

**Антикорупциска проценка на
легислативата - извештај за
Законот за денационализација**

Дарко Аврамовски

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е Финансиран од Фондацијата Отворено општество - Македонија. „Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество- Македонија“.

Импресум

Наслов: Антикорупциска проценка на легислативата – извештај за Законот за денационализација

Автор: Дарко Аврамовски

Издавач: Институт за демократија
„Социетас Цивилис“ – Скопје

Лектор: Валентина Јошевска

Дизајн: Матеа Лондза Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.antikorupcija.mk>

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е финансиран од Фондација Отворено општество – Македонија.

„Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондација Отворено општество – Македонија.

Вовед

Законот за денационализација е донесен во 1998 година (Сл. Весник на РМ бр. 20/98), истиот е менуван и/или дополнуван 8 пати (Сл. Весник на РМ бр. 31/00, 42/03, 44/07, 72/10, 171/10, 55/13, 33/15 и 104/15), Уставниот суд се има произнесено 3 пати во однос на уставноста на одредени одредби од Законот (Сл. Весник на РМ бр. 18/99, 64/03 и 8/11), додека, пак, Собранието има, исто така, дадено 3 автентични толкувања на посебни одредби од истиот (Сл. Весник на РМ бр. 14/09, 20/09 и 43/14). И покрај сите овие интервенции во основната верзија на текстот, сепак Законот за денационализација нема своја официјална консолидирана верзија, поради што навигацијата низ сите одредби може да биде отежната и непрегледна, што иако само по себе не носи посебен ризик за корупција, е значајно од аспект на правната сигурност, предвидливост и информираност на граѓаните.

Со Законот за денационализација се определуваат условите и постапката за враќање на имотот и видот, условите и постапката за давање надомест за имот одземен без надомест во корист на државата по 02.08.1944 година, независно дали истото е направено врз основа на прописите со

кои е вршено општо одземање и ограничување на сопственоста, прописите за одземање на имот заради остварување општокорисни цели, како и имот одземен без основ.

Како позначајни подзаконски акти кои се надоврзуваат на овој закон се Уредбата за начинот и постапката за утврдување на вредноста на имотот кој е предмет на денационализација (Сл. Весник на РМ бр. 43/00 и 19/01) и Уредбата за спроведување на постапката за денационализација, кои се донесени во верзијата во која се применуваат и денес, пред да бидат направени сите измени и дополнувања на Законот, вклучувајќи ги тука и одлуките на Уставниот суд, како и автентичното толкување на одредбите од страна на Собранието.

За потребите на оваа анализа е искористена Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата на Државната комисија за спречување на корупцијата¹, како и Компаративната анализа и методологија на Регионалниот совет за соработка на Југоисточна Европа и Регионалната антикорупциска иницијатива².

¹ https://www.dsk.mk/fileadmin/PDF/Metodologija_za_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf

² http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

Детектирани корупциски ризици во Законот за денационализација

Во текот на оваа антикорупциска проценка на легислативата беа анализирани одредбите во Законот за денационализација, согласно со што беше утврдено дека главните детектирани ризици за појава на корупција, како и предизвици во поглед на правната сигурност се лоцираат првенствено во големиот број измени на Законот, вклучувајќи ги тука и одлуките на Уставниот суд и автентичните толкувања на одредби од законот од страна на Собранието, што заедно со недостигот на консолидиран, пречистен текст придонесуваат кон намалување на правната сигурност и предвидливост на постапките. Сепак, детектираните ризици од корупција неминовно се врзуваат за самата постапка за денационализација и истите се поврзани со големиот број дискрециони овластувања, како на министерот за финансии при формирање на органот за денационализација, така и на самиот орган за денационализација, без притоа да постојат соодветни процедурални гаранции или механизми за заштита. Во овој контекст, исто така, значајно е да се истакне отсуството на законски дефинирани рокови за постапување, како на самиот орган за денационализација, така и отсуство на законски дефинирани преклузивни рокови од кои зависи остварувањето на правото на граѓаните.

Конкретно, посебни ризици беа детектирани во следните членови од Законот:

Потенцијален ризик за корупција постои во член 11-а, став 4 кој гласи: *„Судот е должен, по барање за прогласување на наследници согласно со став 1 од овој член, да донесе решение во рок од два месеца по приемот на барањето, освен кога повикувањето на наследниците се врши со оглас и кога наследничките изјави треба да ги дадат пред друг суд или во странство“*. Во овој став не се соодветно дефинирани роковите во случаите кога наследничките изјави се даваат пред друг суд или кога повикувањето на наследниците се врши со оглас, што остава простор за манипулација со брзината на процесот која не зависи од објективни причини. Поради тоа, оваа одредба остава простор за злоупотреба на лабавите формулации и непотребно одолговлекување на постапките со кои треба да се решат одредени претходни прашања, со цел да се овозможи понатамошно спроведување на постапката за денационализација. Од друга страна, овие одредби неминовно влијаат и врз правната несигурност, но и врз правото на сопственост кое меѓу другото е заштитено и со членот 1 од Протоколот бр. 1 на Европската конвенција за човекови права. Во оваа насока е битно да се

напомене дека во праксата постојат голем број постапки за денационализација кои уште не се завршени, како и големиот број постапки кои траат или траеле повеќе од 10 години, па оттаму, ваквите последици можат да бидат лоцирани во отсуството на соодветно дефинирани рокови за постапување на сите органи и институции вклучени во процесот на денационализација.

Понатаму, членот 12 предвидува дека „(став1) по барање за денационализација одлучува министерот за финансии, а (став 2) министерот за финансии може да формира една или повеќе комисии за одлучување по барањата за денационализација (орган за денационализација)“. Очигледно од текстот на овој член, истиот предвидува дискреционо овластување на министерот, како за одлучување по барање за денационализација, така и за формирање комисија или комисии за одлучување по овие барања, без притоа да постојат јасни критериуми за составот на комисијата, бројот на членовите, како и условите и критериумите за избор на членови во комисијата, која е всушност орган за денационализација. На овој начин се врши концентрација на моќта за одлучување и овластувањата за спроведување на постапката, без притоа да постојат јасни и законски поставени критериуми, процесни гаранции и други заштитни механизми кои би оневозможиле злоупотреба на ваквата позиција, а со тоа и оневозможување на потенцијалните појави на корупција и судир на интереси, како и зајакнување на правната сигурност и заштита на правата на граѓаните.

Своевидна недореченост може да се детектира во ставот 2 од член 14-а, според кој „органот за денационализација е должен барањата за

денационализација да ги земе за работа по редот како што ги примил, освен ако сложеноста на случајот или посебни околности налагаат поинаку да се постапи“, па оттука не е јасно со кои рокови е врзан органот, особено кога станува збор за сложени случаи или посебни околности кои налагаат поинаку да се постапи. Иако е очекувано законот да не ги предвидува во детали сите можни ситуации кои би настанале во пракса, сепак отсуството на конкретни рокови, како и отсуство на општи насоки за тоа што може да се смета за сложен случај, или посебни околности кои налагаат поинаку да се постапи, остава простор за злоупотреба, како и намалување на предвидливоста и правната сигурност во постапките за денационализација. Во овој контекст е битно уште еднаш да се потенцира големиот број постапки за денационализација кои уште траат, како и бројот на прекршувања на правото на сопственост како последица на бавните процеси за денационализација нотирани од Народниот правобранител³. Гледано во комбинација со отсуството на соодветни рокови за решавање на претходните прашања дискутирано кај членот 11-а, ваквото непрецизно определување на исклучоци за роковите на постапување пропратено со отсуство на дефиниции за сложени случаи во постапките за денационализација овозможуваат голем простор за маневрирање и манипулирање со должината на постапките, а со тоа зголемувајќи го ризикот од корупција, како и отворање простор за потенцијални прекршувања на правото на сопственост, но и други права на граѓаните кои се јавуваат како учесници во постапките за денационализација, или кои на каков било начин располагаат со имот кој е предмет на денационализација.

³ <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2019/GI-2019.pdf>

Дополнителни ризици во поглед на дискрециони овластувања и отсуство на законски гаранции можат да се сретнат и во членот 48, поточно во ставот 2 од истиот кој предвидува право на органот за денационализација самиот да го определи рокот во кој физички и правни лица, како и овластени државни органи и институции треба да му ги достават доказите за сопственост или актот за одземање на имотот, доколку истите не се наоѓаат кај подносителот на барањето за денационализација. Иако оваа одредба е замислена да биде во насока на забрзување на постапките и помагање на граѓаните кои од оправдани причини не се во состојба да ги прибават доказите за кои се знае дека се наоѓаат кај други лица или органи, сепак со конкретната одредба од овој член се јавува потенцијален ризик од злоупотреба на ова право преку определување на неразумно кратки или неразумно долги рокови, што само по себе е ризик фактор за појава на корупција. Ова е особено значајно доколку се земе предвид претходно нотираната дискреција на министерот за финансии во составувањето на органот за денационализација, како и отсуството на соодветни механизми за заштита од судир на интереси и корупција.

Во контекст на ова, повторно можат да се сретнат потенцијални проблеми во поглед на недефинираните рокови за постапување, како и отсуство на јасни дефиниции на употребените поими во законот. Така, во членот 50 е предвидено дека органот за денационализација е должен да го донесе решението за денационализација најдоцна во рок од шест месеци од денот на поднесување на барањето, а во посложените случаи и по истекот на овој рок, но најдоцна шест

месеци по решавањето на претходното прашање. Може да се забележи во одредбата дека отсуствуваат соодветни и прецизни дефиниции, па така овој член не определува објективен рок за решавање на претходното прашање, поради што дадените рокови од 6 месеци по започнување на постапката, односно по решавање на претходното прашање можат да бидат соодветно заобиколени и постапката да трае далеку подолго од замислата на законодавецот. Ризикот од појава на корупција е поголем, доколку се земе предвид претходно споменатиот проблем со отсуство на насоки и дефиниции за тоа што претставува сложен случај на денационализација, како и на кој начин се утврдува дека одреден случај е сложен, чие решавање е оправдано да трае подолго.

Конечно, членот 59 повторно предвидува посебни дискрециони овластувања на органот за денационализација и предвидува истиот да го определи рокот во кој лицето кое поднело барање за денационализација, а не поднело докази за сопственост и акт за одземање на имотот, треба да поведе парнична постапка за утврдување на постоењето на право на сопственост, со цел да не биде одбиено барањето за денационализација. Со ова повторно се јавува ризик од злоупотреба на ова право преку определување на исклучително кратки рокови во кои лицето кое го поднело барањето не би било во можност да ја покрене парничната постапка и со самото тоа не успее да го оствари правото за враќање одземен имот. Поради ова, кај конкретната одредба се јавува и ризик од можни злоупотреби и коруптивни поведенија во поглед на определувањето на рокот за поднесување тужба за утврдување сопственост.

Заклучок

Отсуството на процедурални гаранции за спречување судир на интереси при формирањето на органот за денационализација во самата основа носи посебни ризици од корупција и прекршување на правата на граѓаните кои се јавуваат како странки во постапките за денационализација. Дополнителен проблем се јавува поради тоа што овој орган има големи овластувања за определување на преклузивни рокови од кои зависи остварувањето на правото на граѓаните, без притоа да постои посебна и оправдана причина зошто овие рокови не се предвидени со законот или со подзаконските акти, туку истите произволно може да ги определи самиот орган кој одлучува за барањата за денационализација.

Неспорно е дека законот не дава подетални насоки или појаснувања во поглед на тоа кои случаи можат да се сметаат за сложени, каде што е дозволено отстапување од дадените рокови и со тоа подолго траење на овие постапки за денационализација. Дополнително, останува нејасно дали воопшто треба да постои

посебна одлука или акт со кој овие сложени случаи би се класифицирале како такви со што би се предвидело или легитимизирало нивното долго траење, или, пак, едноставно секој случај каде што постапката трае подолго од законски предвидените рокови ќе се смета за сложен случај, во чија ситуација се поставува прашањето „зошто воопшто се зададени законски рокови, ако истите можат да бидат пречекорени без посебни последици за постапката или органот кој ја води постапката?“ Овие прашања не се регулирани ниту со посебен подзаконски акт.

Ваквата состојба во законските одредби неминовно се одразува и во пракса каде што постапките за денационализација остануваат да бидат еден од водечките проблеми констатирани од страна на Народниот правобранител во контекст на заштита на сопственоста и имотните права на граѓаните, со повеќе од 150 претставки на годишно ниво, како и висок број утврдени прекршувања на правата и неправилности во постапките за денационализација⁴.

⁴ http://ombudsman.mk/MK/predmetno_rabotenje/godishni_izveshtai.aspx

Препораки

Неопходно е да се подготви официјална пречистена верзија на Законот како последица на многуте измени, одлуки на Уставниот суд, како и неколкуте автентични толкувања од страна на Собранието, или да биде изготвен целосно нов закон во кој соодветно би се адресирале и следните препораки:

- во членот 11-а став 4 неопходно е да се пропише рок за постапување на судот во случаите кога повикувањето на наследниците се врши со оглас и кога наследничките изјави треба да ги дадат пред друг суд или во странство, со што би се оневозможиле злоупотреби и непотребни одолговлекувања на постапките.
- во членот 12 е потребно да се вметнат одредби во поглед на составот на комисијата за одлучување по барањата за денационализација (органот за денационализација), бројот на членовите и условите, односно критериумите за избор на членови во комисијата. Дополнително, во оваа насока би било корисно ако се наведат и одредби во поглед на постапката и начинот на одлучување на комисијата, во смисла на прецизни рокови, критериуми и овластувања и сл.
- во ставот 2 од член 14-а е неопходно да бидат наведени прецизни рокови за постапување независно дали станува збор за комплексни или едноставни случаи. Со воведувањето на ваквите рокови потребно ќе биде да се дадат и

прецизни дефиниции за тоа кои случаи и во кои ситуации можат да се сметаат за комплексни, дали истото се утврдува со самото формирање на предметот во Министерството, или, пак, е возможно квалификацијата на истиот да биде променета во текот на постапката. Во контекст на ова е потребно да бидат предвидени и заштитни механизми кои би неутрализирале евентуално пречекорување на воведените рокови од страна на органот за денационализација. Конечно, независно од комплексноста на случајот потребно е да биде соодветно предвидено и отстапувањето од редовниот тек на постапување по предметите, поточно јасно да бидат наведени ситуациите во кои органот може да не земе одреден предмет за работа по редот како што е примен кај истиот, како и да биде пропишан максималниот рок до кога ваквиот предмет може да не биде земен за работа. Потребно е да се воведат должност за органот да даде посебно образложение зошто е отстапено од редовниот тек на постапување кога истото е неопходно.

- во ставот 2 од членот 48 е потребно да биде пропишан законски рок во кој државните органи, физички или правни лица, се должни да достават до органот за денационализација одредени документи или докази кои ги поседуваат, а кои се неопходни за постапката за денационализација. На овој начин ќе биде зголемена правната сигурност, но воедно ќе биде анулирана и слободата на определување на роковите од страна на самиот орган за денационализација.

- Членот 50 мора да биде соодветно усогласен со членот 11-а во поглед на роковите за решавање на претходните прашања во постапките за денационализација. Дополнително, членот мора да биде усогласен и со членот 14-а во поглед на дефинирањето на сложените предмети, начинот на земање за работа на истите, со цел да биде предвиден разумен законски рок за постапување на органот, кој би бил разумно долг за да овозможи соодветно постапување на органот, но и разумно краток во насока на унапредување на правата на граѓаните во постапките за денационализација.

- Во членот 59, како и во повеќето од претходните примери, неопходно е да бидат пропишани законски рокови за иницирање на судската постапка за утврдување на постоењето на право на сопственост од страна на лицето кое ја иницирало постапката за денационализација, а кое не поседува докази за сопственост или акт за одземање на имотот. На овој начин, не само што би се зголемила предвидливоста и правната сигурност во постапките туку и би се неутрализирано дискреционото овластување на органот, самиот произволно да предвиди рок за иницирање на парничните постапки.

