**Анализа појединих одредаба нацрта Закона о враћању одузете имовине и обештећењу из аспекта могуће корупције и борбе против корупције**

**Транспарентност – Србија**

**Август 2011.**

**Коментар појединих одредаба**

Члан 13 нацрта предвиђа да Сви органи Републике Србије, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе и други органи и организације, дужни су да у оквиру својих надлежности и, по хитном поступку, издају сву потребну документацију којом располажу.

На основу ове одредбе може се закључити да документацију потребну ради доказивања права на повраћај имовине мора да обави лице које подноси такав захтев. Међутим, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку, то би требало да обаве јавне институције. Поред тога што прикупљање докумената од стране јавних институција олакшава грађанима остваривање раније нарушених права, оно је и сигурније са становишта утврђивања остварености услова за надокнаду.

Осим тога, само одређивање хитности поступка не значи много ако не постоје прецизни рокови којих би морале да се придржавају службе које такве доказе поседују. Дакле, закон би требало да прецизно одреди рокове за издавање докумената, а у образложењу би требало предвидети средства која су потребна да се документи заиста и издају (или прикупе) у одређеном року (нпр. привремено запошљавање службеника).

Чланом 30 се предвиђа да се обештећење врши путем државних обвезница Републике Србије и у новцу, да укупан износ обештећења из става 1. овог члана не сме да угрози макроекономску стабилност и привредни раст Републике Србије, те се за ове намене опредељује износ од двеста милијарди динара.

Имајући у виду да се у другим одредбама закона предвиђа могућност натуралне реституције, са или без ограничења, те да се на тај начин стварају велике разлике у обиму надокнаде коју ће поједини бивши власници и њихови наследници остварити, у зависности од чинилаца који немају никакве везе са правима бивших власника, већ случајности (нпр. да ли је одузето грађевинско земљиште у међувремену изграђено или није и шта се на њему налази), потпуно је јасно да такво прављење разлике представља велики подстицај да се кроз корупцију остваре користи од натуралне реституције (нпр. да се не изгради планирано на одузетом грађевинском земљишту) или да се кроз активности државних и других органа у периоду до усвајања закона умањи основица за враћање имовине у натуралном облику.

На основу члана 31, износ обештећења се утврђује тако што се основица обештећења помножи коефицијентом који се добија када се стави у однос износ из члана 30. став 2. овог закона и износ укупног збира основица утврђених решењима о праву на обештећење. Ради спровођења одредаба члана 30. овог закона, законом ће се утврдити коефицијент из става 1. овог члана и прописати максималан износ обештећења по бившем власнику.

На основу ових одредаба може се закључити да ће интереси појединих бивших власника бити у међусобној колизији, зато што већа основица за враћање имовине једног власника утиче на обим остваривања права другог бившег власника. Због тога би сви подаци о утврђивању права сваког власника морали да буду јавни, како би могли да буду предмет оспоравања од стране других заинтересованих лица.

Члан 32. садржи одредбе о утврђивању вредности непокретности. Очигледно је да је свака од тих радњи (укључујући и претходно извршене процене вредности непокретности, нпр. у вези са израчунавање пореске основице) изложена ризику корупције и да стога морају постојати снажни механизми надзора како унутар органа који врше процену (Пореска управа), механизми који обезбеђују спољни надзор заинтересованих лица (јавност података), тако и ефикасни механизми за остваривање правних лекова.

Други ризик од настанка корупције произлази из велике количине посла који треба обавити у релативно кратком времену, односно у одређивању приоритета код редоследа вршења ових процена.

Чланом 38 предвиђена је исплата аконтације обештећења. При том се прави разлика између бивших власника који уживају право на социјалну новчану помоћ. Одредба је нелогична. Уколико се жели давање предности лицима која добијају новчану помоћ, онда то треба учинити за моменат када почне примена закона, односно исплата обештећења, а не за моменат ступања закона на снагу. Такође, имајући у виду да утврђивање процената од обештећења које треба исплатити као аконтацију захтева додатно администрирање, знатно једноставније и правичније је решење према којем би сваком бившем власнику који потражује обештећење веће од милион динара било исплаћено толико а оним бившим власницима који потражују мање од милион динара обештећење у целости. Сам износ аконтације обештећења може бити и другачији уколико би износ од милион динара представљао превелико оптерећење за буџет.

Члан 39 предвиђа дужност бивших власника да плаћају административне и судске таксе, као и коришћење тих такси за потребе Дирекције. Ове одредбе би требало брисати. Требало би правити разлику између бивших власника који су натуралном реституцијом у потпуности повратили своју имовину или добили потпуно обештећење и других, којима је обештећење умањено. Онај коме је обештећење умањено не би требало да плаћа никакве порезе ни таксе, а онај ко је добио потпуну надокнаду би требало да плаћа и порезе и таксе.

Чланови 41 и 42 Закона предвиђају објављивање јавног позива за подношење захтева за враћање имовине, као и обавезу лица која су поднела пријаву одузете имовине у складу са Законом о пријављивању и евидентирању одузете имовине („Службени гласник РС“, број 45/05), да такође поднесу такав захтев.

Ове одредбе би требало брисати и уместо њих сачинити нове које ће уместо прописивања дужности бивших власника да подносе захтеве Дирекцији, обавезати Дирекцију, да на основу поднетих пријава одузете имовине покрене поступак за утврђивање основаности таквих пријава, прикупити доказе о томе, као и поступак за утврђивање вредности имовине која не може бити враћене у натуралном облику већ је предмет реституције. Дужност подносилаца пријаве може бити само да Дирекцији помогну у прикупљању доказа и дају појашњења у вези са недовољно јасним деловима пријава.

Члан 48 предвиђа рок који подручна јединица Дирекције има да реши о поднетом захтеву али не и правила о редоследу решавања предмета или правним последицама пропуштања да се одлука донесе у законском року. Истина, нацртом закона су предвиђене новчане прекршајне казне против одговорних лица, али санкција као таква не представља сатисфакцију појединцу чије је право угрожено овим кашњењем. Одсуство правила о редоследу решавања и правила о јавности података о поступцима који су у току ствара повећани ризик од настанка корупције.

Исте примедбе важе и за члан 50, у којем се говори о решавању Министарства по жалби на решење Дирекције.

Члан 52 прописује да Дирекција води, у електронском облику, евиденцију о поднетим захтевима, утврђеној вредности имовине и обештећења по поднетим захтевима као и решеним предметима, да сваких шест месеци доставља Влади и Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије извештај о спровођењу овог закона, те да најкасније у року од три године од дана објављивања јавног позива доставља Влади процену укупног износа основице обештећења по поднетим захтевима**.**

Такође, прописана је обавеза да Дирекција објављује изводе из захтева које је примила у претходном месецу на сајту Дирекције и министарства надлежног за финансије. Објављени изводи биће постављени и на сајту јединица локалне самоуправе где за то постоје техничке могућности.

Каже се да извод нарочито садржи: број захтева, податке о имовини чије се враћање захтева и позив свима који испуњавају услове да се, у законском року, захтеву придруже, те да облик и садржину извода из става 5. овог члана прописује министар надлежан за финансије. У складу са претходним напоменама, сматрамо да би требало прописати јавност и других докумената, а пре свега оних који се односе на поступање Дирекције и на испуњеност услова за повраћај имовине.

Чланом 55 нацрта предвиђено је да од ступања на снагу овог закона право својине на непокретности и друга имовина која је одузета бившим власницима, а по одредбама овог закона може бити враћена, не може бити предмет отуђивања до правоснажног окончања поступка по захтеву за враћање.

Да би ова норма могла да се спроведе у дело, морала би да постоји и да буде објављена евиденција имовине која не може да буде предмет отуђења, а ради правне сигурности.

Истим чланом је предвиђено да се отуђење такве имовине ипак може вршити уз сагласност Владе, при чему сама Влада треба да уреди услове, случајеве, начин и поступак давања сагласности из претходног става и у томе није ничим ограничена овим законом. Очигледно је да таква одредба повећава ризик од настанка корупције (нпр. од стране бивших власника који потражују имовину, како таква имовина не би била отуђена из јавног власништва, да би је добили у натури или од стране потенцијалних купаца, како би имовину стекли по повољнијим условима од тржишних уколико је то могуће по неком од основа који признаје држава).

Нејасно је који је разлог да Република Србија има право прече куповине враћене имовине при њеном првом отуђењу. Таква одредба отвара могућност да се новац из јавних извора тоши за куповину имовине која се већ налазила у јавној својини али није искоришћена за намену за коју је држави била потребна. Таква одредба ствара могућност да до момента доношења закона, бивши власници путем корупције издејствују да имовина на коју полажу право не буде искоришћена (нпр. да земљиште не буде приведено намени), како би ту имовину добили у натури а потом је продали по тржишној цени држави.

Члан 57 такође доноси непотребне обавезе за бивше власнике који су пријавили своја потраживања Републичкој дирекцији за имовину (захтев за документацијом) и ствара могућност за корупцију приликом редоследа поступања Републичке дирекције са таквим захтевима.