

*Владимир Тодоровић,
адвокат, Београд*

Бивши власници и нови инвеститори

Закон о приватизацији донет је у Републици Србији половином 2001. године са циљем да опустошену и израубовану српску привреду уведе у процес својинске, организационе и структурне трансформације, чиме би Србија коначно и закаснило ушла у круг тзв. земаља у транзицији. Процес транзиције асоцира на пролаз кроз дугачки и сумрачни тунел у којем се дешавају предвидиве ствари, као што је капање воде са стропа, клизање или урушавање зида, али исто тако и неочекивана и необична догађања, као што је лутање у бескрајним лавиринтима или бесповратно сурвавање у провалију. Ипак, онај ко успешно изађе на светло, биће судио-ник новог доба у којем би требало бити мање сиромаштва и незакоња, а више знања и правде. Србија улази у транзицију са двоструким хендикепом: с једне стране, њена привреда је скоро потпуно уништена, домаће тржиште усахло а страногубљено, а с друге стране, страни капитал, који је тој привреди преко потребан, већ је у доброј мери ангажован и упослен у другим транзиционим земљама које су много раније отпочеле са отварањем и трансформацијом своје привреде.

Једина повољност овог транзиционог кашњења Србије налази се у могућности да она узме у обзир досадашња искуства других земаља које су већ прошле тај пут и да не понавља туђе грешке. Приватизација у другим земљама већ је формирала богату праксу која се тиче метода, динамике и циљева приватизације, њених слабости и досадашњих пропуста (спорост, корупција, нетранспарентност) као и незаобилазних питања која прате сваку приватизацију (стварање потребног правног амбијента, формирање тржишта, правна сигурност и политичка стабилност у држави, демократизација и др.).¹⁾

Питање реприватизације (реституције и обештећења) је једно од оних која редовно прате приватизацију у свим постсоцијалистичким земљама јер у многим од њих, кроз масовне конфискације, национализације и експропријације након Другог светског рата, приватно власништво је фактички и правно скоро укинато тако што га је преузела држава без обештећења дотадашњих власника. Све источноевропске земље су упоредо са приватизацијом отпочеле и са процесом повраћаја имовине бившим власницима тако што су донеле одговарајуће законе и пратеће прописе, основале посебне државне органе и фондове за ту намену и започеле процедуре по поднетим захтевима. Додуше, у тим државама, као што је случај и у бившим југословенским републикама²⁾, тај процес је веома спор и дуготрајан, али је ипак отпочео и трајаће годинама, са изузетком Немачке која је за решавање питања обештећења грађана у свом источном делу издвојила значајна средства (преко 18 милијарди марака) и највећи део поступака већ правноснажно окончала.

У социјалистичкој Југославији, након 1945. године, подржављење приватног власништва је извршено у три велика таласа: 1945. године - на основу прописа о аграрној реформи и колонизацији када је извршено одузимање земљишта, земљишних поседа и шумских добара, 1946-1948. године – када је извршена национализација приватних привредних предузећа и 1958. године – када је спроведена национализација приватних стамбених и пословних зграда, посебних делова зграда, станова и пословних просторија, као и грађевинског земљишта у приватној својини.

Категоризација приватне имовине која је подржављена говори да се ту ради о трајним и углавном непотрошним добрима као што су: пољопривредно и шумско земљиште, грађевинско земљиште, њиве, баште, виногради, воћњаци, утрине, шуме, куће, стамбене зграде и станови, пољопривредна добра, привредне и пословне зграде, пословне просторије, делови зграда, приватни комерцијални и индустријски подруми и магацини, виле, дворови и замкови, рудници, као и службености. Подржављена су такође и сва индустријска предузећа, сва кредитна и осигуравајућа друштва, банке, електричне централе, железничка постројења, локали, трговачке и занатске радње, хотели, пансиони, морски и речни бродови, тегљачи, рибарски бродови, путнички бродови, једрењаци, као и сва техничка пловна средства као што су багери, парни маљеви и сл., сви санаторијуми, болнице, јавна купатила, бање и лечилишта са лечилишним зградама и инсталацијама, апотеке, све штампарије, литографије и цинкографије, као и сви биоскопи. Одузете су и покретне ствари као што су: трактори, машине и крупне пољопривредне справе, уметничка

1. Видети: др. М. Драгашевић и др. Анђелко Лојпур, *Поуке приватизације – да ли, како и куда даље у процесу транзиције*, час. "Правни живот" бр.10/2001, стр. 209-224.
2. Законе о повраћају имовине и обештећењу бивших власника донеле су Словенија (1991), Хрватска (1996), Македонија (1998) и Република Српска (2000). текстови ових закона, као и немачког и чешког закона о обештећењу, могу се видети у књизи В.Тодоровића: "Денационализација између национализације и приватизације" у издању "Службеног листа СРЈ", Београд, 2001.

дела, новчани депозити у национализованим банкама, рударска права, акције, обвезнице и остале хартије од вредности, лиценце, дозволе за рад, капиталски удели, ауторска и патентна права, као и друга имовинска права.

У вези с тим широк је и круг бивших власника, односно њихових правних следбеника као потенцијалних титулара реституције и обештећења. Ту спадају: власници национализованих предузећа, банака, друштава, радњи и других приватноправних лица, задруге, колонисти и корисници аграрне реформе, цркве, манастири, верске установе и световне и верске задужбине, фондације, држављани Немачког Рајха и југословенски држављани немачке националности, земљорадници, породица Карађорђевић, стране државе³⁾ и њихова правна и физичка лица, бивши југословенски официри и подофицири који су отишли и остали у иностранству, грађани којима је конфискована или на други начин одузета имовина, добровољци из ратова 1912-1918, југословенски исељеници и други грађани који су прешли у страно држављанство.

Питање реституције ове подржављене имовине, односно обештећење пређашњих власника, у Србији није до данас решено и то је један значајан камен спотицања укупним реформама у земљи. То је проблем нерешеног власничког статуса одузете имовине, проблем непоштовања људских права, али у једну руку и политички проблем који има и своју (не) демократску визуру и међународне реперкусије.

Нерешено питање реституције одузете имовине и обештећења претходних приватних власника у директној је корелацији са спровођењем приватизације, посебно са њеним круцијалним сегментом – привлачењем и пословним ангажовањем страног и домаћег капитала у Србији, у функцији опоравка и јачања националне економије. Јер приватни капитал "памти" како је вршена његова немилосрдна ликвидација након Другог светског рата, како је актом државе *ex lege*, "преко ноћи" угледни предузетник постајао пауперизовани грађанин и како је тако успостављено стање остало непромењено преко 50 година. Једном изгубљено поверење у сфери својинских односа тешко се поново стиче, посебно кад је узурпатор држава и треба времена и много осмишљеног труда да се оно поново успостави.

Status quo у нерешавању својинског питања бивших власника указује и да у самој бази својинских односа постоји једна значајна нерашчишћена област која те односе ремети како изнутра (колизија "старог" и "новог" власништва и евидентна материјална штета због тога), тако и споља (недостатак одговарајуће правне регулативе и немогућност спровођења потпуне својинске трансформације).

3. Билатерални међународни споразуми о обештећењу добара, права и интереса страних држава погођених национализацијом у Југославији, закључени су са Аргентином, Белгијом, Чехословачком, Данском, Француском, Грчком, Холандијом, Италијом, Мађарском, Норвешком, Сједињеним Америчким Државама, Швајцарском, Шведском, Турском и Великом Британијом.

Страни капитал, који је, дакако, много моћнији а тиме и очекивано заступљенији у процесу транзиције од домаћег, посебно је осетљив на ово питање. Јер један од првих захтева који постављају страни инвеститори код пласирања свога капитала јесте обезбеђеност потребног тржишног миљеа, адекватна системска регулатива и правна сигурност. Бројна предузећа и фабрике, многе пословне и стамбене зграде и скоро свака парцела грађевинског земљишта у Србији, носе у себи хипотеку нерешеног "старог" власништва. Како страни улагач капитала да зна шта је под паском потенцијално спорног и да постоји треће лице које, сасвим оправдано, рефлектује на исту имовину у коју он улаже свој капитал? Да ли је уопште могуће да потенцијални инвеститор код постојеће непотпуне или чак недостајуће земљишнокрњижне евиденције провери бонитет и веритет права власништва које на њега преноси држава или неко правно лице? Је ли коректно да држава која је без накнаде присвојила туђу имовину сада исту продаје трећем лицу не обавештавајући га о пореклу свога власништва и чињеници да није претходно рашчистила своје односе са бившим власником. Треба ли претходни власници да буду упознати са свим актима којима држава сада врши располагање некретнинама и другом имовином коју им је некада одузела и да ли им стоје на располагању било каква правна средства да такво располагање спрече или бар одложе?

Одговор на ова питања био би једноставан, чак излишан, да је у Србији донет закон о реприватизацији (реституцији или денационализацији).⁴⁾ Како то није случај, држава "тамног образа" излази пред стране инвеститоре са свесним ризиком да их увуче у правно несигуран посао у коме им се као нежељени, али могући партнери једног дана могу појавити бивши власници.

О овим питањима морало је да се мисли већ приликом израде Закона о приватизацији. Творци тога закона су се оглушили о сва упозорења да је приватизација тешко спроводива без реприватизације, да су то комплементарни процеси у поступку транзиције, да реприватизација треба да претходи приватизацији или, барем, да се одвија истовремено с њом, те да је лакше, једноставније и јефтиније да се питање реприватизације не одлаже за после. Закон о приватизацији је донет са образложењем да се ради о системском питању од великог значаја које не може чекати, да приватизација не обухвата сву одузету приватну имовину већ само предузећа и фабрике, те да је број бивших власника које ће погодити тај закон веома мали.

4. Израз **реприватизација** (енгл. reprivatization, нем. Reprivatisierung, франц. reprivatisation) је појам оживљен у постсоцијалистичком периоду, и означава поновну приватизацију имовинских добара која су некада била у режиму приватне својине. **Реституција** (енгл. restitution, нем. Restitution, франц. restitution), као класични правни институт, означава успоставу ранијег стања у имовини неког лица, онаквог какво је било пре неког штетног догађаја. **Денационализацијом** (енгл. denationalization, нем. Entnationalisierung, франц. dénationalisation) се означава процес враћања приватним власницима имовине која им је одузета на основу прописа о аграрној реформи и колонизацији, конфискацији и секвестрацији, национализацији и делом експропријацији. У истом значењу користе се и термини "реприватизација" и "реституција".

У члану 15. закон прави спону са будућим законом о повраћају имовине бившим власницима тако што предвиђа да ће за национализовану имовину (коју тек треба да дефинише овај закон), која буде обухваћена приватизацијом, бившим власницима бити надокнађена њена новчана вредност из средстава буџета Републике Србије формираних одвајањем и уплатом 5% од сваке продаје капитала. Закон о приватизацији, дакле, овде искључује натуралну реституцију и обећава исплату новчане накнаде за предузећа и другу имовину коју треба да тек одреди још увек недонесени закон о реституцији и обештећењу. Тиме овај закон, практично, стипулише неспроводиву одредбу и још једанпут потврђује да се приватизација национализоване имовине, ма колико био добар Закон о приватизацији, не може вршити без Закона о реституцији и обештећењу (реприватизацији). То се потврдило и у пракси крајем 2001. године када је Влада Србије одустала од расписане аукције за продају шест хотела у Београду, за које је било заинтересовано више страних инвеститора, након што је дошла до сазнања (!) да су ти хотели подржављени путем национализације и да потомци бивших власника полажу својинска права на исте. Сукцесори бивших власника запретили су тужбама и привременим мерама забране промета (за што има правних разлога) јер су закључили, прво, да је искључена могућност да своју имовину добију натраг у натуралном облику и друго, да је исплата обештећења несигурна и неуверљива с обзиром да се, код оваквог спорог темпа приватизације у земљи, "пуњење" фонда за обештећење са по 5% од сваке продаје капитала, може одужити унедоглед.

Ово све заједно говори да у земљи која није уредила права бивших власника, односно спровела денационализацију, степен ризика за инвестициони капитал је веома висок. Горњи пример, пак, илуструје и несређено стање на пољу евиденције национализоване имовине чије квантитативне и квалитативне податке нико до сада није сабрао и обрадио тако да и држава, која је пре свих била дужна да устроји такву евиденцију, о том питању насумице закључује или сазнаје с доцњом, тек кад бивши власници организују протесте или поднесу тужбе суду.

Због тога, али и из бројних других разлога, Југославија се котира као земља, донедавно изразито високог али и сада великог, ризика за улагање капитала. Инвестициони капитал, између осталог, захтева максималну заштиту и правну сигурност, а тај услов није испуњен у држави која није уредила власничке односе тако да из самог њиховог језгра отклони нејасноће и колизију око субјективитета и легитимитета власника. Власнички дуалитет, посебно на накретнинама, подразумева да је на тим некретнинама држава легални власник који своје право, да одузме туђу имовину без накнаде, заснива на тренутним и идеолошки обојеним прописима које је сам донео, али исто тако да "у сенци" стоји и легитимни власник који своје право извлачи из канона о апсолутности и недодирљивости приватног власништва и из универзалног човековог права на својину и имовински дигнитет. То двојство не може да разреши улагач капитала, било домаћи било страни, већ једино држава, која га је и створила и то обавезно пре него што имовину која је њиме оптерећена, изнесе на тржиште у процесу приватизације.

Закон о реституцији и обештећењу ће бити донесен у Србији, али се не зна када и то пре свега зато што нема искрене политичке воље да се то питање реши. С једне стране, таква невољност или бојазан на страни власти може се и разумети, јер слаба српска привреда и преоптерећени буџет заснован на страним донацијама и зајмовима не би могли да издрже терет реституције имовине и обештећења бивших власника. Говори се и да у земљи која има безброј проблема и потреба и становништво са најплићим џепом у Европи, не би било умесно а ни могућно да се огромна средства ангажују за решавање питања бивших власника, које педесет година нико није решавао и које тангира не више од једне петине становништва. С друге стране, пак, приватизација која је прокламована као један од најважнијих циљева економске политике земље, стално ће се сударати, а то је пракса већ показала, са нерешеним питањем бивших власника, што ће такође државу коштати у виду пропалих аукција и тендера, неодлучности инвеститора и ерозије кредибилитета.

На изради закона о повраћају имовине и обештећењу ангажована је посебна радна група експерата образована при Министарству правде Републике Србије. Нацрт закона, који у 64 члана садржи материјалноправне и процесноправне одредбе, сачињен је у јуну 2001. године, али је мировао све до фебруара 2002. године када је поново активирана радна група при истом државном органу са задатком да рад финализира у наредних неколико месеци.

Нацртом се генерално уређује питање повраћаја имовине која је подржављена одузимањем од бивших власника – физичких и правних лица применом прописа о аграрној реформи, конфискацији, секвестрацији, национализацији и експропријацији. У нацрту су набројана 32 прописа на основу којих је одузимана приватна имовина, али је предвиђено да право на повраћај, односно обештећење имају и она физичка лица којима је пресудом, одлуком или другим актом државног органа или радњама појединаца приликом извршавања овлашћења државног органа, била одузета имовина без правног основа, или злоупотребом права или политичке моћи. Предмет враћања су непокретна добра⁵⁾, покретна добра и материјална права бивших власника, у натуралном облику, а ако то није могуће – у виду новчаног обештећења (тржишне накнаде). Носиоци права из тог закона била би, пре свега, физичка лица – југословенски грађани, а страни држављани само онда када је реципроцитет обезбеђен међународним уговором закљученим између СР

5. Кад је реч о реституцији некретнина неопходно је, пре доношења оваквог закона, створити правносистемске услове да његова решења могу бити примењива, односно да не буду у колизији са постојећим, још увек неизмењеним иако превазиђеним прописима. Тако да би се реализовао повраћај грађевинског земљишта нужно је извршити измене у члану 60. ст. 1,3. и 6. Устава Србије који не укључује могућност да то земљиште буде у приватној својини. У истом циљу ревидирати члан 3. став 1. Закона о основама својинскоправних односа, коренито претрести Закон о грађевинском земљишту (брисати одредбе: у члану 4. став 3, у члану 7. став 2, у члану 18. став 1, члан 19, у члану 26. став 3, у члану 33. став 1), као и друге законе: Закон о експропријацији, Закон о шумама, Закон о културним добрима и др.

Југославије и државе чији су они држављани. Захтев за реституцију, односно обештећење подноси се у року од 18 месеци од дана ступања на снагу закона. Као надлежни органи који решавају по захтевима предвиђени су општински органи управе надлежни за имовинскоправне послове, који имају овлашћење да приме захтев, брину о комплетирању документације и у том смислу спроводе утврђујући поступак, као и посебно образована Дирекција за реституцију и обештећење образована при Министарству правде Републике Србије, која доноси решење о повраћају имовине, односно обештећењу. Против одлуке дирекције није дозвољена жалба, али се може водити управни спор. О захтевима за повраћај имовине одузете без икаквог правног основа, или злоупотребом права или политичке моћи, одлучује општински суд уз примену свих института парничног поступка и уз допуштеност ревизије против одлуке донете у другом степену.

Шта предузети у садашњој ситуацији, док још није решено шта ће бити са реституцијом и обештећењем, тако да се, с једне стране, не би отежала или чак зауставила приватизација, с друге стране, да се заштити интерес бивших власника и с треће стране, да се обезбеди потребна правна сигурност страном и домаћем инвестиционом капиталу?

Треба, пре свега, стварати предуслове за спровођење будуће реституције имовине, односно за обештећење бивших власника, како на легислативном плану, тако и у економско-финансијској сфери и на подручју организације и рада државе.

Док се не реши питање обештећења бивших власника треба обуставити свако располагање имовином коју је држава стекла на основу аграрне реформе, национализације, конфискације и другим мерама подржављења и забранити њено оптерећење. То питање треба уредити законом темпоралног карактера, који би престао да важи након доношења Закона о реституцији и обештећењу. Доношење овакве законске забране није само у интересу бивших власника већ је и у интересу потенцијалних купаца такве имовине у поступку приватизације.⁶⁾

Приватна својина је и даље само формалноправно изједначена са државном и тзв. друштвеном својином и недостаје јој пуна и стварна правна заштита. Још увек у опхођењу државе, полиције и правосуђа према приватној имовини звони ехо ста-

6. У Црној Гори, у којој питање реституције такође још није решено, у децембру 2000. године донет је "Закон о привременој забрани располагања бившом друштвеном имовином која је као друштвена постала одузимањем законом, другим прописима и противправним радњама" ("Службени лист РЦГ", бр.55/2000). Тим законом забрањен је промет непокретности и права на друштвеној имовини која је то постала одузимањем - по основу аграрне реформе, конфискације, секвестрације, национализације и експропријације- од приватних власника, а која није државна имовина Републике Црне Горе, већ се налази у поседу других правних или физичких лица. Закон забрањује отуђење, закуп, хипотекарно оптерећење, залог, поклон или предузимање било које правне радње, теретног или бестеретног правног посла, са овом имовином. У међувремену, док се не донесе закон о повраћају имовине, овај закон даје право бившим власницима, односно њиховим правним следбеницима, да могу пред судовима и другим државним органима предузимати мере за заштиту те имовине од садашњих поседника уколико ови не поступају с њом са пажњом доброг домаћина, односно привредника.

рог социјалистичког система који је приватно схватао као "прљаво, отуђено и страно", а државно и друштвено као "чисто, наше и домаће". Сада је дошло време са поруком да је приватна имовина основа човекове личне сигурности и имовинске слободе, да је атак на њу исто што и насртај на државну имовину, па и више од тога, те да јој стога треба пружити врхунску уставну, законску, полицијску и судску заштиту. То је системско питање које треба задобити потребну уставну и законску потпору.

Градско грађевинско земљиште треба поново вратити у грађанскоправни промет и у том циљу треба извршити уставне и законске промене, Тренутно, по Уставу Србије (члан 60) градско грађевинско земљиште је изван промета због чега је пред Савезним уставним судом инициран поступак за оцену уставности те одредбе републичког устава пошто је она у очигледној колизији са чланом 73. став 4. Устава СРЈ који предвиђа да градско грађевинско земљиште може бити у приватној својини. Приватизација градског грађевинског земљишта омогућиће поновно оживљавање института хипотеке која је годинама била потиснута и заостављена, иако је једно од најсигурнијих и у земљама тржишне привреде на некретнинама најчешћих, средстава обезбеђења новчаних зајмова и кредита.

Процесно законодавство, а пре свега парнични и извршни поступак, треба сваком облику власништва да омогуће ефикасну и неприкосновену заштиту, што сада није случај. У том смислу предстоји новелирање процесног законодавства ради прилагођавања савременим условима свих оних института који дозвољавају дуге и неекономичне судске процедуре. С тим у вези и процедуру регистрације предузећа треба унифицирати и поједноставити у материјалном смислу (изоставити бројне потврде, овере и друге формалности), у формалном смислу (обрасци за упис морају бити што једноставнији и сумарнији), као и у техничком смислу (треба прописати образце који могу да се компјутерски попуњавају), а исто тако законом треба наложити регистарском суду да у одређеном кратком року донесе решење о регистрацији;

Нужно је да се убрза рад на законској регулативи реституције приватне имовине и обештећења бивших власника, и то не само доношењем одговарајућег закона већ и неопходних спроведбених прописа. Истовремено, нужно је приступити сабирању података и евиденцији имовине која је подржављена у Србији после Другог светског рата јер је то преуслов да се сагледа квантитативни и финансијски (трошковни) аспект будуће реституције. С тим у вези, било би корисно већ сада при републичкој влади образовати посебни државни орган који би у свом делокругу имао решавање питања реституције и обештећења.

Приватизацију треба учинити изнутра транспарентнијом тако што би се, посебно када су некретнине у питању, јасно обелоданила правна генеза њиховог власништва, односно правно следбеништво две-три генерације власника уназад тако да би свако ко се нађе у позицији купца имао релевантне и тачне информације о предмету купопродаје и правној сигурности свог будућег власништва.

Дакле, питање реституције имовине и обештећења бивших власника је саставни и неодвојиви део процеса приватизације и један од преуслова да се будућим купцима предузећа и њихове имовине која се нуди у поступку приватизације, обезбеди неопходна материјална и правна сигурност. Зато се не може очекивати већи доток капитала, посебно страног, у привреду док то питање не буде решено на задовољавајући начин као што је то случај и са другим земљама у транзицији.