

ОТВОРЕНА ПИТАЊА ПРИМЕНЕ АНЕКСА „Г“ И „Е“ СПОРАЗУМА О СУКЦЕСИЈИ СФР ЈУГОСЛАВИЈЕ



ПРИРЕЂИВАЧИ:
Душко Димитријевић,
Радмила Никшић

Београд, 2016.

**„ОТВОРЕНА ПИТАЊА ПРИМЕНЕ АНЕКСА „Г“ И „Е“
СПОРАЗУМА О СУКЦЕСИЈИ СФР ЈУГОСЛАВИЈЕ”**

Издавач

Удружење пензионера из Хрватске - Београд, Дечанска 8

За издавача *

Јован Каблар

Рецензенти

1. проф. др Благоје Бабић,

Институт за међународну политику и привреду, Београд

2. проф. др Бранко Ракић,

Правни факултет Универзитета у Београду

3. др Микхаил Лобанов,

Економски институт, Руска академија наука, Москва, Русија

Приређивачи

др Душко Димитријевић

Радмила Никшић

Лектор

Анка Цвијановић

Графичко-техничкоуређење

Бранислав Нинковић

Excentric Desing Studio, Beograd

Штампа

Радунић д.о.о.

Тираж 300

Одржавање Научног скупа, припрему за штампу и штампање Зборника помогли су:

- Министарство спољних послова, Управа за сарадњу с дијаспором и Србима у региону;
- Комесаријат за избеглице и миграције;
- Борис Вукобрат, Peace and Crises Management Foundation

О НЕКИМ АСПЕКТИМА ИСТРАЖИВАЊА ПРИМЕНЕ ПРИЛОГА Г СПОРАЗУМА О СУКЦЕСИЈИ У ПОСТУПКУ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

др Љиљана РАЈНОВИЋ

Научни сарадник

Институт за економику пољопривреде, Београд

1) УВОД

Овај рад има за предмет приказ идеје за решавање имовинских односа између бивших република СФРЈ, предвиђених одредбама Прилога Г Споразума о сукцесији и начине решавања статуса имовине која је била предмет поступака приватизације имовине и капитала у државама насталим у поступку сукцесије СФРЈ, као и ефекте примене Прилог Г у пракси. Идеја о регулисању наведених односа иницирана је од стране европске заједнице са циљем заштите приватне својине, решавања међудржавних спорних питања и нормализације односа између бивших чланица СФРЈ, односно решавања питања како на праведан начин задовољити интересе свих привредних субјеката, правних и физичких лица, укључујући и државе заинтересоване за успостављање својинскоправних стања над имовином. Са интерног аспекта, на примену Прилога Г утичу уставни земаља насталих сукцесијом, владе тих земаља, јавно мњење и пре свега добри пословни обичаји, а екстерни аспект представљају очекивања европске заједнице, усмерена на уређивање међудржавних односа на начин прописан међународним уговором. Улога свих ових наведених учесника у решавању спорних питања имовине и њихово деловање у пракси доста варира међу

бившим републикама СФРЈ, од којих, показало се од стране Републике Хрватске, нема никакве воље за решавањем наведених односа према привредним субјектима из Србије. Међу стручњацима у Републици Србији постоји општа сагласност да савремени односи држава не могу делотворно да се одвијају а да се истовремено игноришу интереси власника имовине која се налази на територији друге државе. Верујемо да слично гледање имају и креатори идејних решења Прилога Г. Ови односи подлежу пре свега законима и прописима, а делом моралном и добровољном прилагођавању, као и, што је најважније, тржишним законима и доброј пословној пракси, због чега и степен учешћа државних ауторитета у решавању ових питања треба да буде одлучујући. Иако примена Прилога Г у пракси варира од земље до земље бивше чланице СФРЈ, опште заступљени став међународног уговора је да је неопходно свим привредним субјектима придавати важност и сугерисати респектовање њихових интереса. Поступак приватизације друштвене и државне имовине у двама посматраним државама одвијао се по сасвим другачијем приступу. Република Хрватска је упорно поступала по ставу државних ауторитета, тако је прво подржавила имовину српских предузећа, која је била предмет враћања по Споразуму о сукцесији, истовремено одбијајући да призна било каква права привредним субјектима из Србије, а затим је приватизовала. Насупрот томе, Република Србија је одмах по ступању на снагу Прилога Г Споразума о сукцесији започела поступак враћања имовине привредним субјектима из Хрватске, а тек након неколико година, када је већ знатан део имовине вратила, по принципу реципроцитета обуставила је поступак враћања имовине.

2) ПРАВА И ОБАВЕЗЕ ДРЖАВА БИШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ ИЗ СПОРАЗУМА О СУКЦЕСИЈИ

Споразум о сукцесији је међународни уговор, чије законско одређивање је садржано је у Закону о закључивању и извршавању међународних уговора, који предвиђа да се међународним уговором сматра уговор који Република Србија закључи у писаном об-

лику са субјектима међународног права, једном или више држава или са једном или више међународних организација, који је регулисан међународним правом. Устав Републике Србије¹ прописује да су потврђени међународни уговори: саставни део правног поретка Републике Србије, да се непосредно примењују и да морају да буду у складу са Уставом. Према одредбама Устава, потврђени међународни уговори су саставни део правног поретка и морају да буду у складу са Уставом, а закони и други општи акти донесени у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима. Изложене уставне одредбе у ствари значе да су потврђени међународни уговори на хијерархијској лествици правног поретка Србије изнад закона и других општих аката, али испод Устава. Однос између међународног уговора и права нижег ранга у Републици Србији треба сагледати као однос између потврђеног међународног уговора, с једне стране, и закона и подзаконских општих аката, с друге. За однос између међународних уговора и права нижег ранга важи правило да се у случају да наведени акти садрже различита решења сматра да међународни уговори имају више место у хијерархији правних норми. Међународни уговор, када се озакони, представља индивидуални закон, пошто одређује наше односе само са државама потписницама. Како индивидуални закон уопште, тако и озаконени уговор не укида законе општег карактера², он само изузима наше односе са једном одређеном државом испод општих законских прописа и ставља под нарочите прописе. Такав је и статус Прилога Г у Републици Србији и Републици Хрватској, у којима је предвиђено да ратификовани међународни уговори имају примат у примени над правом Србије, односно Хрватске. Прилог Г Споразума о сукцесији обавезује државе сукцесоре да права на покретну и непокретну имовину која се налази на територији држава сукцесора и на којој су грађани или друга правна лица СФРЈ имали право на дан 31.12.1990. године при-

1 Закон о закључивању и извршавању међународних уговора, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

2 H.D.Treviranus H. Beemelmans, *Germany in National Treaty Law in Practise*, I 1995, p.50.

знају, заштите и врате у првобитно стање од стране државе у складу са утврђеним стандардима и нормама међународног права, и то независно од националности, држављанства, боравишта или пребивалишта тих лица. Поменутом одредбом су обухваћена лица која су после 31.12.1990. стекла држављанство или ново пребивалиште или боравиште у држави различитој од државе сукцесора. Истовремено се предвиђа да ће привредни субјекти који нису били у могућности да остваре описана права свакако имати права на накнаду у складу са грађанским и међународним правним нормама³. Такође, санкционише се сваки намерни пренос права на покретну и непокретну имовину извршен после наведеног датума, који је закључен под притиском или супротно напред описаној одредби Прилога Г. Као санкцију за поступање супротно одредбама Прилога Г, овај документ предвиђа ништавост учињеног правног посла.

3) СТАВОВИ РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА ОБАВЕЗАМА ИЗ ПРИЛОГА Г ПОВОДОМ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ИМОВИНЕ

Ставови Републике Хрватске

Активима Републике Хрватске онемогућено је враћање имовине бившим власницима из Србије, укључујући и имовину и капитал тадашњих друштвених предузећа. Споразум о сукцесији су ратификовале све државе, бивше чланице СФРЈ, с тим што га је Република Хрватска последња ратификовала, у јуну 2004. године, са којом уједно има и највише неразумевања везаних за враћање имовине. Пре ратификације Споразума о сукцесији, Хрватска је Уредбом о национализацији српске имовине из 1991. године, подржавила имовину привредних субјеката са седиштем у Србији, који су брисани као власници из регистра непокретности. На тај начин су предузећа из Србије остала без власништва над својом имовином. Уставни суд Хрватске је 1977. године огласио наведену уредбу неуставном, а исте године је Хрватска

3 Прилог Г Споразума о сукцесији, Приватна својина и стечена права.

ратификовала Конвенцију о људским правима и приступила Савету Европе. Иако оба акта имају за циљ владавину права и заштиту имовине других лица, правне последице подржављења нису поништене до данас, тако да јавни регистри нису вратили евиденцију на стање власништва какво је било на дан 31.12.1990. године. До ратификације Споразума о сукцесији приватизован је значајан део имовине – синдикална одмаралишта, туристички објекти и пословни простор о чему је водио евиденцију Хрватски Фонд за приватизацију. Истовремено су судови у Хрватској одбијали тужбене захтеве српских предузећа за враћање имовине, поступајући тако у складу са упутством Правобранилаштва Хрватске од 6. децембра 2004. године, којим је сугерисано да хрватски органи избегавају мирно решавање спорова у којима се потражује враћање имовине, што је додатно отежавало ионако компликовану ситуацију у тој земљи. Овакво стање је управо један од разлога зашто се приступило међународним преговорима и зашто је закључен Прилог Г Споразума о сукцесији, који управо дефинише обавезу новонасталих држава да врате и признају имовинска права на својој територији привредним субјектима који су у моменту избијања рата имали седиште на територији друге републике. Почев од 1990. године од доношења Устава Хрватске започет је процес “претворбе“, односно претварања друштвеног власништва над некретнинама у приватно власништво. Велики број некретнина прешао је из статуса друштвеног власништва у приватновласнички статус на основу посебних прописа Хрватске, који се могу сврстати на следеће:

1. прописи који су вршили директну промену друштвеног власништва над самом некретнином,
2. посебни прописи који су вршили промену друштвеног власништва на средствима друштвеноправног субјекта укључујући и некретнине, и
3. посебни прописи Хрватске којима је вршена промена власништва над целим правним лицем, односно капиталом правних лица, укључујући и њихове некретнине као део имовине.

Законом о приватизацији из 1996. године Хрватска је наставила поступак приватизације друштвених предузећа и одређеним механизмима омогућила купцима капитала или имовине стицање права својине над имовином тих предузећа. На тај начин Хрватска и још неке бивше републике СФРЈ до данас, супротно ратификованом међународном уговору а тиме и уставу и закону своје земље, као и Европској конвенцији о људским правима, која прописује право сваког лица на неометано уживање своје имовине, нису испоштовале обавезу предвиђену закљученим Споразумом о сукцесији. Процес приватизације друштвеног капитала и имовине је настављен и након ратификовања Споразума о сукцесији, чак и без могућности српских држављана да добију бесплатне акције које су им по закону припадале и на које су имали право, јер је већина Срба радила у друштвеним предузећима, док им је пољопривреда била секундарни извор прихода. Упоредно с приватизацијом капитала и имовине, по прописима који су регулисали поступак приватизације, одвијали су се и судски поступци иницирани тужбама српских предузећа за враћање имовине, али су њихови захтеви, само на основу упутстава правобранилаштва и других државних ауторитета, одбијани. Судске пресуде су правноснажне, али истовремено и ништаве јер су супротне сопственим законским прописима укључујући и Устав Хрватске. Судски поступци дуго трају, захтевају плаћање значајних судских трошкова и високих апанажа адвоката. Иако обесхрабрује чињеница да су до сада сви судски поступци окончани у корист државе Хрватске, српска предузећа, да би реализовала право на заштиту међународних институција, пре свега Суда за људска права у Стразбуру, морају у потпуности да исцрпе сва правна средства у свим судским инстанцама у Хрватској, а тек након тога имају могућност да затраже заштиту сваком објективном посматрачу очигледног права на међународном суду. Поред наведеног, актуелно преузимање хрватских предузећа од стране српских на територији Хрватске налази на бројне неформалне баријере, све до данашњих дана, с циљем онемогућавања стицања власништва у компанијама, док хрватске

компаније у последњих неколико година несметано, без икаквих препрека, преузимају предузећа у Србији. Описаним поступцима Република Србија је вишеструко губила, пре свега опструктивним понашањем Хрватске, које са мањим или већим интензитетом траје до данашњег дана, али и својим, могло би се рећи, пасивним ставом и закасном применом принципа реципроцитета. Наиме, догађаји који су уследили одмах после окончања ратних дешавања, као да су определили непромишљеност ставова обеју страна: Хрватске, с једне стране, која је наставила с бојкотом враћања имовине српским предузећима и инвеститорима из Србије, чиме крши сопствено и међународно право, и Србије, с друге, која је започела враћање имовине хрватским предузећима, примењујући непосредно међународни уговор, али и у судским поступцима који су годинама доносили правноснажне пресуде усвајајући захтеве хрватских фирми и враћањем имовине. Враћање имовине на основу судских пресуда судова у Србији обустављено је применом принципа реципроцитета тек након неколико година, када је знатан део имовине већ враћен и када се увидело да друга страна очигледно нема никакву вољу за поштовањем одредаба Прилога Г Споразума о сукцесији.

Ставови Републике Србије

Насупрот пракси Хрватске, пре потписивања Споразума о сукцесији, Србија је приватизовала само тридесет два мала предузећа основана од имовине која је била власништво предузећа из бивших република СФРЈ, и то по основу прописа из деведесетих година прошлог века који су регулисали промену власништва друштвеног капитала. Приватизовањем друштвених предузећа која су имала имовину у Хрватској, та имовина није процењивана и чиме би укупна вредност капитала била виша, већ је евидентирана у пословним књигама субјеката приватизације као ванбилансна евиденција⁴, због чега је процењена вредност капитала

⁴ Рајко Буквић, *Приватизација – концепти, досадашња искуства и предлог новог закона*, Економски институт, Београд, 1994.

била нижа, а с тим у вези и почетна и постигнута цена у поступку приватизације, као и приход од приватизације оних субјеката којима је био намењен, били су умањени. Ратификацијом Споразума о сукцесији Србија је обуставила свако располагање имовином које је било супротно споразуму. Одмах је започела поступак враћања имовине хрватским предузећима, с обзиром на то да је Прилог Г тумачила и примењивала непосредно и у складу са смислом међународног уговора, начелом делотворности и савесности и поштења. Насупрот ставу Хрватске, која је пре и после ратификације Прилога Г Споразума о сукцесији бројним разлозима правдала непоступање по међународном уговору, за Србију и неке друге државе бивше чланице СФРЈ није била спорна правна природа Прилога Г и могућност непосредне примене. Судови у Србији су годинама прихватили захтеве за враћање имовине хрватским предузећима, а тек након неколико година прекинула је поступке, због непримењивања принципа реципроцитета од стране Хрватске, тако да је на тај начин хрватским предузећима враћен значајан део имовине. Каснији закони који су регулисали приватизацију друштвеног капитала у Србији ограничавали су приватизацију тих предузећа, све до последње верзије закона о приватизацији, који је прописао обавезу приватизације тих предузећа, комбиновањем модела продаје капитала субјекта приватизације, методом јавне продаје седамдесет процената капитала и моделом преноса дела капитала без накнаде поделом запосленима и раније запосленима до тридесет процената капитала субјекта приватизације. Вредност субјекта приватизације утврђује се проценом вредности капитала и имовине. Закон о приватизацији⁵ је *lex specialis*, тако да има примат у примени у односу на друге законе. Истовремено је прописано да ће се средства добијена приватизацијом користити за регулисање права и обавеза по Споразуму о сукцесији. Наведеним се не дерогирају одредбе Прилога Г, већ се може очекивати обештећење приватизоване имовине хрватских предузећа у случају успостављања реципроцитета. Закон о

5 Закон о приватизацији РС, „Службени гласник РС“ бр. 83/2014 и 46/2015.

приватизацији одређује да је предмет приватизације друштвени, односно државни капитал у предузећима и другим правним лицима који су законом дефинисани као субјекти приватизације, уколико неким другим прописом није другачије одређено, с тим што сам закон одређује који су то прописи. Продаја капитала односно имовине субјеката приватизације спроводи се путем јавног надметања уз претходно јавно прикупљање понуда. Највиша цена из достављених писаним понуда представља уједно почетну цену у јавном надметању. Минимална прихватљива цена износи 70% процењене вредности капитала односно имовине. Почетна цена за продају капитала односно имовине износи најмање једну половину од процењене вредности капитала односно имовине који је предмет понуде. Уколико се капитал односно имовина не продају у првом покушају по наведеној цени, надлежни орган под одређеним условима може донети одлуку да се поново покуша продаја капитала односно имовине субјекта приватизације, у ком случају нова почетна цена износи најмање једну трећину процењене вредности. Закон је као рок за окончање приватизације друштвеног капитала односно имовине предвидео 31. децембар 2015. године, а како су предузећа настала из сукцесије била у форми друштвених предузећа, а у Хрватској није било воље за враћање имовине, то је Закон о приватизацији и ова предузећа, као друштвена, обухватио обавезном приватизацијом и поступак оочио до поменутог датума. Закон о приватизацији прецизно уређује претварање друштвеног капитала из поступка сукцесије, те прописује да се поступак приватизације капитала друштвених предузећа основаних од делова предузећа у Републици Србији, чије је седиште на територији република бивше СФРЈ, спроводи у складу на наведеним законом и Законом о потврђивању Споразума о питањима сукцесије, а као санкцију послова на основу којих је извршена приватизација капитала и имовине тих предузећа супротно Закону о приватизацији и закону који уређује сукцесију, предвиђа ништавост. Нажалост, до сада је највећи број тих предузећа пропао, услед сопствене неликвидности, изазване ду-

годишњом неизвесном ситуацијом око враћања имовине, или враћања дела имовине хрватским предузећима на основу судских пресуда домаћих судова, што је узроковало смањење броја запо-слених, смањење обима пословања, смањење прихода, повећање трошкова пословања и престанак постојања предузећа. Тиме је Србија трпела штету у материјалном и социјалном смислу. Поред материјалне штете коју су држава и други привредни субјекти претрпели и још увек трпе због несавесног односа Хрватске према имовини домаћих привредних субјеката, Србија губи на репутацији и поверењу не само сопствених привредних субјеката – грађана и правних лица који су погођени актима Хрватске и оних који нису, већ и шире друштвене заједнице, домаће и стране.

4) МОГУЋА РЕШЕЊА ПРОБЛЕМА

Без обзира на бројне препреке, аутор ових редова сматра да има механизма за решавање имовинских права и обавеза регулисаних Прилогом Г Споразума о сукцесији. Република Србија је пре свега одговорна према својим привредним субјектима и не само да има обавезу директне заштите њихових права и интереса, већ истовремено и сопственог интереса. Поред правних механизма остваривања права на враћање имовине, односно обештећење, која су у рукама власника, путем обраћања међународним институцијама, пре свега Европском суду за људска права у Стразбуру, Република Србија као субјект међународног права има могућност да искористи и све друге механизме заштите сопствених интереса и интереса домаћих правних лица, да обезбеди подршку Европске уније, којој је, било би разумљиво, у интересу да једна њена чланица поштује пре свега међународни уговор, али и сопствено право, као и најопштија начела понашања у међународним односима, начело савесности и поштења које је постало императив у свим земљама света. Иако је Хрватска чланица Европске уније, а познато је да земље Западне Европе заступају углавном политичке ставове, њихови јавни ставови не морају увек бити одраз њихових стварних убеђења и, што је још важније, сазнања, тако да

њихова тренутна наклоњеност једној од страна у неком сукобу не мора да значи и трајну увереност и опредељеност за ту страну. Логично је очекивати да се сваки непристрасни привредни субјект у Европској унији упита како је могуће да Европска унија толерише непоштовање међународног уговора и истовремено грубо кршење домаћег права од стране земље чланице. Према томе, Европска унија мора ради сопственог ауторитета јавно да увери своју чланицу у обавезу да се понаша у складу са међународно признатим правним правилима. Свакако не треба оставити по страни неизоставан пропагандни део, одређене објективне чињенице и правно неутемељене недостатке у поступању Хрватске, на које може да укаже сваки непристрасни посматрач. Судаћи према изложеном статусу Прилога Г у унутрашњим правима Србије и Хрватске и имајући у виду да су међународни уговори основни институционални вид и инструмент одржавања међународних односа, може се очекивати да се Европска унија заузме за реализацију Прилога Г од стране Хрватске.

5) ЗАКЉУЧАК

Досадашњи однос државе Србије према овом веома важном питању био је доста занемарен иако представља истински и вероватно најсложенији проблем у последње две деценије, не само у материјалном смислу већ и препреку за нормализовање политичких односа. Нема одговарајућег државног тела које би се, после нестанка СРЈ и СЦГ, бавило применом Споразума о сукцесији и заштити интереса наших лица. Недоречене ингеренције су дате Министарству спољних послова, евидентирана имовина у тадашњем Министарству правде завршила је у Министарству финансија, без покушаја државе да створи предуслове за реализацију договорених обавеза из Прилога Г. С обзиром на то да усвајање Закона о потврђивању Споразума о питањима сукцесијеније спречило Хрватску да имовину српских предузећа већим делом распрода, изда или остави да пропада током више од две деценије, Србија има обавезу да свим могућим путевима обезбеди примену Прилога Г

ради заштите сопствених интереса и интереса својих привредних друштава, укључујући и тражење правде од стране међународне заједнице и међународног суда.