

UDK: 347.235:061.1

Bibliid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 37–38, стр. 57–66

Изворни научни рад

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

ЗАКОНОДАВНА РЕШЕЊА ЧЛАНИЦА ЕУ О ПРОМЕТУ НЕКРЕТНИНА

ABSTRACT

Free movement of capital is one of the fundamental freedoms affirmed in the EU Treaties ensuring business continuity and foreign investments. It does not only mean simple liberalisation of commodity and capital flows, but it involves much broader freedoms and rights including trade in capital services, securities trading, but also free trade in real estate in the areas of different European Union member countries. During the process of accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia, Slovakia, Romania and Bulgaria to this organisation the elimination of all internal legislative and administrative barriers to real estate buying and selling was provided for in the transitional period. A special emphasis in the accession documents was put on free trade in agricultural and forest lands that for the most part had been owned by the state in the transition period. The specification of the conditions in the accession documents mentioned above enables harmonisation of legislations of states with EU *acquis communautaire*, thus contributing to the further development of connections among them and thus, their more rapid integration in the Union internal market.

Key words: Free movement of capital, transfer of real estate, *acquis communautaire*.

1) УВОД

Слободно кретање капитала једна је од основних слобода потврђених у Уговорима Европске уније којом се обезбеђује пословни континуитет и

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2014.

којом се осигуравају стране инвестиција.² Слободно кретање капитала не значи просту либерализацију у робно-новчаним токовима, већ и много шира слободе и права укључујући и слободан промет капиталним услугама, промет хартијама од вредности, али и слободан и несметан промет непокретностима на подручјима различитих држава чланица Европске уније. Са процесом приступања Чешке, Естоније, Кипра, Летоније, Литваније, Мађарске, Малте, Пољске, Словеније, Словачке, Румуније и Бугарске овој организацији, у прелазном периоду било је предвиђено уклањање свих унутрашњих законодавних и административних ограничења везаних за купопродају непокретности. Посебан нагласак у приступним актима дат је слободном промету пољопривредног и шумског земљишта чији су најзначајнији делови у времену пре транзиције били у државном поседу. Поменуто условљавање у предприступним актима омогућава хармонизацију прописа држава са правним тековинама Европске уније, а тиме доприноси и њиховом даљем економском повезивању, те бржем укључивању у унутрашње тржиште Уније.

II) О ПРОМЕТУ НЕПОКРЕТНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Приступање нових држава регулисано је чланом 49. Уговора о Европској унији. Сам приступни процес подразумева претходно испуњавање захтева који се *inter alia*, односе и на слободно кретање капитала (члан 56. Уговора о оснивању ЕЗ). Спровођење хармонизације унутрашњих прописа о промету непокретности на њиховим подручјима и њихово прилагођавање са Европским правом у том погледу представља посебан предуслов. Хармонизација прописа је нужна да би се спречио настанак економских поремећаја и да би се омогућио потпунији приступ свих грађана Европске уније заједничком тржишту. Генерално посматрајући, државе су у обавези да уклоне све постојеће баријере и ограничења у вези са остваривањем слободног кретања капитала. Услови за пријем и евентуални прелазни периоди за прилагођавање унутрашњег законодавства Уговорима на којима је Европска унија основана, битни су елементи споразума између држава кандидата за пријем у чланство и свих држава чланица. Условљавање је нарочито наглашено код држава које су почев од 1. маја 2004. године приступиле Европској унији (Чешком,

² "Treaty on European Union", *Official Journal C 191*, 29 July 1992. Слобода оснивања и слобода кретања капитала након амандмана усвојених Уговором из Нице 2001. године, обухваћене су одредбама чланова 43-56.

Естонијом, Кипром, Летонијом, Литванијом, Мађарском, Малтом, Пољском, Словенијом и Словачком), односно код држава које су у складу са закљученим преговорима приступиле Унији 2007. године (Румунијом и Бугарском), али свакако и са неким другим државама, попут Данске и Финске које су због својих специфичности на политичком и правном плану постигле сасвим специфична прелазна решења.

III) ПРОПОЗИЦИЈЕ И КРИТЕРИЈУМИ ЗА ПРИСТУПАЊЕ ЕУ

У јуну 1993. године, шефови држава и влада изразилу су у Копенхагену спремност за пријем и придруживање средњоевропских и источноевропских земаља Унији. Чланство у Унији било је обезбеђено искључиво за државе за које се процени да испуњавају одговарајуће услове који указују на њену политичку, економску и правну зрелост. Испуњавање претходних услова за приступање Унији названо *Копенхагенским критеријумима* за земље Источне и Средње Европе значило је *in concreto*, позитивну оцену Европског савета у погледу испуњавања следећих критеријума:

1. Политичких критеријума везаних за изградњу демократских и стабилних институција заснованих на владавини права, људским правима и поштовању права мањина;³
2. Економских критеријума везаних за развој ефикасне тржишне економије која има капацитет да се носи са тржишним притисцима конкуренције и снагама унутар Уније;
3. Правних критеријума везаних за прихватање права и обавеза из чланског статуса које укључује и праћење циљева политичке,

³ Према важећем тексту Уговора о Европској унији један од услова који држава кандидат мора да испуни садржан је у члану 6. који предвиђа да се Унија заснива на начелима слободе, демократије, поштовању људских права и основних слобода и на владавини права, начелима која су заједничка свим државама чланицама. Поменута одредба петрпела је значајне измене у односу на своју првобитну садржину предвиђену Уговором о Европској унији када је став 1. тадашњег члана „Ф“ предвиђао да Унија поштује национални идентитет држава чланица чији су системи власти засновани на начелу демократије. Са изменом Уговора из Амстердама наведени члан добија садржину која се тиче како услова за пријем у чланство, тако и односа према Европској конвенцији о основним људским правима и слободама. Видети: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>. Унија такође поштује основна права која су гарантована Европском конвенцијом о очувању људских права и основних слобода потписаном 4. новембра 1950. године и која проистичу из уставних традиција заједничких државама чланицама, као општа правна начела Заједнице.

економске и монетарне уније, те посебно права и обавеза у погледу правних тековина Заједнице (*Community acquis*), које *per se*, сачињава корпус европског законодавства које ваља инкорпорирати у унуташњи правни поредак држава чланица.⁴

Способност Европске уније да апсорбује нове чланице за време док подржава европске интеграције, други је важан вид проблема приступања. Процес преговарања појашњава услове унутар којих би свака држава кандидат требало да се креће. Прелазни рокови за овај процес морају бити унапред договорени. Преговарање се води на међувладиним конференцијама које укључују државе чланице и државе кандидате. Савет по правилу усваја заједничку позицију у односу на предлог Комисије, а тим експерата који управља преговарачким процесом и кога именује држава чланица која води преговоре, има обавезу да поступа у складу са овом позицијом. Парламент са друге стране, прима извештаје о преговорима и даје упутства у циљу постизања резултата. Да би Уговор о приступању добио правну снагу, морају га ратификовати све уговорне стране, што конкретно подразумева правну инкорпорацију у поредак држава приступница и свих држава чланица Европске уније.

IV) ПЕРИОД УСКЛАЂИВАЊА УНУТРАШЊЕГ ЗАКОНОДАВСТВА

а) Примери држава које су приступиле ЕУ

Процес проширења чланства у Европској унији започео је 30. јуна 1993. године, са мишљењем Комисије у вези захтева за пријем Кипра и Малте у чланство, а наставио се 15. јула 1997. године, новим мишљењем за Чешку Републику, Естонију, Летонију, Литванију, Мађарску, Пољску, Словенију и Словачку. Конкретни преговори о приступању отпочели су током 1998. године, а у том погледу, Комисија је добила једну од кључних улога. Комисија је кроз годишње извештаје редовно обавештавала државе чланице о статусу земаља кандидата у процесу приступања Унији. Њени извештаји за 2002. годину, закључују да су државе кандидати испуниле

⁴ Наведене критеријуме за приступање Европски савет потврдио је у Мадриду 1995. године. Европски савет је нагласио важност прилагођавања административних система држава кандидата, како би се временом створили услови за складнију интеграцију. Видети: *Европојмовник*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2005, стр. 73.

политичке критеријуме за чланство, али да ће испуњење економских и правних критеријума бити одложено до почетка 2004. године. Према чл. 49. Уговора о Европској унији, одлуку о пријему једне земље чланство организације доноси Европски савет, после консултација са Европском комисијом и по добијању сагласности од стране Европског парламента.⁵ Усвајањем позитивног мишљења Комисије и давањем сагласности Европског парламента, уследила је и позитивна одлука Европског савета 14. априла 2003. године. Уговори о приступању тако су потписани 16. априла 2003. године, а ступили су на снагу 1. маја 2004. године. Прилагођавање законодавства држава приступница са правним тековинама Уније подразумевало је накнадно закључивање анекса уз Уговоре о приступању у којима су јасно прецизирани услови везани за прелазни период у коме су државе дужне да уподобе свој институционални и прави оквир са оквиром Уније. Прихваћено решење наглашава важност хармонизације прописа у делу који се односи на слободно кретање капитала.⁶ Прелазна решења у погледу промета непокретности односе се на следеће земље, и то:

За *Kunap* је предвиђен прелазни период од пет година за куповину непокретности ради стицања алтернативног боравишта. Прелазни период се рачунао од датума приступања, и то у односу на целокупно законодавство о промету непокретности, укључујући и прописе везане за промет добара у корист странаца, а који су били на снази на 31. децембар 2000. године.

⁵ Држава упућује захтев Савету који после консултовања Комисије и након добијања сагласности Европског парламента једногласно доноси одлуку. Европски парламент усваја одлуку апсолутном већином чланова који га чине. Уговором из Лисабона се не мења постојеће решење пошто се прописује доношења одлука „већином од укупног броја чланова”. Видети: Александра Чавошки, „Проширење Европске уније у светлу Уговора из Лисабона”, у Душко Димитријевић и Ивона Лађевац (прир), *Проширење Европске уније на Западни Балкан*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 12.

⁶ “Treaty of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia signed on 16 April 2003 in Athens – Annexes V to XIV”, *Official Journal of the European Communities*, L 236 , 23/09/2003. Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded – Protocol No 6 on the acquisition of secondary residences in Malta”, *Official Journal of the European Communities*, L 236, 23/09/2003

За *Естонију, Летонију, Литванију и Словачку* предвиђен је дужи транзициони период од седам година за стицање пољопривредног и шумског земљишта од стране нерезидената. За самосталне земљораднике из других држава чланица који су били легално настањени и запослени у некој од поменутих држава за последње три године, ово ограничење не важи. Прелазни период може бити тако продужен за максималних три године, у случају да ове државе покажу потребу за уношењем неке сигурносне клаузуле у Уговор о приступању.

За *Мађарску* је предвиђен прелазни период од пет година у односу на могућност стицања непокретности у сврху регулисања алтернативног боравишта страних држављана (*secondary residences*). Држављани држава чланица и држава тзв. Европске економске области (*European Economic Area*) стипулисали су аутоматско стицање овог права за лица која легално бораве у Мађарској не краће од четири године. У погледу временских лимита утврђених у односу на стицање пољопривредног и шумског земљишта, самостални земљорадници легално настањени и запослени у Мађарској за последње три године, не потпадају под прописано временско ограничење од седам година. За могућност продужења транзиционог периода важи исто решење као и код Естоније, Летоније, Литваније и Словачке. Наиме, период може бити продужен за максималних три године у случају да Мађарска демонстрирала нужност уношења сигурносне клаузуле у Уговор о приступању.

За *Пољску* је предвиђен прелазни период за стицање непокретности на њеном подручју од пет година. Решење се односи на могућност куповине непокретности намењене додатним боравиштима недржављана и странаца. Потом, то се односи и на држављане држава чланица ЕУ и држављане држава тзв. Европске економске области, настањене на њеном подручју у краћем периоду од четири године. За држављане држава чланица Европске уније и држављане држава Европске економске области који су настањени у континуитету последње четири године наведено решење није прихватљиво. У односу на могућност стицања пољопривредног и шумског земљишта, Пољска је договорила прелазни период од дванаест година. Самостални земљорадници из Европске уније или Европске економске области, имају право да ово земљиште купе ако су на њему настањени легано или су у легалном закупу најмање три године, односно седам година у континуитету. Предвиђеним решењем прави се извесно одступање према специфичности пољских региона.

За *Чешку Републику* постигнуто је нешто другачије решење. Чешка је уговорила петогодишњи прелазни период за стицање алтернативног боравишта страних држављана на својој територији. У погледу пољопривредног и шумског земљишта, њена преговарачка позиција се много не разликује од решења које су постигле Естонија, Летонија, Литвања и Словачка.

За *Словенију* је предвиђена генерална сигурносна клаузула у односу на непокретности прописана чланом 37. Уговора о приступању за период до седам година након датума приступања. Иначе, поменуто обезбеђење у нормалним условима може трајати најдуже три године, али код Словеније је прописано да траје нешто дуже из разлога што се тиме ублажавају штетни ефекти по одређене привредне гране и области.

За *Малту* је предвиђено посебно решење Протоколом број 6 уз Уговор о приступању. Наиме, тим актом стипулисано је да држава приступница може одржати постојеће рестрикције у унутрашњем законодавству у односу на могућност прибављања непокретности од стране држављана држава чланица Европске уније, под условом да држављани Европске уније на Малти имају легално боравиште не краће од пет година.

За *Румунију* и *Бугарску* које су потписале Уговор о приступању Европској унији априла 2005. године, а који је ступио на снагу јануара 2007. године, предвиђен је петогодишњи период у односу на могућност стицања непокретности у сврху регулисања алтернативног боравишта страних држављана. Обе земље прихватиле су обавезу да своје унутрашње законодавство о промету пољопривредног и шумског земљишта ускладе са европским стандардима у року до седам година, с тим што се исти не односи и на самосталне земљораднике на њиховој територији.

б) Пример *sui generis*: Данска и Финска (Аландска острва)

Протоколом број 1 уз Уговор о приступању Данске Европској унији, регулише се питање прибављања непокретности од стране држављана Европске уније у Данској. Наведеним Протоколом стипулише се да Данска може у сврху слободног кретања капитала одржати постојеће законодавство. Будући да би било каква дискриминација на темељу националне припадности била у супротности са чл. 12. Уговора о оснивању ЕЗ, грађани Европске уније настањени у Данској, могли би према усвојеном решењу слободно стицати права на непокретностима која су намењена њиховом личном одмору и алтернативном боравишту, под истим условима као и сами држављани Данске. С друге стране, Данци

настањени ван Данске имају једнак третман као и сви други држављани Европске уније ван својих матичних држава. Другим речима, држављани Европске уније не могу уживати више права у својој матичној држави.⁷

У погледу Финске, предвиђају се сасвим посебна решења. Будући да Финска поседује суверенитет над Аландским острвима, која узгред буди речено уживају специјални аутономни статус у међународној заједници утврђен преговорима још у време између два светска рата, Протоколом број 2, који је део Уговора о приступању, уговорена је могућност дерогације појединих одредби из Уговора Европске уније и то, искључиво у односу на Аландска острва. Наиме, на подручју Аландских острва могуће је задржати законодавство које је било на снази закључно са 1. јануаром 1994. године. То се пре свега односи на прописе који ограничавају права правних и физичких лица у погледу стицања имовинских права на непокретностима које је до тада било могуће стећи само уз одобрење или дозволу надлежних органа. Будући да не би требало бити било какве дискриминације у односу на могућност стицања права на непокретностима на овим острвима, Финска се обавезала да обезбеди једнаки третман и поступање према свим лицима из држава Европске уније.⁸

V) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Србија као држава која пледира за чланство у Европску унију има дужност да се јасније одреди према тржишту капитала Европске уније. Поменута констатација је од нарочитог значаја будући да је Србија потписала и ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању током 2008. године (заједно са прелазним трговинским споразумом), што на међународноправном плану значи да је преузла обавезу у вези хармонизације прописа који се односе на слободан проток капитала са Европском унијом.⁹ Придруживање Србије Европској унији отуда захтева хитно и систематизовано усклађивање домаћег законодавства са правом

⁷ "Treaty on European Union – Protocol No 1 on the acquisition of property in Denmark", *Official Journal of the European Communities*, No C 191, 29.07.1992.

⁸ "Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded – protocol No 2 on the Åland islands", *Official Journal of the European Communities*, No C 241, 29.08.1994.

⁹ Споразумом о стабилизацији и придруживању предвиђа се обавеза Републике Србије да у договореним роковима усклади домаће законодавство са прописима који спадају у правне тековине Европских заједница. С обзиром на обим правних тековина ЕЗ

Европске уније. Како испуњавање европских стандарда искључује било каква ограничења код прекограничног кретања капитала, хармонизација домаћих прописа подразумева претходно уклањање свих правних баријера код слободног промета капитала.¹⁰ Примера ради, Законом о основама својинскоправних односа страна физичка и правна лица која обављају делатност на домаћој територији могу, под условима узајамности, стицати право својине на непокретностима које су им потребне ради обављања делатности. У погледу промета пољопривредним и шумским земљиштем у државној својини постоје међутим извесне законске рестрикције које искључују могућност стицања права својине (нпр. шуме и шумско земљиште не могу да се отуђују осим у случају арондације и комасације и у случајевима утврђеним законом). Отуда, иако је наше право формалноправно изједначило домаће и стране држављане, суштински се није далеко одмакло, јер нису уједначени сви прописи о кретању капитала којим би се обезбедила пуна либерализација тржишта.¹¹ Разлози су мање-више познати и тичу се чињеница да се Србија из године у годину суочи с

одређена су приоритетна подручја која имају директан утицај на стварање зоне слободне трговине између ЕУ и Србије: заштита конкуренције и контрола доделе државних помоћи (субвенција), право интелектуалне својине, јавне набавке, стандардизација и заштита потрошача. Интернет: <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=408>, 28/11/2008. Видети: Душко Димитријевић, „Развој билатералних односа са Европском унијом“, у: Душко Димитријевић и Ивона Лађевац (прир), *Проширење Европске уније на Западни Балкан*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009, стр. 55-64.

¹⁰ Благоје Бабић, Осигурање слобода кретања робе и капитала, право конкуренције, Институт за упоредно право, Београд, 2004, стр. 31-50.

¹¹ У позитивном законодавству донекле постоје ограничење у погледу реципроцитета, а потом и у погледу територијалне примене прописа, што *per se*, не утиче на доследност у погледу једнаког третмана, што је добар пут да се иде ка вишем степену либерализације тржишта капитала. Видети: Душко Димитријевић, „Правна регулатива концесија у Републици Србији“, *Право и привреда*, 2005, бр. 5-8, стр. 728-743. У наведеном смислу могуће је упоредити решења присутна у Закону о основама својинско-правних односа, (*Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80 и 36/90 и *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96) и другим прописима у којима постоје законодавна ограничења промета капитала попут Закона о пољопривредном земљишту (*Службени гласник РС*, бр. 62/2006), Закона о шумама (*Службени гласник РС*, бр. 46/91, 83/92, 53/93, 54/93, 60/93, 67/93, 48/94, 54/96 и 101/2005), Закона о страним улагањима (*Службени лист СРЈ*, бр. 3/2002, 5/2003), Закона о девизном пословању (*Службени гласник РС*, бр. 62/2006), Закона о банкама и другим финансијским организацијама (*Службени гласник РС*, бр. 107/2005) и Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената (*Службени лист СРЈ*, бр. 65/2002, *Службени гласник РС*, бр. 57/2003).

различитим билансним позицијама и спољном презадуженошћу. Тотална либерализација домаћег тржишта капитала за Србију би могла представљати озбиљну тешкоћу у погледу предузимања мера за оснажење њених финансијских капацитета. Због тога је потребно унапред планирати и предузимати мере на побољшању њене економске позиције у односу на Европску унију. Будући да је проширивање дејства слободног кретања капитала најочитије код куповине некретнина, у перспективи би требало подржати сва она правна решења којима би се остварили елементарни услови за одрживи раст и економски просперитет Републике Србије.¹²

¹² “Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty”, *Official Journal of the European Communities* L 178, 08/07/1988, pp. 5-18.