Ана Јовићевић Поповић
дипл. правник, Београд

Денационализација као императив

Резиме

У чланку се излаже појам приватизације, а потом се наводи неопходност денационализације као саставног дела приватизације. Наведене су четири државноправне мере којима је држава одузимала имовину од бивших власника. Писац наводи упоредноправни преглед реституцијског законодавства, а потом износи легислативну ситуацију у Србији, указујући на неопходност доношења Закона о денационализацији.

Кључне речи:приватизација, денационализација, имовина.

Приватизација и денационализација

Приватизација је у Србији започела још 1989. године што је много пре него у државама нашег окружења које су имале слично друштвено-политичко уређење.

При томе приватизација би се најлакше могла дефинисати као процес у коме држава претвара у приватну својину средства у друштвеној својини. Приватизација је у нашем друштву стекла легитимитет. Донети су бројни прописи којима се она регулише. Међутим, и поред тога она се не спроводи, или макар не оним темпом који се у почетку очекивао. Разлоге за то можемо тражити у бројним факторима, као што су: распад Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, рат који је избио на територији бивше државе, сеобе, људске жртве, избеглице. Један од фактора који се често наводи је и то што није спроведена денационализација.

Денационализацију бисмо могли дефинисати као процес у коме држава враћа бившим власницима имовину коју им је у ери национализације одузела. Треба поставити питање да ли је морално да држава добра која је одузела од једних и користила их бесплатно више од пола века, сада у процесу приватизације, продаје (уступа) другима.

Природан и логичан след ствари као и упоредно законодавство говоре да у оквиру процеса приватизације најпре треба спровести денационализацију тако што би се из државно-друштвеног сектора издвојила имовина која је одузета од бивших власника, против њихове воље и то путем четири државноправне мере.

1. Конфискација

Конфискација је кривичноправна санкција којом се одузима приватна својина без накнаде. Са конфискацијом је започето још за време рата, а интензивирано је после рата. Први савезни Закон о конфискацији имовине и извршењу конфискације донет је 9. јуна 1945. године, а измене и допуне 27. јула 1946. године.[1)] То је био инструмент којим је комунистичка власт дошла до огромне имовине помоћу монтираних судских процеса, проглашавајући власнике државним непријатељима, издајницима, а не ретко људи су губили главе и читаве породице биле проскрибоване и потпуно грађански обесправљене. То је био ударац грађанском друштву. Такође, сељацима је имовина ригорозно конфискована у случајевима неиспуњења обавезе о откупу пољопривредних производа. Због неизвршења откупа у Војводини је у затвор послато 8.821 лице, а у Србији без Космета 10.082 лица.[2)]

2. Секвестрација

Секвестрација спада у мере обезбеђења, која се састоји у привременом одузимању права управљања над имовином од стране власника, док им не буде изречена казна конфискације имовине. На овај начин су државни органи преузели управу над индустријским постројењима, рудницима и трговином на велико. Основ за ову меру обезбеђења је била одлука АВНОЈ-а од 21. новембра 1944. године.

3. Национализација

Национализација је општа мера принудног превођења приватне својине у државну уз накнаду. Законом о национализацији приватних привредних предузећа од 5. децембра 1946. године национализована су и прешла у државну својину сва приватна предузећа у 42 гране привреде (рударство, банкарство, саобраћај, осигурање, транспорт, туризам…). Национализација је обухватала сву покретну и непокретну имовину, као и сва имовинска права која су припадала предузећу, као што су патенти, лиценце, жигови, службености. Приватна предузећа која нису нацио-

1. Ђурђе Нинковић: Денационализација и својинска заштита, Прани живот бр.10, 2002., стр. 219
2. Б. Петронијевић: Историја Југославије 1918-1988., Нолит, Београд, стр. 116

нализована 1946. године, национализована су на основу Закона о национализацији приватних предузећа од 28. априла 1948. године. Том приликом у државну својину је прешло 3.100 предузећа, на пример, 65 електричних централа, 10 рудника, 220 циглана, 100 пилана, 200 штампарија, 30 болница и санаторијума, 500 хотела, 15 летовалишта, итд. На овај начин је завршена национализација у привреди. Наравно, накнада никад није исплаћена и била је потпуно обесмислена.

После приватних предузећа на ред за национализацију су дошле зграде, пословни простор и грађевинско земљиште, и то на основу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта од 28. децембра 1958. године. Ступањем на снагу овог закона национализоване су најамне стамбене зграде, пословне зграде, као и сва грађевинска земљишта, било да су била изграђена или не.

На основу Закона о аграрној реформи и колонизацији од 23. јула 1945. и Закона о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине из 1953. године у државну својину су прешла пољопривредна добра преко 30 ha, и шумска добра преко 4 ha, земљишни поседи црквава, манастира, верских установа и свих врста задужбина. Земља је одузимана са свим зградама и постројењима, живим и неживим инвентаром, и то без икакве накнаде власницима.

4. Експропријација

Експропријација је појединачна мера принудног одузимања приватне својине у општем интересу уз исплату накнаде. Вршена је на основу Закона о експропријацији из 1947. године. "Општи интерес" је, наравно, најшире могуће тумачен, тако да је, малтене, свака непокретност могла да се подведе под овај закон. Што се тиче накнаде, она је исплаћивана бившим власницима у виду државних обвезница, које нису имале никакву стварну вредност. Сама имовина је процењивана знатно испод стварне вредности.

Последице ових мера биле су гушење приватне својине, као једног од основних, природних, неотуђивих људских права. Дошло је до потпуног разарања српске средње класе. Лица којима је одузета имовина, не само да су остала без иметка, већ су била изложена ћудима тоталитарног режима. Последице одузимања имовине и друштвеног изопштења није трпео само бивши власник, већ и њему блиски сродници. Све ово је резултирало стварањем државе са друштвеном својином, као основним обликом својине. Створен је огроман државни апарат са неефикасном, неконкурентном привредом, као и једнопартијски систем у коме су била ограничена и угрожена људска права.

Упоредноправни преглед реституцијског законодавства

Државе уз нашег окружења су већ донеле законе којима се регулише денационализација и налазе се у процесу примене закона.

Словенија је прва држава из нашег окружења која је законски регулисала питање денационализације.[3)] Закон о денационализацији је ступио на снагу 7. децембра 1991. године.

У Хрватској је питање повраћаја имовине и обештећења регулисано Законом о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине. Закон је донет 11. октобра 1996. а ступио је на снагу 1. јануара 1997. године.

Македонија је Закон о денационализацији донела 2. априла 1998. а ступио је на снагу 7. маја 1998. године.

Република Српска је донела Закон о враћању одузете имовине и обештећења 4. маја 2000. године.

Црна Гора је 2. јула 2002. године донела Закон о праведној реституцији који је ступио на снагу 16. јула 2002. године.

Обвезници реституције

Највећи обвезник реституције је држава што је и логично јер је управо она одузимала приватну имовину физичких и правних домаћих и страних држављана. Поред државе обвезници реституције су и предузећа и физичка лица. Закони о денационализацији редом штите права трећих савесних лица тако да се денационализацијом њихов правни положај не мења, осим црногорског закона који обавезује сва физичка лица да предају корисницима реституције некретнине и друге ствари које су имали у поседу. Физичка лица која се налазе у национализованим становима и зградама морала би те станове и зграде да врате ранијим власницима, с тим што би имали право да од државе траже обештећење.

Корисници реституције

Корисници реституције су бивши власници којима је мерама државне принуде одузета имовина, односно њихови правни следбеници.

Словеначки закон предвиђа да право на реституцију имају сва физичка лица која су у време одузимања имала југословенско држављанство, с тим што је право на реституцију ускраћено члановима породице Карађорђевић.

Хрватски закон је најпре предвидео да право на реституцију имају само хрватски држављани, искључујући право страних држављана. Међутим, под притиском ЕУ Хрватска је 2002. године изменила Закон, тако да сада право на реституцију имају сва лица којима је имовина одузета, без обзира на њихово садашње држављанство.

Црногорски закон не условљава право на реституцију држављанством бившег власника.

3. Владимир Тодоровић: Осврт на реституцијско законодавство бивших југословенских република, Правни живот бр.10, 2002.

Предмет реституције

Предмет реституције је непокретна имовина а у неким случајевима и покретна имовина ако се ради о стварима од велике вредности – културна, историјска, уметничка добра. Црногорски закон, на пример, даје најширу дефиницију имовине, таксативно набрајајући шта може бити предмет реституције. Он такође предвиђа која имовина не може бити предмет повраћаја у натури, чиме није искључено право ранијег власника да буде обештећен у новцу или на неки други начин. Предмет реституције у натури није:

- Имовина која не може бити у приватној својини по Уставу Црне Горе
- Уништена, нестала или до те мере оштећена имовина за коју би трошкови повраћаја у пређашње стање били већи од њене вредности
- Имовина која служи за обављање делатности државних органа
- Имовина која служи за обављање делатности из области здравства, васпитања и образовања, културе и науке и других јавних служби, док те службе не уђу у процес приватизације
- Имовина која је саставни део функционално и фактички неодвојивих мрежа (енергетика, телекомуникације, итд.)
- Градско грађевинско земљиште које је у складу са законом приведено намени

Облик реституције

Предвиђена су два основна облика повраћаја имовине – у натури и новчано обештећење. Постоји и трећи облик који представља комбинацију два основна облика реституције. Сви закони као приоритетан облик наводе повраћај у натури кад год је то могуће. Тек када није могуће применити натуралан облик повраћаја примењује се новчано обештећење узимајући у обзир праву, тржишну вредност одузетог добра у тренутку одузимања. Тржишна накнада се углавном састоји у виду акција, обвезница, хартија од вредности или у новцу.

Поступак и рокови

Сви наведени закони предвиђају управни поступак за решавање захтева за реституцију. Пошто је поступак реституције сам по себи компликован, многе државе су установиле и посебне органе, или агенције које би се бавиле овим питањем. Црногорски закон предвиђа образовање посебних првостепених Комисија за реституцију, а у другом степену надлежност поверавају републичким органима – Републичкој комисији за реституцију. Хрватска у првом степену установљава надлежност имовинско-правних служби у жупанијским органима управе, а против решења тих органа може се изјавити жалба Министарству правосуђа Хрватске. У Словенији захтеве за денационализацију у првом степену решавају општински органи управе, у чију надлежност спада одређена област, а у другом степену истоимени органи на републичком нивоу. Што се тиче рокова, они су различити од закона до

закона. Хрватски и словеначки закони предвиђају рок од 20 година, док македонски закон предвиђа рок од 30 година.

Србија

Србија је једина земља из нашег окружења која није донела Закон о денационализацији. Додуше, у Скупштину Србије су стигли предлози Закона о денационализацији, како неких странака (Демократске странке Србије, Демохришћанске странке Србије, итд.), тако и групе грађана, која је предлог упутила као народну иницијативу. Сви ови предлози се залажу за натурално враћање имовине, кад год је то физички могуће, а ако није онда предвиђају новчану накнаду и то према тржишној вредности имовине у време њеног одузимања. Скупштина Војводине је, такође, донела предлог Закона о денационализацији. Овај предлог је узео у обзир искуства других земаља: Мађарске, Словеније, Чешке и, што је важно, прављен је у сарадњи са власницима национализоване имовине.

Доношењу Закона о денационализацији би морало да претходи доношење Уредбе о привременом обустављању промета непокретности које су прешле у државну и друштвену својину одузимањем по основу конфискације, секвестрације, национализације, аграрне реформе и експропријације. То би спречило даље отуђивање одузете имовине и компликовање и онако компликоване ситуације.

Уместо тога Влада Републике Србије је донела Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине ("Службени гласник Републике Србије", бр.45/05), који је ступио на снагу 8. јуна 2005. године. Овај закон предвиђа да бивши власници, њихови наследници или правни следбеници којима је имовина одузета без накнаде тржишне вредности или правичне накнаде, применом прописа о национализацији, аграрној реформи, конфискацији, секвестрацији, експропријацији и других прописа донетих и примењених после 9. марта 1945. године, имају законски рок да до 30. јуна 2006. године поднесу пријаву одузете имовине. Овим Законом је предвиђено да пријаву не могу поднети ранији власници, њихови наследници или правни следбеници којима је законом или међународним уговором утврђено право на накнаду за одузету имовину на терет иностране државе. По овом Закону пријава се подноси Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије. Подношење пријаве одузете имовине до 30. јуна 2006., године представља само услов да се поднесе захтев за остваривање права на повраћај одузете имовине и обештећење. Ко не поднесе пријаву у предвиђеном року губи право на подношење таквог захтева.

Поред бивших власника и страни инвеститори имају интерес да се донесе Закон о денационализацији. Наиме, средином 2002. године четрнаест тада водећих страних инвеститора у Србији формирали су уз помоћ OECD-a, Савет иностраних инвеститора чији је циљ "да заједно са Владиним организацијама доприносе унапређењу инвестиционе климе за домаће и стране компаније на тржишту кроз отворен, неформалан дијалог између различитих интересних група. Савет данас броји осамдесетак предузећа и редовно издаје такозвану Белу књигу, са циљем да се укаже на најбоља решења за превазилажење проблема. У том смислу, најновија

Бела књига наводи које законе треба донети и, између осталих, наведен је и Закон о денационализацији.

Ana Jovićević Popović
Lawyer at the Faculty of Law, University of Belgrade

DENATIONALIZATION AS IMPERATIV

Summary

The ending of denationalization is one of the most important conditions for successful completion of a privatization process. All neighboring countries of Serbia have already passed denationalization laws. Passing and putting a denationalization law into effect is one of the key requirements of join to a EU.

***Key words**: Privatization, Denationalization, Property*