл.4), као и сва постројења, филијале и огранке, стоваришта, продавнице, уреде, транспортна постројења и уделе и акције (чл.3).

Национализовано предузеће постаје актом национализације државно привредно предузеће у смислу Основног закона о државним привредним предузећима и има се решењем надлежне владе саобразити прописима истог закона. Тако образовано државно привредно предузеће преузима на себе све обавезе национализованог приватног предузећа до висине његове активе.

На државу односно државно предузеће не прелазе следеће обавезе:

- које су настале из пословања ван делокруга самог предузећа;
- које су настале из пословања за време рата или из рада за непријатеља;
- које су настале из послова недопуштене трговине и шпекулације;
- које су биле срачунате на презадужење предузећа;
- које произлазе из уговора са намештеницима и члановима органа предузећа.

⁶⁸ С. Димитријевић, Страни капитал у привреди бивше Југославије, Београд, 1952, стр. 4-9.

⁶⁹ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 98/46 и 35/48, од 5. децембра 1946. године.

На основу овог закона одузето је 70% предузећа, а преосталих 30% је одузето **Законом о изменама и допунама Закона о национализацији приватних привредних предузећа** који је донет 28. априла 1949. године чиме је окончана национализација у привреди.⁷⁰ Овим законом одузета су сва кредитна и осигуравајућа друштва, сви рудници и предузећа за рударска истраживања, све електричне централе, железничка предузећа и постројења, сва предузећа радиоиндустрије, морски бродови, рибарски бродови и једрењаци од 50 тона и преко 50 тона носивости, као и бродови за превоз путника са капацитетом преко 50 путника, сви речни путнички бродови и тегљачи одређене носивости, као и сва техничка пловила, сви санаторијуми, болнице, јавна купатила, бање и лечилишта са припадајућим зградама и инсталацијама, све штампарије, литографије и цинкографије, сви приватни комерцијални магацини и подруми заједно са припадајућим уређајима, сви биоскопи, као и сва друга индустријска, трговачка, транспортна и грађевинска предузећа, хотели и други објекти за које држава оцени да их треба подржавити. Заједно са национализованим предузећем, у државну својину прелазе и права индустријске својине бивших власника предузећа (чл. 2а).

Национализацијом је одузето од власника и прешло у државну својину око 3.100 предузећа, и то 10 рудника, око 65 електричних централа, око 220 циглана, око 100 пилана, око 250 других индустријских предузећа, око 200 штампарија и литографија, око 880 магацина, око 180 подрума, око 30 санаторијума и болница, око 500 хотела, око 40 купатила, око 15 летовалишта, око 530 млинова, око 100 кино-дворана и мањи број осигуравајућих друштва која још увек нису била национализована. Више није било индустријских предузећа у привреди у приватној својини. Приватних предузећа није било ни у области банкарства, осигурања, трговине, саобраћаја итд. Извршена је и национализација приватних трговачких и угоститељских радњи.⁷¹

Овим законом национализоване су и непокретности страних држављана, осим непокретности које су као земљорадници сами обрађивали и стамбене зграде у којима су становали.

Одузете су и непокретности страних приватних и јавноправних лица.

⁷⁰ М. Кулиџан, Како повратити национализовану имовину, Правни живот, Београд, 10/1998, стр.574.

⁷¹ В. Тодоровић, Денационализација у Југославији, Правни живот, Београд, 5-6/1994, стр. 318.

Законом о национализацији приватних привредних предузећа је предвиђена накнада за бивше власнике у државним обвезницама у вредности чисте активе национализоване имовине на дан преузимања исте од стране државе (чл.8). Савезно извршно веће је донело Уредбу о поступку процене вредности и утврђивању накнаде за национализовану имовину.⁷² Међутим, накнада никада није исплаћена.

Одлуком о исплати аконтације ранијим власницима национализованих предузећа⁷³, предвиђена је могућност одређивања исплате оним бившим власницима који су без средстава за живот а неспособни за рад. Накнаду је, у појединачним случајевима одређивао савезни министар за финансије и она је била симболична.⁷⁴

Повериоци национализованих приватних предузећа, упркос постојању законске обавезе⁷⁵, нису добили обештећење од државе.

Донета је Уредба о поступку за процену вредности и утврђивању накнаде за национализовану имовину⁷⁶, међутим, поступак процене је обустављен, тако да повериоцима национализованих предузећа држава није измирила потраживања.

Законом о одузимању држављанства официрима и подофицирима бивше југословенске војске који нису желели да се врате у отаџбину, као и припадницима војних формација који су служили окупатору и одбегли у иностранство, као и лицима одбеглим после ослобођења⁷⁷, који је донет је 1945. године, поред губитка држављанства, целокупна имовина ових лица је конфискована и прешла у државну својину.

Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта донет је 23. августа 1945. године⁷⁸ и њиме су национализоване најамне стамбене и пословне зграде у приватној својини грађана, правних лица и удружења грађана које су прелазиле законски максимум.

⁷² „Службени лист ФНРЈ“, бр.98/47.

⁷³ „Службени лист ФНРЈ“; бр. 5/63.

⁷⁴ В. Тодоровић, Денационализација у Југославији, Правни живот, Београд, 5-6/1994.

⁷⁵ Више чл.5 Закона о национализацији приватних привредних предузећа.

⁷⁶ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 98/47.

⁷⁷ „Службени лист ДФЈ“, бр. 64/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 86/46

⁷⁸ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58, 3/59.

Национализоване су:

1) Најамне стамбене зграде, тј. зграде у грађанској својини са више од два стана или са више од три мала стана;

2) Све стамбене зграде и станови као посебни делови зграда, који су у својини грађанских правних лица, друштвених организација и других удружења грађана;

3) Пословне просторије у својини грађанских правних лица, друштвених организација и других удружења грађана, ако не служе њиховој дозвољеној делатности (члан 3);

4) Вишак преко два стана у својини једног грађанина;

5) Пословне просторије у стамбеној згради у својини грађана (чл. 12).

Грађани су могли на територији Југославије стицати и имати у својини само:

- породичну стамбену зграду, тј. зграду са два стана или са три мања стана, или
- највише два стана као посебне делове зграда,
- две породичне стамбене зграде са највише два стана и трећим мањим стано, или
- једну породичну стамбену зграду и један стан као посебни део зграде (чл 2).

Грађанска правна лица, друштвене организације и друга удружења грађана могу на територији Југославије стицати и имати у својини само пословне зграде и пословне просторије, које служе искључиво њиховој дозвољеној делатности (чл. 3).

Грађани који се бави занатском или другом дозвољеном приватном делатношћу можстичати и мати у својину само пословну зграду или пословну просторију, које по свом капацитету служе његовој делатности (чл. 5).

Национализоване су и све пословне зграде у грађанској својини које су служиле за вршење привредних, административних, просветних, културних, здравствених, социјалних и других сличних делатности.

Овим законом одузета су и грађевинска земљишта, изграђена или неизграђена, у градовима и насељима градског карактера.

За национализовану зграду или посебан део зграде, заједно са земљиштем које покрива зграда и земљиштем које служи за редовну употребу те зграде, ранијем сопственику законом је била предвиђена накнада која је износила 10% станарине која се плаћа за ту зграду или део зграде, за време од 50 година у једнаким месечним оброцима (чл. 42).

При утврђивању висине накнаде за национализовану пословну зграду, пословну просторију или стамбену зграду у којој има пословних просторија, неће се узимати у обзир закупнина за пословну зграду и пословне просторије, већ станарина која би се плаћала за те просторије када би се оне користиле као стамбене (чл. 45).

За национализовано грађевинско неизграђено земљиште ранијем сопственику предвиђена је накнада по тарифи по којој се одређује накнада за експрописано грађевинско земљиште (Закон о експропријацији, чл. 47), за време од 50 година, у једнаким месечним оброцима (чл. 46).

Савезно извршно веће је донело **Уредбу о начину исплаћивања накнаде за национализоване најамне зграде и грађевинско земљиште**⁷⁹, међутим, накнада у већини случајева никада није исплаћена.

Поступак за утврђивање предмета национализације су спроводиле посебне комисије за национализацију при општинским народним одборима, које су доносиле решења против којих се могла изјавити жалба комисијама при среским народним одборима, али се није могао водити управни спор. За поступак за одређивање накнаде ранијем сопственику за национализовану непокретност належан је био орган управе општинског народног одбора надлежан за послове финансија против чијег решења се није могла изјавити жалба нити водити управни спор.

Национализација је вршена без икакве или уз минималну и неправичну накнаду а могућност коришћења правних лекова је сведена на минимум. Она је прихватана као неминовност због новог режима а револт и незадовољство су дубоко потиснути.⁸⁰

⁷⁹ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 10/61 и 42/62.

Сматра се да је овим законом окончана национализација на глобалном нивоу, међутим, још двадесетак година ће држава увећавати своју имовину претпањем приватне имовине у друштвену, разним видовима екпропријације уз симболичну накнаду, одузимањем имовине изнад дозвољеног законског максимума као и конфискацијом.⁸¹

Након извршене национализације друштвена својина је постала апсолутно доминантан облик у свим областима економског и друштвеног живота а приватна је била статистички скоро безначајна.

Национализација је вршена са идеолошком бескомпромисношћу и ригидним реваншизмом где је власт била заинтересована да што пре дође до приватних средстава и ресурса.⁸² Одузимана имовина је припадала класним непријатељима јер је циљ комунистичке идеологије било разрачунавање са њима.

⁸⁰ М. Кулиџан цит. дело Како повратити национализовану имовину, Правни живот, Београд, 10/1998, стр. 575.

⁸¹ В. Тодоровић цит. дело Национализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1998, стр. 493.

⁸² Тодоровић цит. дело Национализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1998, стр. 496.

Пример решења о национализацији пословних просторија:

НАРОДНА РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 НАРОДНИ ОДБОР ОПШТИНЕ НИШ
 Комисија за национализацију

Ово правоснажно.
 Стат. седник Комисије,
 Ниш

18. I. 1960
 28. јула 1959 год.

Комисија за национализацију при Народном одбору Општине Ниш, по завршеном поступку, на основу чл. 54 ст. 1 Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“ бр. 52/58), чл. 24 Уредбе о поступку за спровођење национализације најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“ бр. 4/59), чл. 36 у вези чл. 21 ст. 1 тач. 1 Закона о опште управном поступку („Службени лист ФНРЈ“ бр. 52/56) и свог закључка на седници од 24 јула 1959, — доноси

РЕШЕЊЕ

УТВРЂУЈЕ СЕ ДА ЈЕ ПРЕДМЕТ НАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ и да је даном 28 децембра 1958 год. као даном ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта **НАЦИОНАЛИЗОВАНА И ПОСТАЛА ДРУШТВЕНА СВОЈИНА** непокретна имовина, и то:

ТРИ ПОСЛОВНЕ ПРОСТОРИЈЕ у Нишу, **Ратке Павлевић** број 20а, кат. пар. бр. 200/1, **Жељко** бр. 6420, **КО** Ниш

3. Први средњи суд у Нишу, на основу овога решења и по његовој правоснажности, **национализовани непокретност у земљишне књиге као друштвену својину**

4. Решење доставити ранијим сопственику **Љубковић М. Милици, Ниш, Ратка Павлевића број 20а**

Средњом јединицом правобраништва у Нишу, као заступнику Општине Ниш, а по правоснажности Првом средњом суду у Нишу, Уреду за катастра НО-а Среза Ниш и Комисији за национализацију при НО-у Среза Ниш и НОО Ниш.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Секретаријат за финансије НО-а Општине Ниш доставио је овој Комисији, под бр. 2288 од 11 маја 1959, захтев ради утврђивања, да је непокретна имовина описана у тач. 1 диспозитива овога решења предмет национализације и да је, као таква, даном ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, 26 децембра 1958 год, постала друштвена својина.

Глава III

Денационализација

1. Денационализација- појам и правни основ

1.1. Појам денационализације

Денационализација (енгл. denationalization, нем. entnationalisierung) је процес враћања приватним власницима имовине (у натуралном облику или у виду новчаног обештећења) која им је одузета на основу прописа о аграрној реформи, национализацији, конфискацији, секвестрацији и делом експропријацији.

Денационализација се у свом уско семантичком смислу односи на процес инверзан национализацији, али се у легислативи и пракси овим термином, у ширем смислу, означава и деконфискација и реституција- враћање имовинских права и добара бившим власницима подржављених по разним другим основама, обештећење за ту имовину, као и приватизација државне имовине.

Правно гледано, денационализација је грађанскоправни институт путем кога се стичу и губе одређена реална или облигациона имовинска права. Она је правни основ *sui generis* за престанак и стицање права својине, различит од других класичних правних основа којима се стиче својина.

Денационализација је мера којом се настоје уклонити или бар ублажити ефекти изазвани бројним мерама подржављења приватне својине.

1.2. Правни основ денационализације

Устав Републике Србије не утврђује изричито право на враћање одузете имовине, а такво право не јемчи ни Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода.⁸³ Конвенција само гарантује право несметаног уживања имовине и забрану одузимања, али она не делује ретроактивно, тако да не предвиђа обавезу државе у погледу отклањања повреде права својине која су настала пре њеног ступања на снагу.

Европски суд за људска права у погледу враћања имовине која је одузета од стране државних органа о различитим основама, изнео је следеће ставове:

- Да се члан 1. Протокола бр. 1 не може тумачити као наметање било какве опште обавезе Високим странама уговорницама у погледу враћања имовине која им је пренета пре него што су ратификовале Конвенцију, нити ограничења у погледу обима реституције имовине и услова под којима пристају да успоставе имовинска права пређашњих власника и да се, са друге стране, од тренутка када Висока страна уговорница, пошто је ратификовала Конвенцију, укључујући ту и Протокол бр. 1 уз њу, донела закон који обезбеђује пуни или делимични повраћај имовине, тај закон може сматрати законом који генерише ново имовинско право заштићено чланом .1. Протокола бр. 1 за лица која испуњавају захтеве, односно услове за стицање тог права.⁸⁴ Одредбе Конвенције и Протокола могу се примењивати само на догађаје који су настали након ступања на снагу Конвенције у односу на државу потписницу (члан. 59. став. 3. Конвенције), изузев у случају када је повреда права гарантованог Конвенцијом настала пре њеног ступања на снагу у односу на дотичну државу, а континуирано траје и у периоду након тога;⁸⁵

⁸³ Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Jartner* против Словачке број 39050/97, став 34 од 04. марта 2003. године.

⁸⁴ Пресуда *Кореску* против Словачке бр. 44912/98 од 28. септембра 2002. године.

⁸⁵ „Правилан је закључак нижестепених судова да је неоснован тужбени захтев тужиоца да је предметна имовина одузета мимо услова прописаних чланом. 1. став.1. Протокола, чиме му је повређено право на мирно уживање имовине. Тужбени захтев се односи на догађај који се догодио пре ступања на снагу Конвенције, а не ради се о континуираној повреди јер се одузимање имовине сматра једнократним чином и

- Да се не може сматрати „имовином“⁸⁶ у смислу наведеног члана пука нада да ће бити признато имовинско право које није могуће практично остварити, нити се „имовином“ може сматрати условни захтев који престаје да важи услед неиспуњења услова.⁸⁷
- Да легитимно очекивање по својој природи мора бити конкретније од пуке наде ма колико она била схватљива и мора бити засновано на законској одредби или правном акту као што је судска пресуда.⁸⁸

Правни основ за уређивање денационализације је садржан у начелу владавине права из члана. 3. Устава и одредбама Устава које гарантују основна људска права, као и одредбама које утврђују овлашћење законодавца да уређује област имовинских односа.

Сагласно одредбама члана. 97. став. 1. тачка. 7. и 17. Устава, законом се уређују, поред осталог, својински, облигациони односи и заштита свих облика својине, као и промена својинских односа у складу са одредбама Устава. Члан. 86. Устава одређује да се постојећа друштвена својина претвара у приватну под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом, као и да се средства из јавне својине отуђују на начин и под условима утврђеним законом.

На овај начин, Устав допушта могућност да се на друштвеној, односно државној својини актом државе промени облик својине, тј. да може бити враћена у приватну својину, под условима које прописује закон.

по становишту Европског суда за људска права (одлука Папук трговина ДД против Хрватске, бр. Представке 2780/03).

⁸⁶ Појам имовине, у смислу одредаба Конвенције, обухвата не само право својине на покретним и непокретним стварима и улагању на њима, већ и потраживање на основу кога се има легитимно очекивање да се може стећи ефективно уживање неког права.

⁸⁷ Пресуда Mathous против Чешке број 33071/96 од 12. јула 2001. године.

⁸⁸ Пресуда Gratzinger and Gratzingerova против Чешке број 39794/98 од 10. јула 2002. године.

2. Разни покушаји државе као ситни кораци ка денационализацији

Први пут се питање денационализације поставља крајем педесетих година прошлог века и то као питање накнаде за земљу одузету аграрном реформом, поводом исељавања неких припадника турске националности који су продавали земљу коју су добили путем ове реформе а за коју ни држави нити претходним власницима нису ништа платили. Овај проблем се поново активирао и шездесетих година и резултат је био исти као и раније. Наиме, Савезна влада је одлучила да остави да ствар мирује. Она је истицала да држава не негира права бивших власника али да је ово питање на неки начин превазиђено а отварање би покренуло једну читаву лавину других захтева и проблема.

Ако би се покренуо јавни позив бившим власницима да пријаве своја потраживања створила би се психоза, навала и разни притисци. Најважније, због повећане потребе морало би да дође до повећања судског и управног апарата а тиме би се створили трошкови који би били многоструко већи од накнаде коју би добили бивши власници.

Коначно, број захтева који је постављан последњих година ради накнаде за одузету имовину је врло мали чиме су само потврђивали своју тврдњу да је ово све ствар прошлости.

Врховни суд Хрватске је у пресуди У.бр.6177/72 од 10. априла 1974. године заузео став да је СР Хрватска дужна исплатити накнаду ранијим власницима за земљиште одузето као вишак по Закону о аграрној реформи и колонизацији. Због ове пресуде Извршно веће Сабора СР Хрватске, предложило је да се нађе адекватно решење тако да су надлежни савезни органи у области правосуђа, финансија и законодавства донели своја мишљења у којима су истакли да обавеза исплате накнада стоји јер су прописи којима је она предвиђена и даље на снази. Такође је у овим мишљењима указано на то да би одлука о исплати накнада повукла са собом и измирење осталих обавеза, и зато ово питање има политички карактер и зависи од политичке одлуке надлежних органа.

Савезно извршно веће је на седници одржаној 13. октобра 1977. године наложило надлежним савезним ресорима да предложе законска решења који би регулисала

имовинске односе који су настали законима тзв. „историјским законима“ којима је вршено одузимање имовине.

Међуресорска радна група је у посебном Радном материјалу предложила три варијанте:

1. Да се донесе закон о престанку важења одредаба савезних закона и других прописа којима је конституисано право ранијих власника на накнаду за имовину која је одузета, (али су одмах навели и да би се овим јавила бројна спорна питања);

2. Да и даље остане „статус quo“ и да се не доноси никакав закон нити дира у питање накнаде;

3. Да се донесе посебан савезни закон о ликвидацији свих врста обавеза насталих после рата по разним основама којима је приватна својина прешла у друштвену (и код ове варијанте су упозорили да би дошло до загушења управног и судског апарата као и да не би било довољно средстава).

Савезно извршно веће није ни кренуло у разматрање ових варијанти, тако да је прећутно прихваћена друга чиме је питање накнаде опет гурнуто у фиоку.

Осамдесете су опет донеле нова преиспитивања. Овај пут поставило се питање да ли „ историјски закони“ још увек важе или не.

Савезно веће Скупштине СФРЈ је на седници одржаној 23, и 24. априла 1986. године заузело став да ови закони и даље постоје као „израз револуционарног континуитета“ и као такви треба да се примењују све док се не измене или укину. Што се тиче накнада заузели су став да не би било целисходно да се донесе посебан закон јер се не би могле сагледати све последице а и евиденције о одузетим непокретностима и њиховим власницима су непотпуне.

Уставни суд је заузео другачији став али они се у крајњем смислу и нису много разликовали јер су одржавали постојеће стање. По његовом ставу након доношења Устава 1974. године „историјски закони“ се не могу више примењивати јер немају основ који су имали у Уставу ФНРЈ из 1946. године.

2.1. Законска регулатива у периоду од 1990. године до 2010. године

Промене које су деведесете године донеле су подстакле многе тако да су учестали захтеви бивших власника и њихових наследника, али и многих политичких странака и удружења. Увођењем вишестраначког система 1990. године, значајан број странака уврстио је у свој програм и денационализацију, а предизборна обећања су гарантовала повраћај својине бившим власницима и њихово обештећење.

Формирана је група експерата у оквиру Савезног министарства правде која је сачинила предлог Закона који је имао само четири члана и којим се укидају и стављају ван снаге сви закони донети за време постојања ФНРЈ и СФРЈ, тзв. историјски закони. Овим законом је било предвиђено и да ће се питање обештећења решити доношењем посебних прописа. Посебно је значајно решење овог закона којим се забрањује промет свих непокретности које су биле одузете.

Овај закон је ушао у скупштинску процедуру али му се ту губи сваки траг.

Копачичка школа природног права, као најугледнији научни скуп у земљи, имала је неколико темата о реституцији, а у децембру 1995. године представљен је и први Нацрт закона о реституцији, који је израдио адвокат Владимир Тодоровић.

Деведесетих година Република Србија донела је неколико закона и подзаконских аката којима је отворена правна могућност да се неким категоријама бивших власника, углавном делимично, изврши повраћај неких облика непокретне имовине.⁸⁹ Повраћај је вршен селективно и спорадично на више колосека.

Уставним закон о допуни Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије⁹⁰ предвиђена је могућност враћања непокретности које су постала државна, односно друштвена својина на основу Закона о проглашењу општенародном имовином сеоских утрина, пашњака и шума, имовине урбанијалних и њима сличних заједница, као и

⁸⁹ В. Тодоровић, Законска регулатива денационализације у Југославији, Правни живот, Београд, 10/1995, стр. 157.

⁹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 50/1992.

крајишких (граничарскох) имовних општина. Враћање тих непокретности могло се извршити лицима која су у њиховом поседу била пре 28. августа 1945. године, под условима и на начин утврђен Законом о изменама и допунама Закона о расправљању имовинских односа насталих самовласним заузећем земљишта у друштвеној својини.⁹¹

Закон о начину и условима признавања и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа⁹² којим се земљиште одузето по основу Закона о земљишном пољопривредном фонду друштвене својине и додељивању земље пољопривредним организацијама и земљиште конфисковано због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа по прописима о обавезном откупу враћају у својину ранијем сопственику, односно његовом правном следбенику. Предмет враћања је земљиште које је у друштвеној својини на дан подношења захтева. У случају да су на земљишту изграђени објекти трајног карактера чија вредност прелази вредност тог земљишта или су подигнути трајни засади у комплексу већем од три хектара који су млађи од 15 година, као и земљиште које се користи као фудбалско игралиште, ранијем сопственику ће се на име накнаде дати у својину друго одговарајуће земљиште, а ако таквог земљишта нема, односно ако се не може обезбедити, исплатиће му се новчана накнада у висини тржишне вредности. Право на накнаду у другом одговарајућем земљишту односно новчану накнаду има и ранији сопственик одузетог земљишта које је отуђено из друштвене својине (чл.1). Посматрано из садашњег угла, овај закон је имао врло правична и храбра решења. Наиме, по овом закону, ранији сопственик има рок од 10 година да поднесе захтев од дана његовог ступања на снагу. Уколико документацију коју је потребно приложити уз захтев, ранији сопственик не може сам прибавити, орган управе је дужан да то учини по службеној дужности. По пријему захтева орган управе је дужан да предложи да се изврши упис покретања поступка за враћање земљишта. Новчана накнада се по закону плаћа у једнаким тромесечним ратама, у року од 10 година. Обавезу давања другог одговарајућег земљишта има организација која је одузето земљиште отуђила из друштвене својине. Када ранијем сопственику припада право на новчану накнаду за одузето земљиште, исплата накнаде пада на терет

⁹¹ „Службени гласник РС“, бр. 50/1992, <http://projuris.org/fokus1.html>.

⁹² “Службени гласник РС“, бр. 18/91, 20/92 и 42/98.

организације која користи земљиште. А уколико се земљиште налази у приватној својини, накнаду сноси организација која је то земљиште отуђила из друштвене својине. Уколико организација није у могућности да исплати, а то не може ни општина, ову обавезу извршиће Република Србија. Према грубим проценама на основу овог закона враћено је између 150-200.000 хектара земљишта.

Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење⁹³, којим се сеоске утрине и пашњаци који су постали друштвена својина по основу Закона о проглашењу општенородне имовине сеоских утрина, пашњака и шума, имовине земљишних, урбанијелних и њима сличних заједница, као и крајишких имовних општина, враћају на коришћење селима. Овим законом се враћају утрине и пашњаци који имају својство необрадивог пољопривредног земљишта и пашњаци и шумска земљишта. Утрине и пашњаци које је физичко лице стекло у својину по неком правном основу, као ни утрине и пашњаци склони ерозији, одношењу обале водотоком и сл. се не враћају. У земљишним књигама се врши упис права коришћења у корист села, а пренетим утринама и пашњацима села не могу располагати нити им променити намену, изузев изградње рибњака. Међутим, по новом **Закону о пољопривредном земљишту**⁹⁴ сво пољопривредно земљиште у државној својини, укључујући ту и утрине и пашњаке, пренето је на управљање Министарству пољопривреде, до доношења одлуке о давању у закуп тог земљишта. Ступањем на снагу тог закона, престало је и право села односно месних заједница, које су уписане као корисници утрина и пашњака, да користе ово пољопривредно земљиште у државној својини.

Закон о условима и начину враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953. године⁹⁵ је предвидео враћање задругама и задругарима, односно њиховим правним следбеницима, имовине стечене радом задруга и задругара после 1. јула 1953 године, која је услед организационих, односно статусних промена, пренета без накнаде другим корисницима. Уколико имовину није било могуће вратити, подносилац је могао да тражи новчану противвредност имовине, а корисник је уместо накнаде могао испунити своју обавезу и враћањем друге непокретности сличних својстава

⁹³ „Службени гласник РС“, бр. 16/92.

⁹⁴ „Службени лист РС“, бр. 62/2006, 65/2008 и 41/2009.

⁹⁵ „Службени гласник СРС, бр. 46/90.

или намене. Овај закон је престао да важи доношењем **Закона о престанку важења Закона о начину и условима враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953 године**⁹⁶. **Законом о задругама**⁹⁷ је предвиђено враћање имовине задрузи исте врсте чија је ова имовина била, односно задружном савезу, који врши функцију задружног савеза чија је имовина била, а ако ње нема онда задрузи исте врсте која послује на подручју на коме је пословала задруга која је била власник имовине чији се повраћај тражи, односно задружном савезу који врши функције задружног савеза односно савеза задруга чија је имовина била (чл. 95). Ако се имовина не може вратити у облик у коме је пренета без накнаде подносилац има право да тражи новчану противвредност имовине ако се са обвезником враћања имовине не споразуме о враћању у другим стварима или правима. Новчана противвредност се одређује према прометној противвредности имовине која се утврђује прописима о промету непокретности у време враћања имовине.

После демократских промена 2000. године обновљен је рад на изради самог закона о реституцији међутим, и овог пута су изостали конкретни резултати. Министарство правде Србије ангажовало је две радне групе почетком 2002. године. Резултат њиховог рада су Нацрт закона о реституцији и обештећењу и Нацрт закона о враћању имовине црквама и верским заједницама. Ниједан од ових нацрта није ушао у скупштинску процедуру. Почетком 2003. Године, Центар за унапређење правних студија, израдио је нови Нацрт закона о реституцији, за потребе Министарства финансија, али и његова судбина је била иста.

Законом о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине⁹⁸ пољопривредно земљиште које је правно лице стекло по основу Закона о аграрној реформи и прописима о национализацији пољопривредног земљишта конвертује се у државну својину, а пољопривредно земљиште у друштвеној својини које је правно лице стекло на основу правног посла, као средство за производњу, друштвени је капитал тог предузећа (чл. 1). Министарство надлежно за послове пољопривреде и предузећа која користе ово земљиште су дужна да изврше попис тог земљишта и да

⁹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 52/96.

⁹⁷ „Службени лист СРЈ“, бр. 41/96 и 12/98 и „Службени гласник РС“, бр. 101/2005 и 34/2006.

⁹⁸ Службени гласник РС“, бр. 49/92, 54/96 и 62/2006.

одговарајуће промене у земљишним и другим јавним књигама о евиденцији непокретности. Пре извршеног пописа забрањено је располагање овим земљиштем и претварања друштвеног капитала у друге облике својине.

Закон о грађевинском земљишту, којим је предвиђена могућност денационализације.

Законом о изменама и допунама Закона о расправљању имовинских односа насталих самовласним заузећем земљишта у друштвеној својини⁹⁹ предвиђено је да ће на захтев ранијег држаоца сеоских утрина, пашњака и шума, имовине земљишних и других урбанијалних и њима сличних заједница као и крајишких имовних општина стечених самовласним заузећем пре 28. августа 1945. године бити поништена правноснажна одлука којом је расправљано право својине на наведним непокретностима и подносиоцу захтева бити утврђено право својине.

Законом о планирању и изградњи¹⁰⁰ из 2003. године је било прописано да ће се на земљишту које је одлуком јединице локалне самоуправе било одређено као градско грађевинско земљиште, које није приведено намени у целини или већим делом, а није чинило целину са јавним грађевинским земљиштем, на захтев ранијег сопственика, односно његовог правног следбеника, успоставити режим својине који је постојао пре ступања на снагу наведене одлуке (чл. 79). Овим је направљен први корак у денационализацији грађевинског земљишта. Закон у чл. 84. предвиђа да на неизграђеном осталом грађевинском земљишту у државној својини право коришћења има ранији сопственик, законски наследник, као и лица на која је ранији сопственик пренео право коришћења. Ранијим сопствеником се сматра лице које је по важећим прописима било његов сопственик на дан ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта и Закона о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера. Овим су бивши власници могли поново да располажу наведеним земљиштем. У чл. 101 омогућена је конверзија права коришћења у право својине на изграђеном и неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини лицима која су била укњижена као титулари права коришћења на њему без накнаде.

⁹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 16/92.

¹⁰⁰ „Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06.

„Овим законом омогућена је тиха реституција знатног дела грађевинског земљишта, оног које није никад изузето из поседа ради привођења намени, а која је опрезно започета још 2003. године.¹⁰¹

Законом о планирању и изградњи из 2009. године предвиђена је конверзија права коришћења у право својине (чл. 101-109), чиме је извршена денационализација, односно повраћај, својине одузете по основу Закона о национализацији најамних стамбених зграда и грађевинског земљишта. Међутим, претходни власници којима је имовина одузета али немају право коришћења на њој, неће имати права по овом закону.¹⁰²

Септембра 2004. године образована је осмочлана комисија за припрему радног текста Нацрта закона о враћању одузете имовине и обештећењу за одузету имовину. Ставом 8. ове одлуке¹⁰³ прецизирано је да Комисија треба да заврши рад на припреми радног текста Нацрта закона до 31. октобра 2004. године. Такође ни ово није остварено, али је ова политичка гарнитура начинила први прави корак ка денационализацији.

Наиме, донет је **Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине**¹⁰⁴ којим се уређује поступак пријављивања и евидентирања имовине која је на територији Републике Србије одузета без накнаде тржишне вредности или правичне накнаде, применом прописа и аката о национализацији, аграрној реформи, конфискацији, секвестрацији, експропријацији и других прописа донетих и примењиваних после 9. марта 1945. године. Прописан је и образац који физичка лица којима је имовина одузета, односно њихови правни следбеници, подносе Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије, а неопходни документи уз пријаву су копија акта о одузимању имовине или други материјални доказ из кога се виде подаци о одузетој имовини и основу одузимања, доказ о својству подносиоца пријаве и други акти и подаци за које подносилац сматра да су од значаја за идентификацију имовине. На основу поднетих пријава сачињена је евиденција пријављене имовине – регистар имовине, који се води као јавна и електронска база података.

¹⁰¹ <http://projuris.org/fokus1.html>.

¹⁰² <http://projuris.org/fokus1.html>.

¹⁰³ „Службени гласник РС“, бр. 100/2004.

¹⁰⁴ „Службени гласник РС“, бр. 45/2005 и 72/2011

Овај закон је улио наду да ће једног дана ипак доћи до реституције одузете имовине, јер је у чл. 9 најавио доношење посебног закона којим ће се уредити правни основ и права у погледу враћања имовине или обештећења по основу одузете имовине пријављене по одредбама овог закона. Такође је прописао да ће враћање одузете имовине црквама и верским заједницама бити уређено посебним законом, па стога и нису могли пријавити одузету имовину по основу овог закона. Прописао је и да се захтев за остваривање права може поднети само ако је пријава одузете имовине поднета у року, односно до 30. јуна 2006. године. Овај закон је изазвао и доста забуна код грађана, а највећа је и датум, од којег се одузета имовина може евидентирати. Многи тумаче овај датум као техничку грешку, јер се можда мислило на 9. мај 1945 године, када је званично окончан Други светски рат и који се слави као дан победе над фашизмом, јер се за 9. март не везује ниједан битан догађај. Касније је овај датум само преписао закон којим је уређена општа реституција чиме је настављена неправда за оне којима је одузета имовина пре 9. марта 1945. године. Према допису Републичке дирекције за имовину Републике Србије,¹⁰⁵ у Народној скупштини РС, укупан број пријављених непокретности износи 139.706, које су сабране у 73.569 фасцикли-предмета, а вредност њиховог обештећења је процењена на суму између 1,5 и 3 милијарди евра. Успостављена База података даје увид у број пријава по категоријама одузетих непокретности које су пријављене:

- 27,1% пријава се односи на уопштenu категорију „земљиште“;
- 21,6 пријава се односи на идентификовано „пољопривредно земљиште“;
- 11% пријава се односи на идентификовано „грађевинско земљиште“;
- 7,9% пријава се односи на категорију непокретности „кућа“;
- 6,1% пријава се односи на категорију непокретности „кућа са двориштем“;
- 6% пријава се односи на непокретности „пословне просторије“;
- 3,9% пријава се односи на одузете „стамбене зграде“;
- 2,8% пријава се односи на одузето „шумско земљиште“;
- 2,3% пријава се односи на одузете „друге грађевинске објекте“;
- 2,2% пријава се односи на одузете „станове“;
- 1,5% пријава се односи на категорију непокретности „пословне зграде“;

¹⁰⁵ Бр. 462-3790/2006-02 од 3. Августа 2007. године.

- 1,5% пријава се односи на уопштenu категорију „дворишта“.

Преосталу пријављену имовину чине фабрике, млинови, циглане и др.¹⁰⁶

Значај базе пријављене одузете имовине је вишеструк, а пре свега, утврђивање оквирне суме која је неопходна за спровођење процеса денационализацију а коју је потребно обезбедити пре покретања овог сложеног и дуготрајног процеса.

Након формирања базе података уочен је огроман број грешака који је успешно исправљен, што је знатно уштедело време касније. Исправљањем преко 1.200 грешака, смањено је потраживање површине одузетих непокретности на тек 1/3 вредности из почетно објављене базе података, јер је 2/3 било нетачно или лажно уписаних површина непокретности.¹⁰⁷ На овај начин је спречена блокада на самом почетку денационализације, али се и дошло до сазнања да је спровођење натуралне реституције реално могуће, јер и у државној својини постоје непокретности исте врсте, површине која се потражује.

Коначно, прави значај ове базе се увидео доношењем Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, који је у свом чл. 62. прописао „имовина која је одузета бившим власницима, а за коју је поднета пријава у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине, а по одредбама овог закона може бити враћена, не може бити предмет итуђивања, хипотеке или залогe, до правноснажног окончања поступка по захтеву за враћање. Акт отуђења и оптерећења имовине који је супротан одредбама овог члана је ништав“. Овим су спречене бројне злоупотребе и пружена правна сигурност бившим власницима до правноснажног окончања поступка.

Упркос демократским променама, ни после 2000. године није се макло у решавању проблема денационализације. Одређење стања у Србији најбоље је дао проф. Ј. Тркуља, рекавши да је у Србији после 2000. године на делу „не дисконтинуитет већ континуитет са ауторитарном владавином неправне државе“.¹⁰⁸

¹⁰⁶ С. Глишић, *Анализа базе података о пријављеној и одузетој имовини, Реституција и рехабилитација:Зборник радова*, Београд, 2009, стр.272.

¹⁰⁷ <http://mzrus.azlen.org/category/uputstva/>

¹⁰⁸ Ј. Тркуља, *Странпутице денационализације у Србији, Херетикус*, 2008, стр. 14.

До конкретног законског решења ниједна власт није успела да дође, али су се са предизборним обећањима носиле на различите начине, што је довело до конфузних и апсурдних ситуација. У жељи да изађу старим власницима у сусрет, поједине општине су у управном поступку, током деведесетих година и касније, враћале имовину појединим старим власницима који су били чланови или функционери водећих политичких странака. Председник Скупштине РС, Предраг Марковић, позвао је 2005. године општине да изађу у сусрет старим власницима где год је то могуће. Тако су поједини национализовани пословни простори давани у закуп бившим власницима са попустом и до 95%, а у другим случајевима, даван је приоритет на тендеру старим власницима, али без попушта. У одређеном броју случајева, уз сагласност Републичке дирекције за имовину, пословни простори општина враћали су право коришћења некадашњим правним и физичким лицима. „Дакле, од владавине права и једнакости старих власника нема ни трага и свако је прошао како се снашао, општа је оцена овог парцијалног решавања проблема реституције.“¹⁰⁹

Доношење закона којим се регулише враћање одузете имовине црквама и верским заједницама 2006. године је извршен важан помак у решавању денационализације међутим, начињена је и велика дискриминација између једне категорије правних лица са једне стране, и свих осталих физичких и правних лица са друге стране.

¹⁰⁹ С. С. Марковић, Друштвени значај реституције и европеизација Србије, Реституција и рехабилитација: Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 149.

3. Враћање имовине црквама и верским заједницама

3.1. Одузимање имовине црквама и верским заједницама

Законом и аграрној реформи и колонизацији из 1945. године прописана је експропријација земљишних поседа црква, манастира и верских установа и свих врста задужбина, световних и верских (чл. 3). Од постојећих поседа појединих богомоља, манастира и верских установа одузимао се вишак преко 10 хектара њихове укупне површине њива, башти, винограда, воћњака, утрина и шума. Верским установама већег значаја или веће историјске вредности од одузимања је било изузето до 30 хектара обрадиве земље и до 30 хектара шуме (чл. 8).

Земљишни поседи одузети од црква, верских заједница, манастира и њихових задужбина и друштава чинили су значајан удео у земљишном фонду који је формиран аграрном реформом. Одузето је 2.827 поседа површине 172.022 хектара, што је чинило 10,4% укупног земљишног фонда. Од тога, у Србији је одузето 819 црквених поседа у површини 53.491 хектара, а у Војводини 679 поседа површине 34.522 хектара.¹¹⁰

Цркве и верске заједнице су биле оснивачи приватних предузећа, хотела, санаторијума, болница и лечилишта те нису биле поштеђене ни национализацијом која је спровођена на основу Закона о национализацији приватних привредних предузећа из 1946. године.

Последњи удар црквеној имовини задат је Законом о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта из 1958. године. којим су национализоване најамне стамбене зграде и најамне пословне зграде изузев они које служе искључиво дозвољеној делатности грађанских правних лица, друштвених организација и других удружења грађана (чл. 3), а посебно је прописао и да су од одузомања изузете зграде и просторије које служе верским заједницама за вршење њихове верске делатности, као што су цркве, храмови, капеле и богомоље, манастири и самостани, семеништа и верске школе. Као и

¹¹⁰ Н. Гаћеша, Аграрна реформа и колонизација, Нови Сад, 1984. година.

зграде које служе као жупски, парохиски, бискупски, патријаршиски и други слични дворови.

Поред ових закона, цркве и верске организације су биле погођене и другим законцима уколико су биле сопственици имовине која је била предмет одузимања.

3.2. Законско регулисање враћања одузете имовине црквама и верским заједницама у Републици Србији

У новембру 2001 године формулише се заједнички пројекат Министарства правде и локалне самоуправе Србије, Удружења правника Србије и Добротворне фондације православних хришћана из Швајцарске - ХОЦС, под називом "Повраћај имовине црквама и верским заједницама"

Министарство правде доноси решење о образовању Радне групе за припрему и праћење закона о повраћају имовине црквама и верским заједницама и пратећих прописа .

Радној групи је стављено у задатак: да припреми нацрт закона о повраћају имовине (денационализацији) која је на територији Србије после Другог светског рата национализована или на други начин без накнаде одузета од црква и верских заједница; да припреми нацрте пратећих прописа неопходних за спровођење тог закона; да стручно прати и потпомаже расправу о наведеном Закону, како у стручној јавности тако и у контакту са надлежним државним органима; да прати примену тог закона, након што буде донет, да даје потребна упутства и разјашњења и пружа стручну помоћ органима надлежним за његово спровођење, као и црквама и верским заједницама која остварују своја права по том закону. То је и омогућило да се у релативно кратком року од стране образоване Радне групе изради Нацрт закона о враћању имовине црквама и верским заједницама

Нацрт поменутог закона рађен је уз пуну сарадњу са црквама и верским заједницама које су својим сугестијама допринеле уобличавању законског текста, а својом глобалном подршком дали му несумњив друштвени ауторитет

На Округлом столу одржаном 10. јуна 2002. године у Београду, представници цркава и верских заједница безрезервно су подржали основна решења из Нацрта закона о враћању имовине црквама и верским заједницама. Том приликом су дали и значајне сугестије за побољшање текста Нацрта закона.

На овом округлом столу који је одржан у организацији Удружења правника Србије и републичких министарстава правде и финансија, уз подршку православне добротворне фондације ХОЦС из Швајцарске, католичке добротворне организације "Реновабис" из Немачке и Фондације "Конрад Аденауер", активно учешће су узели високи представници Српске православне цркве, Римокатоличке цркве, евангелистичких цркава, Исламске заједнице Србије, Заједнице јеврејских општина, представници Народне скупштине и Владе републике Србије, као и научни и јавни радници из Србије и иностранства.

Разлози због којих се приступило законском уређењу реституције црквене имовине, не чекајући генерални закон о денационализацији, су бројни, од којих се у материјалима Радне групе за израду тог закона наводе следећи:

- Имовина цркава и верских заједница се може најлакше и најбрже вратити јер је реч о некретнинама (земљишни и шумски поседи, пословне зграде и просторије) које су данас углавном у државној својини и које је лакше евидентирати него национализовану имовину физичких лица која је променила бројне власнике од национализације до данас;
- Повраћај конфесионалне имовине неће представљати превелики терет за државау јер би се враћање вршило у природи а изузетно у виду новчаног обештећења;
- Неизвесно је када ће бити регулисана и започети општа денационализација свих одузетих добара, али је извесно да ће бити обиман и сложен проц који ће успорити враћање и не тако спорне имовине каква је конфесионална имовина цркава и верских организација;

- Реституција имовине цркава и других верских организација, заснована на начелу равноправности ових субјеката и њихових права, побољшаће материјално-финансијски положај чиме би се створили бољи услови за успешније вршење њихових духовних функција, што би био значајан фактор помирења и националне и верске толеранције земаља бивше Југославије али и међуцрквене и међурелигијске сарадње;
- Посебан закон је потребан јер би се њиме најбоље изразила специфичност реституције ове категорије субјеката.¹¹¹

Законом о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама¹¹² усвојен је 25. маја 2006. године, ступио је на снагу 10. јуна 2006. године, а примењује се од 1. октобра 2006. године.

Њиме се уређују услови, начин и поступак враћања имовине која је на територији Републике Србије одузета од цркава и верских заједница, као и од њихових задужбина и друштава применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији и других прописа који су донесени и примењивани у периоду од 1945. године, као и свим другим актима којима је вршено одузимање те имовине, без тржишне накнаде (чл. 1).

Недостатак овог закона је што не регулише враћање својине одузете аграрном реформом која је спровођена у Краљевини Југославији у периоду 1918-1941, када су одузети и црквени поседи.

Враћање имовине се заснива на следећим начелима:

- *Начелу једнаког правног третмана свих цркава и верских заједница.* Одредбе овог закона једнако примењују на све цркве и верске организације и да оне подједнако и без фаворизовања било које верске заједнице на територији Републике Србије, могу остваривати своја права по овом закону, што је у складу са Уставом Републике Србије који прописује једнакост пред законом свим религијама;

¹¹¹ <http://www.svetosavlje.org/biblioteka/zakoni/objasnjenje-uz-zakon-o-restituciji.htm>

¹¹² „Службени гласник РС“, бр. 46/2006.

- *Начелу аутономије воље* у погледу покретања поступка. Поступак за повраћај одузете имовине не покреће по службеној дужности већ на захтев цркве, верске заједнице односно њеног правног следбеника;
- *Начело заштите правне сигурности садашњих савесних власника и трећих лица*. Физичка лица која су законитим, теретним или бестеретним послом, стекла право својине на имовини која је одузета црквама и верским заједницама, неће бити обавезан повраћаја ове имовине нити новчане накнаде. Међутим, уколико је одузета имовина стечена незаконитим или фиктивним правним пословима или актима, обвезник враћања, односно накнаде биће правно, односно физичко лице које је на дан ступања овог закона неосновано обogaћено том имовином;
- *Начело хитног поступања*. Надлежни органи дужни да поступак спроведу без одуговлачења и да решење поводом поднетог захтева донесу и доставе странкама најкасније у року од шест месеци од дана подношења уредно састављеног захтева;
- *Начело натуралне реституције*. Одузета имовина се враћа, по правилу у натуралном облику или се надокнађује у виду друге одговарајуће имовине, а уколико враћање није могуће исплатиће се новчана накнада у тржишној вредности одузете непокретности (чл.4).

3.2.1. Просторно важење закона

Закон о враћању имовине црквама и верским заједницама важи на територији Републике Србије, а то је територија коју је Србија имала према границама из 1945. године, које су важеће и на дан ступања на снагу овог закона дакле, то је целокупна територија Србија у чијем саставу су две покрајине: Косово и Метохија и Војводина. Резолуција 1244 (1999), коју је Савет безбедности усвојио је на свом 4011-ом састанку одржаном 10.јуна 1999.године у Њујорку говори о суштинској аутономији Косова унутар СР Југославије. Ова Резолуција, ослоњена на Хелсиншки документ (1992) ОЕБС-а,

третира бившу АП Косово и Метохију као саставни део СР Југославије, а тиме и Србије, и у бројним одредбама потврђује подршку суверенитету и територијалном интегритету СР Југославије, чији правни следбеник је Република Србија. Иначе, имовина цркава и верских заједница на Косову и Метохији, а посебно велика црквена и манастирска имања, била је погођена бројним мерама експропријације и национализације.¹¹³

У Заједничком документу УНМИК-а и СР Југославије од 21. новембра 2001. године. у секцији "Имовинска права", наведено је: "у потпуности се признаје неутуђиво право на приватну својину као један од камена темељаца демократског друштва и понавља чврста решеност да се имовина врати законским власницима", што је генерална правна одредница својинске слободе и загарантованог права сваког девастираног власника на својинску реинтеграцију.

3.2.2. Субјекти права на реституцију

Субјекти права на реституцију, односно лица која имају право на подношење захтева за повраћај одузете имовине и обештећење, по овом закону су цркве и верске заједнице, односно њихови правни следбеници, у складу са важећим актима цркава и верских заједница (чл. 6). Нема статус правног следбеника бившег власника (цркве) онај верски ентитет који са бившим власником има само духовну везу али не и правни континуитет.¹¹⁴

Према **Закону о црквама и верским заједницама**¹¹⁵ традиционалне цркве су оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, и то: Српска Православна Црква, Римокатоличка Црква, Словачка Евангелистичка Црква а. В., Реформатска Хришћанска Црква и Евангелистичка Хришћанска Црква. Званична државна вера не постоји, што прокламује и Устав Републике Србије. Свим традиционалиним верским заједницама, закон признаје

¹¹³ В. Тодоривић, Реституција имовине црквама и верским заједницама у Републици Србији, Зборник радова-Рехабилитација и реституција, Београд, 2010, стр. 231.

¹¹⁴ Пресуда Управног суда бр. III-3-У 17098/2010 од 02. децембра 2011. године.

¹¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 36/2006.

правни субјективитет и аутоматски им је обезбеђен упис у Регистар цркава и верских заједница. Поред ових традиционалних цркава и верских заједница, Закон о црквама и верским заједницама признаје право на деловање и верску слободу и другим конфесионалним заједницама и верским организацијама и оне нису дужне да се региструју. Међутим, поред бројних других погодности, закон признаје само регистрованим верским заједницама захтеве за враћање црквене имовине.

У 2013. години, регистровано је укупно седамнаест „нетрадиционалних“ верских заједница, и то: Евангеличко методистичка црква, Црква Исуса Христа светаца последњих дана (Мормони), Црква Христова љубав, Христова духовна црква, Хришћанска Назаренска верска заједница, Хришћанска баптистичка црква (Прва, Друга и Трећа), Црква Божија у Србији, Протестантска хришћанска заједница у Србији, Христова црква браће у Србији, Слободна црква Београд, Јеховини сведоци-Хришћанска верска заједница, Заветна црква Сион, Унија реформног покрета адвентиста седмог дана, Протестантска еванђеоска црква „Духовни центар“ и Христова јеванђелска црква.¹¹⁶

Македонска и црногорска црква, чију аутокефалност не признаје Српска православна црква, и даље нису регистроване.

Влада признаје Румунску православну цркву само унутар Војводине.

Са аспекта Закона ирелевантано је конфесионално опредељење подносиоца захтева, као и међусобно канонско признавање или непризнавање цркава и верских заједница, али је законски предуслов да се ради о имовини која је после 1945.године одузета од субјекта који је имао од стране државе признат, изричито или прећутно, статус цркве или верске заједнице. Та имовина по Закону треба да буде враћена том истом субјекту, а ако је он у међувремену престао да постоји, правном или физичком лицу које је, према његовим општим актима, односно по закону, његов правни следбеник. Ако субјект којем је после 1945. године одузета имовина није тада имао статус цркве или верске заједнице, он не би спадао у субјекте из чл. 6. овог закона и не би имао

¹¹⁶ <http://www.vere.gov.rs/KSCVZ/uploads/Dokumenti/RegistarCrkavalVerskihZajednica.pdf>

легитимитет да тражи повраћај имовине по Закону о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама, већ по закону о општој реституцији.

На територији Друге Југославије (1945-1990) било је више од 30 цркава и верских заједница, које такође, уколико испуњавају услове из овог закона, могу захтевати повраћај имовине. Од других хришћанских цркви то су: Румунска православна црква, Бугарска православна црква и Руска православна црква.¹¹⁷

3.2.3. Обвезник враћања

Обвезник враћања одузете непокретности, односно плаћања новчане накнаде је Република Србија, привредно друштво или друго правно лице које је у моменту ступања на снагу овог закона власник одузете имовине. Уколико је привредно друштво или друго правно лице непокретност стекло теретним правним послом по тржишњој цени у време преноса права својине или другог права располагања, оно остаје власник, а обвезник исплате новчане накнаде у том случају је Република Србија. Међутим, уколико је својина на непокретности стечена правним послом, али без плаћања тржишне цене, у том случају, обвезник ће бити лице које је непокретност стекло.

Оваквом регулативом законом се штити начело правне сигурности, јер су наведена лица стекла својину законитим правним пословима уз одговарајућу тржишњу накнаду при чему није било неоснованог богаћења, и уколико би они били у обавези да врате одузете непокретности ранијим власницима процесом денационализације би се створио један затворени круг неправди, у коме би се исправљањем старих стварале нове.

Физичка лица која су стекла законитим правним послом право својине на имовини која је била одузета црквама и верским заједницама, нису обвезници њеног враћања, односно исплате новчане накнаде.

¹¹⁷ З. Кубурић, Верске заједнице у Југославији и њихови међусобни односи, Социологија, Нови Сад, 1/2000.

Међутим, уколико су имовину стекли на основу незаконитих, фиктивних правних послова и аката чиме су се неосновано обогатили, они ће бити обвезници враћања или исплате тржишне новчене накнаде. Незаконитост и фиктивност ових послова се мора утврдити у претходном судском поступку (чл. 8).

Закон, међутим, није довољно обухватан јер постоје неке категорије субјеката које јесу такође савесне, али нису стекле право својине правним послом, већ на основу самог закона или појединачног судског или административног акта. То су, на пример, колонисти и тзв. наделеници земље, који су од државе добили пољопривредно земљиште, често и са окућницом и привредним инвентаром, уз обавезу да држави плате извесну накнаду која никада и ни од кога није наплаћена. Чак и кад би се узело да су та лица несавесна, а не могу то бити јер су у предвиђеној правној процедури стекла предметну имовину, на основу правног акта и од државе, као правног претходника, за коју су основано веровали да је власник, она би као законити и савесни држаоци од 1945. године до данас стекла право својине на основу апсолутног одржаја.¹¹⁸

3.2.4. Предмет враћања

Предмет враћања су непокретности које су у моменту одузимања биле у власништву цркава и верских заједница, и то:

- Пољопривредно земљиште, где спадају: њиве, вртови, ливаде, воћњаци, пашњаци, рибњаци, виногради и друго земљиште намењено за пољопривредну производњу.
- Шуме и шумско земљиште.
- Грађевинско земљиште, то је земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употрби тих објеката, као и земљиште у градовима и насељеним местима које је намењено за изградњу грађевинских и инфраструктурних објеката.

¹¹⁸ <http://www.svetosavlje.org/biblioteka/zakoni/objasnjenje-uz-zakon-o-restituciji.htm>

- Стамбене и пословне зграде, односно идеални делови таквих зграда, станови и пословне просторије, где спадају и приватна предузећа, хотели, болнице, санаторијуми, лечилишта и тд..

Поред непокретних ствари, враћају се у својину цркви, односно верској заједници и покретне ствари од културног, историјског или уметничког значаја, што се цени према субјективном критеријуму титулара ових права али и према објективном значају које те ствари имају за културну и историјску баштину земље. Уколико су ове ствари саставни део збирки јавних музеја, галерија и других сродних установа, односи у погледу њиховог даљег коришћења између цркве, односно верске заједнице и држаоца ствари уређује се уговором (чл. 15).

3.2.5. Натурална реституција

Закон прописује начело натуралне реституције као правило које се примењује када год то околности сваког појединачног случаја дозвољавају. При томе, омогућава више појавних облика чиме олакшава поступак реституције али и убрзава задовољење интереса корисника реституције с обзиром на протек времена који је додатно закомпликовао и онако спорне ситуације у имовинским односима.

Потпуна натурална реституција. Натурална реституција је правило и обвезник враћања је дужан да цркви, односно верској заједници врати право својине и државине на непокретности која је била одузета, ако је у приближно истом стању у коме је била у време одузимања. Закон прописује обавезу враћања и државине а не само својине јер се само успостављањем фактичке власти омогућава право задовољење интереса бивших власника. Међутим, ради очувања правне сигурности и интереса трећих савесних лица, регулише се и положај закупаца као и лица која су имала неко стварно право на непокретности која је предмет реституције. Тако, закупца има право да, под условима који су предвиђени уговором, користи непокретност за своју делатност за период који је неопходан за прилагођавање његовог пословања измењеним условима, али не дуже од две године од дана правноснажности решења о враћању имовине. Законом је остављена

могућност да закупац и црква, односно верска заједница закључе споразум којим другачије решавају спорна питања. Нови власник стиче пуна власничка овлашћења (да ствар држи, употребљава, располаже њоме) али ће морати да трпи закупни однос, уколико се другачије не споразумеју.

Уколико је на одузетој непокретности конституисана хипотека ради обезбеђења потраживања, непокретност ће бити враћена ослобођена хипотекарних терета. Међутим, како хипотекарни поверилац има право да, ради наплате свог потраживања, захтева продају хипотековане непокретности, без обзира у чијој се својини или државини налази у моменту продаје, и из добијене вредности наплати тражбину, за обезбеђена потраживања гарантује Република Србија. Овим се штити начело заштите интереса трећих савесних лица и начело стечених права. Уколико хипотекарни дужник не намири потраживања хипотекарног повериоца, већ то буду учинили надлежни органи Републике Србије, имаће право регреса према хипотекарном дужнику, јер би се у супротном он неосновано обогатио.

Примера ради, то значи да ће хипотека заснована на шуми зв. "Боровница" (предмет реституције), у корист "Кредит-банке" као хипотекарног повериоца, по основу Уговора о зајму између "Натура д.о.о." и "Кредит-банке", за износ потраживања од 2.300.000. динара, решењем о реституцији бити брисана, а као гарант исплате износа од 2.300.000. динара наведеној банци, појављује се Република Србија. Ако друштво "Натура", као хипотекарни и кредитни дужник, не врати дуг наведеној банци, њој ће тај дуг измирити држава, уз право да се потом регресира од хипотекарног дужника "Натура д.о.о."¹¹⁹

Уколико су на одузетим непокретностима биле конституисане службености које су избрисане подржављењем, оне ће поново бити успостављене, уколико се тиме не нарушавају права трећих лица. Законодавац овде мисли на стварне службености које се установљавају на терет једне (оптерећене) непокретности, у корист друге (повлашћене), ради њеног бољег искоришћавања. То може бити право пролаза, узимања воде али и забрана дизања зграде изнад одређене висине или отварања прозора на свом зиду.

¹¹⁹ <http://www.svetosavlje.org/biblioteka/zakoni/objasnjenje-uz-zakon-o-restituciji.htm>

Стварне службености делују према свагдашњем власнику послужног добра, а у корист свагдашњег власника повласног добра, и у том смислу су вечите. За разлику од њих, личне службености (плодоуживање, употреба, становање) се установљавају у корист тачно одређених лица и непреносиве су, односно гасе се смрћу титулара. Одузета непокретност може бити у функцији повласног или послужног добра, уз поштовање принципа „nulli res sua servit“.¹²⁰

Натурална супституција ће се применити само ако потпуна реституција није могућа, односно уколико није могуће вратити одузету имовину у истом или приближно истом стању у коме је она била у време одузимања. У том случају ће се вратити друга одговарајућа имовина, односно имовина која по положају, величини карактеристикама и вредности одговара одузетој.

Делимична натурална реституција и новчано обештење у случају да се одузета имовина може вратити само делимично, за разлику у вредности имовине која се није могла вратити, се плаћа њена тржишна накнада.

3.2.6. Изузеци од враћања у натуралном облику

Законодавац је прописујући приоритет натуралне реституције, регулисао и изузетке од овог начела, како у јавном тако и у приватном интересу:

- Непокретност се неће вратити уколико више не постоји, односно ако је пропала или уништена.
- Непокретности које се налазе ван правног промета, односно на којима се не може стећи право својине или право коришћења. То су јавна добра, односно добра у општој употреби, која служе остваривању јавних, односно заједничких циљева као што су: паркови, путеви, мостови, луке, пристаништа. Ван промета је и јавно грађевинско земљиште. То је

¹²⁰ „nema službenosti na sopstvenoj stvari“

грађевинско земљиште у државној својини на којем су, до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи¹²¹ изграђени јавни објекти од општег интереса и јавне површине, као и земљиште које је намењено за изградњу јавних објеката од општег интереса и за јавне површине.

- Непокретност се неће вратити ако би услед њеног враћања дошло до битнијег ометања рада и функционисања државних органа, јавних здравствених, културних или образовних институција или других јавних служби и ако би у том случају наступила несразмерна штета.
- Непокретност се неће вратити и ако би њеним враћањем била битно нарушена економска, односно технолошка одрживост и функционалност привредног субјекта у чијој се својини налази и ако би се знатно отежало пословање тог субјекта (енормним губицима, отпуштањем већег броја запослених, немогућношћу обављања делатности и сл).

Међутим, горе наведени изузеци неће важити уколико је обвезник реституције одузете непокретности стекао без правног основа или ако их је дао у закуп, најам, или други томе сродан однос.

3.2.7. Новчана накнада

Ако се одузета непокретност не може вратити црква, односно верске заједнице имају право на новчану накнаду. Уколико је обвезник накнаде физичко или правно лице, накнада ће бити исплаћена у новцу, а ако је обвезник Република Србија накнада ће бити у виду државних обвезница које ће бити издате у ту сврху.

Висина накнаде за одузету имовину се утврђује према стању те имовине у време одузимања а према вредности у време доношења првостепеног решења. Дирекција за реституцију је дужна да утврди методологију утврђивања вредности (начин утврђивања стања имовине и њене вредности), како би се спречиле евентуалне злоупотребе.

¹²¹ „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009-испр., 64/2010-одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013-одлука УС, 50/2013-одлука УС и 98/2013-одлука УС.

Државне обвезнице су обезбеђене средствима из буџета Републике Србије и њима се може слободно трговати на тржишту, у складу са Законом о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената.¹²² За разлику од општих правила облигационог права садржаних у Закону о облигационим односима по којима оштећено лице има право на накнаду како обичне штете, тако и измакле користи (чл. 189), Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама прописује да корисници реституције немају право на накнаду штете по основу изгубљене добити због немогућности коришћења, односно управљања одузетом имовином, као и по основу њеног одржавања у периоду од дана одузимања до њеног враћања (чл. 19).

Уколико је црква, односно верска заједница, одузету непокретност вратила на основу теретног правног посла (продаја, размена, закуп) има право регреса у новцу од Републике Србије.

3.2.8. Поступак за остваривање права на реституцију

Законом о враћању имовине црквама (реституцији) и верским заједницама, основана је Дирекција за реституцију и прописана је њена надлежност. У делокруг рада Дирекције спадају:

- Вођење поступка, односно пријем захтева за враћање имовине, обрада и одлучивање доношењем решења која имају снагу извршне исправе и на основу којих се може спровести судско и административно извршење.
- Утврђивање методологије за утврђивање вредности имовине која је предмет повраћаја.
- Она је дужна да по службеној дужности прибави доказе који су неопходни за одлучивање по захтеву, а који су подносиоцима захтева недоступни. Она доказе о вероватности постојања права на повраћај може захтевати како од обвезника враћања, тако и од трећих лица.

¹²² „Службени гласник РС“, бр. 47/2006.

- Овлашћена је да захтева од обвезника и трећих лица да јој поднесу све доказе и дозволе увид у исправе и податке који су потребни за комплетирање документације о захтеву, а они су дужни да поступе по њеном захтеву, под претњом новчане казне.
- Исплата новчане накнаде или обештећење.
- Вођење прописане евиденције, која садржи податке о поднетим захтевима, корисницима и обвезницима реституције, њиховом броју као и о броју решених и нерешених захтева али и динамици и структури враћања.
- Извештавање Владе тромесечним извештајима о резултату свог рада у том периоду.
- Пружање стручне помоћи подносиоцима захтева, али и обвезницима враћања, с обзиром да се ради о врло сложеним имовинским односима и да је њихово регулисање врло деликатан, компликован и дуг процес за чије решавање је неопходна сарадња свих учесника у поступку повраћаја.
- Пружање помоћи у закључењу споразума о поравнању, уколико странке предложе споразумно решавање питања повраћаја одузете имовине.
- Директор Дирекције је дужан да пропише обрасце који ће бити коришћени у поступку.
- Друге послове утврђене законом, чиме је остављена могућност да се и доцније донетим прописима уреде питања која се тичу делокруга њеног рада.

Странке у поступку за враћање имовине су:

1. Црква, односно верска заједница, којима је, на основу прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији, и других прописа и аката који су примењивани после 1945. године, одузета имовина без исплате тржишне накнаде. Уколико су оне у међувремену престале да постоје, право на подношење захтева има физичко или правно лице које је, према њеним општим актима њен правни следбеник. Поред цркава које су Законом о црквама

набројане као традиционалне, права из Закона о враћању имовине црквама и верским заједницама имају и остале верске организације.

2. Обвезник враћања, односно Република Србија, привредно друштво или друго правно лице које је, у моменту ступања на снагу Закона о враћању имовине црквама и верским заједницама, власник одузете имовине. Физичка лица су обвезници само уколико су имовину стекли на основу незаконитих или фиктивних правних послова.
3. Друго правно или физичко лице које, ради заштите својих права или правних интереса има право да учествује у поступку, као што су: хипотекарни поверилац, закупац непокретности, титулар стварне службености.

Поступак за враћање имовине црквама и верским заједницама покреће се подношењем захтева Дирекцији почев од 1. октобра 2006. године до 30. септембра 2008. године. Међутим, Дирекција за реституцију је организационо конституисана почетком 2007. године, а отпочела је ефективно са радом крајем 2007. године.

Захтев се подноси у писменој форми и мора да садржи следеће податке:

- 1) податке о подносиоцу, назив, седиште, адресу, матични број, број телефона, е-маил, факс, доказе о својству подносиоца и да ли је он непосредни ранији власник или његов правни следбеник;
- 2) податке о имовини коју потражује, врста, назив, величина, локација;
- 3) податке о акту одузимања, начину и времену одузимања;
- 4) опис одузете имовине, површина, структура, изглед и стање у којем се налазила у време одузимања, коју вредност је имала;
- 5) податке о теретима у време одузимања: хипотека, службеност, други;
- 6) податке о садашњем власнику и имовини, : име/назив, место, адреса, од кога и како је стекао, у каквом је стању имовина;

- 7) податке о држаоцу имовине, када то није власник (назив, место, основ државине);
- 8) ако се захтев односи на непокретност подноси се и извод из јавне књиге у коју се врши упис непокретности, као и подаци из катастра земљишта или друге исправе које ближе одређују те податке;
- 9) предлог подносиоца захтева како да се реше евентуална спорна питања, ако што су односи са закупцем, замена некретнина, могућност поравнања.¹²³

Уколико подносилац захтева не може сам прибавити потребне исправе, Дирекција ће по службеној дужности од обвезника враћања или трећих лица да захтева доказе о веродостојности права.

Дирекција, након прикупљања свих неопходних података, докумената и доказа, утврђивања релевантних чињеница и околности од значаја за одлучивање по захтеву, доноси решење којим одлучује о одузетој имовини, субјекту права на реституцију облику, обиму и вредности имовине, да ли се имовина враћа или се даје накнада, условима враћања, као и о начину и роковима за извршење, трошковима поступка и издаје налог надлежним органима за извршење решења, брисање евентуалних терета.

Решењем о накнади, односно обештећењу, налаже се субјекту да у року не дужем од три месеца изврши своју обавезу, под претњом принудног извршења. Ако обвезник реституције не поступи по решењу, црква, односно верска заједница има право да покрене поступак за принудно извршење. Судско извршење се спроводи ако се враћа непокретност или ако се враћају покретне ствари од културног, историјског или уметничког значаја. Административно извршење се спроводи уколико обвезник реституције буде дужан да исплати новчано обештећење па то не учини у року.

Измене стања у земљишним књигама на основу извршног решења Дирекције, спроводе се по службеној дужности.

Дирекција је дужна да решење поводом захтева донесе и достави странкама најкасније у року од шест месеци од дана подношња уредно састављеног захтева.

¹²³ <http://www.svetosavlje.org/biblioteka/zakoni/objasnjenje-uz-zakon-o-restituciji.htm>

Против решења није могуће уложити жалбу али је могуће покренути управни спор.

Како би се спречиле евентуалне злоупотребе, закон је прописао забрану располагања имовином која је предмет враћања, као и заснивање хипотеке, залоге или закупа на њој.

3.2.9. Резултати примене Закона о враћању имовине црквама и верским заједницама

У току рока за подношење захтева за реституцију цркве и верске заједнице су поднеле Дирекцији за реституцију 3.049 захтева за повраћај имовине.

Преглед броја поднетих захтева

црква / верска заједница / остали	укупно
СРПСКА ПРАВОСЛАВНА ЦРКВА	1.602
Бачка епархија	435
Сремска епархија	309
Жичка епархија	67
Шумадијска епархија	160
Браничевска епархија	59
Рашко-призренска	31
Банатска епархија	133
Ваљевска епархија	26
Шабачка епархија	47
Нишка епархија	72
Врањска епархија	78
Тимочка епархија	17
Милешевска епархија	24
Архиепископија	41
Патријаршија	103
РИМОКАТОЛИЧКА ЦРКВА	467
ГРКОКАТОЛИЧКА ЦРКВА	42
ЈЕВРЕЈСКА ВЕРСКА ЗАЈЕДНИЦА	520
СЛОВАЧКА ЕВАНГЕЛИЧКА ЦРКВА А.В.	236
ЕВАНГЕЛИЧКА ХРИШЋАНСКА ЦРКВА	28
РУМУНСКА ПРАВОСЛАВНА ЦРКВА	37

ЈЕРМЕНСКА КАТОЛИЧКА ЦРКВА	1
ИСЛАМСКА ВЕРСКА ЗАЈЕДИЦА	56
РЕФОРМАТСКА ХРИШЋАНСКА ЦРКВА	25
ЕВАНГЕЛИЧКА МЕТОДИСТИЧКА ЦРКВА	9
ХРИШЋАНСКА БАПТИСТИЧКА ЦРКВА	1
САВЕЗ БАПТИСТИЧКИХ ЦРКАВА	2
ХРИШЋАНСКА АДВЕНТИСТИЧКА ЦРКВА	2
ХРИШЋАН. НАЗАРЕНСКА ЗАЈЕДН.	1
ЦРКВА БОЖЈА	1
ФИЗИЧКА ЛИЦА И ДРУГА ПРАВНА ЛИЦА	19
укупно: сви захтеви	3.049

Цркве и верске заједнице поднеле су укупно 3.049 захтева, којима траже враћање 82.197 ха земљишта, од чега 47.451 ха пољопривредног земљишта, 33.867 ха шума и шумског земљишта и 880 ха грађевинског земљишта. Кад су у питању објекти, укупно се потражује 699 пословних објеката, чија процењена површина износи 233.269 м² и 1205 стамбених објеката, чија процењена површина износи 149.123 м². Поред тога, потражује се и 249 гробаља, у 161 захтеву матичне књиге, те 5 уметничких слика.

Српска православна црква поднела је 1.602 захтева којима тражи враћање 73.150 ха земљишта, од чега 38.988 ха пољопривредног земљишта, 33.799 ха шума и шумског земљишта и 363 ха грађевинског земљишта. Тражи и 451 пословни објекат, процењене укупне површине од 135.558 м², 696 стамбених објеката, укупне процењене површине од 55.816 м², 83 гробаља, у 83 захтева матичне књиге и 2 уметничке слике.

Римокатоличка црква у поступку реституције тражи враћање 3.998 ха земљишта, од чега 3.956 ха пољопривредног земљишта и 42 ха грађевинског земљишта, 81 пословни објекат укупне процењене површине од 49.400 м² и 167 стамбених објеката, укупне површине од 64.461 м². РКЦ потражује и 37 гробаља, 3 уметничке слике и у 73 захтева матичне књиге.

Јеврејска заједница тражи у поступку реституције повраћај 199 ха земљишта, од чега 182 ха пољопривредног земљишта и 17 ха грађевинског земљишта, 63 пословна објекта,

укупне површине од 16.036 м² и 205 стамбених објеката, укупне површине од 18.260 м². Тражи и 59 гробаља.

Исламска заједница поднела је 56 захтева за реституцију имовине, у којима се тражи враћање 51 ха земљишта, од чега 30 ха пољопривредног земљишта, 3 ха шума и шумског земљишта и 18 ха грађевинског земљишта. Траже се и 33 пословна и 5 стамбених објеката, укупне процењене површине од 9.900 м², односно 400 м². Тражи и 18 гробаља. Истоветну имовину у поступку реституције траже два субјекта: Исламска заједница Србије, са седиштем у Београду, и Исламска заједница у Србији са седиштем у Новом Пазару.

Словачка евангеличка црква а.в. у Републици Србији у поступку реституције тражи да јој се врати 2.075 ха земљишта, од чега 1.802 ха пољопривредног земљишта, 65 ха шума и шумског земљишта, 208 ха грађевинског земљишта. Тражи и 39 пословних објеката, чија је укупна површина 10.151 м² и 64 стамбена објекта, укупне површине 5.176 м², као и 17 гробаља. СЕЦ има 236 захтева, од чега се 41 односи на Немачки сениорат.

Евангеличка хришћанска црква а.в. у Републици Србији као правни следбеник бивше Немачке евангеличко-хришћанске цркве а.в. у Краљевини Југославији тражи враћање 358 ха пољопривредног земљишта и 1 ха грађевинског земљишта, 21 пословни објекат, укупне процењене површине од 6.300 м² и 32 стамбена објекта, укупне процењене површине од 2.560 м². Тражи и 23 гробља.

Реформатска хришћанска црква у Републици Србији тражи 420 ха земљишта, од чега 419 ха пољопривредног земљишта и 1 ха грађевинског земљишта, 2 стамбена објекта, површине од 160 м² и 5 пословних објеката, укупне површине 400 м². У два захтева траже се и матичне књиге.

Румунска православна црква тражи повраћај 1.136 ха земљишта, све пољопривредно, те 3 пословна објекта, укупне површине 672 м² и 6 стамбених објеката, укупне површине 420 м². Тражи и 2 гробља и у два захтева матичне књиге.

Евангеличка методистичка црква тражи повраћај 0,31 ха грађевинског земљишта, 1 пословни објекат, укупне површине 300 м² и 8 стамбених објеката, укупне површине 670 м².

Грkokатоличка црква у РС у поступку реституције тражи 766 ха земљишта, од чега 537 ха пољопривредног земљишта и 229 ха грађевинског земљишта. Тражи и 6 пословних објеката, укупне површине 1.532 м² и 11 стамбених објеката, укупне површине од 880 м², као и 10 гробаља а у једном захтеву и матичне књиге.

Хришћанска адвентистичка црква у поступку реституције тражи враћање 2 зграде, пословни и стамбени објекат укупне површине 3.096 м², као и грађевинско земљиште у Београду.

Савез баптистичких цркава је поднео 2 захтева за реституцију имовине. У једном, у којем постоји само захтев, траже се 3 куће (једна у Фекетићу, једна у Ловћенцу и једна у Црвенки), а у другом се тражи стамбена зграда у Н. Саду, али се ради о експропријацији (акт из 1967. године). Дакле, траже се 4 стамбена објекта, укупне површине од 320 м².

Хришћанска баптистичка црква је поднела један захтев за реституцију имовине, у којем тражи два локала, трособни стан и грађевинско земљиште у Београду у Булевару краља Александра 264.

Хришћанска назаренска заједница је поднела један захтев за реституцију имовине, у којем тражи молитвени дом у Новом Саду.

Црква божја је поднела један захтев за реституцију имовине, а који се односи на грађевинско земљиште у Сремској Митровици.

Агенција за реституцију је основана 1. марта 2012. године на основу чл.63.ст.2. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, преузела предмете, средства за рад, архиву и запослене Дирекције за реституцију. Влада Републике Србије је 2. августа 2012. године донела Уредбу којом је основана Канцеларија за сарадњу са црквама и верским заједницама у чији делокруг спада поред вршења стручних послова који се односе на

афирмацију и развој слободе вероисповедања, сарадња државе са црквама и верским заједницама, унапређење њиховог положаја помоћ у заштити верских компонената у културном и етничком идентитету, и заштита црквеног културног наслеђа и пружање помоћи у заштити правног и друштвеног положаја црква и верских заједница. Народна скупштина Републике Србије је донела 26. априла 2014. године Закон о министарствима¹²⁴, у складу са којим је Канцеларија за сарадњу са црквама и верским радом престала са радом, а послови из њене надлежности пренети су Управи за сарадњу са црквама и верским заједницама Министарства правде.

Од 3.049 поднетих захтева решено је 788, што чини 26 % од укупно поднетих захтева. Од 509 донетих решења, позитивних је 485, од којих је 109 делимичних решења. Донета су и 24 негативна решења због неиспуњености услова. На донете одлуке уложена је 171 тужба Управном суду, који је одлучио да је 94 % одлука Дирекције за Реституцију правилно и на закону засновано, што указује на ефикасност, стручност и законитост у раду Дирекције.¹²⁵

До 31. октобра 2014. године је, решењима Агенције за реституцију, црквама и верским заједницама враћено 45.375 ха 16 а 30 м² земљишта, од чега:

- 17.766 ха 33 а 11 м² пољопривредног земљишта;
- 27.530 ха 83 а 67 м² шума и шумског земљишта;
- 77ха 99 а 52 м² грађевинског земљишта.

Враћено је и 80.836 м² објеката, од чега:

- 11.970 м² стамбених објеката;
- 64.273 м² пословних објеката;;
- 4.593 м² комбинованих стамбено-пословних објеката.

Поред поменутих непокретности, у поступку реституције враћена је и слика „Портрет Михајла Пупина“, аутора Уроша Предића.

¹²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 44/2014.

¹²⁵ Статистички подаци узети са сајта <http://www.restitucija.gov.rs/direkcija-za-restituciju.php>

Само у току 2014. године Агенција је црквама и верским заједницама вратила 6.623 ха 79 а 22 м² земљишта, од чега:

- 4.078 ха 40 а 67 м² пољопривредног земљишта;
- 2.545 ха 34 а 21 м² шума и шумског земљишта;
- 4 а 34 м² грађевинског земљишта.

Враћен је и стан од 16 м².

У погледу реституције матичних књига Влада Републике Србије је донела закључак којим је прописано да ће Влада закључити посебне уговоре са црквама и верским заједницама о враћању матичних књига „узетих на преписивање“.

У поступку реституције црквама и верским заједницама, највише је враћено шума и шумског земљишта – 68.49 %, пољопривредног земљишта – 21.13 %, а грађевинског земљишта – око 7 % од укупно траженог. Што се тиче објеката, пословних просторија и објеката је враћено – преко 20 %, а стамбених – око 6 %. Када је реч о земљишту, враћено је укупно преко 40 % у односу на тражено, а када је реч о објектима, враћено је 16.31 % у односу на тражено. У свим овим случајевима реч је о натуралној реституцији.¹²⁶

Исламској верској заједници, Евангеличкој методистичкој цркви, Хришћанској баптистичкој цркви, Савезу баптистичких цркава, Хришћанској назаренској заједници и Цркви божјој до 1.3.2012. године. није враћана имовина.

Исламској верској заједници (ИВЗ) није враћана имовина из разлога што су обе садашње исламске заједнице поднеле захтеве за враћање идентичне имовине, у својству правних следбеника ИВЗ Југославије (како они тврде) која је као једна јединствена заједница постојала у Краљевини, а и у послератној Југославији. С обзиром да постоје два старешинства исламске заједнице која себе сматрају правним следбеником Исламске верске заједнице Краљевине Југославије, односно ФНРЈ, која је имала седиште у Београду и на чијем челу је био реис-ул-улема, такође са седиштем у Београду, којој је правни

¹²⁶ Статистички подаци узети са сајта <http://www.restitucija.gov.rs/direkcija-za-restituciju.php>

субјетивитет признат још Законом о исламској верској заједници Краљевине Југославије из 1930. године, основно је питање која од ове две заједнице је њен правни следбеник.¹²⁷

У поступку реституције, црквама и верским заједницама је враћено преко 50% одузете имовине, тако да реституција имовине црквама и верским заједницама представља једну од најуспешнијих у Европи по проценту враћене имовине. Оно што је највећи успех, и већи од самог постотка враћања, јесте да приликом овог процеса није било дискриминација и повреде начела једнакости свих цркава и верских заједница.

Највише имовине јесте враћено Српској православној цркви, преко 90 % од укупне враћене, али не због њеног повлашћивања него због чињенице, која се може видети из анализе поднетих захтева, да је њој највише и одузимано. У закључној констатацији Дирекције за реституцију наводи се још и да укупну до сада враћену имовину чине шуме, јер је њихово враћање било најлакше јер су од самог одузимања у државној својини и нису мењале власнике, а Српска православна црква потражује 99 % тих шума. Што се тиче пољопривредног земљишта, манастири Српке православне цркве, за разлику од осталих цркава и верских заједница, потражују огромне комплексе пољопривредног земљишта који су на једном месту. У закључку се још наводи и да је одузета имовина осталих цркава и верских заједница углавном била у градским подручјима, за разлику од Српске православне цркве чија је имовина била углавном ван градског подручја, што је отежало повраћај због промене власника.¹²⁸

Оно што јесте мрља на успеху ове реституције свакако јесте то што Исламској верској заједници још увек ништа није враћено. У Канцеларији за веру су истицали да је проблем тај што није дефинисано ко је правни наследник, а приликом подношења захтева за регистрацију у складу са Законом о црквама и верским заједницама појавиле су се две исламске заједнице. Упркос нерешеним питањима унутар саме Исламске заједнице, Република Србија мора, уместо пасивног посматрача, заузети једну активну улогу која ће помоћи да се реши питање враћања одузете имовине Исламској верској заједници.

¹²⁷ <http://www.restitucija.gov.rs/direkcija-za-restituciju.php>

¹²⁸ <http://www.restitucija.gov.rs/direkcija-za-restituciju.php>

Још један од проблема јесте и враћање имовине црквама и верским заједницама на Косову и Метохији. Према подацима Српске православне цркве и Епархије рашко-призренске, на Косову и Метохији црквама и манастирима је одузето, на основу аграрне реформе и национализације 5.255 хектара њива, ливада, шума и другог земљишта. Дирекција је донела бројна позитивна решења, међутим она још увек нису спроведена у пракси.

3.3. Упоредно-правни решења враћања имовине црквама и верским заједницама

Већина постсоцијалистичких земаља, изузев Румуније и Србије, је јединственим законом уредила сва питања везана за враћање имовине.

Тако, **Закон о денационализацији Републике Македоније**¹²⁹ прописује да се враћа имовина, односно даје се накнада за имовину физичким лицима и верским храмовима, манастирима и вакуфима одузетим после 2. августа 1944. године (чл.2). Под верским храмом, овим законом, сматра се хришћанска црква и молитвени дом, исламска џамија и јеврејска синагога, а верски вакуф је неутуђива имовина намењена за религиозне и хумане циљеве (чл. 3).

Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу Републике Црне Горе¹³⁰ прописује да ће се услови, начин и поступак повраћаја одузетих имовинских права верским заједницама уредити посебним законом (чл. 8). Цркве и верске заједнице могу поднети пријаву ради евидентирања имовине која им је на територији Републике Црне Горе одузета у корист општенародне, државне, друштвене или задружне својине без правичне накнаде, међутим, оне не представљају захтев за остваривање права на враћање одузете имовине или обештећење. Ове пријаве су заједно са доказима о идентификацији бивших власника и подношене Министарству финансија Републике Црне Горе. Према

¹²⁹ „Службени весник Републике Македоније“, бр. 43/2000 од 30 маја 2000. године.

¹³⁰ „Службени лист РЦГ“, бр. 21/04 од 31.03.2004, 49/07 од 10.08.2007, 60/07 од 09.10.2007. и „Службени лист Црне Горе“, бр. 12/07 од 14.12.2007.

неким подацима, готово трећину територије Црне Горе, пре Другог светског рата, чинили су црквени поседи. Манастирски поседи били су величине и до 800.000 квадрата. Комунистичка власт је 1946. године православним црквама и манастирима одузела око 3.500 хектара земљишта и бројне зграде.¹³¹

Учињен је мали корак ка реституцији црквене имовине половином 2010. године сачињавањем Нацрта закона о враћању имовине црквама и верским заједницама, међутим, овај закон није усвојен. Овде је поступак повраћаја црквама и верским заједницама у Црној Гори стао, јер закон којим се регулише реституција црквене имовине још увек није донет, чиме су оне дискриминисане у односу на остала правна и физичка лица.

Законом о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине Републике Хрватске¹³² признато је право на враћање одузете имовине црквама и верским заједницама, обухватајући их кроз категорију правних лица, којима се ово право јемчи у члану 12. Међутим, враћање имовине Католичкој цркви уређено је посебним Законом о потврђивању уговора између Свете Столице и Републике Хрватске о господарским питањима који је донет 1998. године Република Хрватске се обавезује Католичкој цркви да врати имовину која јој је одузета за време југословенске комунистичке владавине, односно одговарајућу замену за део добара који није могуће вратити, или исплатити накнаду правним особама Католичке цркве за имовину која неће бити враћена.

Закон о денационализацији Републике Словеније¹³³ прописује право на повраћај имовине црквама и другим верским заједницама, њиховим установама, односно редовима који у време ступања на снагу овог закона делују на територији Републике Словеније.

Румунија је, уз Србију, једина земља која је посебним прописом уредила враћање црквене имовине. Румунски сенат је 6. Јуна 2002 године усвојио специјалну законску

¹³¹ <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:492887-CG-Imovinu-vracaju-ali-ne-i-crkvi>

¹³² „Народне новине“, бр. 92/96, 92/99, 80/02 и 81/02, Одлука УСРХ, бр. У-И-673/1996, у „Народне Новине“, бр. 39/99, 42/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01 и 118/01.+

¹³³ „Урадни лист РС“, бр.27/91.

Уредбу о повраћају имовине која је припадала православној, католичкој и другим црквама у Румунији, а коју је комунистички режим конфисковао у периоду 1945-1989. године.¹³⁴

4. Формална правна средства пре законског регулисања денационализације

Поводом све учесталијих захтева бивших власника или њихових правних следбеника да им се њихове национализоване најамне зграде и пословне просторије укидањем решења о национализацији врате у својину, надлежни органи су различито поступали, а последица овога су биле честе повреде закона, неуједначена пракса и неостваривање права и интереса грађана.¹³⁵ У југословенском законодавству су постојала формално два правна средства којима је било могуће побијати правноснажне одлуке донесене у поступку примене закона о национализацији, конфискацији и др.

1) Прво формално средство јесте могућност покретања поступка за укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке, у складу са одредбом чл. 265 Закона о општем управном поступку¹³⁶, уколико је дошло до повреде материјалног закона од стране управног органа надлежног за спровођење национализације. Међутим, да би странка успела са овим захтевом услов је био да се са изменом решења сложи субјект који сада располаже непокретношћу, као и лице које је стекло нека права. Неопходно је било кумулативно испуњење три услова да би овим правним средством могло бити укинато или измењено правноснажно решење:

1. Решење мора да буде правноснажно, односно да се против њега не може изјавити жалба или покренути управни спор;

¹³⁴ <http://www.svetosavlje.org/biblioteka/zakoni/objasnjenje-uz-zakon-o-restituciji.htm>

¹³⁵ Т. Шумић, Денационализација најамних зграда и грађевинског земљишта, Билтен судске праксе Врховног суда Србије, „Службени гласник“, Београд, 1997, стр. 101.

¹³⁶ „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97.

2. Може се изјавити само због повреде материјалног закона од стране управног органа надлежног за спровођење национализације;
3. Са изменом решења мора да се сложи субјект који располаже непокретношћу у тренутку улагања захтева, као и лице које је стекло неко право на непокретностима која су предмет повраћаја.

До ступања на снагу Закона о средствима у јавној својини¹³⁷ пракса надлежних органа у оваквим случајевима је била следећа:

Код сваког поднетог захтева, надлежни управни орган се обраћао странци која, на основу тог решења располаже са непокретношћу или је стекла неко право, ради добијања њене сагласности. Та странка може бити друштвено правно лице коме је национализована непокретност предата на коришћење или скупштина општине, уколико непокретност није предата друштвеном правном лицу. Уколико добије сагласност надлежни управни орган доноси позитивно решење, а уколико не добије сагласност, обавештава подносиоца захтева да нема услова за укидање или измену правноснажног решења. Решење којим се не прихвата захтев нема снагу управног акта и против њега не може се изјавити жалба. Овакав став заузео је и Врховни суд Србије, пресуда бр. У-922/90 од 23. јануара 1991. године.¹³⁸

Ступањем на снагу **Закона о средствима у својини Републике Србије**¹³⁹ национализоване непокретности су прешле у државну својину, без обзира који субјекат их фактички користи. То значи да је било неопходно испуњење још једног услова да би решење могло бити укинато или измењено. Наиме, неопходно је пре свега добити одобрење Владе Републике Србије, јер се враћањем национализоване непокретности оне отуђују из друштвене својине.¹⁴⁰ Међутим, надлежни органи нису тако поступали. Резултат је неуједначена пракса и конфузна ситуација у првом и другом степену. Занимљива је судска пракса у овим ситуацијама. О овоме сведочи и извод из

¹³⁷ „Службени гласник РС“, бр. 53/95.

¹³⁸ Т. Шумић, Денационализација најамних зграда и грађевинског земљишта, Билтен судске праксе Врховног суда Србије, „Службени гласник“, Београд, 1997, стр. 102.

¹³⁹ „Службени гласник Републике Србије“, бр. 53/95.

¹⁴⁰ Т. Шумић, Денационализација најамних зграда и грађевинског земљишта, Билтен судске праксе Врховног суда Србије, „Службени гласник“, Београд, 1997, стр. 104.

образложења пресуде Врховног суда Србије¹⁴¹. У конкретном случају тужитељка је тражила да се измени правноснажно решење о национализацији њене непокретности које се састоје од кафанске сале, кафанске кухиње и још два одељења. Општина је својим закључком број 02-816/1 од 9. јула 1970. године дала пристанак за измену правноснажног решења. Међутим, управни органи су правилно поступили када су донели негативно решење упркос постојању сагласности, јер би измена поменутог решења била противна Закону о национализацији најамних зграда и грађевинског предузећа, јер је овим законом било предвиђено да се могу национализовати све пословне зграде, осим оних у којима сопственик врши дозвољену делатност у предметном угоститељском објекту.¹⁴²

- 2) Друго правно средство којим је било могуће побијати правноснажну пресуду донету у поступку конфискације јесте улагање захтева за заштиту законитости од стране јавног тужиоца уколико је до неправилности дошло у поступку конфискације. Овај захтев се није могао уложити против одлука тзв. Комисија за конфискацију.

Упркос постојању ових правних средстава, денационализација је била веома ретка јер је било могуће остварити само у оквиру ванредних правних лекова и уз испуњење строгих услова.

¹⁴¹ Из образложења пресуде Врховног суда Србије бр. У-102/71 од 3. фебруара 1972. године.

¹⁴² Т. Шумић, Денационализација најамних зграда и грађевинског земљишта, Билтен судске праксе Врховног суда Србије, „Службени гласник“, Београд, 1997, стр. 104.

5. Рехабилитација у Србији

5.1. Увод

Рехабилитација политичких осуђеника представља важну претпоставку за политички и морални опоравак друштва и први корак ка исправљању историјске неправде коју је ауторитарни режим Друге Југославије нанео мерама које су спровођене ради остваривања идеолошких циљева комунистичке партије. Овај корак је веома тежак и болан јер су током полувековне ауторитарне владавине и неправне државе многа лица неосновано осуђена, а пресуде на основу којих је то чињено, су биле резултат незаконитих и монтираних процеса којима је грубо кршено једно од основних људских права – право на правично суђење. Међутим, овде није био крај, јер је доношењем ових пресуда пружено оправдање и правни основ за даља поступања органа којима су вршене нове повреде људских права - право на живот, физички и психички интегритет, право на својину и др. Расветљавањем монтираних процеса, и доношењем пресуда којима се жртве политичких репресија оглашавају невиним, а пресуде којима су оне проглашене народним непријатељима и којим је конфискована њихова имовина, ништавим, раскинута је пракса кршења људских права која је дуго година постојала и након пада ауторитарног режима услед непоништавања тих „срамних“ пресуда и њихових последица.

Тешко бреме наслеђа ауторитарних режима принудило је многе земље у свету, већ у првим годинама након Другог светског рата, да се суоче са овим проблемом и ухвате у коштац са њим. То су учиниле Немачка (денацификација), Италија (дефашизација), Француска (епурацион), Холандија, Белгија и Данска, Грчка, Португалија и Шпанија су то учиниле седамдесетих година прошлог века.¹⁴³ Бивше југословенске републике су то учиниле деведесетих година прошлог века, и то заједно са доношењем реституцијских закона, док је Србија то учинила последња. Пут транзиције је изузетно тежак и на њему је

¹⁴³ Б. Милосављевић, Отварање досијеа тајних служби, Реституција и рехабилитација у Србији:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 28.

потребно савладати бројне изазове и решити комплексне захтеве правног преовладавања наслеђа ауторитарне прошлости. Подршку овим напорима пружили су, поред других међународних организација, Комисија УН за људска права, која је израдила посебну студију о праву на реституцију, компензацију и рехабилитацију жртава тешких кршења људских права и основних слобода 1990. Године, као и Савет Европе, који је усвојио Резолуцију 1096 о мерама за разградњу наслеђа бивших комунистичких тоталитарних система, која је усвојена 27. јуна 1996. године.¹⁴⁴

„Категорички императив друштава у транзицији, у које спада и Србија, јесте правно савладавање ауторитарне прошлости...реч је о савладавању зла и пустоши коју суза собом оставили претходни ауторитарни режими, у којима је право била слишкиња политике и њених моћника, у којима је уместо правне државе постојала партијска држава, уместо владавине права – владавина правом.“¹⁴⁵

5.2. Отварање досијеа тајних служби

Први корак у правном савладавању ауторитарне прошлости представља отварање досијеа тајних служби, како би се грађанима омогућио увид у њих и остварење права на истину о сопственој прошлости, али и како би се спречиле евентуалне злоупотребе података из досијеа, а све у циљу ефикасног и брзог остваривања права на рехабилитацију ових лица.

Ове тајне службе су по моделу совјетског КГБ-а формиране у свим комунистичким државама које су настале после Другог светског рата. Оне су имале неограничену моћ и биле су подређене једино партијском врху, а у име безбедности државе, оне су штитиле режим надзирањем понашања грађана. Међутим, прикупљене информације нису коришћене искључиво у сврху безбедности државе, већ и у репресивне и нелегитимне циљеве јер су многи грађани на основу њих били излагани политичким прогонима,

¹⁴⁴ Б. Милосављевић, Отварање досијеа тајних служби, Реституција и рехабилитација у Србији:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 29.

¹⁴⁵ Ј. Тркуља, Рехабилитација и реституција у Србији:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 18.

хапшењима, уценама, тортурама. Довољна је била једна реч против владајуће идеологије, па да то лице буде увучено у монтиране процесе и осуђено као народни непријатељ. Неограниченим и неоснованим упадима у приватну сферу грађана, прикупљено је на милионе страница од којих су сачињени досијеи. Број ових досијеа није познат, али након трансформације Удбе у СДБ извршена је ревизија документације, и у тадашњој Тдби и њеним републичким управама било је евидентирано укупно 2.754.93 „досијеа за лица“.¹⁴⁶

Досијеи тајних служби представљају најбогатији и најтипичнији део архива у којима су документована злодела бившег режима, али нису једина. Значајна документација, која сведочи о политичкој репресији, садржана је и у архивским фондовима других репресивних институција као што су парамилитарна тела, специјални судови, концентрациони и радноправни логори, специјални затвори, психијатријски центри.¹⁴⁷

Влада Републике Србије је 25. маја 2001. године донела Уредбу о скидању ознаке поверљивости са досијеа вођених о грађанима у Служби државне безбедности.¹⁴⁸ Само неколико дана касније, 31. маја ту Уредбу изменила, тако да гласи Уредба о стављању на увид одређених досијеа вођених о грађанима Републике Србије у Служби државне безбедности.¹⁴⁹ Према првобитној уредби, информације из досијеа престају бити државна тајна, а изменама оне остају тајна и у поседу исте службе, али су грађани могли, под надзором и условима које служба постави, право увида у њихова досијеа, без права на копију или препис.¹⁵⁰ Одлуком Уставног суда Србије ова Уредба је 2003. године стављена ван снаге. До данас ово питање није решено, па тиме ни грађани не могу сазнати какав је утицај тајна служба имала на њихове прогоне и осуде, па не могу ни покренути поступке за рехабилитацију у свим случајевима у којима је та мера оправдана.

Уместо генералног овлашћења датог у Закону о рехабилитацији, да „суд прибавља потребна документа од надлежних органа и организација ... и да су они дужни да их

¹⁴⁶ В. Димитријевић, Неки проблеми унутрашњих послова СФРЈ 1966-1970. Као одјек Брионског пленума СКЈ, Безбедност, 1/2004, стр. 109-125.

¹⁴⁷ Б. Милосављевић, Отварање досијеа тајних служби, Реституција и рехабилитација у Србији:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 28.

¹⁴⁸ „Службени гласник РС“, бр. 30/2001.

¹⁴⁹ „Службени гласник РС“, бр. 31/2001.

¹⁵⁰ Б. Милосављевић, Отварање досијеа тајних служби, Реституција и рехабилитација у Србији:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 36.

доставе“, које јесте неутралније, требало је све репресивне установе и њихове архиве навести у закону,¹⁵¹ чиме би се избегле бројне тешкоће у утврђивању ових установа, јер су многе од њих биле привремене или специјалне, и лоцирању њихове архивске грађе.¹⁵²

Следећи корак ка савладавању ауторитарне прошлости јесте рехабилитација политичких осуђеника и кажњеника.

У правној теорији разликују се два вида правне рехабилитације политичких осуђеника.

Правна рехабилитација у ширем смислу означава поступак којим се поред доношења акта којим се поништавају пресуде којима су политички осуђеници оглашени кривим, и ова лица сматрају неосуђиваним, већ и спровођење мера ублажавања последица осуђености, повраћај одузете имовине, обештећење за жртава за нарушено здравље, претрпљене физичке и страх, за прекинуту каријеру, признавање временаведеног у затвору као радни стаж и др.¹⁵³

Правна рехабилитација у ужем смислу означава само поступак у коме се поништавају пресуде којима су политички осуђеници оглашени кривим, чиме им се пружа само морална сатисфакција.

„Међутим, рехабилитација нема само правну димензију, већ она дубоко сеже у све сфере нашег живота. Зато разлози њене примене не леже само у поштовању начела правне државе и владавине права, већ је њен *ratio* и у потврђивању социолошко-културног, историјског и моралног сазревања једног народа.“¹⁵⁴

Право на рехабилитацију има, пре свега свој основ у Уставу Републике Србије из 2006. године, који је у свом чл. 35. прописао да „ Ко је без основа или незаконито лишен слободе, притворен или осуђен за кажњиво дело има право на рехабилитацију, накнаду штете од Републике Србије и друга права утврђена законом.“ Утврђује се и право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му је незаконитим или неправилним

¹⁵¹ То је учињено у руском Закону о рехабилитацији жртава политичке репресије из 1991. Године.

¹⁵² Б. Милосављевић, Отварање досијеа тајних служби, Реституција и рехабилитација у Србији:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 30.

¹⁵³ В. Водинелић, Правна рехабилитација жртава политичке репресије, Херетикус, Београд, 2/2004, стр. 8

¹⁵⁴ С. М. Мићовић, Значај рехабилитације, Рехабилитација и реституција:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 121.

радом проузроковао државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе.

Народна скупштина Србије донела је 17. априла 2006. године **Закон о рехабилитацији**¹⁵⁵ којим је регулисана рехабилитација лица која су без судске или административне одлуке или судском или административном одлуком лишена, из политичких или идеолошких разлога, живота, слободе или неких других права од 6. априла 1941. године до дана ступања на снагу овог закона, а имала су пребивалиште на територији Републике Србије. Овај закон није пратило доношење нужних реституцијских закона и прописа, тако да је њиме извршена рехабилитација у ужем смислу и пружена само морална сатисфакција, али и то је био значајан корак. Након вишедеценијске неправде и боли, којима су били изложени политички осуђеници и њихове породице, овај закон је пружио велику наду да ће напослету доћи крај, а и сама морална рехабилитација је била од великог значаја, јер су годинама неоправдано носили жиг и тешко бреме „народних непријатеља“.

5.3. Анализа законског прописа

Захтев за рехабилитацију може поднети свако заинтересовано физичко или правно лице, а не само политички осуђеници или њихови правни следбеници. Право на подношење захтева не застарева. Захтев се подноси вишем суду према пребивалишту, односно седишту подносиоца захтева или месту где је извршен прогон или неправда.

Виши суд одлучује о захтеву по правилима ванпарничног поступка. Уз захтев је неопходно поднети податке лица чија се рехабилитација захтева и доказе о оправданости захтева. Добро решење закона је што уколико подносилац није у могућности да поднесе ове доказе, довољно је да само опише прогон или насиље са подацима, на основу којих надлежни органи могу извршити ближу идентификацију жртве и догађаја. Надлежни органи и организације су дужне да на захтев суда доставе сва потребна документа и податке у року од 60 дана.

¹⁵⁵ „Службени гласник РС“, бр. 33/2006.

Уколико суд усвоји захтев за рехабилитацију, доноси решење којим утврђује да је одлука којом је рехабилитовано лице осуђено, ништава од тренутка њеног доношења и да су ништаве све њене правне последице, укључујући и казну конфискације имовине, а рехабилитовано лице се сматра неосуђиваним. Уколико судска или административна одлука није ни била донешена, суд у решењу, којим усваја захтев, утврђује да је рехабилитовано лице било жртва прогона и насиља из политичких или идеолошких разлога. Министарство надлежно за правосуђе по службеној дужности објављује имена и податке о рехабилитованим лицима у „Службеном гласнику Републике Србије“, сваког месеца.

Врховни суд Србије се у примени Закона о рехабилитацији изјаснио да „Окружни суд Републике Србије није стварно надлежан да одлучује о рехабилитацији лица које је у време учињене неправде имало пребивалиште ван територије Републике Србије или ако је одлуку донео суд или фактичку неправду извршио државни орган са територија бивших југословенских република“.¹⁵⁶

Питања повраћаја одузете имовине и накнаде штете закон не регулише, већ оставља посебним законима, што га чини непотпуним. Закон о повраћају одузете имовине донет је пет година касније, а ако се још узме у обзир и чињеница да је прописао да се штета и измакла добит неће надокнађивати, са ове дистанце, слободно се може закључити, да истинске рехабилитације ових лица и није било.

Закон о рехабилитацији из 2006. године је један од најлошијих закона које је Народна скупштина донела и у правно-техничком смислу из следећих разлога:

- Као што је поменуто, овим Законом је уређена само правна рехабилитација у ужем смислу. Он не помиње накнаду материјалне ни нематеријалне штете и рехабилитованих али и чланова њихових породица;
- По њему, рехабилитује се и за лишење живота, слободе и других права до којих је дошло у време рата почев од 6. априла 1945. године, што је апсурдно, јер тада није постојала функционална власт домаће државе;

¹⁵⁶ Решење Врховног суда Србије, Рев. 1/06 од 23. новембра 2006. године.

- Закон није дефинисао државну припадност органа од чијих одлука се може рехабилитовати, чиме је отежан рад судова ;
- Закон није одредио врсту поступка по коме суд поступа по захтевима за рехабилитацију, тако да је остojала правна празнина. На Општој седници Врховног суда Србије одржаној 17. маја 2006. године усвојен је начелни правни став да о захтевима за рехабилитацију, окружни суд (тадашњи, а данас виши) одлучује сходно правилима ванпарничног поступка.
- Рехабилитација се може захтевати не само за период ауторитарне власти, него и због пресуда донетих до ступања на снагу овог закона;
- Могу се рехабилитовати само жртве које су имале пребивалиште на територији Републике Србије, упркос чињеници да место пребивалишта у некадашњој Другој Југославији, није имало никакав значај, чиме се врши дискриминација жртава и онемогућавање остваривања права оних који су, примера ради, осуђени у некој од бивших југословенских република, а који су се затим вратили у Србију, у којој су наступиле правне последице политичко-идеолошког прогона.
- Захтев за рехабилитацију може поднети свако заинтересовано физичко или правно лице, што значи и мимо, односно против воље жртве што је апсурдно и противи се самој рехабилитацији као правној установи, која представља право, а не нешто што им може бити наметнуто. А објављивањем имена жртава и података крши се и право на приватност и право на заштиту података личности ;

Закон није одредио ни да ли је поступак једностраначки или двостраначки, тако да је ову правну празнину решило грађанско одељење Врховног суда Србије усвајањем правног става на седници од 13. јуна 2006. године, који гласи: „Поступак по Закону о рехабилитацији је једностраначки. Изузетно првостепени суд може признати својство учесника у поступку физичком или правном лицу, који имају правни интерес да учествују у поступку“.

Главни недостатак овог закона јесте што кључни појмови и категорије нису прецизно дефинисани, што оставља простора за разна тумачења и политичке и друге утицаје. Уместо правде, Закон је донео неизвесност и нове правне несигурности.¹⁵⁷

5.4. Анализа Закона о рехабилитацији из 2011. године

Суочен са оваквим недостацима, законодавац је неминовно морао да приступи изменама, што је и учињено 5. децембра 2011. године када је донет нови **Закон и рехабилитацији**¹⁵⁸, који је ступио на снагу 15. децембра 2011. године, и он представља знатно боље решење, и у правном и у техничком смислу. Њиме су отклоњени и крупни недостаци учињени Законом из 2006. године, појмови су прецизно регулисани и није било правних празнина које су могле различито да буду тумачене.

Закон из 2011. године регулише рехабилитацију, и њене правне последице, лица која су из политичких, верских, националних или идолошких разлога, лишена живота, слободе или других права до дана ступања на снагу овог закона:

1. на територији Републике Србије без судске или административне одлуке;
2. изван територије Републике Србије без судске или административне одлуке војних и других југословенских органа, ако су имала или имају пребивалиште на територији Републике Србије или држављанство Републике Србије;
3. судском или административном одлуком органа Републике Србије;
4. судском или административном одлуком војних и других југословенских органа, ако су имала или имају пребивалиште на територији Републике Србије или држављанство Републике Србије.

¹⁵⁷ Ј. Трукуља, Рехабилитација и реституција у Србији:Зборник радова са округлог стола, Херетикус, Београд, 2/2004, стр. 22.

¹⁵⁸ „Службени гласник РС“, бр. 92/2011.

Овим је отклоњен недостатак из претходног закона и омогућена је рехабилитација и лица која су осуђена из верских и националних разлога и која нису имала пребивалиште на територији Републике Србије.

Закон је и прецизно појмовно одредио рехабилитацију као утврђивање ништавости, односно непуноважности аката и радњи којима су горе наведена лица лишена живота, слободе или других права из политичких, верских, националних или идеолошких разлога. Правне последице рехабилитације за рехабилитовано лице и за друга лица одређена овим законом су мере уклањања и ублажавања последица ништавих, односно непуноважних аката и радњи и обухватају право на: посебан пензијски стаж, месечну новчану накнаду, здравствену заштиту и друга права из здравственог осигурања, право на враћање конфисковане имовине, односно обештећење за ту имовину, право на обештећење за материјалну и нематеријалну штету.

Међутим, закон одређује и да право на рехабилитацију немају лица која су за време трајања Другог светског рата на територији Србије лишена живота у оружаним сукобима као припадници окупационих оружаних снага и квислиншких формација. Право на рехабилитацију немају ни лица која су одлуком војног суда или другог органа под контролом Националног комитета ослобођења Југославије проглашена за ратне злочинце, односно лица која су судови и други органи Демократске Федеративне Југославије и Федеративне Народне Републике Југославије, као и Државна комисија за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача током Другог светског рата прогласили да су ратни злочинци, односно учесници у ратним злочинима.

5.4.1. Врсте рехабилитације

Закон одређује две врсте рехабилитације – судску и правну.

Судска рехабилитација постоји када суд својим одлуком рехабилитује лице.

Законска рехабилитација постоји када су испуњени услови, одређени Законом о рехабилитацији, за рехабилитацију одређеног лица, и у том случају суд доноси одлуку

којом се само утврђује да је лице рехабилитовано по сили закона. По сили закона рехабилитују се :

- лица чија су права и слободе повређена до дана ступања на снагу овог закона, без судске или административне одлуке;
- лица чија су права и слободе повређена до дана ступања на снагу овог закона, а која су судском или административном одлуком кажњена:
 1. за дело које у време извршења радње није било законом одређено као кажњиво дело или казном која у време извршења дела није прописана;
 2. за кривично дело непријатељске пропаганде злонамерним и неистинитим приказивањем друштвенополитичких прилика у земљи из чл. 118. ст. 1. Кривичног законика¹⁵⁹;
 3. за кривична дела из Закона о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене шпекулације и привредне саботаже¹⁶⁰;
 4. за кривично дело из Закона о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене шпекулације и привредне саботаже када је против власника предузећа (радње), одговорне управе, правног лица, органа или пуномоћника правног лица који су управљали предузећем или имањем у својини правног лица, повређена претпоставка невиности;
 5. за кривично дело из чл.2 Закона о забрани изазивања националне, расне и верске мржње и раздора¹⁶¹, ако је учињено само радњом писања;
 6. због бекства из установе за извршење санкција и других принудних мера у којој је извршавана санкција или друга принудна мера.

По сили закона рехабилитују се и лица која су на основу судске или административне одлуке лишена слободе под оптужбом да су се изјаснили за Резолуцију Информбироа од 8. јуна 1948. године и држана у логорима или затворима на територији Федеративне Народне Републике Југославије у периоду од 1949. до 1955. године. Информбиро је основан како би се омогућила размена искустава и координирале делатности свих комунистичких партија у свету, на његовом челу се налазио Стаљин, а сам циљ било је

¹⁵⁹ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 13/51, 30/59, 11/62, 31/62 и 37/62.

¹⁶⁰ „Службени лист ДФЈ“, бр. 26/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 56/46.

¹⁶¹ „Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 56/46.

остваривање контроле над комунистичким земљама. Резолуцијом од 28. јуна 1948. Стаљин критикује КПЈ и њено вођство оптужујући га да води политику која одступа од марксизма – лењинизма и ообрава поступак раскринкавања њихове неправилне политике.

По сили закона рехабилитују се и лица која су по принципу колективне одговорности проглашена за ратне злочинце, односно учеснике у ратним злочинима, а која нису изгубила југословенско држављанство и нису извршила или учествовала у извршењу ратних злочина.

По сили закона рехабилитују се и лица којима је Указом Председништва Президијума Народне скупштине Федеративне Народне Републике Југославије¹⁶² У. број 392 од 8. Марта 1947. године укинута држављанство и конфискована целокупна имовина. Овим је омогућана законска рехабилитација чланова породице Карађорђевић, којима је Наведеним Указом дузето држављанство и конфискована целокупна имовина. Међутим, пре овог закона донет је Закон о укидању Указа о одузимању држављанства и имовине породице Карађорђевић¹⁶³.

Ра разлику од претходног закона, Закон из 2011. године, врло прецизно идентификује и лица која имају право на рехабилитацију, и органе од чијих одлука се може тражити рехабилитација, чиме се олакшава и убрзава поступак остваривања права неосновано осуђених и кажњених.

5.4.2. Подношење захтева

Поступак рехабилитације се покреће захтевом који могу поднети:

1. лица која су неосновано осуђена и кажњена;
2. у случају њихове смрти, њихов супружник, ванбрачни партнер, деца, сродници у првој иницији без ограничења, браћа и сестре, остали законски наследници,

¹⁶² „Службени лист ФНРЈ“, бр. 64/47.

¹⁶³ „Службени лист СРЈ“, бр. 9/01.

- тестаментални наследници и правно лице чији је то лице био члан, односно оснивач;
3. правно лице чији је циљ заштита слободe и права човека и грађанина, али је неопходан својеручно потписан и од надлежног органа оверени пристанак лица, а у случају његове смрти, пристанак лица која имају право на подношење захтева;
 4. јавни тужилац у случају нарочити тешке повреде начела правне државе и општеприхваћених стандарда људских слобода и права;
 5. деца ових лица која су за време трајања повреде права и слободe родитеља, рођена у установама за извршење санкција, односно која су у тим установама са њима провела део времена или су за то време расла без родитљског старања једног, другог или оба родитеља.

Овим решењем је исправљен недостатак претходног закона који је омогућавао свим заинтересованим физичким и правним лицима да поднесу захтев без добијања сагласности, чиме су вршене нове неправде према овим лицима.

Новина је и решење о коме физичко или правно лице чији циљ није остваривање добити у поступку рехабилитације, односно жели само рехабилитацију у ужем смислу, без рехабилитационог обештећења и других права, може му се одобрити бесплатна правна помоћ. У поступку доминира истражно начело, односно суд прибавља доказе и податке од надлежних органа и организација, који су дужни да му их доставе у року од 60 дана од пријема захтева, а може самостално истраживати и чињенице које странка није изнела.

Међутим, важећи закон одређује рок од пет година од ступања на снагу закона, тако да је захтев за рехабилитацију могуће поднети до 15. децембра 2016. године.

О захтеву одлучује судија појединац Вишег суда, по правилима ванпарничног поступка, решењем којим утврђује да је извршена повреда права, односно да је одлука која је била донета против рехабилитованог лица ништава, као и све њене последице, лице се сматра неосуђиваним, а време трајања извршења казне сматра се неоправданим лишењем слободe. Против решења је дозвољена жалба у року од 30 дана, која се подноси надлежном апелационом суду, који одлучује у већу састављеном од троје судија

Суд може, на захтев подносиоца захтева за рехабилитацију, пре покретања и у току поступка рехабилитације одредити привремене мере обезбеђења под условом да прописаним законом којим се уређује обезбеђење и извршење. Овим се спречава евентуална злоупотреба и незаконита поступања од стране државних органа, органа локалне самоуправе и трећих лица, која су у поседу непокретности која му је одузета.

Министарство објављује имена и податке рехабилитованих лица у „Службеном гласнику Републике Србије“, најмање једном у три месеца.

5.4.3. Права рехабилитованих лица и чланова њихове породице

Рехабилитована лица имају право на посебан пензијски стаж, односно време лишења слободe се признаје као посебни пензијски стаж у двоструком трајању, а време незапослености по престанку лишења слободe му се признаје као посебан пензијски стаж у ефективном трајању, а најдуже две године, ако је назапосленост наступила због повреда права и слобода. Рехабилитовано лице коме је признат посебан пензијски стаж у трајању од најмање осам година има право на месечну новчану накнаду, у висини од 50% од просечне месечне плате у Републици Србији у претходној години, а обрачун, усклађивање и исплату врши Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању.

Рехабилитовано лице има право и на здравствену заштиту и друга права из здравственог осигурања, у складу са Законом о здравственом осигурању, али под условом да није здравствено осигурано по другом основу.

Средства за посебан пензијски стаж и здравствену заштиту и здравствено осигурање се обезбеђују у буџету Републике Србије.

Закон о рехабилитацији предвиђа и право рехабилитационих лица на повраћај конфисковане имовине, у складу са Законом о враћању одузете имовине и обештећењу.

Без одлуке о рехабилитацији није могуће остварење права по основу Закона о повраћају одузете имовин и обештећењу, за лица чија је имовина конфискована после 9. марта 1945. године, односно рехабилитација лица чија је имовина конфискована представља претходно правно питање које се мора правноснажно окончати пре одлучивања по захтеву за повраћај одузете имовине. Уколико поступак рехабилитације још није правноснажно окончан, довољно је, уз захтев за повраћај одузете имовине, поднети примерак захтева за рехабилитацију са пријемним печатом суда, што ће довести до истовременог и покретања и прекидања поступка пред управним органом, који ће миривати до доношења одлуке којом се мериторно одлучује о захтеву за рехабилитацију, чиме се спречило пропуштање рокова.

Највеће признање овом Закону, ипак треба одати због права на рехабилитационо обештећење, које прописује за рехабилитована лица, што није никаква новина ако се узму у обзир општа правила о рехабилитацији неосновано осуђених и кажњених лица, али јесте похвално, ако се узме у обзир број лица која су потенцијални корисници овог права, економско стање у земљи, а пре свега подударње са огромном финансијском обавезом државе на повраћај, односно обештећење бивших власника од којих је имовина одузета мерама подржављења.

Право на рехабилитационо обештећење представља право рехабилитованих лица на обештећење за материјалну штету насталу због повреда права и слобода, у складу са Законом о облигационим односима. У материјалну штету улазе и наплаћене новчане казне и трошкови поступка. Поред материјалне штете, рехабилитовано лице, има право и на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због лишења слободе. Право на накнаду нематеријалне штете због смрти рехабилитованог лица имају и његов брачни друг, деца и родитељи, браћа и сестре и ванбрачни партнер, под условом да је између њих и умрлог рехабилитованог лица постојалатрајнија заједница живота.

Захтев за рехабилитационо обештећење се подноси на основу решења којим је усвојен захтев за рехабилитацију, а о њему одлучује Комисија за рехабилитационо обештећење. Уколико захтев не буде усвојен или Комисије не одлучи у року од 90 дана, подносиоци захтева имају право на тужбу за накнаду штете код надлежног суда, у року од годину дана од достављања одлуке, односно истека рока.

У Закону није прописан рок у коме може да се поднесе рехабилитациони захтев, па се поставља питање да ли ово право имају лица која су рехабилитована Законом о рехабилитацији из 2006. године? Одговор би требао бити да свакако имају.

5.4.4. Комисија за рехабилитационо обештећење

Комисија за рехабилитационо обештећење је отпочела са радом у фебруару 2012. године и за годину дана поднето је 820 захтева за накнаду. Међутим ово је занемарљив број ако се узму у обзир незванични подаци, према којима постоји 50 000 политичких осуђеника и кажњеника. До новембра 2013. године, Комисија је склопила споразуме о поравнању са 122 особе, а укупно им је исплаћено 73,9 милиона динара на име рехабилитационог обештећења. Две трећине укупно исплаћене суме је отишло бившим заточеницима Голог отока. Од некадашњих заточеника Голог отока, међу живима је њих 300, од којих је 80 понело захтеве и 200 чланова њихове породице. У фази плаћања је још 127 потписаних споразума у вредности од 45 милиона динара. Накнада коју држава исплаћује износи 700 динара по дану, чиме су незадовољни у Удружењу голооточана, стога су њихови чланови породице поднели 106 тужби против државе, јер Комисија није одговорила на њихове захтеве да накнада износи 100 евра по дану, уз образложење да ову суму добијају неосновано осуђени који своја права остварују на суду.

Највећи појединачни случај је 2.044.000 динара, колико је добио један професор који је на Голом отоку провео скоро седам година, а најмању одштету, 266.000 динара добила је жена која је на овом јадранском острву провела годину дана. Накнада коју су добили представља накнаду за нематеријалну штету на име претрпљене физичке и душевне боли, страха и наружености, јер су услови којима су били изложени на Голом отоку у заточеништву били нечовечни.¹⁶⁴

На основу судских одлука по Закону о рехабилитацији, рехабилитовано је око 3000 људи. Међу најпознатијима су краљица Марија Карађорђевић, кнез Павле Карађорђевић, принц Владимир Карађорђевић, бивши председник владе Краљевине Југославије Драгиша

¹⁶⁴ <http://www.naslovi.net/2013-09-28/vecernje-novosti/rehabilitacija-drzava-platila-74-miliona/7250802>

Цветковић, председник владе у избеглиштву Слободан Јовановић, министар спољних послова Момчило Нинчић, глумица Жанка Стокић, писци Драгослав Михаиловић и Борислав Пекић. Поступак рехабилитације команданта Југословенске војске у отаџбини Драгољуба Драже Михајловића је још увек у току.

Закон о рехабилитацији има историјски значај, не само за жртве и чланове породице, већ и за државу, јер представља први корак ка савладавању ауторитарне прошлости, исправљање историјске неправде, коначно раскидање са праксом кршења људских права и тријумф права и начела правне сигурности.

Рехабилитација представља ублажавање последица неосноване осуде и казне, моралну сатисфакцију, остварење накнаде за материјалну и нематеријалну штету, социјалну рехабилитацију. Међутим, на психолошком плану, последице прогона, страха, понижења, губитка, неизвесности, немогуће је надокнадити.¹⁶⁵

6. Преглед упоредно-правних решења законског регулисања рехабилитације

6.1. Поступак рехабилитације у Републици Хрватској

У Хрватској, рехабилитација такође има свој правни основ у Уставу Хрватске из 1990. године, који у чл. 25. ст. 4. прописује да свако ко је био незаконито лишен слободе или осуђен има у складу са законом право на одштету и јавно извињење. На основу ове уставне одредбе, Сабор Хрватске донео **Закон о правима бивших политичких затвореника**¹⁶⁶, којим се уређују права из пензијског осигурања, права по основу рада и право на накнаду штете коју су услед неосноване осуде, прогона, злостављања, и друге друштвене дисквалификације претрпели.

¹⁶⁵ А. Југовић, Друштвени морал и значај рехабилитације жртава политичке репресије, Рехабилитација и реституција:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 101.

¹⁶⁶ „Народне новине“, бр. 34/95, 164/98 и 109/01.

Закон је прецизирао ко се сматра политичким затвореником у смислу овог закона, и то је хрватски држављанин који има пребивалиште на територији Републике Хрватске и који је због својих политичких уверења или политичког отпора или борбе за самосталну хрватску државу био лишен слободе у периоду од 01. децембра 1918. године до 08. октобра 1991. године. Политички затвореник је и хрватски држављанин који нема пребивалиште на територији Републике Хрватске, ако испуњава остале услове и ако је имао пребивалиште на територији Републике Хрватске најмање десет година. Овај статус надлежни орган може признати и лицима која не испуњавају услове уколико је то у интересу Републике Хрватске.

Бивши политички затвореник за период за који је био лишен слободе има право на пензијски стаж у двоструком трајању, а за време незапослености након изласка из затвора пензијски стаж у јеноструком трајању, као и остала права по основу рада.

У закону је признато право на накнаду за време проведено у затвору, а одређена је и сума, и то 54 куне за сваки дан проведен у затвору. Уколико је ово лице умрло, право на накнаду има брачни друг, што је знатно другачије решење од оног које је пружио српски Закон о рехабилитацији, јер по њему брачни друг нема ово право, међутим, он прописује и накнаду нематеријалне штете услед смрти рехабилитованог лица на коју право имају сродници одређени у закону. Уколико је рехабилитовано лице умрло, према хрватском закону, захтев за признавање ових права могу поднети и чланови његове породице. Накнада се исплаћује у годишњим оброцима у износу од 25% од укупне суме.

Може се извести закључак да је у правном - техничком смислу српски закон знатно прецизнији и да је пружио боља решења.

Сабор Хрватске је 24. септембра 1996. године усвојио и **Закон о општем опросту**¹⁶⁷ којим се даје општи опрост од кривичног прогона и поступака починиоцима кривичних дела почињених у агресији, оружаном побуни или оружаном сукобом, или који су у вези са агресијом, оружаном побуном или оружаном сукобом у Републици Хрватској, а почињена су у периоду од 17. августа 1990. до 23. августа 1996. године.

¹⁶⁷ „Народне новине“, бр. 80/96.

Опрост се односи и на извршење правоснажне пресуде изречене починиоцима ових кривичних дела. Опрост подразумева да се против учиниоца кривичних дела неће предузимати кривични прогон, а кривични посупак се неће покретати, а покренути кривични поступци се обустављају по службеој дужности, изузев за дела која имају карактер ратних злочина.

6.2.Рехабилитација у Републици Словенији

Устав Словеније из 1991. године, у чл. 26. У одељку „Људска права и основне слободе“, признаје право на накнаду штете сваком коме је у вези са вршењем службе или какве друге делатности државног органа, органа локалне самоуправе или носилаца јавних овлашћења, противправним понашањем проузрокована штета.

На основу ове одредбе донет је **Закон о поправи кривице** 1996. године, којим се уређује питање права на накнаду штете и право на пензијско и инвалидско осигурање бившим политичким затвореницима који су неоправдано осуђени, прогањани и злостављани.

Бившим политичким затвореницима, по словеначком закону, сматрају се лица која су у периоду од 15. априла 1945. године до 2. јула 1990. године на подручју Републике Словеније неправично и супротно начелу и правилима правне државе из политичких и идеолошких разлога осуђена у судском или управном поступку на казну лишења слободе, односно осуђена на смрт и смртна казна је била извршена. Словеначки закон права из овог закона признаје и лицима која су противправно лишена слободе пред судовима других република бивше Југославије, ако у моменту његовог доношења имају стално пребивалиште на територији Републике Словеније и ако су држављани Републике Словеније.

6.3.Рехабилитација у Црној Гори

Црногорски парламент је одбио да уврсти у дневни ред предлог закона о рехабилитацији политичких осуђеника и кажњеника који је предложен, а који је предвиђао рехабилитацију особа које су биле жртве политичке и идеолошке репресије од 17. априла 1941. године.

Припадници црногорског удружења „Голи оток, су више пута слали предлог за доношење закона о рехабилитацији, као и сам нацрт, али овај закон још увек није усвојен. Према неким подацима, на Голом отоку је било заточено 3390 држављана Црне Горе.

Једино што је по том питању урађено у Црној Гори, јесте доношење Декларације о осуди кршења њудских права и злоупотреба власти 1992. године, у којој се наводи „да ће се свим страдалницима обезбедити морална и правна сатисфакција, а креатори и извршитељи сносиће моралну и историјску одговорност“. Иако ова Декларација представља акт јасне и недвосмислене политичке и моралне осуде и Голог отока и других прогона политичких осуђеника, ова декларација нема правнообавезујућу снагу, тако да је неопходно доношење закона којим би се ближе уредила ова материја.

Црногорска скупштина је 2006. године прихватила Резолуцију Савета Европе о међународној осуди злочина тоталитарних комунистичких режима, и при томе се изјаснила да „жртве комунистичког једноумља које су још живе и њихове породице заслужују искрено жаљење, разумевање и признање за њихове патње“, што представља последњи помак ка исправљању ове неправде.¹⁶⁸

¹⁶⁸ <http://www.vijesti.me/vijesti/crna-gora-imala-najvise-zatocenika-na-golom-otoku-a-vlada-se-ne-bavi-njima-95125/galerija?p=5>

7. Денационализација- разлози и циљеви

Бројни су разлози за денационализацију: морални, правни, економски, социјални, политички и други. Иако се ови разлози међусобно преплићу, могуће их је изложити у неколико групација. Циљеве није потребно посебно излагати јер њих можемо извести из разлога који су довели до регулисања и спровођења денационализације.

7.1. Правни разлози

Национализација је као револуционарна мера вршена мање или више легитимним методама и унутар тадашње идеолошке државе била је оправдана.

Законима, који су комунистичком ауторитарном режиму обезбедили легитимитет одузимању приватне својине и њеном подржављењу, били су регулисани поступци, надлежни органи, правни лекове, па и накнаде за одузету имовину.

Међутим, без обзира што је одузимање приватне својине имало своју законску основу, у условима тзв. диктатуре пролетаријата и тоталитарног режима нове социјалистичке партије и није било тешко и најгрубљу самовољу, као што је одузимање приватне својине без накнаде, подићи на степен закона.¹⁶⁹

Немачки правник Г. Радбрух је у филозофској расправи о „законском неправу“ и „надзаконском праву“ која је написана 1946. године истицао је: „Тамо где настаје сукоб између правне сигурности и правде, између закона који се садржински може побијати, али је позитиван, и између праведног права које, међутим, није преточено у форму закона,

¹⁶⁹ В. Тодоровић цит. дело Денационализација у Југославији, Правни живот, Београд, 5-6/1994, ст. 340.

уистину постоји сукоб правде са самом собом, сукоб између привидне и стварне правде“.

170

Бројне процесне и материјалне грешке и неправилности су се дешавале у тој мери тадашњим управним и судским органима, марионетама новог режима, да су готово била правило. Они су брзо и без преиспитивања радили на спровођењу циљева социјалистичке партије, а мотивација и оправдање им је била борба против „народних непријатеља“, према којима није требало имати много обзира.

Пресуде које су доносили тадашњи судови нису биле резултат законито спроведеног поступка уз поштовање права окривљених. Народни судови су без доказивања, у року од свега неколико дана жигосали тим срамним именом тзв. народне непријатеље и осудили их на казну затвора и конфискацију целокупне имовине.¹⁷¹ Било је чак забележено да су у поступку тужилац, истражитељ и председник судског већа иста особа.

Било је случајева да чак нису ни биле доношене формалне одлуке о одузимању а грађани нису имали могућности да користе своје елементарно право на одбрану.

Један од основних циљева које је законодавац, мотивисан овом групом разлога, регулисањем денационализације желео постићи јесте поновно успостављање поверења у правни систем државе и издрадња система владавине права, што је могуће једино поништавањем свих „срамних“ судских пресуда и њихових правних последица.

Јер, да ли се може говорити о Србији као демократској држави у којој постоји владавина права ако почива на несрушеним темељима тоталитарне државе у којој су грубо кршена основна људска права?

Остварење денационализације је неодвојиво од општих демократских процеса и демократских вредности: правда и правичност, одговорна влада и одговорно друштво, савладавање стихије деструктивног историјског времена, противљење сваком облику

¹⁷⁰ В. Тодоровић цит. дело Денационализација у Југославији, Правни живот, Београд, 5-6/1994, ст. 341.

¹⁷¹ Ж. Јовановић, Голгота, Ниш, 2007, стр. 59.

аутократије, тоталитаризма и диктатуре, поштовање људских права, правна држава, владавина права и правна сигурност.¹⁷²

7.2. Морални разлози

Иако горе наведени, због значаја захтевају да буду издвојени у засебну групу. Власници су лишавани имовине без икаквих обзира или моралних скрупула. Није било од значаја на који начин је стечена та имовина, да ли је то било радом, поклоном, наслеђем и тд. Углавном то је била очевина и дедовина, мукотрпно зарађена имовина сељака која се деценијама преносила на генерације и поштено и постепено увећавала. Тиме су губитак и бол били умногоме већи.

Мерама подржављења имовине је грубо кршено једно од основних људских права, право на својину, међутим, кршена су и многа друга људска права: право на живот, право на неповредивост физичког и психичког интегритета, правично суђење, слободу мисли, савести и вероисповести и др.

У случају конфискација, власници одузете имовине су проглашавани „народним непријатељима“ а тај жиг носили су генерацијама сви његови потомци. Они су хапшени, са њима се свирепо поступало а често су и убијани у затворима. А њихове породице су довођене на сам руб егзистенције.¹⁷³ Породице нису само претрпеле физичку ликвидацију својих чланова, већ су претрпеле и непрестано убијање памћења да су икада постојали. Они нису имали ни право на гроб, јер се за многе осуђенике и не зна где су им посмртни остаци.¹⁷⁴

Денационализацијом се исправља велика историјска неправда коју је садашња држава дужна да исправи као правни следбеник свих њених претходница, нарочито јер је

¹⁷² А. Југовић, Реституција као вредносна прекретница у демократизацији српског друштва, Рехабилитација и реституција у Србији, Београд, 2010, стр. 295.

¹⁷³ Ж. Јовановић, Голгота, Ниш, 2007, стр. 53 и даље.

¹⁷⁴ С. М. Мићовић, Значај рехабилитације, Рехабилитација и рестиуција:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 123.

одузета земља у великом броју случајева и даље у рукама њених органа и организација, али и страних представништва.

Бројне важне историјске личности повезане са догађајима из Другог светског рата су проглашаване издајницима српског народа и прогнане уз конфискацију целокупне имовине. Одузели су им право да се о њима јавно прича, избрисали су их из уџбеника, а њихова биографија је заташкавана. Многе знамените личности су, због политичке идеологије, односно због неслагања са политиком владајућег режима, хапшене, прогнане, убијане. Међу њима су академик Слободан Јовановић, глумица Жанка Стокић, књижевник Григорије Божовић, сликар Бранко Поповић и многи други. Обесправљивањем великана наше културе, уметности, политике, одузимањем њихове слободе, Србија је изгубила и своју слобду, савест, част и достојанство.¹⁷⁵

Морална је обавеза државе да расветли монтиране процесе, поништи незаконите пресуде и тако пружи здраву основу за утврђивање историјске истине. Јер, не треба мешати историју и право и треба имати на уму да „Правник није заинтересован за исту димензију интерпретације као историчар“.¹⁷⁶ У судском поступку се одбацују сазнања добијена на начин који је противан закону, а за историчара, ако су ова сазнања тачна, могу имати високу сазнајну вредност.¹⁷⁷

Уз одговарајуће пресуде о рехабилитацији, које проглашавају пресуде којима су жртве политичке репресије проглашаване народним непријатељима ништавим а жртве сматрају неосуђиванима, денационализацијом би једино могла да се изврши права морална и правна рехабилитација, што јесте и циљ њеног спровођења.

¹⁷⁵ С. М. Мићовић, Значај рехабилитације, Рехабилитација и рестиуција:Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 123.

¹⁷⁶ Carl Joachim Friedrich, "Law and History", *Vanderbilt Law Review*, 63 (1961), str. 249. Наведено према Срђану Милошевићу, <http://pescanik.net/rehabilitacije-saradnika-fasizma/>, приступ 22. 10. 2014. године.

¹⁷⁷ <http://pescanik.net/rehabilitacije-saradnika-fasizma/>, приступ 22. 10. 2014. године.

7.3. Економски разлози

Привредни систем бивше југословенске социјалистичке државе заснован на друштвеној својини која је настала „подруштвљавањем“ приватне својине, показао је своју катастрофалну неефикасност, а тај тренд, са тек делимично измењеном својинском структуром, настављен је и у каснијим државама. Епицентар кризе социјализма је и био у лоше организованј и вођеној социјалистичкој привреди у којој је доминирала непродуктивна државна својина и нетржишни односи.¹⁷⁸ Са друге стране, приватна својина, у условима слободног тржишта, показује се као адаптивнија и продуктивнија. Успешна економија мора да почива на рашчишћеним и правно уређеним економским односима.¹⁷⁹

Денационализација је неопходан услов за приватизацију, она је у ствари, најнефикаснији облик приватизације. Денационализација и приватизација су међусобно условљени и повезани процеси. Иако приватизација више није спојива са денационализацијом јер је она увелико одмакла и већ произвела значајна правна дејства према имовини која би потенцијално могла бити денационализована, денационализација је услов праведне и успешне приватизације.

Досадашња искуства земаља бившег социјализма говоре да нема истинске приватизације без обештећења бивших власника национализоване имовине, тако да денационализација претходи или коинцидира приватизацији.¹⁸⁰ Приватизација је у земљама Источне Европе прихваћена као нужна фаза у транзицији конзервативне социјалистичке привреде у модерну тржишну капиталистичког типа. У тим земљама приватизацију је пратило и враћање имовине ранијим власницима која је схваћена као саставни део приватизације и њен нужан акцесоријум, и уједно закаснела правда за оне којима је бивша социјалистичка власт својевремено одузела имовину из разлога који се не могу сврстати у правне и објективне већ идеолошко-политичке.¹⁸¹

¹⁷⁸ В. Тодоровић цит. дело Национализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1998, стр.494.

¹⁷⁹ В. Тодоровић цит. дело Денационализација у Југославији, Правни живот, Београд, 5-6/1994, стр. 340.

¹⁸⁰ В. Тодоровић цит. дело Национализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1998, стр. 576.

¹⁸¹ В. Тодоровић, Денационализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1996, стр. 160.

Приватизација је прелазак у приватну својину ствари које су дотле биле у државној или друштвеној својини.

„Реприватизација је приватизација добара која су некад била у режиму приватне својин, а денационализација је реприватизација враћањем права својине ранијим власницима одн. њиховим правним следбеницима“.¹⁸²

Јасно је да је денационализација облик и део корените приватизације и да нужно треба да коегзистира са њом, односно да јој претходи.

Денационализацијом се исправља повреда начела неповредивости својине и поштовања људских права које гарантују и Устав¹⁸³ и Међународне конвенције, јер право на имовину спада у економска права и као таква је универзална и неповредива. Економска права су позитивног статуса што значи да држава има обавезу да обезбеди њихово несметано уживање.

Један од посредних циљева денационализације је и привлачење иностраног капитала, поготово у земљама у којима су стране инвестиције битан фактор привредног развоја (као што је и наша земља), јер без сређених имовинских односа улагање је присутно у знатно мањој мери. Рационалан инвеститор неће уложити значајна средства у развој имовине ако постоји ризик да остане без очекиване добити, али и средстава улагања. Зајмодавац неће одобрити зајам уколико је статус недефинисан или ризик превелики, а што је већи ризик већа је и камата, што одбија и другу страну.¹⁸⁴

¹⁸² Д. Хибер, Концепт и правни модел денационализације, Правни живот, Београд, 9-10/1994, стр. 819.

¹⁸³ Члан 58, Устав Републике Србије.

¹⁸⁴ Ј. Буланже, Правне карактеристике реституције, Зборник радова Рехабилитација и реституција, Београд, 2010, стр. 157.

7.4. Политички разлози

„Денационализација се у бившим земљама социјализма сматра крунским изразом дебољшевизације политичког система и једном од најочигледнијих мера дисконтинуитета између претходног социјалистичког и новог капиталистичког система. У случају непровођења денационализације, хипотека нерашчишћених имовинских односа стално би оптерећивала новоуспостављене политичке односе, подстицала имовинску несигурност домаћих и страних инвеститора, генерирала незадовољство великог броја грађана и умањивала међународни и унутрашњи значај и утицај извршених политичких и економских промена“.¹⁸⁵

Најважнији политички разлог је свакако тај да Србија не може ући у Европску унију без сређених имовинских односа, јер је то један од економских услова које она поставља свим земљама које претендују да постану њене чланице.

На Савету у Копенхагену 1993 године, дефинисани су општи критеријуми које државе, заинтересоване за чланство у Европској унији морају да испуне и међу њима су: стабилност демократских институција, владавина права, поштовање људских права и права мањина.

Србија је 29. априла 2008. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању, након чега је поднела захтев за чланство у Европској унији, чиме се обавезала да испуни поменуте услове.

Међутим, ни пред једну земљу није постављен услов да реституција буде потпуна. То, с обзиром на околности као што су протек времена, потреба очувања правне сигурности, заштите стечених права и финансијских могућности држава, и није могуће.

Неправде се не могу у потпуности уклонити, али се могу ублажити њихове материјалне последице.

¹⁸⁵ В. Тодоровић, Денационализација у Југославији, Правни живот, Београд, 5-6/1994, стр. 339.

Србија је и као члан Савета Европе од 2003. године, у обавези да се придржава мерила које је поставио Суд за људска права у Стразбуру, па мора дапоштује људска права и да избегне сваки облик дискриминације различитих категорија грађана.

Да није кренула у процес денационализације, Србији би претила реална и неизбежна срамота, јер би је десетине хиљада грађана тужило суду у Стразбуру са великим изгледима да спорове и добију, што би у недоглед одложило и тренутак њеног придруживања Европској унији. Овакав сценарио догодио се управо Турској, чији су бројни спорови изгубљени пред судом у Стразбуру довели у питање њено чланство у Европској унији.¹⁸⁶

Бескрајно одуговлачење доношења закона којим би се регулисало враћање одузете имовине бившим власницима, изазвало је реакције и међународних организација и међународних удружења за праћење људских права. Европски парламент је 25. октобра 2007. године усвојио препоруке за Европски савет о односима између Европске уније и Србије на основу саопштења известиоца за Србију Јелка Кацина. У тачки 43. Европски парламент „позива српске власти да усвоје, као ствар хитности, законе о реституцији у складу са оним у другим земљама, који обезбеђују надокнаду стварне цене када је могуће, уместо владиних обвезница“.¹⁸⁷ У годинама које су следиле, Србија је стално подсећана да није испунила своју међународну обавезу. Тако, у извештају о напредовању Србије за 2008. годину, који је у новембру 2008. године објавила Комисија европских заједница у одељку о економским и социјалним правима, апострофирана је и чињеница да у Србији није донета легислатива о реституцији, као и да се у међувремену наставила приватизација неких од национализованих некретнина.¹⁸⁸ Бројне иностране невладине организације које се баве праћењем развоја слобода у свету, констатовале су да се у Србији наставља са ауторитарном праксом грубог кршења људских права приватизацијом национализованих некретнина, упркос чињеници да су их бивши наследници уредно пријавили у складу са Законом о пријављивању евидентирању одузете имовине.

¹⁸⁶ С. Марковић, Друштвени значај реституције и европеизација Србије, Зборник радова рехабилитација и реституција, Београд, 2010, стр. 150.

¹⁸⁷ <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>

¹⁸⁸ С. Марковић, Друштвени значај реституције и европеизација Србије, Зборник радова рехабилитација и реституција, Београд, 2010, стр. 151.

Упркос постојању свих ових разлога и постојању свести о неопходности денационализације, годинама се није мицало са мртве тачке. Наизглед несхватљиво, али и нерегулисање на својој страни има бројне разлоге:

- Денационализација је изузетно скупа, вредност обештећења се процењује на суму између 2 и 4 милијарди евра, а вредност добара за која се потражује денационализација износи око 100 милијарди евра. И сама организација захтева велике трошкове, формирање комисија, запошљавање нових људи, додатно ангажовање постојећих у управним и судским органима;
- Денационализација је изузетно компликован процес. Захтева доношење низа законских и подзконских прописа, формирање посебних комисија, едукацију запослених. Са једне стране постоје претензије разних структура и интереса, а са друге стране сложени имовински односи, честе промене власника, сами за себе довољно компликују процес враћања;
- Денационализација је ризична, јер политичари могу да изгубе подршку оних који су у међувремену купили одузету имовину, а у великом броју случајева у питању су тајкуни-мечене појединих партија;
- Политичка елита није довољно схватала неопходност денационализације као нужног предуслова за остваривања владавине права, правне државе, раскидања са праксом кршења људских права, приватизације.¹⁸⁹

Искуства земаља у транзицији су показала а су неопходни фактори за спровођење денационализације: политичка свест, економска моћ, социјална подршка, правна регулатива, адекватна организација државе и пре свега спремност политичке елите.¹⁹⁰

Иако најмање значајни са становишта права бивших власника, политичка воља и одговарајућа политичка клима су били пресудни за доношење закона којим се регулише повраћај одузете имовине и обештећење.

¹⁸⁹ Ј. Тркуља, Странпутице денационализације у Србији, Реституција и Рехабилитација: Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 136.

¹⁹⁰ Ј. Тркуља, Странпутице денационализације у Србији, Реституција и рехабилитација: Зборник радова са округлог стола, Београд, 2009, стр. 134.

8. Денационализација и приватизација

Након завршетка мера подржављења приватне својине, које је ауторитарни режим Друге Југославије спроводио у годинама после Другог светског рата, државна својина је постала апсолутно доминантан својински облик у свим областима економског и друштвеног живота. Приватна својина је статистички била занемарљива, а страном капиталу се приписивало негативно дејство на социјалистичку привреду. Политички и уставни императив ФНРЈ било је стварање тзв. општенородне имовине, коју је користила држава, државна предузећа, пољопривредна добра и комбинати и сва друга друштвена правна лица. Уставни закон из 1953. године је прокламовао да је друштвена својина на средствима за производњу основа друштвеног и политичког уређења земље, и као таква не може бити у својини приватних лица.¹⁹¹

Међутим, друштвена својина је показала своју катастрофалну неефикасност, непродуктивност и неадаптилност у условима тржишне економије. „Искуство говори да су друштвена и државна својина биле и остале основе за израстање тоталитарних политичких структура“.¹⁹² Доминантан режим друштвене својине довео је до неефикасности целокупног привредног система и до: великог социјалног раслојавања, високе стопе незапослености, нерационалног коришћења производних фактора и др. „Тек је политичка криза социјализма подстакла рационално размишљање и о социјалистичкој економији доводећи до коначне спознаје да је епицентар кризе у погрешно организованој и лоше вођеној социјалистичкој привреди у којој једнострано доминира веома непродуктивна државна, односно друштвена својина и нетржишни односи. Исто тако, да тај економски фактор повратно делује и на државу и систем који су га изнедрили, и да реформа једног изискује реформу другог, те је почео процес снажних и свеобухватних политичких и економских промена у тим земљама са основним циљем да се технолошки запуштена и недомаћинским односом израубована привреда санира и учини приносном по узору на развијене капиталистичке земље.“¹⁹³

¹⁹¹ В. Тодоровић, Национализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1998, стр. 493.

¹⁹² В. Радовић, Приватизација као пут до циља, Правни живот, Београд, 10/1996, стр. 210.

¹⁹³ В. Тодоровић, Национализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1998, стр. 494.

Основни процес ових промена јесте приватизација као процес којим се врши преобраћај друштвене својине у приватну, продајом државних предузећа приватним власницима који ће бити у могућности да их учине економски јаким и продуктивним. Јер, у тржишној привреди приватизација представља процес сталног трагања за најбољим моделом пословања предузећа којим ће бити остварен највећи приход, ефикасност и рентабилност. Зато у земљама Западне Европе одавно долази до случајева приватизације и предузећа која по својој функцији спадају у тзв. јавни сектор: електропривреда, железница, рудници, саобраћај, комуналне службе.¹⁹⁴

Приватна предузећа су доказала своју супериорност како на теоријском плану, тако и емпиријски. Постоје најмање четири разлога због којих је приватно предузеће ефикасније од државног, односно друштвеног:

1. Приватна својина значи да су интереси капитала боље репрезентовани него у другим облицима власништва;
2. Приватна предузећа боље су изложена дисциплини комерцијалног финансијског тржишта него државна или друштвена;
3. Приватна фирма је способнија да понуди пристојна примања како би привукла и сачувала добре менаџере;
4. Приватна фирма мање је подложна политичком уплитању него државна или друштвена.¹⁹⁵

Без приватизације није могуће ефикасно реструктурирати предузећа у управљачком, организационом и финансијском смислу, није могуће створити тржишни економски систем, нити се равноправно укључити у светску економску утакмицу.

Приватизација је процес који је инверзан национализацији, стога денационализација представља неопходан услов успешне и праведне приватизације. „Денационализација је облик и део корените приватизације и нужно треба да коегзистира с њом, односно да јој претходи“.¹⁹⁶

¹⁹⁴ В. Тодоровић, Денационализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1996, стр. 159.

¹⁹⁵ Б. Мијатовић, Хоће ли бити приватизације у Србији, Правни живот, Београд, 10/1996, стр. 179.

¹⁹⁶ Д. Хибер, Концепт и правни модел денационализације, Прави живот, Београд, 9-10/1994, стр. 819.

У земљама Источне Европе, приватизација се спроводи још од 1989. године као нужна фаза транзиције конзервативне социјалистичке привреде у модерну тржишну привреду капиталистичког типа. У овим земљама је приватизацију пратила и денационализација, или као њен предуслов или као нужан акцесоријум. Најзанимљивији и најуспешнији модел приватизације у Источној Европи је онај који је спроведен у Чешкој. Овим моделом приватизације Чешка је успела да своју привреду, која се до 1990. године 97 % налазила у државном власништву, потпуно приватизује, да обештети бише власнике, да стабилизује привреду са инфлацијом до 9 % на годишњем нивоу, са процентом незапослености испод 5%, и да привуку инострани капитал у вредности од 8 милијарди долара.¹⁹⁷ Чешки модел имао је неколико фаза а прва је било враћање имовине бившим власницима, Враћање је, пре свега вршено у натури а новчано обештећење је лимитирано на највише 1000 долара. Након тога је извршена тзв. мала приватизација којом је путем јавних конкурса или лицитација извршена продаја мањих јединица у области привреде и трговине. У тзв. великој приватизацији, извршена је приватизација великих предузећа, по унапред усвојеном пројекту приватизације за свако предузеће понаособ.

Приватизација у Србији отпочела је 1990. године **Законом о друштвеном капиталу** којим је велики број предузећа у Србији трансформисан углавном у мешовита предузећа. Овај закон је имао и добрих и лоших страна. Од добрих треба истаћи једноставност, високе попусте, а од лоших потцењена вредност предузећа и лош надзор над приватизацијом.¹⁹⁸ **Закон о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине**¹⁹⁹ створена је обавеза за сва предузећа да ускладе опште акте са законом, а да предузећа са друштвеним, односно државним капиталом, изврше промену државног, односно друштвеног капитала, тако да процењену вредност искажу у обрачунским акцијама и да створе могућност за почетак процеса трансформације. Након што је јула 1994. године извршена ревалоризација друштвеног капитала, процес приватизације је практично заустављен јер је друштвени капитал постао прескуп и непривлачан.

¹⁹⁷ В. Вукотић, Чешко искуство у приватизацији – Сви грађани мали капиталисти, Наша Борба, Београд, 1996.

¹⁹⁸ Б. Мијатовић, Хоће ли бити приватизације у Србији, Правни живот, Београд, 10/1996, стр. 181.

¹⁹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 48/91, 75/91, 48/94, 51/94.

Следећи у низу је и **Законо о својинској трансформацији**²⁰⁰, којим су предвиђена три модела својинске трансформације:

1. Продаја акција ради продаје капитала;
2. Продаја акција ради прикупљања додатног капитала – докапитализација и
3. Конверзија дуга у акције повериоца.

Највећа замерка ових прописа јесте што не спомињу денационализацију, и не следећи праксу замаља које су успешно кренуле са процесом приватизације, додатно компликују сложене својинске односе, продајући нешто што није државној својини.

Реформе које су покренуте у Србији 2001. године, довеле су и до доношења **Закона о приватизацији**²⁰¹, којим су створени услови за општу и законом обавезну приватизацију државне и друштвене имовине и капитала, а све у циљу стварања ефикасне привреде и прилива инвестиционог капитала.²⁰²

Концепт приватизације по Закону из 2001. је заснован на следећим принципима:

- Стварање отворене привреде и преовлађујућег приватног сектора;
- Максимизирању инвестиција у реални сектор;
- Социјалној и политичкој прихватљивости;
- Успостављање јасне власничке структуре.

Овај закон први пут помиње бивше власнике и предвиђа обавезу државе да их обештети за продату имовину током приватизације. Наиме, у чл. 15. Закон прописује да уколико поступак приватизације обухвата имовину одузету од физичких и правних лица применом прописа о одузимању имовине на територији Републике Србије, вредност те имовине биће надокнађена бившим власницима искључиво из новчаних средстава која за те намене обезбеђује Република Србија. Предвиђено је и да ће од средстава која су

²⁰⁰ „Службени гласник РС“, бр. 32/97 и 10/2001.

²⁰¹ „Службени гласник РС“, бр. 38/2001.

²⁰² <http://www.scribd.com/doc/193563362/RESTRUKTURIRANJE-I-PRIVATIZACIJA-U-SRBIJI-Istina-zablude-i-rezultati-sa-pokazateljima-2001-2011-god>

остварена продајом у поступку приватизације, 5% бити издвојено за исплаћивање накнаде лицима чија је имовина национализована.

Саставни део стандардних уговора о продаји друштвеног капитала чини чл. 6. који се односи на обавезе купца према ранијим власницима. Купац капитала се пре одржавања аукције упознаје са чињеницом да се у саставу имовине предузећа налази и национализована имовина, и обавезује се да је неће продавати док се не регулише проблем денационализације.²⁰³ Међутим, многа предузећа нису поштовала поменућу одредбу из уговора о продаји друштвеног капитала.²⁰⁴ Изменама из 2004. године, у уговоре о приватизацији унете су клаузуле којима држава не гарантује за својину по основу денационализације, па су купци прихватили тај ризик., односно за намирење бивших власника чија је имовина продата кроз приватизацију пре јула 2014. године одговорна је држава, а након тога купци, јер су пристали на дејство будућег закона о денационализацији.

Међу разлозима, због којих се кренуло у приватизацију пре денационализације, истицано је да уколико би се најпре кренуло са денационализацијом, она би трајала годинама и довела до тога да се предузећа врате власницима која не могу да их консолидују, финансијски ни пословно, а уз то није ни правично вратити им одузету имовину у много лошијем стању. Такође, истицано је да држава није у стању да крене у решавање проблема денационализације јер је привреда у лошем стању и нема довољно средстава за то, а приватизацијом би дошло до њеног опоравка, привлачења страног капитала и обезбеђења средстава за обештећење бивших власника.

Међутим, логика је била погрешна, јер иностраних улагања и није било због нерешених имовинских односа, а продајом национализоване имовине су се додатно закомпликовала нерешена и сложена имовинска питања. Приватизацијом пре денационализације, држава распродаје нешто што није њено, чиме се проблеми не решавају већ све води новим несигурностима.

²⁰³ <http://www.nezavisnost.org/media/odjek/Odjek%2018.pdf>

²⁰⁴ Пример: ТП „Србија“, где за један број локала не признају да је реч о национализацији, упркос постојању оригиналне документације.

9. Денационализација у праву Републике Србије

9.1. Уводна разматрања

Упркос постојању све бројнијих захтева бивших власника и њихових наследника, упркос све јачим притисцима међународних организација, економској нужности, постојања свести о неминовности доношења овог закона пресудно је било стварање погодне политичке климе и политичке воље. То се управо и десило 26. септембра 2011. године када је Народна скупштина Републике Србије на седници Тринаестог ванредног заседања донела Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (у даљем тексту Закон)²⁰⁵.

Упркос устаљеном термину денационализација, који се дуги низ година користи у свакодневној комуникацији и који је уврежен у свести грађана законодавац се мудро определио за термин реституција и обештећење управо због недовољно прецизно дефинисаних појмова и неусклађености терминологије.

Трагајући за изразом који би на најадекватнији начин могао да искаже последице онога што се подразумева под национализацијом у ширем смислу, наш законодавац се определио за израз реституција и обештећење.

Примера ради, у Македонији се зове Закон о денационализацији, што је прихватљиво, јер се овим термином најприближније означава појам укидања правних последица одузимања имовине.

У Хрватској се зове Закон о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине, што је неадекватно решење из два разлога: прво, зато што не покрива појам реституције, а друго, још више зато што покрива два различита права: право да се тражи поништење последица одузимања имовине и право стечено поништењем тих последица (право својине и право накнаде).²⁰⁶

²⁰⁵ „Службени гласник РС“, бр. 72/2011.

²⁰⁶ П. Симонети, Правна основа денационализације у Републици Хрватској, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 198.

Врло специфична терминологија је употребљена у немачком праву, где се говори о „регулисању нерешених имовинских питања“. Ова дуга синтагма је израз једне специфичне ситуације. Наиме, Савезна Република Немачка никада није признала правно дејство мера национализације и других мера подржављења које су спроведене на њеној територији.

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу уређују се услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину, која је на територији Републике Србије применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији, као и других прописа, на основу аката о подржављању, после 9. марта 1945. године одузета од физичких и одређених правних лица и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину.²⁰⁷ Већ сам почетак закона, односно његов први члан, захтева озбиљне критике које се тичу датума за који се везује одузимање имовине. Питање које се поставља јесте, због чега баш 9. март 1945. године, када се за тај датум не везује ниједан значајан нити релевантан догађај. Било би логичније да се законодавац определио за 18. април 1941. године, први дан после капитулације Краљевине Југославије, јер би на овај начин били отклоњени и неки други пропусти у закону. Наиме, овим би се омогућило враћање имовине која је одузета од припадника јеврејског народа, али и имовине која је одузета у корист појединаца немачке народности, истакнутих официра.

Враћају се одузете покретне и непокретне ствари, као и одузета предузећа која су на основу пресуда, одлука, решења и других правних аката државног одн. другог надлежног органа подржављена.

У Закону су набројани закони и други подзаконски акти на основу којих је одузета имовина а за коју се могу остварити ова права.

Право на враћање имовине по одредбама овог закона може се остварити за имовину одузету применом следећих прописа:

²⁰⁷ Чл.1. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

- 1) Одлука о прелазу у државну својину неријатељске имовине, о државној управи над имовином неприсутних лица и о секвестру над имовином коју су окупаторске власти присилно отуђиле („Службени лист ДФЈ“, бр. /45);
- 2) Закон о аграрној реформи и колонизацији („Службени лист ДФЈ“, бр. 64/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 16/46, 24/46,99/46, 101/47, 105/48, 19/51, 42-43/51, 21/56, 52/57, 55/57 и 10/65);
- 3) Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији („Службени гласник НРС, бр. 39/45 и 4/46);
- 4) Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији („Службени гласник НРС, бр. 5/48, 11/4 и 34/56);
- 5) Одлука о устанои суда за суђење злочина и преступа против српске националне части („Службени гласник НРС“, бр. 1/45);
- 6) Одлука о суду за суђење злочина и преступа против српске националне части („Службени гласник НРС“, бр. 3/45);
- 7) Закон о сузбијању недопуштене шпекулације и привредне саботаже (Службени лист ДФЈ“, бр. 26/45);
- 8) Закон о забрани изазивања националне, верске и расне мржње и раздора („Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 56/46);
- 9) Закон о заштити народних добара и њиховом управљању („Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45);
- 10) Закон о конфискацији имовине и о изршењу конфискације (Службени лист ДФЈ“, бр. 40/45);
- 11) Закон о потврди и изменама и допунама Закона о конфискацији имовине и о изршењу конфискације („Службени лист ФНРЈ“, бр. 61/46 и 74/46);
- 12) Закон о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације („Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45);
- 13) Закон о потврди и зменама и допунама Закон о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/46);
- 14) Закон о држављанству Демократске Федеративне Југославије („Службени лист ДФЈ“, бр. 64/45);

- 15) Закон о држављанству Федеративне Народне Републике Југославије“, бр. 54/46 и 105/48);
- 16) Закон о одузимању држављанства официрима и подофицирима бивше југословенске војске, који неће да се врате у отаџбину и припадницима војних формација који су служили окупатору и одбегли у иностранство („Службени лист ДФЈ“, бр. 64/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 86/46);
- 17) Закон о кривичним делима против народа и државе („Службени лист ДФЈ“, бр. 66/45 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 59/46, 106/47 и 110/47);
- 18) Закон о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене шпекулације и привредне саботаже („Службени лист ФНРЈ“, бр. 56/4 и 74/46);
- 19) Закон о прелазу у државну својину непријатељске имовине и о секвестрацији над имовином одсутних лица („Службени лист ФНРЈ“, бр. 63/46 и 74/46);
- 20) Закон о поступању са имовином коју су власници морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача („Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45);
- 21) Закон о потврди и изменама и допунама Закона о поступању са имовином коју су власници морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача („Службени лист ФНРЈ“, бр. 64/46);
- 22) Закон о заштити општенародне имовине и имовине под управом државе („Службени лист ФНРЈ“, бр. 86/46);
- 23) Закон о национализацији приватних привредних предузећа („Службени лист ФНРЈ“, бр. 98/46 и 35/48);
- 24) Уредба о арондацији државних пољопривредних добара општедржавног значаја („Службени лист ФНРЈ“, бр. 99/46);
- 25) Одлука Националног комитета ослобођења Југославије о привременој забрани враћања колониста у њихова ранија места живљења („Службени лист ДФЈ“, бр. 13/45);
- 26) Закон о поступању са напуштеном земљом колониста у Аутономној Косовско-Метохијској области („Службени лист НРС“, бр. 9/47);
- 27) Закон о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у Аутономној Косовско-Метохијској области („Службени лист ФНРЈ“, бр. 89/46);

- 28) Закон о ликвидацији аграрне реформе вршене до 6. априла 1945. године на великим поседима у Аутономној покрајини Војводини („Службени лист ФНРЈ“, бр. 9/47);
- 29) Основни закон о експропријацији („Службени лист ФНРЈ“, бр. 28/47, 12/57 и 53/62 и „Службени лист СФРЈ“, бр. 13/65, 5/68, 7/68 и 11/68);
- 30) Основни закон о поступању са експроприсаним и конфискованим шумским поседима („Службени лист ФНРЈ“, бр. 61/46);
- 31) Кривични законик („Службени лист ФНРЈ“, бр. 13/51);
- 32) Закон о извршењу казни, мера безбедности и васпитно-поправних мера („Службени лист ФНРЈ“, бр. 47/51);
- 33) Уредба о имовинским односима и реорганизацији сељачких радних задруга („Службени лист ФНРЈ“, бр. 14/53);
- 34) Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58);
- 35) Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта („Службени лист ФНРЈ“, бр. 43/59 и 53/62 и „Службени лист СФРЈ“, б. 10/65, 25/65-пречишћени текст, 12/67 и 14/70)-ако корисници права нису добили друго одговарајуће земљиште;
- 36) Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера („Службени лист СФРЈ“, бр. 5/ 68 и 20/69);
- 37) Закон о откупу приватних апотека („Службени лист ФНРЈ“, бр. 50/49);
- 38) Закон о потврди и изменама и допунама Закона о уређењу и деловању кредитног система („Службени лист ФНРЈ“, бр. 68/46);
- 39) Уредба о ревизији дозвола за рад и ликвидацији приватних кредитних предузећа („Службени лист ФНРЈ“, бр. 51/46);
- 40) Правилник о поступку ликвидације приватних кредитних предузећа („Службени лист ФНРЈ“, бр. 57/46);
- 41) Указ Председништва Президијума Народне Скупштине Федеративне Народне Републике Југославије У. бр. 392 од 8. марта 1947. године („Службени лист ФНРЈ“, бр.64/47).

Међутим, списак прописа о одузимању имовине и права није потпун, јер је имовина одузимана, а поједина лица осуђивана и затварана и по следећим прописима:

- Закон о проглашавању општенародном имовином сеоских утрина, пашњака и шума и имовине земљишних, урбаријалних и њима сличних заједница, као и краишких граничарских имовинских општина (Сл. Гласник Народне Републике Србије бр. 1/48, 98/55)
- Закон о расправљању имовинских односа насталих самовласним заузећем земљишта у друштвеној својини (Сл. Гласник НРС, 20/7)
- Закон о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима са изменама и допунама ("Сл. лист ФНРЈ", бр. 65/45, 29/47)
- Закон о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине и о додељивању земље пољопривредним организацијама («Службени лист ФНРЈ», бр. 22/1953)
- Уредба о војним судовима, Врховни Штаб НОВ и ПОЈ, мај 1944. године, из скупа докумената „Записници НКОЈа и Привремене Владе ДФЈ 1943-1945“ који се под другим називима појављују у Сл. Гласнику НРС бр. 1/1945 и Сл. Гласнику НРС бр. 2/1945.

Будући да је и по основу наведених прописа имовина насилно одузимана дискриминисана је једна група грађана која потражује одузету имовину, јер прописи по којима је имовина одузимана нису присутни у скупу прописа у члану 2. које законодавац сматра јединственим.²⁰⁸ Стога је неопходно извршити измене и допуне у циљу исправљања овог пропуста у законском регулисању.

Одредбе овог закона примењују се и на имовину која је конфискована после 9. марта 1945. године, под условом да је бивши власник рехабилитован до дана ступања на

²⁰⁸ Предлог (иницијатива) за оцену уставности појединих одредби закона о враћању имовине и обештећењу, "Службени гласник РС", бр. 072/2011 од 25. септембра 2011. године.

снагу овог закона, или буде рехабилитован на основу захтева за рехабилитацију из члана 42. став 6. овог закона, у складу са посебним законом.²⁰⁹

Наиме, рехабилитација не значи аутоматско право на враћање имовине јер се реституција уређује посебним законом.²¹⁰

Као што је већ поменуто у раду, без одлуке о рехабилитацији није могуће остварење права по основу Закона о повраћају одузете имовин и обештећењу, за лица чија је имовина конфискована после 9. марта 1945. године, односно рехабилитација лица чија је имовина конфискована представља претходно правно питање које се мора правноснажно окончати пре одлучивања по захтеву за повраћај одузете имовине. Уколико поступак рехабилитације још није правноснажно окончан, довољно је, уз захтев за повраћај одузете имовине, поднети примерак захтева за рехабилитацију са пријемним печатом суда, што ће довести до истовременог и покретања и прекидања поступка пред управним органом, који ће миривати до доношења одлуке којом се мериторно одлучује о захтеву за рехабилитацију, чиме се спречило пропуштање рокова.

Овај закон се примењује и на експроприсану имовину уз ограничење да његове одредбе неће важити за имовину одузету на основу прописа о експропријацији који су се примењивали после 15. фебруара 1968. године, за коју је одређена накнада у новцу или другим стварима или правима. Ово значи да право на повраћај немају бивши власници којима је имовина експроприсана а добили су обештећење у новцу или другим стварима или правима у складу са Законом о експропријацији из 1968, јер се сматра да су од тог Закона надлежни органи одређивали накнаду за експроприсану непокретност која је одговарала њеној тржишној вредности. Међутим, у пракси није било тако, а накнада за експроприсану непокретност је била далеко од тржишне вредности, стога је неопходна измена Закона и у овом делу и датум везати за дан ступања на снагу Закона о планирању 2003. године и Закона о изменама и допунама закона о експропријацији из 2008. године, јер су од тренутка важења Закона о планирању за пренос права коришћења наступили тржишни услови.

²⁰⁹ Чл.6. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

²¹⁰ Пресуда Врховног касационог суда Рев.2458/10 од 25. јануара 2012. године.

Постоји готово истоветност у регулисању предмета закона у земљама бивше Југославије, што је разумљиво, с обзиром да је имовина одузимана на основу истих прописа и по истом основу, са изузетком Црне Горе, јер њен Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу, не садржи таксативно набројане прописе на основу којих одузимана имовина се враћа бившим власницима, већ само уопштену формулацију којом је утврђено право бивших власника да захтевају повраћај или обештећење ако су њихова имовинска права одузета у корист општенародне државне, друштвене или задружне имовине.

9.2. Модели денационализације

Реституција може имати три материјална облика:

- натурална реституција;
- заменска натурална реституција;
- обештећење у виду државних обвезница.

Ово је у складу са општим правилима о накнади проузроковане штете која су прописана у **Закону о облигационим односима**²¹¹, што је разумљиво јер је и циљ денационализације надокнада штете која је настала у процесу одузимања приватне својине и њеног подржављања. Наиме, надокнада штете може се извршити на два начина: путем натуралне реституције и давањем новчане надокнаде. Натурална реституција подразумева стварно успостављање оног стања оштећеног добра које је постојало пре него што је штета настала. Она има предност јер Закон о облигационим односима прописује да је „Одговорно лице дужно да успостави стање које је било пре него што је штета наступила“.²¹² Одговорно лице ће бити дужно да исплати новчану надокнаду само кад натурална реституција није могућа, и у осталим случајевима прописаним законом.²¹³

²¹¹ „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93 и „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003.

²¹² Члан. 185. став. 1. ЗОО.

²¹³ Више члан. 185. став.3. ЗОО.

Општа правила о надокнади штете познају и заменску натуралну реституцију јер се натурална ретитуција може извршити и давањем неке друге ствари, исте врсте и исте вредности, уместо оне која је уништена.

9.2.1. Натурална реституција

Натурална реституција је приоритетни облик враћања и подразумева враћање у природном облику „у природи“ ствари која је одузета.

Законом о враћању одузете имовине и обештећењу, прописано је начело враћања у натуралном облику, односно одузета имовина се враћа у својину и државину бившим власницима. У случају да враћање у државину није одмах могуће, враћа се у својину а са држаоцем се успоставља закупни однос (члан. 8.).

Овај облик враћања преовлађује у свим земљама које спроводе реституцију. У Немачкој и Словенији је враћање имовине на овај начин успешно спроведено, а спроводи се у Хрватској, Македонији, Црној Гори, Румунији, Пољској, Чешкој и др.

Натурална реституција постиже сврху само ако бившем власнику буде враћена ствар не само у својину, него и у државину. Само голо право својине (*nuda proprietas*), не значи много без враћања ствари у физичком смислу. Зато, Закон и прецизира да реституција значи враћање права својине и државине на ствари, а посебно уређује права купаца и других лица која имају ствар у државини (члан. 20.).

Враћање имовине у природи има два облика:

- ужи облик- враћање ствари у изворном облику (натурална реституција) и

- шири облик- враћање друге ствари уместо оне која је одузета (заменска реституција).

Међутим, враћање исте ствари која је одузета није увек могуће из бројних разлога: имовина је у својини физичких лица која су је стекла савесно и законито, зато што су објекти срушени и више не постоје, зато што је ствар изван правног промета или је имовина по другим законским основама изузета од реституције (члан. 18. Закона).

Заменска реституција. Када није могуће враћање исте ствари у природном облику, већина земаља предвиђа враћање друге одговарајуће имовине. Заменска реституција заправо и није права натурална реституција већ њен сурогат и на њу се примењују правила која важе за обештећење. На пример, ако се треба вратити 10 ха земљишта, а натурална реституција није могућа, уместо обештећења ће се дати накнада у природи, у виду 10 ха земљишта сличне вредности, на другом месту. У том циљу су у свим земљама формирани посебни земљишни фондови намењени заменској реституцији.²¹⁴

У нашој земљи, заменска реституција је предвиђена само у односу на пољопривредно земљиште, али је предвиђена процедура која у пракси онемогућава враћање пољопривредног земљишта.

Управо због овог ограничења је Удружење бивших власника „Мрежа за реституцију“ поднело захтев за измену овог закона са циљем да се уведе одредба о супституцији, што би значило да би власници земљишта, за које не постоји могућност враћања у природи, могли да добију друго земљиште исте површине на другој локацији.

Међутим, натурална реституција је лимитирана, јер пољопривредна и грађевинска земљишта, шуме и шумска земљишта спадају у природна богатства ограниченог ресурса.

Зато се као крајњи модел реституције појављује новчано обештећење.

²¹⁴ Као што су, Фонд за обештећење у Словенији или Фонд за накнаду одузете имовине у Хрватској.

9.2.2. Новчано обештећење

Новчано обештећење је могуће у два облика:

- новчаним државним обвезницама, у случају када је обвезник држава и
- новчаној готовини, у случају када је обвезник физичко или правно лице.

У већини земаља новчана накнада је лимитирана, а тамо где није, постоје ограничења кроз начин утврђивања вредности одузете имовине.

Вредност имовине утврђује се према стању у коме се та имовина налазила у време одузимања а према вредности коју има у време доношења решења о реституцији.

Исплата новчане накнаде је реткост и односи се на случајеве када корисници реституције спадају у круг лица лошег имовинског стања.²¹⁵

Исплату накнаде у обвезницама предвиђају сви закони јер ниједна земља не би могла да поднесе терет исплате у готовини.

По Закону о враћању одузете имовине и обештећењу, уколико враћање није могуће бивши власник има право на обештећење у виду државних обвезница Републике Србије или у новцу за исплату аконтације обештећења.

У Србији, законом је прописано да износ обештећења не сме да угрози макроекономску стабилност и привредни развој, па се укупан износ ограничава на суму од две милијарде евра (члан. 30). По одредбама овог закона, укупно обештећење по основу одузете имовине једног бившег власника по свим основама не може прећи суму од 500.000 евра (члан. 31). Износ обештећења се утврђује у еврима, тако што се основица обештећења помножи коефицијентом који се добија када се стави у однос износ од две милијарде евра и износ укупног збира основица обештећења утврђених решењима о праву на обештећење увећаних за процену неутврђених основица. Уколико у року од три године од објављивања јавног позива Агенције за реституцију, за подношење захтева, не буду

²¹⁵ Г. Нешић-В. Тодоровић, Законско регулисање денационализације, Правни живот, 10/2004, стр. 189.

донета сва решења о праву на обештећење, неутврђене основице процениће Агенција за потребе утврђивања коефицијента.

Приликом утврђивања суме обештећења, односно код повраћаја, неће се узимати у обзир вредност плодова, нити се може стражити накнада штете по основу изгубљене добити због немогућности коришћења, односно управљања подржављеном имовином. Ово решење је разумљиво с обзиром на протек времена који чини да накнада изгубљене добити и настале штете и не би могле бити процењене, а засигурно би довеле до банкрота сваку државу која би се усудила да их исплати. Међутим, ако би се узела у обзир основна правила облигационог права, којима се нужно морамо окренути, ово решење изазива критике и сумњу у правично задовољење интереса бивших власника.

9.2.3. Државне обвезнице

Ради регулисања јавног дуга који настаје по основу обештећења, Република Србија емитоваће обвезнице, у нематеријалном облику, без купона, појединачно за сваку годину, које гласе на евро и које се региструју код Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности. Обвезнице гласе на име и преносиве су, доспевају у року од 15 година а ислађују се у годишњим ратама почев од 2015. године, осим за лица која су старија од 70 година, које у том случају доспевају за пет година, односно за лица која су старија од 65 година, доспевају у року од десет година. Промет обвезница је слободан и ослобођен је сваке врсте пореза. Влада има обавезу да до 31. децембра 2014. године одреди основне елементе обвезница, износ емисија, као и услове дистрибуције и наплате обвезница. На основу правноснажног решења о праву на обештећење, Република Србија ће бившем власнику исплатити бесповратно аконтацију обештећења у новцу, у износу од 10 % од основице обештећења, али не преко 10.000 евра, и за ову суму се умањује обештећење у виду обвезница.

Извори средстава за измирење обавеза по основу издатих обвезница су:

1. наменски издвојена средства у поступку приватизације;

2. средства остварена конверзијом права коришћења грађевинског земљишта у својину уз накнаду;
3. наменска средства предвиђена буџетом Републике Србије. (чл. 36)

9.2.4. Виша сила

Законом је прописано да уколико је ствар престала да постоји услед дејства више силе, бивши власник нема право на обештећење у складу са Законом о враћању одузете имовине и обештећењу. Логика којом се служио законодавац не чини се исправном и заслужује оштре критике. Наиме, истина је да виша сила као изванредан, спољни и неизбежни догађај, представља основ за искључење одговорности, односно, штету која је резултат више силе сноси сам оштећени, јер би ствар свакако пропала и да је била у својини и државини самог оштећеног. Међутим, пропала ствар је од оштећеног одузета на недозвољен начин, па се онда поставља питање, због чега је бивши власник лишен накнаде? Виша сила се не може избећи, међутим, можда ствар не би била у том облику и у моменту њеног наступања, па не би ни могла да пропадне. Ово не би био тако редак сценарио, јер власници често продају своја имовинска права, а добијени новац користе за нова улагања или побољшање квалитета живота. У свим овим случајевима, штета услед више силе не би погодила власнике од којих је имовина одузета.

9.2.5. **Натурална реституција или обештећење?**

Натурална реституција је најбоље решење, најбезболније за државу, јер не одваја средства за обештећење, а са друге стране, држава добија и нове приходе у виду пореза, а грађанин добија непокретност коју може економски да експлоатише, а која пре свега има релативну тржишну вредност.

Натурална реституција је и најправичније решење, с обзиром да представља обрнут процес самом чину одузимања и својеврстан је својински *restitutio in integrum*. Успостава пређашњег својинског стања иако не може бити потпуно остварива, свакако је макар приближна.

Обештећење се нужно намеће у ситуацијама када натурална реституција није могућа али оно је у свим земљама ограничено и не задовољава права бивших власника у мери у којој то може чинити натурална реституција. Новчано обештећење ни у једној држави није достигло тржишну вредност одузете ствари. Тамо где и није утврђен законски лимит, реституција се умањује кроз процену вредности предмета.²¹⁶

Нигде, па чак ни у Немачкој, која је пре неколико деценија формирала фонд за новчано обештећење и прикупљала средства у ту сврху, није достигнуто обештећење у висини тржишне вредности одузете имовине.

И у пракси Међународног суда за људска права у Стразбуру, није се бавило висином самог обештећења већ само правом на реституцију јер се сматрало да свака држава, у складу са својим финансијским могућностима, одређује висину обештећења и динамику његове исплате.

У пракси се ипак често јавља проблем неједнаког положаја титулара натуралне реституције и новчаног обештећења.

²¹⁶ У Црној Гори, квадрат земљишта на Будванској ривијери се процењује на 30 до 50 евра а његова тржишна вредност је од 500 до 800 евра.

У иницијативи која је поднета Уставном суду наводи се да је члан 8. Закона несагласан са Уставом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода с обзиром да се у том члану одређује начело приоритета враћања у натуралном облику, а самим тим ствара се неједнакост пред законом, јер се једнима враћа „иста одузета имовина“, а другима даје право на обештећење које по овом закону није тржишна вредност.

Неспорно је да титулар натуралне реституције и титулар новчаног обештећења нису у истом положају, међутим, за наведену разлику у положају ових двеју категорија бивших власника постоји објективно и разумно оправдање које проистиче из намене или статуса одређене непокретности.²¹⁷

9.3. Субјекти денационализације

9.3.1. Корисници денационализације– право на реституцију и ограничења

Права из овог закона имају:

²¹⁷ Одлука Уставног суда Србије бр. IУz-462/2011 од 11. априла 2013. године.

- *Домаће физичко лице* има право на повраћај уколико је бивши власник одузете имовине а у случају његове смрти или проглашења умрлим - његови законски наследници, утврђени у складу са прописима који уређују наслеђивање у Републици Србији. Наш законодавац није постављао ограничења за разлику од хрватског где могу права остваривати само законски наследници у првом наследном реду;
- задужбина, којој је одузета имовина одн. њен правни следбеник;
- бивши власник који је своју некадашњу имовину која је одузета вратио у својину на основу теретног правног посла;
- физичко лице које је закључило уговор о купопродаји са државним органом у периоду од 1945. до 1958.године ако се у судском поступку утврди да је оштећено висином купопродајне цене има право искључиво на обештећење, умањено за висину исплаћене купопродајне цене;
- страном физичко лице а у случају смрти или проглашења умрлим - законски наследници, под условом реципроцитета (члан. 5).

Претпоставља се постојање реципроцитета ако домаћи држављанин може да стекне право својине или наследи непокретност у тој земљи.

У пракси као спорно јавило питање круга наследника који имају право на враћање одузете имовине умрлог бившег власника односно, ко ће имати право на повраћај уколико је бивши власник тестаментом одредио своје наследнике, и да ли ово право имају и наследници законских наследника? Решење се, најпре мора потражити у **Закону о наслеђивању**²¹⁸, који регулише материју наслеђивања. Овај закон је у чл. 8. одредио законске наследнике оставиоца, и то су: његови потомци, његови усвојеници и њихови потомци, његов брачни друг, његови родитељи, његови усвојиоци, његова браћа и сестре и њихови потомци, његови дедови и бабе и њихови потомци и његови остали преци.

²¹⁸ Закон о наслеђивању, „Службени гласник РС“, бр. 46/95 и 101/2003 – одлука УСРС.

Наслеђује се по наследним редовима, уз примену права представљања и права прираштаја, и примену правила да наследници ближег наследног реда искључују из наслеђа наследнике даљег наследног реда, а да је Република Србија последњи законски наследник. Међутим, основно је правило да се наслеђивање по основу законских наследних редова примењује само уколико не постоји пуноважни тестамент.

Агенција за реституцију је у вези са овим спорним питањима заузела следеће ставове:

- Одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећење треба рестриктивно тумачити на тај начин што што би право на реституцију могли остварити само законски наследници бившег власника, а не и законски наследници његових наследника;
- Тестаментални наследници немају право на реституцију, осим уколико нису уједно и законски наследници бившег власника.

Право на враћање и обештећење немају:

- Страна физичка лица, односно његови законски наследници, за која је обавезу обештећења преузела страна држава по основу међународног уговора;
- Страна физичка лица, односно њихови законски наследници, која су већ обештећена или којима је признато ово правом стране државе;
- Лице које је било припадник окупационих снага које су деловале за време Другог светског рата као ни његови наследници (члан.5).

Отклањање последица одузимања имовине жртвама Холокауста и другим жртвама фашизма на територији Републике Србије који немају живих наследника, још увек није решено, иако је Законом о враћању одузете имовине и обештећењу било предвиђено доношење посебног закона. Једно од прихватљивих решења било би, по угледу на македонски Закон о денационализацији, да се у случају када нема живих наследника,

поступак покреће у спроводи по службеној дужности, а враћена имовина, односно накнада би ушла у Фонд за холокауст Јевреја.

9.3.2. Обвезник враћања и обештећења

Закон прописује да је обвезник враћања подржављене имовине Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, јавно предузеће, привредно друштво и друга правна лица чији је оснивач Република Србија, као и привредно друштво са већинским друштвеним капиталом, без обзира да ли су у поступку стечаја или ликвидације, а које је на дан ступања овог закона на снагу, власник, држалац или носилац права коришћења на подржављеној имовини. Закон поштује начело заштите стечених права тако да законски стицалац имовине остаје власник и држалац (члан.9).²¹⁹

Обвезник враћања могу бити и правна лица уколико су бестеретним путем стекла подржављену имовину, а уколико су је стекли теретним путем, односно уз тржишну накнаду, обвезник враћања биће Република Србија.

Закон не обавезује физичка лица већ штити лица која су савесно и законито стекла национализоване непокретности. Овим се рађа питање могуће одговорности несавесних и незаконитих стицалаца, односно оних који су ову имовину стекли силом, преваром или злоупотребом поверења, односно који су знали или морали знати да ствари нису стечене на законит начин. Према томе, стечена права се денационализацијом не смеју вређати, али то није аргумент за сужавање поља круга објеката денационализације, већ је то аргумент само за сужавање права на реституцију имовине у натуралном облику.²²⁰ Грађани који су, по важећим прописима, откупили станове у државној, односно друштвеној својини, неће бити обавезни да их врате, без обзира што откупна цена није била једнака тржишној.

²¹⁹ Ово је потврдио и Уставни суд у својој одлуци бр. IУз-429/2011 од 18. априла 2013 године.

²²⁰ П. Симонети, Правна основа денационализације у Републици Хрватској, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 204.

Из напред наведеног, може се закључити да главни обвезник враћања и обештећења одузете имовине јесте Република Србија, што је једино исправно и правично решење, с обзиром да је држава та која је одузимала, а Република Србија је правна следбеница те државе.

9.4. Денационализација- предмет и ограничења

Предмет враћања могу бити само оне непокретне и покретне ствари које се налазе у јавној својини Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, у државној, друштвеној и задружној својини. Једно од основних начела овог Закона јесте начело заштите стицаоца, односно законито стечено право својине не сме бити повређено, стога су из враћања изузете непокретне и покретне ствари у државној и друштвеној својини, као и ствари задругара које је ималац стекао уз накнаду.

Предмет враћања су подржављене непокретности: грађевинско и пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, стамбене и пословне зграде, станови и пословне просторије и други објекти који постоје на дан ступања овог закона на снагу.

У закону је посебно истакнуто да се бившем власнику одузета непокретност враћа и у својину и у државину. Ово је од значаја за остваривање права бивших власника јер се враћањем својине без државине враћа само „голо право својина“ *nuda proprietas*, које не значи много. Уколико се одузета непокретност не може вратити у целини враћа се део а за невраћени део се даје обештећење. Уколико је подржављен објекат увећан, односно дограђен или надзидан у складу са законом, бившем власнику се враћа својина на делу непокретности у површини која му је одузета, а што се тиче саме државине, законодавац је омогућио да питање њеног враћања и међусобних односа бивши власник и власник увећаног дела уреде сами споразумом, а уколико то не буду могли да учине, њихове међусобне односе уредиће суд.

Предмет враћања су и подржављене покретне ствари уписане у јавни регистар. За разлику од хрватског закона који прописује да се бившем власнику враћају само оне

покретне ствари које имају културну, уметничку и историјску вредност, наш законодавац дозвољава враћање и свих других ствари које су уписане у јавни регистар. Ипак, број ових ствари је занемарљив, како је показала пракса.

Поред покретних ствари које су уписане у јавни регистар, предмет враћања су и подржављене покретне ствари које према прописима о културним добрима представљају културна добра и културна добра од великог и изузетног значаја под условом да постоје на дан ступања на снагу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, а то могу бити уметничко-историјска дела, архивска грађа, филмска грађа, стара и ретка књига. Према **Закону о културним добрима**²²¹ културно добро од изузетног значаја јесте оно културно добро које има једну од следећих карактеристика:

1. Посебан значај за друштвени, историјски и културни развој народа у националној историји, односно за развој његовог природног окружења;
2. Сведочи о пресудним историјским догађајима и личностима и њиховом деловању у националној историји;
3. Представља јединствене примерке стваралаштва свог времена или јединствене примерке из историје природе;
4. Велики утицај на развој друштва, културе, технике и науке;
5. Изузетну уметничку или естетску вредност.

Културно добро од великог значаја јесте оно културно добро које има једну од следећих карактеристика:

1. Значајно је за одређено подручје или раздобље;
2. Сведочи о друштвеним или природним појавама, односно условима друштвено-економског и културно-историјског развоја у одређеним раздобљима;
3. Сведочи о значајним догађајима и истакнутим личностима из националне историје.

²²¹ „Службени гласник РС“, бр. 71/94.

У пракси се јавио сукоб између ове законске одредбе (члана. 15) и интереса бивших власника и њихових наследника. Наиме, приликом одузимања, међу имовином нашао се и велики број покретних ствари које су тадашњим власницима чиниле значајан део њихове целокупне имовине и биле незанемарљиве материјалне вредности, као што су: плугови, дрвена кола, стока, фуруне итд. Како велики број бивших власника и њихових власника поседује податак о њиховом одузимању, оправдано постављају захтев и њиховог решавања.²²²

Међутим, решавајући по овом питању Уставни суд је заузео становиште да постоји објективно и разумно оправдање да законодавац предвиди да враћање имовине, односно обештећење за покретне ствари, буде ограничено на оне покретне ствари које имају већу или трајнију вредност и које се могу утврдити, као што су покретне ствари уписане у јавни регистар.²²³

Предмет повраћаја неће бити оне покретне ствари које су саставни део музеја, галерија, непокретних културних добара од изузетног значаја, или других сродних установа. Такође, не враћају се ни покретне ствари које су продате у поступку приватизације.

9.4.1. Изузеци од враћања у натуралном облику

Законом су побројани и случајеви када се не може тражити враћање у натуралном облику, као што су:

1. Непокретности које су по Уставу и закону искључиво у јавној својини, као што су природна богатства и добра за које је законом одређено да су од општег интереса, као и имовина коју користе органи Републике Србије;²²⁴

²²² Ж. Јовановић, Голгота, Ниш, 2007, стр. 76.

²²³ Одлука Уставног суда Србије бр. IУз 429/2011 од 18.04.2013. године.

²²⁴ Устав РС, чл. 87. ст. 1.

2. Службене зграде и пословне просторије које служе за обављање законом утврђене надлежности државних органа, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе и органа месне самоуправе;
3. Непокретности које служе за обављање делатности установа из области здравства, васпитања, образовања, културе и науке и других установа и јавних служби, чијим би враћањем био ометен рад и функционисање тих служби;
4. Непокретности које су неодвојиви саставни део мрежа, објеката, уређаја и других средстава која служе за обављање претежне делатности јавних предузећа, друштава капитала основаних од стране носилаца јавне својине, из области енергетике, телекомуникација, саобраћаја, водопривреде и комуналних делатности;
5. Непокретности чије би враћање битно нарушило економску, односно технолошку одрживост и функционалност у обављању претежне делатности субјеката приватизације који није приватизован, као и субјеката који се продаје у поступку стечаја. Овим решењем је учињена велика повреда права бивших власника и настављена неправда која је започета приватизацијом са којом се кренуло пре извршене реституције. Не само да бивши власници не могу повратити подржављене непокретности које су продате у поступку приватизације, већ и оне које још увек нису приватизоване, али су у плану.
6. Непокретности које су намењене за репрезентативне потребе Народне скупштине, председника Републике и Владе, као и непокретности у власништву Републике Србије које су намењене за смештај страних дипломатско-конзуларних представништава, војних и трговинских представништава и представника при дипломатско-конзуларним представништвима. **Уредбом о непокретностима за репрезентативне потребе Републике Србије**²²⁵, одређено је да су то резиденције, односно зграде које се користе за боравак председника Републике и председника Владе као и пријем и боравак највиших страних гостију, и оне су таксативно набројане. Ово решење захтева критику јер се њиме шаље

²²⁵ „Службени лист РС“, бр. 70/2014.

порука да је држава изнад грађана и да су репрезентативне потребе државних органа изнад егзистенцијалних потреба њених грађана и њихових основних њудских права. Овај изузетак од враћања, заједно са оним који се односи на приватизоване непокретности, представља срамни одраз самовоље политичког врха којим се, за немали број власника, наставља пракса кршења њихових права али и наношење душевног бола због немогућности да дођу у посед одузете имовине, иако је то реално могуће.²²⁶

7. Дворски комплекс на Дедињу, као и друга непокретна културна добра од изузетног значаја у државној својини. Комплекс Белог двора на Дедињу је припадао краљевској породици Карађорђевић, међутим, као културно добро од изузетног значаја не може бити враћено бившим власницима. Овај комплекс се простире на 100 хектара, од чега је 70 хектара под шумом, а дворови су пуни стилског намештаја, уметничких слика, скулптура, таписерија из 16. и 17. Века, лустера, сервиса из 16. века. Овај комплекс, представља неутуђиву целину, тако да потомци породице Карађорђевић, не би могли да захтевају ни враћање вредних покретних ствари из замка. У светлу чињенице да су бивши власници рехабилитовани а пресуде о конфискацији поништене поставља се питање дискриминације овим крутим једностраним тумачењем и потребе за проналажењем бољег и правичнијег решења којим ће Бели двор бити враћен правим власницима, али којим ће се спречити његово распарчавање између наследника краљевске породице и очувати ово културно добро од изузетног значаја, не само за нашу већ и светску културну баштину. Дворови су дати 2001. године на коришћење престолонаследнику Александру II Карађорђевићу;
8. Непокретна имовина која је продата, односно стечена у поступку приватизације као имовина или капитал субјекта приватизације.

²²⁶ Међу њима су: Вила на Дедињу, у Лацковој 10, у којој је живео Борис Тадић, као председник, конфискована је од инжењера Константина Станковића 1946. године. Пошто је он судски рехабилитован, његове наследнице су стекле право да поднесу захтев за повраћај; Вила у Крунској 69, у Београду у којој је седиште Демократске странке, и која се води као државна својина, одузета је од инжењера и проналазача железничких кочница Добривоја Божића. Надлежни органи тврде да су зграде у Београду у којима су смештени државни органи правно неспорне, али би бивши власници могли да потражују+ летњиковац Обреновића на Плавинцу, близу Смедерева и вилу Копаоник у Врњачкој Бањи, која је припадала породици Теокаревић.

Приватизацијом која је вршена пре денационализације држава је продавала туђу имовину, упркос чињеници да је доношење закона о реституцији било само питање времена, чиме су наставили са праксом ауторитарног режима у кршењу људских права, али и бројним злоупотребама. Упркос изговорима због чега је прекршен прави редослед, једино могуће решење било је да се сви напори уложе у доношење закона којим би се имовина вратила правим власницима, а тек онда са програмима њиховог откупа, уколико је то резултат аутономије бивших власника. Бивши власници једино имају право на обештећење у виду обвезница и исправљање ове епохалне грешке државе није могуће због заштите стечених права;

9. Непокретна имовина која је продата у поступку стечаја над предузећем у већинској друштвеној, односно државној својини, као и непокретности које представљају имовину стечајних дужника у већинској друштвеној, односно државној својини који су као правна лица продати у поступку стечаја.

Ограничења постоје и код враћања подржављеног грађевинског земљишта, па се не враћа:

- Изграђено грађевинско земљиште;
- Грађевинско земљиште на којем постоје јавне површине, или је планским документом, предвиђена изградња објекта за јавне намене, у складу са Законом о планирању и изградњи, као ни грађевинско земљиште на коме су изграђени објекти који нису предмет враћања у натуралном облику, као ни неизграђено грађевинско земљиште за које у складу са законом којим се уређује просторно планирање, изградња и грађевинско земљиште постоји правноснажно решење о локацијској дозволи;
- Неизграђено грађевинско земљиште на коме је планским документом предвиђена изградња објекта од економског значаја или који је предвиђен за социјално становање, у складу са законом којим се уређује социјално становање и станова, када је инвеститор изградње тих станова Република Србија, под условом да власници тог земљишта доставе Влади, у року од 60

дана, попис катастарских парцела тог грађевинског земљишта и да Влада у року од 60 дана изврши њихову верификацију за ову намену;

- Грађевинско земљиште на којем је изграђен објекат сталног карактера, а на том земљишту није извршена конверзија права коришћења у право својине;
- Грађевинско земљиште на коме је изграђен објекат без грађевинске дозволе, које у поступку легализације буде одређено као земљиште за редовну употребу објекта.

Поред Закона о приватизацији, донет је још један закон који, по последицама које је произвео за бивше власнике, може да парира „историјским законима“ којима је одузимана имовина. Наиме, приватизацијом су продата само друштвена предузећа, док је над градским грађевинским земљиштем могло бити успостављено само право коришћења, а не и право својине, јер је било у државној својини. У процени вредности предузећа, ово земљиште је вредновано нулом, тако да купац практично није платио ништа, осим незнатних трошкова око прибављања права коришћења. Међутим, доношењем **Закона о планирању и изградњи**²²⁷ омогућена је конверзија права коришћења у право својине, тако да су власници приватизованих предузећа могли стећи и својину на земљишту, на којем су изграђена ова предузећа, по тржишној цени која би била умањена за трошкове прибављања права коришћења, као и евентуалних накнадних трошкова улагања у то земљиште. Ово законско решење јесте на папиру изгледало добро, међутим, доношењем Уредбе о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду²²⁸, надлежни органи су својим самовољним тумачењем овај закон начинили оазом неправде и махинација. Овом Уредбом је било прописано да се под трошковима прибављања права коришћења грађевинског земљишта признаје укупна ревалоризована цена капитала, одосно имовине исплаћене у поступку приватизације, односно укупна ревалоризована цена исплаћена за имовину или део имовине предузећа у стечајном или извршном поступку. Ово је економски недопустиво, и у суштини значи поклањање велике вредности онима који су у поступку приватизације купили друштвена предузећа. Практично, ово је значило да се

²²⁷ „Службени лист РС“, бр. 72/009, 81/2009, 64/2010-одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013-одлука УС, 50/2013-одлука УС и 98/2013-одлука УС.

²²⁸ „Службени лист РС“, бр. 4/2010 и 24/2010.

купцима приватизованих предузећа поклања у целости грађевинско земљиште које је било у државној својини, или другачије речено, поклања им се приватизовано предузеће у целини, а грађевинско земљиште се делимично плаћа.²²⁹

Овиме је Закон о планирању и изградњи прејудицирао решења у Закону о реституцији, ограничавајући повраћај грађевинског земљишта искључиво на обештећење, чиме је знатно увећан јавни дуг, јер уместо грађевинског земљишта које је могло бити враћено бившим власницима у натури, држава има обавезу да исплаћује обвезнице. Овим решењем је повређен и јавни интерес, легализована манипулација, креиран додатни јавни дуг због дисконтовања вредности одузете имовине и злоупотребљен процес приватизације.²³⁰

Супротно уобичајеном следу, након онога што се не враћа, законодавац прописује које се земљиште враћа. Предмет враћања може бити неизграђено грађевинско земљиште у јавној својини, на коме је као власник или корисник уписана Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Уколико је бивши власник носилац права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини, грађевинско земљиште се враћа уколико право својине не оствари конверзијом права коришћења у складу са Законом о планирању и изградњи. Бивши власник има право на повраћај и непокретне имовине која је продата, односно стечена у поступку приватизације као имовина или капитал субјекта приватизације, уколико купац приватизоване непокретности не поднесе захтев за конверзију права коришћења у право својине у року од 60 дана у року од ступања на снагу Закона о повраћају одузете имовине и обештећењу, и ако се не изврши конверзија права коришћења у право својине у року од две године од подношења захтева, под условом да је купац у уговору о продаји капитала закљученом у поступку приватизације прихватио враћање имовине.

Бивши власник нема право на враћање неизграђеног грађевинског земљишта које је дато у дугорочни закуп, од 13. маја 2003. године до ступања на снагу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, а у складу са законом којим се уређује просторно

²²⁹ <http://www.politika.rs/rubrike/ostali-komentari/Zashto-se-poklanja-gradsko-gradjevinsko-zemljishte.lt.html>

²³⁰ <http://www.makroekonomija.org/0-raniji-autori-i-citati/z-mahmud-busatlija/zakoni-kao-smetnja-daljem-razvoju-i-nedovrsenoj-tranziciji/>

планирање, изградња и грађевинско земљиште, осим у случају раскида уговора, када је закуподавац дужан да одмах обавести Агенцију о овој чињеници.

9.4.2. Враћање пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта

Закон прописује и враћање права својине на пољопривредном и шумском земљишту и шумама, која су подржављена мерама које је спроводио ауторитарни режим Друге Југославије.

Што се тиче пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта, предмет враћања не може бити:

- Земљиште на којем је изграђен објекат који је у функцији на дан ступања на снагу Закона, површина катастарске парцеле која служи за редовну употребу тог објекта, односно површина која оправдава економско искоришћавање објекта, уколико је више њих изграђено;
- Неће се извршити повраћај уколико је неопходна нова парцелизација земљишта ради обезбеђивања приступног пута;
- Земљиште у друштвеној одн. задружној својини које је стечено теретним правним послом (члан. 25).

Највећи проблем у поступку реституције у земљи изазива управо враћање пољопривредног земљишта, јер је након одузимања долазило у великом броју случајева до комасације, арондације, изградње путева и канала. Законодавац је предвидео решење и за ове случајеве, тако да уколико је одузето пољопривредно, односно шумско земљиште било предмет комасације, односно арондације након одузимања, бивши власник има право на враћање земљишта које је добијено из комасационе масе за то земљиште.

Најбоље решење јесте да се изврши измена закона и да се, за случајеве када није могуће враћање у натури, омогући натурална супституција, односно да се измени процедура која практично онемогућава натуралну супституцију пољопривредног земљишта по овом закону. Ово би било најправичније решење за бивше власнике, али и

најбезболније решење за државу, јер она поседује и више него довољно пољопривредног и шумског земљишта и шума у својини. У прилог овоме сведочи чињеница да према евиденцији Републичког геодетског завода, Република Србија има 884.046 хектара пољопривредног земљишта, од тога, у закуп се издаје око 450.000 хектара обрадивих површина, а од преосталих 430.000 хектара добар део се и не користи, а до сада је враћено свега око 1900 хектара пољопривредног земљишта. Чињеница да је натурална супституција омогућена Законом о враћању пољопривредног земљишта из 1993 и Законом о враћању имовине црквама и верским заједницама, чини овај закон дискриминаторским.

Велики проблем код овог земљишта јесте и што је отежано и онемогућено прибављање неопходне документације, јер постоје само подаци да је извршена комасација. Решење би било да се изменама закона, нарочито за ову категорију непокретности, поједностави не само процедурални већ и формални поступак. Неопходно је и запошљавање већег броја људи у надлежним институцијама, како би се олакшало прикупљање документације за спорно пољопривредно земљиште, односно његову идентификацију.

9.4.3. Враћање стамбених и пословних објеката

Законодавац прописује да су предмет повраћаја стамбене зграде, куће, станови, гараже и други подржављени објекти. Оно што овде представља велики проблем јесу „заштићени станари“. Наиме, станарско право је дефинисано као право трајног и несметаног коришћења стана ради задовољавања личних и породичних стамбених потреба.²³¹ Станарско право се могло стећи на стану у друштвеној својини, а до 1973. године и на стану у својини грађана. **Законом о становању**²³² престала је могућност стицања новог станарског права, а носилац станарског права који није откупио стан, наставља да користи стан као купац стана на неодређено време.

²³¹ Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада, „Службени гласник СФРЈ“, Београд, 1978, стр. 142.

²³² „Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95-др.закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005-други закон и 99/2011.

Већ деценијама, на основу станарског права, у туђим становима живи 40.000 људи, којима су они додељени након Другог светског рата. Према подацима института ЦЕП, око 10.000 су носиоци станарског права, а остало чланови породица.²³³

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу је проблем враћања станова у којима живе заштићени станари решио тако што је прописао да се стамбене зграде, куће и станови на којима постоји заштићено станарско право, враћају у својину бившем власнику, који постаје закупавац заштићеном станару, под условима који су утврђени Законом о становању. Међутим, овим није пружено адекватно решење, већ напротив, додатно су се закомпликовали односи на обе стране, и створене су нове правне несигурности. Власници станова оптерећених станарским правом имају ограничено право својине, јер иако имају право на отуђење, с обзиром да су ови станови неусељиви, не могу добити адекватну накнаду, а закупнина коју добијају износи око 0,8 евра по квадрату, што је далеко од тржишне. Овај закупни однос није резултат њихове слободне воље, чиме се крши једно од основних начела облигационог права – начело слободе уговарања. Власниково право својине је огољено и деградирано, јер је остало без основних овлашћења на држање и коришћење, а и право располагања је обезвређено. Власник стана може само тужбом код надлежног суда да захтева исељење носиоца станарског права из његовог стана и предају тог стана уколико му обезбеди други одговарајући стан по основу закупа на неодређено време. Са друге стране, заштићени станари не смеју без сагласности власника ништа да мењају, ни поломљени прозор, ни цреп који прокишњава, чиме се ствара једна несигурна правна ситуација, пуна злоупотреба, у којој се у зависности од околности и ситуација стално смењују они који злоупотребљавају свој положај са онима којима се крше елементарна људска права. Адекватно решење може се постићи усвајањем измена Закона о становању, које су поднете Влади, по којима ће носиоци станарских права и закупци на неодређено време, које су власници стекли као усељиве пре 26. децембра 1958. године бити исељени из тих станова до 31. децембра 2016. године и пресељени у станове које ће обезбедити локална самоуправа на чијој територији се станови налазе, уз помоћ државе.²³⁴ Закон још увек није ушао у скупштинску процедуру, а Удружење корисника станова у приватној својини је предложило две могућности. Једна је држава

²³³ <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:418230-Hiljade-vracaju-tudji-krov>

²³⁴ <http://ipf.rs/stvarno-pravo/stanarsko-pravo/>

обезбеди нове станове станарима, са могућношћу откупа, а друга је да власнике исплати, а да дозволи станарима да откупе ове станове у којима живе.²³⁵

Гурањем у непожељне правне односе не решавају се спорне ситуације већ се стварају нове. Решење којим је проблем неусељивих станова законодавац замаскирао наметнутим закупним односом, захтева само критику. То није добро чак ни као привремено решење. Требало је обезбедити друге одговарајуће станове, изградњом или куповином од стране локалних самоуправа а уз помоћ државе, у којима би били пресељени заштићени станари, у којима би они уживали исти положај, а бивши власници би добили национализоване станове у пуну својину и без терета.

Предмет повраћаја су и пословни објекти и пословне просторије, које се враћају у својину и државину бившем власнику, изузев ако су уложени у капитал подржављеног предузећа ради стицања удела, односно акција. Уколико су одузети пословни објекти и пословне просторије дате под закуп или други сродан однос, бивши власник добија својину али не и државину јер ступа на место закуподавца. Оно по чему се овај закуп разликује од закупа над осталим категоријама непокретности јесте ограничење трајања закупног односа на три године од извршности решења о враћању имовине, уколико се бивши власник и купац не споразумеју другачије.

9.5. Правни положај закупаца и остали терети

Законодавац штити правни положај закупаца непокретности која је предмет враћања и прописује да они имају да и након доношења решења о враћању непокретности, користе предметну непокретност за своју делатност, али не дуже од три године од извршности решења о враћању имовине. Могуће је да купац и бивши власник и на другачији начин уреде своје међусобне односе споразумом. Изузетно, овај рок износи 20 година уколико су предмет закупа вишегодишњи засади, односно 40 година уколико су у питању виногради.

²³⁵ <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:418230-Hiljade-vracaju-tudji-krov>

Положај закупца има и обвезник враћања, који има право да и након доношења решења о враћању непокретности, као купац користи предметну непокретност за своју делатност, у периоду који је неопходан за прилагођавање његовог пословања.

Непокретности се враћају ослобођене свих хипотекарних терета, а за потраживања која су била обезбеђена хипотеком гарантује Република Србија. Гасе се и личне службености, док стварне службености конституисане у корист или на терет непокретности не престају. Ово решење је из разлога што се стварне непокретности установљавају у корист непокретности и ради њеног бољег искоришћавања, те као такве следе судбину те непокретности, док су личне установљене у корист неког лица и ненаследиве су.

Лице које је имало право коришћења пољопривредног земљишта, то право престаје даном извршности решења о враћању имовине бившем власнику, и оно је дужно да је преда у својину и државину бившем власнику по скидању усева, а најкасније до 30. октобра године у којој је решење постало извршно. Уколико је пољопривредно земљиште дато у закуп, оно остаје у државини закупца до истека уговора о закупу, а закупнину плаћа бившем власнику, уколико се странке не споразумеју другачије.

9.6. Утврђивање вредности предмета повраћаја

Вредност непокретности утврђује надлежни организациона јединица Пореске управе према месту где се непокретност налази, према стању на дан одузимања а према вредности на дан процене (члан.32. став. 3.). Уколико је одузето земљиште било пољопривредно у време одузимања, а на дан процене има статус грађевинског, вредност тог земљишта процениће се као вредност грађевинског земљишта.

Вредност објеката који не постоје у време процене, утврђује се на основу вредности истих или сличних, са истом или сличном наменом, на истом месту или ближој околини (члан 32. став.5.). Поступак процене вредности непокретности одговара поступку утврђивања пореске основице за пренос апсолутних права, тако да надлежни органи приликом поступања примењују Упутство о поступку и начину утврђивања пореза на пренос апсолутних права²³⁶, осим непокретности за које је прописан посебан начин процене вредности Законом о враћању одузете имовине и обештећењу.

Директор Пореске управе је издао Упутство за утврђивање вредности одузетих непокретности по захтеву Агенције за реституцију а на основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу²³⁷ којим је уређено јединствено поступање организационих јединица Пореске управе по захтевима за процену вредности непокретности поднетих од стране Агенције за реституцију, односно Централне јединице, њених подручних јединица и јединице за конфесионалну реституцију. Захтев за процену непокретности подноси Агенција преко Централне јединице, својих подручних јединица и јединице за конфесионалну реституцију, надлежној организационој јединици Пореске управе. Уз захтев се подnose и подаци о одузетој имовини који се односе на врсту, назив, локацију, број катастарске парцеле, изглед и стање, као и друге податке на основу којих се може утврдити стање имовине на дан одузимања. Агенција за реституцију и надлежна организациона јединица Пореске управе су дужне да сарађују у циљу прибављања свих релевантних података, а поступак процене вредности непокретности мора се спровести у року од 30 дана од пријема захтева.

Вредност постојећих покретних ствари утврђује се у еврима према њиховој тржишној вредности, преко вештака одговарајуће струке.

Уколико је за одузета предузећа, у акту о одузимању имовине наведена чист актива, основица обештећења је вредност чисте активе, валоризована на основу паритета динара према америчком долару на дан одузимања и паритета динара према америчком долару на дан доношења решења. Уколико у акту о одузимању није наведена чиста актива, основицу обештећења чини регистровани основни капитал на дан одузимања.

²³⁶ „Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09.

²³⁷ „Службени гласник РС“, бр. 80/2002...61/2005, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 2/12-исправка, 93/12 и 47/13.

10. Поступак за враћање и обештећење

10.1. Агенција за реституцију

Реституција је процес који је много компликованији и комплекснији од самог чина одузимања. Неопходна је стручност, ефикасност и објективност. Многе земље су због тога установиле посебне органе у те сврхе.

Исти случај је и у Србији. По захтеву за враћање имовине поступак води Агенција, као јавна агенција, преко подручних јединица, у складу са овим законом и законом којим се уређује општи управни поступак. Надлежност подручне јединице се Агенције утврђује се према пребивалишту, односно боравишту бившег власника у време одузимања имовине, на територији Републике Србије, а уколико се не може одредити на овај начин, надлежна је она подручна јединица коју одреди директор Агенције.

Агенција је надлежна за вођење поступка и одлучивање о захтевима као и за исплату новчане накнаде и обештећење и обављање других послова утврђених законом (члан. 51.). У послове агенције спадају:

1. Вођење поступака и одлучивање по захтевима за враћање имовине, односно обештећење;
2. Пружање стручне помоћи подносиоцима захтева и обвезницима враћања;
3. Вођење евиденције прописане законом;
4. Извештавање Владе годишње, преко Министарства надлежног за послове финансија, о обављеним пословима из своје надлежности;
5. Обављање других послова одређених законом. (чл. 55)

Она има статус правног лица. Општи акти су статут, правилник и други акти којима се уређују одређена питања на општи начин.

Статут је основни општи акт Агенције, који садржи одредбе о:

1. Делатности Агенције;
2. Начину обављања послова;
3. Органима, организационим јединицама њиховом деловању;
4. Заступању;
5. Правима, обавезама и одговорностима запослених;
6. Поступку сарадње са органима територијалне аутономије и локалне самоуправе;
7. Другим питањима од значаја за рад Агенције;

Органи су управни одбор и директор. Чланове управног одбора и директора именује и разрешава Влада на период од 5 година. Статутом Агенције и правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места образован је Кабинет директора, као и следеће основне унутрашње јединице:

1. Централна јединица,
2. Јединица за конфесионалну реституцију,
3. Јединица за реституцију Београд,
4. Јединица за реституцију Крагујевац,
5. Јединица за реституцију Ниш,
6. Јединица за реституцију Нови Сад.

Централна јединица, Јединица за реституцију Београд и Јединица за конфесионалну реституцију имају седиште у Београду.

Управни одбор има председника и четири члана, и у делокруг његовог посла спада:

1. Доношење статута Агенције;
2. Доношење програма рада;
3. Усвајање финансијског плана;
4. Усвајање годишњег извештаја о раду Агенције;
5. Усвајање завршног рачуна;
6. Доношење општих аката;
7. Доношење пословника о свом раду;
8. Обављање других послова утврђених законом и статутом. (чл. 57)

У Кабинету директора Агенције обављају се послови координације рада директора Агенције, заменика директора и директора јединица за реституцију, обезбеђивања доступности јавности рада Агенције, као и послови протоколарне, организационе и административно-техничке природе од значаја за остваривање функције директора Агенције и заменика Агенције.

Директор:

1. Заступа Агенцију;
2. Организује и руководи Агенцијом;
3. Предлаже акте које доноси управни одбор;
4. Извршава одлуке управног одбора и предузима мере за њихово спровођење;
5. Стара се о законитости рада и одговара за законитост рада и коришћење и располагање имовином Агенције;
6. Доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места;
7. Предлаже програм рада;
8. Врши друге послове утврђене законом и статутом: (чл. 58)

У Централној јединици обављају се послови од заједничког интереса за Агенцију, а који се односе на: усмеравање, организовање и обједињавање рада унутрашњих јединица, припрему плана рада и извештаја о раду Агенције, израду општих и појединачних аката и надлежности Агенције која нису у делокругу осталих јединица, људске ресурсе, јавност рада, набавке и јавне набавке, старање о средствима за рад, праћење рада, аналитичку обраду података и хармонизацију праксе у области враћања имовине и обештећења, вођење евиденција, израду и одржавање информационих система, курирску доставу, препис и фотокопитање документације, пријем, евидентирање, експедовање и архивирање документације, финансијско пословање, процену и обештећење и друге сродне послове. Она у свом саставу има следеће унутрашње организационе јединице:

1. Сектор за координацију и надзор,
2. Сектор за процену и обештећење,
3. Сектор за финансије,
4. Сектор за опште и заједничке послове.

У Сектору за координацију и надзор образује се Служба за идентификацију имовине, у којој се прикупљају катастарски и земљишнокњижни подаци у сарадњи са надлежним институцијама, провере катастарских и земљишнокњижних података у поднетим захтевима и утврђивање истоветности имовине чије се враћање захтевом тражи са имовином на терену и у јавној евиденцији непокретности, решавање проблема идентификације земљишта које је након подржављења комасирано, решавање проблема идентификације имовине у подручјима у којима је у време одузимања важио само пописни катастар, сарађивање са судским вештацима, проверавање уредности поднетих предлога у погледу података о одузетој имовини и приложене документације о правима на њој, анализирање стања евиденција непокретности и права на њу у време одузимања и у време подношење предлога, предлагање закључака о допуни документације, координација рада Агенције са Републичким геодетским заводом и другим стручним службама у вези са прибављањем података о непокретности, координација са свим подручним јединицама и јединицом за конфесионалну реституцију.

У Сектору за процену и обештећење обављају се послови: прикупљања и провере података за утврђивање вредности одузете имовине, сарадње са надлежним органима ради утврђивања вредности одузете непокретности, сарадња са судским вештацима, утврђивање вредности одузетих преузећа, односно делова предузећа, утврђивање предлога Влади укупног коефицијента предузећа, верификација нацрта решења о праву на обештећење и провера допунског решења о обештећењу, сарадња са другим државним органима и институцијама и други сродни послови.

У Сектору за финансије обављају се послови: финансијског планирања, финансијске оперативе, финансијског пословања, анализе финансијског стања, финансијског извештавања, рачуноводственог пословања и извештавања, контроле финансијског пословања, израде аката директора Агенције у вези са финансијским пословањем и други сродни послови.

У Сектору за опште и заједничке послове обављају се послови: организације седница управног одбора Агенције и израде коначних одлука управног одбора, израде нацрта општих аката Агенције и нацрта уговора које закључује Агенција, израде аката директора Агенције у вези са правима и обавезама запослених, кадровске евиденције о

запосленима, заштите права и извршавање обавеза запослених из области радних односа, набавке и јавне набавке, старање о средствима за рад и други сродни послови.

У **Јединици за конфесионалну реституцију** обављају се послови који се односе на: спровођење поступака и одлучивање о захтевима за враћање имовине црквама и верским заједницама, прибављање доказа по службеној дужности, пружање стручне помоћи црквама верским заједницама и обвезницима враћања имовине, поступање у вези са покренутим управним спором и Захтевом за преиспитивање судске одлуке, припрему анализа, израду аналитичко-информативног материјала и извештаја у вези са поступком враћања имовине црквама и верским заједницама, вођење евиденције о поступку враћања имовине, информатичку и техничку подршку раду Јединице, и друге сродне послове.

У Јединици за реституцију Београд и у подручним јединицама обављају се послови који се односе на: спровођење поступка и одлучивање о захтевима за враћање имовине и обештећење за подручје Јединице, пружање стручне помоћи подносиоцима захтева за реституцију и обвезницима за враћање имовине, поступање у вези са изјављеном жалбом, поступање у вези са покренутим управним спором и Захтевом за преиспитивање судске одлуке, припрему анализа, израду аналитичко-информативних материјала и извештаја у вези са поступцима враћања имовине и обештећење за подручје Јединице, вођење евиденције о поступцима враћања имовине и обештећења за подручје Јединице, информативну и техничку подршку раду Јединице и друге сродне послове.²³⁸

Средства за рад се обезбеђују из буџета Републике Србије, донација и других извора.

Наш законодавац је, чини се, на најбољи начин решио питање органа који ће бити надлежан за вођење поступка и решавање по поднетим захтевима за реституцију.

Наиме, последице поверавања спровођења поступка враћања имовине и обештећења неком републичком органу управе, који по сили закона подлеже контроли и надзору Владе, огледале би се у сукобу интереса који произилази из тога што носилац

²³⁸ <http://www.restitucija.gov.rs/doc/opstakta/Pravilnik%20o%20unutrasnjoj%20organizaciji%20i%20sistemizaciji%20radnih%20mesta%20u%20Agenciji%20za%20restituciju-23.12.2013.pdf>

права јавне својине поред тога што легално и легитимно врши власничка овлашћења на имовини чији је сопственик, стара се и о законској заштити те исте државне имовине, морао би, по сили закона, кроз поступак реституције да сам одлучује о враћању приватним лицима сопствене имовине, и о сопственом задуживању путем аконтације обештећења. Тешко је очекивати да било који субјект, имајући у виду сопствене економске интересе, непристрасно, ефикасно и законито одлучује о бестеретном отуђењу сопственог највреднијег ресурса-непокретности, као и да одлучује о наметању различитих новчаних обавеза. Нарочито ако се има у виду да се могу јавити различити притисци на доносиоце одлука у извршној власти.²³⁹

По **Закону о јавним агенцијама**²⁴⁰ (члан. 4.), агенција је самостално тело, што омогућава брзо реаговање руководства, односно доношење прописа којима се брзо и ефикасно решавају проблеми које нужно доноси рад на овом деликатном проблему само на основу одлуке директора Агенције или лица које он овласти. Тиме је рад Агенције лишен старих бирократских процедура али и притисака носиоца извршне власти и других органа. Одлуке управног одбора се достављају на сагласност Влади само у случајевима када се односе на : статут Агенције, програм рада, финансијски план, усвајање годишњег извештаја и завршног рачуна.

Са друге стране, Агенција је дужна да обезбеди јавност рада што чини обавештавањем корисника о њиховим правима, обавезама, поступку остваривања права и обавеза, о своме раду и делокругу, обавештавањем министарстава која надзиру њен рад, као и да обавештава јавност о годишњем програму рада као и о свим информацијама од јавног значаја.

Законом је регулисан и однос и сарадња Агенције и корисника као и пружање помоћи што све заједно са осталим одредбама о њеном раду омогућава транспарентност поступка, што је и био један од захтева Европске комисије за спровођење Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

²³⁹ Б. Лакић, Улога Агенције у поступку реституције..., Обука за правосудну академију, Београд, 2012.

²⁴⁰ „Службени гласник РС“, бр. 18/2005 и 81/2005.

Агенција је на свом сајту и објавила бројна појашњења и упутства, како у вези самог захтева тако и доказа који се морају поднети и места њиховог прибављања.²⁴¹

Агенција за реституцију је, сходно законским овлашћењима, у „Службеном гласнику РС“, број 72/2011, објавила јавни позив за подношење захтева за враћање одузете имовине, односно обештећење, од када је почео да тече рок од две године за подношење захтева. Тај рок је истекао 1. марта 2014.године.

10.2. Странке у поступку

Странке у поступку су лице по чијем је захтеву покренут поступак или које има правни интерес, обвезник и републички јавни правобранилац.

Право на подношење захтева имају сви бивши власници одузете имовине односно њихови законски наследници или правни следбеници. Закон не условљава право на подношење захтева поднетом пријавом у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине. Захтев се подноси Агенцији-надлежној подручној јединици на прописаном обрасцу и са потребним доказима, а поступак је покренут када Агенција предузме било какву процесну радњу у циљу вођења поступка, у складу са Законом о општем управном поступку.

Министар финансија је донео Правилник о обрасцу захтева за враћање одузете имовине, односно обештећење, начину и поступку пријема и обраде захтева, списку пошта у којима ће се вршити подношење захтева и облику и садржини извода из захтева.²⁴²

У закону су набројани подаци које захтев мора да садржи као и докази који морају да буду поднети.

Управо овде се јављају највећи проблеми и нове неправде за власнике и њихове наследнике.

²⁴¹ Тако је навела да органи који су дужни да пруже помоћ грађанима по питању прибављања потребних докумената су: Историјски архив, имовинско-правна служба општине на чијој се територији налази непокретност, земљишно-књижни суд у Основном суду, надлежна служба за катастар непокретности.

²⁴² Службени гласник РС број 94/2011.

Прикупљање доказа за правно неука лица је постала права ноћна мора која кошта читаво мало богатство. У великом броју случајева је готово немогуће.

Наиме, Захтев мора да садржи податке о:

1. Бившем власнику – име, име једног родитеља и презиме, датум и место рођења, пребивалиште, односно боравиште у време одузимања имовине и држављанство, односно назив и седиште задужбине;
2. Одузетој имовини на коју се захтев односи – врста, назив, величина, односно површина, место где се непокретност налази, број катастарске парцеле по старом и важећем премеру, изглед и стање имовине у време одузимања, односно одговарајући подаци за покретне ствари;
3. Праву својине бившег власника на одузетој имовини;
4. Основу, времену и акту одузимања;
5. Подносиоцу захтева – име, име једног родитеља и презиме, податке о рођењу, пребивалишту, држављанству, јединствени матични број грађана, име, презиме и пребивалиште пуномоћника, односно назив и седиште задужбине, податке о лицу које представља задужбину и лицу које заступа задужбину;
6. Правној вези подносиоца захтева са бившим власником. (чл. 42.)

Уз захтев се прилажу, у оригиналу или овереној фотокопији, следећи докази:

1. За подносиоца захтева и бившег власника – извод из матичне књиге рођених, односно умрлих, извод из регистра у коме је задужбина уписана, пуномоћје, а ако подносилац захтева нема стално пребивалиште на територији Републике Србије и пуномоћје за лице овлашћено за пријем писмена, као и други доказ на основу којег се могу несумњиво утврдити тражени подаци;
2. За одузету непокретност – извод из регистра непокретности, извод из регистра покретних ствари, уверење Републичког геодетског завода о идентификацији катастарске парцеле старог и новог премера, осим за катастарске парцеле за које је спроведена комасација;

3. Исправу о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања;
4. Извод из матичне књиге, решење о наслеђивању, извод из регистра правних лица, односно други доказ на основу којег се може несумњиво утврдити правна веза подносиоца захтева са бившим власником;
5. Друге доказе које подносилац захтева поседује, а који могу бити од значаја за одлучивање по захтеву. (чл. 42.)

Уколико захтев не садржи прописане податке и потребне доказе, биће одбачен. Против овог акта жалба није допуштена, али се може водити управни спор. Лице чији је захтев одбачен има право на подношење новог, до истека рока за подношење захтева за повраћај одузете имовине, односно обештећење.

Поступак легализације, рехабилитације, као и решавање питања која спадају у искључиву надлежност суда, Агенција за реституцију третира као претходна питања, тако да прекида поступак о одлучивању по захтеву до окончања ових поступака. Овде спада и утврђивање законских наследника бившег власника и њихове уделе у праву на повраћај одузете имовине или на обештећење, од стране надлежног суда у ванпарничном поступку. Подносиоци захтева који нису одређени за кориснике решењем ванпарничног суда, могу поднети тужбу против лица која су одређена за кориснике парничном суду.

Прибављање ових података је нарочито тешко, готово немогуће код пољопривредног земљишта, а проузрокује и знатне трошкове. Наиме, подносилац захтева није у обавези да плати тошкове за рад и пружање услуга Републичког геодетског завода, који падају на терет тог органа, али је дужан да плати накнаду за рад геодетске организације у случају када је њено ангажовање неопходно, као и других надлежних институција, архива и др.²⁴³

Упркос законској обавези свих органа Републике Србије, органа аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе да у оквиру својих надлежности и без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од подношења захтева, издају сву потребну документацију, у пракси то није случај. Суочени са новим обавезама које им намеће закон, недовољно

²⁴³ Примера ради, достављање фотокопије тражених докумената, Историјски архив наплаћује 3.000 динара.

квалификовани, преоптерећени, они не поступају у складу са одредбама овог закона већ своју обавезу избегавају или хватајући се за сам члан којим им је она и установљена и своју ненадлежност или постављајући ирационалне захтеве подносиоцима захтева. Сама Агенција је донела Правилник о пружању стручне помоћи подносиоцима захтева и обвезницима враћања, којим уређује ближе услове и начин обављања послова Агенције на пружању стручне помоћи, односно врсту и обим стручне помоћи, начин, место и временски оквир пружања стручне помоћи, права, обавезе и одговорности одговорних лица и запослених у Агенцији. Запослени у Агенцији су дужни да пружају помоћ у прикупљању доказа које је потребно приложити уз захтев, и да у том циљу сарађују са свим надлежним институцијама, да прегледају потребну документацију и да укажу на недостатке, као и да укажу странкама на њихова права и обавезе сагласно Закону о општем управном поступку и прописима који уређују питање реституције. Они пружају помоћ према правилима општег управног поступка, а по њему једно од основних начела јесте начело пружања помоћи странци, односно орган који води поступак дужан је да се стара да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буде на штету права која им по закону припадају. У пракси је неукости било на обе стране, закон је, понекад, тумачен произвољно, а коначан исход је неуједначена пракса, духовита решења и неостваривање права бивших власника.

О овоме сведочи пример покушаја повраћаја подржављене имовине тзв. народног непријатеља Илије К. Јовановића. Он је пресудом Вишег Војног суда армије ЈА, бр. 224/45 проглашен за народног непријатеља, и осуђен на казну затвора, а пресудом Среског народног суда у Лесковцу Р. Бр. 537/45 од 11. фебруара 1946. године конфискована му је целокупна имовина. Решењем Окружног суда у Нишу, Рех. бр. 11/06, Илија К. Јовановић је рехабилитован, чиме је испуњен услов за подношење захтева за повраћај његове одузете имовине. У складу са Законом о повраћају одузете имовине и обештећењу, његов законски наследник, син Живојин Јовановић, подноси захтев за повраћај одузете имовине.²⁴⁴ Уз захтев је, поред остале документације, поднета и пресуда Среског народног суда у којој је детаљно описана и наведена покретна и непокретна имовина, са називима места где се налазе њиве, колика је површина, са киме се граничи и којом културом су засађене, као и

²⁴⁴ Захтев је заведен код Агенције за реституцију дана 05. априла 2012. године, под бројем 46-001320/2012.

одговор из Историјског архива у Лесковцу да располаже подацима о конфискованој имовини на име Илије Јовановић пресудом бр. Р 537/45.²⁴⁵ Као и за већину подносиоца захтева, овде настају проблеми. Агенција за реституцију обавештава подносиоца захтева о потреби допуне захтева, захтевајући копију плана за све парцеле, лист непокретности, уверење о идентификацији старог и новог премера, оставинско решење и акт о одузимању покретних ствари. Упркос бројним и упорним настојањима подносиоца захтева, законским обавезама надлежних институција, начела пружања помоћи странкама, Републички геодетски завод – Служба за катастар непокретности Лесковац издаје Уверење²⁴⁶ да није у могућности да изда потребну документацију, која је подносиоцу захтева неопходна за остваривање права на повраћај одузете имовине. У образложењу се наводи да за катастарску општину Орашац 1946 године није постојао катастар земљишта, већ је за наведену катастарску општину први пут 1952. године израђен пописни катастар, за који не поседују потпуну документацију. Авиофотограметријским премером из 1953. године формиран је катастар земљишта који је био на снази до 10.11.2004. године када је ступио на снагу катастар непокретности, који је сада у службеној употреби. Овим Уверењем надлежна Служба за катастар непокретности Лесковац, само је едуковала подносиоца захтева о развоју тапијског система у земљишне књиге и катастар непокретности. Али крајње несхватљиво и неозбиљно решење понудио је Републички геодетски завод – Сектор за катастар непокретности, који је у обавештењу²⁴⁷ предложио да уколико му је познато место парцела које се помињу у пресуди Р бр. 537/45, подносилац захтева може лично у Службу за катастар непокретности Лесковац заједно са државним службеницима задуженим за увид на катастарским плановима извршити идентификацију парцела важећег премера, па на основу његове писмене изјаве о личној идентификацији и захтева за издавање података, добити документа потребна за подношење захтева. Овим предлогом тражено је од подносиоца захтева, који је имао само 12 година у време одузимања, да под кривичном и материјалном одговорношћу тачно наведе локацију одузете имовине пре 70 година. Могу се само наслутити последице које би наступиле да је подносилац пристао на предложено решење. У разговору са Живојином Јовановићем, подносиоцем захтева, могло се отворено видети велико незадовољство

²⁴⁵ Историјски архив Лесковац, бр. 300/1 од 12. маја 2006. године.

²⁴⁶ Бр. 952-2-90/2012 од 02. априла 2012. године.

²⁴⁷ Бр. 952-62/12 од 23. марта 2012. године.

радом надлежних институција. Од Агенције за реституцију још увек, и после две и по године, није добио коначну одлуку, чак ни акт о одбацивању захтева, што представља директно кршење законског рока у коме се морају решити поднети захтеви.

С обзиром на обимност документације коју је потребно приложити уз захтев, у пракси, најчешће писаним поднеском Агенција захтева од странке допуну документације у одређеном року.

Уколико је документација потпуна заказује се јавна расправа. Закључно са 19. 08. 2014. године одржано је 8131 јавних расправа. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу у чл 46. прописује обавезу Агенције да о потпуном захтеву одлучи најкасније у року од шест месеци, а изузетно код посебно сложених предмета, годину дана од пријема потпуног захтева.

Агенција утврђује све чињенице и околности од значаја за одлучивање о захтеву и доноси решење којим утврђује корисника, имовину која се враћа, односно за коју се даје обештећење, обвезника, начин и рокове за извршавање утврђених обавеза, висину основице обештећења и аконтације. У решењу се налаже надлежним органима извршење решења, као и брисање евентуалних терета. Првостепено решење се доставља подносиоцу захтева, обвезнику и Републичком јавном правобраниоцу.

10.3. Правна средства

Против првостепеног решења који је донела Агенција, подносилац захтева, обвезник и републички јавни правобранилац могу изјавити жалбу министарству надлежном за послове финансија, као другостепеном органу, у року од 15 дана од достављања решења, а оно је дужно да одлучи о поднетој жалби у року од 90 дана од пријема. Против другостепеног решења може се покренути управни спор, подношењем тужбе Управном суду, у складу са Законом о управним споровима,²⁴⁸ и поступак је хитан.

²⁴⁸ „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.

Против правноснажне одлуке Управног суда странка може да поднесе Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке.

За сада у пракси Управног суда нема предмета у вези оспоравања аката Агенције за реституцију којима је мериторно одлучено о праву на враћање или обештећењу.

Управни суд је размотрио више предмета по поднетим тужбама носилаца захтева за враћање и обештећење против тужене Агенције за реституцију ради поништаја оспорених закључака тужене Агенције којим се одбацују као неуредни захтеви појединих тужилаца за враћање одузете имовине.²⁴⁹

На основу правноснажног решења о враћању имовине власник има право да упише својину на предметној непокретности, а на основу извршног решења којим се одређује обештећење, орган или организација надлежна за предају државних обвезница, односно потврде о њиховом издавању, предаће потврде кориснику. Решење се сматра извршеним уписом власништва корисника на обвезницама у Централни регистар. (чл. 49.)

Агенција води, у електронском облику, евиденцију о поднетим захтевима, утврђеној вредности имовине и обештећења по поднетим захтевима, као и решеним предметима. Агенција, једном месечно, на свом сајту објављује изводе из захтева примљене у претходном периоду.

10.4.Забрана отуђења и оптерећења подржављене имовине

Од ступања на снагу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, имовина која је одузета бившим власницима а за коју је поднета пријава у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине, а по одредбама Закона о враћању одузете

²⁴⁹ Агенција је одбацила, као неуредан, захтев тужиоца поднет дана 27.03.2012., заведен под бројем 46-977/2012, за враћање одузете имовине, односно обештећење бившег власника Димитрија Трифуновића из Београда, са разлогом што је исти неуредан у смислу члана. 43. Став. 1. Закона, јер уз захтев није доставио доказ, и то исправу о подржављењу имовине, нити је наведен назив, број и година Службеног гласника у коме је објављен овај акт. Такође, у самом захтеву није наведен податак о основу, времену и акту одузимања из члана. 42. став. 3. тачка. 4. Закона. Управни суд је одлучио да је тужени орган правилно поступио када је захтев одбацио као неуредан.

имовине и обештећењу може бити враћена, не може бити предмет отуђења, хипотеке или залогe, до правноснажног окончања поступка по захтеву за враћање. Уколико не буде поднет захтев у погледу имовине која је подржављена, забрана престаје истеком рока за подношење захтева. Акт отуђења и оптерећења који је супротан одредбама овог Закона је ништав.

Међутим, у пракси постоје бројни случајеви кршења ове забране, нарочито од стране несавесних директора предузећа. Поставља се питање како се борити против ових злоупотреба? Грађани имају следеће опције, Они, пре свега, могу да поднесу кривичну пријаву за кривично дело Злоупотреба службеног положаја из чл. 359. Кривичног законика²⁵⁰, односно кривично дело Злоупотреба положаја одговорног лица из чл. 234., у зависности од околности конкретног случаја.

Бивши власници имају право и да поднесу тужбу редовним судовима за поништај апсолутно ништавих уговора, и то против и купаца и продаваца.²⁵¹

Упркос доброј намери, забрана отуђења и отерећења не пружа довољну заштиту и довољне гаранције бившим власницима. Сам закон је омогућио да имовина, за коју нису поднети захтеви, буде бесповратно и легитимно одузета од бивших власника, протеклом рока за подношење захтева за повраћај одузете имовине. Најбоље и најправичније решење би била забрана промета целокупне подржављене имовине и апсолутна ништавост, без законског ограничења, за отуђење одузете имовине.²⁵²

Требало је предвидети обавезу Агенције за реституцију да, у складу са начелом пружања помоћи странкама, по службеној дужности поднесе захтев за имовину која је пријављена у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине и да се обавесте подносиоци пријаве, као и да се објави оглас на месно уобичајен начин, којим се позивају заинтересована лица да се јаве, али и да се приликом отуђивања имовине у

²⁵⁰ „Службени гласник РС“ бр. 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013.

²⁵¹ <http://www.besplatnapravnapomoc.rs/tekstovi/upravni-postupak/zabrana-otudenja-i-opterecenja-podrzavljene-imovine/>

²⁵² <http://www.besplatnapravnapomoc.rs/tekstovi/upravni-postupak/zabrana-otudenja-i-opterecenja-podrzavljene-imovine/>

друштвеној, односно државној својини, спроведу ригорозне контроле да ли је било основа за денационализацију. Овим мерама би се спречиле злоупотребе и криминалне радње.

Враћена имовина је у слободном промету, а Република Србија, Аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, има право прече куповине приликом првог отуђења (члан. 62.). У пракси се појавио проблем и код ове одредбе, односно око редоследа обраћања. Власници нису знали коме треба да се прво обрате или то треба учинити истовремено свима.

11. Принципи денационализације

Приликом спровођења процеса денационализације морају се поштовати одређени принципи како сам поступак не би скренуо у супротном смеру и довео до ситуације да се исправљајући једну неправду ствара нова. Ови принципи су бројни и временом су се искристалисали кроз текстове међународних конвенција али и кроз упоредно законодавство и праксу.

Ове принципе је следио и наш законодавац а морају га се придржавати и надлежни органи у самом спровођењу поступка денационализације.

Принцип једнаког правног третмана свих титулара права. Сви ранији власници морају бити доведени у приближно једнаки положај у поступку денационализације, о чему је већ било речи. Не сме бити дискриминације нити фаворизовања било којих појединаца или група.

Принцип уважавања стечених права трећих савесних лица на предмету денационализације. Овај принцип има своје упориште у начелу правне сигурности. Он значи да држава мора да измири права ранијих власника на други начин уколико су трећа савесна лица стекла права на његовој имовини која је предмет реституције. Непоштовање овог принципа би водило у нове неправде и правну несигурност.

Начело ограниченог обештећења. Циљ денационализације да се пређашњи власник доведе у онај правни и економски положај у коме је приближно био у моменту одузимања. Зато је могуће предвидети само ограничено обештећење, јер би за државу био неоправдано велики терет исплата измакле добити или нематеријалне штете.

Принцип уважавања реалног економског стања. Денационализација се мора спроводити у складу са економским могућностима државе, у супротном биле би угрожене њене виталне функције. Денационализација није могућа одмах и у потпуности. На томе не инсистирају ни међународне организације. Управо због тога се и предвиђају дуги рокови и препушта државама да саме одреде висину и динамику обештећења.

Принцип приоритета натуралне рституције. Натурална рституција, тамо где је могућа, је најбрже и најјефтиније решење и за државу али и за кориснике денационализације, о чему је такође било речи.

Начело ефикасности. Денационализација мора бити обављена уз минималне трансакционе трошкове. Зато је законом предвиђено да стицање имовине и само обештећење не подлеже плаћању ни једне врсте пореза, административних и судских такси. Законом су одређени рокови у оквиру којих су надлежни органи дужни да поступе, у супротном могу новчано одговорати.

Начело стварања логичне правне ситуације. Денационализација је компликован процес којим се настоји разрешити замршена ситуација у области имовинскоправних и других односа. Међутим, она се мора спроводити обазриво и уз поштовање овог принципа како се ти односи не би додатно закомпликовали и створила субјективна права која су непозната у правном систему и која би захтевала нова ангажовања државе на њиховом решавању.

Принцип да рституција и приватизација морају да буду компатибилни процеси. Денационализација је предуслов и један од ефикасних облика приватизације. Приватизација није могућа без сређених имовинских односа тако да ова два процеса нужно прате један други и прожимају се. Ниједан страни инвеститор не жели да улаже у државу у којој постоји правна несигурност, нити у непокретности на којима власничко питање није решено.

12. Примена- резултати и проблеми

Свака земља, на почетку процеса денационализације, суочава се са три проблема: законодавно-правним, материјално-финансијским и организационо-процедуралним. Доношење закона јесте први и најзначајнији корак али то није довољно. Треба предузети бројне суштински важне мере које се тичу потребног политичког и друштвеног консензуса, детерминисања и издвајања економских добара за реституцију, планирање и издвајање новчаних средстава, прецизног дефинисања обавеза државних органа и постојање синергије државног апарата на пољу реституције. Уз то, врло је битно и организовање рада на имплементацији законских решења и спровођењу прихватљиве динамике рада у решавању захтева.²⁵³

У свим земљама бивше Југославије које су донеле своје законе о денационализацији, наишло се на мноштво материјално-финансијских и организационо-процедуралних проблема. Економска моћ транзиционих држава и привреде је таква да ниједна до сада није у целости задовољила све власнике. А сами грађани су заглавили у лавиринту бирократије доказујући својину. Наравно, процес денационализације се брже и безболније одвија што је земља богатија, тако да је економска (не)моћ наше земље, један од камена спотицања на путу денационализације. Мада, постојање финансијских средстава далеко да је довољно за решавање овог комплексног проблема. У прилог томе говори, да чак ни Немачка, иза које је стала моћна привреда и која је за обештећење бивших власника формирала фонд у износу од близу 20 милијарди марака, није спровела пуно обештећење тих лица.

Један од основних услова Европске Уније, који су морале да испуне бивше социјалистичке земље на њиховом путу до чланства или кандидатуре за чланство, јесте било спровођење поступка реституције, међутим, ни пред једну земљу није постављен услов да реституција буде потпуна. То, с обзиром на околности као што су протек

²⁵³ Прилог за израду стратегије денационализације, Пројурис, Београд, 2011, стр. 1,2.

времена, потреba очувања правне сигурности, заштите стечених права и финансијских могућности држава, и није могуће.

Неправде се не могу у потпуности уклонити, али се могу ублажити њихове материјалне последице.

Рок за подношење захтева у нашој земљи истекао је 01. марта 2014 године, и до тада је на адресу Агенције за реституцију поднето 74.850 захтева, од чега је више од 35.000 захтева поднето последње две недеље пре истека рока. До августа 2014. године донето је више од 15.000 првостепених одлука, а до краја године очекује се да овај број премаши 20.000. Одлуке Агенције се односе пре свега на враћање имовине у натури, мада ће у највећем броју случајева бити предвиђено обештећење у виду обвезница. Предвиђа се да ће враћање у натури бити окончано крајем 2015. године. Међутим, још увек је, у великом броју предмета, поступак судске рехабилитације бивших власника још увек у току, због чега је одлучивање по овим захтевима у застоју до правноснажне рехабилитационе одлуке, тако да брзина реституције зависи и од ефикасности судства.

Укупно је враћено 2596 пословних просторија, зграда и станова чија површина укупно износи преко 173 000 м².

До 31. јула 2014 године је, решењима Агенције за реституцију, црквама и верским заједницама враћено 60, 50% одузетог земљишта и 40% одузетих објеката.

До 19. августа 2014 је враћено 578 831м² неизграђеног градског грађевинског зељишта, 1702.53.95 ha, а пољопривредног 1845.41.88 ha.

За сада се враћа имовина у натури а од 2015. године Агенција ће почети да доноси и решења о обештећењу бивших власника и њихових наследника у случајевима када није могуће вратити имовину, да ли зато што је приватизована или више не постоји или што је подведена под изузетак од враћања.

Агенција је предложила измене Закона о реституцији, како би се проширио обим природног враћања одузете имовине јер постоји простор да се повећа удео физичког враћања имовине, а све то да би се смањио фонд обештећења. Закон се мора мењати јер је денационализација процес који мора да се прати и да се законска решења усклађују са

результатима из праксе, јер законодавац не може да унапред предвиди све могуће проблеме у поступку примене тих прописа.²⁵⁴

Неопходно је организовати органе управе и правосуђа тако да могу ефикасно, објективно и брзо да приме бројне случајеве, спроведу законске процедуре и донесу одговарајућа решења.

Денационализација је врло осетљив и компликован проблем јер се задире у сложене својинске односе у којима се преплићу бројни интереси и где постоје претензије разних структура. Враћање појединих објеката је спречено јер се то противило интересима приватизационих структура или јаким политичких и економских ентитета у земљи.²⁵⁵

Резултати враћања и динамика у Србији позитивно су оцењени у извештају Европске комисије, где је истакнуто да је то важан сегмент за прикључивање Србије Европској унији.

Глава IV

²⁵⁴ Непходна је измена и допуна Закона јер евентуални недостаци и непотпуна решења не могу на други начин бити решена. Наиме, то што одређена питања у појединим одредбама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу нису уређена на начин како то сматрају подносиоци захтева за оцену уставности, није предмет о коме је надлежан да одлучује Уставни суд (Одлука Уставног суда Србије бр. IУz-429/2011 од 18.04.2013. године).

²⁵⁵ Пример хотела Сплендид и виле Црногорка у Београду који се налазе у жалбеном поступку.

Законска решења денационализације у бившим чланицама СФРЈ

1. Реституција у Македонији

1.1. Увод

Након промена у политичком и економском систему, следећи друге земље бившег комунистичког блока, Република Македонија је донела 2. априла 1998. године ²⁵⁶, који је ступио на снагу 7. маја 1998. године. Циљ доношења овог закона јесте исправљање историјске и идеолошке неправде која је учињена сопственицима имовине којима је одузимана у процесу спровођења идеолошких циљева Друге Југославије и да им се омогући да поврате исту. Доношење закона је било и у правцу поштовања Устава Републике Македоније и има свој правни основ у његовим одредбама о својини, као једном од фундаменталних права.

Тако у чл. 30. Устава Републике Македоније „се гарантује право на имовину и право на наслеђивање. Никоме не могу да буду одузети или ограничени својина или права која произилазе из ње, изузев када је у питању јавни интерес утврђен законом“.

Анализом законског текста, на самом почетку, могу се видети извесне разлике у односу на законска решења која су дата Законом о враћању одузете имовине и обештећењу Републике Србије, али у суштини оне нису фундаменталне, јер је имовина подржављена на основу истих прописа, истим методама и у служби исте идеологије.

²⁵⁶ „Службени весник Републике Македоније“ бр. 43/2000.

1.2.Предмет враћања

Македонски закон о реституцији не наводи таксативно прописе, за разлику од српског, на основу којих је одузета имовина већ предмет денационализације регулише тако што набраја имовину која може бити враћена.

Закон прописује да је предмет враћања имовина која је одузета после 2. августа 1944. године:

- На основу прописа којима је вршено опште одузимање и ограничавање својине;
- На основу прописа за одузимање имовине ради остваривања општекорисних циљева, као и имовине експрописане ради остваривања општекорисних циљева, односно општег интереса, ако нису испуњени услови за враћање имовине према одредбама о експропријацији;
- Без правног основа (чл.2).

Ово представља први недостатак и мањкавост овог закона као што ће то бити случај и у српском закону о реституцији, јер је и пре 1944. године било егзекуција грађана без суђења и пресуда као и одузимања имовине без правног основа од стране комунистичке власти.

Предмет денационализације је и:

- Имовина коју је држава преузела као велику имовину, односно као вишак имовине због предаје на управљање у сагласности са чл.6. ст. 1. и 2. Закона о поступању са имовином коју су власници морали да напусте у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових

помагача²⁵⁷, односно чланова 3, 5, 10, 11. Закона о потврди и изменама Закона о поступку са имовином коју су власници морали да напусте у току окупације и имовина која им је одузета од стране окупатора и његових помагача²⁵⁸.

- Имовина која је уступљена изјавом воље датом под претњом и принудом и то за земљиште до дана ступања на снагу прописа о аграрној реформи и колонизацији, за привредне објекте до дана ступања на снагу прописа о национализацији приватних привредних предузећа и за зграде и делове зграда до дана ступања на снагу прописа о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта.
- Имовина која је одузета конфискацијом која је изречена за кажњива дела до ступања на снагу Кривичног законика ФХРЈ, осим за дела ратних злочина која су верификована као ратни злочини од међународне комисије Уједињених нација. У овом случају, захтев за преиначење и укидање одлуке којом је изречена казна конфискације се подноси надлежном суду према боравишту осуђеног у време осуде, у року од три године од дана ступања на снагу овог закона. Суд је дужан да донесе одлуку најкасније у року од три месеца од подношења захтева а правноснажна судска одлука о укидању, односно преиначењу одлуке о конфискацији представља основ за покретање управног поступка о денационализацији. Ово храбро решење македонског законодавца којим је јасно стављено до знања да се закон доноси да би се проблем решио, убрзао је сам процес денационализације.

Закон одређује и која имовина не може бити предмет враћања:

- Имовина која је одузета према Закону о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у Народној Републици Македонији и Аутономној Косовско-метохијској области;

²⁵⁷ „Службени лист ДФЈ“, бр. 36/45.

²⁵⁸ „Службени лист ФНРЈ“, бр. 64/46.

- Имовина која је одузета по основу губитка држављанства по сили закона или по основу правноснажне пресуде;
- Имовина за коју је закључен међудржавни споразум о обештећењу за одузету имовину;
- Предмети и објекти од посебног културног и историјског значаја и природне реткости предвиђене законом;
- Одузета имовина за коју је плаћена , односно примљена накнада, изузев имовина се може вратити уколико постоји и уколико тражилац врати примљену накнаду.

1.3. Субјекти реституције

Македонски закон је једним прописом уредио враћање имовине физичким лицима и црквама и верским заједницама. По овом закону правна лица, односно њихови правни следбеници, немају право на повраћај. У погледу цркава, закон је прецизирао да право на повраћај имају хришћанска црква и молитвени дом, исламска џамија, јеврејска синагога, као и имовина намењена за религиозне и хумане циљеве.

Право на подношење захтева за денационализацију има ранији власник, односно лице које је његов наследник у моменту ступања на снагу овог закона, под условом да је држављанин Републике Македоније. Такође, У Македонији, према постојећем законском решењу, лица македонског држављанства која су се иселила и стекла страном држављанство немају право на реституцију и обештећење.

Ово решење македонског законодавца је противно Уставу Републике Македоније и његовим одредбама којима се гарантују основни принципи као што су забрана дискриминације и право на заштиту својине. Устав Републике Македоније у чл.31. признаје право странцу да стиче право својине под условима утврђеним законом.

Уколико се овај пропуст могао правдати до момента доношења Закона о враћању одузете имовине и обештећењу Републике Србије, након тога, свакако да не. Наиме, већина закона о денационализацији бивших југословенских држава условљава враћање имовине страним држављанима постојањем реципроцитета. Реципроцитета са Србијом у погледу денационализације није било, јер питање још увек и није било решено, мада само уско тумачено, јер су страни држављани могли стицати право својине на непокретностима, под условима реципроцитета. Велики је пропуст и замерка македонском законодавцу што није изменама и допунама омогућио и страним држављанима да подносе захтеве. Ово се негативно одразило и на остваривање права македонских држављана у дригим земљама јер су њихови захтеви одбијени. У Републици Србији их је поднето 28 и сви су имали исту судбину.

Изменама и допунама закона из маја 2000. године дата је могућност наследника Јевреја из Македоније да поднесу захтеве за повраћај имовине коју су напустили услед присилне депортације у фашистичке логоре, а нису преживели погром. Уколико нису имали наследнике, поступак се покреће и спроводи по службеној дужности, а враћена имовина, односно дата накнада улази у састав Фонда за холокауст Јевреја у Македонији. У поступку може да се укључи и Заједница Јевреја у Републици Македонији.

У складу са Законом о државном правобраниоцу, предвиђена је и могућност учешћа државног правобраниоца у поступку ради правне заштите имовинских права и интереса Републике Македоније. Међутим, овај орган је у поступку, више био фактор његовог застоја сталним улагањем жалби или покретањем управног поступка у случајевима када су комисије доносиле позитивна решења.

1.4.Облик враћања

Закон предвиђа следеће моделе денационализације:

- Натурална ретитуција.
- Натурална супституција.

- Накнада у виду акција и удела у својини државе.
- Накнада у виду државних обвезница.

1.4.1. Натурална реституција

Законом је предвиђено начело натуралне реституције, односно имовина се враћа, у целини или делу, пре свега у својину, уколико је могуће и према стању у време ступања на снагу овог закона. Уколико је вредност непокретности у међувремену увећана, тражилац је дужан исплатити разлику за њено увећање, а уколико је вредност умањена њему ће бити исплаћена разлика за умањење. Заједно уз непокретност, враћају се у својину помоћне и њима сличне просторије и објекти, као и придружни и споредни предмети.

Изузеци од враћања имовине у натури постављени су прилично рестриктивно:

- Имовина која је по одузимању, према закону, постала добро у општој употреби, и то: јавни тргови, улице, саобраћајнице, паркови, јавно-саобраћајне површине и други објекти комуналне инфраструктуре;
- Имовину која се користи у функцији за потребе одбране и безбедности Републике Македоније;
- Неизграђено грађевинско земљиште на ком је према урбанистичком плану предвиђена изградња објеката из тачке 1) и 2) и других објеката од јавног интереса;
- Имовину која се након одузимања користи за обављање делатности од јавног интереса утврђеног законом;
- Имовину на којој је до дана ступања на снагу овог закона право власништва стекло друго физичко или правно лице правним послом или одлуком надлежног органа;
- Национализовани сточни фонд (стада оваца, коза, крупна стока и други сточни фонд).

Предмет враћања су и покретне ствари, а специфичност овог закона је што једини услов који закон налаже јесте да оне постоје и да могу да се идентификују.

Уколико имовина која је предмет враћања не постоји или је изузета од натуралне реституције, ранијим власницима се може дати, на име накнаде, друга имовина исте врсте која је у својини државе.

1.4.2. Новчана накнада

Уместо натуралне ретитуције, исплатиће се накнада у случајевима када повраћај имовине није могућ, било зато што имовина више не постоји, било зато што је изузета од натуралне реституције, а не постоји друга одговарајућа имовина исте врсте у својини државе, при чему се вредност имовине процењује према стању у моменту њеног одузимања.

Обвезнице издаје Република Македонија, гласе у чврстој валути, на њих се не зарачунава камата и њихов промет је слободан и не подлеже плаћању пореза.

Обвезнице за денационализацију, пре рока њихове доспелости, грађани могу да користе за акције и уделе у предузећима које је поседовала Агенција за приватизацију Републике Македоније, а која су по престанку њеног рада прешла у надлежност других државних институција. Поред тога, могу да се користе и за акције и уделе у предузећима која су резервисана раније власнике сагласно Закону о трансформацији предузећа са друштвеним капиталом, за плаћање потраживања пренесених законом Агенцији Републике Македоније за управљање средствима, а која су предмет продаје. Такође, могу да се користе и за куповање државне имовине, за чији откуп је предвиђена могућност плаћања обвезницама, за куповање акција и удела у државном капиталу у процесу његове приватизације, за плаћање надокнаде за концесију за државну имовину, куповину или плаћање закупа државне имовине и за плаћање обавеза које произилазе из Закона о денационализацији.²⁵⁹

²⁵⁹ <http://vlada.mk/node/9267>

Отплата обвезница се врши у денарима према средњем курсу Народне банке Републике Македоније на дан плаћања.

Средства за отплату годишњих рата из обвезница се обезбеђују из:

- Дела средстава која се остварују трансформацијок предузећа са друштвеним капиталом. средства од продаје имовине Републике Македоније;
- Средства остварена закупом државне имовине;
- Накнада за враћену имовину, накнада за увећану вредност враћене имовине, порез на наследство;
- Дела средстава Буџета Републике Македоније;
- Других прихода утврђених законом;

Накнада се исплаћује у обвезницама у року од 10 година, које доспевају сваког 1. јуна, почев од 1. јуна 2003. године.²⁶⁰

1.5. Поступак денационализације

Поступак се покреће по захтеву тражиоца, изузев ако је у питању имовина Јевреја из Македоније, када се покреће по службеној дужности, на прописаном обрасцу и уз захтев је неопходно поднети акт о одузимању, доказ о држављанству Републике Македоније стеченом до дана ступања на снагу овог закона и доказ о својини на имовини (за непокретности то је тапија, уговор, пресуда или решење, а за покретне је уговор о прибављању или пресуда). Уколико акт о одузимању и доказе о својини тражилац не може да поднесе јер се налазе код садашњег власника или код другог органа, орган денационализације ће их прибавити по службеној дужности.

Ова одредба македонског законодавца је требало да послужи српском као пример ефикасног и доброг решења који је омогућио брзо поступање у пракси, без претераних

²⁶⁰ Закон о издавању обвезница Републике Македоније, "Службени весник СРМ", бр. 37/2002.

трошкова, губитка времена, заглављивања у лавиринту бирократије. Управо да би избегао замке у које су упали подносиоци захтева у Републици Србији, Закон о денационализацији Републике Македоније, није захтевао да се поднесу и подаци о одузетој имовини који се односе на врсту, назив, величину, површину, место где се непокретност налази, број катарстарске парцеле по старом и важећем премеру, изглед и стање имовине у време одузимања, које је, с обзиром на протек времена од 70 година, чињенице да су подносиоци захтева наследници бивших власника који су у време одузимања били деца, бројне промене стања имовине, у већини случајева готово немогуће.

У Уредби за спровођење поступка денационализације, коју је Влада Републике Македоније донела 23. маја 2000. године, посебно је регулисан поступак у случају када је имовина одузета без правног основа, а при томе ранијем власнику није достављен ниједан акт о одузимању. У том случају, као доказ неопходан за идентификацију одузете имовине, може да послужи сваки доказ којим се на посредан или непосредан начин утврђује да је имовина у својини државе, јединице локалне самоуправе, јавне установе, јавног предузећа и друге јавне институције. Упркос добром и прецизном решењу законодавца, овде се наишло на доста проблема у пракси, јер су Комисије за денационализацију углавном одбијале захтеве у којима није приложен акт о одузимању.²⁶¹

Македонски закон предвиђа најдужи рок за подношење захтева и он износи пет година од дана ступања на снагу закона. По истеку овог рока, захтев за враћање се може поднети само ако у међувремену нису наступиле правне и фактичке промене, а најкасније у року од седам година од дана ступања на снагу овог закона. Влада Републике Македоније је омогућила и допунски рок 2007. године у коме је поднесена трећина од укупног броја захтева.

О захтеву одлучује Министарство финансија Управа за имовинскоправне послове, уз дискреционо овлашћење министра финансија да може формирати једну или више комисија за одлучивање по захтеву. Другостепена надлежност припада Влади Републике Македоније, а против решења Владе Републике Македоније може да се покрене управни спор. У поступку се примењују одредбе Закона о општем управном поступку. Поступак је

²⁶¹ <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br1/102-proces-na-denacionalizacija.html>

хитан а орган за денационализацију је дужан да узме у рад захтеве за денационализацију по реду како их прими, осим ако сложеност случаја или посебне околности не налажу другачије. Овим су злоупотребе и одуговлачења смањена на најмању могућу меру. Рок за доношење решењ је шест месеци од дана подношења захтева , а у сложенијим случајевима и после истека овог рока, али најкасније шест месеци по решавању претходног питања. Правноснажно решење се доставља по службеној дужности органу јавних прихода и органу за геодетске послове и представља основ за промену права на имовини.

Даном ступања на снагу Закона о денационализацији, забрањено је располагање имовином која је предмет денационализације, чиме се пружа извесна правна сигурност бившим власницима и предупредују евентуалне злоупотребе. Међутим, ова забрана важи само колико је захтев за враћањем поднет у року од пет година. Односно, закључени правни послови и једностране изјаве воља којима се располагало имовином која је предмет денационализације ништави су, изузев уколико је захтев поднет по истеку рока из закона.

1.6. Резултати и проблеми денационализације у Македонији

Закон о денационализацији је почео да се спроводи у мају 2000. године, а већ у септембру исте године су донета прва решења. Међутим, и поред доброг законског решења, процес је дуго био у застоју, што је проузроковало низ негативних последица, међу којима је одвраћање инвеститора због нерешених имовинских питања. Разлози за то су бројни а на неке од њих је указивао и Народни правобранилац у својим извештајима: непостојање политичке воље на власти, превелики број запослених у комисијама за денационализацију што повећава трошкове самог процеса, некомпетентна, пристрасна и нестручна службена лица, непримена института мериторности одлучивања од стране другостепене комисије. Наиме, у чл. 242. ст. 3. Закона о општем управном поступку „ када другостепени орган поступа по жалби против решења које је једном било поништено и

враћено на поновно одлучивање, поступајући по жалби сам мора да реши предмет“. Упркос овој законској одредби, Другостепене комисије скоро никада нису решавале мериторно, већ су по два или три пута предмет враћале на поновно одлучивање првостепеном органу, што је поред застоја у процесу решавања значило и кршење закона. Од 2009 – 2014 године у Канцеларију Народног правобраниоца достављено је 660 представки грађана у којима се замера да управно судство мора да мериторно и ажурније поступа и да не враћа на првостепено одлучивање.

Један од проблема је била и корупција у органима за денационализацију. У прилог овоме говори и чињеница да од бројних представки које су поднете Државној комисији за спречавање корупције, а тичало се корупције у државним органима, највећи број се односио на денационализацију. Народно правобраниоцу је у 2007. години, од укупно достављених представки које се односе на имовинско-правне послове, достављено чак 45,1 % представки које се односе на денационализацију, у 2008. години их је било 32, 81 %, а у 2009. години 37,49 %. ²⁶² Поднете су и иницијативе за кривично гоњење овлашћених службених лица због злоупотребе службеног положаја и овлашћења у процесу денационализације авном тужиоцу, међутим ови случајеви још увек нису решени.

Влада је 2007. године омогућила допунски рок за подношење захтева, у коме је поднето нових 7.935 захтева за денационализацију, тако да укупан број поднетих захтева износи 30.744.

Највећи део предмета је решен у периоду од 2007 – 2012 године, више од 15.000 .

Министарство финансија је од 2001 – 2012 године за обештећење издало 10 емисија обвезница у износу од 291 милион евра. Августа 2014. године је издало последњу тринаесту емисију обвезница у вредности од 10 милиона евра којом треба да се обештете сва решења о денационализацији која су постала правноснажна у периоду од 01.01.2013. до 31.01.2014. године, а за које се као накнада дају обвезнице. Укупна вредност издатих емисија износи 324 милиона евра.

²⁶² Статистички подаци узети са сајта <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br1/102-proces-na-denacionalizacija.html>

Влада Републике Македоније је 2012. године објавила да је процес денационализације у Републици Македонији завршен. Међутим, пред судом завршницу чека још 3000 предмета која су у жалбеном поступку или пред Управним судом. Такође, обвезнице које је држава издала ради обештећења су са роком отплате од десет година, тако да треба проћи најмање још толико да се процес денационализације стварно оконча.²⁶³ Ипак, проценат правноснажно окончаних захтева износи 90 %, што је завидан успех и македонског законодавца и надлежних органа. Неспорна је чињеница да је и број поднетих захтева знатно мањи него у Републици Србији, међутим и сама држава је просторно мања а такође и њен буџет, тако да је успех у решавању проблема денационализације требао да послужи као пример Републици Србији, нарочито и због чињенице да је година у којој је она прогласила завршетак денационализације година у којој је Република Србија успела да донесе закон којим тек регулише њено решавање.

²⁶³ Статистички подаци узети са сајта

http://www.kapital.mk/mk/dneven_vesnik/82329/3_000_predmeti_za_denacionalizacija_zaglaveni_po_sudovite.aspx?ild=2672

2. Реституција у Републици Црној Гори

2.1. Увод

У Црној Гори поступак регулисања денационализације је текао у четири фазе. Прво је 2. јула 2002. године усвојен **Закон о праведној реституцији**²⁶⁴ који је ступио на снагу 16. јула 2002. године. Овим законом прописани су услови, начин, поступак и рокови за враћање својинских права ранијим имаоцима тих права на непокретној и покретној имовини, која су им неправедно одузета у корист државне, општенародне, задружне и друштвене својине, применом прописа о национализацији, експропријацији, секвестру, аграрној реформи и другим правним и фактичким радњама. Одлуком Уставног суда Републике Црне Горе У, бр. 68/2002²⁶⁵ од 2. јуна 2003. године утврђено је да су бројне одредбе у супротности са Уставом Републике Црне Горе, због повреде основних права и слобода човека, те су стављене ван снаге.

Међутим, због тврдњи власти да су решења у закону угрожавала ликвидност буџета и увећавала јавни дуг на износ већи од милијарду евра, приступило се новелирању постојећег закона па је 23. марта 2004. године усвојен **Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу**²⁶⁶ којим је првобитни закон у целости дерогиран, а све ово трагајући за оптималним решењима који би били у складу са материјалном ситуацијом и финансијским могућностима земље.

²⁶⁴ „Службени лист РЦГ“, бр. 34/02.

²⁶⁵ „Службени лист РЦГ“, бр. 33/03.

²⁶⁶ „Службени лист РЦГ“, бр. 21/04, 49/07, 60/07 и 12/07.

Овим законом уређују се услови, начин и поступак повраћаја права својине и других имовинских права и обштећења бивших власника за права која су им одузета у корист општенародне, друштвене, државне или задружне својине.

Специфичност овог закона у односу на законе земаља бивше Југославије јесте у томе што не садржи таксативно набројане прописе на основу којих је одузимана имовина за коју бивши власници могу тражити повраћај, односно обштећење, већ садржи једну уопштену формулацију, да право на повраћај имају они бивши власници чија су имовинска права одузета у корист општенародне, државне, друштвене или задружне својине.

2.2. Субјекти у поступку повраћаја и обштећења

2.2.1. Корисници повраћаја и обштећења

Право на подношење затева за повраћај, односно обштећење одузете имовине има физичко или правно лице које је било власник ствари или ималац права у време када је та ствар прешла у општенародну, државну, друштвену или задружну имовину, без правичне или тржишне накнаде.

Право на обштећење имају бивши власници који су своја одузета имовинска права повратили на основу правног посла уз накнаду, пре ступања на снагу овог закона.

Право на повраћај, односно обштећење одузете имовине имају задужбине и друга некомерцијална правна лица.

Овим законом није било регулисано враћање одузете имовине црквама и верским заједницама већ је прописао да ће то бити предмет посебног закона. У трећој фази решавања денационализације половином 2007. године усвојене су обимне измене постојећег закона. Том новелом и цркве и верске заједнице у Црној Гори добиле су могућност да поднесу пријаву ради евидентирања имовине која им је одузета у корист општенародне, државне, друштвене или задружне својине без правичне накнаде. Ова

пријава се подносила Министарству финансија у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона и она не представља захтев за остваривање права на основу којег се може извршити повраћај одузете имовине или обештећење.

Половином 2010. године сачињен је Нацрт закона о враћању имовине црквама и верским заједницама али још увек није усвојен.

Права из овог закона имају и лица којима је имовина одузета на основу Закона о конфискацији и извршењу конфискације и Закона о потврди и изменама и допунама Закона о конфискацији и извршењу конфискације, чије је одузимање било последица политичких и идеолошких разлога.

Уколико бивши власници нису живи њихови наследници имају право на подношење захтева. Овде се може приметити још једна специфичност овога закона и врло занимљиво решење, којим је, чини се непотребно, закомпликовао процес идентификације корисника права из овог закона.

Наиме, круг правних следбеника бившег власника одређује се пред надлежним судом у поступку који одговара оставинском поступку у случају накнадно пронађене имовине, а у складу са одредбама Закона о ванпарничном поступку. Ова специфичност црногорског закона о реституцији која се односи на утврђивање круга лица која имају право по овом закону довела је и до специфичног изгледа решења о повраћају имовинских права или обештећење. Ако је бивши власник умро ово решење неће гласити на њега већ на његове неименоване наследнике који се одређују одлуком суда у поменутом оставинском поступку²⁶⁷

Међутим, закон набраја и лица која немају право на повраћај одузетог, односно обештећење, и то су:

²⁶⁷ С. Секулић, Правно-историјски оквир и упоредно-правна решења, Правосудна академија, Београд, 2012, стр. 24.

- Бивши власници којима је за одузета имовинска права одређена накнада у новцу или другим стварима или правима након ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о експропријацији²⁶⁸;
- Лице коме је ствар или право одузето на основу правноснажне кривичне пресуде за кривична дела која по међународним конвенцијама представљају ратни злочин, ако је ствари или право стечено извршењем таквог кривичног дела;
- Бивши власници који су добили или су имали право да добију право на накнаду за одузету ствар и право од друге државе, уколико законом није другачије одређено,
- Бивши власник који је имовинска права пренео у пштенародну, државну, друштвену или задружну својину правним послом или једностраним актом.

2.2.2. Обвезници повраћаја, односно обештећења

Обвезници повраћаја ствари и права су физичка или правна лица у чијој имовини се налазе у моменту ступања на снагу овог закона. У складу са начелом заштите стечених права и заштите трећих савесних лица, уколико су ова лица стекла право својине на основу закона неће бити обвезници враћања. Обвезник је и Република Црна Гора у случају обештећења, јер обезбеђује средства у Фонду за обештећења.

2.3. Модел реституције

Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу предвиђа следеће моделе реституције:

²⁶⁸ „Службени лист СФРЈ“, бр. 5/68.

- Натуралну реституцију.
- Натуралну супституцију.
- Обештећење, које може бити у виду новчане накнаде или обвезница.
- Обештећење у виду акција предузећа.

2.3.1. Натурална реституција

Повраћај ствари и права у природи је правило, уколико је то могуће и уколико законом није другачије прописано. У случају да је враћање одузете ствари постало немогуће услед дејства више силе, закон је прописао да бивши власник нема право на обештећење у складу са овим законом. И црногорски законодавац се водио истом логиком као и српски, тако да и на овом месту треба поновити оштру критику упућену поменутиим решењима. Виша сила јесте изванредан, спољни и неизбежни догађај, и као таква представља основ за искључење одговорности, односно штету која је резултат више силе сноси сам оштећени, јер би ствар свакако пропала и да је била у својини и државини самог оштећеног. Међутим, пропала ствар је од оштећеног одузета на недозвољен начин, тако да се према овој ситуацији треба односити као према крађи у кривичном праву. Одговорно лице мора да надокнади вредност те ствари.

Уместо повраћаја у природи, бивши власници имају само право на обештећење у случају када имовинска права и ствари не могу бити предмет повраћаја по овом закону.

Могућа је и реституција у виду акција предузећа која су од бивших власника одузета, под условом да се у њима још налази имовина подржављеног предузећа. Уколико повраћај акција није могућ због заштите права власника, бивши власник има право на обештећење.

2.3.2. Натурална супституција

Закон у чл. 22. ст. 6. предвиђа и својеврсни вид натуралне супституције. Наиме, Фонд за обештећење, може понудити покретне и непокретне ствари у својини Фонда, као накнаду за одузета имовинска права. Такође, може понудити и откуп дуга по основу обештећења, под условима које утврди Влада.

2.3.3. Обештећење у виду акција

Закон предвиђа и још један специфичан модел, а то је реституција у виду акција предузећа која су од бивших власника одузета, под условом да се у њима још налази имовина подржављеног предузећа. Уколико повраћај акција није могућ због заштите права власника, бивши власник има право на обештећење.

2.3.4. Обештећење

Обештећење може бити у виду новчане накнаде која се исплаћује из Фонда за обештећење, који је формиран у ту сврху, и у виду обвезница. Обештећење се бившим власницима исплаћује 15. јула сваке године, по расположивим средствима и не може бити веће од 0,5% домаћег бруто производа из претходне године, а динамику исплате обештећења одређује Влада Републике Црне Горе. Овом одредбом је остваривање права из закона стављено у руке Владе и њених дискреционих овлашћења, што је лоше решење јер оставља простора за бројне злоупотребе и одлагања. Укупан износ обештећења по овом закону не може прећи 10% ДБП-а.

Фонд за обештећење издаје обвезнице, на име накнаде, које су номиноване у еурима и на њих се не обрачунава камата. Ове обвезнице се могу користити за куповину

акција, удела и друге имовине Републике Црне Горе и државних фондова, као и за исплату пореских обавеза бивших власника, односно њихових наследника. Рок важења обвезница је десет година од дана ступања на снагу Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу. Још једно специфично решење црногорског законодавца је и то што након протеча рока од 36 месеци од стицања обвезница, власник има право да врати обвезнице Фонду за обештећење и да захтева да му се поново призна право на обештећење у новчаним средствима у износу враћених обвезница.

Фонд за обештећење има својство правног лица, а извори средстава су:

- Акције, које су по прописима о приватизацији привреде одређене у ове сврхе;
- Обвезнице Републике Црне Горе;
- Средства из кредита и друга које међународне организације одреде за ову намену;
- 10% од продаје државне имовине;
- 10% од продатих акција државних фондова;
- 7% средства предузећа која се приватизују;
- Приходи остварени по основу наплате ревалоризованог износа који плаћају бивши власници на основу одредаба из овог закона;
- Приходи од продаје имовине у државној својини која је пренесена Фонду за обештећење;
- Остали извори.

2.4.Предмет повраћаја

Предмет повраћаја су непокретне ствари чије је враћање могуће, и то: маслињаци, шуме, шумско земљиште (уколико посебним законом нису проглашене за национални парк, резерват и станиште угрожених или заштићених врста животиња или биљака), стамбене зграде, стан, пословна просторија и пословна зграда. Предмет повраћаја је неизграђено грађевинско земљиште. Међутим, уколико је неизграђено грађевинско

земљиште предато јединици локалне самоуправе или неком другом, ради привођења намени у складу са планским актом, неће бити враћено бившем власнику уколико у време подношења захтева вредност изведених радова прелази најмање једну трећину вредности од укупне вредности предвиђених радова.

Закон решава и питање закупног односа, тако што прописује да бивши власник ступа на место закуподавца, а њихова права и обавезе се уређују у складу са уговором о закупу и Законом о облигационим односима.

Враћају се и покретне ствари уколико нису законом проглашене за национално благо.

Закон таксативно, у чл. 12. набраја имовинска права и ствари која не могу бити предмет повраћаја:

- које су изузете из правног промета или ако се на њима не може стећи право својине;
- уништене, нестале или до те мере оштећене за које би трошкови повраћаја у пређашње стање били већи од вредности ствари;
- које служе за обављање делатности државних органа, односно органа јединица локалне самоуправе (пословне зграде, пословне просторије);
- које представљају угоститељске објекте категорисане у прву и другу категорију од посебног републичког значаја;
- које служе за репрезентативне потребе државних органа, односно јединица локалне самоуправе;
- које служе за обављање делатности из области здравства, васпитања и образовања, културе и науке или других јавних служби;
- које су саставни део функционално или фактички, мрежа објеката и уређаја јавних предузећа из области енергетике, телекомуникација, комуналне инфраструктуре (градска гробља и капеле), саобраћаја (путеви, улице, паркови, споменици и сл.);
- грађевинско и градско-грађевинско земљиште које је у складу са законом и одговарајућим урбанистичким планом приведено намени;

- које би у случају повраћаја проузроковале штету или трошкове који превазилазе вредност имовине која је предмет повраћаја;
- на којима је физичко или правно лице стекло право својине у складу са законом;
- покретне ствари које су у складу са законом проглашене за национално благо;
- имовина која је приватизована у складу са законом или имовина која је у својини привредних друштава која су приватизована у складу са законом.

Предмет повраћаја није ни изграђено грађевинско земљиште, међутим уколико је на њему постојао објекат, он се враћа бившем власнику, при чему ће он бити дужан да уплати Фонду за обештећење износ за који је вредност имовине порасла услед улагања у тај објекат, под условом да није у својини физичких и правних лица. Уколико одбије да плати, постаће сувласник у висини свог удела у вредности непокретности.

Претходни црногорски Закон о праведној реституцији из 1992. године, је предвидео исељавање у петогодишњем периоду садашњих власника из национализованих станова, повраћај истих ранијим власницима, уз обавезу државе да у истом року исељеним лицима обезбеди друге адекватне станове. Тиме је створена ситуација пуна правних недоумица, несигурности и социјалних набоја.

Обавезивање трећих лица која су законито и савесно стекла национализоване непокретности да исте врате претходним власницима противи се правном принципу о гарантовању стечених права, принципу правне сигурности, уз то је непрактично, тешко изводиво и неправедно.²⁶⁹

Изменама и допунама закона из 2004. године, ово питање је другачије решено. Садашње решење представља компромис између стечених права трећих савесних лица и права бивших власника, и можда изазива незадовољство и на једној и на другој страни, ипак се њиме не крше отворено и грубо права ових лица. Наиме, обвезник обештећења је дужан да лицима која су стекла станарско право у згради бивших власника обезбеди одговарајући стан у својину, откупом под условима под којим су откуп извршили носиоци станарског права на становима у друштвеној својини, у року од десет година, под условом

²⁶⁹ Г. Нешић-В. Тодоровић, Законско регулисање денационализације, Правни живот, 10/2004, стр. 185.

да та лица немају други стан у својини. Ово решење је такође спорно јер се поставља питање због чега су лица која имају стан у својини дискриминисана у односу на она која немају и није ли ово још један вид „социјалне правде“ коју је спроводио аутократски режим Друге Југославије? У периоду од правноснажности решења о повраћају и обезбеђивања одговарајућег стана за ова лица, између њих и бивших власника се успоставља закупни однос с тим што ће износ закупнине обвезник обештећења исплаћивати бившем власнику, а он је дужан да омогући несметано вршење права на стану овим лицима све до решавања њиховог стамбеног питања.

2.5. Утврђивање вредности одузете имовине

Вредност одузетих ствари и права се утврђује према стању имовине у моменту одузимања, а што се тиче саме процене вредности донета је посебна Уредба о процени вредности и утврђивању накнаде за одузету имовину. Странке могу на висину процењене имовине да поднесу приговор Комисији за повраћај и обештећење у року од осам дана од достављања записника а у истом року је Комисија дужна размотри приговор, и ако нађе да је основан, изврши одговарајућу промену података и донесе решење.

2.6. Поступак повраћаја и обештећења

Поступак покреће бивши власник захтевом који подноси Комисији, најкасније у року од 18 месеци од дана образовања Комисије у општини на чијој територији се ствар налази, односно надлежни државни орган у случају постојања јавног интереса. Уз захтев се подносе:

1. Подаци о одузетој имовини, односно адресу, локацију, површину и број листа непокретности;
2. Правни основ, начин и време подржављења;
3. Правни основ захтева;

4. Личне податке о наследницима или другим лицима која имају право на повраћај одузетих права;
5. Други докази који су од значаја за поступак.

Када Комисија утврди да је захтев благовремен и потпун, дужна је да без одлагања обавести подручни орган Дирекције за некретнине ради уписа забележбе реституције непокретности чији се повраћај тражи. Дејство ове забележбе није у томе да се забрани сваки промет или оптерећење непокретности већ у томе да се правноснажно и извршно решење о повраћају може непосредно извршити против сваког доцнијег власника непокретности, без додатне интервенције или нових аката надлежних органа. Ово решење није оптимално, иако је намера била добра, јер се законодавац није руководио максимумом „боље спречити, него лечити“. Забележба је требало да има дејство забране отуђења, односно оптерећења имовинских ствари и права која су предмет повраћаја, од момента подношења захтева па до правноснажног окончања поступка по захтеву. Тиме би се спречиле злоупотребе и бројни трошкови који би настали поновним отуђењем имовинских ствари и права која су предмет повраћаја. Забраном отуђења и оптерећења заштитила би се и трећа савесна лица која би била поштеђена евентуалних непријатности и трошкова који би настали уколико би морали да враћају купљене ствари.

Закон предвиђа могућност поравнања пред Комисијом на предлог бившег власника.

Поступак по захтеву је био у надлежности општинских комисија до дана ступања на снагу Закона из 2007. године када су формиране три регионалне комисије, и то: Регионална комисија у Подгорици која покрива централни део Црне Горе, Регионална комисија у Бару која покрива област приморја и Регионална комисија у Бијелом Пољу која покрива северну област земље.

Након подношења захтева, заказују се и одржавају усмене расправе и ангажују вештаци. Комисија одлучује о повраћају, односно обештећењу у првом степену решењем,

које доставља надлежним органима ради извршења, као и органу који води катастар непокретности. Другостепено је надлежна Комисија за жалбе којој странке могу доставити жалбу у року од 15 дана од пријема решења.

2.7. Резултати и проблеми денационализације Црној Гори

У извештају о напретку Европске комисије констатовано је да у Црној Гори процес денационализације тече веома споро. Са друге стране, у извештајима Владе се истиче да Црна Гора уредно и благовремено измирује обавезе, а Влада сваке године, у буџету за наредну, у сарадњи са Фондом планира и обезбеђује новац за исплату бивших власника. Међутим, од извештаја, најбоље о динамици реституције говоре резултати.

Укупно је поднето 10.847 захтева бивших власника, од којих је решено 5.780 предмета или 53 %. Фонду за обештећење је до 31. 01. 2014. године достављено, од стране Комисије за повраћај и обештећење, 1.339 коначних решења, чија укупна вредност износи 211,2 милиона еура. Износ који је, у новцу или обвезницама исплаћен од стране Фонда за обештећење је 120,9 милиона еура, тако да тренутна обавеза Фонда према бившим власницима износи 90,3 милиона евра.

Упркос бројним изменама, закон није пружио најбоља решења у многим спорним ситуацијама, што смо и показали његовом анализом. Поред лоших решења, проблеми су настали и у пракси, применом законских одредби. Процес реституције, за поједине бивше власнике, траје читаву деценију и нема изгледа да ће се привести крају.

Апсурдан је и поступак по правним лековима. Наиме, бивши власници који су одбијени могу да покрену спор пред Управним судом. Према Закону о изменама и допунама Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу, у случају прихватања жалбе поступак се поново враћа Министарству финансија на разматрање, односно једној од три регионалних комисија, чиме се затвара круг из кога бивши власници ретко излазе као победници.

Због немогућности да своја права остваре пред судом, Удружење за повраћај имовине је поднело 2009. године колективну тужбу 3000 грађана против државе суду у Стразбуру. Они истичу да су им повређена права из Устава и Конвенције о правима и слободама.

Бивши власници су незадовољни и „селективном“ ретитуцијом, јер су поједини високи државни функционери и њима блиски људи, у најбржем року остварили своја права из овог закона.

Исти проблем на који наилазе грађани као и у Републици Србији, јесте недовољна стручност, неажурност надлежних органа, непружање стручне помоћи бившим власницима, пребацивање надлежности са једних на друге и др.²⁷⁰

Још једна специфичност овог закона јесте невезивање за датум, од којег одузета имовина може бити предмет повраћаја, за разлику од других закона земаља бивше Југославије. Међутим ни у њему бивши власници нису били поштеђени недоумица и нових неправди. Велико незадовољство је изазвала одредба која је унесена изменама и допунама из 2007. године, по којој бивши власници којима је за одузета имовинска права одређена накнада у новцу или другим стварима и правима након ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о експропријацији²⁷¹ из 1968. године немају право на повраћај или обештећење у складу са овим законом. Такође, је врло споран чл. 7. ст. 4. по коме немају право на повраћај или обештећење ни бивши власник који је имовинска права пренео у општенародну, државну, друштвену или задружну својину правним послом или једностраним актом, јер ти акти нису били резултат њихове слободне воље.

Свакако, највећи недостатак процеса денационализације у Црној Гори јесте нерегулисање враћања одузете имовине црквама и верским заједницама чиме се врши

²⁷⁰ О чему сведочи и случај бившег дипломате Комнена Сератлића, који годинама покушава да поврати земљу у Горњој Буковици која је припадала његовом деди Илији Сератлићу. Након три године од подошења захтева, Комисија га је обавестила да није надлежна за повраћај пољопривредног земљишта. Саветовали су га да се обрати Основном суду у Жабљаку и тужи државу и општину Шавник. Сератлићу јетребало шест година да утврди чијој се територији налази имање његовог деде. Катастри у Никшићу и Шавнику су тврдили да се земља налази на територији општине Жабљак. Након што је ипак утврђено да имовина припада општини Шавник, она одбацује своју одговорност. И у овом, као и многим, се створио зачарани круг пребацивања одговорности, где једини излаз представља подношење тужбе суду у Стразбуру.

²⁷¹ „Службени лист СФРЈ“, бр. 5/68.

њихова дискриминација у однос на друга физичка и правна лица. У пролеће 2010. године сачињен је и дат на јавну расправу нацрт закона којим би се извршио повраћај имовине црквама и верским заједницама у Црној Гори, међутим он још увек није усвојен.

Црногорски закон не прописује услов поседовања држављанства Републике Црне Горе, ради остваривања права на повраћај, тако да је он по овом питању знатно либералнији у односу на неке друге законе земаља бивше Југославије. Међутим, упркос овоме у пракси су се јавили проблеми јер надлежни органи нису поступали у складу са законом. Краљевској породици Карађорђевић је и у Црној Гори одузета значајна имовина међу којима су „Вила Милочер“, луксузни летњиковац, чувена „Краљичина плажа“ (за подизање луксузог дворца краљица Марија Карађорђевић је уложила тадашњих 4,5 милиона динара), летњиковац „Љесковац“ у Ријечи Црнојевића, кућа на Цетињу у којој је рођен краљ Александар, али и бројне куће, виногради, пашњаци и др.. Након доношења црногорског закона о реституцији, потомци породице Карађорђевић су поднели захтев за повраћај, међутим он је одбијен. Као аргумент се наводи то да нема црногорског акта о одузимању. Краљица Марија Карађорђевић је рехабилитована а указ којим јој је одузето држављанство и конфискована имовина, проглашен је ништавим, међутим и поред овога поступак повраћаја њене имовине је у застоју пред Управним судом.

Такође, на индиректан начин, неким другим прописима су отежали и онемогућили остваривање права бивших власника. Надлежни органи су вратили одузету имовину, међутим у чл. 9а. Закона о порезу на непокретност²⁷² прописано је да за земљиште које се не обрађује, орган државне управе надлежан за послове пољопривреде може увећати пореску стопу за 50% у односу на утврђену, а уколико је у питању стамбени објекат, односно стан, који не представља стално мсто пребивалишта власника, пореска стопа се може увећати 100% у односу на утврђену. Због ових одредби, велики број бивших власника се одрекао своје повраћене имовине у корист надлежне општине, јер су или држављани других земаља или збоз посла и живота у граду нису у могућности да обрађују своје земљиште.

²⁷² „Службени лист Црне Горе“, бр. 36/2013 од 26. јула 2013. године.

3. Реституција у Хрватској

3.1. Увод

Закони новонасталих држава на подручју бивше СФРЈ који уређују реституцију имовине бившим власницима, релативно су уједначени, што је и логично јер је у свим тим државама имовина одузимана на основу истих прописа и по истом методу. Хрватски закон се, можда, са својим специфичним решењима, међу њима највише издваја.

Прва суштинска разлика у процесу денационализације у Хрватској у односу на друге земље бивше Југославије јесте у схватању њеног правног основа. О правном основи постоје два схватања.

Према првом, правна основа денационализације је закон, а не Устав Републике Хрватске, па је законодавац потпуно слободан у одређивању предмета денационализације и круга овлашћених лица, у складу са могућностима државе. Ово становиште заступају сам законодавац, Уставни суд Републике Хрватске, као и претежни део стручне литературе. У прилог првог становишта, истицао се аргумент да се, исправљајући једну неправду не начини нова, и да се не сме дирати у стечена права трећих лица. Међутим, „то није аргумент за сужавање поља круга објеката денационализације, односно права на денационализацију, већ је то аргумент само за сужавање права на реституцију имовине у натуралном облику“.²⁷³ Ово гледиште заступа и Уставни суд Хрватске који у образложењу одлуке и решења од 21. априла 1999. године, НН бр. 39/99, од 23. априла 1999. године наводи следеће:

²⁷³ Р. Simonetti, Правна основа денационализације и законско ограничење круга овлаштеника права на денационализацију у Републици Хрватској, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 204.

- Законодавац може слободно одредити за коју ће имовину прописати накнаду, односно вратити, у ком обиму и којим лицима, и та одлука не подлеже оцени уставности.
- Заштита у погледу враћања одузете имовине припада само лицима која су означена у чл. 8. ст. 1., под условом да су поднели захтев.

Ово образложење изазива бројне критике и супротно је самом Уставу Републике Хрватске који јемчи право својине и њену неповредивост и који је аброгирао установу друштвеног власништва и основе одузимања права својине ради преноса у друштвену својину, и утемељио право својине као једно од основних људских права (чл. 48. ст. 1). Ограничавањем круга овлашћених лица као и основа денационализације, значило би задржавање правних последица аброгираног правног система друштвене својине²⁷⁴ и настављање повреда права својине које је у уставу зајемчено и као установа права својине (објективно право), и као право својине које припада одређеној особи на одређеној ствари (субјективно право)²⁷⁵

Према другом гледишту, правна основа денационализације налази се у Уставу Републике Хрватске, који јемчи право својине и право наслеђивања, па је и законодавац дужан да поступа у његовим оквирима и без ограничавања и произвољног тумачења предмета денационализације и круга овлашћених лица. Ово становиште заступају Удружење бивших власника и мањи део стручне јавности.²⁷⁶

У Хрватској је 11. октобра 1996. године донет **Закон о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине**²⁷⁷ који је ступио на снагу 1. јануара 1997. године. Овим законом се уређују услови и поступак накнаде за имовину која је бившим власницима одузета од стране југословенске комунистичке власти, а која је пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину конфискацијом, национализацијом, аграрном реформом и другим прописима. Поред ове уопштене

²⁷⁴ Р. Simonetti, Правна основа денационализације и законско ограничење круга овлашћеника права на денационализацију у Републици Хрватској, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 208.

²⁷⁵ N. Gavella, Стварно право, Загреб, 1998. стр. 269.

²⁷⁶ Р. Simonetti, Правна основа денационализације и законско ограничење круга овлашћеника права на денационализацију у Републици Хрватској, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 201.

²⁷⁷ „Народне новине“, бр. 92/96, 92/99, 80/02 и 82/02.

формулације којом се не везује ни за један датум, он је и таксативно у чл. 2. набројао прописе на основу којих је одузимана имовина. Као и црногорски, регулише да предмет повраћаја није имовина која је у друштвену својину прешла Законом о експропријацији, јер се сматра да је за сву имовину која је експроприсана на основу овог закона, исплаћена тржишна накнада. Право на накнаду припада и бившем власнику чија је имовина одузета пресудама, решењима и другим актима која су издала војна или цивилна тела од 15. Маја 1945 године па до доношења овог закона. Предмет повраћаја је и имовина коју су општине, градови и жупаније одзеле на основу Закона о локалној самоуправи и управи.

Специфично решење хрватски закон дао је у чл. 4. који предвиђа да се лицима којима је имовина одузета на основу судске пресуде за кривично дело, за коју је изречена казна конфискације имовине, конфискована имовина враћа или се даје обештећење, ако је реч о пресудама судова бивше Југославије од 15. маја 1945. године до 25. јула 1991. године за политичка дела, а до пресуде је дошло злоупотребом права или политичке моћи.

3.2. Законске претпоставке за денационализацију

Закон предвиђа три услова, која је неопходно испунити, како би могло бити остварено право на накнаду:

Први услов, је да је постојао присилни пренос приватне својине у друштвено власништво на темељу закона, одлуке власти или без правне основе. Анализом законског текста може се утврдити да је, од значаја за остваривање права из овог закона, период одузимања имовине од 15. маја 1945. године до 25. јуна 1991. године, а индиректно и од 6. априла 1941. године до 15. маја 1945. године.²⁷⁸ Овим решењем, хрватски закон је једини на исправан начин одредио временски период у коме је имовина одузимана, јер је омогућио и лицима од којих је имовина одузета, а таквих је било на целокупној територији бивше СФРЈ, и пре 1945. године да захтевају накнаду.

²⁷⁸ Р. Simonetti, Правна основа денационализације и законско ограничење круга овлаштеника права на денационализацију у Републици Хрватској, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 199.

Други услов, да је одузета имовина на подручју Републике Хрватске, а то је територија која се поклапа са подручјем Народне Републике Хрватске. Ове границе одређује Устав Републике Хрватске.

Трећи услов, дат у чл. 7. јесте да је одузета имовина постојала у природи на дан доношења Закона о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине, 11. октобра 1996. године. Ово решење захтева критике, као што је то случај са црногорским и српским законом који су прописали да обавеза повраћаја не постоји уколико је предмет повраћаја пропао услед више силе, јер су смисао и последице оба решења исте. И овде се поставља исто питање, због чега обавеза накнаде не би постојала? Могући сценарији су бројни и различити: могуће је да би околности биле такве да не би ни дошло до пропасти ствари, можда би била продата па њена пропаст и не би погодила претходног власника, можда би била осигурана па би на њено место, реалном суброгацијом ступила новчана противвредност и тд.

3.3. Субјекти реституције

3.3.1. Корисници реституције

Титулари права на реституцију су физичка лица и правна лица. Овим законом правна лица имају знатно већа права на реституцију него што је то случај у српском закону. Правна лица могу, подједнако као и физичка, остваривати право на реституцију, а услов који се захтева јесте да су до доношења закона имала седиште на територији Републике Хрватске, да су обављала делатност и да су била у непрекидном правном континуитету са правним лицем од кога је имовина одузета. Уколико правна лица нису могла на територији Републике Хрватске одржати непрекинут правни континуитет, обављати делатност или имати седиште јер су из политичких разлога забрањене а промовисале су хрватске државне националне интересе, одлуком Владе им се може признати право на накнаду.

Право на повраћај имају и цркве и верске заједнице, а враћање имовине Католичкој цркви решено је посебним Уговором између Свете столице и Републике Хрватске из 1998. године.

У складу са схватањем да је закон а не Устав, правна основа денационализације, хрватски закон је у чл. 9. ограничио круг овлашћених лица на накнаду на бивше власнике и њихове наследнике из првог наследног реда. Међутим, упркос ставу да је основ у закону а не у Уставу, то не значи да закон, или било који други законски или подзаконски акт, може бити у супротности са Уставом у коме се јемчи право својине (чл. 48. ст. 1) и право наслеђивања (чл. 48. ст. 4.). То значи да се овим законом дискриминишу сви наследници који би били позвани на наслеђе по другим наследних редовима и праву репрезентације, у складу са Законом о наслеђивању, у случају да имовина није одузета. Ограничењем круга наследника, крши се и Уставно начело „Сви су пред законом једнаки“ (чл. 14. ст. 2.), јер се не налазе у истом положају наследници првог и осталих наследних редова.²⁷⁹ Уставни суд Републике Хрватске је на седници која је одржана 21. априла 1999. године одбио захтев за оцену уставности Закона о накнади у делу који се односи на ограничење круга овлашћених лица само на први наследни ред, а у образложењу је наведено:

- Да ограничење круга овлашћених лица на денационализацију није у супротности са Уставом, нити са његовим гарантовањем права на својину и права на наслеђивање, нити одузимањем или ограничењем својине само уз накнаду тржишне цене, јер особе којима је одузета имовина нису више власници па се та имовина и не може наследити.
- Да се не вређа право завештајног наслеђивања као ни право на наслеђивање имовине која у тренутку смрти оставиоца и није била у његовој заоставштини већ друштвеном власништву.

Ове одредбе су изазвале незадовољство и у самој хрватској стручној јавности. Истицано је да ако се пође од логике да лица од којих је одузета имовина и нису више власници па се та имовина и не може наследити, то би значило да ни наследници првог наследног реда немају права на ту имовину.

²⁷⁹ Р. Simonetti, Правна основа денационализације и законско ограничење круга овлаштеника права на денационализацију у Републици Хрватској, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 215.

У Хрватској су право на реституцију имали само хрватски држављани. Под притиском међународне заједнице то право признато је и Аустријанцима, а тек од 2010. године је омогућено свима.

Врховни суд Хрватске заузео је становиште да страни држављани имају право на реституцију одузете имовине без обзира на држављанство и без обзира што питање накнаде није решено међудржавним споразумом.²⁸⁰

3.3.2. Обвезници накнаде

Обвезник накнаде је физичко или правно лице у чијем поседу се налази имовина која је предмет повраћаја. Обвезник накнаде у акцијама и уделима је Хрватски фонд за приватизацију, уколико су у питању накнаде за одузета предузећа. Обвезник накнаде у новцу и обвезницама је Хрватски фонд за накнаду одузете имовине.

3.4. Предмет накнаде

Закон признаје накнаду уколико је одузета имовина:

- неизграђено грађевинско земљиште;
- пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште;
- стамбене и пословне зграде, односно идеални делови таквих зграда, станови и пословне просторије као посебни делови зграде односно идеални делови тих посебних делова заједно са припадајућим земљиштем;
- бродови и броднице;
- предузећа

²⁸⁰ Uzz. Бр. 20/2002-2 од 26. маја 2010. године.

- покретне ствари које имају културну, уметничку или историјску вредност. Изузетно, наведене покретне ствари које се сматрају културном баштином по прописима о заштити културне баштине, а које су саставни део збирки, музеја, галерија и других сличних установа, дају се бившем власнику у својину, али не и у државину, а има право и на посебну врсту накнаде коју ће посебном уредбом утврдити Влада Републике Хрватске. Остале наведене покретне ствари враћају се бившем власнику у својину и државину.

Неће бити предмет повраћаја:

- имовина на којој су ваљаним правним основом трећа лица стекле право својине, односно ако им је имовина на темељу ваљаног правног основа за стицање права својине предана у државину. У овим случајевима бившем власнику признаје се право на обештећење
- имовина правних лица из области здравства, социјалног осигурања, васпитања, образовања, културе, заштите културне и природне баштине, науке, енергетике и водопривреде, спорта и других јавних делатности, која је постала власништво тих правних лица на темељу посебних прописа, а која је на дан ступања на снагу Закона у њиховој државини и служи за обављање њихове делатности за коју су основане. Међутим, постоји једна битна разлика у односу на српски закон о реституцији: Влада Републике Хрватске може донети одлуку којом се бившем власнику даје и ова имовина, кад за то постоје нарочито оправдани разлози
- која је недељив саставни део система мрежа, објеката, постројења или других средстава јавних предузећа из области енергетике, комуналне делатности, промета и веза, те шумарства,
- која је изузета из правног промета, односно на којој није могуће стицање права својине приватних лица
- чијим би се враћањем битно окрњила просторна целина, односно намена употребе простора и имовине,

- чијим би враћањем била битно окрњена привредна, односно технолошка функционалност комплекса (индустријски комплекс, комасиране громаде унутар пољопривредног односно шумског комплекса и сл.

Када се ради о изузецима враћања имовине бившем власнику у природи, специфично решење дато је у одредби из члана 56. : „Имовина која се користи за обављање делатности органа државне управе и јединица локалне самоуправе даје се бившем власнику само ако се он обавезе да ће у односу на ту имовину с Републиком Хрватском, односно јединицом локалне самоуправе закључити уговор о закупу у року који по правилу не може бити краћи од 10 година.“ Ову обавезу утврђује решењем надлежна служба државне управе.²⁸¹

3.5. Модел реституције

Хрватски закон се приликом реституције руководи супротним начелом у односу на друге законе земаља бивше СФРЈ. Он полази од поставке да денационализација, по правилу не доводи до реституције одузете постојеће имовине, јер је то немогуће због заштите стечених права а и због тога што би то у већини случајева било супротно јавном интересу.²⁸² Тако, он прописује да је накнада за одузету имовину бившим власницима у начелу исплата у новцу или вредносним папирима, а изузетно у природи када се тиме не би вређала стечена права трећих савесних лица и јавни интерес. Обвезник накнаде у природи је физичко или правно лице, у чијој се својини налази имовина која је предмет повраћаја. Занимљиво је решење по коме се имовина која је предмет денационализације враћа у стању у којем се налази у време доношења првостепеног решења о денационализацији, а не у време одузимања, како је решено у другим законима.

²⁸¹ С. Секулић, Правно-историјски оквир и упоредно-правна решења, Правосудна академија, Београд, 2012, стр. 20.

²⁸² Р. Simonetti, Правна основа денационализације и законско ограничење круга овлаштеника права на денационализацију у Републици Хрватској, Правни живот, Београд, 10/2004, стр. 197.

Законом је предвиђена и натурална супституција у случају када је бивши власник стекао право на накнаду у натури, из разлога одбране и националне безбедности земље, може јој се дати друга одговарајућа имовина у својину, и у случају погодбе између бившег власника и обвезника враћања. Натурална супституција постоји и у случају када враћање имовине Католичкој цркви није могуће, из разлога који су прописани законом, постоји обавеза Републике Хрватске да изврши прикладну замену за део који није могуће вратити.²⁸³

Закон је прописао могућност да бивши власник и обвезник враћања могу склопити нагодбу, којом предмет враћања могу уредити по својој вољи, у ком случају неће важити врсте и облици накнаде које су прописане законом.

Обештећење у новцу се исплаћује у износу од 25% од накнаде у року од шест месеци од правноснажности решења, а преостали износ накнаде исплаћује Фонд у облику обвезница, акција или удела. Укупан износ обештећења које припада бившем власнику утврђен је на 3.700.000 куна. Изузетак од правила ограничења износа накнаде прописан је за имовину која улази у процену капитала друштвеног предузећа, и одређује се у акцијама или уделима.

Обвезнице гласе на куне и исплативе су у једнаким полугодишњим обrocима у року од 20 година, почев од 1. јануара 2000. године Обвезница се може користити за куповину акција и удела којима располаже Фонд за приватизацију, за куповину некретнина у власништву Републике Хрватске, као и другог капитала у поступку приватизације.

²⁸³ Чл. 4. Уговора између Свете Столице и Републике Хрватске о господарским питањима.

3.6. Поступак за накнаду одузете имовине

Поступак покреће бивши власник подношењем захтева надлежној служби органа државне управе. Захтев поднесен по истеку рока се одбацује а подносилац губи сва права из закона. Према чл.77. Република стиче право власништва на имовини која је предмет накнаде уколико захтев није поднесен или је правноснажно одбијен. Око ове одредбе се водио и уставно-судски поступак, покренут уставном тужбом који је окончан доношењем одлуке Уставног суда Републике Хрватске, бр. У-III/4947/2008.²⁸⁴

Специфичност хрватског поступка је изузетно кратак рок за подношење захтева који је трајао само шест месеци од дана ступања на снагу ово закона. Уз захтев се прилаже:

- Акт о подржављењу имовине;
- Земљишнокњижни уложак са свим уписима и исписима од дана подржављења до дана подношења захтева;
- Оверено пуномоћје;

²⁸⁴ Уставна тужба је поднесена против решења Жупанијског суда у Ријеци, бр. ГЖ-1664/05 од 15. априла 2008. године којим је уважена жалба Републике Хрватске и преиначено решење земљишнокњижног уреда Општинског суда у Ријеци. Наиме, Општински суд у Ријеци је допустио на темељу предлога подносиоца, Хрватске академије науке и уметности, укњижење права својине на некретнинама које су укњижене као општенародна имовина, са правом коришћења у корист Југословенске академије науке и уметности. Проти овог решења, жалбу је поднела Република Хрватска сматрајући да се подносилац није могао укњижити као власник спорних некретнина на основу чл.27 Закона о Хрватској академији наука и уметности, јер је реч о конфискованој имовини за коју евентуално овлашћена лица нису поднела захтев за повраћај. Решењем Жупанијског суда уважна је жалба Републике Хрватске и преиначено решење земљишно-књижног уреда Општинског суда у Ријеци, чиме је одбијен предлог подносиоца за укњижбу права. Такође се налаже и брисање укњижбе права својине подносиоца и успоставља пређашње стање. Уставни суд је нашао да је Жупанијски суд погрешно поступио јер је у доношењу одлуке пошао само од чл. 77. Закона о накнади, а морао је сагледати и чл. 52. И чл. 54. којим се не враћа у посед имовина из области области..културе..и која је у њиховом поседу и служи за обављање њихове делатности за коју су основане.

- Извод из матичне књиге умрлих, односно решење о проглашењу нестале особе умрлом, у случају да захтев подноси наследник;
- Правноснажно решење о наслеђивању.

Поступак се спроводи по одредбама Закона о општем управном поступку. Након спроведеног поступка, надлежни орган државне управе доноси решење о накнади за одузету имовину.

Против решења којим се одлучује о захтеву за враћање, односно обештећење одузете имовине жалба се подноси Министарству правосуђа.

Још једна од специфичности хрватског поступка је и одредба којом се обавезује орган државне управе који решава по захтеву да правноснажно ршење достави свим заинтересованим лицима и надлежном земљишно-књижном суду који по службеној дужности спроводи промену у року од тридесет дана од правноснажности решења (чл.72.).

На предлог бившег власника суд одређује забрану располагања имовином која је предмет враћања у виду привремене мере уколико учини вероватним да постоји опасност располагања имовином или из других оправданих разлога (чл. 74.), за разлику од нашег закона по коме забрана располагања делује *ex lege*.

3.7.Резултати денационализације у Хрватској

Министарство правосуђа Хрватске не води службену евиденцију, али према неким подацима поднесено је око 52 000 захтева, од чега је правноснажно решено 45%, од којих је 61% усвојен. Највећи део одузете имовине враћен је у натуралном облику 56%, међу којима је 47% враћених пословних просторија и станова, 26% враћеног неизграђеног грађевинског земљишта и 27% враћеног пољопривредног и шумског земљишта.

Фонд за обештећење је исплатио 16,6 милиона евра у новцу и 14,3 милиона евра у обвезницама.

4. Денационализација у Босни и Херцеговини

Босна и Херцеговина је једина земља у Европи који није регулисала и спровела денационализацију. Међутим, као и у другим земљама бивше СФРЈ, и на њеној територији је било присилног одузимања имовине током спровођења мера од стране комунистичког режима бивше СФРЈ.

Током мера подржављења имовине на простору БиХ након 1945. године, одузето је без накнаде 15.592 поседа, у површини од 90.682 хектара земље. Ради се о пољопривредном земљишту, шумама и шумском земљишту, које је кроз аграрну реформу и колонизацију одузето од физичких лица. Колонисти су приликом иселења оставили и предали држави 3.802 поседа површине од 20.195 хектара земље. Аграрном реформом је одузет 321 посед површине 17.843 хектара земље. Од неземљорадника је одузето 1.608 поседа површине 11.306 хектара земље, а од земљорадника који су поседовали земље преко земљишног максимума одузето је 260 поседа површине 4.226 хектара земље. Од цркава и верских заједница је одузет 121 посед површине 5.606 хектара земље. Од банака, привредних друштава и других правних лица одузето је 149 поседа површине 3.800 хектара земље. Путем конфискације је одузето 1960 поседа површине 9.049 хектара земље. Одузимано је и на основу Закона о пољопривредном земљишном фонду из 1953. године, конфискацијом која је вршена на основу прописа о обавезном откупу производа. Национализован је и велики број приватних предузећа, пословних зграда и пословних просторија, кућа, станова, грађевинског земљишта прописима о национализацији.²⁸⁵

Слика одузимања и подржављења приватне својине је готово истоветна као и у другим земљама, па се поставља питање због чега није дошло до законског регулисања и повраћаја одузете имовине. Покушаја јесте било.

²⁸⁵ Статистички подаци су преузети са сајта <http://projuris.org/denacionalizacija.html>

У Републици Српској је 2000. године донет Закон о враћању одузете имовине и обештећењу²⁸⁶ али је исти суспендован одлуком Високог представника за БиХ јер је заузео став да ово питање треба јединствено уредити на нивоу БиХ. Као највећи проблем јавља се питање уставних надлежности између Републике Српске и Федерације БиХ, односно да ли се питање денационализације решава на републичком или на нивоу ентитета.

Представници међународне заједнице У Босни и Херцеговини заступају став да би питање денационализације требало уредити на нивоу целе државе, а не ентитета, што и јесте најлогичније и најпрактичније решење, међутим питање је како би се уредила надлежност и органи, и како би се он спроводио.

У јулу 2007. године је сачињен Предлог закона о денационализацији и он је ушао у парламентарну процедуру, међутим на седници Парламента БиХ 25. фебруара 2008. године није усвојен јер није добио потребну већину. Након тога, јула 2009. године је сачињен нови предлог Закона о денационализацији којим су уређени основ и поступак враћања или накнаде за непокретну и покретну имовину која је принудно пренета у општенародну, друштвену, државну, односно задружну имовину на основу прописа који су наведени у закону или без правног основа присилно изнуђеним правним послом у периоду од 1. јануара 1945. године до ступања на снагу закона. Међутим, овај закон још увек није ушао у законодавну процедуру.

Као највећи разлог, надлежни органи истичу да држава не може обезбедити две до три милијарде евра, колико је процењено да је потребно за спровођење процеса денационализације. Међутим, овај изговор је неоснован, баналан и неодржив јер решења постоје и она нису чак ни иновативна. Довољно је окренути се пракси земаља бивше СФРЈ, у којима се овај процес, мање или више, успешно спроводи годинама, а економски положај је готово истоветан у свим земљама са транзиционом привредом.

Требало би поћи од принципа натуралне реституције и вратити одузету имовину у натуралном облику. У једном материјалу Института Економског факултета у Сарајеву,

²⁸⁶ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 13/2000.

констатовано је да се може вратити 92 % одузете имовине грађана у натури.²⁸⁷ За преосталу имовину, коју није могуће вратити у натури могла би бити предвиђена натурална супституција, тако да су неосноване тврдње власти да се денационализација не може спровести. Поготово, што у Босни и Херцеговини постоје велике површине пољопривредног земљишта и шума и шумског земљишта које су напуштене и у државном власништву, што представља губитак за државу.

Насупрот тврдњи да држава не може спровести денационализацију због лошег економског положаја, овај процес је неопходан ради економског опоравка земље, јер би се њоме привукао инострани капитал, који је до сада у великој мери заобилазио Босну и Херцеговину. Наиме, привлачење иностраног капитала и јесте један од циљева денационализације, јер без сређених имовинских односа, инострани улагачи не желе да ризикују да изгубе и средства свог улагања и очекивани приход. Денационализацијом би се побољшао и материјални положај грађана, јер међу 10.000 породица које потражују повраћај одузете имовине, има велики број оних који су незапослени, пензионери, ратни борци, инвалиди, а многи од њих немају ни здравствену ни социјалну заштиту.²⁸⁸

Денационализацијом би се извршило повезивање свих ових лица са имовином која у државном власништву, неискоришћена пропада, а уз привлачење иностраног капитала, затворио би се један круг у коме држава може имати само користи, никако штете.

Недоношењем закона се наставља дуга традиција кршења основних људских права која су гарантована Уставом и Конвенцијом ЕУ о заштити људских права, а тренуак прикључивања Босне и Херцеговине Европској Унији је све даљи и неизвеснији.

²⁸⁷ <http://tacno.net/novosti/vratite-oduzetu-imovinu-gradnima-bih/>

²⁸⁸ <http://tacno.net/novosti/vratite-oduzetu-imovinu-gradnima-bih/>

5. Денационализација у Словенији

5.1. Уводна разматрања

Словенија је прва земља у региону која је законски регулисала проблем денационализације. Она је одмах, по стицању независности, донела Закон о денационализацији 29. новембра 1991. године, који је ступио на снагу 7. децембра 1991. године.²⁸⁹ Овим законом је уређена денационализација имовине која је подржављена на основу прописа о аграрној реформи национализацији и конфискацији, али и других прописа који су набројани у чл. 3, али и имовине која је подржављена без накнаде на основу прописа донетог до ступања на снагу Устава СФРЈ из 1963. године, као и мером државног органа без правног основа, односно имовина која је прешла у државну својину на основу правног посла закљученог због претње, силе или преваре државног органа или другог представника власти.

5.2. Предмет повраћаја

Предмет повраћаја су покретне у непокретне ствари и предузећа, односно удео у капиталу привредних друштава.

Покретне ствари су предмет повраћаја само уколико је реч о предметима културне, историјске или уметничке вредности, под условом да нису по прописима о заштити

²⁸⁹ „Урадни лист Републике Словеније“, бр. 27/1991, 56/1992, 13/1993, 31/1993, 24/1995, 23/1997, 65/1998, 76/1998.

природног и културног наслеђа саставни део збирки јавних музеја, галерија, али се кориснику оставља могућност да изабере да ли ће му се вратити право својине или накнада.

Словеначки закон, на готово истоветан начин као и закони замаља бивше СФРЈ, набраја и непокртности које не могу бити предмет повраћаја:

- Ако служе за обављање делатности државних органа или за делатности из области здравства, васпитања, образовања, културе, односно других јавних служби, а врћањем би се битно смањила могућност за обављање тих делатности јер се не може заменити другом непокртношћу, или би то било скопчано са несразмерним трошковима;
- Ако је неодвојиви саставни део мреже, објеката, уређаја или других средстава јавних предузећа из области енергетике, комунале, саобраћаја и веза који су по закону изузети од враћања;
- Ако је изузета из правног промета, ако се на њој не може стећи право својине, или потиче из феудалних извора;
- Ако би се битно смањила намена коришћења простора и непокртности;
- Ако би се њеним повраћајем битно смањила економска, односно технолошка функционалност комплекса, односно уколико би правно лице дошло под стечај или ликвидацију, отпустило знатан број радника, претрпело губитак дохотка, морало да напусти знатан део своје производње или услужне делатности.

Не враћа се ни имовина феудалног порекла, односно имовина коју је поклатио монарх а која касније није била предмет теретног правног посла, осим ако су корисници права на денационализацију цркве и друге верске заједнице.

Подржављена изграђена грађевинска предузећа се не враћају, осим ако је на њима изграђен трајни објект у својини корисника права.

Изузетно занимљива је и одредба по којој се не враћа предузеће уколико је његова вредност за 100 % већа од вредности коју је ово предузеће имао приликом подржављења. Уколико је вредност мања, од оне коју је предузеће имало у време подржављења,

корисник има право на накнаду у висини разлике, а уколико је вредност већа, дужан је да исплати разлику у вредности.

Непокретности се враћају ослобођене хипотекарних терета, а службености које су биле обрисане се поново успостављају.

Повраћај одузете непокретности не утиче на закупне и томе сродне односе који су били успостављени теретним правним послом.

5.3. Модели денационализације

Закон о накнади пре свега предвиђа натуралну реституцију, односно имовина се враћа у својину, враћањем својинског права или својинског удела. И словеначки закон штити начело заштите стечених права, тако да се не враћа имовина у колико су на њој стекла својину физичка или правна лица. Уколико је могуће враћање само дела имовине у природи, за остатак ће се исплатити накнада.

Закон омогућава и својеврстан вид натуралне супституције, јер предвиђа да уколико враћање непокретности није могуће, корисник права и обвезник се могу споразумети да обвезник да кориснику права другу непокретност. Фонд пољопривредног земљишта и шума има такође овлашћење да уместо у природи изврши повраћај другог одговарајућег земљишта.

Уколико натурална реституција није могућа, а не постоји ни споразум, корисник права добија накнаду у виду својинског удела у правном лицу или у деоницама, а ако ово није могуће, исплатиће му се накнада у обвезницама.

Обвезнице су номиноване у немачким маркама и исплативе у једнаким полугодишњим ратама у року од 20 година, а каматна стопа износи 6 %. Обвезнице гласе на доносиоца и исплативе су у валути Републике Словеније. Ималац обвезнице је може употребити за куповину деоница фондова Републике Словеније, за куповину деоница којима располажу ови фондови или као средство плаћања за куповину непокретности и другог капитала у поступку приватизације. Треба поменути и једно изузетно решење

словеначког законодавца према коме кориснику права који је по мерилима социјалне заштите лице лошег имовинског стања, накнада се исплаћује до висине 24 просечна нето лична дохотка по запосленом у Републици Словенији у последња три месеца по доношењу решења.

Уколико се подржављено предузеће не може вратити, нити се може успоставити својински удео, нити се може успоставити право својине на непокретности, кориснику се даје накнада у вредности одузете имовине, а њена вредност се процењује према стању у време одузимања, а вредности у време процене.

5.4. Корисници права

Корисници права на денационализацију су физичка лица, односно њихови правни следбеници, под условом да су у време када им је имовина подржављена били југословенски држављани и којима је то држављанство признато после 9. маја 1945. године. Изузетно, права имају и она лица која нису била држављани, под условом да су из верских или других разлога интернирани или су се борили на страни антифашистичке коалиције. Право из овог закона немају ни физичка лица која су имовину стекла од окупационих снага за време Другог светског рата, међутим у овом случају корисник је његов брачни друг или наследник из првог наследног реда. Словенија и Македонија су једине земље које не признају право на денационализацију и страним држављанима, чак ни под условом реципроцитета, што изазива велике критике.

Немају право на повраћај бивши власници којима је имовина одузета као споредна казна уз казну одузимања држављанства. Ова одредба је изазвала велике проблеме у пракси, јер је онемогућила враћање одузете имовине краљевској породици Карађорђевић, чијим припадницима је она конфискована уз одузимање држављанства.²⁹⁰ Међутим,

²⁹⁰ Према одлуци Правобранилаштва Словеније и Вишег суда у Љубљани, дворец и имање на брду код Крања, Словенија користи у протоколарне сврхе и не могу да припадну породици кнеза Павла Карађорђевић, који је његов прави власник. Овом одлуком је потврђена пресуда суда у Крању који је у мају

одредбу овог закона датој у чл. 9. не треба треба тумачити уско, већ је треба ставити и у контекст осталих чланова овог закона, јер је одузимање држављанства Карађорђевићима нелегитиман чин ауторитарне власти.

Право на повраћај одузете имовине имају и правна лица, под условом да је у периоду када је имовина подржављења имало седиште на територији Републике Словеније, да је у моменту ступања на снагу Закона о денационализацији обављало своју делатност на територији Републике Словеније и да је поднело захтев за повраћај, односно обештећење до 13. маја 1995. године.

Право на повраћај немају физичка лица која су добила или имају право да добију накнаду од иностране државе.

Право на повраћај имовине имају и цркве и друге верске организације, њихове установе, односно редови који у време ступања на снагу Закона о денационализацији делују на територији Републике Словеније. Иако је Словенија претежно католичка земља, званично је прокламована равноправност а признатих цркви и верских заједница је много, регистроване су 32 заједнице. Међутим, Католичка црква је, не само због бројности верника већ и због многих прописа којима је регулисала свој положај, знатно привилегованија у односу на остале цркве и верске заједнице. О томе, али и о дискриминацији других цркава, сведочи и одлука Уставног суда Словеније који је забранио да се у процесу денационализације врати имовина феудалног карактера бившим власницима, из чега је изузета Католичка црква којој је дозвољено, због њеног посебног значаја, да поврати одузету имовину. Овим је Католичка црква доспела у изузетно привилегован положај који јој је омогућио да постане највећи земљопоседник у држави, који контролише огроман фонд националиних шума и паркова, и других важних ресурса.²⁹¹

2011. године одбацио све захтеве кнеза Александра Карађорђевића, сина кнеза Павла, на повраћај ове имовине, упркос доказима о власништву и уписима у земљишне књиге, и досудио му и судске трошкове у износу од 3.503 евра.

²⁹¹ http://postjugo.filg.uj.edu.pl/baza/texts_display.php?id=409

5.5.Обвезници повраћаја

Обвезник враћања је правно лице у чијој се имовини налазе ствари које на основу овог закона представљају предмет враћања. Обвезници враћања подржављених предузећа, јесу предузећа, односно друга правна лица у чијој имовини се налазе средства, односно имовин аових предузећа.

Обвезник иа право да користи непокретност за своју делатност, у периоду који је неопходан за прилагођавање новонасталим околностима, али не дуже од седам година.

Обвезник накнаде у деоницама и обвезницама јесте Словеначки фонд за накнаде, а обвезник за накнаду у новцу јесте Република Словенија. Извори средстава Фонда за накнаде су:

- Фонд Републике Словеније за развој;
- Део куповне цене остварене продајом друштвених стамбених зграда и станова и пословних просторија;
- Фонд пољопривредног земљишта и шума Републике Словеније;
- Други извори предвиђени законом.

Закон предвиђа оснивање Фонда пољопривредног земљишта и шуме Републике Словеније, који је обвезник враћања подржављеног пољопривредног земљишта. Пољопривредно земљиште се враћа у натури под условом да се тиме не нарушава функционалност комплекса пољопривредног земљишта или трајних засада и ако се тиме не доводи до распарчености парцела које онемогућавају економичну обраду.

5.6. Поступак денационализације

Поступак се покреће на основу захтева који могу да поднесу корисник права и његов правни следбеник, али и државно правобранилаштво уколико утврди да постоји правни интерес. Захтев мора да садржи:

- податке о имовини на коју се захтев односи, односно ако се ради о непокретности извод из земљишне књиге са свим уписима и брисањима, као и историјски извод „Ц“ листа, у који су уписне подржављене непокретности;
- податке правном основу подржављења, односно исправу о подржављењу или навод у службеном гласнику у коме је објављен акт;
- податке о правном основу права на повраћај, односно потврда о упису корисника права у евиденцију о држављанству, навод о односу према кориснику права, као и евентуални акт о наслеђивању;
- податке у ком се облику имовина захтева, податке из катастра земљишта о положају, површини и начину искоришћавања парцела према стању у тренутку подржављања;
- име пуномоћника који ће заступати интересе подносиоца, уколико он нема стално пребивалиште на територији Републике Словеније;
- друге податке који су неопходни за утврђивање оправданости захтева.

Рок за подношење захтева је био две године од ступања на снагу Закона о денационализацији, односно до 7. децембра 1993 године.

Изузетно специфично решење, словеначки Закон о денационализацији је дао по питању надлежних органа за спровођење овог поступка. За разлику од других закона, који су предвидели надлежност једног органа у првом степену и другог вишег у другом степену без обзира на предмет денационализације, он предвиђа надлежност више органа и

у првом и у другом, у зависности од садржаја захтева, односно предмета повраћаја. Па тако, о захтевима у првом степену одлучују:

1. Управна јединица;
2. Министарство надлежно за финансије, уколико је у питању денационализација имовине банака, осигуравајућих друштава и других финансијских организација;
3. Министарство надлежно за културу, уколико је у питању денационализација покретних ствари које имају културну, историјску или уметничку вредност, односно који су по прописима о заштити природног и културног наслеђа предмети културне и природне баштине, као и непокретности кој су по прописима о заштити природне и културне баштине проглашене за културне споменике и природне знаменитости;
4. Министарство надлежно за средину и простор;
5. Окружни суд у ванпарничном поступку одлучује када је у питању повраћај имовине која је у државну својину прешла на основу правног посла који је закључен због претње, силе или преваре државног органа, односно представника власти.

Начелници управних јединица формирају стручне комисије чији чланови имају статус службених лица и овлашћени су за вођење поступка.

О жалбама против решења управних јединица одлучују:

1. Министарство надлежно за пољопривреду, шумарство и исхрану, против решења о захтеву за денационализацију пољопривредног земљишта, шума и пољопривредних газдинстава;
2. Министарство надлежно за привредне делатности, против решења о захтеву за денационализацију приватних привредних предузећа;
3. Министарство надлежно за средину и простор, против решења о захтеву за денационализацију станова, стамбених зграда, пословних просторија, пословних зграда и грађевинског земљишта.

Овакво решење је врло занимљиво и могу се сагледати и добре и лоше стране. Добре стране су избегавање преоптерећености једног органа, убрзавање поступка денационализације, обезбеђивање потребне стручности у сваком појединачном предмету,

међутим лоше стране су повећање трошкова, расплнутост самог процеса и немогућност сагледавања целине.

Одлука мора да се донесе у року од годину дана од подношења правилно састављеног захтева. Решењем се одлучује о имовини која се враћа, корисницима права, обвезницама, као и роковима за извршење и издаје се налог надлежним органима за извршење решења. Измене стања у земљишним књигама се врше по службеној дужности.

Словеначки закон је на специфичан начин решио и проблем евентуалних злоупотреба и заштите права бивших власника и њихових правних следбеник. Наиме, он за разлику од српског закона по коме забрана отуђења и оптерећења подржављене непокретности делује *ex lege* самим ступањем на снагу закона, прописује да првостепени орган може ради обезбеђења захтева за денационализацију или из других значајних разлога да донесе решење којим се одређује привремена забрана располагања непокретностима или делимичну или потпуну капиталску трансформацију предузећа и других привредних субјеката. Може одредити и пренос непокретности на привремено коришћење кориснику права, ако је стварни и правни основ његовог захтева за повраћај непокретности исказан вероватним.

Законодавац је пружио могућност кориснику и обвезнику да се могу и поравнати, и при томе не поставља ниједан услов осим да поравнање не буде у супротности са принудним одредбама закона.

5.7. Резултати и проблеми денационализације у Словенији

Словенија је прва, међу бившим чланицама СФРЈ, успела да законски уреди враћање имовине и можда и због те брзине, имала је великих проблема у разрешавању сложених правних и материјалних односа насталих национализацијом и конфискацијом.

Ипак, у Словенији су резултати денационализације најбољи, јер од 37.000 поднетих захтева, до марта 2014. године решено 98%. Имовина се враћала на три начина:

натурално, у обвезницама и заменом за другу имовину што је вршено само код пољопривредног земљишта. Упркос законској одредби, накнаде у новцу није било, јер није прецизирано ко је надлежан да је исплати.

Упркос овоме успеху, управне јединице општине су констатовале да се са денационализацијом касни, јер је још у пролеће 2005. године, требало правноснажно решити све поднете захтеве. Као главни разлог кашњења наводе се тешкоће код одређивања држављанства лица која имају право на реституцију, јер они морају доказати да су у време одузимања имовине били словеначки држављани. Овај услов највише тешкоћа изазива Јеврејима. Ово је главни узрок због чега резиденцијални комплекс Брдо код Крања, који је некада користио бивши председник државе Јосип Броз Тито, а који је данас у државној својини, не може бити враћен бившим власницима, породици Карађорђевић. У образложењу је наведено и да се одузета имовина не може вратити државним непријатељима и сарадницима са окупаторима, где су они сврстали и припаднике краљевске породице Карађорђевић. Међутим, кнез Павле Карађорђевић, прави власник овог комплекса, рехабилитован је одлуком Вишег суда у Београду 15. децембра 2011. године, што је одузело снагу образложења словеначког суда и бацило сумњу да су политички и економски интереси узели превласт над правним и моралним и добросуседским односима ових двеју земаља.

Још увек је нерешен и проблем италијанскох „езула“ из словеначке Истре. Словенија је отворила посебан рачун у Италији на који је уплаћена сума у вредности њихове процењене имовине, међутим италијанске власти не признају овакав начин обештећења и захтевају повраћај имовине у натури.²⁹²

И друге одредбе словеначког закона су изазивале потешкоће у примени. Католичкој цркви је враћена готово целокупна одузета имовина, међутим одредба Закона о денационализацији по којој културна добра остају у власништву државе, онемогућила

²⁹² <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/restitucija/Problemi-za-strane-drzavljane.lt.html>

враћање чувеног острва са црквом на Бледском језеру.²⁹³ Исти проблем се јавља и код враћања средњевековних замкова.²⁹⁴

Главне замерке су и што првостепена одлука не значи повраћај имовине, него управо тада почиње вишегодишњи пут, прво у надлежним министарствима, а затим и на судовима, јер су процедуралне могућности веома широке. Често се поступак не реши у вишем степену, већ поново бива враћен на првостепено одлучивање, чиме се циклус понавља.²⁹⁵

Закључак

Приватна својина је једно од основних људских права и једно од нужних услова неопходних за задовољавање основних људских потреба, односно самог опстанка сваког појединца у држави, и као таква је добила гаранције и у националном и у међународном праву. Националном гаранцијом је прописана обавеза државних органа да омогуће несметано уживање права својине сваком њеном титулару. Повреде права својине које су учињене у комунистичкој Југославији од стране тадашње тоталитарне власти, у тој мери и у том обиму, у данашњем демократском облику политичког режима који постоји на овим просторима, свакако нису могуће. Уколико се и деси неки усамљени случај, да титулар права својине не може остварити њену заштиту у националној држави, то свакако може учинити пред међународним судом правде, јер је право својине своју гаранцију добило и у међународном праву.

Не само што одузимање приватне својине и њено претварање у државну више није могуће, него је неопходно и исправити последице које су настале подржављањем у прошлости. Мерама које је спроводио ауторитарни режим Друге Југославије, грубо су

²⁹³ За време Владе Јанеза Јанше је враћено Католичкој цркви, али је нови министар културе одлуку поништио и острво је поново предато на управљање општини Блед.

²⁹⁴ <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/restitucija/Problemi-za-strane-drzavljane.lt.html>

²⁹⁵ <http://www.zlrp-zdruzenje.si/new7.html>

кршена основна људска права, и то смо и показали у раду. У највећем обиму, готово сваким законом и појединачним актом донесеним на основу њих, кршено је право на својину, јер је она грубо и готово безрезервно одузимана од приватних власника и претварана у државну, без накнаде. Поред овог права кршена су и лична права-право на живот, право на физички и психички интегритет, право на слободу мишљења и изражавања мишљења, право на правично суђење и др. Пресуде којима су политички неистомишљеници проглашавани народним непријатељима, на основу којих им је одузимана целокупна имовина, нису биле резултат законито спроведеног поступка, а у затворима су били мучени, неретко и лишавани живота.

Показали смо да су разлози за денационализацију бројни-правни, морални, економски, политички. У спровођењу „историјских“ закона, тадашњим управним и судским органима, марионетама новог режима, у тој мери су се дешавале материјалне и процесне грешке да су готово биле правило. Пресуде нису биле резултат законито спроведеног поступка, уз поштовање права окривљених, а често формалне одлуке и нису доношене. Регулисање денационализације је неопходно ради успостављања поверења у правни систем државе и изградња система владавине права јер, не може се говорити о Србији као демократској држави, уколико је правна следбеница државе у којој су грубо кршена људска права а она ништа није учинила да раскине са том праксом. У моралне разлоге спада, поред кршења људских права осуђених и кршење права чланова њихове породице, јер су последице национализације и конфискације погађале и њих, у подједнакој мери углавном. Они су били изопштени из друштва, на самом рубу егзистенције. Морална је обавеза државе да расветли монтиране процесе, поништи незаконите пресуде и пружи здраву основу за утврђивање историјске истине, коју дугује бројним знаменитим личностима из наше историје који су били забрањивани и долазили под удар мера подржављења уколико су заступали и износили ставове који су били супротни ставовима владајуће идеологије. Уз одговарајуће пресуде о рехабилитацији, денационализацијом би једино могла да се изврши права морална и правна рехабилитација неосновано осуђених.

Денационализација је неопходан услов успешне и праведне приватизације. Денационализација и приватизација су два међусобно условљена и повезана процеса, при

чему приватизација мора, или да претходи или да прати приватизацију као њен акцесоријум. Србија, нажалост, није следила упоредно-правна решења и праксу, те је овај редослед обрнула, што је резултирало новим кршењима права, правним несигурностима и додатном компликовању изузетно сложене и осетљиве ситуације на пољу имовинских односа.

Један од посредних циљева денационализације је и привлачење иностраног капитала, а нарочито у земљама, као што је Србија, у којима је значајан фактор привредног развоја инострано улагање. Без сређених имовинских односа и идентификације власника, инвеститори преузимају превелики ризик да изгубе средства улагања и очекивану добит.

Иако најмање значајни, са становишта права бивших власника, политички разлози, односно постојање политичке воље, јесте било од пресудног утицаја да се, коначно, законски регулише денационализација. Поштовање људских права, владавина права, сређивање имовинских односа и идентификација власника, су само неки од услова које мора да испуни свака држава која претендује да постане чланица Европске Уније. Србија је 2008. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању, након чега је поднела захтев за чланство у Европској унији, чиме се обавезала да испуни поменуте услове.

Иако међу последњима на овим просторима бивше Југославије, Србија је успела, након неколико неуспелих покушаја, да донесе Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, који је омогућио да се напослетку крене у поступак денационализације.

Обазривост и одуговлачење у доношењу овог закона су имале и своју позитивну страну, законодавац је могао да сагледа сва решења и проблеме на које су наишле земље које су кренуле у спровођење овог дугог и компликованог процеса, мада се чини да у неким решењима нису сагледане све могућности, па ни искуства у упоредном праву.

Законом су успешно решена, наизглед, сва релевантна питања неопходна за покретање процеса денационализације, тако да је он након вишедеценијског мрака и „гурања под тепих“ угледао светлост дана. И поред бројних замерки, на које смо указали, њиме јесте успостављен задовољавајући оквир. Наравно, измене и допуне су нужне, али

чврст темељ је постављен. Уопштено узев, поред правног оквира, испуњени су и други услови. Предвиђена су средства у буџету, дефинисане су обавезе државних органа, а посебним правилницима је прописана и њихова дужност да пружају помоћ подносиоцима захтева и обавеза сарадње са надлежним институцијама. Међутим, овде ипак постоје бројни пропусти у раду надлежних институција, на које смо и указали, али уз напомену да оне нису толиког обима да баце сенку на читав процес.

Денационализација је изузетно компликован, осетљив и скуп процес, праћен проблемима и замкама на сваком кораку, које Србија, као ни остале земље бивше Југославије, није могла да избегне.

Нажалост, иза Србије не стоји моћна привреда, као што је случај са Немачком, и постоје поред финансијских и бројни организациони и правно-технички проблеми, али оно што је најбитније је што се кренуло са мртве тачке на којој се налазило десетине хиљада огорчених „жртава“ национализације.

Чак и кратко време, а камоли период од 70 година, проузрокује бројне тешко савладиве проблеме од којих је већина резултат природних процеса независних од људске руке, тако да између лимитиране натуралне реституције и ограничености обештећења могу се наћи бројни бивши власници који неће успети да остваре своје право или ће га остваривати у мањем обиму и у дужем временском периоду.

Оно што мора бити јасно предочено свим грађанима који су ушли у процес денационализације јесте да су они и државни органи, као и друге институције ангажоване на у овом процесу, на истој страни, и да су узајамно разумевање и сарадња у корелацији са успешним решавањем проблема.

Бројна питања се морају решавати у ходу а не сме се бежати ни од измена и допуна постојећег закона, као што су управо и чиниле друге земље. Једино тако се може наставити овом узлазном путањом на путу денационализације у Србији.

Тачно је да већина још увек чека своју правду и да прави посао тек предстоји, али решавање овог проблема није могуће по принципу „све или ништа“, на то морају бити спремни сви који су поднели захтев. Апсолутне правде нема тако да бивши власници не

могу очекивати брзо и потпуно решавање, нити се држава усудила да се обавезе на тако нешто. Решавању треба приступити постепено и у складу са економским могућностима. Наслеђени проблеми из прошлости се морају решавати тако да се не отежава сопствена будућност.

У раду смо покушали објаснити сам феномен денационализације, његову комплексност, настојали смо указати на проблеме али и методе њиховог најефикаснијег и најправеднијег решавања. Свакако, само пракса може показати који је пут најбољи, и једино њеним праћењем, ослушкивањем проблема странака у поступку, сталним усавршавањем постојећих решења, сарадњом надлежних институција, могуће је достићи право и правду.

Литература

1. Agostin, Erik: Сасушивање права својине у Француској, *Анали*, Београд, 5/1986.
2. Бабић, Илија: Изузимање од денационализације у натури, *Правни живот*, Београд, 2003.
3. Билтен судске праксе Врховног суда Србије, „Службени гласник“, Београд, 1997.
4. Бјелајац, Бранко: Протестантизам у Србији, *Алфа и Омега*, Београд, 2003.
5. Бордаш, Бернадет: Заштита имовине као људско право, *Зборник радова*, Нови Сад, 2003.
6. Бранковић, Т.: Протестанске верске заједнице у Србији, *Гледишта*, Београд, 3-4/1996.
7. Буланже, Јасмина: Правне карактеристике реституције, *Зборник радова-Рехабилитација и реституција*, Београд, 2010.
8. Васић, Предраг: Реституцијско законодавство Републике Црне Горе, *Правни живот*, Београд, 10/2004.
9. Васић, Предраг: Црквена имовина у упоредном црквеном законодавству, *Правни живот*, Београд, 2003.
10. Водинелић, Владимир: Закон о рехабилитацији, *Зборник радова-Рехабилитација и реституција*, Београд, 2010.
11. Водинелић, Владимир: Правна рехабилитација жртава политичке репресије, *Херетикус*, Београд, 2/2004.
12. Водинелић, Владимир: Право својине на непокретностима и сукцесија држава, *Престанак СФРЈ, правне последице*, Београд, 1995.
13. Wolf, Martin: *Reichsverfassung und Eigentum*, *Festschrift fur Wilhelm Kahl*, Tubingen, 1923.
14. Вукотић, В.: Приватизација, Београд, 1993.
15. Вукотић, В.: Чешко искуство у приватизацији – Сви грађани мали капиталисти, *Наша борба*, Београд, 1996.
16. Gavella, Nikola: *Стварно право*, Загреб, 1998.

17. Гамс, Андрија: Држава као носилац *imperiuma* и *dominiuma* у својинским односима, Правни живот, Београд, 10/1995.
18. Гамс, Андрија: Својина, Београд, 1987.
19. Гаћеша, Никола: Аграрна реформа и колонизација у Југославији 1945-1948, Нови Сад, 1984.
20. Глишић, Србољуб: Анализа Базе података о пријављеној одузетој имовини, Зборник радова-Рехабилитација и реституција, Београд, 2010.
21. Гргуревић, Славенко: Приватно темељ слободе: враћање одузете приватне имовине пут у цивилно друштво, Правни живот, 003.
22. Драгор, Хибер: Приватна својина – денационализација, Правни живот, Београд, 1995.
23. Димитријевић, Сергије: Страни капитал у привреди бивше Југославије, Београд, 1952.
24. Јелић, Рајко: Правни режим права својине и друштвене својине, Правни живот, Београд, 10/1995.
25. Јовановић, Живојин: Голгота, Ниш, 2007.
26. Јовчић, Јелена: Приватизација кроз радничко акционарство, Правни живот, Београд, 10/1996.
27. Југовић, Александар: Друштвени и морални значај рехабилитације жртава политичке репресије, Зборник радова-Рехабилитација и реституција, Београд, 2010.
28. Југовић, Александар: Реституција као вредносна прекретница у демократизацији српског друштва, Зборник радова-Рехабилитација и реституција, Београд, 2010.
29. Карајовић, Емилија: Својина као *plena in re potestas*, Правни живот, Београд, 10/1995.
30. Ковачевић – Куштримовић, Радмила: Вршење права својине, Правни живот, Београд, 10/1995.
31. Ковачевић – Куштримовић, Радмила – Лазић, Мирослав: Стварно право, Ниш, 2006.
32. Кубурић, Зорица: Верске заједнице у Југославији и њихови међусобни односи, Социологија, Нови Сад, 1/2000.

33. Кулиџан, Милица: Како повратити национализовану имовину, Правни живот, Београд, 10/1998.
34. Лазарев, Гојко: Од рехабилитације до реституције, Зборник радова-Рехабилитација и реституција, Београд, 2010.
35. Лазић, Мирослав: Враћање пољопривредног земљишта, почетак или крај реприватизације, Правни живот, Београд, 10/1995.
36. Лазић, Мирослав: Приватна својина, Правни живот, Београд, 10/ 2004.
37. Лакић, Бранко: Улога агенције у поступку реституције, подношење захтева за враћање имовине, уредност документације, Правосудна академија, Београд, 2012.
38. Leisner, Walter: Freiheit und Eigentum, Festschrift fur Hermann Jahrreiss, Koln – Berlin, 1974.
39. Максимовић, Стеван: О ограничењу својине уопште, Архив, Београд, 1907/6.
40. Марковић, Слободан, Друштвени значај реституције и европеизација Србије, Зборник радова-Рехабилитација и реституција, Београд, 2010.
41. Маснец, Маја: Денационализација грађевинског земљишта, Законитост, Загреб, 1991.
42. Мијатовић, Бошко: Хоће ли бити приватизације у Србији, Правни живот, Београд, 10/1996.
43. Милојчић, Невена: Основне одредбе Закона о враћању одузете имовине и обештећењу и право на враћање имовине, Правосудна академија, Београд, 2012.
44. Милосављевић, Богољуб: Отварање досијеа тајних служби у Србији, Зборник радова-Рехабилитација и реституција, Београд, 2010.
45. Милошевић, Мирослав: Нека запажања о римском схватању својине, Архив, Београд, 1-2/ 1989.
46. Милошевић, Мирослав: Неки проблеми општег појма својине, Правни живот, Београд, 10/1995.
47. Нешић, Гордана – Годоровић, Владимир: Законско регулисање денационализације, Правни Живот, Београд, 10/2004.
48. Николић, Милош: Денационализација и враћање непокретности, Правни живот, Београд, 10/2004.
49. Павловић, К.: Yugoslavia, Praeger Publisher, New York, 1971.

50. Пауновић, М. Ж: Својина и њена ограничења у српском законодавству, Архив, Београд, 3/1926.
51. Пљакић, Љиљана: Правна заштита пољопривредног земљишта, Правни живот, Београд, 10/1996.
52. Прокопијевић, Мирослав: Лош предлог закона о реституцији, Херетикус, Вол.1, Но.1, 2008.
53. Радишић, Јаков: Облигационо право, Београд, 2008.
54. Секулић, Страхиња: Правно- историјски оквир и упоредно- правна решења, Правосудна академија, Београд, 2012.
55. Simonetti, Petar: Денационализације, Ријека, 004.
56. Simonetti, Petar: Претворба друштвеног власништва на некретнинама, Зборник Правног факултета, Ријека.
57. Simonetti, Petar: Правна основа денационализације и законско ограничење круга овлашћења права на денационализацију у републици Хрватској, Правни живот, Београд, 10/2004.
58. Станковић, Обрен – Орлић, Миодраг: Стварно право, Београд, 1993.
59. Станојевић,Обрад: Римско и англосаксонско схватање својине, Анали, Београд, 5-6/1972.
60. Стојановић, Драгољуб: Денационализација – претходна претпоставка за приватизацију и транзицију друштвене својине, Научни скуп Мала и средња предузећа у савременој тржишној привреди Југославије – зборник радова, 1996.
61. Стојановић, Драгољуб: Ограничења приватне својине, Архив, Београд, 4/1963.
62. Стојановић, Драгољуб: Позитивно-правна ограничења приватне својине, Београд, 1963.
63. Стојановић, Драгољуб: Право на својину као универзално зајемчено право, Правни живот, Београд, 10/1995.
64. Стојановић, Драгољуб: Приватна својина будућности, Правни живот, Београд, 10/1996.
65. Стојановић, Драгољуб: Својина као правни институт, Правни живот, 10/1998.
66. Стојановић, Слободан: Ограничења права својине на непокретним стварима у Србији, Правни живот, Београд, 10/1998.

67. Тодоровић, Владимир: Денационализација и приватизација, Правни живот, Београд, 10/1996.
68. Тодоровић, Владимир: Денационализација у Југославији, Правни живот, 5-6/1994.
69. Тодоровић, Владимир: Законска регулатива денационализације у Југославији, Правни живот, 10 /1995.
70. Тодоровић, Владимир: Национализација и други облици принудног одузимања имовине у Другој Југославији, Правни живот, Београд, 9-10/1994.
71. Трифуновић, Предраг: Савесност у промету непокретности, Правни живот, 10/1996.
72. Тркуља, Јовица: Рехабилитација као мера правног савладавања ауторитарне прошлости, Зборник радова-Рехабилитација и реституција, Београд, 2010.
73. Friedrich, Carl, Brzezinski, Zbigniem,: Totalitarian Dictatorship and Autocracy, Harvard University Press, 1965.
74. Хибер, Драгомир: Концепт и правни модел денационализације, Правни живот, 9-10/1994.
75. Cirn, Michael: Управљање са оне стране националне државе, „Филип Вишњић“, Београд, 2003.
76. Цветић, Раденка: Накнада штете и денационализација, Правни живот, Београд, 2003.
77. Цветковић, Срђан: Репресија у Србији 1944-1953, Зборник радова-Рехабилитација и реституција, Београд, 2010.
78. Црнић, Јадранка: Национализација о денационализација, Законитост, Загреб, 9-10/1990.
79. Шмит, Вјекослав, Качер, Хрвоје: Денационализација станова и пословних просторија, Законитост, Загреб, 9-10/1990.

Закони и законици

1. Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.
2. Закон о основама својинско-правних односа, „Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“, бр. 29/96 и „Службени гласник РС“, бр. 115/2005.

3. Закон о конфискацији имовине, “Службени лист ФНРЈ“, бр.61/46.
4. Закон о кривичним делима против народа и државе, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 59/46, 106/47, 110/47.
5. Одлуком АВНОЈ-а о прелазу у државну својину непријатељске имовине, о државној управи над имовином неприсутних лица и о секвестру над имовином коју су окупаторске власти присилно отуђиле, „Службени лист ДФЈ“, бр, 39/45.
6. Закон о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације, „Службени лист ФНРЈ“, 52/46.
7. Закон о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене шпекулације и привредне саботаже, “Службени лист ФНРЈ“, бр. 56/46, 74/46 и 105/46 од 11 јула 1946. године.
8. Закон о аграрној реформи, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 64/45, 16/46, 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 4/51, 19/51, 42/51, 43/51, 21/56, 52/57, 55/57 и „Службени лист ФНРЈ“, бр. 10/65.
9. Закон о поступању са имовином коју су сопственици морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 64/46, 105/46.
10. Закон о заштити народних добара, „Службени листДФЈ“, бр. 13/45.
11. Закон о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у Народној Републици Македонији и Аутономној Косовско Метохијској области, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 89/46.
12. Основни закон о поступању са експроприсаним и конфискованим шумским земљиштем, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 61/46.
13. Основни закон о експропријацији, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 28/47.
14. Закон о национализацији приватних привредних предузећа, „Службени гласник ФНРЈ“, бр. 98/46 и 35/48.
15. Законом о одузимању држављанства официрима и подофицирима бивше југословенске војске који нису желели да се врате у отаџбину, као и припадницима војних формација који су служили окупатору и одбегли у иностранство, као и лицима одбеглим после ослобођења, „Службени лист ДФЈ“, бр. 64/45.
16. Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, „Службени лист ФНРЈ“, 52/58.

17. Уставни закон о допуни Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 59/1992.
18. Закон о начину и условима признавања и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, „Службени гласник РС“, бр. 18/91, 20/92 и 42/98.
19. Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење, „Службени гласник РС“, бр. 16/92.
20. Закон о пољопривредном земљишту, „Службени гласник РС“, бр. 6/2006, 65/2008, 41/2009.
21. Закон о условима и начину враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1958. године, „Службени гласник СРС“, бр. 46/90.
22. Закона о престанку важења Закона о начину и условима враћања имовине стечене радом и пословањем задруга после 1. јула 1953 године, „Службени гласник РС“, бр. 52/96.
23. Закон о задругама, „Службени гласник СРЈ“, бр. 41/96 и 12/98 и „Службени гласник РС“, бр. 101/2005 и 34/2006.
24. Закон о претварању друштвене својине на земљишту у друге облике својине, „Службени гласник РС“, бр. 49/92, 54/96, 62/2006.
25. Закон о планирању и изградњи, „Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06.
26. Закон о изменама и допунама Закона о расправљању имовинских односа насталих самовласним заузећем земљишта у друштвеној својини, „Службени гласник РС“, бр. 16/92.
27. Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине, Службени гласник РС“, бр. 45/2005 и 72/2011.
28. Закон о враћању имовине црквама и верским заједницама, „Службени гласник РС“, бр. 46/2006.
29. Закон о црквама и верским заједницама, „Службени гласник РС“, бр. 36/2006.
30. Закон о денационализацији Републике Македоније, „Службени весник РМ“, 43/2000.
31. Закон о праведној реституцији, „Службени лист РЦГ“, бр. 34/02.

32. Закон о повраћају одузете имовине и обештећењу Црне Горе, „Службени лист РЦГ“, бр. 21/04 од 31.03.2004, 49/07 од 10.08.2007, 60/07 од 09.10.2007. и „Службени лист Црне Горе“, бр. 12/07 од 14.12.2007.
33. Закон о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине Републике Хрватске, „Народне новине“, бр. 92/96, 92/99, 80/02 и 81/02, Одлука УСРХ, бр. У-И-673/1996, у „Народне Новине“, бр. 39/99, 42/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01 и 118/01.
34. Закон о денационализацији Републике Словеније, „Урадни лист РС“, бр. 27/91.
35. Закон о рехабилитацији, „Службени гласник РС“, бр. 33/006.
36. Закон о правима бивших политичких затвореника, „Народне новине“, бр. 34/95, 164/98, 109/01.
37. Закон о општем опросту, „Народне новине“, бр. 80/96.
38. Закон о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине, „Службени гласник РС“, бр. 48/91, 78/91, 48/94, 51/94.
39. Закон о својинској трансформацији, „Службени гласник РС“, бр. 32/97, 10/2001.
40. Закон о приватизацији, „Службени гласник РС“, бр. 38/2001.
41. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, „Службени гласник РС“, бр. 72/2011.
42. Закон о облигационим односима, „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93 и „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003.
43. Закон о наслеђивању, „Службени гласник РС“, бр. 46/95 и 101/2003 – одлука УСРС.
44. Закон о културним добрима, „Службени гласник РС“, бр. 71/94.
45. Закон о планирању и изградњи, „Службени лист РС“, бр. 72/009, 81/2009, 64/2010-одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013-одлука УС, 50/2013-одлука УС и 98/2013-одлука УС.
46. Закон о становању, „Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95-др.закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005-други закон и 99/2011.
47. Закон о јавним агенцијама, „Службени гласник РС“, 18/005 и 81/2005.

Садржај

Својина – појам, ограничења, заштита.....	7
1. Појам и карактеристике права својине	7
1.1. Појам права својине.....	7
1.2. Карактеристике права својине	10
2. Ограничења приватне својине.....	11
3. Гаранције приватне својине- национална и наднационална	14
3.1. Национална гаранција својине	15
3.1.1. Институционална гаранција (гаранција својине као установе).....	15
3.1.2. Индивидуална гаранција	16
3.1.3. Гаранција својине у нашем законодавству	16
3.2. Наднационална гаранција својине	18
Глава II	19
Мере укидања приватне својине и њеног подржављања	19
1. Увод	19
2. Конфискација.....	20
3. Аграрна реформа	38
4. Експропријација	44
5. Национализација.....	50
Глава III	58
Денационализација	58
1. Денационализација- појам и правни основ.....	58
1.1. Појам денационализације	58
1.2. Правни основ денационализације	59
2. Разни покушаји државе као ситни кораци ка денационализацији	61
2.1. Законска регулатива у периоду од 1990. године до 2010. године	63
3. Враћање имовине црквама и верским заједницама	72

3.1.	Одузимање имовине црквама и верским заједницама	72
3.2.	Законско регулисање враћања одузете имовине црквама и верским заједницама у Републици Србији	73
3.2.1.	Просторно важење закона	76
3.2.2.	Субјекти права на реституцију	77
3.2.3.	Обвезник враћања	79
3.2.4.	Предмет враћања.....	80
3.2.5.	Натурална реституција.....	81
3.2.6.	Изузеци од враћања у натуралном облику.....	83
3.2.7.	Новчана накнада	84
3.2.8.	Поступак за остваривање права на реституцију.....	85
3.2.9.	Резултати примене Закона о враћању имовине црквама и верским заједницама	89
3.3.	Упоредно-правна решења враћања имовине црквама и верским заједницама	96
4.	Формална правна средства пре законског регулисања денационализације.....	98
5.	Рехабилитација у Србији	101
5.1.	Увод	101
5.2.	Отварање досијеа тајних служби.....	102
5.3.	Анализа законског прописа.....	105
5.4.	Анализа Закона о рехабилитацији из 2011. године	108
5.4.1.	Врсте рехабилитације	109
5.4.2.	Подношење захтева	111
5.4.3.	Права рехабилитованих лица и чланова њихове породице	113
5.4.4.	Комисија за рехабилитационо обештећење	115
6.	Преглед упоредно-правних решења законског регулисања рехабилитације.....	116
6.1.	Поступак рехабилитације у Републици Хрватској	116
6.2.	Рехабилитација у Републици Словенији	118
6.3.	Рехабилитација у Црној Гори	119
7.	Денационализација- разлози и циљеви	120
7.1.	Правни разлози	120
7.2.	Морални разлози	122
7.3.	Економски разлози	124
7.4.	Политички разлози.....	126

8.	Денационализација и приватизација.....	129
9.	Денационализација у праву Републике Србије.....	134
9.1.	Уводна разматрања	134
9.2.	Модел денационализације	141
9.2.1.	Натурална реституција.....	142
9.2.2.	Новчано обештећење	144
9.2.3.	Државне обвезнице	145
9.2.4.	Виша сила.....	146
9.2.5.	Натурална реституција или обештећење?.....	147
9.3.	Субјекти денационализације	148
9.3.1.	Корисници денационализације– право на реституцију и ограничења.....	148
9.3.2.	Обвезник враћања и обештећења.....	151
9.4.	Денационализација- предмет и ограничења	152
9.4.1.	Изузеци од враћања у натуралном облику.....	154
9.4.2.	Враћање пољопривредног земљишта, шума и шумског земљишта.....	160
9.4.3.	Враћање стамбених и пословних објеката	161
9.5.	Правни положај закупаца и остали терети	163
9.6.	Утврђивање вредности предмета повраћаја.....	164
10.	Поступак за враћање и обештећење.....	166
10.1.	Агенција за реституцију	166
10.2.	Странке у поступку	172
10.3.	Правна средства	177
10.4.	Забрана отуђења и оптерећења подржављене имовине	178
11.	Принципи денационализације	180
12.	Примена- резултати и проблеми.....	182
Глава IV.....		184
Законска решења денационализације у бившим чланицама СФРЈ		185
1.	Реституција у Македонији	185
1.1.	Увод.....	185
1.2.	Предмет враћања.....	186
1.3.	Субјекти реституције	188
1.4.	Облик враћања.....	189

1.4.1.	Натурална реституција.....	190
1.4.2.	Новчана накнада	191
1.5.	Поступак денационализације	192
1.6.	Резултати и проблеми денационализације у Македонији	194
2.	Реституција у Републици Црној Гори.....	197
2.1.	Увод	197
2.2.	Субјекти у поступку повраћаја и обештећења	198
2.2.1.	Корисници повраћаја и обештећења	198
2.2.2.	Обвезници повраћаја, односно обештећења.....	200
2.3.	Модел реституције.....	200
2.3.1.	Натурална реституција.....	201
2.3.2.	Натурална супституција	202
2.3.3.	Обештећење у виду акција.....	202
2.3.4.	Обештећење	202
2.4.	Предмет повраћаја.....	203
2.5.	Утврђивање вредности одузете имовине.....	206
2.6.	Поступак повраћаја и обештећења	206
2.7.	Резултати и проблеми денационализације Црној Гори	208
3.	Реституција у Хрватској.....	211
3.1.	Увод	211
3.2.	Законске претпоставке за денационализацију	213
3.3.	Субјекти реституције	214
3.3.1.	Корисници реституције.....	214
3.3.2.	Обвезници накнаде.....	216
3.4.	Предмет накнаде	216
3.5.	Модел реституције.....	218
3.6.	Поступак за накнаду одузете имовине	220
3.7.	Резултати денационализације у Хрватској	221
4.	Денационализација у Босни и Херцеговини.....	222
5.	Денационализација у Словенији	225
5.1.	Уводна разматрања	225
5.2.	Предмет повраћаја.....	225

5.3. Модели денационализације	227
5.4. Корисници права	228
5.5. Обвезници повраћаја.....	230
5.6. Поступак денационализације	231
5.7. Резултати и проблеми денационализације у Словенији.....	233
Закључак	235
Литература	240

