

ТМ	Г. XXXI	Бр. 3	Стр. 473 - 510	Ниш	јул - септембар	2007.
----	---------	-------	----------------	-----	-----------------	-------

UDK 327.7(497.115):347.2

Оригинални научни рад

Примљено: 06.09.2006.

Душко Димитријевић

ИМПП

Београд

ПРИВРЕМЕНА УПРАВА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ И ЗАШТИТА ИМОВИНСКИХ ПРАВА*

Резиме

Са интернационализацијом територије Косова и Метохије отворено је мноштво међународноправних питања. Једно је свакако везано за могућност измена својинских права од стране привремене међународне управе (УНМИК-а). У политици и пракси, институције међународне управе и привремени органи локалне самоуправе требали би да се руководе потребом за унапређењем коегзистенције, давањем подршке помирењу између различитих заједница и стварањем релевантних услова којима се омогућава очување њиховог идентитета, колективних и индивидуалних права. Будући да ће решење статуса Косова и Метохије зависити од мера које је мисија УН предузела на плану институционалне реконструкције и заштите и унапређења основних људских права и слобода, у студији је приоритет дат утврђивању домашаја донетих законодавних аката, као и овлашћења које УНМИК искористио у погледу располагања државном, друштвеном и приватном имовином.

Ако се поје од претпоставке да се са интернационализацијом Косова и Метохије врши међународним правом дефинисан процес трансфера или поделе државних надлежности у времену и простору, реално би било очекивати да имовинска права опстану. Поштовање стечених имовинских права представља фундаменталну основу на чијим поставкама почива већи део савремених правних система. Сама чињеница да ли постоји или не постоји адекватан механизам за признање и конвалидацију имовинских права унутар правног система Косова и Метохије, независна је од чињенице њиховог постојања. Усвојени правни акти УНМИК-а садрже институционалне претпоставке за активирање судских, управних и других видова правне помоћи. Иако УНМИК законодавство представља формалну гаранцију за остваривање имовинских права у светлу реалних догађања, ваља га интерпретирати на начин да не превазилази општа правила међународног права чије се границе утврђују према принципу – *ex injuria ius non oritur*. Расветљавање "дерегулације" имовинских права може бити целисходно и код актуелних преговора о бу-

dimit_yu@yahoo.com

* Студијом Душка Димитријевића редакција даје скроман допринос напорима Републике Србије да Косово и Метохија остану у њеном саставу.

дућем статусу Косова и Метохије и предлога Републике Србије за прихватањем вишег степена децентрализације. Захтев за укидањем законодавства које је узрок правних невоља и доношење нових, усаглашених прописа, којим би се уредиле постојеће правне ситуације, а правна стања регулисала на бази реституције права, представљао би ваљан пут ка исправљању неправди и успостављању владавине права. Тиме би се уједно ублажиле негативне последице изазване онерозним актима међународне заједнице на Косову и Метохији. Иако је пут прелаза ка демократском друштву сам по себи трновит и болан, будућност би показала да се са споразумном законодавном политиком могу остварити реалне претпоставке за решавање свих заосталих проблема из прошлости.

Кључне речи: УНМИК, Косово и Метохија, имовинска права, законодавна овлашћења, заштита стечених имовинских права, међународноправна одговорност

Интернационализација Косова и Метохије

Савет безбедности Уједињених нација је, користећи се овлашћењима из Главе VII Повеље (акције у случају претње миру, повреде мира и аката агресије), у складу са фактичким стањем затеченим након ескалације сукоба на Косову и Метохији, усвојио резолуцију бр. 1244, 10. јуна 1999. године, којом је окончана оружана интервенција НАТО савеза против СР Југославије. Да би се решила тешка хуманитарна ситуација на Косову и Метохији, Савет безбедности је, позивајући се на основна начела и циљеве Повеље, на раније усвојене принципе од стране министара иностраних послова Групе Г-8 од 6. маја 1999. године у Санкт Петербургу, на Споразум о политичким принципима од 3. јуна 1999. године, између СР Југославије, Републике Србије и представника Европске уније и Русије (тзв. документ Ахтисари-Черномирдин), као и на Кумановски војно-технички споразум од 10. јуна 1999. године, легализовао већ планирано међународно цивилно и војно присуство на Косову и Метохији. Решавање косметске кризе овим је практично враћено на политички колосек, у оквир заједничких начела, која је требало да доведу до решавања проблема унутар система Уједињених нација.¹

¹ Реални домет резолуције бр. 1244, у корелацији је са прокламованим принципима, који *de facto* обухватају ставове Групе Г-8 и "документа Ахтисари-Черномирдин", којим се захтевао престанак насиља на Косову, потпуно повлачење југословенских војних и полицијских снага и накнадни повратак малобројних контингента са строго ограниченом мисијом, потом и демилитаризација Ослободилачке војске Косова, размештање међународних безбедносних и цивилних снага, успостављање привремене администрације као дела међународног ци-

Овлашћујући Генералног секретара да, уз помоћ међународних организација успостави међународно цивилно присуство у јужној српској покрајини, Савет безбедности је остао доследан да цивилној мисији Уједињених нација пренесе сва ексклузивна овлашћења неопходна за формирање привремене управе (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK*). Кроз вршење административних функција на територији Космета, међународна цивилна мисија је *de facto* преузела надлежности у успостављању и надгледању развоја привремених институција самоуправе, кроз које народ Косова треба да "ужива суштинску аутономију у окриву СР Југославије". Сматрајући да ће главна одговорност цивилног присуства укључивати и изградњу и реконструкцију правног и економског система, подржавање заштите људских права и слобода, пружање хуманитарне и друге помоћи свим унесрећеним, избеглим и расељеним лицима, Савет безбедности је одлучио да постизање коначног политичког решења треба да зависи од изградње и учвршћења мира и безбедности на подручју Косова и Метохије.² Процењујући стање настало у спору српске и албанске стране, Савет безбедности је одлучио да се под окриљем Уједињених нација додатно ангажују војне снаге држава чланица (КФОР) и НАТО савеза са којим би на одговарајући начин била пружена логистичка подршка међународној цивилној мисији – УНМИК-у.

Присуство војне мисије НАТО има далекосежни правно-политички значај за успостављање мира на Косову и Метохији под окриљем Уједињених нација. У тексту Резолуције бр. 1244 НАТО се апострофира као "супстанцијални учесник међународног безбедносног присуства" с обавезом спречавања сукоба и обнављања непријатељстава, али и са дужностима обезбеђења сукцесивног повлачења југословенских снага безбедности са Космета и спречавања њиховог евентуалног повратка на овај простор; разоружавања и демилитари-

вилног присуства која треба да обезбеди прелазну косовску администрацију, омогућавање безбедног повратка свим избеглим и расељеним лицима, пружање хуманитарне помоћи, успостављање оквирног политичког споразума који ће гарантовати значајну самоуправу Косову уз пуно поштовање начела суверенитета и територијалног интегритета СР Југославије и осталих држава у региону. Видети: "UN Security Council Resolution 1244 on Kosovo", 10 June 1999, *United Nations Documents* S/RES/1244. Internet: <http://www.unint/usa/sres1244.htm> 17/10/2005; "Agreement on Political Principles between the FRY and EU and Russian envoys, Martti Ahtisaari and Victor Tchernomyrdine", 3 June 1999, *United Nations Documents* S/1999/649; "Military Technical Agreement between the International Security Force (KFOR) and the Governments of FRY and Republic of Serbia", Kumanovo, FYROM, 9 June 1999, *International Legal Materials*, 1999, n° 38, p. 14.

² "Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo", *United Nations Document* S/1999/779, 12 July 1999, para. 10.

зације Ослободилачке војске Косова (ОВК); успостављања безбедног окружења неопходног за сигуран повратак избеглица и расељених лица, као и за нормално функционисање цивилног присуства, привремене управе и хуманитарне помоћи. Војној алијанси НАТО-а и КФОР-а налажу се још и дужности у вези са преузимањем јавне безбедности, надгледањем уклањања мина са терена, организовањем граничне контроле и надзора и обезбеђењем личне слободе кретања, као и осигурањем несметаног деловања других значајних међународних организација на терену. Читава војна мисија "под окриљем НАТО-а" постављена је на начин да може бити покривена правилима садржаним у Глави VII и VIII Повеље УН.

Процес који би водио постизању зацртаних циљева цивилне и војне мисије, по резолуцији бр. 1244, морао би уважавати одредбе претходно усвојених Резолуција Савета безбедности, и то бр. 1160 од 31. марта 1998. године, бр. 1199 од 23. септембра 1998. године и бр. 1203 од 24. октобра 1998. године, којим се реafirмишу обавезе држава чланица у погледу поштовања суверенитета и територијалног интегритета СР Југославије.³ Међутим, иако се Резолуцијом бр. 1244 изричито потврђује суверенитет на целокупној територији државе, његовог остваривања у пракси нема због чињенице успостављања *sui generis* система међународне управе на Косову и Метохији. Суверенитет СР Југославије је тиме на Космету значајно "окрњен", суспендован, ако не и сведен на "голо право" (*nudum jus*). Јуристички посматрано, Резолуцијом је дошло до преузимања скоро целокупне државне власти од стране међународне заједнице пошто је међународна заједница, оличена најпре у Уједињеним нацијама, а потом и у другим међународним организацијама, прихватила одговорност за управљање кризом и мировним процесом на целокупном

³ Све три резолуције су усвојене на основу одредби унутар Главе VII Повеље УН. Резолуцијом бр. 1160 Савет безбедности је увео војни ембарго против СР Југославије због претеране употребу силе полицијских снага против цивилног становништва и демонстраната. Истовремено је осудио и терористичке акте ОВК и других терористичких група. Резолуцијом бр. 1199 позвао је сукобљене стране на прекид ватре, повлачење југословенских оружаних снага и дозволу за улазак посматрача Европске заједнице и дипломатских мисија акредитованих у СРЈ на територију Космета. Наредном резолуцијом бр. 1203 поздравља се постизање споразума СРЈ са ОЕБС-ом и НАТО савезом о успостављању верификационих мисија, затим се тражи испуњење обавеза из споразума о прекиду ватре постигнутог уз медијацију америчког изасланика Ричарда Холбрука (Richard Holbrooke), повлачење значајног броја југословенских снага безбедности са Косова и Метохије и хитно и безусловно постизање договора између сукобљених страна о окончању кризе. Internet: <http://www.nato.int/kosovo/docu/u981024a.htm>, 17/10/2005

подручју јужне српске покрајине.⁴ Интернационализација Косова и Метохије отуда је постала политичка стварност, пошто је било очигледно да се са успостављањем међународне цивилне и војне управе врши уједно и "хоризонтално и вертикално преношење ефективне контроле на делу територије" СР Југославије.⁵

Да би спровео мировну мисију, Савет безбедности је делегирао Генералног секретара Уједињених нација да, уз помоћ одговарајућих међународних организација, обезбеди спровођење утврђених циљева међународне заједнице на Косову и Метохији. Ограничавањем територијалних надлежности и преношењем државних функција на различите међународне факторе, међународна заједница је, фактички, довела до поделе својстава државног суверенитета на делу југословенске територије. Резултат је – абдикација југословенског суверенитета.⁶ Овакво деловање међународне заједнице било је правно материјализовано Резолуцијом Савета безбедности бр. 1244. Њоме је *post factum*, легализовано присуство међународне војне и цивилне мисије у јужној српској покрајини.

Најразличитији актери и интереси су тако, узели учешћа у администрирању овом територијом. Управа почива на четири "стуба" међународних организација овлашћених за извршавање задатака привремене цивилне мисије (УНМИК). Први "стуб" (*Pillar I*) чине Уједињене нације са надлежностима у сфери грађанске и кривично-правне заштите. У оквиру ексклузивних компетенција УН, организована је служба УНМИК полиције (*CivPol*) и Одељење за правосуђе (*Department of Judicial Affairs*), који су, током 2001. године преузели овлашћења посебног "стуба" за пружање хуманитарне помоћи (*Office of the United Nations of the High Commissioner for Refugees*).⁷ Служба за нестала лица и судску медицину (*The Office on Missing Persons and Forensics*) представља уско специјализовану службу која

⁴ Одредбом из тачке 17. Резолуције бр. 1244. подржава се рад ЕУ и осталих међународних организација на развијању свеобухватног приступа стабилизацији региона погођеног косовском кризом, укључујући спровођење Пакта за стабилност Југоисточне Европе од 10. јуна 1999. године, уз широко међународно учешће ради даљег унапређивања демократије, економског просперитета, стабилности и регионалне сарадње (која у овом случају има значење убрзања процеса интеграције у евроатлантске структуре и то најпре, у НАТО и Европску унију). Видети: Љубивоје Аћимовић, *Свет и југословенска криза*, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, 2001, стр. 363–65.

⁵ Bernhard Knoll, "UN Imperium: Horizontal and Vertical transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in 'Internationalised' Territories", *Austrian Review of International Law and European Law*, 2002, vol. 7, pp. 3–52.

⁶ Гавро Перaziћ, *Рамбује или рат*, Војно дело, Београд, 2001, стр. 69.

⁷ "Људска права у Југославији 2001", Београдски центар за људска права, Београд, 2002, стр. 376.

покрива одређене надлежности из области полицијске и судске заштите. Други "стуб" (*Pilar II*) покривају Уједињене нације са функционалним надлежностима у области цивилне администрације. Трећи "стуб" (*Pilar III*) представља Организација за европску безбедност и сарадњу (*Organisation of Security and Cooperation in Europe – OSCE*), која је добила овлашћења у организовању избора и изградњи демократских институција. На крају, четврти "стуб" (*Pilar IV*) образује Европска унија (*European Union – EU*) са надлежностима у области економске и материјалне изградње и обнове, социјалне реконструкције и развоја.

Испуњавање постављених циљева из Резолуције Савета безбедности бр. 1244 међународна мисија на Косову и Метохији функционално остварује кроз ефективан систем заповедања. На челу прелазне међународне управе и свих наведених "стубова" налази се Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација (*Secretary-General Special Representative – SGSR*), као највиши орган међународне заједнице на овом подручју. Принципијелно узевши, Специјални представник Генералног секретара уједно је и личност која персонификује светску организацију и располаже пуним обимом овлашћења неопходних за контролу рада прелазне међународне управе. Према одредби из тачке 6. Резолуције бр. 1244 Специјалног представника именује Генерални секретар Уједињених нација након консултација са Саветом безбедности. Специјални представник у ствари функционише на начин и у складу са овлашћењима која су му поверена од стране Савета безбедности, а посредством Генералног секретара.⁸

На основу делегираних овлашћења која су му дата Резолуцијом бр. 1244, Специјални представник Генералног секретара је, већ у првом законодавном акту цивилне мисије, у Уредби бр. 1999/1 о овлашћењима привремене управе на Косову, преузео све управне и законодавне ингеренције, укључујући и право да именује и разрешава судије и цивилне службенике и да спроводи све функције у сфери законодавне и извршне власти поверене УНМИК-у, с правом уп-

⁸ Генерални секретар је, у више наврата, именовао различите личности на функцију Специјалног представника на Косову и Метохију, после изјаве Савету безбедности о намери именовања одређеног кандидата на ово престижно место. У досадашњој пракси процедура је спроведена за Серђа Виера де Мела (*Sergio Viera de Mello*), затим бившег министра здравља Француске, Бернара Кушнера (*Bernard Kushner*), бившег министра одбране Данске, Ханса Хакерупа (*Hans Haekkerup*), немачког дипломате, Михаела Штајнера (*Michael Steiner*) и финског политичара, Харија Холкерија (*Harri Holkeri*). Након што је овај последњи поднео оставку, на функцију Специјалног представника изабран је дански дипломата, Серен Јесен Петерсен (*Søren Jessen Petersen*), чији је мандат на Косову окончан именовањем немачког амбасадора Јоакима Рикера (*Joachim Rücker*).

рављања покретном и непокретном имовином, новчаним средствима, банковним рачунима и осталом имовином Савезне Републике Југославије и Републике Србије, као и имовином која је у тренутку успостављања међународне управе на Космету, још увек била у друштвеном власништву.⁹

Пошто овакво решење очигледно није било демократски избалансирано, јер је почивало на јединству, а не на подели власти, Специјални представник је, промулгацијом Уредбе бр. 1999/1 о овлашћењима привремене управе на Косову, формализовао пренос нормативних и извршних овлашћења на УНМИК.¹⁰ Међутим, надлежност за спровођење уредби остала је и даље у домену Специјалог представника који их, по правилу, објављује заједно са допунским административним упутствима и надгледа њихово извршење.

С обзиром на ток рехабилитације кризног подручја администрације Специјалог представника Генералног секретара допринело је постепеној политичкој стабилизацији, али и сукцесији власти на "Заједничку привремену административну структуру" (*Joint Interim Administration Structure – JIAS*) на коју је извршен пренос власти са *de facto* органа попут, "привремене Владе Косова" или "Председништва Републике Косово". Ово последње је учињено Уредбом УНМИК-а бр. 2000/1, од 14. јануара 2000. године.¹¹ Наведеним правним актом све раније законодавне, извршне и судске структуре на Косову и Метохији престале су са деловањем закључно са 31. јануаром 2000. године. Уредбом је уједно дошло и до формирања Прелазног већа као политичког консултативног органа и Привременог административног већа као тела овлашћеног да даје препоруке везане за законодавство и рад административних одељења у области јавне безбедности, пружања хуманитарне помоћи, правосуђа, финансија, привредног развоја, образовања, науке и културе, саобраћаја, поште и телекомуникација, здравства и социјалне политике, пољопривреде, заштите природне околине, развоја демократских процеса и медија, локалне управе и емиграционих питања.

⁹ "Уредба УНМИК-а бр. 1999/1 од 25. јула 1991. године о овлашћењима привремене управе на Косову", УНМИК/УРЕД/1999/1; "Амандмани на Уредбу бр. 1999/1 од 12. децембра 1999. године, о овлашћењима привремене управе на Косову", УНМИК/УРЕД/1999/25; "Амандмани на Уредбу бр. 1999/1 од 27. септембра 2000. године, о овлашћењима привремене управе на Косову", УНМИК/УРЕД/2000/54, Internet: <http://www.unmikonline.org/serbian/regulations/index.htm> 01/01/2006.

¹⁰ David Marshall – Shelley Inglis, "The Disempowerment of Human Rights-Based Justice in the United Nations Mission in Kosovo", *Harvard Human Rights Journal*, 2003, vol. 16, pp. 95, 114.

¹¹ "Уредба УНМИК-а бр. 2000/1 од 14. јануара 2000. године, о привременој заједничкој административној структури Косова", УНМИК/УРЕД/2000/1.

На Косову и Метохији значајно је проширена локална самоуправа. Уредбом УНМИК-а бр. 2000/45 о самоуправљању општина на Косову од 11. августа 2000. године, општине су добиле овлашћења да уређују и управљају друштвеним пословима који не спадају у искључиву надлежност "централних власти", тј. УНМИК-а, и њему надређеног Специјалог представника Генералног секретара. Функционалне надлежности општина обухватају послове урбаног и руралног планирања, коришћења земљишта, издавања дозвола за градњу и вођења комуналних служби, управљања општинском имовином, образовањем, здравственом и социјалном заштитом, заштитом потрошача, спровођењем прописа о заштити човекове околине, *inter alia* и регулисањем трговине, транспорта и угоститељства.¹²

Придржавајући се општих принципа утврђених у Резолуцији Савета безбедности бр. 1244, који полазе од поштовања основних људских права и слобода, демократских принципа и помирења, међународна администрација је, 20. маја 2001. године, усвојила Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову и Метохији. Њиме је дефинисан статус Космета као недељиве територијалне целине и "ентитета под привременом међународном управом који, са својим становништвом има јединствене историјске, правне, културне и језичке атрибуте". У складу са тим, остварен је значајан пренос надлежности из законодавне, извршне и судске власти на привремене органе самоуправе (Скупштину, Председника, Владу, судове, али и друге косметске органе).

Наведени институционални помаци требало је да доведу до конструктивније сарадње између различитих етничких заједница у циљу изградње парламентарне демократије и владавине права.¹³ До овога ипак није дошло, па су предузети конкретни кораци на формулисању прихватљивих принципа за органе привремене међународне администрације и државне органе Србије и Црне Горе у вези са испуњавањем обавеза обезбеђења сигурности, заштите и слободе кретања, повратка расељених и избеглих лица, остваривања равноправности свих заједница, заштите имовинских права и културне баштине, остваривања полицијске сарадње, заједничког деловања против тероризма, развијања мултиетничке администрације и правосуђа, промовисања учешћа неалбанског становништва у локалним инсти-

¹² "Уредба УНМИК-а бр. 2000/45 о самоуправљању општина на Косову од 11. августа 2000. године", УНМИК/УРЕД/2000/45. Internet: http://www.unmikonline.org/serbian/regulations/index_serb_2000.htm 11/9/2006.

¹³ "Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову од 20. маја 2001. године", УНМИК/УРЕД/2001/20. Текст је приложен уз нацрт Уредбе УНМИК-а бр. 2001/9, 15. мај 2001. године. Internet: <http://www.ian.org.yu/kosovo-info/srpski/dokumenta.htm> 20/01/2006.

туцијама и др. Ове мере су политички и правно потврђене кроз тзв. Заједнички документ УНМИК-а и СР Југославије од 5. новембра 2001. године, с намером интензивирања обостране сарадње и оснивања Високе радне групе на чијем челу би се налазио Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација. Наведено тело требало је бити формирано на паритетној основи тј. укључивањем представника СР Југославије (председника и чланова Координационог центра за Косово и Метохију) с једне стране и представника УНМИК-а, с друге стране. Како је било предвиђено, сукцесивним преносом власти на привремене органе самоуправе, УНМИК-ове представнике би заменили представници новоуспостављених косметских институција. Основни задатак Високе радне групе требало је да буде обезбеђење трајног, одрживог и кооперативног приступа према свим областима од обостраног интереса.¹⁴

Настојећи да ојача концепт локалне демократије, као предуслова за трајнију стабилизацију и успешнију изградњу институција на Косову и Метохији, југословенска страна је, 2002. године, изнела низ озбиљних предлога за измену Уставног оквира за привремену самоуправу на Косову и Метохији и Уредбе УНМИК-а бр. 2000/45 о самоуправљању општина на Косову. Амандмани су се темељили на идеји националне равноправности. С тим у вези истакнуто је да су националне заједнице интегрални део мултиетничког друштва и активан чинилац верског, културног и језичког плурализма односно интеркултурализма на Косову и Метохији, али и у Републици Србији. Према југословенској страни заштита права и слобода свих грађана, а нарочито права на националну посебност припадника националних заједница, мора бити спроведена на нивоу међународних стандарда. Одсуством јасне политичке стратегије и одлучније акције прелазне међународне управе на Косову и Метохији у пружању убедљивих безбедносних, политичких, административних, економских и културних гаранција свим националним заједницама, а посебно одсуством децентрализације власти и структура и институција демократске самоуправе локалних, националних и регионалних заједница, југословенски предлози се нису могли спровести у дело.¹⁵

Утврђивањем тзв. Стандарда за Косово од 10. децембра 2003. године, УНМИК је, пратећи претходно изложену иницијативу Контакт групе на сасвим новој основи, изложио платформу за даљи раз-

¹⁴ "Заједнички документ УНМИК-а и СР Југославије од 5. новембра 2001. године", Internet: www.arhiva.srbija.sr.gov.yu/vesti/2002-07/31328302.html, 03/12/2005.

¹⁵ "Основи политичке платформе демократске децентрализације на Косову и Метохији и јачања самоуправе локалних, националних и регионалних заједница", Координациони центар СЦГ и Републике Србије, септембар 2002. године, Internet: <http://www.kc.gov.yu/A-latinica/naslovi/2004/arhiva-naslova-2004.html> 20/01/2006.

говор о политичкој судбини покрајине. Условљавајући коначни статус претходним испуњавањем стандарда, УНМИК је поставио основе на којима треба да почива изградња будућег косметског друштва. Њиховим испуњењем отворена је могућност преноса надлежности и ингеренција резервисаних искључиво за Специјалог представника Уједињених нација. Осам "стандарда" набројаних у документу базира се на следећим принципима: 1) демократског функционисања и изградње прелазних институција самоуправе; 2) владавине права; 3) слободе кретања и изражавања; 4) одрживог повратка и права заједница и њихових представника; 5) обнављања и развоја привреде; 6) заштите имовинских права и културног наслеђа; 7) споразумног решавања отворених проблема кроз дијалог; 8) пропорционалне заступљености свих етничких заједница у прелазним институцијама, нарочито у односу на Косовски заштитни корпус. За реализацију стандарда, Савет безбедности је препоручио установљивање пет заједничких радних тела УНМИК-а и косметских привремених органа самоуправе (*Provisional Institutions of Self-Government – PISG*).

Понуђено решење није било прихватљиво за Србију и Црну Гору, јер стандарди нису проистекли из резолуције Савета безбедности бр. 1244, нити из неког другог пратећег документа, а отуда нису ни могли бити прихватљив основ за решавање кризе и изградњу правог мултиетничког друштва.¹⁶ Поред тога, реално стање на Косову и Метохији спречавало је темељну реализацију права и слобода припадника неалбанских националних и етничких заједница, а крајње неповољни друштвено-економски услови, отежан процес повратка и обнове уништене имовине, отежан приступ јавним службама, створили су утисак да циљеви утврђени у "стратегији повратка" коју је УНМИК изложио као кључни приоритет, не реafirмишу постављене принципе садржане у предложеним "стандардима".¹⁷

Напредак који је донекле био остварен у изградњи прелазних косметских институција самоуправе и јачању мултиетничког поверења у претходним годинама, доведен је озбиљно у питање избијањем

¹⁶ "Људска права у Србији и Црној Гори 2003", Београдски центар за људска права, Београд, 2004, стр. 391.

¹⁷ Статус интерно расељених лица која су измештена из својих боравишта због оружаног сукоба на Косову, покривен је "Смерницама о принципима интерне расељености" Комисије за људска права УН. У складу изложеним принципима, интерно расељена лица са Косова и Метохије имају сва права као и остали држављани, те не могу бити дискриминисана на бази интерне расељености. Видети: "Guiding Principles on Internal Displacement", *UN Commission on Human Rights Document*, E/CN.4/1998/53/Add.2.

мартовског насиља 2004. године.¹⁸ Додатну климу неповерења изазвало је и спровођење мера УНМИК-а на плану регулације преноса приватне својине, те управљања друштвеном и државном имовином у поступку приватизације друштвених и јавних предузећа. Дотадашњи мали помаи у сарадњи по питању будућег статуса били су преко ноћи збрисани оставивши дубоки траг неизвесности и сумњи. Од тада се политика "стандарди пре статуса" све више помера у правцу политике "статус пре стандарда", јер је било очигледно да битнијег помака у постизању стандарда није било.¹⁹ Иако су међуетничке тензије временом спласле, због присуства личне несигурности није дошло до ширег укључивања неалбанског становништва у рад привремених органа самоуправе. Изградња институција самоуправе у прелазном периоду, који узгред буди речено није до краја орочен, зависиће од постизања "коначног политичког решења о будућем статусу Косова и Метохије".²⁰ Преговори под покровитељством међународне заједнице по овом питању отпочели су у Бечу, 20. фебруара 2006. године, а крајњи исход још увек се не назире. Разлог је управо постојање опречних мишљења поводом будућег политичког и међународноправног положаја јужне српске Покрајине.

Законодавна овлашћења привремене управе УН на Косову и Метохији

Извршавање дужности поверених цивилној мисији Уједињених нација, по основу Резолуције Савета безбедности бр. 1244, подразумева располагање свим законодавним и извршним овлашћењима. Свакако најважнији правни акт који је УНМИК донео на простору Косова и Метохије, а који је имао конкретне дерогативне учинке у односу на примену позитивног републичког и савезног законодавства Србије и Црне Горе представља Уредба бр. 1999/24 о закону који се примењује на Косову од 12. децембра 1999. године.²¹

¹⁸ "Људска права у Србији и Црној Гори 2004", Београдски центар за људска права, Београд 2005, стр. 409–16.

¹⁹ "Report to the Secretary General of the United Nations, Summary and Recommendations", Head of DPKO Political Assessment Mission on Kosovo, Ambassador Kai Eide, *United Nations Document S/2004/932*, Annex I, Brussels, 15 July 2004, p. 4.

²⁰ Према Резолуцији бр. 1244 цивилна и безбедносна мисија су добиле временски ограничен мандат од једне године с тим што се њихово деловање аутоматски пролонгира за још додатних дванаест месеци, јер Савет безбедности практично до сада није ни имао оправданог разлога да донесе одлуку супротне садржине.

²¹ "Уредба УНМИК-а бр. 1999/24 од 12. децембра 1999. године, о закону који се примењује на Косову", УНМИК/УРЕД/1999/24; Амандмани на Уредбу УНМИК-а бр. 1999/24 од 27. октобра 2000. године, о закону који се примењује на Косову", УНМИК/УРЕД/2000/59.

Потврђујући да на подручју Косова и Метохије важе искључиво закони који су били на снази 22. марта 1989. године, Уредба бр. 1999/24 о закону који се примењује на Косову није искључила могућност примене и других прописа донетих након овог датума. Ако органи који примењују право на Косову и Метохији дођу до сазнања да је нека ситуација остала ван оквира закона донетих до 22. марта 1989. године, могу искористити и друге правне изворе усвојене након овог датума, под условом да нису дискриминаторског карактера и да су у складу са међународно признатим стандардима у области људских права.

"Критични датум" наступања новог правног стања насталог са интернационализацијом Косова и Метохије представља 10. јун 1999. године, од када се на овој територији, поред наведених правних аката, примењују још и Уредбе УНМИК-а, те многобројни административни акти који служе као упутства за конкретну примену и спровођење усвојених прописа. Сходно успостављеној функционалној хијерархији, све ове уредбе је до сада одобравао и потписивао Специјални представник Генералног секретара. Да би се обезбедила широка заступљеност у јавним медијима и публикацијама, сва објављивања била су на албанском, српском и енглеском језику. Занимљиво је да се у случају различитог језичког тумачења текста уредби, приоритет давао тексту на енглеском језику, што се логично повезивало са учешћем међународних органа управе у законодавној власти на територији. Ради обезбеђења доступности јавних исправа и информација, све објављене уредбе и други административни акти заведени су у посебан јавни регистар.

Према прописаном редоследу ствари, Специјални представник Генералног секретара има примарна овлашћења у спровођењу свих усвојених административних аката. Ступање на правну снагу ових аката утврђује се према одредбама садржаним у њиховом тексту. По правилу, они остају на снази све док их УНМИК не опозове или не замени новим прописима. Коначно, уредбе, упутства и одлуке, које су, или које тек треба да буду, донете за време трајања мандата цивилне мисије Уједињених нација, престаће са дејством оног часа када буде усвојено ново законодавство од стране легитимних установа формираних у складу са будућим политичким споразумом српске и албанске стране. Занимљиво је да се са наведеним административним актима УНМИК-а примењују и међународноправни инструменти којима се у унутрашњи правни поредак Косова и Метохије инкорпорирају општа правила и принципи међународног права о заштити људских права и слобода.²² Реч је о Универзалној декларацији о

²² На основу Уредбе бр. 1999/24 од 12. децембра 1999. године, и измена и допуна од 27. октобра 2000. године, сва правна акта и правне последице догађаја у периоду

људским правима од 10. децембра 1948. године, Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода од 4. новембра 1950. године, заједно са додатним протоколима, Међународном пакту о грађанским и политичким правима од 16. децембра 1966. године, са протоколима, Међународном пакту о економским социјалним и културним правима од 16. децембра 1966. године, Конвенцији о елиминацији свих облика дискриминације жена од 17. децембра 1979. године, Конвенцији против тортуре и осталих окупних, нехуманих и понижавајућих поступака или облика кажњавања од 17. децембра 1984. године и Међународној конвенцији о правима детета од 20. децембра 1989. године.²³

Будући да ови правни инструменти са имплементацијом постају део позитивног правног поретка Косова и Метохије, они се у поменутој Уредби о закону, који се примењује на Косову, третирају као "помоћни правни инструменти" који, не само да допуњавају постојеће републичке и савезне законе који су били на правној снази 22. марта 1989. године, већ и све усвојене Уредбе УНМИК-а почев од 10. јуна 1999. године, од када је поменута Уредба почела са ретроактивним дејством. Примена међународних правних инструмената у функционалном смислу обавезује сва лица у јавним службама или лица са јавним овлашћењима, односно све привремене институције самоуправе да се придржавају међународних стандарда у обављању својих функција. Штавише, она не смеју спроводити дискриминацију против било ког лица по било којој основи, било да се ради о полу, раси, боји, језику, вери, политичком или другом опредељењу, националном, етничком или друштвеном пореклу.²⁴ Припадност неког лица одређеној националној заједници, његов имовински статус, потом статус стечен рођењем или статус стечен по неком другом основу, не би смео утицати на равноправност код спровођења закона.²⁵

од 10. јуна 1999. године сматрају се важећим ако нису у супротности са међународним стандардима о људским правима. Видети: УНМИК/УРЕД/2000/59, Internet: http://www.unmikonline.org/serbian/regulations/index_serb_2000.htm. 20/01/2006.

²³ У Уставном оквиру за привремену самоуправу на Косову, поред горенаведених међународноправних инструмената помињу се још и Конвенција о укидању свих облика расне дискриминације из 1965. године, Европска Повеља о регионалним језицима или језицима националних мањина из 1992. године и Оквирна конвенција Савета Европе о заштити националних мањина из 1995. године.

²⁴ Чл. 3. Уредбе бр. 1999/1 од 25. јула 1991. године, било је прописано да: "Закони који су били на снази на територији Косова пре 24. марта 1999. године, наставиће да се примењују на Косову, уколико нису у супротности са међународно признатим стандардима". Изменама и допунама од 12. децембра 1999. године, овај члан је брисан.

²⁵ Уважавајући да је 30. јула Скупштина Косова усвојила Закон против дискриминације (Закон бр. 2004/3), УНМИК је донео Уредбу бр. 2004/32 од 20. аугуста 2004. године. Видети УНМИК/РЕГ/2004/32.

У случају колизије између закона и Уредби УНМИК-а, односно између закона и помоћних правних извора у којима су садржани међународно признати стандарди о људским правима, међународно-правни инструменти имају предност. Такође, уколико у поступку одлучивања неки правосудни или други орган или правно лице утврди да правни основ није уређен законом на снази на дан 22. марта 1989. године, или Уредбама УНМИК-а заједно са наведеним међународно-правним инструментима, односно да је уређен неким другим прописом који је ступио на снагу након 22. марта 1989. године, примениће овај други пропис. Овакво решење произлази из међународне праксе, али и општих правних начела попут – *lex posterior derogat legi priori*, који је примењив у свим правно уређеним државама.

Сложен законски оквир на Косову и Метохији у пракси је довео до правне конфузије, јер се са сигурношћу не може извршити процена о правноснажности ранијег савезног, републичког и покрајинског законодавства. Пошто су судови опште надлежности некомпетентни да доносе одлуке по тим питањима, једини који би могао гарантовати јединствен и исправан поступак јесте Уставни суд. Нажалост, он до данас није основан, па је одлучивање о примењљивости или непримењљивости закона, усвојених након 22. марта 1989. године, остала ствар дискреције нижих судских инстанци. Одсуство врховне правосудне инстанце по питању тумачења позитивних прописа могло би, међутим, имати и добре стране у погледу примене недискриминаторских прописа у којима су садржани стандарди о заштити људских права и слобода, а који покривају одређена питања необухваћена другим законима на снази.²⁶

Преносом овлашћења и дужности са цивилне мисије Уједињених нација на привремене институције самоуправе, створена је могућност да Скупштина Косова усваја законе и одлуке и да прихвата и потврђује међународне споразуме. Закони који су усвојени од Скупштине Косова, ступају на снагу након проглашења од стране Специјалог представника Генералног секретара. Према чл. 9.4.11. Уставног оквира Веће Врховног суда Косова одлучује о сагласности скупштинских закона са Уставним оквиром и прихваћеним међународноправним стандардима о заштити људских права садржаних у међународноправним инструментима. Иницијатива може потећи од председника Косова, било ког члана Председништва Скупштине, било којег скупштинског одбора, и не мање од пет чланова Скупштине или Владе. У случају неслагања између Уставног оквира и било којег закона усвојеног од стране Скупштине, Уставни оквир има јачу

²⁶ Четврти годишњи извештај Омбудсперсон институције на Косову 2003-2004, упућен Специјалном представнику Генералног секретара, 12. јули 2004, стр. 8, Internet: www.ombudspersonkosovo.org, 2/2/2006.

правну снагу. Одредбе о појединачним правима и слободама, утврђене у наведеним међународноправним инструментима непосредно ће се примењивати као део Уставног оквира (чл. 3.3.), али у случају неслагања са осталим правним прописима, одредбе Уставног оквира и прихваћена правила међународног права имају, ео ipso, јачу правну снагу. Из овакве стилизације произлази да се однос између прелазне самоуправе и међународне заједнице испољава у подједнакој важности највишег конститутивног акта и правила међународног права о људским правима, која опет с друге стране, представљају део унутрашњег правног система Косова и Метохије.

Имовинско-правна овлашћења привремене управе УН

Од објављивања Уредбе УНМИК-а бр. 1991/1 о овлашћењима Привремене управе на Косову и Уредбе бр. 1999/25 од 12. децембра 1999. године, којом је ова измењена, потом Уредбе бр. 2000/54 од 27. септембра 2000. године, којом је иста допуњена, цивилна мисија УН има овлашћења да управља свом покретном и непокретном друштвеном и државном имовином на територији Косова и Метохије, и то ретроактивно, почев од 10. јуна 1999. године када је Савет безбедности усвојио Резолуцију бр. 1244. Компетенције УНМИК-а простиру се на управљање готовинским новчаним средствима и средствима са банковних рачуна, као и на управљање имовином која је припадала или је била укњижена на СР Југославију (данас Републику Србију).²⁷ Такође, УНМИК има овлашћења да управља свом имовином и

²⁷ Устав СФРЈ из 1974. године, познавао је три облика својине: друштвену, личну и приватну. Друштвена својина је обухватала средства за производњу и друга средства рада, средства за проширену репродукцију, укључујући производе и доходак, те предмете у општој употреби на којима нису постојала класична својинска овлашћења (чл. 12. ст.2 Устава). Уставом Савезне Републике Југославије из 1992. године зајемчена је заштита свих облика својине. Чл. 73. предвиђена је искључиво државна својина на природним богатствима, док је на пољопривредном и шумском земљишту, шумама, добрима у општој употреби и градском грађевинском земљишту, та могућност алтернативно утврђена. 31. јула 1993. године, донет је Закон о имовини СР Југославије, којим је коначно утврђен титулар над државном имовином, у коју садржински улазе права на покретним и непокретним стварима, новчана средства, хартије од вредности и друга имовинска права у земљи и иностранству, чији је носилац савезна држава. Круг субјеката државне својине предвиђен у савезном Уставу, поред савезних органа набраја још и јединице локалне самоуправе и организације јавних служби. Занимљиво је да су суплементарно донети и републички прописи. Тако је са Законом о средствима у својини Републике Србије почела изградња паралелог имовинскоправног система унутар државног. Видети: "Службени гласник Републике Србије" бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97, 44/99). Са Уставном Повељом Србије и Црне Горе од 4. фебруара 2003. године, процес разградње је финализиран, те је имовина

имовинском активом која је у друштвеном власништву. При оцени да ли је нека имовина државна или друштвена, УНМИК се принципно придржава "објективних критеријума", који имају утемељење у закону. Међутим, то је по одредби чл. 6. поменуте Уредбе само делимично тачно, јер се правни критеријум релативизира прешироком интерпретацијом да "УНМИК има оправданих и објективних основа да верује да је та имовина" управо те врсте и таквог карактера да представља државну или друштвену својину.

С друге стране, оваква овлашћења нису утицала на овлашћења резервисана за Специјалног представника Генералног секретара УН у погледу управљања јавним добрима, државном и друштвеном имовином. На основу чл. 8.1. тачке q. и тачке p, Уставног оквира за привремену самоуправу на Косову и Метохији, Специјални представник има овлашћења да након спроведених консултација са Већем за економска и фискална питања и привременим институцијама самоуправе, доноси мере које се односе на управљање државном и друштвеном имовином и регулисање друштвених и јавних предузећа.

Занимљиво је да је са мандатом мисије УН на Косову, управљање јавним добрима или добрима у општој употреби, природним богатствима, остало доста времена ван регулативних токова УНМИК-а. Са преносом овлашћења на привремене институције самоуправе, донето је мноштво нових законодавних аката и Уредби којим се такво стање битно променило у погледу заштите и коришћења водних ресурса,²⁸ експлоатације рудних богатстава,²⁹ шума и шумског земљишта³⁰ и енергије.³¹

Вероватно најзначајнија овлашћења за управљањем државном и друштвеном имовином у складу са релевантним УНМИК-овим законодавством, и у сарадњи са привременим институцијама самоуправе на Косову, односе се на установљавање Косовске повереничке

савезне државе остала да постоји у мери у којој је било неопходно да институције Државне заједнице СЦГ функционишу (чл. 59). Након сецесије Црне Горе од Државне заједнице, државна имовина на територији држава чланица постала је државна имовина Републике Србије и Републике Црне Горе, по унапред договореном територијалном принципу.

²⁸ Скупштина Косова усвојила је Закон о водама бр. 2004/24 8. јула 2004. године којим се обезбеђује коришћење и одрживи развој водних ресурса на Косову и Метохији.

²⁹ Уредба УНМИК-а бр. 2005/3 од 21. јануара 2005 о рудницима и минералима на Косову. Видети: УНМИК/УРЕД/2005/3

³⁰ Законом о шумама бр. 2003/3 од 13. фебруара 2003. године, шуме су проглашене за национални ресурс Косова и Метохије. Видети: Уредба УНМИК/УРЕД/2003/6 од 20. марта 2003. године.

³¹ Законом о енергији бр. 2004/9 од 29. априла 2004. године промовише се слободно и конкурентно тржиште енергије на начелу недискриминације.

агенције (Kosovo Trust Agency).³² Ово тело је основано наводно с циљем очувања или повећања вредности и одрживости друштвеног богатства на Косову и Метохији. Поседује стварну надлежност да ексклузивно управља јавним и друштвеним предузећима регистрованим на Косову и Метохији ради стварања услова за њихову власничку трансформацију. У улози повереника власника предузећа, Агенција има правну и пословну способност да склапа уговоре, стиче, држи и располаже имовином и пословном активом предузећа, као и да тужи и да буде тужена пред надлежним правосудним органом. Њена територијална надлежност се простире на предузећа над којима постоји стварна контрола на Косову и Метохији. Један од позитивних показатеља јесте критеријум да се активом предузећа управља независно од активе која се налази ван Косова и Метохије. Временски се у том погледу прави пресек стања почев од 10. јуна 1999. године, када је дошло до интернационализације територије по основу Резолуције бр. 1244 Савета безбедности, и када је наведена пословна актива предузећа регистрованих на Косову и Метохији, или делови активе предузећа регистрованих ван Косова и Метохије, потпала под директну надлежност УНМИК-а. Што се тиче временског аспекта надлежности, прописано је да Косовска повереничка агенција у односу на друштвена и јавна предузећа делује на рок од 3 године, и то од 13. јуна 2002. године. Како је пројектовани задаци у вези са приватизацијом нису остварени у жељеном року, дошло је до њеног даљег продужења.³³

Овлашћења Косовске повереничке агенције у оквиру прописаних надлежности омогућавају утврђивање критеријума по којима ће неко предузеће бити третирано као јавно или као друштвено. У том погледу идентификација предузећа која потпадају под управу Косовске повереничке агенције врши се сходно Уредби бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године о њеном установљавању и Правилнику о раду од 9. маја 2003. године. По правилу, Косовска повереничка агенција је дужна да проучи сву расположиву статусну документацију (судска решења о регистрацији, статуте, интерне акте и акте о радно-правним односима и др.), и документацију везану за својинску

³² Уредба УНМИК-а бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, о установљавању Косовске повереничке агенције. Видети: УНМИК/РЕГ/2002/12.

³³ У нацрту стратегије Косовске повереничке агенције за 2004. годину, била је предвиђена могућност трансфера надлежности Агенције на Специјалног представника Генералног секретара након истека рока, 15. јуна 2005. године. Такође, предвиђена је били и могућност ширег ангажовања служби Владе и министарстава Косова, Савеза синдикалних организација, међународне финансијске помоћи и радних група. Видети: *Draft Strategy of the Privatisation Department of the Kosovo Trust Agency*, April 2004, p. 4.

трансформацију друштвених предузећа. У случају да документација није доступна, Агенција полази од процене стварне контроле над друштвеним предузећем или његовим делом. При томе се цени да ли је друштвено предузеће створено према ранијем законодавству бивше Југославије (нпр. Закону о удруженом раду, Закону о предузећима, или по било ком другом важећем закону).³⁴

С друге стране, територијално-функционални критеријум процене јесте применљив и за јавна предузећа која су према овим прописима дефинисана као предузећа основана од стране Покрајине Косово, општине или друштвено политичке организације унутар Покрајине Косово, Републике Србије, СР Југославије или било које њихове друштвено политичке организације. Јавна предузећа Косова служе да би се становништву пружице адекватне инфраструктурне услуге.³⁵ Међутим, шта доиста потпада у категорију јавног предузећа остаје да се прецизира специјалним Уредбама УНМИК-а.³⁶

За обе врсте предузећа утврђује се правни коректив тако да идентификована друштвена и јавна предузећа могу бити само она, код којих је промена везана за својинску трансформацију у различите облике организовања пословних организација, односно код којих је свака статусна промена учињена пре 22. марта 1989. године, или након тог датума, али према важећим прописима, и на један неди-

³⁴ Према процени Косовске повереничке агенције, на Косову и Метохији је било око 500 друштвених предузећа. За око 450 предузећа, тврдило се да постоје јасни докази који индицирају да је реч о друштвеним предузећима са Косова. За преостале се наводи да су делимично променила статус у акционарска друштва закључно са деведесетим годинама. С друге стране, у Србији не постоје егзактни подаци већ се оквирно говори о 350 друштвених и 65 јавних предузећа, као и 1218 делова предузећа.

³⁵ Са укупним бројем запослених од око 14.000, јавна предузећа попут Аеродрома Приштина, Предузећа за регионално грејање у Ђаковици и Приштини, Косовске Енергетске корпорације, Поште и телекомуникација, УНМИК железнице, предузећа за водоснабдевање, канализацију и наводњавање, сврставају се међу најзначајнијим послодавцима на Космету. Имајући у виду велики годишњи промет који остварују, она се такође сматрају једним од најзначајнијих фактора доприноса косметском буџету.

³⁶ Уредба бр. 2000/63 о установљавању Административног одељења за трговину и индустрију од 7. децембра 2000. године; Уредба бр. 2000/45 о самоуправи општина на Косову од 11. аугуста 2000. године; Уредба бр. 2000/49 о установљавању Административног одељења за комуналне услуге од 19. аугуста 2000. године; Уредба бр. 1999/12 о обезбеђивању поштанских и телекомуникационих служби од 14. октобра 2000. године; Уредба бр. 2000/23 о установљавању Административног одељења за пошту и телекомуникације од 21. априла 2000. године; Уредба бр. 2000/25 о установљавању Административног одељења за транспорт и инфраструктуру од 21. априла 2000. године; Уредба бр. 2000/27 о установљавању Административног одељења за пољопривреду, шумарство и развој села од 28. априла 2000. године.

скриминаторски начин.³⁷ На крају, сва идентификована предузећа под управом Агенције морају да се упишу у интерни регистар, како би трећа лица остварила право увида.

С организационог аспекта, Косовска повереничка агенција која администрира предузећима у име власника, врши своја функционална овлашћења преко Управног одбора директора кога чине представници међународне заједнице и Косова. Овај орган према Правилнику о раду има овлашћења код именовања органа управљања, издавања пословних упутстава, директног преузимања контроле над предузећем, финансијског надзора и инспекције, одобравања инвестиционих планова, одобравања статусних, реорганизационих промена, давања предузећа у закуп, концесију, пререструктурирања у неколико нових друштава, код продаје капитала и контроле прихода остварених продајом, генерално узевши – код управљања у поступку приватизације. Исти орган може преузети и друге функције попут администрирања рачунима, иницирања и заступања у стечају и ликвидацији, именовању ликвидационе комисије и др. За спровођење одлука и мера, Агенција може тражити подршку и помоћ од стране УНМИК-а и КФОР-а, али и привремених институција самоуправе на Косову. За акте и пропусте Косовска повереничка агенција одговара директно Специјалном представнику Генералног секретара под чијом је непосредном супервизијом. Он врши контролу рада Агенције и обезбеђује објављивање периодичних извештаја.³⁸

У случају да друштвено предузеће није спремно за приватизацију, односно да јавно предузеће није у могућности да врши привредне активности због којих је основано, Агенција врши припрему активности путем мера реорганизације или реструктурирања.³⁹ Ал-

³⁷ Видети чл. 5.3. и 5.4. Уредбе УНМИК-а бр. 2002/12 и чл. 2.2.3. и 2.2.4. Правилника о раду.

³⁸ У октобру 2003. године, УН су наредиле да политика приватизације мора убудуће бити потпуно редефинисана с аспекта идентификације друштвених предузећа, што је довело до заоштрене ситуације у односима између УНМИК-а и шефа Косовске повереничке агенције, те коначно, и до стагнације приватизације и промене руководеће структуре у Агенцији. Видети: "Colaps on Kosovo", *Report of ICG*, n° 155, 22 April 2004, p. 6.

³⁹ У ранијим случајевима, припрему предузећа за издавање у закуп, управљање, обнову или реорганизацију у интересу Косова и Метохије вршило је Административно одељење за трговину и индустрију. Видети: УНМИК/УРЕД/2000/63. Од Уредбе бр. 2005/48 од 21. новембра 2005. године, прописано је иницирање поступка реорганизације од стране Агенције пред Специјалним Већем Врховног суда Косова, које је узгред буди речено надлежно и да утврђује неправилности у раду саме Агенције.

тернативно може бити проведен поступак ликвидације.⁴⁰ У овом последњем случају, остварена средства углавном служе за измиривање тзв. приоритетних потраживања.⁴¹

Према правилима које је УНМИК донео, преференцијална метода за приватизацију друштвених предузећа јесте *spin off* метода која подразумева оснивање нових предузећа трансфером дела активе са матичног друштвеног предузећа на ново предузеће с циљем његове даље тендерске продаје, те равномерног намирења потраживања поверилаца из остварене купопродајне цене. Агенција је тако, од случаја до случаја одлучивала да ли и у којој мери постоји потреба да се на нова предузећа (друштва капитала – акционарска друштва или друштва са ограниченом одговорношћу) пренесе и део обавеза друштвеног предузећа, чиме се наводно није прејудицирала његова правна одговорност. Приликом спровођења наведених поступака, Косовска повереничка агенција је имала обавезу да све трансакције спроведе непристрасно и разговетно. Ово последње предмет је разматрања, *per se*.

Сходно члану 5.6. Правилника о раду, прописана је обавеза обавештавања о започињању приватизације и продаји активе друштвеног предузећа. Утврђени рок не може бити краћи од 10 дана од давања обавештења о тендеру за продају. Други утврђени рок од 14 дана прописан је чл. 10.3. Уредбе 2002/12. Обавештења се дају у водећој публикацији на албанском и српском језику или преко Интернета, пре него што се наведена трансакција оконча или ступи на снагу. Требало би имати у виду и ранију напомену да трансакција продаје друштвеног капитала и активе друштвених предузећа може обухватити, поред оснивања нових акционарских друштава, и послове везане за давања предузећа у закуп, концесију, затим може подразумевати и спровођење добровољне ликвидације и друге прописане активности.⁴² На тендеру могу учествовати сва правна и физичка лица

⁴⁰ Уредбом бр. 2003/7 о ликвидацији и реорганизацији правних лица која се налазе у стечају, УНМИК је обухватио пословне организације, чиме је изоставио јавна и друштвена предузећа. Видети: УНМИК/РЕГ/2003/7 од 14. априла 2003. године. Накнадном Уредбом бр. 2005/48 о реорганизацији и ликвидацији предузећа и њихове имовине под административном надлежношћу Косовске повереничке агенције од 21. новембра 2005. године, обухваћена су и друштвена предузећа и њихова имовина смештена на Косову и Метохији.

⁴¹ Упоредити: УНМИК/УРЕД/2001/6, о пословним организацијама и УНМИК/УРЕД/2005/4, о реорганизацији и ликвидацији предузећа и њихове имовине под административном надлежношћу Косовске повереничке агенције.

⁴² Сходно Уредби бр. 2001/6 о пословним организацијама од 8. јануара 2001. године, привредни субјекти могу бити формиран као друштва лица и друштва капитала (приватна предузећа, ограничена или генерална партнерства, акционарска друштва и друштва са ограниченом одговорношћу). Видети: УНМИК/УРЕД/2001/6

осим јавних и друштвених предузећа, владиних установа, правних лица под стечајем и лица која су оглашена кривично одговорним за ратне и друге злочине. Агенција има право надзора и задржава право да поништи поступак тендера ако није испоштована прописана процедура.

УНМИК је 9. маја 2003. године донео Уредбу бр. 2003/13 о промени права на коришћење непокретне имовине у друштвеној својини.⁴³ Имовина укључује земљу, објекте на њој и њене делове, који су утврђени као непокретна имовина у друштвеној својини у складу са важећим законодавством на Косову и Метохији. Уредбом се прописује могућност да право државине и коришћења на непокретностима буде пренето са друштвеног предузећа на новоосновано друштво (*new co.*) у поступку приватизације, тако што ће бити промењено у право дугорочног закупа од 99 година.⁴⁴ Права из закупа се могу слободно преносити и оптеретити аналогно праву својине. Преношење или оптерећење не може да утиче на трајање рока. Физичке измене, конструкције на непокретности не утичу на закуп. Право на закуп и права из закупа морају бити прописно регистрована. Вршење било којег права у вези са закупом подлеже ограничењима и забранама у погледу вршења права својине која су прописана важећим законодавством. Коначно, на закуп не утиче промена власништва над имовином.⁴⁵

Специјални представник је сходно овлашћењима која су му поверена Резолуцијом 1244 Савета безбедности, а узимајући у обзир амандирану Уредбу 1991/1 о овлашћењима Привремене управе, те чл. 8.1. тачке q. Уставног оквира и Уредбу УНМИК-а бр. 2000/45 о самоуправљању општина на Косову и Метохији, 4 марта 2005. године, објавио нову Уредбу бр. 2005/13 о дугорочном уступању непокретности у друштвеној својини којима управљају општине на Косову и Метохији.⁴⁶ Уредбом се предвиђа могућност уступања друштвене непокретне имовине физичким и правним лицима, на недискриминаторској основи и уз одобрење "централних власти" (УНМИК-а), на период не краћи од 10 година, а не дужи од 99 година. Свако додељивање мора бити транспарентно и праћено уписом у општинске јавне регистре што је од изузетне важности за остваривање права трећих лица.

⁴³ Видети: УНМИК/РЕГ/2003/13

⁴⁴ Према чл. 1. Уредбе бр. 2003/13, "рок" означава период од 99 година од њеног ступања на снагу, дакле, почев од 9. маја 2003. године.

⁴⁵ Исто право је касније проширено и на земљишни посед и непокретности друштвених предузећа над којима се проводи добровољна ликвидација сходно чл. 9. Уредбе бр. 2000/12. Видети: Уредба бр. 2004/45 од 19. новембра 2004. године, којом се мења и допуњује Уредба бр. 2003/13 о промени права коришћења непокретне имовине у друштвеној својини.

⁴⁶ Видети: УНМИК/РЕГ/2005/13.

Због чињенице да је пренос имовинских права на Косову и Метохији остао крајње ограничен непостојањем уредног регистра непокретне имовине, односно да је у претходном периоду због сукоба на овом простору дошло до премештања значајне земљишно-књижне документације на подручје Србије, те да је један део катастарске документације заувек уништен, УНМИК је наводно, водећи рачуна о стеченим имовинским правима припадника етничких група усвојио 22. аугуста 2001. године, Уредбу бр. 2001/17, о регистрацији уговора о продаји непокретности у специфичним географским подручјима на Косову.⁴⁷ Због праћења продаје стамбене имовине, Специјални представник је одредио да ће Општински регистратори бити надлежни да региструју све уговоре о промету некретнина које су у својини припадника мањина и који, као такви, могу утицати на њихова имовинска права, али и на укупне безбедносне прилике у региону. Међутим, с обзиром на постојање паралелне евиденције у Србији, те фактичке недоступности општинских регистратора расељеној неалбанској популацији, могуће је било да дође до вишеструког располагања. Правна несигурност, али још у већем обиму остварена је и Уредбом бр. 2002/22 од 20. децембра 2002. године о проглашењу Закона о установљавању регистра права на непокретну имовину и Уредбе бр. 2003/27 од 18. аугуста 2003. године којом је проглашен Закон о изменама и допунама овог Закона. Наиме, Законом о установљавању регистра права на непокретну имовину којег је усвојила Скупштина Косова упис непокретности може се обавити без икаквог ваљаног правног основа. Иако је Законом загарантовано право на приговор од стране правих власника, због краткоће рока од свега пет дана од дана истицања обавештења о власничкој претензији на огласној табли општинског катастра, практично се ово право ускраћује, а тиме се узурпирају и стечена имовинска права. Штавише, и сама могућност сазнања о престанку права својине фактички је остала недоступна расељеним и избеглим лицима. Подношење приговора против уписа права остаје тако само формално, а не и суштинско. Наредним Законом о катастру бр. 2003/25 од 4. децембра 2003. године, ова могућност је добила још драстичније видове. У чл. 12. Закона прописује се брисање оштећених и уклоњених зграда или делова зграда из регистра по службеној дужности. Овим начином легализује се противправно стање настало узурпацијом делова државне, друштвене и приватне имовине, укључујући и црквену имовину, након успостављања међународне мисије УН.⁴⁸

⁴⁷ Видети: УНМИК/РЕГ/2001/17.

⁴⁸ Видети: УНМИК/РЕГ/2004/4.

Тумачења имовинско-правних овлашћења УНМИК-а

Конфузна правна ситуација настала доношењем многобројних Уредби УНМИК-а у којима се прописују дужности привремене цивилне мисије на Косову и Метохији у вези са државном и друштвеном имовином, као и приватним имовинским правима, а поводом којих се у овим актима често сувисло користе термини различите правне садржине (нпр. од управљања, администрирања, коришћења, располагања, уступања и др.), изазвала је "буру" на домаћој политичкој сцени, због чега је Стална мисија Србије и Црне Горе при Уједињеним нацијама била је принуђена да тражи додатна правна тумачења од Генералног подсекретара за правна питања УН, 16. маја 2003. године.

У ноти која је тим поводом упућена, наводи се да ће Уредба бр. 2003/13, о промени права коришћења непокретне имовине у друштвеној својини имати *de jure* дејство на права бројних предузећа у Србији и Црној Гори да користе друштвену имовину на Косову и Метохији и да ће омогућити да се изврши пренос друштвене својине на нове власнике који ће, на тај начин, имати пуна својинска права, укључујући и право располагања и оптерећења. Нотом се заузима становиште да ће овај процес довести до тога да УНМИК узурпира право власништва у односу на власнике друштвене имовине, укључујући Владу Србије и Црне Горе. Отуда се захтева, да Канцеларија за правна питања тачно прецизира и наведе правни основ којим се привременој међународној администрацији даје право да уводи такве "стратешке и структуралне промене као што је то *de facto*, трајно отуђивање имовине од законских власника непокретности — укључујући и земљиште".⁴⁹

У одговору од 16. јуна 2003. године, Генерални подсекретар за правна питања је навео да су овлашћења привремене управе УН на Косову и његове "основне функције цивилне управе" засноване на Резолуцији Савета безбедности бр. 1244, на принципима обичајног међународног права, и на релевантним Уредбама УНМИК-а. Овлашћења УНМИК-а да управља државном и друштвеном имовином су посебно наведена у члану 6. Уредбе 2000/54 од 27 септембра 2000. године, која представља измену и допуну Уредбе бр. 1991/1 о овлашћењима Привремене управе на Косову. У управљању овом имовином, Привремена управа има својство *фидуцијара*. То значи да она не стиче право својине над имовином, него средства држи на управљању и чувању ради даљег распоређивања у складу се важећим законодавством на Косову и Метохији. Генерални подсекретар за

⁴⁹ "Note of the Permanent Representative of Serbia and Montenegro to the United Nations", *Note n° 593-1/2003*, 16 May 2003.

правна питања признаје да је Резолуција бр. 1244 знатно проширила обим права и овлашћења администрације Уједињених нација изван нормалне управе које се подразумева по обичајном међународном праву. Она је УНМИК-у дала мандат да обнови привреду. Одредба чл. 11(г) Резолуције наводи да основне обавезе међународног цивилног присуства обухватају, "подршку у обнови кључне инфраструктуре и друге облике привредне обнове". Ова обнова би требала да се врши у складу са принципима слободне тржишне привреде. Неопходно је да се права и овлашћења УНМИК-а у управљању државном и друштвеном имовином процењују у овом ширем оквиру. У практичном спровођењу својих обавеза из Резолуције, УНМИК је сматрао да су за привредну обнову потребне инвестиције, за које је нужен одређени степен сигурности у односу на власничка права над земљишним поседом тако да се може без ограничења преносити у пословном и привредном промету или да се може користити као гаранција за прибављање инвестиционих средстава.⁵⁰

Конфузни статус друштвене имовине, као и потенцијални повериоци чији број није мали, потом и потреба да се избегне прејудуцирање, створили су, по мишљењу УНМИК-а, потребу да се право коришћења такве имовине претвори у закуп на одређено време чиме се не утиче на право власништва над имовином.

На основу чл. 2. Уредбе бр. 2003/13, било које право на коришћење имовине регистроване у име предузећа у друштвеној својини, које је пренето на његово новоосновано предузеће мора бити у сагласности са Уредбом УНМИК-а бр. 2002/12 о установљавању Косовске повереничке агенције. Јасно је отуда да ову одредбу не треба уско тумачити, већ напротив, у складу са процесом приватизације на Косову и Метохији. Одредба чл. 8.6. Уредбе бр. 2002/12 наводи, да се средства која проистекну из приватизације приписују друштвеном предузећу скупа са средствима која се држе у посебном повереничком фонду у корист поверилаца и власника дотичног друштвеног предузећа, уз прописан одбитак од 20% који се према Уредби бр. 2003/13, користи за намирне запослених. Штавише, чл. 8.7. Уредбе бр. 2002/12 потврђује се да било којим поступком који Агенција предузме везано за приватизацију друштвених предузећа, не прејудуцирају се власничка права у односу на та предузећа, а исто се односи и на права које је оно имало у односу на коришћење имовине. Генерални подсекретар за правна питања је одавде закључио да спорна Уредба о коришћењу земљишта омогућава УНМИК-у да даје под за-

⁵⁰ У циљу јачања косовске привреде и утврђивања одређених правних гаранција потребних да би се Косово учинило привлачнијим и занимљивијим за стране инвеститоре, УНМИК је донео Уредбу бр. 2001/3 о страном улагању на Косову, 12. јануара 2001. године. Видети: УНМИК/РЕГ/2001/3

куп имовину у друштвеном власништву на рок од 99 година, без да тиме утиче на право власништва над друштвеном имовином.⁵¹ Отуда је јасно да УНМИК у оквиру свог мандата има право да закључује уговоре о привредној обнови територије, са трајањем које може бити дуже од трајања саме међународне мисије.

Обзиром да су и општине у оквиру своје територије остале одговорне за управљање општинском имовином, као делом државне имовине, а да се организовање привремених институција за демократску и аутономну самоуправу до коначног политичког договора о статусу Косова и Метохије мора кретати у оквиру правних правила и принципа садржаних у општем међународном праву и међународно-правним инструменатима (од Повеље УН, Универзалне декларацији о људским правима, Пакта о грађанским и политичким правима, Конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације, Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена, Конвенције о правима детета, Европске повеље о локалној самоуправи, Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, Европске повеље о регионалним језицима или језицима мањина до Оквирне конвенције Савета Европе о заштити националних мањина), за очекивати је да ће и Уредба бр. 2005/13 о дугорочном уступању непокретности у друштвеној својини којима управљају општине, од 4 марта 2005. године, такође морати да постане предмет правног преиспитивања.⁵² Ако се пође од чињенице да је по Резолуцији Савета безбедности бр. 1244, цивилна мисија УН на Косову и Метохији добила компетенције које се пре свега односе на административне функције, а да су исте Уредбама УНМИК-а проширене на законодавна и судска овлашћења, поставља се питање, да ли је одредбама напред поменутих аката, привремена управа на Космету овлашћена да у потпуности управља друштвеном и државном имовином? У анализи је потребно поћи од општег појма имовине као корелативног и комплементарног са појмом својине, чија садржина се дефинише приватним правом.⁵³ У том погледу, појмовно одређење имовине подразумева субјективна имовинска права правних субјеката. Ту спадају пре свега, стварна и облигациона права, правом заштићени интереси или права *sui generis*. По схватању присутном у упоредном

⁵¹ "Note of the Under-Secretary General for Legal Affairs and Legal Counsel to the Permanent representative of Serbia and Montenegro to the United Nations", 16 June 2003.

⁵² Уредба садржи истоветно решење као и Уредба бр. 2003/13, с једном мањом разликом која се односи на временски рок коришћења закупа који се растеже на период од 10 до 99 година. Видети: "Regulation n° 2005/13 on long-term allocation of socially-owned immovable property managed by municipalities in Kosovo".

⁵³ Андрија Гамс, "Појам имовине у грађанском праву", *Архив за правне и друштвене науке*, Београд, 1948, бр. 4.

праву, управљање је овлашћење на коришћење и употребу имовинских добара, али не и право располагања. Међутим, управо на овом другом плану – праву располагања, долази се до суштине проблема везаног за евентуалну повреду стечених имовинских права на Косову и Метохији.

У претходном социјалистичком периоду (СФРЈ), доминантан облик својине је представљала друштвена својина на којој нису постојала сва призната својинска овлашћења – коришћења, уживања и располагања (*usus, fructus, abusus*), која су припадала приватним власницима, те отуда није ни било класичног титулара права. По Уставу из 1974. године, друштвена својина је обухватала средства за производњу и друга средства рада, средства за проширену репродукцију, укључујући производе и доходак, те предмете у општој употреби. Категоризација је проведена из марксистичке доктрине о раду и капиталу. Друштвена својина је постојала као институт непознат традиционалном грађанскоправном значењу. Она није била јединствено, нити апсолутно право у правном промету, као што је то случај са приватном својином. Иако је садржински имала јавноправну и грађанскоправну компоненту, правна овлашћења су се раздвајала и разликовала, тако да је "управљање" значило употребу и коришћење, а "располагање" је представљало стављање имовинских права у правни промет. Оба ова овлашћења, са свим својим атрибутима, нису могла бити неограничена, већ су у систему друштвеног власништва ограничавала овлашћењима других титулара.⁵⁴ Приватна својинска права оличена у приватној и личној својини, с друге стране су, по Уставу из 1974. године, била знатно ограничена својим обимом и предметом – такође, незнатна у односу на друштвену својину. До дисконтинуитета са идеолошки условљеним друштвеносвојинским системом дошло је након усвајања Устава Савезне Републике Југославије из 1992. године Уставом је наине била зајемчена заштита свих облика својина, *inter alia*, и државне својине. Функционално је тиме утврђен титулар над имовином која по правилу у континенталном праву припада држави. Одређење државног јавног, и државног приватног домена, отуда је било могуће, јасније разлучити.

Ако се пође од наведених значења, може се само претпоставити да Уредбе УНМИК-а формално-правно не задиру у власничка права. Међутим, на основу изнетог аутентичног тумачења, право управљања друштвеном и државном имовином додељено УНМИК-у и другим телима цивилне мисије на Косову и Метохији, имају знатно шире значење које није присутно ни у једном од познатих грађанскоправних система. Специфичности произилазе из статуса терито-

⁵⁴ Андрија Гамс, *Својина*, Београд, Научна књига, 1991, стр. 304–305.

рије која се налази под контролом међународне заједнице и на којој се врши функционална прерасподела надлежности. Због недовољне систематичности у поступку идентификације номиналних субјекта и садржинских својстава друштвеног власништва, Уредбе УНМИК-а евидентно могу ограничити већ стечена права, правима трећих лица која добијају право дугорочног закупа на непокретностима у друштвеној својини. Пошто се предвиђеним решењем правима из закупа може слободно располагати у правном промету, остаје отвореним питање, да ли је овакав закуп облигационо-правне или стварно-правне природе. Опште је правило да из уговора о закупу настају облигациона права и обавезе само за уговорне стране (*inter partes*). Ако је по тумачењу Генералног подсекретара за правна питања јасно да управа УН на Космету у оквиру свог мандата има право да закључује уговоре о привредној обнови територије, није сасвим јасно, да ли је уговарање дугорочног закупа уствари прикривена цесија својинских права на име привремене међународне управе која у својству *фидуцијара* располаже власништвом дужника у циљу наплате доспелих потраживања иностраних поверилаца. Могућност да са променама унутрашње политичке структуре власти на Космету дође до укидања легално стечених права правних и физичких лица, отуда скреће пажњу на један други проблем који се тиче сукцесије државних дугова. Ако би ово било тачно, онда је логично да наведено тумачење Генералног подсекретара прејудуцира рок и трајања мисије УН у односу на "управљање" друштвеном и државном имовином на Косову и Метохији.⁵⁵

⁵⁵ Законом из 1866. године, Прусија је основала комисију чији је превасходни задатак био решавање оних питања, која су се тичала немачке колонизације пољских провинција, а потом и прибављања земљишног поседа. Доста неуобичајен систем стицања базиран је на две врсте уговора. Унутар првог уговора (*Rentengutsverträge*) земља је додељивана насељеницима по основу уговора о продаји, а у складу са преносом заснованим на плаћању једнаке фиксне откупне ренте. Унутар друге врсте (*Pachtverträge*), земља је дата у закуп на по годину са одговарајућим јемствима. 1920. године је Пољска протерала све насељене Немце који нису стекли својину пре избијања рата. Савет Лиге Народа је на основу члана 12. Уговора о мањинама из 1919. године, гарантовао права овој мањинској групи, те је поводом насталог проблема затражено и мишљење Сталног међународног суда правде у Хагу. Пољска је тим поводом изнела став да Немачка није могла да изврши трансфер права почев од дана избијања рата, те су последично гаранције дате насељеницима, изгубиле важност. Истакнуто је да се уговори о колонизацији Немаца у Пољску супротни одредби члана 92. Версајског уговора којим је искључено плаћање дела финансијског дуга Немачке и Прусије у делу који се односио на Пољску, а произилазио је из мера колонизације. Суд је одбацио примедбе Пољске одлучивши да: "гарантовани пренос после избијања непријатељства има ефекат на права која су већ стечена". Немачка и Прусија су тако имале преузети све обавезе произашле из тог периода које су се односиле на

Могућности заштите имовинских права на Косову и Метохији

а) Судска заштита

Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову потврђује да је за остваривање демократског управљања на Косову и Метохији неопходно поштовање владавине права узимајући у обзир и остваривање релевантних принципа садржаних у међународноправним инструментима. Он предвиђа остваривање редовне судске заштите по захтеву сваког лица које сматра да је дошло до повреде његових легитимних права. Отуда, сва људска права, па и стечена права уживају заштиту у грађанском, управном и кривичном поступку.⁵⁶

Уредбом УНМИК-а бр. 2000/54 од 27. септембра 2000. године, којом се мења и допуњује Уредба бр. 1991/1 о овлашћењима Привремене управе, у одредби чл. 6.2. потврђује се право свих правних и физичких лица да пред надлежним судом на Косову или другим правосудним механизмима који би у будућности могли бити установљени, траже заштиту и утврђивање својих имовинских права почев од 10. јуна 1999. године, када је донета Резолуција УН бр. 1244.⁵⁷ Узимајући у обзир да Уредбе УНМИК-а и међународни уговори о људским правима имају предност над ранијим домаћим законодавством, ваљало би у сваком случају добро испитати основаност тужбеног захтева пре упућивања надлежној судској инстанци.⁵⁸ Уколико

администрацију. Уговори нису недовољни и мањкави како је то пољска страна тврдила, већ напротив, они су правоваљани и правоснажни. Држава нема арбитрарно право да одбије пренос кад су услови испуњени. Купци имају право на земљиште чак и пре извршеног преноса, те се сматра да је то једно стечено право. Они имају нешто што се донекле може упоредити аналогијом са плодоуживањем какво је постојало у Римском праву. То је једно *jus ad rem*, које после трансфера територије бива транспоновано у *jus in re*. Интерес је био обухваћен чланом 7. Уговора о мањинама из 1919. године, по коме су сви пољски држављани једнаки пред законом, и којим се гарантује уживање истих политичких и грађанских права без обзира на разлику према раси, вери или језику. Израз "грађанска права" обухватао је и право државине или коришћења по основу уговора. Суд је засновао одлуку на међународноправној доктрини о заштити стечених права. Уговори из групе *Pachtverträge* су обезбеђивали бенефицијарима такав статус да су могли постати стални притежаоци земљишног поседа. Мотиви *sensu politico* vezani za ugovore iz grupe *Rentengutsverträge*, није их лишио правног карактера, док су клаузуле са политичком садржином, престале важити. Видети: Hersch Lauterpacht, *The Development of International Law by Permanent Court of International Justice*, 1934, p. 97

⁵⁶ Видети: чл. 9.4.2. и 9.4.3. Уставног оквира од 15. маја 2001. године.

⁵⁷ Видети: УНМИК/УРЕД/2000/54

⁵⁸ Ослањајући се на овлашћења мисије УН утврђена у Резолуцији Савета безбедности бр. 1244, потом на овлашћења привремене управе на Косову и Метохији из Уредбе бр. 1999/1 и измена садржаних у Уредби бр. 1999/25, а затим и

би у поступку суд или други надлежни орган утврдио да према Уредбама УНМИК-а или законима на снази до 22. марта 1989. године основи нису валидни, али да су правно утемељени на прописима донетим након овог датума, онда би били дужни и да их прихвате и признају.⁵⁹ Уредба 2000/54 отуда омогућава ретроактивно побијање одређених правних радњи које је предузела Косовска повереничка агенција у досадашњем поступку приватизације друштвених предузећа. У том смислу било би потребно обратити пажњу на следеће правне чињенице.

За вођење судског поступка против Агенције, предвиђа се прелиминарно подношење тужбеног захтева самој Агенцији на верификацију. Наиме, против Агенције спор се може водити пред Специјалним већем Врховног суда Косова уз претходно обавештавање Управног одбора Агенције, и то 60 дана пре подношења тужбе. Према члану 4. Уредбе бр. 2002/13 о оснивању Специјалног већа Врховног суда Косова за решавање проблема из надлежности Косовске повереничке агенције, од 13. јуна 2002. године, Специјално веће има стварну надлежност за следећу врсту спорова:⁶⁰

1. спорове везане за одлуке Агенције донете сходно Уредби бр. 2000/12 о њеном установљавању;
2. спорове везане за одлуке Агенције донете поводом управљања предузећем из којих су проистекли финансијски губици;
3. спорове око захтева поверилаца и власника предузећа која су била или су још увек под управом Агенције;
4. спорове око захтева везаних за признање права власништва и других имовинских права и интереса у предузећу;
5. спорове око захтева везаних за спровођење надлежности Агенције;

на надлежности привремене самоуправе на Косову утврђене у Уредби бр. 2001/9 о Уставном оквиру и на надлежности Косовске повереничке агенције и из Уредбе бр. 2002/12, УНМИК је 9. маја 2003. године усвојио Уредбу бр. 2003/13 о промени права коришћења непокретне имовине у друштвеној својини. У чл. 13. прописује се да ће Уредба имати првенство у примени у односу на било коју одредбу важећих закона, укључујући, али се не ограничавајући на одредбе Закона о основно својинско-правним односима, Закона о преносу непокретне имовине, Закона о регистрацији непокретне имовине у друштвеном власништву, Закона о грађевинском земљишту, Закона о изградњи објеката за инвестиционо-комерцијалне сврхе, Закона о шумама, Закона о премеру и земљишном катастру, Закона о стамбеним односима Закона о сувласништву над становима, Закона о изградњи анекса зграда и претварању заједничких просторија у станове и Закона о експропријацији. Видети: "Службени лист СФРЈ", бр. 6/80; "Службени лист САП Косово", бр. 45/81, 29/86, 21/78, 46/86, 14/80, 42/86, 5/86, 10/87, 12/80, 11/83, 29/83, 42/86, 43/80, 22/87, 14/88 и 21/78.

⁵⁹ Допуна Уредбе бр. 1999/24 о законима у примени на Косову од 27. октобра 2000.

⁶⁰ Видети: УНМИК/РЕГ/2002/13.

6. спорове око захтеве за поништај трансакција друштвених предузећа у ликвидацији;

7. остале спорове у складу са правима утврђеним *ex lege*.

У случају покретања парничног поступка, Специјално веће Врховног суда Косова има право да одлучи или да препусти на одлучивање одређене предмете било ком суду стварне надлежности на Косову и Метохији. Оно има право да прекине започети поступак против друштвеног предузећа који се води пред неком судском инстанцом на Косову у било ком тренутку. То не прејудуцира могућност обраћања са захтевом другом судском органу од стране оштећених лица, мимо процедуре везане за пресуђивање од стране Специјалног већа.⁶¹ Према чл. 30. Уредбе 2000/12, Специјално веће може обуставити покретање поступка против Агенције за време до 60 дана од пријема тужбе, у циљу постизања вансудског поравнања.

Због посебног статуса запослених у предузећима у друштвеном власништву и због утицаја који приватизација има код измене овог статуса, запосленима је формално загарантовано право пречег намирења из прихода остварених приватизацијом или добровољном ликвидацијом (20% од продаје друштвеног капитала).⁶² Ради остваривања стечених права из радног односа у друштвеним предузећима или њиховим деловима на Косову и Метохији, предвиђено је да представничко тело запослених у предузећу заједно са Савезом независних синдиката Косова, на недискриминаторској основи поднесе Агенцији списак лица која испуњавају услове везано за постојање радног односа у време приватизације и присуства на платном списку за најмање три године.⁶³ Обзиром на присутну етничку слику на Косову и ситуацију везану на испољавање дискриминације од стране албанске заједнице према неалбанским становништву, проблем евидентирања и регистрације избеглог и расељеног радног становништва са Косова и Метохије остаје питање од приоритетне важности. За лица која нису уредно евидентирана код Агенције због провођења континуиране дискриминације и онемогућавања повратка на Косово и Метохију, постоји могућност улагања жалби Специјалном већу

⁶¹ *ibid.* чл. 4.4.

⁶² Пун износ од 20% од остварених прихода требало би да се пребаци радницима у року од 60 дана од објављивања коначног списка. Расподела се врши од стране Савеза независних синдиката, и то према пропорцији: 75% износа у једнаким деловима и 25% сразмерно броју месеци које је радник провео у друштвеном предузећу. С обзиром на немогућност неалбанског становништва да узме учешће на званичним списковима, поставља се питање њиховог будућег обештења.

⁶³ Уредба УНМИК-а бр. 2003/13 о промени права коришћења непокретне имовине у друштвеној својини од 9. маја 2003. године и Уредба бр. 2004/45 од 19. новембра 2004. године, којом се ова мења и допуњује. Видети: УНМИК/РЕГ/2004/45.

Врховног суда у року од 20 дана од објављивања коначног списка запослених од стране Косовске повереничке агенције. Специјално веће разматра жалбе и доноси одлуку у року од 40 дана. У сваком случају, прописана овлашћења Специјалног већа указују на велику флексибилност у односу процењивање радњи Агенције, што је чини се, основни разлог за продужену правну несигурност код покретања и спровођења судских поступка.⁶⁴

б) Управна заштита

Посебну функцију код заштите стечених имовинских права на становима на Косову и Метохији има Дирекција за стамбена и имовинска питања.⁶⁵ Овај орган у складу са општим начелом — да ваљано стечена имовина према закону на снази у време њеног стицања, остаје и даље правно ваљана упркос променама закона на Косову и Метохији, требало би да изврши инвентар напуштене имовине и станова у државном и друштвеном власништву, да надзире привремену употребу напуштене имовине или њено давање у закуп у хуманитарне сврхе уз депоновање закупнине на посебан поверенички рачун за намиривање правих власника, да обезбеди смернице УНМИК-у у вези са посебним питањима која се односе на право власништва над стамбеним простором, те у том погледу има и дужност да се залаже за подстицање изнајмљивања стамбеног простора као алтернативне продаји некретнина. Дирекцији за стамбена и имовинска питања поверена је и надлежност да прима и региструје три категорије захтева. Први се односе на стамбени простор у вези власништва или станарског права физичких лица.⁶⁶ Ово право је наводно укинато одредбама закона Републике Србије након 23. марта 1989. године, а УНМИК је утврдио да исти представљају дискриминаторске законе.⁶⁷ Дирек-

⁶⁴ "UNMIK European Union Pillar", *Kosovo Outlook*, May 2004, p. 17.

⁶⁵ Уредба УНМИК-а бр. 1999/23 од 15. новембра 1999. године, о установљавању Дирекције за стамбена и имовинска питања и Комисије за имовинске захтеве. Видети: УНМИК/РЕГ/1999/23.

⁶⁶ При томе, станарско право се дефинише као право на коришћење станова у друштвеном власништву према уговору о коришћењу начињеном у складу са Законом о стамбеним односима или Законом о становању. Видети: "Сл. лист САП Косова", бр. 11/83, 29/86, 42/86 ; "Сл. гласник СР Србије", бр. 50/92 и 42/95.

⁶⁷ Уредба УНМИК-а бр. 1999/10 од 13. октобра 1999. године, о укидању дискриминаторских закона у вези са стамбеним и имовинским правима потврђује да Законом о изменама и допунама Закона о посебним условима промета непокретности и Законом о условима, начину и поступку додељивања пољопривредног земљишта на коришћење грађанима који желе да живе и раде на територији Аутономне Покрајине Косово и Метохија нису у складу са имплементираним међународним стандардима у законодавству Косова и Метохије. Видети "Сл. гласник Републике Србије", бр. 22/91, и бр. 43/91.

ција за стамбена и имовинска питања такође има и овлашћења да прима и региструје захтеве физичких лица која су ушла у неформалне трансакције непокретне стамбене имовине на основу слободно изражене воље након 23. марта 1989. године, као и захтеве лица која су пре 24. марта 1999. године полагла неко од права на стамбеним објектима на којима су у међувремену изгубили државину, односно иста им је бесправно одузета.⁶⁸ Ово последње је нарочито важно јер се односи на прогнана или интерно расељена лица којима је УНМИК-овим законодавством формално загарантовано право на повраћај имовине без прављења било какве дискриминације. Све примљене захтеве Дирекција прослеђује Комисији за стамбене и имовинске захтеве ради даљег решавања, или чак посредује њиховом решавању. Комисија опет са своје стране има надлежност да решава стамбене спорове и доноси привремене мере заштите све док Специјални представник Генералног секретара не утврди да су локални судови у стању да исте преузму на решавање. Коначно, одлуке Комисије су обавезујуће и не могу бити предмет судског или административног преиспитивања. То значи, да редовни судови имају надлежност да пресуђују само поводом имовинских и стамбених захтева о којима Комисија није донела одлуку. Рок за подношење захтева Комисији истекао је 1. јула 2003. године.

У вези са применом Уредбе УНМИК-а бр. 2001/17 од 22. августа 2001. године, о регистрацији уговора о продаји непокретности у специфичним географским подручјима на Косову, ваља истаћи да она допушта Општинским администраторима да одбију регистрацију уколико нађу да постоји неки од услова који негативно утичу на етничку равнотежу, сигурност, односно уколико је трансакцију подупрла нека организација са циљем систематског откупљивања некретнина у власништву мањина, ако је располагање извршено под

⁶⁸ Према Уредби УНМИК-а бр. 2000/60 од 31. октобра 2000. године, о стамбеним имовинским захтевима и правилима поступка и доказима Дирекције за стамбена и имовинска питања и Комисије за стамбене захтеве, свака особа чија су имовинска права изгубљена између 23. марта 1989. године и 24. марта 1999. године, као последица дискриминације, има право на накнаду у складу са овом Уредбом. Накнада може да има облик повраћаја права или компензације. Свака имовинска трансакција која се догодила између 23. марта 1989. године и 13. октобра 1999. године, а која је била незаконита према одредбама Закона о посебним условима промета непокретности са изменама и допунама, или која је била у супротности са другим дискриминаторским законом Србије, а која би иначе била законита трансакција – сматра се исправном. Видети: "Службени гласник СР Србије", бр. 30/89, бр. 42/89 и 22/91. Лице које је стекло власништво неформалном трансакцијом на слободној вољи у истом периоду има право да по налогу Дирекције или Комисије тражи регистрацију у јавне регистре. Видети: УНМИК/РЕГ/2000/60.

притиском, преваром и испод цене, односно средствима чији је извор проблематичан. У таквим случајевима обавештава се општински суд и Специјални представник који може преко органа јавног реда спречити купца да уђе у посед некретнина. Стране уговора о купопродаји стамбеног простора у приватној својини у року од 30 дана од одбијања, могу да захтевају од Општинског администратора да преиспита своју одлуку о чему овај треба да донесе одлуку у наредних 30 дана. Ако одлука буде негативна, уговорне стране имају право жалбе у наредних 60 дана и то Већу судија које је Специјални представник именовао, а на препоруку Одељења за правосуђе.

Узимајући у обзир да процедура у којој Општински администратор може да испита и усвоји захтев за регистрацију до краја није јасно прецизирана, могуће је да у пракси дође до арбитрарних одлука које би извесно водиле даљој дискриминацији. Једина права гаранција за приватне власнике непокретности према Уредби бр. 2001/17 представља одредба чл. 10. по којој се утврђује да регистрација Општинског администратора не прејудицира права власника на употребу стамбеног простора, нити друга права у која, *inter alia* улазе и права да се тражи повраћај власништва или обештећење.⁶⁹

ц) Омбудсман

У циљу изградње свеобухватнијег система заштите људских права и слобода на Косову и Метохији, УНМИК је донео Уредбу бр. 2000/38 од 30. јуна 2000. године о оснивању институције Омбудсмана.⁷⁰ Он је дужан да унапреди и штити права појединаца и правних лица и да обезбеди да све особе буду у могућности да ефикасно остварују људска права и слободе загарантоване међународним стандардима садржаним нарочито у Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода од 4. новембра 1950. године, заједно са додатним протоколима⁷¹ и Међународном пакту о грађанским и политичким правима од 16. децембра 1966. године. Омбудсман би требао да обезбеди приступачне и благовремене механизме за ревизију и исправку аката који представљају злоупотребу власти и

⁶⁹ У пракси Европског суда за људска права у Стразбуру, преовладава становиште да би мешање власти у погледу ограничавања имовинских права појединаца могло да буде оправдано само ако је успостављена равнотежа између јавног и приватног интереса. Видети: Донна Гомиен, *Кратак водич кроз Европску конвенцију о људским правима*, Београд, 1996, стр. 87.

⁷⁰ Видети: УНМИК/РЕГ/2000/38 и УНМИК/РЕГ/2003/8 од 15 априла 2003. године, о изменама и допунама Уредбе о установљавању институције Омбудсмана.

⁷¹ Србија и Црна Гора су ратификовале Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода 26. децембра 2003. Видети: "Службени лист СЦГ—Међународни уговори", бр. 9/03.

поступања *ultra vires* од стране прелазне цивилне управе, централних или локалних институција у односу на систематско кршење људских права и слобода која се базирају на дискриминацији.⁷²

У складу са важећим законодавством УНМИК-а, Омбудсман има овлашћења да прима жалбе, да по њима врши истрагу, да надзире, да пружа добре услуге, да предузима превентивне мере и да даје препоруке и савете о свим питањима која се односе на његову функцију. У погледу отклањања повреда људских права, укључујући овде и имовинска права физичких и правних лица, Омбудсман има могућност да директно интервенише код надлежних власти и да тражи од њих разумне одговоре. Он може препоручити суспензију извршавања законодавних и других аката, потом може иницирати покретање дисциплинских и кривичних поступака против лица која су се огрешила о прописе и међународне стандарде о поштовању људских права. У случају "ћутања администрације", Омбудсман има право да се обрати за помоћ Представнику Генералног секретара УН који ће о том случају дати званичну изјаву. Територијална надлежност му је ограничена на територију Косова, с тим што у одређеним случајевима има право да понуди добре услуге становницима са Косова и Метохије који се тренутно налазе ван овог подручја. Ова чињеница може бити од великог значаја за остваривање стечених права избеглих и расељених лица, али и имовинских права друштвених и јавних предузећа у Србији и Црној Гори. Временска надлежност Омбудсмана обухвата догађаје након 30. јуна 2000. године, као датума ступања на снагу Уредбе о његовом оснивању, као и догађаје који проистичу из чињеница које су се десиле пре овог датума, и то под условом да из њих произилазе перманентна кршења људских права. Као независно тело надлежног по питању утврђивања грешака јавних органа у односу на остваривање људских права. Омбудсман би у случају немогућности остваривања заштите стечених и других људских права могао остварити сарадњу и координацију са другим Омбудсманима и институцијама које се баве заштитом људских права.⁷³

⁷² У чл. 1. Протокола 1, уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода утврђено је да: "Свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права. Међутим, ово ни на који начин не утиче на право држава да примењују законе које сматрају потребним да би регулисале коришћење имовине у складу са општим интересима или да би обезбедиле наплату пореза или других државних дажбина или казни".

⁷³ Тања Мишчевић, "Омбудсман Европске уније и заштита права индивидуалних субјеката," *Југославеска ревија за међународно право*, Београд, 1998, бр. 3, стр. 119–135.

д) Други видови заштите

Међународно јавно право везује државе у погледу поштовања стандарда међународног приватног права. Имовинска права конституисана легално по бившем савезном, републичком и покрајинском законодавству (што се процењује према формули – *tempus regit actum*), отуда подразумевају да њихов ималац има право да тражи да се иста поштују свуда. Примена УНМИК-овог законодавства довело је, може се то сасвим извесно рећи, до уношења новог права на већ створени правни однос. Са нејасно прописаном процедуром за учешће правих власника предузећа у приватизацији, уз немогућност обезбеђења сразмерног и рочног намирења поверилаца, често отсуство јавности, те правно неконзистентан пренос права на покретности, стиче се утисак да је легалитет и легитимитет успостављања аутономије на Косову и Метохији немогућа мисија. Иако у правној регулативи УНМИК-а, то нигде изричито није речено, подразумева се да и држава Србија има право да поднесе свој захтев релевантним правосудним инстанцама на Косову и Метохији. Коначно, то се може изводити и из Уставног оквира који предвиђа редовну судску заштиту људских права. Наиме, у делу 9, чл. 4.3., који се односи на правосудни систем, прописано је право на приступ суду свакоме ко има правни интерес да његова права буду заштићена. Заштита права државе Србије и њених физичких и правних лица односи се дакле, и на заштиту права која произилазе из преузетих међународних уговора и конвенција, као и инструмената какав је на пример, Међународни пакт о грађанским и политичким правима од 16. децембра 1966. године, који у склопу права на самоопредељење народа предвиђа да, "ни један народ не може бити лишен својих сопствених средстава за живот" (чл. 1.) и да, "сва лица су једнака пред законом и без дискриминације имају право на једнаку законску заштиту" (чл. 26).

Које ће право бити меродавно неће зависити од логичке дедукције значења територијалитета, већ пре свега од правног поретка. Пошто је УНМИК донео Уредбу којом је овластио Специјално веће Врховног суда Косова да распоређује накнаду из средстава која су проистекла из процеса приватизације друштвеног и државног капитала, сасвим је оправдано тражити заштиту пред овим органом, уколико је поступак могуће спровести иоле регуларно и без дискриминације. Посредно би то, имало значај и за интересе појединаца, без обзира да ли је надлежност пред овим органом успостављена на основу правила о имунитету државне имовине или по основу генералног концепта о заштити стечених права.

У контексту општих начела присутних у Универзалној декларацији о људским правима из 1948. године, *inter alia* је загарантовано

уживање индивидуалних и колективних имовинских права.⁷⁴ Ваљало би отуда испитати, да ли је цивилна мисија УН доиста добила мандат да од постојећих друштвених предузећа или њихових делова из Србије, лоцираних на Космету ствара нова предузећа, дели њихову имовину, и проводи процес приватизације без пристанка и учешћа власника и поверилаца. Оно што би било корисно, а што не би изашло из оквира јавног интереса и општег принципа међународног права о забрани самовољног одузимања имовине, тицало би се управљања и располагања државном имовином у поступку структурне, својинске и организационе трансформације јавних предузећа на Косову и Метохији. Ако знамо да је по општем правилу имовинског права при располагању имовином неопходно утврдити субјективитет и легалитет власника исте, онда је у најмању руку правно некоректно да се расплаже имовином за коју претходно није утврђено ко је власник. Универзално је правило да нико не може располагати са оним са чим правно не располаже (*Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*). Исто тако, ако дужник за преузете обавезе одговара свом својом имовином, односно, ако се по позитивном међународном праву прелаз државне имовине везује за сразмерну поделу државних дугова (*res transit cum suo onere*), јасно је да је УНМИК својим законодавством и имовинским овлашћењима оставио отвореним питања власничке трансформације и сервисирања алоцираних државних дугова.⁷⁵ Давањем спорадичног повратног дејства новим прописима на Косову и Метохији, УНМИК је отворио и друга, много озбиљнија питања око заштите стечених права ранијих власника из пред-комунистичког периода, за које поступак обештећења и реституције није правно окончан.⁷⁶ Отуда, ако се утврди да је до по-

⁷⁴ Универзална декларација о људским правима у члану 17. потврђује да, "свако има право да поседује имовину, сам и у заједници са другима, и да нико не сме бити самовољно лишен своје имовине".

⁷⁵ Алоцирани државни дугови се односе на локалне и локализоване дугове, и њих је изворно преузела бивша југословенска Влада. По правилу они прелазе заједно са имовинским користима оствареним изразом регионалних пројеката или изградњом објеката на одређеном делу државне територије. Према незваничним проценама, на Косово и Метохију отпада око 13% обавеза Србије и Црне Горе према страним јавним кредиторима (Париски клуб) који могу бити алоцирани. То приближно износи око 1,5 милијарди УСД. При томе, комерцијални дуг према Светској банци је износио око 404 милиона УСД. Преговори по питању сервисирања косметског дуга нису окончани.

⁷⁶ Питање реституције и обештећења је једно од оних питања која редовно прате приватизацију у свим посткомунистичким земљама јер у многим од њих, кроз масовне конфискации, национализације, експропријације, аграрне реформе и колонизације, секвестрације и друге мере експропријације након Другог светског рата, приватно власништво је фактички и правно скоро укинута тако што га је преузела држава без плаћања било каквог обештећења дотадашњим власницима. Све источноевропске земље су упоредо са приватизацијом отпочеле и са процесом повраћаја имовине бившим власницима тако што су донеле одгова-

вреде имовинских права заиста и дошло актима међународне управе који су супротни обавезама из међународних уговора или принципима општег међународног права, а да задовољење није било могуће остварити према прописаној процедури и уз исцрпљивање свих редовних правних лекова у унутрашњем правном поретку, остаје увек могућност тражења задовољења међународноправним путем. Наиме, опште је правило да када оштећена страна на унутрашњем плану не исходи задовољавајуће решење, због тзв. одрицања од правде, задржава право да се по истом предмету спора супсидијарно позове пред међународним правосуђем.⁷⁷ Србија би одавде имала право да се као супсидијарни заступник у погледу заштите стечених права својих држављана појави пред надлежним међународним судом, и то пре свега, пред Међународним судом правде. Њено је право да предузме све дозвољене радње заштите својих правних и физичких лица кроз институт државне супституције или суброгације коју дозвољава дипломатска заштита у односу према другој држави која је укључена у мировне операције УН, односно, и према самој међународној организацији у случају да се противправни акти њој заиста могу и приписати.⁷⁸ Због општих интереса које намеће међународно право, Србија не би била у обавези да доказује државну везу која се очитује у њеном односу према оштећеним лицима кроз институт држављанства, јер се очигледно ради о категорији "заштићених лица" према усвојеним стандардима о заштити људских права и заштити мањина. У случају да постоји реалан правни основ, као *parens patrie*, Србија би могла тражити адекватну надокнаду у име свих оштећених лица. Будући да је увек упутније решења тражити у мирним начинима решавања спорова, а ради "остваривања принципа о решавању Косовске кризе", у сваком поједином случају треба пажљивије размотрити природу правних чињеница, предмета права, па тек потом доносити одлуке о начинима и модалитетима њихове заштите.⁷⁹

рајуће законе и пратеће прописе, основале посебне државне органе и фондове за ту намену и започеле процедуре по поднетим захтевима (нпр. Словенија, Хрватска, Немачка, Чешка, Република Српска итд.). У Србији и Црној Гори овај процес је пролонгиран, а на Косову и Метохији, где су мере аграрне реформе и колонизације, национализације и експропријације биле корените у социјалистичкој периоду, ни након интернационализације територије и установљавања Привремене управе УН, поступак реституције није започет. Приватизација очигледно заменила реприватизацију, што у будућности може бити разлог за покретање међународних механизма правне заштите стечених права и тражења обештећења.

⁷⁷ Константин Обрадовић, *Одговорност држава за међународне противправне чине*, Београд, 2000, стр. 198–203.

⁷⁸ D.W. Bowet, *United Nations Forces*, London, 1964, p. 351.

⁷⁹ Права стечена у претходном правном поретку на Косову и Метохији, по протеклу времена и у складу са интертемпоралним правом, оправдавају постизање договорних решења са Уједињеним нацијама. Оптимално решење би било могуће, ако би у преговорима о статусу Космета био постигнут споразум о укидању свих дискрими-

THE UNITED NATIONS INTERIM ADMINISTRATION MISSION IN KOSOVO AND METOHIA AND PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS

Summary

In this study, the author illustrates key issues of the process of peace building in Serbia's province of the Kosovo and Metohia, which process takes places through mandate of the Secretary-General Special Representative based on the UN Security Council Resolution 1244. The author describes gradual transfer of executive and legislative powers of the Secretary-General Special Representative to the Kosovo and Metohia's local institutions through the UN Interim Administration Mission supports. He gives explanations regarding the negative consequences of legislative power of the UNMIK, which manifested in violation of both – private and public property rights. Since persons of non-Albanian nationality, and especially the internally displaced persons, have been discriminated in the so called "privatization process", UNMIK main tasks – the promotion of economic prosperity, support toward reconstruction of key infrastructure, the maintaining of civil law and order, promoting the respect for the rule of law, human rights and the rights of all communities – couldn't be solve. The author concludes that the fundamental human rights of individual categories of persons were violated through UNMIK legislative regulations. These problems continue to cause legal difficulties and more progress need to be made in this sensitive area for reconciliation which should be unifying basis for establishment legal society. For that reasons, the author assumes that participation in democratic governance in Kosovo and Metohia predicted common agreement for re-examination of all UNMIK restrictive legislative acts. It could contributes to the settlement of situations which caused damage to the interests of Serbia and it's natural and legal persons and which should be based on the restitution of acquired property rights. Otherwise, the main actors involve in administration in the Kosovo and Metohia cannot always hide behind the United Nations Interim Mission and they may be held to be unlawful if their acts may be imputed to their activities. Regarding legitimacy and accountability of all acts of the Provisional Self-Government Institutions of Kosovo, UN administration hold primordial responsibility.

Key Words: Kosovo and Metohia, UNMIK, Legislative Competences, Protection of Property Rights, Acquired Rights, International Law Responsibility

наторских аката УНМИК-а. Закључивање специјалног споразума с позивом на чл. 8.1. тачка м. Уставног оквира, омогућило би пружање међународне заштите и конвализације стечених имовинских права. Сам споразум не би био доказ да субјекти поседују права, већ да иста без њега не могу бити правно и фактички оснажена.