

Др Ненад Бурђевић

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

УДК: 338.246.025.88 [2-735:347.23(497.06) (094.5.-72)]

Примљено: 12.01.2011.

Стручно излагање на конференцији (позвано предавање)

**НАЦРТ ЗАКОНА О ПОВРАЋАЈУ ОДУЗЕТИХ НЕПОКРЕТНИХ СТВАРИ
ЦРКВАМА И ВЕРСКИМ ЗАЈЕДНИЦАМА – РЕСТИТУЦИЈА ИЛИ
ПОТПУНО ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНЕ
ЦРКАВА И ВЕРСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У ЦРНОЈ ГОРИ**

Државе настале на подручју бивше СФРЈ, осим Србије и Федерације Босне и Херцеговине, донеле су своје оштрије законе о денационализацији. Само је Србија, уз то, донела и посебан Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама. С обзиром да је Црна Гора једна од последњих земаља која је оставила отвореним питање реституције одузетих конфесионалне имовине, аутор у раду анализира питање да ли су решења из припремљеног Нацрта о повраћају одузетих непокретних ствари црквама и верским заједницама из марта месеца 2010. године „на крају“ позитивних искустава других земаља или следе лоше примере уредне законодавне праксе, а посебно да ли је припремљени Нацрт у потпуности у складу са правним системом Црне Горе, односно оштријим прописима који регулишу заштити и реституцију имовине. Из чењенице да је црногорски законодавац у Закону о повраћају одузетих имовинских права и обештећења прописао да ће се услови, начин и постигак повраћаја одузетих имовинских права верским заједницама уредити посебним законом логично се могло закључити да је процена црногорског законодавца била да тај закон није на одговарајући начин регулисао питање реституције конфесионалне имовине те да ће се посебним законом на адекватнији начин саградити и регулисати целокупна проблематика повраћаја имовинских права цркава и верских заједница одузетих након Другог светског рата. Логично је, ипак, било

за очекивања да ња решења неће бити нејовољнија од оштрије режима денационализације, њојову што није у упоредном праву није учињено (већ управо обрнуто). Аутор у раду износи закључак да ће цркве и верске заједнице више изгубити него добити тиме што денационализација није регулисана јединственим законом, уколико се предложени Нацрт прелазачи у коначан законски текст. То би, према становишту аутора, пре представљало коначно одузимање раније одузетих имовинских права цркава и верских заједница него што њу ка реституцији и ошклањању нејравди.

Кључне речи: реституција, својина, цркве и верске заједнице, денационализација, Црна Гора, нацрт закона

Нацрт Закона о повраћају одузетих непокретних ствари црквама и вјерским заједницама из марта месеца 2010. године.¹ представља законски пројекат који отвара неколико, по нашем мишљењу, „спорних“ питања: 1) да ли је у потпуности у складу са правним системом Црне Горе, односно општијим прописима који регулишу заштиту и реституцију имовине (Устав, Закон о својинско-правним односима, Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу); 2) да ли је у складу са упоредно-правним искуствима; 3) да ли из садржине Нацрта закона произилази да је било оправдано одређење законодавца да се враћање конфесионалне имовине уреди у посебном закону, односно да ли су цркве и верске заједнице више изгубиле него добиле тиме што денационализација није регулисана јединственим омнибус законом

1. Заштита и реституција имовине у правном систему Црне Горе.

Према чл. 19. Устава Црне Горе, свако има право на једнаку заштиту својих права и слобода. У та права спада и право својине, зајамчено чл. 58. ст. 1. Устава. Оно припада сваком, с тим да страно лице може бити субјект права својине у складу са законом (чл. 61. Устава). Под правом својине, у смислу наведеног уставног одређења не схвата се право које је ограничено на

¹ Излагање и рад са Округлог стола „Реституција одузете имовине цркава и вјерских заједница у Црној Гори“, одржаног 17. априла 2010. године у организацији Епископског савјета Православне цркве у Црној Гори.

поседовање, коришћење и располагање физичким предметима, јер и друга права и интереси могу бити предмет права својине.²

Права својине нико не може бити лишен или ограничен, осим када то захтијева јавни интерес, уз правичну накнаду, како то прописује чл. 58. ст. 2. Устава. Таквим уставним одређењем, прописана је могућност изузетног лишења или ограничења права својине и то у случају експропријације, као мера економске или друштвене политике, с тим да се питање утврђивања јавног интереса и критеријума за одређење правичне накнаде треба да регулише законом.³ У правној литератури Црне Горе изнето је и становиште да, иако Устав не помиње да држава може у неким случајевима коришћење имовине условити неким општим интересом или ограничити право својине да би се обезбедила наплата пореза или других дажбина, или неко лишити права својине да би се извршила наплата правноснажно утврђеног потраживања поверилаца, из уставних начела о обавези поштовања права и слобода других и обавези да је свако дужан да се придржава Устава и закона, произилази да Устав посредно подразумева и могућност оваквих ограничења права својине и препушта законима да их ближе дефинише.⁴

Уставом Црне Горе прописано је и да су природна богатства и добра у општој употреби у државној својини (чл. 58. ст. 3).

Само право својине, њен начин стицања, преноса, заштите и престанка, ближе је регулисан **Законом о својинско правним односима** Црне Горе.⁵ Субјекти права својине су како физичка тако и правна лице (чл. 2), а објекти прва својине су појединачно одређене покретне и непокретне ствари (чл. 3). Својина се дефинише као најпотпунија власт на ствари. Власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже у границама одређеним законом, а свако је дужан да се уздржи од повреде права својине другог лица (чл. 6). Држава може бити ималац права својине као друга правна и физичка лица (доминиум), али одређеним предметима својине (природна богатства, добра у општој употреби, средства државних органа, културна добра) држава, односно државни органи и

² Мираш Радовић, Основни појмови и принципи у оквиру уставног система и људских права, Приручник за полагање стручног испита, Влада Црне Горе, Подгорице, 2008, стр. 50.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Sl. list Crne Gore, br. 19/2009.

организације управљају и располажу у складу са законом (империум) (чл. 7. ст. 1. и 2). Право својине се може ограничити у складу са законом, али нико не може бити лишен права својине, осим кад то захтева јавни интерес утврђен законом или на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од правичне (чл. 10. ст. 1. и 2).

Према члану 19. Нацрта о повраћају одузетих непокретних ствари црквама и вјерским заједницама, на решавање питања која су предмет тог закона сходно ће се примењивати одредбе закона којима се уређују својинско-правни односи, државна имовина, облигациони односи и други закони, ако нису у супротности са самим Законом о повраћају одузетих непокретних ствари црквама и вјерским заједницама.

Црну Гору обавезује и чл. 1. **Протокола бр. 1 уз Европску конвенцију о људским правима**⁶:

“Свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.”

Члан 1. Протокола бр. 1, с једне стране, гарантује право на имовину свим физичким и правним лицима, а, с друге стране, штити физичка и правна лица од произвољног мешања државе у њихову имовину. Концепт „имовине“ има аутономно значење које је независно од формалне класификације у домаћем праву. У пракси Европског суда за људска права, концепт „имовине“ се врло широко тумачи, на начин да не обухвата само право својине, већ и цео низ права везаних за новац, као што су права која произилазе из акција, патената, накнада

⁶ Према чл. 9. Устава Црне Горе: “Потврђени и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни су дио унутрашњег правног поретка, имају примат над домаћим законодавством и непосредно се примјењују када односе уређују друкчије од унутрашњег законодавства.”

коју одреди арбитража, установљено право на пензију, право на ренту, па чак и права која проистичу из пословања.⁷

Члан 1. Протокола бр. 1 садржи три различита правила, која су дефинисана на следећи начин (случај Спорронг и Лоеннротх против Шведске): „... Прво правило, које је опште природе, изражава принцип мирног уживања имовине, садржано је у првој реченици првог става. Друго правило покрива одузимање имовине и подвргавање имовине одређеним условима, што се јавља у другој реченици ситог става. Треће правило признаје да државе имају право, између осталог, да контролишу коришћење имовине у складу са општим интересом, путем спровођења закона које сматрају неопходним за ову сврху, што је садржано у другом ставу.“. Када разматра да ли је дошло до кршења члана 1 Протокола бр. 1, Суд ће прво испитати да ли постоји имовинско право које спада у оквир ове одредбе, затим ће размотрити да ли је дошло до мешања у имовину, и, коначно, испитаће природу тог мешања. Суштина одузимања имовине је гашење законитих права власника, међутим, у пракси, Европски суд за људска права не узима у обзир само да ли је било формалне експропријације или преноса власништва, већ истражује и околности конкретног случаја како би оценио да ли је дошло до де факто експропријације⁸

Право на заштиту имовине није апсолутно. Оно подлеже ограничењима која су јасно прописана у члану 1. Протокола бр. 1. Мешање у право на мирно уживање имовине дозвољено је само ако је: прописано законом; у јавном интересу; и неопходно у демократском друштву. Оно, пре свега, мора задовољити захтев законитости. Принцип правне сигурности, као један од основних принципа демократског друштва, сматра се саставним делом Конвенције. Треба, међутим, водити рачуна да „закон“ није само закон у формалном смислу, већ може да обухвата и неки други пропис (нпр. подзаконски акт), устав, међународни уговор чија је страна уговорница и релевантна држава. Да би ограничење имовине било „законито“ није довољно да један акт, на основу којег држава ограничава уживање имовине, буде формални извор у оквиру значења домаћег права, већ мора да садржи и одређене квалитативне карактеристике и пружи адекватне процедуралне гаранције којима се обезбеђује

⁷ А. Гргић, З. Матага, М. Лонгар, А. Вилфан, Право на имовину према Европској Конвенцији о људским правима, Приручник из области људских права бр. 10, Савет Европе, Стразбур, 2007, стр. 6.

⁸ Ibid., стр. 9-10.

заштита против произвољних радњи. То подразумева, да закон мора бити доступан (објављен), а његове одредбе формулисане са довољном прецизношћу да омогуће људима да предвиде, у мери у којој је то разумно у датим околностима, последице које одређена радња може имати и да прилагоде своје понашање.⁹

Свако законито мешање у имовинска права може бити оправдано само уколико има законити циљ који је у општем (јавном) интересу. Ова обавеза је експлицитно изражена када је реч о одузимању имовине („јавни интерес“) и контроли коришћења имовине („општи интерес“). Осим тога, мера мешања у мирно уживање имовине мора бити неопходна у демократском друштву које је, умерено ка постизању законитог циља. Таква мера мора да успостави праведну равнотежу између захтева општег интереса заједнице и захтева основних права појединца. Таква равнотежа неће бити постигнута тамо где појединац, власник имовине, подноси „појединачан и претеран терет“.¹⁰

Члан 1. Протокола бр. 1. не захтева изричито плаћање одштете у случају одузимања или другог мешања у право на имовину. Међутим, у случају одузимања (или лишавања) имовине, одштета се обично поставља имплиците као услов. Тако је, на пример, у случају Јамес против Уједињеног Краљевства, Европски суд за људска права закључио следеће: „...У погледу члана 1. Првог протокола заштита права на имовину коју он пружа би била у великој мери илузорна и неделотворна да не постоји и било какав еквивалентан принцип. Јасно је да је одштета као услов од суштинског значаја у процени да ли оспоравани законски прописи поштују правичну равнотежу између различитих интереса који су у питању и, наравно, да ли она не представља непропорционалан терет за подносиоца“. Ова одштета не мора бити потпуна у свим околностима. Легитимни циљеви од „јавног интереса“ могу тражити мање него што је пуна тржишна вредност. Износ одштете, међутим, треба бити реално заснован на правој вредности имовине. Стандард одштете може варирати зависно до природе саме имовине и околности у којима се врши одузимање. Стандард код одштете у

⁹ Ibid., str. 12.

¹⁰ Ibid., str. 12-13.

случају национализације може бити другачији од оног у другим случајевима одузимања имовине, нпр. принудне куповине земљишта у јавне сврхе.¹¹

Пошто члан 1. Протокола бр. 1 не гарантује право на стицање имовине, органи Европске Конвенције о људским правима константно су одбијали захтеве који се односе на имовину која је одузета након Другог светског рата, сматрајући да подносиоци нису имали постојеће имовинско право у време када су Конвенција и Протокол бр. 1 ступили на снагу у појединим земљама, и да се не може тумачити да чл. 1. Протокола бр. 1 намеће општу обавезу државама уговорницама да врате имовину која је била пренесена на њих пре него су ратификовале Конвенцију. Члан 1. Протокола бр. 1. не намеће ни ограничења у погледу слободе држава уговорница при одређењу обима реституције или одређивању услова под којима ће се сагласити са повраћајем имовинских права бившим власницима. Државе уговорнице нарочито уживају широко поље слободне процене у погледу искључења одређених категорија бивших власника из тих права (услови у погледу, нпр., држављанства, односно седиште правног лица на територији државе).¹²

Међутим, када држава уговорница, након што ратификује Конвенцију укључујући и Протокол бр. 1, усвоји законске акте који предвиђају потпуно или делимично враћање имовине одузете од стране претходног режима, такви законски акти могу се сматрати основом новог имовинског права заштићеног чланом 1 Протокола бр. 1 у погледу лица која испуњавају захтеве да би имали такво право. У случајевима у којима су разматрани захтеви у вези повраћаја одузете имовине, органи Конвенције су стали на становиште да је неопходно успоставити правичну равнотежу између интереса особа које су тренутно у поседу имовине и интереса власника, и осигурати да се испоштују захтеви права на правично саслушање и забране дискриминације. У случајевима из Пољске, Европски суд за људска права је утврдио да су ограничења коришћења имовине везана за обезбеђивање стамбеног простора, као што су законски акти којима се контролише закупнина, а који се односе на власнике који издају стамбени простор), и мере којима се контролише принудно исељавање станара, били такви да су представљали контролу употребе имовине којом се кршио члан 1 Протокола

¹¹ Videti, Monica Carss-Frisk, *Pravo na imovinu – Vodič za implementaciju člana I. Prvog protokola Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope, Sarajevo, 2002, str. 59-61.

¹² A. Grgić i dr., *op.cit.*, str. 30.

бр. 1. Суд је утврдио да је дошло до кршења права на мирно уживање имовине и у предмету Страин и остали против Румуније. Спор се састојао у томе што су подносиоци представке били власници куће која је национализована 1950. године, отпочели су поступак реституције 1993. године, а државна компанија која је управљала имовином, иако су државни органи знали да тече поступак реституције, продала је један од предметних станова. Подносиоци представке безуспешно су тражили да се продаја прогласи ништавом. Европски суд за људска права је закључио да румунски закон није предвидео довољно јасно и са довољном сигурношћу последице по имовинска права појединаца до којих долази услед продаје њихове имовине од стране државе трећим лицима која поступају у доброј вери. Имајући у виду начин на који је одузимање њихове имовине утицало на основни принцип не-дискриминације и владавине права, потпуно одсуство компензације значило је да су подносиоци представке морали да поднесу непропорционалан и претерано тежак и терет неспојив са правом на поштовање мирног уживања имовине. У тим околностима, Суд је закључио да Румунија мора да врати предметни објект подносиоцима представке.¹³

Из претходног прегледа произилази да важећи правни поредак Црне Горе гарантује својину и имовину физичких и правних лица на начин и у оквирима који одговарају међународним стандардима у тој области. Широко гарантовање права својине и имовинских права и допуштање ограничења својине само у уским оквирима и уз правичну накнаду, мора бити меродавно и када се регулишу питања везана за реституцију одузете имовине црквама и верским заједницама. Не може се, с једне стране, „новим власницима“ давати све, а, с друге стране, „старим власницима“ ускраћивати или отежавати да дођу поново до имовине која им је насилно одузета у време када је „и глава била у питању“.

Услови, начин и поступак повраћаја права својине и других имовинских права и обештећења бивших власника за права одузета у корист општенародне, државне, друштвене или задружне својине, уређен је на општи начин у Црној Гори, **Законом о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу**. Тај закон се, међутим, само условно примењује на повраћај одузете имовине црква и верских заједница. Наиме, према чл. 8. ст. 2: „Услови, начин и поступак повраћаја одузетих имовинских права вјерским заједницама уредиће се посебним законом“.

¹³ Ibid., стр. 32-33.

Шта све обухвата појам „имовинска права“ уређено је чл. 2. алинеја 4: „одузета имовинска права означавају ствари и права која су од бивших власника прешла у општеномјарну, државну, друштвену или задружну имовину, без правичне или тржишне накнаде.“ Ствари су како покретне ствари из чл. 13.¹⁴ тако и непокретне ствари из члана 14.¹⁵ Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу. Посебно треба нагласити да чл. 8. ст. 2. упућује да ће се „услови, начин и поступак“ повраћаја уредити посебним законом, али само право на повраћај или обештећење не могу бити доведени у питање таквим законом. Према чл. 6. ст. 2 Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу: „На повраћај или обештећење по одредбама овог закона имају право и правна лица из члана 8 овог закона.“

Сходно чл. 8а, до доношења закона из чл. 8. ст. 2, цркве и верске заједнице могу једино поднети пријаву ради евидентирања имовине која им је на територији Републике Црне Горе одузета у корист општеномјарне, државне, друштвене или задружне својине без правичне или тржишне надокнаде. Та пријава, која се подноси Министарству финансија (са доказима од значаја за идентификацију бивших власника или његових следбеника, одузете имовине и основа одузимања) не представља захтев за остваривање права на основу којег може да се изврши повраћај одузете имовине или обештећење.

Сама формулација цитиране одредбе из чл. 8. ст. 2. Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу изазива одређене недоумице. У њој се изричито каже да ће се посебним законом уредити искључиво „повраћај одузетих имовинских права“. С обзиром да према чл. 2. алинеје 1. и 2. изрази „повраћај одузетог“ и „обештећење“ имају различито значење и да је према чл. 1. предмет законског уређења како „повраћај права својине и других имовинских права“ тако и „обештећење бивших власника“, на први поглед би се могло закључити да цркве и верске заједнице имају право на обештећење у складу са Законом о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу. Такав закључак не би, међутим, одговарао осталим одредбама Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу. Погледају ли се одредбе чл. 8, 11. и 22. ст. 1. видеће се да бивши власници имају право на обештећење тек након што се покаже да немају, односно

¹⁴ „Одузете покретне ствари које нијесу законом проглашене за национално благо враћају се бившем власнику.“

¹⁵ „Непокретне ствари се враћају бившим власницима, у складу са овим законом.“

не могу да остваре право на повраћај одузете ствари или права. Пошто цркве и верске заједнице не знају да ли у опште имају право на повраћај и под којим условима све док се не донесе закон из чл. 8. ст. 2, оне не могу ни да подносе захтеве за обештећење. У осталом, у чл. 11. ст. 4. изричито је прописано да се захтев бившег власника за повраћај одузете ствари и права које нису предмет враћања према чл. 12, сматра као захтев за обештећење.

Разјашњење изложене недоумице од суштинског је значаја за садржину закона који треба донети у вези реституције имовине цркава и верских заједница. Нама се чини да из јасне повезаности питања повраћаја одузете имовине и давања обештећења за одузету имовину у Закону о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу недвосмислено произилази да закон који би регулисао реституцију одузетих имовинских права цркава и верских мора да регулише како питање повраћаја тако и питање обештећења за одузету имовину.

Када се погледа већ назив објављеног Нацрта: „Закон о повраћају одузетих непокретних ствари црквама и вјерским заједницама“ види се драстично кршење Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу. Црквама и верским заједницама се, с једне стране, у потпуности негира „право на повраћај“ свих оних имовинских права која нису право својине на одузетим непокретним стварима (па и својине на покретним стварима), а, с друге стране, се нерегулисањем услова, начина и поступка обештећења оставља отвореним питање да ли цркве и верске заједнице имају у опште право на обештећење ако се по поднетом захтеву покаже да повраћај није могућ према чл. 7. Нацрта. Чињеница да се у чл. 4. Нацрта када је у питању повраћај одузетих непокретних ствари изричито упућује на примену Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу, „у дијелу одредби закона које се односе на повраћај одузетих непокретних ствари“, а да се у чл. 7. Нацрта не упућује на примену истог тог Закона у делу одредби које се односе на обештећење, јасно указује да постоје разлози за забринутост у погледу обима права цркава и верских заједница да им се врати одузета имовина или пружи адекватно обештећење.

2. Нека упоредно-правна искуства у вези враћања одузете имовине цркава и верских заједница

Државе настале на подручју бивше СФРЈ, осим Србије и Федерације Босне и Херцеговине, донеле су своје опште законе о денационализацији. Само је Србија, уз то, донела и посебан Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама. Процес законске денационализације прошле су и земље бившег Источног блока, од којих су се само неке (Румунија) определиле за посебно регулисање повраћаја одузете имовине црква и верских заједница. С обзиром да је Црна Горе једна од последњих земаља која је оставила отвореним питање реституције одузете конфесионалне имовине, логично је питања да ли су решења из понуђеног Нацрта „на трагу“ позитивних искустава других земаља или следе лоше примере упоредне законодавне праксе. Давање одговора на то питање захтевало би обимнију студију, па ћемо се ми овде задржати само на неким кључним тачкама упоредног законодавства. Треба, међутим, одмах приметити да према искуствима других, неопходни фактори за спровођење денационализације су: политичка свест, економска моћ, социјална подршка, правна регулатива и адекватна организација државе.¹⁶ Сваки од тих фактора суштински утиче на укупан домаћај, обим и праведност денационализације у одређеној земљи. Разуме се, и у Црној Гори.

Када се говори о денационализацији у бившим Републикама у саставу СФРЈ, треба поћи од, мање више општеприхваћеног, становишта да се због начина на који је вршена национализација и њеног спровођење редом, неселективно, наметнуто и насилно, против воље власника, без исплате накнаде или било какве друге материјалне сатисфакције, може сматрати да је реч о актима и радњама одузимања власништва за које је одговорна држава, који су остали и до данас нелегитимни и неправични, па су као такви са аспекта универзалних људских права правно неодрживи, без обзира на сагласност са ондашњим унутрашњим правним поретком, мотивацијом законодавца и разлоге којима је оправдавана реквизиција приватне имовине.¹⁷

Дискусија о денационализацији у свакој земљи је од самог почетка отварала питање да ли је треба уредити једним или са више закона. У пракси су залагања за посебне законе везивана или за поједине врсте одузетих ствари,

¹⁶ Vladimir Todorović, Denacionalizacija u Srbiji – de lege ferenda, <http://www.hereticus.org/arhiva/2004-4/denacionalizacija-u-srbiji-de-lege-ferenda.html>

¹⁷ Ibid.

односно права или за одвојено третирање реституције конфесионалне имовине.¹⁸ Већина земаља се определила за јединствен закон о денационализацији. Србија и Румунија су изабрале да одвојено регулишу реституцију одузете имовине цркава и верских заједница. У правној литератури у Републици Србији се као разлози за посебно законско уређење реституције црквене имовине, и то не чекајући општи закон о денационализацији, навођени: “1) Имовина цркава и верских заједница се најпре и најлакше може вратити, зато што се ту ради о некретнинама (манастирска имања и други земљишни и шумски поседи, као и пословне зграде и просторије) које су данас махом у државном, односно у тзв. друштвеном власништву и које је лакше евидентирати и вратити у истом облику него национализовану имовину физичких лица која је у протеклом периоду често мењала власнике; 2) Повраћај црквене имовине неће представљати тежак финансијски терет за државу јер ће се ту превасходно вршити повраћај ин натура, тако да ће бити ређи случајеви новчаног обештећења, а и у том случају цркве и верске заједнице имају толерантнији однос према новчаним обвезницама као облику новчаног обештећења од појединаца, који се, најчешће, с неповерењем изражавају према тим вредносним папирима; 3) Неизвесно је када ће бити уређена и када ће започети општа денационализација свих одузетих добара, а и кад почне она ће својом волуминозности и сложености успорити процес реституције и оне имовине, као што је црквена, која, по природи ствари, није толико спорна; 4) Реституција имовине цркава и других верских заједница, заснова на на равноправности ових субјеката и једнакости њихових права, побољшаће њихов финансијски положај и створиће боље услове за успешније вршење њихових духовних функција, а уједно ће бити својеврстан фактор по мирења тако што ће поспешити међуцрквену и међурелигијску сарадњу, а тиме и верску и националну толеранцију у Србији али и у балканском окружењу, што би после свих дешавања у последњих десет година на овим просторима био добар и охрабрујући помак; 5) Посебан закон за реституцију имовине цркава и верских заједница има своје оправдање и у томе што ће он најбоље изразити специфичности код реституције

¹⁸ Цркве и верске заједнице су поднеле највећи терет подржављења имовине после 1945. године, посебно аграрном реформом и национализацијом. У литератури се наводи да је у бившој Југославији подржављено близу три хиљаде црквених и манастирских посела велике површине, тако да су ови поседи били на трећем месту по величини удела у образовању земљишног фонда аграрне реформе и колонизације.

ове имовине и што се, по потреби, лакше и брже може мењати и прилагођавати у току примене.”¹⁹

Може се, дакле, одмах приметити да се концепт одвојеног регулисања реституције конфесионалне имовине разматра у ситуацијама када у одређеној земљи још није разрешен основни концепт денационализације, а због значаја цркава и верских заједница за уређен и миран државни развој тежи се да се њихов имовински статус што пре разреши. Не треба губити из вида и чињеницу да су у свим (или скоро свим – имајући у виду рецимо искуство Црне Горе) земљама које су се бавиле денационализацијом конфесионалне имовине, цркве и верске заједнице пролазиле и кроз процес законског предефинисања њиховог укупног правног положаја. Ако се то има у виду, остаје нејасно зашто се Црна Гора определила да након што је усвојила општи закон о денационализацији остави за касније регулисање враћања одузете конфесионалне имовине. Претходно наведених пет разлога за посебно регулисање реституције црквене имовине мало имају смисла у ситуацији када је претходно донет општи закон о денационализацији. Шта више, остављање, у таквој ситуацији, за касније регулисања реституције конфесионалне имовине пре говори за то да је законодавац желео да рестриктивније регулише право на повраћај одузете имовине цркава и верских заједница у односу на друга лица из члана 6. Закона о повраћају одузетих имовинских права Црне Горе, него за обратно. Текст Нацрта закона о повраћају одузетих непокретних ствари црквама и вјерским заједницама управо на то и указује. И не само то, уколико се прихвате предложена решења тог Нацрта, цркве и верске заједнице у Црној Гори ће бити у најнеповољнијем положају у односу на ситуацију у другим земљама.

Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина (изузимајући Републику Српску) нема регулисану денационализацију одузете имовине, па ни оне одузете црквама и верским заједницама. Почетком 2009. године објављен је преднацрт Закона о денационализацији. Њега је разматрала и Скупштина Међурелигијског вијећа у Босни и Херцеговини, на 50. седници одржаној 23. фебруара 2009. године. Након

¹⁹ Ibid.

седнице је издато саопштење у коме је, између осталог, речено: “Основни принцип предвиђених рјешења новог приједлога (а ради се о козметичким промјенама већ раније у Парламенту одбијеног приједлога тзв. Бегићегов Закона о денационализацији) је натурална реституција објеката, односно некретнина које се могу вратити изворним власницима, тачније на којима се може извршити денационализација. Даљњи принцип је, уколико натурална реституција није могућа, да се изврши натурална компензација, односно да се изворним власницима умјесто конкретне национализоване непокретнине, врати одговарајућа некретнина чији власник је држава Босна и Херцеговина, наравно уколико та имовина постоји. Са оваквим принципима је МРВ у потпуности сагласно и иста у цијелости прихвата и подржава. Међутим, уколико ни овако рјешење није могуће, предвиђена је финансијска компензација, односно накнада, као обештећење за национализовану имовину, али у дугом временском периоду од 20 година, и то у државним обвезницама, и у максималној вриједности по једној некретнини од 150.000.00 КМ, што је за све изворне власнике неприхватљиво, чак увредљиво, те представља нови облик неправде, који је дефинитивно, дефакто и дејуре отуђење некретнина од изворних власника. Респектујући чињеницу да је прошло више од 50 године од национализације, те да натурална реституција у многим случајевима неће бити могућа, а како држава неће имати шта да понуди као натуралну компензацију, МРВ стоји на становишту да је једино прихватљив наредни принцип финансијске компензације, али у стварној тржишној вриједности одузете, односно национализоване имовине, без лимита вриједности, у роковима које држава може уредно сервисирати. Такође, МРВ стоји на становиште да сви учесници у реституцији морају пред Законом бити једнаки и да нити једно законско рјешење не би смјело да фаворизује, односно преферира нити једног од учесника, било да се радо о вјерским заједницама, правним или физичким лицима.”²⁰ Изнето становиште чини нам се актуелним и за Црну Гору.

Словенија

²⁰ Потписали: Др. Мустафа Церић, Реису-л-улема, Исламска заједница у БиХ; г. Василије Качавенда, епископ зворничко тузлански, Српска Православна Црква; кардинал Винко Пуљић, надбискуп Врхбосански, Католичка црква; Јакоб Финци, председник Јеврејске заједнице.

Према члану 14. **словеначког Закона о денационализацији**²¹ међу кориснике реституције убројане су и цркве и верске заједнице: "право на повраћај имовине имају цркве и друге верске заједнице, њихове установе, односно родови који у време ступања на снагу закона делују на територији Републике Словеније".

Под денационализацијом по овом закону подразумева се враћање подржављене имовине. Ако враћање имовине није могуће, денационализација обухвата плаћање накнаде у виду друге имовине, хартија од вредности или у новцу (чл. 2).

Под имовином се подразумевају покретне и непокретне ствари и предузећа, односно капиталски удео личних или капиталских друштава. Под изразом подржављена имовина подразумева се приватна имовина, без обзира на то да ли је та имовина актом о подржављењу прешла у општенародну имовину, државну, друштвену или задружну својину. Под актом о подржављењу подразумевају се прописи који су имали непосредно дејство, пресуде, одлуке, решења, други правни акти, као и материјалне радње државних органа путем којих је приватна имовина подржављена. Под мером државног органа подразумевају се и акти или радње појединаца путем којих су под плаштом извршавања овлашћења државног органа биле одузете ствари или друга имовина (чл. 8).

Имовина се враћа враћањем у својину и поседовање, враћањем права својине или враћањем својинског удела. Ако се имовина не може вратити у целини, она се може вратити и само делимично а за разлику у вредности плаћа се накнада. Имовина се не може вратити ако на њој постоји право својине физичких или грађанских правних лица. Имовина правних лица у мешовитој својини може се вратити само у виду својинског удела на правном лицу до висине удела друштвене имовине (чл. 16).

Покретности се враћају само ако је реч о предметима културне, историјске или уметничке вредности. Покретности које су по прописима о заштити природног и културног наслеђа предмети културне и природне баштине, враћају се у својину и државину само ако нису саставни део збирки јавних музеја, галерија и других сродних установа. На покретностима које су саставни део збирки враћа се, по избору корисника права, право својине или му се за њих плаћа

²¹ „Uradni list Republike Slovenije“, br.27/1991, 56/1992, 13/1993, 31/1993, 24/1995, 23/1997, 65/1998, 76/1998

накнада. Изузетно од овога враћају се и покретности веће вредности, предмети или групе предмета за личну употребу корисника права, односно предмети који су корисницима права или њиховим правним следбеницима посебно драги (чл. 17).

Непокретност се не може вратити: 1) ако служи за обављање делатности државних органа или за делатности из области здравства, васпитања и образовања, културе, односно других јавних служби, а враћањем би се битно смањила могућност за обављање тих делатности јер се не може заменити другом непокретности, или би пак замена била повезана са несразмерним трошковима; 2) ако је неодвојиви саставни део мреже, објеката, уредјаја или других средстава јавних предузећа из области енергетике, комунале, саобраћаја и веза који су по закону изузети од приватизације; 3) ако је изузета из правног промета, односно ако се на њој не може стећи право својине, или ако потиче из феудалног извора; 4) ако би се битно смањила просторна комплексност, односно намена коришћења простора и непокретности; 5) у другим случајевима утврђеним законом (чл. 19). Непокретност се не може вратити у својину и поседовање ни ако би њеним повраћајем била битно смањена економска, односно технолошка функционалност комплекса (чл. 20). Међутим, сматра се да та препреке не постоје ако је непокретност у средствима обвезника без правног основа или ако ју је обвезник дао у најам, закуп или други томе сродан однос за обављање делатности која није повезана са његовом делатношћу. Сматра се, такође, да је функционалност комплекса битно нарушена ако би враћање непокретности довело до таквих поремећаја или изазвало друге препреке у пословању правног лица које управља комплексом, због којих би то правно лице: дошло под стечај или ликвидацију; морало да напусти знатан део своје производње или услужне делатности; отпустило знатан број радника; претрпело битан подбачај дохотка (чл. 21).

Непокретност чија вредност након подржављења није битно порасла, враћа се, под условима утврђеним у овој глави, без обрачуна разлике у вредности.

Непокретност чија је вредност због нових инвестиција битно порасла, по избору корисника права се: не враћа; на њој се успоставља својински удео до висине првобитне вредности непокретности; враћа, под условом да за разлику у вредности плати накнаду (чл. 25).

Ако се непокретност не може вратити у својину и поседовање, односно у вези са њом успоставити право својине или својинског удела, корисник права добија накнаду успостављањем својинског удела на правном лицу или у

деоницама које држи Република Словенија или, на његов захтев у обвезницама издатим у ту сврху. Ако корисник права захтева деонице, а исте не могу да му се понуде, припада му накнада у обвезницама. Корисник права и обвезник могу се споразумети да обвезник да кориснику права другу непокретност. Ова правила сходно се примењују и на покретности које се не могу вратити, као и на друге подржављене покретности. Право на накнаду имају и корисници права који су своју подржављену имовину повратили на основу правног посла уз накнаду (чл. 42). Вредност подржављене имовине утврђује се према стању у тренутку подржављења и уз уважавање њене садашње вредности (чл. 44).

Хрватска

Услови и поступак накнаде за имовину која је претходним власницима одузета од стране југославенске комунистичке власти, а која је пренесена у општенародну имовину, државно, друштвено или задружно власништво, уређени су у Републици Хрватској Законом о накнади за имовину одузету за време југословенске комунистичке владавине.²²

Према чл. 1. Закона, накнада за имовину одузету претходним власницима у начелу је исплата у новцу или вриједносним папирима (деонице или удели и обвезнице), а изиштен у натури. Ако неко лице стиче право на накнаду одређене имовине у натури, из разлога обране или националне сигурности земље може јој се дати друга одговарајућа имовина у власништво или друга одговарајућа накнада. “Пријашњим власником” сматрају се физичка и правна лица којима је имовина одузета, односно њихови насљедници и правни слђбеници.

Правна лица, односно њихови правни слђбеници којима је имовина одузета имају право на накнаду за одузету имовину само ако су до доношења Закона на територију Републике Хрватске “одржале непрекинуто правно слђдништво, обављале дјелатност и имале сједиште” (чл. 12. ст. 1).

На темељу овога Закона признаје се право на накнаду за слђдећу имовину: “неизграђено грађевинско земљиште; пољопривредно земљиште, суме и шумско земљиште; стамбене и пословне зграде, односно идеални дијелови таквих зграда, те станови и пословне просторије као посебни дијелови зграде односно идеални

²² Нар. новине, бр. 92/96, 92/99(испр.), 80/02 и 81/02(испр.), а Одлука УСРХ, бр. У-И-673/1996 и др. у Нар. новинама, бр. 39/99, 42/99(испр.), 43/00, 131/00, 27/01, 34/01(испр.), 65/01 и 118/01

дијелови тих посебних дијелова заједно са припадајућим земљиштем (у даљњем тексту: стан или пословни простор); бродови и броднице; подузећа; покретнине“ (чл. 15).

Претходном власнику не враћа се у власништво и посед имовина: 1) на којој су на темељу ваљаног правног основа треће особе стекле право власништва односно ако им је имовина на темељу ваљаног правног основа за стјецање права власништва предана у посед; 2) (неизграђено грађевинско земљиште, пословни простор и сл.) која је у складу са Законом о претворби друштвених подузећа унесена у друштвени капитал предузећа, већ претходном власнику припада право на накнаду у деоницама или уделима друштва у чији капитал је у поступку претворбе унесена та имовина; 3) правних лица из области здравства, социјалне скрби, одгоја, 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 на дан доношења Закона је у њиховом поседу и служи за обављање њихове делатности за коју су основане, 4) која је недељив саставни дио система мрежа, објеката, направа или других средстава јавних предузећа из области енергетике, комуналне делатности, промета и веза те шумарства; 5) која је изузета из правног промета, односно на којој није могуће стицање права власништва 6) чијим би се враћањем битно окрњила просторна целовитост, односно намена употребе простора и имовине; 7) чијим би враћањем била битно окрњена привредна, односно технолошка функционалност комплекса (индустријски комплекс, комасиране громаде унутар пољопривредног односно шумског комплекса и сл.); 8) која се користи за обављање делатности тела државне власти и јединица локалне самоуправе и управе, осим ако се претходни власник обавезе да ће у погледу те имовине с Републиком Хрватском, односно јединицом локалне самоуправе и управе склопити уговор о закупу на рок који у правилу не може бити краћи од 10 година (чл. 52-56).

За имовину која се по одредбама овога Закона не враћа у власништво, претходном власнику припада право на накнаду у обвезницама Републике Хрватске (чл. 57). Висина накнаде је лимитирана (на 3.700.000 куна) и исплаћује се у току 20 година.

Србија

Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама²³ усвојен је 25. маја 2006. године, ступио на снагу 10. јуна 2006. године, а примењује се од 1. октобра 2006. године.²⁴ Закон уређује само део реституције - ону која се тиче једне категорије субјеката: црква и верских заједница, њихових задужбина и друштава, чија је депropriјетација (развлашћивање) извршена 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 на територији Републике Србије вршено одузимање имовине без исплате тржишне накнаде.

Право на реституцију по Закону о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама имају све цркве и верске заједнице без обзира на основ одузимања, па и онда када је одузимање извршено без било каквог правног основа, само на основу решења или другог акта државног органа, уз испуњење три основна услова: 1) да је имовина (непокретност или добро од културно-историјског значаја) одузета цркви или верској заједници после 1945. године, 2) да је одузимање извршено од стране државе, на основу тада важећих прописа или других аката државних органа и 3) да је одузимање извршено без накнаде или доделе друге непокретности.

Са аспекта Закона ирелевантано је конфесионално опредељење подносиоца захтева, као и међусобно канонско признавање или непризнавање црква 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.

Обвезници враћања имовине, коју чине првенствено непокретности (члан 9), јесу држава, привредна друштва али и сва друга правна лица која су на дан 10. јуна 2006. године, када је Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и

²³ Сл. Гласник РС, бр. 46/2006

²⁴ Преглед законског решења у Србији у највећем делу смо навели према објашњењу (тексту) са сајта Дирекције за реституцију: Хронологија одузимања имовине од црква и верских заједница, <http://www.restitucija.gov.rs/vlado/wp-content/uploads/2008/08/Objasnjenja%20uz%20zakon%20lat.pdf>

верским заједницама ступио на правну снагу, била власници предметне имовине. Изузетно, то могу бити и физичка лица уколико су право својине на конфесионалној имовини стекла на основу незаконитих или фиктивних правних аката и послова, а посебно ако су се неосновано обогатила од те имовине (члан 8). Обвезник враћања може бити било које правно или физичко лице које без основа, или са основом који је ступањем на снагу овог закона отпао, има својинска и државинска права на непокретној или покретној имовини одузетој од цркава и верских заједница (чл. 7). Физичка лица су, практично, искључена из круга обвезника враћања, са изузетком оних физичких лица која су на незаконит начин, на основу незаконитих, односно фиктивних правних аката и послова, стекла право својине на имовини која је била одузета од цркава и верских заједница (видети члан 8. став 2. Закона). Закон у члану 8. штити правну сигурност физичких лица која су од момента одузимања до данас законитим путем стекла одузету имовину, било теретним, било нетеретним правним послом. Та лица нису обвезници враћања или исплате новчане накнаде, односно њихов правни положај применом овог закона неће се изменити. Али, физичка лица која су незаконитим (ништавим) правним послом стекла право својине на имовини која је била одузета црквама и верским заједницама, не спадају у савесне стицаоце и стога могу бити обавезани да ту имовину врате или да цркви или верској заједници надокнаде њену вредност.

Цркве и верске заједнице по овом закону имају право на повраћај две категорије имовине: 1) непокретности свих врста и 2) покретних ствари од културног, историјског или уметничког значаја.

Предмет враћања су непокретности које су у моменту одузимања биле у власништву цркава и верских заједница: 1) пољопривредно земљиште, 2) шумско земљиште, 3) грађевинско земљиште, 4) шуме, 5) стамбене зграде, 6) пословне зграде, 7) делови (идеални) стамбених и пословних зграда, 8) станови, 9) пословне просторије (чл. 9). Под пољопривредним земљиштем подразумевају се: њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, рибњаци, трстици и мочваре, као и друго земљиште намењено за пољопривредну производњу. Под шумским земљиштем, подразумева се земљиште на коме се гаји шума. Грађевинско земљиште је земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката. Под шумом, подразумева се земљиште обрасло шумским дрвећем. У категорију пословних објеката спадају и магацини и

складишта, али у ширем смислу и болнице, лечилишта, санаторијуми и слични објекти.

Предмет реституције по овом закону нису покретне ствари, осим оних које су од културног, историјског или уметничког значаја. Цркве и верске заједнице немају право по овом закону на повраћај других покретних ствари, као што су трактори, комбајни и друге пољопривредне машине, чамци и бродови, алати и други привредни инвентар. Не могу тражити ни повраћај привредних предузећа, друштава и удружења (али као правни следбеници могу тражити повраћај непокретности тих субјеката), патената, лиценци, службености, рударских права, права индустријске својине итд.

Враћање имовине по овом закону карактеришу, између осталих, начело приоритета натуралне реституције и начело интегралне накнаде. Натурална реституција је правило, а новчано обештећење је њена допуна или самостална алтернатива за обештећење бившег власника. Нема новчаног обештећења док год је могућа натурална реституција.

Редослед и појавни облици реституције су следећи: 1) потпуна натурална реституција (враћање исте непокретности која је била одузета), 2) натурална супституција (враћање друге имовине), 3) делимична натурална реституција + новчано обештећење и 4) новчано обештећење. У решавању реституције могућа су све ове и друге комбинације, чиме је олакшана могућност постизања споразумног решење. Подносилац захтева нема могућност избора између натуралне реституције и новчаног обештећења већ је то питање о коме одлучује Дирекција за реституцију. Ипак је у диспозицији странака да се могу споразумети о модалитетима и начину враћања, тако што могу закључити споразум, односно поравнање, које има снагу извршне исправе, и на тај начин, практично, својом вољом и избором окончати поступак реституције.

Непокретност се неће вратити у натуралном облику у следећим случајевима: 1) када је непокретност изван правног промета, 2) када се на непокретности која је предмет захтева за реституцију не може стећи право својине, односно право коришћења, 3) када би враћање битно омело функционисање државних органа, јавних служби и друштвених институција, уз наступање несразмерне штете и 4) ако би враћање непокретности угрозило опстанак привредног субјекта који је садашњи власник непокретности. Непокретности које нису у правном промету (*res extra commercium*), спадају у категорију јавних

добара која нису стриктно и једнозначно дефинисана. Могла би се поставити следећа номенклатура јавних добара: 1) природна богатства: земљиште, воде, шуме, руде, нафта и природни гас, животињски и биљни свет, 2) добра у општој употреби: путеви, тргови, паркови, пловне реке, језера, обално море, морске обале, луке и пристаништа, музеји, галерије, библиотеке, зоолошки вртови, споменици културе, гробља, ваздушни простор, ваздухопловна пристаништа, комунални објекти и др. 3) зграде и друге непокретности државних органа: зграде скупштине, владе органа управе, судова, јавних тужилаштава, затвори, царински магацини, војне зграде и касарне, војна складишта и полигони и др. Ипак многа од ових добара данас могу бити у правном промету путем пословних и концесионих уговора. Закон, ипак наведене изузетке од реституције не дозвољава у случају ако је непокретност обвезник стекао без правног основа или ако је обвезник ту непокретност дао у најам, закуп или други томе сродан однос, што имплиците значи да тај објекат, чим га непосредно не користи, нема за њега и његову делатност круцијални значај.

Нови власник с правноснашношћу решења о реституцији стиче пуна власничка овлашћења: да ствар држи, да убира плодове и да њоме располаже (усус, фруцтус, абусус), али ће још две године морати да трпи затечени однос закупа. Рок од две године је максимални законски одложни рок за трајање закупа. Црква, односно верска заједница, као нови власник непокретности, у горенаведеном случају ступа на место закуподавца (арендара) и има право да од закупца наплаћује закупнину, као и да према закупцу, ако се не држи уговорених услова или наноси штету закуподавцу, предузима све уговором и законом предвиђене мере за заштиту својих стварних и облигационих права. Она му може и отказати уговор, ако за то има законских услова, али не може својим радњама отежавати положај закупца и модификовати уговорене услове, нпр. мењати висину закупнине. У њиховим међусобним односима примењују се одредбе уговора о закупу, као и одредбе о закупу из Закона о облигационим односима.

По члану 13. Закона бришу се хипотеке засноване на непокретности која се враћа, нови власник преузима непокретност ослобођену терета, а за потраживања која су била обезбеђена овим теретима повериоцима гарантује Република Србија. Хипотеке настале пре подржављења непокретности не оживљавају у моменту реституције. Према члану 14. Закона, поново се успостављају службености које су

постојале пре експропријације, односно национализације, а биле су избрисане у моменту подржављења, осим ако се тиме не нараушавају права трећих лица.

Закон даје предност натуралној реституцији у свим случајевима када је то могуће. У случајевима када враћање у натуралном облику није могуће (чл. 11), титулар права на реституцију може прихватити другу имовину (заменска реституција) или добити новчано обештећење. Новчано обештећење је могуће у два облика: 1) у новчаним државним обвезницама, у случају кад је обвезник реституције држава, и 2) у новчаној готовини, у случајевима када је обвезник реституције физичко или правно лице. Висина накнаде за одузету имовину утврђује се према стању те имовине у моменту одузимања, а према њеној вредности у време доношења првостепеног решења (чл. 17. ст. 1). Ако је обвезник враћања Република Србија, накнада се исплаћује у обвезницама Републике Србије којима се може трговати на организованом тржишту или ван организованог тржишта, у смислу закона који уређује тржиште хартија од вредности. Обвезнице ће се издати под условима и роковима које одреди општи закон о денационализацији који тек треба да се донесе (чл. 18). Враћена имовина и исплаћена накнада црквама и верским заједницама по ранијим прописима, узимају се у обзир и урачунавају се у обрачун накнаде по Закону о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама.

Цркве и верске заједнице не могу захтевати накнаду штете по основу изгубљене добити због немогућности коришћења, односно управљања одузетом имовином, а обвезници враћања не могу захтевати накнаду штете по основу њеног одржавања у периду од дана одузимања до њеног враћања (чл. 19). Међутим, црква, односно верска заједница која је своју раније одузету непокретност вратила на основу теретног првог посла има право регреса у новцу од Републике Србије.

Македонија

Услови и поступак враћања имовине и видови, услови и поступак за давање накнаде за имовину одузету у корист државе уређени су у Републици Македонији Законом о денационализацији.²⁵ Према чл. 2. тог Закона, враћа се

²⁵ Službeni vesnik RM, br. 43/2000

имовина, односно даје се накнада за имовину физичким лицима и верским храмовима, манастирима и вакуфима одузетим после 2. августа 1944. године: 1) на основу прописа којима је вршено опшрте одузимање и ограничавање својине; 2) на основу прописа за одузимање имовине ради остваривања општекорисних циљева, као и имовине експроприсане ради остваривања општекорисних циљева, односно општег интереса, ако нису испуњени услови за враћање имовине према одредбама о експропријацији, и 3) без правног основа. Предмет денационализације и имовина која је одузета у случајевима утврђеним чл. 4. и 5. закона. Враћање имовине, односно давање накнаде могло је да се тражи у року од пет година од дана ступања на снагу Закона.

Под појмом "верски храм" подразумева се хришћанска црква и молитвени дом, исламска џамија и јеврејска синагога, а "верски вакуф" је неотуђива имовина намењена за религиозне и хумане циљеве

Предмет денационализације није имовина: 1) одузета према Закону о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у Народној Републици Македонији и Аутономној Косовско-метохијској области; 2) одузета по основу губитка држављанства по сили закона или на основу правноснажне пресуде, и 3) за коју је закључен међудржавни споразум (уговор) о обештећењу за одузету имовину. Предмет денационализације нису предмети и објекти од посебног културног и историјског значаја и природне реткости предвиђене законом.²⁶ Предмет денационализације није ни одузета имовина за коју је плаћена, односно примљена накнада. Изузетак постоји ако одузета имовина за коју је примљена накнада постоји, имовина се може вратити с тим што је тражилац дужан да врати накнаду у износу, на начину и у поступку који су утврђени прописом Владе Републике Македоније.²⁷

Враћање и накнада за одузету имовину врши се без права на накнаду обичне штете и накнаде изгубљене добити (чл. 9).

Не враћа се у својину због постојања јавног интереса, а даје се накнада за: 1) имовину 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; 2) имовину која се користи у функцији

²⁶ Видети чл. 7.

²⁷ Видети чл. 8.

за потребе одбране и безбедности Републике Македоније; 3) неизграђено грађевинско земљиште на ком је према урбанистичком плану предвиђена изградња објеката из тач. 1) и 2) и других објеката од јавног интереса и 4) имовину која се након одузимања користи за обављање делатности од јавног интереса утврђеног законом (чл. 10). Не враћа се у својину, а даје се накнада и за: 1) имовину на којој је до дана ступања на снагу Закона право власништва стекло друго физичко или правно лице правним послом или одлуком надлежног органа и 2) национализовани сточни фонд (стада оваца, коза, крупна стока и други сточни фонд).

Непокретност се враћа у својину у целини или у делу, у стању у којем се налази на дан када овај закон ступа на снагу. Непокретност се враћа као део, када није могуће враћање у целини, ако се тиме сагласи тражилац и уколико је то могуће, ако другим законом није друкчије одређено (чл. 20). За непокретност чија је вредност после одузимања увећана, тражиоцу се према следећем приоритету нуди: 1) враћање непокретности у својину уколико тражилац плати разлика за увећану вредност непокретности; 2) успостављање својинског удела до висине првобитне вредности непокретности; и 3) плаћање накнаде. Разлику у вредности непокретности тражилац је дужан да плати у року од годину дана од правноснажности решења о денационализацији (чл. 21). Непокретност чија је вредност после одузимања умањена, враћа се у својину уз плаћање разлике за умањену вредност непокретности. Разлику у вредности држава је дужна да надокнади (чл. 22). Када се враћа непокретност у својину, помоћне и њима сличне просторије и објекти, као и придружни и споредни предмети деле судбину непокретности (чл. 23).

Покретна ствар се враћа у својину ако постоји и може да се идентификује, осим ако друкчије није одредјено законом (чл. 32).

Накнада се даје за имовину која се не враћа, као и када се имовина не враћа зато што је престала да постоји. Накнада се одредјује према стању имовине у моменту одузимања, сагласно Уредби о процени вредности и утврђивању накнаде за денационализовану имовину, коју доноси Влада Републике Македоније (чл. 37). За имовину која се не враћа као накнада се даје: друга имовина исте врсте у својини државе и акције и удели у својини државе. Када се накнада не даје на претходно изложен начин, накнада за имовину која се не враћа даје се у виду обвезница (чл. 38). Обвезнице гласе у чврстој валути и на њих се не

зарачунава камата. Промет обвезница је слободан и не подлеже плаћању пореза на промет (чл. 40). Обвезнице могу да се користе за широку намену, утврђену чл. 41. Закона.

Када се упореде изнета решења у упоредном праву и решења садржана у Нацрту, али и у Закону о повраћају одузетих имовинских права и обештећења, видеће се да су цркве и верске заједнице у знатно неповољнијем положају него што је то случај у свим другим републикама бивше СФРЈ, а посебно у погледу да се: 1) у обзир узимају само правни акти одузимања са непосредним дејством а не и материјалне радње државних органа путем којих је имовина одузимања; 2) црквама и верским заједницама ускраћује право на повраћај покретних ствари; 3) црквама и верским заједницама ускраћује право на обештећење у случајевима када не непокретности не могу вратити; 4) број случајева у којима се непокретност не враћају толико „растегао“ да на крају неће имати ништа да се врати; 5) не узимају у обзир случајеви када је имовина која је предмет враћања прешла из државне, односно друштвене својине у приватну својину на основу незаконитих или фиктивних правних аката и послова.

3. Да ли Нацрт закона о повраћају одузетих непокретних ствари црквама и вјерским заједницама доноси црквама и верским заједницама „бољитак“ у односу на Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећења?

Из чењенице да је црногорски законодавац у чл. 8. ст. 2. Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећења прописао да ће се услови, начин и поступак повраћаја одузетих имовинских права вјерским заједницама уредити посебним законом логично се могло закључити да је процена црногорског законодавца била да тај закон није на одговарајући начин регулисао питање реституције конфесионалне имовине те да ће се посебним законом на адекватнији начин сагледати и регулисати целокупна проблематика повраћаја имовинских права цркава и верских заједница одузетих након Другог светског рата. Логично је, такође, било за очекивати да та решења неће бити неповољнија од општег режима денационализације, поготову што то није у упоредном праву нигде учињено (већ управо обрнуто).

Раније смо већ указали на околност да назив и „предмет“ Нацрта није у складу са чл. 8. ст. 2. Закона о повраћају одузетих имовинских права и

обештећења и да у опште не регулише питање повраћаја покретних ствари и обештећења у случају када није могуће враћање.

Ако се пажљиво погледа већина одредби Нацрта видеће се да су оне по значењу идентичне (или бар не доносе ништа ново) са одредбама Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећењу (општи закон):

- Начела повраћаја из чл. 2. одговарају садржини општег закона;
- Дефиниције из чл. 3. не садржи никакву новину;
- Одредба чл. 5. Нацрта одговара чл. 5. општег закона;
- Одредба чл. 6. Нацрта одговара чл. 2. општег закона;
- Одредба чл. 7. Нацрта одговара чл. 11. ст. 1. и чл. 12. општег закона;
- Одредба чл. 9. ст. 1. Нацрта одговара чл. 26. ст. 4. општег закона;
- Одредба чл. 10. Нацрта одговара чл. 6. ст. 2. општег закона;
- Одредба чл. 11. Нацрта одговара чл. 31. општег закона;
- Одредба чл. 12. Нацрта одговара чл. 9. општег закона;
- Одредба чл. 13. ст. 1. Нацрта одговара чл. 3. општег закона;
- Одредба чл. 13. ст. 2. Нацрта одговара чл. 29. општег закона;
- Одредба чл. 14. ст. 1. Нацрта одговара у погледу надлежности органа чл. 27. општег закона;
- Одредба чл. 16. Нацрта одговара чл. 27. ст. 1. и 28. општег закона;
- Одредба чл. 17. Нацрта одговара чл. 34. општег закона, осим што се додатно одређује да се у решење уносе и „обавезе и услови предаје непокретне ствари“ (што додатно отежава положај цркава и верских заједница);
- Одредба чл. 19. Нацрта одговара чл. 4. општег закона.

Одредба чл. 1. Нацрта је рестриктивнија за цркве и верске заједнице него што је то одредба чл. 1. Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећења (у обзир се узимају само непокретности одузете до 1968).

Одредба чл. 8. Нацрта делом одговара чл. 7. ст. 4. Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећења, али зато додатак да цркве и верске заједнице немају право на повраћај не само у случају када су своје непокретне ствари пренеле у општенародну, државну, друштвену или даздружну својину правним послом или једностраним актом него и када је пренос извршен „актом државног органа донијетим на захтјев цркве или вјерске заједнице“ представља даље сужавање могућности да цркве и верске заједнице дођу до одузетих

непокретности (не води се рачуна ни то томе да ли је пренос теретан или добротин). Не можемо а да не приметимо да је неправично и неморално у опште говорити о добровољности отуђења имовине од стране цркава и верских заједница након Другог светског рата када већ свако зна за комунистичко третирање религије као опијума за народ, стотине мртвих или утамничених верских службеника и свештеника и небројене напуштене цркве и парохије. То ме неодољиво подсећа на онај филмски клише о „давању понуди која се не може одбити“. Да зло буде веће, док се у члану 3. Нацрта, потпуно неоправдано, под актима одузимања подразумевају само „првни акти који су имали непосредно дејство“ а не и бројни фактички акти одузимања, дотле се у чл. 8. Нацрта оставља могућност да право на повраћај искључе и правни и фактички акти цркава, односно верских заједница и државних органа, донети „на захтјев цркве или вјерске заједнице“.

Одредба чл. 14. ст. 2. Нацрта је рестриктивнија за цркве и верске заједнице него што је то одредба чл. 27. Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећења (захтев се подноси за сваку непокретност).

Одредба чл. 15. Нацрта је рестриктивнија за цркве и верске заједнице него што је то одредба чл. 27. ст. 1 Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећења (краћи рок за подоншење захтева).

Одредба чл. 4. Нацрта је суштински неспојива са чл. 8. ст. 2. Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећења. Док Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећења изричито прописује да ће се услови, начин и поступак повраћаја одузетих имовинских права вјерским заједницама уредити посебним законом, Нацрт повратно упућује на тај исти Закон „у дијелу одредби закона које се односе на повраћај одузетих непокретних ствари“. И тако може у круг.

Када се повежу одредбе чл. 8а. ст. 3. и чл. 32. ст. 5. Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећења и одредба чл. 18. Нацрта, долази се у ситуацију која је крајње неповољна по цркве и верске заједнице. Члан 18. Нацрта фактички значи да писац Нацрта сматра да све док се не донесе закон о реституције одузетих непокретних ствари цркава и верских заједница њихова одузета имовина није била заштићена чл. 32. ст. 5. Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећења и да је могла бити слободно отуђивана. Логично

је питање да ли ће ишта остати „неотуђено“ на начин обухваћен чл. 7. Нацрта (непокретности које се не враћају).

На основу свега претходно реченог може се једино закључити да ако се предложени Нацрт прихвати цркве и верске заједнице су само изгубиле и фактички ће испасти да су им чланом 8. ст. 2. Закона о повраћају одузетих имовинских права и обештећења дата „лажна очекивања“ да ће неправда коначно бити исправљена. Разуме се, ако су таква очекивања икада и имале.

На крају, сваки законски пројекат требао би да задовољи захтеве јасности, прецизности, конзистентности и свеобухватности. Нама се чини да понуђени Нацрт те услове не испуњава и да је, правно технички гледано, на много нижем нивоу него Закон о повраћају одузетих имовинских права и обештећења. На пример, ако се погледа одредба чл. 9. ст. 1. видеће се да повезивање ствари које немају везе једна са другом. Том одредбом је прописано: „Цркве и вјерске заједнице немају праов на накнаду штете по основу изгубљене добити због немогућности коришћења, односно управљање одузетом имовином, као и по основу њеног одржавања“. Међутим, део те одредбе: „као и по основу њеног одржавања,, никако не може да се односи на цркве и верске заједнице, пошто оне нису у поседу одузетих непокретности па их и не одржавају, него само на субјекта обавезе повраћаја из чл. 12. Нацрта.

Неке непрецизности су, међутим, много опасније. Правне конструкције попут оних из чл. 2. алинеје 1 („једнаког правног третмана сцих цркава и вјерских заједница“), чл. 10 („Право на повраћај непокретних ствари припада црквама и вјерским заједницама, односно њиховим правним следбеницима, у складу са важећим актима цркава и вјерских заједница), чл. 11 („Странке у поступку за повраћај одузетих непокретних ствари су цркве и вјерске заједнице...“) и чл. 13. и 14. Нацрта, могу да отворе пут бројним споровима и буду извор злоупотреба, уколико се не нагласи да право на повраћај припада искључиво оној цркви, односно верској заједници „којој је одређена непокретност (имовинско право) одузета“.

Закључак је, дакле: цркве и верске заједнице су више изгубиле него добиле тиме што денационализација није регулисана јединственим законом.²⁸ Уколико би

²⁸ Лично сматрамо да не само уставно начело једнакости свих пред законом него и разлози правичности налажу да иста правила важе за сва лица којима је имовина одузета након Другог светског рата.

предложени Нацрт био преточен у коначан законски текст, то би пре представљало коначно одузимање раније одузетих²⁹ имовинских права цркава и верских заједница него што пут ка реституцији и отклањању неправди.

²⁹ Попут синтагме „експропријација експропријатора“.

Dr Nenad Đurđević

**THE BILL ON RESTORING SECULARIZED REAL ESTATE TO THE
CHURCHES AND RELIGIOUS COMMUNITIES - A RESTITUTION OR A
FULL DEPRIVATION OF THE CHURCH AND RELIGIOUS COMMUNITIES
PROPERTY IN MONTENEGRO**

All the states founded on the territory of former Yugoslavia, except Serbia and Bosnia and Herzegovina, have passed their laws on denationalisation. Thereto only Serbia has passed special Law on restoring (restitution) property to the churches and religious communities. Since Montenegro is one of the last countries that left open the issue of restitution of secularized property, the author in this paper analyses if the propositions from the prepared Bill on restoring secularized real estate to the churches and religious communities from March 2010 follows "the trail" of positive experiences of other countries or follows the bad examples in comparative legislation practice and particularly, if the prepared Bill is fully in accordance with the law system of Montenegro or general rules on protection and restitution of property. From the fact that Montenegro legislator has prescribed in the Law on restoring of deprived property rights and compensations that terms, forms and procedure of restitution of secularized property will be regulated by special law, one could justifiably conclude that the mentioned law did not solve the issue of confessional property restitution and that the special law will perceive and solve in a proper way all problems on restoring the property rights that were taken from churches and religious communities after the Second World War. One could also expected that those solutions would not be more unfavorable than the general denationalisation regime, especially because we cannot find such examples in comparative law (on the contrary is quite the opposite case). The author comes to a conclusion in this paper that churches and religious communities will have more losses than benefits because the denationalisation is not regulated by the same law, if the proposed bill becomes final law text. According to the author, that would mean the final deprivation of churches and religious communities property rights and not path toward restitution and elimination of injustice.

Key words: restitution, property, churches and religious communities, denationalisation, Montenegro, the Bill.