

Јовица ТРКУЉА

## ПРАВНО САВЛАДАВАЊЕ АУТОРИТАРНЕ ПРОШЛОСТИ У СРБИЈИ

### 1. УВОД

Драматични догађаји из последње деценије XX века у Србији, социјално-политички потреси, етнички и верски сукоби, ратови, учинили су да питање савладавања зла ауторитарне прошлости буде потиснуто. Отуда се актуелизовање овог питања намеће из више разлога: 1) као покушај раскида са бившим диктаторским режимима и као вид неспроведене диференцијације с њиховим експонентима; 2) задовољавање потребе да се сазна, забележи и запамти каква су недела чињена и ко их је чинио; 3) као бар делимично исправљање неправде кроз залагање за обештећење страдалника, тамо где је то још могуће извести; 4) потреба за моралним и психолошким прочишћењем жртава и недобровољних сарадника ауторитарних режима; 5) потреба обезбеђивања успешног транзиционог процеса од стране оних који су у претходном режиму кршили људска права, а сада претендују на јавне функције и 6) без савладавања зла ауторитарне прошлости нема изласка Србије на европски друм – ка друштву пуне слободе и истинске демократије. Јер сва наша данашња политичка спорења, непријатељства и спотицања јесу трајна друштвена опасност и велика препрека на том путу која вуку корене из блиске и даље тоталитарне и ауторитарне прошлости. Уколико се зло те прошлости гурне под тепих, оно ће нам се вратити као бумеранг.

---

\* Проф. др Јовица Тркуља, Универзитет у Београду

У оквиру ових предавања настојаћу да сумирам резултате до којих су дошли сарадници Центра за унапређивање правних студија у Београду и часописа *Hereticus* у последњих десет година, и да одговорим на три питања: 1) Како се односити према злу ауторитарне прошлости?; 2) Који су путеви и странпутице савладавања ауторитарне прошлости у Србији?; 3) Зашто у Србији још увек на дневном реду нема правног савладавања ауторитарне прошлости?

## 2. КАКО СЕ ОДНОСИТИ ПРЕМА ЗЛУ АУТОРИТАРНЕ ПРОШЛОСТИ?

Добро је познато да ауторитаризам законито производи неправу. Ауторитаризам, ауторитарна а не демократска владавина, има дугу традицију у Србији. Периоди демократске владавине били су изузеци, ауторитаризам – правило. У периоду од 1945. до 2000. године, појавне манифестације ауторитарне владавине и неправне државе у Србији биле су следеће: ратни злочини, ликвидације политичких противника, лишавање слободе, повреда основних људских права и слобода, конфискација и национализација имовине, различити облици дискриминација, деликт мишљења, злоупотреба моћи, привредни криминал, некажњено кршење закона од стране високих функционера, злоупотреба моћи, изборне крађе, и слично.

Категорички императив у друштвима у транзицији, у које спада и Србија, јесте правно савладавање ауторитарне прошлости. Јер зло ауторитарне прошлости мора се савладати да се не би поновило! Реч је о савладавању зла и пустоши коју су за собом оставили претходни ауторитарни режими (Брозов и Милошевићев), у којима је право било слушкиња политике и њених моћника, у којима је уместо правне државе постојала партијска држава, а уместо владавине права – владавина правом. Отуда питање: Како се односити према злу ауторитарне прошлости? Свака нова власт која дође на место сломљеног ауторитарног режима и определи се за правну државу, неизбежно се суочава са дилемом како да се односи према тој тамној страни и злу ауторитарне прошлости.

У погледу на ово питање искристалисала су се, у другој половини XX века, два могућа одговора: 1) политика савладавања ауторитарне прошлости – тзв. *политика сећања* (случај Немачке након уједињења, затим Чешке, Мађарске и осталих успешних земаља у транзицији деведесетих година XX века) и 2) политика несавлада-

вања ауторитарне прошлости – тзв. *политика заборава* (случај Грчке, Шпаније и Португала након слома диктаторских режима у тим земљама седамдесетих година XX века). Међутим, могуће је да једна земља крене путем политике заборава, а потом пређе на политику сећања (на пример, посткомунистичка Пољска).<sup>1</sup>

Савладавање ауторитарне прошлости одвија се на два колосека: 1) ревидирање законодавства неправне државе, отварање досијеа, лустрација, рехабилитација, денационализација и слично и 2) савладавање прошлости иза ратних похода, крвавих етничких сукоба, ангажовања војски, полиција, паравојски, и друго. У тој светлости примењују се различити облици правне одговорности: кривична, прекршајна, дисциплинска, радноправна, лустрацијска, одштетна одговорност, фискална, накнадно опорезивање, и друго.<sup>2</sup>

Упоредна искуства упозоравају да је отварање процеса савладавања ауторитарне прошлости слично отварању Пандорине кутије. То је изузетно деликатан и мучан посао с пуно непријатних последица, које је Адам Михник с разлогом упоредио са „ударом гранате у септичку јаму: неки ће од тога погинути, неки бити повређени, а сви ће бити упрљани”.

### 3. ШТА ЈЕ СРБИЈА УРАДИЛА НА ПУТУ ПРАВНОГ САВЛАДАВАЊА АУТОРИТАРНЕ ПРОШЛОСТИ?

Летимичан поглед на резултате правног савладавања ауторитарне прошлости у Србији открива депресивни пејзаж овог сегмента српске стварности. Анализирајући четири механизма који стоје у непосредној вези са процесом превладавања прошлости – отварање досијеа тајних служби, лустрацију, рехабилитацију и денационализацију – можемо уочити да су након петооктобарских промена 2000. године, покушаји да се на овај начин утиче на успостављање правне државе и владавине права били кратког даха, лишени систематичности и доследности.

<sup>1</sup> Уп.: Владимир Водинелић, *Прошлост као изазов праву*, Центар за унапређивање правних студија и Хелсиншки одбор за људска права, Београд 2002, стр. 10–12.

<sup>2</sup> Вид.: Владимир Водинелић, *Прошлост као изазов праву*, *Op. cit.*, стр. 7–12; Андраж Зидар, *Лустрација*, Београдски центар за људска права, Београд 2001.

### 3.1. Отварање досијеа тајних служби

Први корак у правном савладавању ауторитарне прошлости је *отварање досијеа тајних служби* чији је првенствени циљ да се жртвама претходне ауторитарне власти и другим грађанима омогући увид у та акта, како би потпуније разумели сопствену судбину и механизме ауторитарне владавине.<sup>3</sup> Као једна од кључних тачака у процес суочавања с наслеђем из прошлости, у земљама у транзицији Источне и Централне Европе, поставило се питање отварања тајних досијеа које су о грађанима водиле разне службе безбедности. Правно уређивање и примена решења у пракси десетак бивших комунистичких земаља Источне и Централне Европе веома је различито. Нарочито је значајно и занимљиво искуство отварања досијеа службе безбедности бивше Источне Немачке, Чехословачке, Мађарске, Пољске, Литваније, Румуније, Бугарске, Македоније, и других држава, као примера максималистичког односа према укупној проблематици досијеа.

Треба, такође, имати у виду да Савет Европе својим документима и одлукама Европског суда за људска права, пружа подршку законском уређивању отварања досијеа као једном од облика суочавања с прошлошћу. Дакле, искуства посткомунистичких земаља указују да је отварање досијеа моћан механизам суочавања с наслеђем ауторитарне прошлости и пут ка успостављању правне државе и правде у транзиционим демократијама. Ова искуства могла би, у значајној мери, да подрже процес отварања досијеа служби безбедности у Србији, како у смислу доношења одговарајућег закона тако и у смислу уградње прихватљивих законских решења. Међутим, Србија представља пример минималистичког односа према овој проблематици.

После демократских промена 2000. године, као одговор на захтев невладиних организација да се донесе Закон о отварању досијеа, урађено је неколико модела тог закона у Центру за унапређивање правних студија, Центру за антиратну акцију, Форуму јурису. Предложени модели закона представљају одговор правних стручњака на ово важно питање и израз су сазревања демократске свести и потребе суочавања и савладавања зла ауторитарне прошло-

<sup>3</sup> Уп.: Александар Ресановић, „Отварање досијеа тајних служби – упоредна искуства”, *Hereticus*, vol. II, бр. 1 (2004), стр. 13–28.

сти у Србији. Сва три модела закона прописују прецизно уређење права на приступ садржини досијеа, процедуре у којој се право остварује, начин руковања досијеима и њихово чување. Прецизност је неопходна како би злоупотребе биле сведене на најмању меру, што је немогуће учинити ако процедуру воде припадници тајних служби. Модели се разликују у делу који се односи на носиоце права, рокове за остваривање тих права, рокове за предавање досијеа надлежној институцији, органе за чување досијеа и слично.

Остављајући по страни поменуте моделе закона о досијеима и захтеве стручњака, досовска власт у Србији је осам месеци након петооктобарског преврата, 22. маја 2001. године, донела Уредбу Владе Републике Србије о скидању ознаке поверљивости са досијеа вођених о грађанима у служби Државне безбедности.<sup>4</sup> Ова Уредба пружила је грађанима само једно некомплетно право увида у акта службе Државне безбедности. Многе ствари остале су затамњене и неисказане, тако да се стиче утисак да је на делу било својеврсно замагљивање очију и превара. Ова Уредба је неславно завршила. Наиме, одлуком Уставног суда Републике Србије она је, 2003. године, стављена ван снаге, тако да је, до данас, ова материја остала нерегулисана законом.

У таквој ситуацији Центар за унапређивање правних студија и Центар за антиратну акцију, невладине организације из Београда, сачиниле су 2003. године Модел закона о досијеима Службе државне безбедности Републике Србије као синтезу њихових првобитно посебних модела. Овим Законом уређује се поступање са досијеима и подацима који су вођени у Служби државне безбедности Републике Србије од 13. маја 1944. године до дана ступања на снагу овог Закона. Предмет Закона су досијеи и подаци које су БИА, као и раније службе са истим или сличним задацима, водиле о грађанима, групама грађана и организацијама. Законом се уређује и

---

<sup>4</sup> Уредба о скидању ознаке поверљивости са досијеа вођених о грађанима Републике Србије у Служби државне безбедности од 22. 5. 2001. године (*Службени гласник РС*, бр. 30/2001). Недељу дана после доношења ова Уредба је преименована у Уредбу о стављању на увид одређених досијеа вођених о грађанима Републике Србије у Служби државне безбедности, од 31. 5. 2001. године (*Службени гласник РС*, бр. 31/2001). Ова чињеница јасно говори о неозбиљности и некомпетентности с којом се приступило проблему отварања досијеа тајних служби.

поступање са досијеима и подацима, и то: њихова предаја Националној агенцији за досијее Службе државне безбедности, руковање, коришћење, обезбеђење, као и касније преузимање од стране Архива Србије. С обзиром на то да су, због природе ранијих ауторитарних режима, БИА и раније службе образовале досијее и прибављале податке кршењем људских права, или их користили за кршење људских права, овим Законом ти досијеи и подаци чине се доступним из следећих разлога: 1) да би лица на која се они односе, и њима блиска лица, могла да сагледају утицај ауторитарних режима на сопствени живот; 2) да остваре рехабилитацију и разјасне судбине својих несталих и умрлих; 3) да би се потпуније разјаснила природа тих режима и улога БИА и ранијих служби у њима; 4) да би се приватност и друга права личности заштитили од повреда које би могле бити учињене коришћењем досијеа и података и 5) да би се оствариле друге сврхе одређене Законом.<sup>5</sup>

Из ових разлога било је неопходно свестраније отварање тих аката, потпуније од тадашњег права на увид у досијее. Нажалост, то се није догодило. Законом о отварању досијеа тајних служби остало је неостварено изборно обећање водећих политичких странака и актера Србије. Имајући у виду неопходност превазилажења

---

<sup>5</sup> Вид.: Модел закона о досијеима Службе државне безбедности Републике Србије, *Hereticus*, vol. II, бр. 1 (2004), стр. 59–76. Овај и други модели закона о отварању досијеа тајних служби, уз указивање на неопходност његовог усвајања у Србији, достављани су у више наврата од 2001. до 2004. године министрима унутрашњих послова Србије и директорима БИА, али су ти предлози остали без одговора. Изузетак је писмо директора Центра за унапређивање правних студија, проф. др Владимира Водинелића и директора Центра за антиратну акцију, Александра Ресановића, упућено 26. априла 2004. године министру унутрашњих послова Републике Србије г. Драгану Јочићу и директору Безбедносно-информативне агенције Радету Булатовићу и предлог да они у оквиру својих надлежности „учине све како би Народна скупштина што пре размотрила и усвојила овај закон”. Одговори на ово писмо стигли су од шефа кабинета министра унутрашњих послова, мајора Милорада Тодоровића и директора БИА, Радета Булатовића. У писмима се прво дају начелне примедбе и сугестије на предложени Модел закона и закључује да се „сегментираним законским уређивањем ове материје – како се предвиђа овим Моделом закона – не би остварили ни циљеви назначени у разлозима за његово доношење” (Писмо Министарства унутрашњих послова и писмо Безбедносно-информативне агенције, *Hereticus*, vol. II, бр. 1 (2004), стр. 78–79 и 80–81).

ауторитарне прошлости, као и чињеницу да су законе сличне садржине и циља усвојиле и бивше комунистичке државе Источне и Централне Европе, неопходно је да то учини и Србија.

### 3.2. Лустрација и лустрациона одговорност

Други корак у правном савладавању ауторитарне прошлости јесте *лустрација и лустрациона одговорност*. Реч „лустрација” је, након периода потпуног одсуства из језичке праксе и политичко-правног говора, ушла у период хиперинфлаторне употребе са разноврсним значењима. Изворно значење лустрације у антици и средњем веку је чишћење од грехова, чишћење жртвом. У питању је обредно кађење особе или простора како би се одагнале „нечисте силе”, или неки други поступак којим се ритуално „чисти од лоших утицаја”.<sup>6</sup>

По преовлађујућем мишљењу у савременој теорији, лустрација у друштвима у транзицији нема ништа заједничко са значењем лу-

---

<sup>6</sup> Реч „лустрација” је у старом Риму (лат. *lustratio, lustrum*) означавала очишћење, религијски обред очишћења путем приношења жртве. „Етимологија појма *lustrum* је спорна: неки је повезују са *lavare* = „опрати”, други са *luere* = „очистити, трећи са *lucere* = „светлети”, па *lustrare* треба да значи „нешто осветлити”, што се доводи у везу са ватром жртвеника или бакљи које су ношене у процесији. Обред лустрације је обављан у различитим ситуацијама, приликом „очишћења” обрадивог земљишта (*fundi, terae, agri*), села (*pagus*), града (*urbs*), одређеног тла (*ager Romanus*), као и војних јединица или бојних бродова пред полазак у поход или одлучујућу битку (*lustrum exercitus*). Овим обредом се успостављало невидљиво омеђивање простора и људи (њиве, града, војске), тј. постављање кружне „границе” преко које неће прећи не само непријатељ, којег већ очекују градски бедеми или војска, него ни зле слиле, исто тако невидљиве, а пре свега оне које проузрокују болести, оскудицу, непогоде и пошести које погађају поља и људе. Лустрација је подразумевала и обредно чишћење људи, животиња и ствари пре него што ће бити уведене у неко свето место, а том ритуалу су подвргаване и жене после рађања, лица која су имала посла са мртвацима и сл. Најважнији облик лустрације је била церемонија која се у доба републике обављала сваке пете године након завршетка пописа римског становништва (*census*), када су римски цензори непосредно пре свог повлачења организовали смотру свих грађана способних да служе војску. Том приликом је упућивана молба боговима да заштите целокупни римски народ и његову државу од свих зала које је могу снаћи.” (Жика Бујуклић, *Forum romanum – држава, право, религија, митови*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник”, Београд 2007, стр. 444).



страције у старој Грчкој и Риму. Наиме, она се састоји у привременом онемогућавању приступа јавним функцијама људи који су се у претходном систему тешко огрешили о права својих суграђана.<sup>7</sup> У питању је правни институт *sui generis* који нема искључиво казни карактер. Лустрација је покушај да се они који су у пораженом ауторитарном режиму играли важну улогу спрече да не нашкоде новом режиму ако су кршили људска права. Она је специфична врста дисквалификације квалификована катарзом.<sup>8</sup> У њој превентивни елементи преовлађују над казним. Реализује се као процес који је у транзиционом периоду законом и временски ограничен, а као индивидуална мера, унапред је законом одређено трајање трајања. Уз то, лустрација је одговорност и за она кршења људских права која су била кривична дела, али чије је гоњења застарело.

Родно место лустрације није у Немачкој, Италији и Јапану, и њу не треба везивати за доба денацификације, односно дефашизације. Савремена лустрација се јавља у Источној Европи у последњој деценији XX века после пропасти европских реалсоцијалистичких режима. Наиме, у тим земљама се поставило питање одговорности вршилаца високих функција који су злоупотребили моћ или се некажњено огрешили о закон док су били у позицији моћи. Нове власти су донеле законе о лустрацији, којима се оваквим кадровима забрањује вршење јавних и руководећих функција за пет или више година, док не прођу својеврсну обуку из области људских права и основа демократског друштва. Лустрација је спроведена са мањим или већим успехом у Чешкој, Пољској Мађарској и Румунији.

У актуелним расправама лустрација се употребљава у три значења: етичком, политичком и правном. Најсложеније је и најпроблематичније одређење правне природе, значења и места лустрације у правном систему. О томе се воде оштре полемике у стручним дискусијама и контроверзним јавним дебатама. Листа аргумената против лустрације веома је дуга и може се сажети у следећих тридесетак тачака:

– Лустрација је религиозни обред у којем рационални људи, посебно атеисти и правници, немају шта да траже.

<sup>7</sup> Андраж Зидар, *Лустрација*, Београдски центар за људска права, Београд 2001.

<sup>8</sup> Вид. Владимир Водинелић, *Прошлост као изазов праву*, *Op. cit.*, стр. 77–78.



– Лустрација је коска Новог светског поретка бачена после пада Берлинског зида 1989. године у друштва у транзицији Средње и Источне Европе.

– Лустрација је чистка налик на стаљинистичке, фашистичке, Брозове и сл.

– Лустрација је облик реваншизма према функционерима и бенефицијарима бившег ауторитарног режима.

– Лустрација је увођење на мала врата морално-политичке подобности.

– Лустрацијом се крши уставна забрана ретроактивности.

– Лустрацијом се крши начело законитости.

– У лустрационом поступку терет доказивања пада на оптуженог.

– Лустрацијом се крше основна кривичноправна начела: *nullum crimen*, презумпција невиности и сл.

– Лустрација је маскирано кривично дело јер је свако кршење људских права противправно.

– Правна природа лустрације је спорна и противречна.

– Место лустрације у правном систему је нејасно и неодређено.

– Повреда људских права је правно неодређен, безболан појам под који се може подвести било шта.

– Лустрацијом се кажњава не злочин већ грех.

– Лустрација садржи елементе морално-политичког очишћења и служи задовољавању потребе да се греси окају.

– Лустрација прави конфузију између доушништва и обавезе грађана да надлежним органима достављају податке о учиниоцима кривичних дела.

– Лустрација је неприхватљива јер није трајна мера већ *ad hoc* поступак после слома ауторитарног режима.

– Лустрација је облик колективне одговорности.

– Лустрацијом се не кажњавају починиоци најтежих дела већ само они који врше или претендују на јавне функције.

– Лустрација је облик уцене (путем закона).

– Лустрацијом се негирају основни принципи правне државе и компромитује демократија.

– Лустрација је облик патернализма којим се негира субјективитет грађанина и суверенитет народа и који враћа човека у непунолетство, навлачећи му „јарам незрелости” (Кант).

– Лустрација је у супротности с либералном идејом слободе и правног ограничавања државне власти.

– Лустрација се врши у *ad hoc* поступку без ваљаних процесно-правних јемстава људске сигурности и слободе.

– Лустрација је својеврсно изигравање правде јер нужно доводи до неједнаког поступања с мање-више истоветним наводним кривцима.

– Лустрацијом се отвара проблем легитимности тренутних државних управљача који хоће да је остваре, посебно органа који ће је спроводити.

– Лустрација је непрецизна: на који период ограничити дејство лустрације у Србији *ex tunc* (13. 05. 1944, или 1976, 1987, 1990. годину итд.) и *ex nunc* (на 5, 10 или 15 година),

– Лустрација је неодређена: на који круг лица ограничити дејство лустрације.

– Лустрација се као бумеранг може вратити против оног ради чега је установљена.

– Лустрација је олако и опако гажење права зарад пуке политичке користи.

Већина од ових аргумената обрађена је у критичким текстовима наших правних теоретичара и стручњака.<sup>9</sup> На другој страни, заговорници лустрације сматрају да се у овим аргументима против лустрације крије својеврсни инвентар погрешних представа о лустрацији и отвореног, или прикривеног искривљавања њене природе, смисла и домашаја. У том смислу заговорници лустрације истичу ништа мање бројне (контра)аргументе у прилогу лустрацији.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Вид. прилоге у часопису *Hereticus*, vol. I, бр. 2 (2003): Коста Чавошки и Мирјана Стефановски, „Лустрација: злоупотреба религиозних израза у политичке сврхе”, стр. 30–40 и Небојша Шаркић, „Зашто сам против, овако предложене, лустрације судија”, стр. 41–45.

<sup>10</sup> Вид.: Владимир Водинелић, *Прошлост као изазов праву*, *Op. cit.*, 76–91, као и прилоге у часопису *Hereticusa*, vol. I, бр. 2 (2003): Слободан Бељански, „Парадокс лустрације”, Владимир Водинелић, „Кратак инвентар и коментари заблуда о лустрацији”, стр. 56–60, Зоран Ивошевић, „Лустрација на српски начин”, стр. 61–69, Весна Ракић Водинелић, „Судбина Закона о одговорности за кршење људских права”, стр. 70–78 и Миодраг Радојевић, „Лустрација у Србији – илустрација немоћи демократских промена”, стр. 15–29.

Током протеклих година у расправама о лустрацији у Србији у први план је искрсло, као најпроблематичније и најспорније питање о закону о лустрацији, о његовој правној, политичкој и моралној утемељености и сврсисходности. Иницијативу за доношење закона о лустрацији покренуо је у пролеће 2002. године Грађански савез Србије. Сем у неколико војвођанских градова (Кикинда, Зрењанин и др.) та иницијатива је остала без одјека у стручној и политичкој јавности Србије. Изузетак је био Центар за унапређивање правних студија у Београду који је ангажовао групу стручњака која је крајем 2002. године сачинила Модел закона о одговорности за кршење људских права.<sup>11</sup> Игнорисан од релевантних политичких и стручних фактора, чинило се да ће тај модел остати ван оптике досовске власти. Међутим, посланици Демократске странке у Скупштини Војводине, 11. фебруара 2003. године, покренули су иницијативу да Народна скупштина Србије донесе закон о лустрацији. Захваљујући тој иницијативи и чињеници да су политичари у владајућем ДОС-у, после убиства премијера Ђинђића, 12. марта 2003. године, напokon схватили да се зло ауторитарне прошлости мора савладати да се не би поновило – у Народној скупштини је покренута иницијатива да се по хитном поступку усвоји Закон о лустрацији. Као основа послужио је Модел закона о одговорности за кршење људских права који је израдио Центар за унапређивање правних студија. Предлагачи овог закона су истакли да је доношење овог акта нужно у процесу превладавања ауторитарне прошлости, наставка започете борбе против организованог криминала, као и да је реч о испуњењу једног од услова за улазак у Европску унију.

Од укупно 250 посланика Народне скупштине, на седници 30. маја 2003. године, било је присутно њих 127, а за овај Закон гласало је 111 народних посланика, тако да је овај Закон усвојен на ивици кворума. Опозициони посланици одбили су да гласају за Владин Предлог закона, јер је „реч о политичком акту чији је једини циљ прогон политичких противника”. Закон је објављен у „Службеном гласнику” РС бр. 58/2003. После тога, опозициона парламентарна Социјалистичка народна странка је доставила Народној скупштини Предлог да се по хитном поступку донесе закон о престанку ва-

<sup>11</sup> Весна Ракић Водинелић, Владимир Водинелић, Зоран Ивошевић, Јовица Трукуља, Мирјана Тодоровић, Атина Пренда, *Модел закона о лустрацији*, Центар за унапређивање правних студија, Београд 2003, стр. 64.

жења Закона о одговорности за кршење људских права, с образложењем да је неуставан и да би се његовим стављањем ван снаге могле спречити штетне последице које могу да настану по било ког грађанина.

Закон о одговорности за кршење људских права, упркос неким недостацима који се углавном састоје у постојању одређених правних празнина, заснован је на следећим чврстим постулатима: (1) предмет поступка јесте испитивање одговорности за кршење људских права извршених у својству јавног функционера; (2) искључено је испитивање одговорности на основу саме чињенице припадности одређеној политичкој странци или групи, изузев злочиначког удружења; (3) испитује се само појединачна одговорност физичког лица; (4) лицу чија се одговорност испитује гарантовано је право на одбрану, право на саслушање и има право на изјављивање два правна лека: приговор и жалбу (приговор се може изјавити из сваког разлога, а жалба из свих уобичајених разлога, изузев што је у погледу чињеничног стања допуштено изнети само оне чињенице и доказе који нису били изнесени у поступку пред лустрационом комисијом или њеним већем.

По овом Закону поступак лустрације се спроводи према лицима која заузимају или су кандидати за следеће положаје: посланика Народне и покрајинске скупштине, председника Републике, председника и чланове републичке владе и покрајинског извршног већа, градоначелника, председника и заменика председника општине, секретара Народне и покрајинске скупштине, старешину и руководеће раднике у службама Народне и покрајинске скупштине, старешину и руководећег радника у службама председника Републике, заменика и помоћника министра, функционера који руководи републичким односно покрајинским органима и службама, секретара скупштине општине и града, начелника округа, председника и судију Уставног суда Србије, председника и судије суда опште надлежности и посебних судова, члана Високог савета правосуђа, јавне тужиоце и њихове заменике, старешине органа за прекршаје и судије за прекршаје, директора и члана управног одбора јавног предузећа или јавне установе чији је оснивач Република, покрајина или локална самоуправа, председника и члана савета универзитета, ректора универзитета и декана факултета, председника и члана управног одбора или другог одговарајућег органа

управљања, директора и одговорног уредника организације која се бави јавним информисањем или издаваштвом, гувернера и вице-гувернера народне банке, директора банке са већинским капиталом, функционера и овлашћеног службеног лица у Безбедносно-информативној агенцији, директора и руководећег радника у заводској установи за извршење кривичних санкција, шефа дипломатске мисије у иностраној држави и конзула, начелника генералштаба односно начелника контраобавештајне службе. Дакле, сви ови носиоци јавних функција подвргавају се провери. Против лица на руководећим местима у недржавним установама, као и против функционера странака, лустрациони поступак неће бити примењиван, сем ако се не кандидују за посланике у парламенту.

Одредбе овог Закона примењивале би се на сва кршења људских права извршена после 23. марта 1976. године, као дана ступања на снагу Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Закон би се примењивао десет година од дана ступања на снагу.

За разлику од тзв. тврде лустрације, код које лустрирани *ex lege* губи одређена права (нпр. да буде биран за посланика), уколико испуњава одређене законске услове, Закон полази од тзв. меке лустрације. У њој једина „санкција” се састоји у томе што, уколико лустрирани заузима или се кандидује за одређене јавне положаје, надлежни орган обавештава јавност да се ради о лицу које је кршило људска права. То обавештење не спречава лустрираног да остане на положају који заузима, или да се кандидује, да буде изабран. Коначан суд о томе донеће бирачи на изборима, имајући у виду истините чињенице о лицу које има јавну функцију или се за њу кандидује. Ако, пак, бирачи хоће да гласају за кандидате који су вршили кривична дела или кршили људска права, закон их у томе неће спречити.

Кључну улогу у лустрационом поступку има деветочлана Комисија за испитивање одговорности за кршење људских права, коју чине по два члана из редова судија Уставног и Врховог суда, два истакнута правна стручњака, заменик републичког јавног тужиоца и два народна посланика који су дипломирани правници. Њих на предлог председника Републике бира Народна скупштина Србије. Против одлуке већа Комисије може се изјавити приговор тој Комисији, а против одлуке Комисије о приговору може се изјавити жалба Уставном суду. Комисија ће у средствима јавног информиса-

ња и у „Службеном гласнику РС” објавити саопштење са подацима о кршењу људских права које је извршило одређено лице. Лице за које је одлуком Комисије (или Уставног суда) утврђено да је кршило људска права не може заузимати положаје у складу са овим Законом у року од пет година од дана јавног саопштења Комисије.

Битни разлози контроверзних интерпретација и мистификација проблема лустрације и примене лустрационих прописа су – поред прагматско-политичких (зло)употреба и рационализација – и у томе што разматрање феномена лустрације укључује низ других кључних категорија из „пакета” савладавања ауторитарне прошлости. Лустрацију и лустрациону одговорност није могуће критички анализирати, нити Закон о лустрацији примењивати, а да се истовремено не повуче читав ланац круцијалних категорија и закона са којима је лустрација тесно повезана: отварање досијеа тајне полиције, рехабилитација, денационализација и сл.

Поред неразумевања правне природе и политичког смисла лустрације, основни узрок пропадања ове идеје у политичком животу Србије лежи, прво, у неспремности и противљењу политичке елите и друго, у непостојању (само) свести о нужности суочавања са злом прошлости да би се оно савладало и престало да влада нашем садашњошћу и будућношћу. Мере дисквалификације због кршења људских права које су до сада примењиване у Србији нису поседовале лустрациону природу. Зато се намеће дубоко беспокојавајући закључак. Услед непостојања политичке воље носилаца власти и незаинтересованости народа Србија нема изгледа ни за обичну дисквалификацију, тако да су лустрациони возови овде неповратно прошли. Мере дисквалификације које су до сада примењиване указују да Србија још увек није спремна за лустрацију. На делу је све очигледнији континуитет (стварни и персонални) са ранијим ауторитарним режимом, који онемогућава да се у виду поступка дисквалификације (још мање лустрације) отвори питање ауторитарне прошлости.

Дакле, шест година од ступања на снагу, Закон о лустрацији је остао мртво слово на папиру. По свему судећи, та пракса ће се наставити и убудуће. Јер примена Закона о одговорности за кршење људских права не спада у приоритете српске политичке елите. Штавише, након парламентарних избора 2003. и 2008. године на помолу је одлучан раскид, али не са прошлошћу већ са лустрацијом као

методом савладавања ауторитарне прошлости. Стога лустрација у Србији нема будућност. Донети законски и подзаконски акти имаће само историјско значење.

### 3.3. Рехабилитација политичких осуђеника и кажњеника

У правном савладавању ауторитарне прошлости један од важних корака је *рехабилитација политичких осуђеника и кажњеника*. Тај корак је веома тежак и болан јер су током полувековне ауторитарне владавине и неправне државе многобројна лица била осуђивана мимо важећих правних норми, или на основу непримерених и нецивизацијских прописа. Заправо, основ кажњавања била је политика партијске државе и њена ригидна идеологија. Тиме је жртвама политичке репресије нанета велика неправда а друштву историјска срамота.

Након слома ауторитарних режима, већина земаља у транзицији (Мађарска 1989, ДДР 1990, Чешка и Руска Федерација 1991, нешто касније Пољска, Словачка, Румунија, Бугарска, Хрватска, Македонија и Словенија) су успостављањем механизма владавине права и правне државе успеле да превазиђу ову историјску срамоту. Оне су, између осталог, отвориле процесе моралне, политичке, правне и економске рехабилитације.<sup>12</sup>

Правни теоретичари разликују два типа правне рехабилитације политичких осуђеника и кажњеника. *Правна рехабилитација у ширем смислу* обухвата мере ублажавања последица осуђености, односно кажњености (враћање наплаћене казне, конфисковане имовине, обештећење за нарушено здравље, прекинута каријера и сл.).<sup>13</sup> *У ужем смислу правна рехабилитација* означава мере које се предузимају ради укидања осуде, односно казне. Њоме се настоје отклонити три појавна облика политичког неправда, својствена ауторитарним режимима: политичко законодавство, политичко правосуђе и кажњавање ван икаквог уређеног поступка.

<sup>12</sup> Вид.: Наташа Мрвић-Петровић, „Политичка рехабилитација – корак ка обештећењу жртава политичке репресије”, *Hereticus*, vol. II, бр. 2 (2004), стр. 18–19.

<sup>13</sup> Владимир В. Водинелић, „Правна рехабилитација жртава политичке репресије”, *Hereticus*, vol. II, бр. 2 (2004), стр. 8–9.



Народна скупштина Србије донела је 17. априла 2006. године Закон о рехабилитацији.<sup>14</sup> Овај Закон се определио за рехабилитацију у ужем смислу. Њиме је уређено рехабилитовање лица која су са и без судске или административне одлуке, из политичких или идеолошких разлога убијена, ухапшена или лишена неких других права од 6. априла 1941. године до дана ступања на снагу овог Закона, а имала су пребивалиште на територији Републике Србије. Захтев за рехабилитацију може поднети свако заинтересовано физичко или правно лице, а право на његово подношење не застарева. Овај захтев се подноси Окружном суду на чијој територији подносилац захтева има пребивалиште или на чијој територији је извршен прогон или неправда.

Поднети захтев мора да садржи личне податке лица чија се рехабилитација захтева и доказе о његовој оправданости. Уколико подносилац није у могућности да то уради, уз захтев подноси опис прогона или насиља са подацима који могу да послуже за ближу идентификацију жртве и догађаја. Пре одлучивања о захтеву, суд прибавља потребна документа и податке од надлежних државних органа и организација, који су дужни да их на захтев суда доставе у року од 60 дана. Рехабилитована лица се, према Закону, сматрају неосуђиваним, а право на накнаду штете и повраћај конфисковане имовине биће уређено посебним законима.

По општој оцени српски Закон о рехабилитацији је један од најлошијих закона у правно-техничком смислу, који је донела Народна скупштина у својој хиперпродуктивној законодавној делатности последњих година. Из следећих разлога: 1) Тим Законом је уређена само правна рехабилитација у ужем смислу (укидање осуде, односно казне жртава политичке репресије). 2) По њему рехабилитација се и за лишење живота, слободе и других права до којих је дошло у време рата, почев од 6. априла 1941, што је апсурдно, јер тада није постојала функционална власт домаће државе. 3) Закон није дефинисао државну припадност органа од чијих одлука се може рехабилитовати. 4) Закон није одредио врсту поступка, правила поступка по којима суд процесуира. (Ову празнину попунио је Врховни суд Србије, тако да се примењује ванпарнични поступак.) 5) Рехабилитација се може захтевати не само за период ауторитарне власти не-

<sup>14</sup> *Службени гласник РС*, број 33/2006.

го и од пресуда донетих до априла 2006. године (значи и за пресуде после 5. октобра 2000?!). 6) Могу се рехабилитовати само жртве које су „имале пребивалиште на територији Републике Србије”, упркос чињеници да место пребивалишта у негдашњој заједничкој земљи (ДФЈ, ФНРЈ, СФРЈ, СРЈ) није имало никакав значај. Тиме је дискриминисао неосновано жртве на основу њиховог негдашњег пребивалишта. 7) По Закону, „свако заинтересовано физичко или правно лице” може да захтева туђу рехабилитацију; то ће рећи и против воље жртве, што је апсурдно јер је рехабилитација право а не нешто што се може наметнути жртви. Другим речима Закон, омогућује рехабилитацију и против воље жртве као и објављивање њеног имена и података противно праву на приватност. 8) Закон пати од безобалних појмова и посве неодређених кључних категорија, чиме је угрожена елементарна правна сигурност и отворен простор за утицај политике на правно одлучивање. 9) Уместо очекиване правде, овај Закон је донео правну несигурност и противуставност.<sup>15</sup>

Поред тога, овај Закон није био праћен доношењем нужних тзв. реституционих закона и прописа (Закон о досијеима тајних служби, Закон о денационализацији и сл.), тако да је српски Закон о рехабилитацији изневерио велике наде и очекивања како жртва политичке репресије тако и стручне и шире јавности. Реч је о закону који даје жртви политичке репресије право само на то да се пресуда прогласи ништавом, и жртва сматра неосуђиваном, а када је кажњена без одлуке, да се утврди да је била жртва из политичких разлога.

Очигледно је да српски законодавац у време доношења Закона о рехабилитацији није имао, нити данас има, изграђен став о начину на који ће приступити законском регулисању права на обештећење жртва политичке репресије. Стога се он определио за правну рехабилитацију у ужем смислу, изоставивши потпуно правну рехабилитацију у ширем смислу у виду враћања наплаћене казне, конфисковане имовине, обештећивања за нарушено здравље или прекинуту каријеру, признавања у радни стаж временаведеног у затвору и др.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Вид.: Владимир В. Водинелић, „Рехабилитација, свему упркос”, *Hereticus*, vol. V, бр. 1(2007), стр. 255 и „Закон о рехабилитацији: тужна прича са можда срећним крајем”, *Hereticus*, vol. VI, бр. 2 (2008), стр. 44–47.

<sup>16</sup> Вид.: Владимир В. Водинелић, „Рехабилитација, свему упркос”, *Hereticus*, vol. V, бр. 1(2007), стр. 255–271.

Поменуте слабости Закона о рехабилитацији су отежале, али нису онемогућиле његову примену. Захваљујући већини надлежних окружних судова, на челу са Врховним судом Србије, Закон се релативно успешно примењује и до сада је донето неколико стотина решења о рехабилитацији, највише у Београду и Шапцу. Окружном суду у Београду је поднето преко 600 захтева за рехабилитацију, од чега је 130 позитивно решено. Донета су решења о рехабилитацији Слободана Јовановића, једног од водећих српских правника и интелектуалца, Драгољуба Јовановића, професора Универзитета, истакнутог политичара и вође Народне сељачке странке, Момчила Нинчића, професора Универзитета и некадашњег министра иностраних послова у избегличкој Влади Краљевине Југославије, књижевника Борислава Пекића и Драгослава Михаиловића и многих других.

#### 3.4. Реституција и денационализација

У правном савладавању ауторитарне прошлости посебно тежак и деликатан проблем представља *реституција и денационализација*. Успостављање комунистичке владавине у Србији било је скопчано са грубим кршењем људских права. Између осталог, то се изражавало и у експропријацији, конфискацији и национализацији приватне имовине и њеном стављању под државно власништво и контролу. Ова одузимања су често била део политичког прогона оних којима је одузимано, а у многим случајевима доводило је до њихове смрти и егзила. Уз то, та одузимања приватне својине, по правилу, нису имала правни основ, нити су укључивала исплату компензације.

Након пада Берлинског зида 1989. године и после пропасти ових режима, јавила су се очекивања да се ова својина врати било онима којима је била одузета или њиховим потомцима. Жеља за реституцијом и денационализацијом, или бар одговоарајућом компензацијом, била је неизбежни пратилац снажне привлачности коју су вредности људских права имале за оне који су се супротстављали комунизму. Најзад, брига за заштиту својинских интереса и права била је од самог почетка стављена у контекст вредности правне државе и владавине права. Међутим, иако су мере реституције и денационализације биле политички и правно прокламоване у многим земљама Централне и Источне Европе, оне, ипак, нису би-

ле општеприхваћене, још мање реализоване. Унутрашњи и међународни изазови и притисци који су им били упућени умножавали су се, али само са ограниченим успехом, тако да су велика очекивања и циљеви денационализације у земљама у транзицији само делимично остварени.<sup>17</sup>

Ова упоредна искуства указују да су реституција и компензација само део приступа отклањању последица грубог кршења људских права од стране ауторитарних поредака. Без обзира на све тешкоће земаља у транзицији, мере реституције и компензације се морају предузети зарад испуњења обавеза према људским правима, а тамо где нису предузете још увек могу бити нужне зарад испуњења дубоко укорених очекивања. Разуме се да правна легислатива и јудикатива не могу да реше све тешкоће до којих је довело лишаванье и одузимање својине грађанима од стране партијске, идеолошке државе. Они посебно не могу ублажити, још мање отклонити бол, патњу и трагичне последице које су погодиле поједине грађане и њихове породице које су им нанете иницијалним актом одузимања имовине, као и годинама прогона и понижавања које су после тога уследиле. Но, и поред тога, реституција и денационализација су нужне за исправљање историјских неправди и представљају кључну меру правног савладавања ауторитарне прошлости.<sup>18</sup>

Искуства земаља у транзицији указују да су неопходни фактори за спровођење денационализације: политичка свест, економска моћ, социјална подршка, правна регулатива, адекватна организација државе, спремност политичке елите. Земље у којима су се стекли ови фактори су релативно успешно апсолвирале питање реституције. И обрнуто, у земљама у којима не постоје ови предуслови питање денационализације је формализовано или гурнуто у далеку будућност. При томе, у тим земљама „недостатак није у мерама реституције као таквима, него у константном неуспеху националних система да обезбеде поштовање права која прокламују”.<sup>19</sup>

Водеће опозиционе странке Србије су се у периоду од 1990. до 2000. године залагале за мере правног савладавања ауторитарне

<sup>17</sup> Уп.: Jeremy McBride, „Компензација и реституција за задирања у својину у посткомунистичкој Европи”, *Hereticus*, vol. II, бр. 4 (2004), стр. 7–36.

<sup>18</sup> Уп. Владимир Тодоровић, „Денационализација у Србији de lege ferenda”, *Hereticus*, vol. II, бр. 4 (2004), стр. 54.

<sup>19</sup> Jeremy McBride, *Op. cit.*, стр. 36.

прошлости – за отварање досијеа тајних служби, рехабилитацију политичких осуђеника и кажњеника, лустрацију, реституцију и денационализацију. Мере реституције и денационализације су посебно акцентоване у њиховим програмима и представљале су лајт-мотив у свим изборним кампањама. Подсетимо се да је Слободан Милошевић, на почетку своје владавине, настојао да прибави либерално демократску легитимацију (позивањем на правну државу и владавину права, заштиту људских права, и слично). У том циљу, он је донео Устав 1990. године у који су уграђена ова начела. Године 1991. донесен је Закон о начину и условима признавања права и враћања земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног Фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа.<sup>20</sup> Потом је донесена Уредба за спровођење овог Закона.<sup>21</sup>

Међутим, у периоду од 1992. до 2000. денационализација у Србији гурнута је под тепих. Додуше, 2001. године донесени су Закон о приватизацији<sup>22</sup> и Закон о грађевинском земљишту, који су, у суштини, заобилазили ову материју.

До реактуелизације питања реституције и денационализације посебно је дошло 2000. године када је 19 опозиционих странака формирало коалицију ДОС (Демократска опозиција Србије) за ванредне парламентарне изборе. Ова коалиција је, између осталог, прихватила моделе и нацрте закона за остваривање тзв. транзиционе правде и обећала доношење по хитном поступку закона о отварању досијеа тајних служби, о рехабилитацији, лустрацији и денационализацији. Међутим, после пада Милошевићевог режима октобра 2000. године када је ДОС дошао на власт, ова обећања нису испуњена. Као што смо видели, Закон о лустрацији је донет маја 2003. године, али се не примењује, а Закон о рехабилитацији од априла 2006. године се примењује са пуно проблема и *contra legem*. Закон о отварању досијеа тајних служби и Закон о денационализацији још увек нису донети.

Иако су у стручној јавности подробно обрађена и широј, посебно политичкој јавности Србије, добро позната питања правне за-

<sup>20</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 18/1991, 20/1992, 42/1998).

<sup>21</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 41/1991, 44/1991).

<sup>22</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 38/2000.

снованости, целисходности, једнакости, правичности и неопходности денационализације, доношење Закона о реституцији и даље се потискује у други план и одлаже у далеку будућност. Прича о денационализацији у Србији очигледно није више мотивисана искреном жељом за отклањањем последица зла ауторитарне прошлости и исправљања историјских неправди. „На српској позорници, она (денационализација) је одавно само једно од оруђа за рушење, односно освајање власти, за трговину обећањима, продају интелектуалних услуга, привлачна фраза у изборним кампањама. Пракса волунтаризма и деспотизма сваке нове власти је већ довољно дуго традиција Србије. Свака нова власт жели да пише историју испочетка, од свог доласка”.<sup>23</sup>

У таквој ситуацији владе Републике Србије које су долазиле после 2000. године по правилу су заборављале своја изборна обећања о спровођењу денационализације. Ван њихове оптике остали су модели могућих закона о денационализацији. Први такав модел урадила је група стручњака Центра за унапређивање правних студија почетком 2000. године.<sup>24</sup> Крајем 2002. и почетком 2003. године, по наручби Министарства финансија РС Центар за унапређивање правних студија је урадио нови Модел закона о денационализацији, насловљен Нацрт закона о враћању одузете имовине и обештећивању за одузету имовину.<sup>25</sup> Овим Нацртом закона уређују се услови, начини и поступак враћања имовине и обештећивања за имовину на територији Републике Србије која је, не поштујући људско право на својину, из идеолошких ралога, одузета и претворена у општенародну, државну, друштвену или задружну сво-

<sup>23</sup> Златко Стефановић, „Денационализација у Србији – хронологија обећања”, *Hereticus*, vol. II, бр. 4 (2004), стр. 37.

<sup>24</sup> Рад на пројекту Модела закона о денационализацији започет је крајем 1998. године. У раду на пројекту и припреми текста Модела закона о враћању одузете имовине и обештећивању за одузету имовину учествовали су: Владимир В. Водинелић, Драгор Хибер, Златко Стефановић, Будимир Лончар, Мира Прокопијевић, Гордана Петровић.

<sup>25</sup> Из поменуте групе стручњака Центра за унапређивање правних студија, ангажоване на пројекту израде Модела закона о денационализацији, Владимир В. Водинелић, Златко Стефановић и Будимир Лончар израдили су Нацрт закона о враћању одузете имовине и обештећивању за одузету имовину. Вид.: Нацрт закона о враћању одузете имовине и обештећењу за одузету имовину, *Hereticus*, vol. II, бр. 4 (2004), стр. 69–98.

јину, у периоду од 9. марта 1945. године до 4. новембра 1995. године: 1) применом прописа, на основу појединачног правног акта донетог у складу или противно тада важећим прописима, или без појединачног правног акта; 2) на основу правног посла закљученог без слободне воље власника да се одрекне права својине или га уступи; 3) без правног основа. Нацрт садржи 68 чланова у којима се прецизно регулишу сва релевантна питања реституције: корисници, обвезници враћања и обештећења, предмет враћања, предмет обештећења, права и обавезе корисника који нема ни својину ни државину на предмету враћања (градско грађевинско земљиште, остало грађевинско земљиште, пољопривредно земљиште, шума и шумско земљиште), права и обавезе корисника који нема својину, а има државину на предмету враћања, права и обавезе корисника који има својину, а нема државину на предмету враћања, обештећење (основица, висина, начин и динамика), посебне одредбе за кориснике којима је престало право својине на основу одлуке о конфискацији, појединачног акта донетог противно тада важећим прописима, рушљивог правног посла, експропријације и закона о испитивању порекла имовине, поступак, прелазне и завршне одредбе.<sup>26</sup>

У то време група грађана<sup>27</sup> је „у жељи да се укину последице имовинских неправди од 1941. до данас, и свесни да се те неправде не могу у потпуности исправити”, 30. маја 2003. године поднела Народној скупштини Републике Србије Предлог закона о повраћању имовине и обештећењу<sup>28</sup> и Предлог закона о привременој забрани располагања одређеном имовином.<sup>29</sup>

Променом састава владе после убиства премијера Зорана Ђинђића, поменути модел Центра за унапређивање правних студија и други модели/предлози закона о денационализацији су почетком 2004. године изгубили било какав значај. Нова влада Војислава Коштунице се одлучила да посао отпочне из почетка. У том циљу је формирана Комисија за припрему радног текста Нацрта закона о

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Ђокић Б. Драган, Аранђеловић С. Ивана и Антић Ј. Слободан

<sup>28</sup> Републике Србије Народна скупштина Београд, Орг. јед. 03, број 46–1405, 30. 5. 2003.

<sup>29</sup> Републике Србије Народна скупштина Београд, Орг. јед. 03, број 46–1475/03, 30. 5. 2003.



враћању одузете имовине и обештећењу за одузету имовину.<sup>30</sup> Ова Комисија није била експертска и она се бавила више претходним питањима него суштинским и није успела да уради поменути Нацрт закона.

Под теретом притиска изазваног политичким обећањима и захтевима Савета Европе за спровођење денационализације, влада Војислава Коштунице је у свом препознатљивом стилу „решавања проблема одлагањем”, 2005. године иницирала доношење Закона о пријављивању и евидентирању одузете имовине, са роком пријављивања до 30. јуна 2006. године. Након тога, Министарство финансија је приступило изради новог Нацрта закона о денационализацији. Две године касније, Коштуничина влада је прелиминарно подржала тај Нацрт закона о денационализацији на седници од 10. маја 2007. године. Том приликом је истакнуто да се Законом о денационализацији „дубоко улази у сферу економско-социјалних и својинско-правних односа транзиционе Србије, а дотиче и права на имовину, правичности и етике, тако да се његова дејства мултиплицирају не само на обавезнике и кориснике денационализације, већ и на све грађане, па и на неке стране држављане. Чињеница да уређује системска и значајна питања реституције непокретности и исплате обештећења у најмање наредних 20 година, намеће и обавезу да овај Нацрт буде широко јавно и струковно размотрен и анализиран”<sup>31</sup>.

Министарство финансија Републике Србије учинило је доступним 4. октобра 2007. Нацрт пречишћеног текста закона о денационализацији и отворило јавну расправу на ову тему. Почетак јавне расправе о овом Нацрту био је предвиђен за 10. октобар 2007. године, након седнице Одбора за привреду и финансије, после које је пречишћен текст Нацрта закона постављен на сајт Министарства финансија. Планирано је, такође, да након завршетка јавне расправе од два месеца, 9. 11. 2007. године, посебна међуресорна радна група коју ће формирати министар финансија, размотри све примедбе и сугестије и сачини коначни текст Нацрта закона о денаци-

<sup>30</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 100/2004.

<sup>31</sup> Програм јавне расправе о Нацрту закона о денационализацији, Република Србија, Министарство финансија, Сектор за имовинско правне односе, Број: 011-00-00131/2007-05, од 04. 10. 2007. године.

онализацији који ће бити упућен влади на разматрање у току новембра 2007. године.

У оквиру јавне расправе о Нацрту закона организовано је више округлих столова у циљу прибављања мишљења заинтересованих субјеката и стручне јавности о радној верзији текста Нацрта закона о денационализацији. Ове консултације нису представљале обавезну јавну расправу у смилу Пословника Владе, која претходи разматрању Нацрта закона који влади достави овлашћени предлагач, већ претходно прибављање релевантних мишљења.<sup>32</sup>

У јавној расправи стручњаци су упутили веома оштре критике овом Нацрту закона о денационализацији и довели у питање низ његових одредаба: 1) Указано је да Нацрт успоставља другачији режим реституције у односу на важећи Закон о враћању имовине црквама, што је неодрживо, јер дискриминише све остале кориснике денационализације. 2) Нацрт не користи могућност, отворену укидањем државносвојинског монопола на грађевинском земљишту, да обнови принцип јединства својине на земљишту и објекта на њему (*superficies solo cedit*). 3) Нацрт је противан Уставу Републике Србије и Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, „противан им је и тиме што би да, без неопходног оправданог разлога (општег интереса) и без икакве накнаде, укине права закупа и личне службености на стварима које се враћају ранијим власницима, чиме не поштује зајемчено право на не сметано уживање имовине”.<sup>33</sup> 4) Нацртом се крши Устав и „недопуштеном ретроактивношћу поништавања правних послова располагања национализованом имовином, и ретроактивношћу одговорности за штету на основу апартне необориве пресумције несавесности”.<sup>34</sup> 5) По овом Нацрту терет реституције се углавном пребацује на садашње власнике. Они би поднели 90% терета, ранији

<sup>32</sup> Опширније о томе видети у часопису *Hereticus*, vol. VI, бр. 1 (2008): Јовица Тркуља, „Странпутице денационализације у Србији”, стр. 7–15, Владимир В. Водинелић, „Денационализација: велико ишчекивање извесног”, стр. 16–46, Златко Стефановић, „Закон о денационализацији – анализа нацрта из 2007. године”, стр. 47–58, Мирослав Прокопијевић, „Лош предлог закона о реституцији”, стр. 59–63.

<sup>33</sup> Владимир В. Водинелић, „Денационализација: велико ишчекивање извесног”, *Op. cit.*, стр. 27

<sup>34</sup> *Ibid.*, 37–41.

власници 5%, а држава у облику новчане обавезе такође 5%.<sup>35</sup> 6) Нацрт је фаворизовао само једну страну – права ранијих власника, не водећи рачуна о стандардима поштовања основних права других лица, која ће оваквом денационализацијом бити грубо погажена.<sup>36</sup>

После ове критике у стручној јавности Нацрт закона о денационализацији је окарактерисан као „нелегално средство за остваривање легитимног циља”. Очекивало се да Нацрт закона буде достављен Влади на усвајање до краја 2007. године. Међутим, тада је наступила политичка криза. Србија је прво ушла у председничке изборе крајем 2007. и почетком 2008. године, а потом и у ванредне парламентарне изборе. Наиме, Председник Републике Србије распустио је Народну скупштину, чиме су започети послови на доношењу низа системских закона одложени. Србија је поново ушла у ванредне парламентарне изборе који су одржани маја 2008. године. Након тога уследио је дуг и компликован процес стварања нових политичких коалиција и конститусања нове владе. У таквој ситуацији постало је неизвесно када ће Нацрт закона о денационализацији бити достављен новој влади Мирка Цветковића<sup>37</sup> на разматрање, као и када ће као Предлог закона ући у скупштинску процедуру. До данас, фебруара 2009. године, то није учињено, а тешко је очекивати да ће у контексту нових проблема, које је отворила светска економска криза, то питање доћи на дневни ред владе и Народне скупштине до краја ове године.

На тај начин Србија је остала једна од ретких посткомунистичких земаља која није створила основне законске услове за спровођење денационализације. Разлози за то су бројни: 1) Денационализација је скупа јер пуно кошта и подразумева огромна средства која држава мора да обезбеди за обештећење (процењује се да би вредност ко-

---

<sup>35</sup> В.: Златко Стефановић, „Закон о денационализацији – анализа Нацрта из 2007. године”.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Актуелни премијер Мирко Цветковић је био у претходној влади на челу Министарства за финансије које је урадило маја 2007. године прву верзију Нацрта закона о денационализацији. Био је један од ретких српских политичара који је имао разумевање за проблеме реституције и подржавао доношење Закона о денационализацији. Нажалост, као председник Владе Републике Србије он наставља праксу претходних премијера који су питање реституције гурали на споредни колосек и одлагали.

ју би држава требало да плати у новцу износила минимум 4–5 милијарди евра а да би вредност добара за која се потражује денационализација износила око 100 милијарди евра, када би све било исплаћено у новцу); 2) Денационализација је компликована јер захтева прецизни правни режим и процедуру а то подразумева доношење бројних реституционих закона и прописа. 3) Денационализација је ризична јер, спроводећи је, политичари могу изгубити подршку оних који су у међувремену купили одузету имовину (нарочито тзв. тајкуна-мецена појединих партија), или се налазе у зградама које се враћају. 4) Политичке елите које су се смењивале на власти после 2000. године нису схватале неопходност остваривања транзиционе правде и важност приватне својине, владавине права и тржишне привреде.<sup>38</sup>

Дакле, у Србији седам година после пада Милошевићевог ауторитарног режима и након неколико предложених модела и нацрта закона о денационализацији, још увек није успостављен друштвени консензус у погледу реституције и компензације, тако да је Србија данас једина посткомунистичка земља у Југоисточној Европи која није донела Закон о денационализацији. Очигледно није било политичке воље и спремности да се озбиљно суочи са проблемом реституције, који је поново одложен у далеку будућност. Српска политичка елита се потпуно оглушила о своје међународно преузете обавезе (према Савету Европе) да до краја 2007. године донесе Закон о денационализацији. Стога је крајње време да се у Србији коначно постигне консензус релевантних политичких фактора о доношењу Закона о реституцији који је не само правна обавеза већ и политички императив у процесу европских интеграција, али исто тако и вредносна обавеза уколико Србија жели да постане део Европске уније као заједнице вредности.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Видети прилоге у зборнику *Рехабилитација и реституција* (ур. Јовица Тркуља и Олга Даниловић), Конгрес српског уједињења – Аустрија и Задужбина Студентика – Сан Франциско, Центар за унапређивање правних студија, Београд 2009: Слободан Марковић, „Друштвени значај реституције и европеизација Србије”, стр. 141–153, Владимир В. Водинелић, „Денационализација: велико ишчекивање извесног”, стр. 159–158, Златко Стефановић, „Закон о денационализацији – анализа Нацрта из 2007. године”, стр. 255–263 и Србољуб Глишић, „Анализа базе података о пријављеној и одузетој имовини”, стр. 264–288.

<sup>39</sup> Уп.: Слободан Марковић, „Друштвени значај реституције и европеизација Србије”, *Op. cit.*, стр. 152.

#### 4. ЗАШТО У СРБИЈИ НЕМА ПРАВНОГ САВЛАДАВАЊА АУТОРИТАРНЕ ПРОШЛОСТИ?

Анализирајући из угла правног савладавања ауторитарне прошлости досадашње потезе постмилошевићеве власти, који су предузимани у протеклих скоро осам година, можемо закључити да је у Србији то питање, од 5. октобра 2000. до данас, маја 2008. године било ван оптике њене политичке елите. Из следећих разлога: 1) Ми смо суочени са процесом не превладавања и савладавања већ преграде прошлости и измене колективног памћења. Јер прошли догађаји и збивања се превреднују тако што се неки аспекти занемарују или се пренаглашавају а у функцији оправдања неких заокрета и потреба у текућим друштвеним процесима и актуелној политици. 2) Србија је суочена са императивом правног савладавања ауторитарне прошлости истовремено у ужем смислу (ревидирање злоупотреба неправне државе) и у ширем смислу (савладавање прошлости иза ратова, етничких, верских и сл. сукоба). 3) За разлику од земаља у транзицији Средње и Источне Европе, иза којих је двадесетогодишње искуство, Србија има тек осмогодишње искуство након петооктобарског преврата 2000. године. 4) У Србији нема почетних услова за правно савладавање ауторитарне прошлости јер нема јасног разграничења између жртава и починиоца, између страдалника и бенефицијара ауторитарних режима. 5) Овде је било исувише добровољних саучесника и бенефицијара бившег ауторитарног режима. 6) Непостојање воље политичке елите и незаинтересованост народа за суочавање и савладавање зла ауторитарне прошлости; још мање за одговорност функционера и бенефицијара бившег режима за кршење закона и људских права. 7) Неподношљива лакоћа заборава која царује Србијом. 8) Након преузимања власти од стране ДОС-а, крајем 2000. године до данас, на делу је континуитет, између новог и старог, Милошевићевог режима, јер су стубови ауторитарног поретка остали непромењени. После парламентарних избора од 2000. године преко децембарских 2003. до мајских 2008. године присуствовали смо недисконтинуитету и раскиду са полугама и механизмима ауторитарне владавине и неправне државе. На делу је била и остала рестаурација поменутих механизма и полуга ауторитарног режима: монопола над финансијским капиталом, монопола над државним апаратом, монопола над идеолошким апаратима и монопола над војно-полицијским комплексом.

На тај начин, политичке промене у Србији, након октобра 2000, своде се на рокаду дојучерашњих возача и сувозача који Србију и даље воде ка ауторитарној владавини партијске државе и владавине правом. Разлози за то су бројни и своде се на чињеницу да је у Србији после демократских промена на делу не дисконтинуитет већ континуитет са ауторитарном владавином неправне државе, и да политичке елите које су се смењивале у последњих осам година нису схватиле неопходност савладавања зла ауторитарне прошлости и остваривања транзиционе правде.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Упоредна искуства земаља у транзицији указују да су отварање досијеа тајних служби, лустрација, рехабилитација и реституција и компензација само део приступа отклањању последица грубог кршења људских права од стране ауторитарних поредака. Без обзира на све тешкоће, већина успешних земаља у транзицији су схватиле да се ове мере морају предузети зарад испуњења обавеза према људским правима, а тамо где нису предузете још увек могу бити нужне зарад испуњења дубоко укорењених очекивања. Оне су нужне за исправљање историјских неправди и представљају кључну меру правног савладавања ауторитарне прошлости.

Демократске промене које су наступиле у Србији крајем 2000. године наметнуле су неминовност дистанцирања од различитих видова грубог кршења људских права у Србији у протеклих шест деценија. Реч је о савладавању зла и пустоши коју су за собом оставили претходни ауторитарни режими у којима је право било слушкиња политике и њених политичких моћника, у којима је уместо правне државе постојала партијска држава.

У настојању да раскине са том праксом кршења људских права у прошлости, Народна скупштина Републике Србије је донела 30. маја 2003. године Закон о лустрацији и 17. априла 2006. године Закон о рехабилитацији. Нажалост, ови закони нису били праћени доношењем нужних тзв. реституционих закона и прописа (Закон о отварању досијеа тајних служби, Закона о денационализацији и сл.), тако да је српски закон о лустрацији и рехабилитацији изневерио велике наде и очекивања како жртва политичке репресије тако и стручне и шире јавности. Да би се отклониле слабости ових закона, као и препреке на путу њихове примене, потребно је отпоче-

ти рад на њиховој измени и донети одговарајуће нове прописе, на првом месту Закон о отварању досијеа тајних служби и Закон о денационализацији.

У том смислу треба вршити снажан утицај на надлежне институције и органе, као и на полтичку елиту да допринесу стварању предуслова за правно савладавање ауторитарне прошлости. Надлежне државне институције, органи правосуђа, политичке странке и професионална удружења у области науке, образовања и хуманитарне делатности треба да успоставе међусобну сарадњу ради заједничке акције по питањима од значаја за отклањање последица ауторитарних поредака. Тиме би се у Србији створила позитивна клима и активан однос према правном савладавању ауторитарне прошлости, што би омогућило отклањање или ублажавање последица деловања ауторитарне неправне државе, те потпуније остваривање владавине права и транзиционе правде. Веома је важно да се на државном нивоу формира заједнички приступ и јединствена стратегија у решавању отворених питања правног савладавања ауторитарне прошлости.

У овом послу драгоцену је улогу медија који треба да објављују прилоге којима се објашњава потреба за правним савладавањем ауторитарне прошлости. Сложеним питањима отварања досијеа тајних служби, лустрације, рехабилитације и реституције у медијима неопходно је приступити на стручан, систематски и интердисциплинарни начин у форми јавних наступа стручњака, трибина, округлих столова, панел дискусија, специјалних ТВ емисија, документарних серија и слично, а све то би било у функцији остваривања људских права и транзиционе правде и промовисања вредности правне државе и владавине права у Србији.

Данашње критичко преиспитивање и правно превладавање ауторитарне прошлости у Србији није само значајно у смислу сколастичког трактата и јуристичких надмудривања већ је својеврсна реафирмација кључних правно-политичких категорија и концепата модерне демократске правне државе и њиховог уздизања до историјске самосвести и цивилизацијске алтернативе.



Jovica TRKULJA

APHORISESE OF THE LEGAL OVERCOMING OF THE  
AUTHORITARIAN PAST IN SERBIA

*Summary*

The subject matter of this analysis is the legal and political destruction left behind by the authoritarian regimes in Serbia. Their victims were and still are the citizens of Serbia, as well as the legal system, which became the servant of politics. Despite the democratic changes in October 2000, Serbia still did not face the evil of the authoritarian past. Thus, the author analyses the legal overcoming of the authoritarian past in the context of human rights protection and tries to answer three questions: 1) How to treat the evil of the authoritarian past? 2) Which are the path and deviations in overcoming the authoritarian past in Serbia? 3) Why is the legal overcoming of the authoritarian past still not on agenda in Serbia? The answers to this are the following: opening of the secret service files, lustration, rehabilitation of the political convicts and restitution, as well as the adoption of the adequate laws which would signify the genuine indictment and break up with the totalitarian political practice of the former dictatorship regimes and their recidivisms. The author concludes that in Serbia there is no discontinuity with the authoritarian rule but the continuity of no rule of law and political elites which changed in the last eight years did not understand the necessity of overcoming the evil of the authoritarian past and achievement of the transitional justice.

*Key words:* facing the past, Rechtsstaat, opening of secret service files, rehabilitation, restitution and denationalisation