

Comments on the Serbian draft Law on Property Restitution and Compensation
(based on the draft version for public debate of 29 July 2011)

In accordance with Article 345 of the Treaty on the Functioning of the European Union, systems of property ownership are within the Member States' competency. If a Member State introduces a restitution scheme, it will have to respect the fundamental EU principles. This essentially means that such a scheme may not discriminate, openly or disguised, on any of the grounds enumerated in Article 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and that it has to respect the principle of equality before the law.

When it comes to candidate countries and potential candidates, the European Commission assesses their adherence of the Copenhagen criteria, which also includes respect for the core values of the Union. In addition to their relevance in view of the principles of non-discrimination and equality before the law, unresolved property issues and situations of unclear ownership can negatively affect the investment climate and economic development.

As the Commission set out before, a thoroughly prepared law on restitution is needed in Serbia to clarify property ownership and foster investment. In this respect, the draft law is a starting point, but responsibility for key decisions in the law and for respect of European standards is entirely with the Serbian authorities. Public consultations are of utmost importance in an area as complex as restitution. It will help to make the process transparent and to identify shortcomings in the draft law. Within the remit of competencies of the European Union, the following comments should be taken into account:

Restitution in kind as the main principle seems to be suitable. However, the vast range of exceptions will need to be thoroughly justified to avoid inequalities or discrimination between claimants. Also as regards alternatives in case restitution in kind is not possible, the equality principle needs to be respected.

It will be crucial that the principles of non-discrimination and equality will be respected in all other aspects of the law, too. Wherever needed, possible differences in treatment should be well justified. For example, the differences in treatment between construction land with and without structures (Articles 23 and 27 of the draft law) are not fully clear.

The draft law should also ensure that the administrative process of claiming property to be restituted is efficient and leads to clear results as regards property ownership. In this respect, for example Article 17 of the draft law could be problematic, as no solution is offered in case the two owners do not agree. Also Article 43, which requires the claimant to provide information on the grounds for nationalisation, seems to put an excessive burden on the claimant. Article 53, which imposes fines on civil servants for delayed treatment of applications, could speed up procedures, but unless it is ensured that sufficient human resources are available, there is a risk that individual civil servants might put speed before quality.

Overall, the draft law should fully respect the principles of non-discrimination and equality, as well as legal clarity of property ownership. Delays in solving the

restitution issue could hamper the economic development of the country and create additional costs. At the same time, future corrections of the law after its entry into force will be difficult, as acquired rights of third parties might have to be respected. Therefore, it will be crucial to find adequate solutions at this stage of the process.

Коментари Европске комисије на Нацрт закона о враћању одузете имовине и обештећењу (31. август 2011. године – незванични превод)

(на основу радне верзије за јавну расправу од 29. јула 2011. године)

У складу са Чланом 345 Уговора о деловању Европске уније, системи власништва над имовином су у надлежности земаља чланица. У случају да земља чланица уведе схему реституције, иста мора да поштује основне принципе ЕУ. То у суштини значи да таква схема не сме правити дискриминацију, директно или индиректно, ни по једном основу набројеном у Члану 21. Повеље о основним правима Европске уније, и да мора поштовати принципе једнакости пред законом.

Када је реч о земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима, Европска комисија процењује придржавање Копенхашким критеријумима, који такође укључују поштовање основних вредности Уније. Поред њихове важности у смислу принципа недискриминације и једнакости пред законом, неразрешена питања имовине и случајеви нејасног власништва могу негативно утицати на инвестициону климу и економски развој.

Како је Комисија раније већ навела, темељно припремљен закон о реституцији је потребан у Србији како би се разјаснило власништво над имовином и подстакле инвестиције. У том смислу, нацрт закона је почетна тачка, док је одговорност за кључне одлуке у закону и за поштовање европских стандарда искључиво на институцијама власти у Србији. Јавна расправа је од велике важности у области тако сложенеј каква је реституција. Расправа ће омогућити да процес буде транспарентан и да се препознају могући недостаци нацрта закона. У оквиру надлежности Европске уније, требало би узети у обзир следеће коментаре:

Натурална реституција као основни принцип сматра се одговарајућим. Ипак, широк спектар изузетака требало би темељно оправдати, како би се избегле неједнакости или дискриминација међу подносиоцима захтева. Такође, у случајевима где натурална реституција није могућа, неопходно је поштовање принципа једнакости.

Од суштинског значаја је и да принципи недискриминације и једнакости буду поштовани и у свим другим областима закона. Где је неопходно, могуће разлике у поступцима треба добро образложити. На пример, разлике у поступцима према грађевинском земљишту са и без изграђених објеката (чланови 23. и 27. Нацрта закона) нису потпуно јасни.

Нацрт закона такође треба да обезбеди да административне процедуре подношења захтева за враћање имовине буду ефикасне и да воде ка јасним резултатима у смислу власништва над имовином. У том смислу, на пример Члан 17. Нацрта закона могао би да представља проблем, будући да није понуђено решење у случају да два власника не могу да се сложе. Такође, Члан 43., који захтева од подносиоца захтева да достави податке о основу за национализацију, ставља наизглед превелики терет на подносиоца захтева. Члан 53., који

предвиђа новчане казне за државне службенике у случају кашњења у обради захтева, може убрзати процедуре, али, осим уколико се не обезбеди довољан број службеника, постоји ризик да ће неки од њих дати приоритет брзини поступку на штрб његовом квалитету.

Све у свему, нацрт закона треба у потпуности да поштује принципе недискриминације и једнакости, као и законску јасноћу власништва над имовином. Кашњења у решавању питања реституције могла би онемогућити економски развој земље и створити додатне трошкове. Такође треба нагласити да ће касније измене закона, након његовог ступања на снагу, бити тешко изводљиве, имајући у виду да ће се можда морати поштовати стечена права трећих лица. Стога, од велике важности је пронаћи одговарајућа решења у овој фази процеса.