

PREDMET *JAN I DRUGI protiv NEMAČKE*
(Predstavke br. 46720/99, 72203/01 i 72552/01)

PRESUDA
Strazbur, 30. jun 2005.

Ova presuda je konačna i može podlegati samo
redaktorskim izmenama.

U predmet Jan i drugi protiv Nemačke,

Evropski sud za ljudska prava, zasedajući u Velikom veću u čijem
su sastavu bili:

g. L. VILDHABER (*WILDHABER*), *predsednik*

g. H. L. ROZAKIS (*ROZAKIS*)

g. Ž.-P. KOSTA (*COSTA*)

g. G. RES (*RESS*)

ser Nikolas BRACA (*NICOLAS BRATZA*)

g. I. KABRAL BARETO (*BARRETO*)

g. C. BIRSAN (*BÎRSAN*)

g. V. BUTKEVIČ (*BUTKEVYCH*)

gđa N. VAJIĆ

g. M. PELONPA (*PELLONPÄÄ*)

gđa S. BOTUČAROVA (*BOTOUCHAROVA*)

gđa E. ŠTAJNER (*STEINER*)

g. S. PAVLOVSKI (*PAVLOVSKI*)

g. L. GARLICKI (*GARLICKI*)

g. H. BOREGO BOREGO (*BORREGO BORREGO*)

g. K. HADŽIEV (*HADŽIEV*)

gđa Lj. MIJOVIĆ, *sudije*

i g. E. FRIBERG (*FRIBERGH*) *zamenik sekretara Suda,*

Pošto je zasedalo na sednicama zatvorenim za javnost 26. januara i 25.
maja 2005. godine,

Izriče sledeću presudu, usvojenu poslednjeg pomenutog datuma:

POSTUPAK

1. Predmet je ponikao iz triju predstavki (br. 46720/99, 72203/01 i 72552/01) protiv Savezne Republike Nemačke. Dvoje nemačkih državljana, gđa Hajdi Jan (*Heidi Jabn*) i g. Albert Turm (*Thurm*) (u daljem tekstu: podnosioci) uputilo je predstavku Evropskoj komisiji za ljudska prava na osnovu nekadašnjeg člana 25 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija) 2. septembra 1996. godine. Njihova predstavka je prenetu Sudu 1. novembra 1998. godine, kada je stupio na snagu Protokol br. 11 Konvencije (čl. 5, st. 2 Protokola br. 11). Još tri nemačke državljanke, gđa Erika Risman (*Rissmann*), gđa Ilze Heler (*Ilse Höller*) i gđa Edit Lot (*Edith Lotb*) (u daljem tekstu, takođe: podnosioci) podnele su predstavke Sudu na osnovu člana 34 Konvencije, gđa Risman i gđa Heler 19. marta, a gđa Lot 23. aprila 2001. godine.

2. Podnosiocima predstavke, kojima je odobrena pravna pomoć, zastupali su gđa V. Lange, advokat, u predstavkama koje su podneli gđa Jan i g. Turm, dok je advokat gđa B. Grin zastupala predstavke gđa Risman i Heler, a g. T. Purps, takođe advokat, zastupao je predstavku gđe Lot. Zastupnik nemačke vlade (u daljem tekstu: Država) bila je gđa A. Vitling-Fogel, savetnica u ministarstvu.

3. Podnosioci predstavki su, pre svega, tvrdili da to što im je nametnuta obaveza da ustupe svoju imovinu bez ikakve naknade predstavlja kršenje njihovog prava na mirno uživanje imovine, što je u suprotnosti sa članom 1 Protokola br. 1. Takođe su u predstavkama naveli da su bili žrtve diskriminacije u smislu člana 14 Konvencije, a u vezi sa članom 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju.

4. Predstavke su dodeljene Četvrtom odeljenju Suda (pravilo 52, st. 1 Poslovnika Suda). U okviru tog odeljenja, u skladu s pravilom 26, st. 1, formirano je veće zaduženo da razmotri taj predmet (čl. 27, st. 1 Konvencije).

5. Sud je 1. novembra 2001. izmenio sastav svojih odeljenja (pravilo 25, st. 1). Ovi predmeti su povereni novoformiranom Trećem odeljenju (pravilo 52, st. 1).

6. Veće tog odeljenja, u čijem su sastavu bili g. I. Kabral Bareto, g. G. Res, g. L. Kafliš, g. T. Kuris, g. Dž. Hedigan, gđa Caca-Nikolovska i g. K. Traja, u svojstvu sudija i g. F. Berger, u svojstvu sekretara odeljenja, 25. aprila 2002. godine proglasilo je prihvatljivom predstavku br. 46720/99 (Jan i Tirm). Odlukom od 15. maja 2003. godine priključene su i predstavke br. 72203/01 (Risman i Heler) i 72552/01 (Lot) i proglašene su delimično prihvatljivima.

7. Veće je 18. septembra 2003. održalo raspravu o suštini spora (pravilo 54, st. 3), a 16. decembra 2003. godine odlučilo je da te tri predstavke treba spojiti (pravilo 42, st. 1).

8. Veće je 22. januara 2004. godine donelo presudu u kojoj je jednoglasno odlučilo da je prekršen član 1 Protokola br. 1 i da nije potrebno razmatrati tužbene navode podnosioca predstavke u vezi sa članom 14 Konvencije sagledanim zajedno sa članom 1 Protokola br. 1. Veće je takođe presudilo, sa šest glasova prema jednom, da pitanje primene člana 41 još uvek nije zrelo za odlučivanje. Predsedavajući veća, g. Kabral Bareto, priključio je uz tu presudu svoje izdvojeno, delimično saglasno i delimično nesaglasno mišljenje.

9. Država je 20. aprila 2004. tražila, u skladu sa članom 43 Konvencije i pravilom 73, da predmet bude iznet pred Veliko veće. Kolegijum Velikog veća prihvatio je taj zahtev 14. juna 2004. godine.

10. Sastav Velikog veća određen je u skladu s odredbama člana 27, stavovi 2 i 3 Konvencije i pravilom 24.

11. I podnosioci predstavke i Država uložili su podneske o suštini spora (pravilo 59, st. 1). Svaka stranka je pismenim putem odgovorila na napomene one druge.

12. Javna rasprava je održana u Sudu u Strazburu 26. januara 2005. godine (pravilo 59, st. 3).

Pred Sudom su se pojavili:

(a) u ime Države:

gđa A. Vitling-Fogel (<i>A. Witling-Vogel</i>), savetnik u ministarstvu,	<i>zastupnik,</i>
g. J. Frovajn (<i>J. Frowein</i>), profesor,	<i>advokat,</i>
g. H. Vajs (<i>H. Weiss</i>), načelnik u ministarstvu,	
g. H.-J. Rodenbah (<i>H.-J. Rodenbach</i>), savetnik u ministarstvu,	
g. V. Marks (<i>W. Marx</i>), načelnik odeljenja,	<i>savetnici,</i>

(b) u ime podnosioca predstavke:

gđa B. Grin (<i>B. Grün</i>), pravnik,	
g. D. Purps, pravnik (<i>T. Purps</i>),	<i>advokati,</i>
gđa V. Lange (<i>W. Lange</i>), pravnik,	
g. F.-U. Han (<i>V.-U Hahn</i>), pravnik,	<i>savetnici.</i>

Sud je saslušao izlaganja gđe Grin, g. Purpsa i g. Frovajna, kao i njihove odgovore na pitanja koja su postavljali članovi Velikog veća.

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI OVOG SLUČAJA

13. Prvi podnosilac predstavke, gđa Hajdi Jan, sestra je drugog podnosioca predstavke, g. Alberta Turma. Oboje su rođeni 1947. godine i žive u Zangerhauzenu. Treći i četvrti podnosilac predstavke, gđa Erika Risman i gđa Else Heler, takođe su sestre. Rođene su 1942, odnosno 1944. godine i žive u Ersstatu i Štochajmu. Peti podnosilac predstavke, gđa Edit Lot, rođena je 1940. godine i živi na Frankfurtu na Odri.

A. Pozadina slučaja

1. Agrarna reforma primenjena od 1945. godine u sovjetskoj okupacionoj zoni Nemačke

14. U septembru 1945. godine u sovjetskoj okupacionoj zoni Nemačke u skladu s agrarnom reformom (*Boden reform*) izvršena je eksproprijacija zemljišta kojom su bila obuhvaćena sva lica koja su posedovala po više od 100 hektara. To zemljište je postalo deo Fonda zemljišta u državnoj svojini (*Staatlicher BodenFond*) iz koga su izdvajane parcele površine u proseku od oko osam hektara i raspodeljene poljoprivrednicima koji nisu imali nikakvu zemlju u vlasništvu, ili su pak imali vrlo malo sopstvenog zemljišta.

15. Podnosioci predstavi su naslednici tih novih vlasnika (u to vreme zvali su ih „novi poljoprivrednici“ (*Neuebauern*) zemljišta koje je preraspodeljeno u skladu s agrarnom reformom (*Bodenreformgrundstücke*) koje se nalazilo u bivšoj Demokratskoj Republici Nemačkoj (DDR).

16. Uredbe o agrarnoj reformi iz 1945. godine (*Bodenreformverordnungen* – vidi niže, st. 55–56) predstavljale su zakonsku osnovu ove agrarne reforme. Na osnovu tih uredbi bilo je propisano da raspolaganje zemljištem stečenim po osnovu agrarne reforme podleže ograničenjima (*Verfügungsbeschränkungen*). U potvrdama o davanju zemljišta (*Zuteilungsurkunden*) pisalo je da zemljište može biti preneto u nasleđe naslednicima novih vlasnika.

17. Uredbama je bilo propisano da određeni deo zemljišta mora biti korišćen u poljoprivredne svrhe kako bi se stanovništvu obezbedilo dovoljno hrane.

18. Uredbama o promeni vlasništva od 21. juna 1951, 7. avgusta 1975. i 7. januara 1988. (*Besitzwechselverordnungen* – vidi niže, st. 57–59) bila je regulisana ona situacija koja nastaje kada se zemljište vrati Fondu

zemljišta u državnom vlasništvu ili se prenese na treća lica, uz odredbu o tome da će ga te treće strane koristiti u poljoprivredne svrhe.

2. Donošenje Zakona od 6. marta 1990. godine o pravima vlasnika zemljišta koje je bilo preraspodeljeno u okviru agrarne reforme u Parlamentu NDR

19. Posle pada Berlinskog zida 9. novembra 1989. godine počeli su pregovori između dveju nemačkih država i bivše četiri okupacione sile (Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva, Sjedinjenih Država i Sovjetskog Saveza) čiji je krajnji rezultat bilo ponovno ujedinjenje Nemačke 3. oktobra 1990. godine.

20. U okviru tih pregovora, a radi obezbeđivanja tranzicije iz socijalističke u tržišnu privredu, parlament DDR je doneo Zakon od 6. marta 1990. godine o pravima vlasnika zemljišta koje je bilo preraspodeljeno po osnovu agrarne reforme (*Gesetz über die Rechte der Eigentümer von Grundstücken aus der Bodenreform* – vidi niže, st. 61) koji je stupio na snagu 16. marta 1990. godine; taj zakon je poznat i kao Modrovljev zakon (*Modrow*) po tadašnjem predsedniku Državnog saveta (*Staatsrat*).

Modrovljevim zakonom ukinuta su sva ograničenja na raspolaganje zemljištem koje je dobijeno po osnovu agrarne reforme, a oni koji su posedovali to zemljište postali su njegovi vlasnici u punom smislu te reči.

21. U DDR 18. marta 1990. godine održani su prvi slobodni izbori.

22. Modrovljev zakon je 3. oktobra 1990. godine postao integralni deo zakonodavstva Savezne Republike Nemačke (SRN).

3. Donošenje u parlamentu SRN drugog zakona o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima od 14. jula 1992. godine

23. Zakonodavna vlast SRN je 14. jula 1992. godine donela drugi Zakon o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima (*Vermögensrechtsänderungsgesetz*) o poništenju (*Abwicklung*) agrarne reforme u pokrajinama (*Länder*) bivše Demokratske Republike Nemačke. Taj zakon je stupio na snagu 22. jula 1992. godine.

24. Prilikom njegovog donošenja, zakonodavac je u član 233 Uvodnog zakona u Građanski zakonik (*Inführungsgesetz in das Bürgerliche Gesetzbuch* – EGB GB – vidi niže, st. 65–69) uneo st. od 11–16, na osnovu načela koji su u to vreme bila propisana u Demokratskoj Republici Ne-

mačkoj u skladu s Uredbom o agrarnoj reformi i uredbama o promeni vlasništva.

B. Postupak pred sudovima u SRN

1. Prvo dvoje podnosilaca predstavke

25. Prvo dvoje podnosilaca predstavke nasledili su zemljište u pokrajini Saksoniji-Anhalt 1976. godine. Uvedeni su u zemljišni registar kao vlasnici zemljišta od 14. jula 1992. godine.

26. Pokušali su da prodaju svoje zemljište 18. januara 1994. godine.

27. Odeljenje za poljoprivredu i konsolidaciju poljoprivrednog zemljišta pokrajine Saksonija-Anhalt 12. jula 1994. godine usprotivilo se prodaji, posle čega je u zemljišne knjige upisano preče pravo poreskih vlasti.

28. Navedeno odeljenje obratilo se okružnom sudu Zangerhauzenu 15. februara 1995. godine tražeći da izda nalog kojim će se od podnosilaca predstavke zatražiti da prepisu svoju imovinu na pokrajinu Saksoniju-Anhalt bez ikakve naknade.

29. U presudi od 2. novembra 1995. godine Okružni sud u Zangerhauzenu naložio je podnosiocima predstavke da svoju imovinu prepisu u skladu s članom 233 (11), stav 3 i 233 (12), stavovi 2 i 3 Uvodnog zakona u Građanski zakonik (vidi niže, st. 67–69).

Okružni sud je zaključio da podnosioci predstavke nemaju pravo na nasleđivanje zemljišta koje su dobili po osnovu agrarne reforme zbog toga što se nijedno od njih dvoje nije bavilo delatnošću u oblasti poljoprivrede, šumarstva i prehrambene industrije na dan 15. marta 1990. godine ili tokom prethodnih 10 godina.

30. Podnosioci predstavke su uložili žalbu na tu presudu.

31. U presudi od 22. marta 1996. godine Regionalni sud u Haleu odbio je njihovu žalbu s obrazloženjem da, prilikom nasleđivanja svojine, podnosioci predstavke nisu dobili vlasničko pravo na nju u smislu Osnovnog zakona (*Grundgesetz*) zbog toga što je 1946. godine zemljište koje je dobijeno po osnovu agrarne reforme već podlegalo bitnim ograničenjima u Demokratskoj Republici Nemačkoj. Uredba o agrarnoj reformi iz 1945. godine i Uredba o promeni vlasništva iz 1951. godine zabranjivale su prodaju takvog zemljišta i propisivale da je svaka odluka o promeni vlasništva stvar u kojoj odlučuje država. To stanovište nije izmenjeno Uredbom o promeni vlasništva iz 1975. godine.

32. Podnosioci predstavke su 24. aprila 1996. godine uložili žalbu Saveznom ustavnom sudu pozivajući se na to da su oni legitimni nasljednici vlasnika zemljišta. U žalbi koju su podneli Ustavnom sudu naveli su da su uredbe o promeni vlasništva u Demokratskoj Republici Nemačkoj kojima je ograničena upotreba zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme donete pošto je njihova majka već dobila to zemljište, te stoga nisu primenjive na njihov slučaj.

33. Tročlano veće Saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) je 17. juna 1996. godine odbilo njihovu žalbu.

Ustavni sud je smatrao, ostajući na stanovištu koje je izneo i ranije u svojoj presudi od 4. oktobra 1995. godine o istom ovom pitanju (vidi niže, st. 70) da zakonska odredba o kojoj je ovde reč ne krši pravo podnosilaca predstavke na imovinu, niti krši načelo po kome se zakoni ne mogu primenjivati retroaktivno, kao što ne krši ni načelo jednakosti.

Ustavni sud je dodao da je korišćenje zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme već bilo podložno ograničenjima u vreme DDR. Ta ograničenja su propisana prilikom donošenja Uredbe o promeni vlasništva, kao i u sudskoj praksi Vrhovnog suda DDR. Taj sud je, naime, u svojoj presudi od 12. marta 1953. godine stao na stanovište da zemljište ne prelazi automatski nasleđivanjem u vlasništvo naslednika onoga ko ga poseduje, već se to može dogoditi samo uz pristanak Države.

2. Treći i četvrti podnosilac predstavke

34. Treći i četvrti podnosilac predstavke nasledili su zemljište u pokrajini Metlenburg-Zapadna Pomeranija 1978. godine. Upisane su u zemljišne knjige kao vlasnici zemljišta od 1996. godine.

35. One su iznajmile svoje zemljište poljoprivrednom preduzeću po imenu Brezen na period od 12 godina, od 1. januara 1991. do 31. decembra 2002. godine.

36. Pokrajina Meklenburg-Zapadna Pomeranija 3. jula 1998. godine je zatražila da zemljište bude preneto na njeno ime pozivajući se na svoj jači pravni osnov u odnosu na to zemljište (*besserberechtigt*) u skladu sa članom 233 (11), stav 3 i 233 (12), stavovi 2 i 3 Uvodnog zakona u Građanski zakonik (vidi niže st. 67–69).

37. U presudi od 29. oktobra 1998. godine Regionalni sud u Nojeb-randenburgu naložio je podnosiocima predstavke da izvrše prenos svog vlasništva na pokrajinu Meklenburg-Zapadna Pomeranija na osnovu toga što na dan 15. marta 1990. godine nisu bile članice poljoprivredne zadruge u DDR, niti su podnele zahtev za uclanjenje u neku takvu zadrugu.

38. Podnosioci predstavke su uložile žalbu, pozivajući se, između ostalog, na to da je, otkako je doneta presuda Saveznog suda pravde od 17. decembra 1998. godine, (vidi niže, st. 71) utvrđeno da pravo na vlasništvo nad zemljištem koje je dobijeno po osnovu agrarne reforme može biti preneto na naslednike vlasnika.

39. U presudi od 17. avgusta 1999. godine Apelacioni sud u Rostoku odbio je tu žalbu, smatrajući da su zakonske odredbe o kojima je reč bile u skladu s Osnovnim zakonom. Sud je, *između ostalog*, utvrdio da je nemačko zakonodavstvo na taj način nastojalo da ispravi praznine u zakonu DDR od 6. marta 1990. godine, u kome nisu postojale prelazne odredbe za slučajeve u kojima promena vlasništva nije bila upisana u zemljišne knjige.

40. Podnosioci predstavke su uputile žalbu Saveznom ustavnom sudu, tvrdeći da su prekršena njihova imovinska i nasledna prava; pozvale su se, takođe, na pravilo da se zakoni ne mogu primenjivati retroaktivno, kao i na načelo jednakosti. U žalbi su navele da nema ustavnog osnova za mešanje u njihovo imovinsko pravo bez ikakve nadnade i da to mešanje nije bilo ni srazmerno, ni neophodno.

Sem toga, one više nisu bile u prilici da zadovolje tražene kriterijume, na primer tako što bi se učlanile u neku poljoprivrednu zadrugu DDR.

41. U važnoj odluci od 6. oktobra 2000, Savezni ustavni sud, zasedajući u tročlanom veću, odbacio je žalbu podnosioca predstavke zauzevši stanovište da nisu bila prekršena njihova osnovna prava.

42. Relevantni izvodi iz odluke Saveznog ustavnog suda:

„1. Odluke koje su predmet ove žalbe nisu u suprotnosti ni sa članom 14 Osnovnog zakona, ni s načelima zaštite od retroaktivnosti zakona, koja u toj odredbi ima autonomno značenje...

a) Propisi iz člana 233 (11), stav 3 prva alineja, a sagledani zajedno s propisima iz člana 233 (12), stav 2, br. 2, tačka (c) i stavom 3. Uvodnog zakona u Građanski zakonik, koje su primenili parnični sudovi, u skladu su s pravom na imovinu propisanim članom 14 Osnovnog zakona.

aa) Prema nespornim zaključcima Apelacionog suda za koje nije utvrđeno da su neustavni, pravo na zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme u sovjetskoj okupacionoj zoni i Demokratskoj Republici Nemačkoj moglo je biti preneto na naslednike vlasnika. Tako su, u skladu sa Zakonom o nasleđivanju, podnosioci predstavke stekle vlasništvo nad zemljištem o kome je reč. Mada su njihova prava prvobitno bila podvrgnuta ograničenjima propisanim u članu VI, br. 1, Uredbe br. 19. od 5. septembra 1945. godine o agrarnoj reformi u pokrajini Meklenburg-Zapadna Pomeranija ... i raznim promenama Uredbi o imovini, ta ograničenja su ukinuta kada je stupio na snagu Zakon od 6. marta 1990.

godine. Iz tih razloga može se pretpostaviti, kako je to učinio i Apelacioni sud, da je od tada zvanje titulara svojine nad zemljištem dobijenim po osnovu agrarne reforme podrazumevalo puno vlasništvo, te da je, kao takvo, spadalo u domen Osnovnog zakona, uključujući tu i one slučajeve kada se radilo o prenosu vlasništva na naslednike (*Alterbfälle*), to jest one slučajeve u kojima je vlasnik čije je ime bilo izvorno upisano u zemljišne knjige preminuo pre 16. marta 1990. godine.

- bb) Član 233 (11), stav 3, prva alineja, sagledan zajedno sa članom 233 (12), stav 2, br. 2, tačka (c) i stav 3 Uvodnog zakona u Građanski zakonik proizveo je kao posledicu lišavanje vlasnika zemljišta stečenog po osnovu agrarne reforme njihovog zvanja titulara svojine. To, međutim, ne znači da je zemljište bilo eksproprisano u smislu člana 14, stav 3 Osnovnog zakona. Eksproprijacija je radnja kojom država uzima imovinu pojedinca. Njome se u potpunosti ili delimično pojedinci lišavaju svojih ličnih i stvarnih prava vlasništva nad zemljištem zajamčenih članom 14, stav 1 Osnovnog zakona, kako bi se na taj način ostvarili konkretni javni ciljevi... Član 233 (11–16) Uvodnog zakona u Građanski zakonik ima za cilj da *ex post facto* bez prelaznih odredbi ispravi promenu odredaba o vlasništvu koje su primenjene na osnovu Zakona od 6. marta 1990. godine i da razjasni pravni položaj u vezi s vlasničkim pravom na zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme... Odredbe člana 233 (11), stav 3, prva alineja, sagledane zajedno sa članom 233 (12), stav 2, br. 2, tačka (c) kao i stavom 3 koji su ovde posredno osporeni predstavljaju sastavni deo ovog koncepta pravnog uređenja i stoga predstavljaju pravila kojima se utvrđuju suština i granice vlasništva (nad zemljištem) u smislu člana 14, stav 1, druga alineja, Osnovnog zakona.
- cc) Kako bi ostvario zadatak koji mu je navedenom odredbom poveren, zakonodavac mora uzeti u obzir kako pravni položaj vlasnika, tako i zahteve sistema društvene svojine na osnovu člana 14, stav 2 Osnovnog zakona. Zakonodavac takođe mora uspostaviti pravičnu ravnotežu i odnos srazmernosti između legitimnih interesa zainteresovanih lica. Jednostrano povoljni ili jednostrano nepovoljni tretman nekih, a ne drugih lica ne bi bio u skladu s ustavnim osnovima društveno pravičnog sistema privatne svojine...

Ostvarujući svoju zakonodavnu vlast u skladu sa članom 14, stav 1, druga alineja Osnovnog zakona, zakonodavac takođe može, u određenim okolnostima, poništiti postojeći pravni položaj zaštićen imovinskim jemstvima kada pristupi opštoj reformi jedne određene pravne oblasti ... Sem toga, suštinske promene u ekonomskoj i društvenoj situaciji mogu proširiti njegov manevarski prostor prilikom izrade novih zakona.

Zakonodavac takođe može, propisujući odredbe na osnovu člana 14, stav 1, druga alineja Osnovnog zakona, uzeti u obzir i teškoće prouzrokovane prelaskom iz socijalističkog pravnog poretka i njegovog režima vlasništva, uključujući tu i pravne položaje koji su kasnije stečeni, na

pravno ustrojstvo Savezne Republike Nemačke i činjenicu da se takva tranzicija ne može ostvariti preko noći. To će imati određene implikacije i na tumačenje nekog konkretnog zakona. Pojedinačne odredbe kojima se uvodi neka obaveza ne mogu se razmatrati izolovano, bez obzira na svoj zakonski sadržaj, ili bez vođenja računa o činjenici da se željeni pravni položaj može postići samo korak po korak... .

- dd) Sagledana u svetlosti svih tih kriterijuma, pravila koja proističu iz člana 233 (11), stav 3, prva alineja, zajedno s pravilima koja proističu iz člana 233 (12), stav 2, br. 2, tačka (c) i iz stava 3 Uvodnog zakona u Građanski zakonik u skladu su sa članom 14, stavom 1 Osnovnog zakona.

aaa) Sporne odredbe o težnji ka legitimnom cilju

Prema pravnom rezonovanju Saveznog suda pravde, koje je Apelacioni sud usvojio u svom izvornom postupku, član 233 (11), stav 3, prva alineja, zajedno sa članom 233 (12), stav 2, br. 2. tačka (c), kao i stavom 3 Uvodnog zakona za Građanski zakonik ispravlja skrivenu pravnu prazninu u Zakonu od 6. marta 1990. godine u vezi s nasleđivanjem vlasničkih prava na imovinu stečenu po osnovu agrarne reforme, oko čega se ovaj spor i vodi. Teorijski gledano, ovaj zaključak vezuje Savezni ustavni sud. Baš kao i ustanovljavanje i procena činjenica relevantnih za donošenje odluke, tako su i tumačenje i primena zakona neke druge države stvar koja spada u nadležnosti običnih sudova. Samo u izvesnim uslovima Savezni ustavni sud u tom smislu ima korektivna ovlašćenja. Ti uslovi će ovde biti ispunjeni samo ukoliko se proceni da zakon Demokratske Republike Nemačke u vezi sa skrivenom pravnom prazninom u Zakonu od 6. marta 1990. godine, koji čini osnovu presuda Apelacionog suda, zapravo krši član 3, stav 1 Osnovnog zakona ... u smislu u kome on zabranjuje proizvoljnost... To, međutim, nije slučaj.

U svetlu relevantnih zakonskih odredaba, Savezni sud pravde je utvrdio da je rasprava koja se vodila u Narodnom veću (*Volkskammer*) 6. marta 1990. godine imala za cilj pripremu zakonskog poljoprivrednog režima u Demokratskoj Republici Nemačkoj kako bi se izvršilo prilagođavanje poljoprivredi koja će biti tržišno orijentisana. Savezni sud pravde je s tim u vezi uočio da je pritom bio dat prioritet izmenama i dopunama Zakona o poljoprivrednim zadrugama. U isto vreme, međutim, trebalo je da budu ukinuta ograničenja na raspolaganje zemljištem dobijenim po osnovu agrarne reforme, kako bi se u budućnosti jemčila nasledna prava. Tom prilikom Narodno veće očigledno nije shvatilo da se stavljanje van snage promene uredbi o vlasništvu (za koje se smatralo da je u tu svrhu neophodno) bez ikakvih prelaznih odredaba u vezi s tim prenosima i povraćajima koji nisu realizovani, odnosi, takođe, i na one slučajeve u kojima je vlasništvo nad zemljištem koje je bilo dobijeno po osnovu agrarne reforme već preneto na naslednike vlasnika. Savezni sud pravde je utvrdio da prosto prenošenje vlasničkih prava nad zemljištem koje se koristi u poljoprivredne

svrhe na naslednike korisnika tog zemljišta koji su preminuli, čak i ako naslednici o kojima je reč ne žive u Demokratskoj Republici Nemačkoj ili ne rade u poljoprivrednom sektoru ... ne predstavlja doprinos prilagođavanju državnog poljoprivrednog sistema sistemu tržišne ekonomije.

Ovaj zaključak je razumljiv (*nachvollziehbar*) i on ni na koji način ne podržava pretpostavku da je procena Saveznog suda pravde – pa samim tim i procena Apelacionog suda – bila zasnovana na razlozima koji su zapravo bili beznačajni za okolnosti ovog predmeta, te su stoga predstavljali kršenje odredbe o zabrani proizvoljnosti sadržane u Osnovnom zakonu. Nije na Saveznom ustavnom sudu da odlučuje da li istorijat donošenja Zakona od 6. marta 1990. godine i razvoj pravne situacije i zakonskih dokumenata na teritoriji koja se potom pridružila Saveznoj Republici Nemačkoj do ponovnog ujedinjenja ukazuju na to da je zakonodavac nameravao da ispravi – bez ikakvih prelaznih odredabi, uključujući tu i one odredbe koje bi se odnosile na slučajeve u kojima je zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme preneto na naslednike vlasnika – ograničenja na raspolaganje vlasničkim pravima nad zemljištem stečenim po osnovu agrarne reforme i promenu uredbi o vlasništvu.

bbb) Isto tako, način na koji je ta pravna praznina koju je identifikovao Savezni sud pravde ispravljena odredbama o kojima je ovde reč, nije nešto što podleže kritikama sa stanovišta kompatibilnosti s Osnovnim zakonom. Način na koji je ta pravna praznina otklonjena, u odnosu na ranije uredbе Demokratske Republike Nemačke u vezi s izmenama vlasništva, omogućuje uspostavljanje odgovarajućeg vlasničkog sistema koji odražava faktičko stanje i koji je, povrh toga, prihvatljiv za zainteresovane strane i razjašnjava buduću situaciju.

1. Član 4, stav 1 Uredbe o izmeni vlasništva od 7. avgusta 1975. godine, u verziji navedenoj u Uredbi od 7. januara 1988. godine propisivalo je da, na zahtev naslednika zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme, okružni savet treba da prenese prava i obaveze u vezi s korišćenjem tog zemljišta na naslednika ili na člana njegove porodice koga on sam odredi, pod uslovom da taj naslednik ili pomenuti član porodice koriste zemljište u poljoprivredne svrhe, bilo kao članovi poljoprivredne zadruge, bilo kao individualni poljoprivredni proizvođači. Tamo gde je postojalo nekoliko naslednika, oni su morali odmah da obaveste Okružni savet o tome na kog naslednika ili drugog člana njihove porodice treba da budu preneti prava i obaveze u vezi s određivanjem zemljišta. Ako uslovi za taj transfer nisu bili ispunjeni, onda bi se zemljište vraćalo u Fond imovine u državnom vlasništvu, u skladu sa članom 4, stav 5 navedene Uredbe.

2. Usvajanjem člana 233 (11), stava 3, prve alineje, zajedno sa članom 233 (12) Uvodnog zakona u Građanski zakonik, parlament ujedinjene Nemačke preuzeo je u celini ta pravna načela. Stranke su samim tim stavljene u situaciju u kojoj bi bile da su vlasti Demokratske Republike Nemačke pre stupanja na snagu Zakona od 6. marta 1990. godine valjano

primenile Uredbe o promeni vlasništva ili da je, pre ponovnog ujedinjenja, zakonodavno telo Demokratske Republike Nemačke donelo tranzicione odredbe nalik na pravila po kojima su ranije uređivane promene vlasništva. Sporne odredbe, sem toga, kako je to s pravom zaključio Apelacioni sud, nisu uništile legitimno poverenje naslednika vlasnika zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme.

Generalno gledano, nije bilo moguće imati poverenja u dalju primenu zakona Demokratske Republike Nemačke u vreme promene režima s obzirom na moguće ponovno ujedinjenje dveju nemačkih država. Takvo poverenje bilo bi opravdano samo ako su postojali specijalni razlozi na osnovu kojih se moglo verovati da će zakoni Demokratske Republike Nemačke izuzetno ostati na snazi...

Očekivanja da će vlasnička prava stečena pre stupanja na snagu Osnovnog zakona na teritoriji koja se priključila Saveznoj Republici Nemačkoj u načelu biti priznata nisu se mogla tako ekstenzivno štititi kao što su se mogla štititi očekivanja da će prava stečena samim Osnovnim zakonom biti zadržana. U svakom slučaju, jedini činilac koji treba uzeti u obzir kada je reč o zaštiti ovih očekivanja jeste faktički i pravni položaj koji je zakonodavno telo SRN zateklo u Demokratskoj Republici Nemačkoj onda kada je ona prestala da postoji kao država i koji je, tokom ponovnog ujedinjenja, bio, da se tako izrazimo, transponovan kao pravni element u sferu primene Osnovnog zakona...

Stoga, naslednici vlasnika zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme više nisu mogli legitimno da očekuju da će zadržati svoja vlasnička prava koja su stekli usled toga što nisu bile primenjene Uredbe o promeni vlasništva koje su u to vreme usvojene u Demokratskoj Republici Nemačkoj. Ni sama tranzicija, kako u smislu opšteg, tako i u smislu ustavnog prava, Demokratske Republike Nemačke u pravni poredak kojim se štiti privatna svojina nije nudila neki poseban osnov za nadu da će biti zadržana vlasnička prava na zemljište – koja su u zakonu o kome je reč opisana kao prava punog vlasništva – u onim situacijama kada je to zemljište stečeno po osnovu agrarne reforme, a potom bilo preneto na naslednike prvobitnih vlasnika. Onog trenutka kada je prelazak iz jednog u drugi pravni poredak ostvaren, zaštitu je moglo uživati samo vlasništvo nad privatnom svojinom koja je svesno i namerno preneti na nekog pojedinca. To međutim nije bio slučaj kada je reč o vlasništvu nad zemljištem koje je dobijeno po osnovu agrarne reforme a potom nasleđeno od vlasnika, budući da je, kako je to primetio Savezni sud pravde, postojala skrivena pravna praznina u Zakonu od 6. marta 1990. godine. Stoga se moralo pretpostaviti da bi zakonodavno telo Demokratske Republike Nemačke i samo donelo odredbe slične onima na osnovu kojih je zemlja ponovo prešla u državno vlasništvo da je bilo svesno faktičkog i pravnog položaja kada je reč o slučajevima u kojima nisu postojali naslednici koji bi ispunjavali uslove na osnovu kojih su na njih mogla da budu preneti prava i obaveze na planu upravljanja zemljištem.

U takvim uslovima, zakonodavno telo ponovno ujedinjene Nemačke opravdano je naknadilo, i to sveobuhvatno, činjenicu nepostojanja odredaba koje su u materijalnom vremenu bile prenebregnute. Činjenica da parlament nije ispravio ovu pravnu prazninu u trenutku kada je potpisan Ugovor o ponovnom ujedinjenju ne opravdava legitimna očekivanja da će biti zadržan pravni položaj nastao na osnovu Zakona od 6. marta 1990. godine. S obzirom na mnoštvo i složenost zadataka koje je valjalo obaviti u vezi s ponovnim ujedinjenjem, tvorcima ugovora o ponovnom ujedinjenju nisu bili u poziciji da jednim potezom pera, i pritom na potpuno zadovoljavajući način, propišu i usvoje sva pravila neophodna za obezbeđivanje neometanog prilagođavanja prava Demokratske Republike Nemačke pravu Savezne Republike Nemačke... S tih razloga sva lica koja su podlegala sudskoj nadležnosti morala su očekivati da će pravni položaj koji su u početku preneli i u kome su se na samom početku nalazili biti modifikovan i razjašnjen potezima zakonodavnog tela ponovno ujedinjene Nemačke onog trenutka kada to telo bude utvrdilo obim zakona koje je svojevremeno donela Nemačke Demokratska Republika.

Isto to važi i za vlasništvo nad zemljom dobijenom po osnovu agrarne reforme, koje je zakonodavni organ Demokratske Republike Nemačke transformisao u punopravnu svojinu prilikom privatizacije poljoprivrednog sistema“.

3. Peti podnosilac predstavke

43. Peti podnosilac predstavke nasledila je zemljište u pokrajini Brandenburg 1986. godine.

44. Od 1968. do 1979. godine ona je bila član jedne poljoprivredne zadruge u DDR. Od 1. januara 1980. radila je kao čistačica u Ministarstvu nacionalne bezbednosti u DDR. Posle raspada DDR bila je pripadnica Nacionalne narodne armije do 31. decembra 1990. godine.

45. Pre ponovnog ujedinjenja dveju nemačkih država grad Frankfurt na Odri otvorio je odmaralište „Helenze“ na zemljištu podnosioca predstavke. Posle ujedinjenja grad je izdao to odmaralište nekoj menadžerskoj kompaniji. Podnosiocu predstavke je, u skladu s tim, isplaćeno 60.000 nemačkih maraka (DEM) na ime zakupnine koja je greškom bila uplaćena gradu.

46. Od 30. novembra 1991. godine podnosilac predstavke je upisana u zemljišne knjige kao vlasnik zemljišta. Dana 3. septembra 1996. godine ona je potpisala ugovor o zakupu s jednom menadžerskom kompanijom i na osnovu tog ugovora im je izdala odmaralište po ceni od 12.000 DEM godišnje.

47. Dana 28. jula 1995. godine pokrajina Brandenburg zatražila je da to zemljište bude preneto na njeno ime, pozivajući se na to da ima jači pravni osnov na upis zemljišta po osnovu člana 233 (11), stav 3 i člana 233 (12), stavovi 2 i 3 Uvodnog zakona u Građanski zakonik (vidi niže, st. 67–69).

48. Presudom od 16. jula 1997. godine Zemaljski sud u Frankfurtu na Odri naložio je podnosiocu predstavke da prenese zemljište na pokrajinu, uz obrazloženje da se ona 15. marta 1990. godine nije bavila poljoprivredom, šumarstvom, niti delatnošću u oblasti prehrambene industrije. Takođe joj je naloženo da pokrajini Brandenburg isplati 60.000 DEM uz zaračunatu godišnju kamatnu stopu od četiri posto od 24. januara 1997. godine.

49. Ovu presudu je 10. juna 1998. godine potvrdio Apelacioni sud Brandenburga koji je, između ostalog, u obrazloženju naveo da sama činjenica da je podnosilac predstavke tehnički gledano uvek bila član jedne poljoprivredne zadruge, čak i pošto je počela da radi u Ministarstvu nacionalne bezbednosti, nije dovoljna da bi ona po tom osnovu imala vlasničko pravo na zemljište o kome je reč. Sem toga, pozivajući se na odluku Saveznog ustavnog suda od 17. juna 1996. godine i 4. oktobra 1995. godine, Apelacioni sud je smatrao da članom 233 (11) nije prekršeno njeno pravo na imovinu, niti načelo da se zakoni ne mogu primenjivati retroaktivno čak ni ukoliko je „novi poljoprivrednik“ platio izvesnu svotu kada mu je po osnovu agrarne reforme dodeljeno zemljište.

50. U odluci od 15. jula 1999. godine Savezni sud pravde dopustio je da podnosilac predstavke uloži žalbu na iznos za koji joj je naloženo da ga uplati pokrajini, dok je preostali deo njene žalbe odbijen.

51. Presudom od 4. februara 2000. godine Savezni sud pravde je u vezi s prvom tačkom preneo predmet na Apelacioni sud, uz obrazloženje da je podnosilac predstavke opravdano zadržala naknadu za gubitak prava na uživanje koju je dobila od grada Frankfurta na Odri pre 22. jula 1992. godine.

52. Presudom od 26. jula 2000. godine Apelacioni sud Brandenburga naložio je podnosiocu predstavke da pokrajini uplati ukupni iznos od 27.000 DEM.

53. Podnosilac predstavke je uložila ustavnu žalbu Saveznom ustavnom sudu, pozivajući se na to da su bila prekršena njena prava na imovinu i nasleđe; pozvala se, takođe, na načelo da se zakoni ne mogu primenjivati retroaktivno, kao i na načelo jednakosti. U svojoj predstavi

navela je da nije bilo ustavnog opravdanja za mešanje u njeno imovinsko pravo bez isplate naknade, kao i da to mešanje nije bilo ni srazmerno, ni neophodno.

54. U važnoj odluci od 25. oktobra 2000. godine Savezni ustavni sud je odbacio žalbu podnosioca predstavke uz obrazloženje da njena osnovna prava nisu bila prekršena (vidi niže, st. 72).

II. RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

A. Zakoni i sudska praksa koji su u DDR bili na snazi u materijalno vreme

1. Uredbe o agrarnoj reformi iz 1945. godine

55. Uredbe o agrarnoj reformi iz 1945. godine predstavljale su zakonsku osnovu na kojoj je izvršena agrarna reforma i uvele su ograničenja na raspolaganje zemljištem koje je dobijeno po osnovu agrarne reforme. Njima je, između ostalog, bilo propisano da zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme ne može biti rasparčavano, prodavano, izdavano u zakup ili zaposeto, kao i da jedan deo prinosa mora biti predat državi.

U nekim izuzetnim okolnostima to zemljište je ipak moglo biti rasparčavano ili davano u zakup, ukoliko bi lokalne upravne vlasti dale pristanak na to. U potvrdama o davanju zemljišta po osnovu agrarne reforme ono je bilo opisano kao „privatna svojina koja se može nasledivati“.

56. Uredbama je bilo propisano da neki delovi tog zemljišta moraju biti korišćeni za poljoprivredne svrhe kako bi se obezbedilo dovoljno hrane za stanovništvo.

2. Uredbe o promeni vlasništva iz 1951, 1975. i 1988. godine

57. Uredbe o promeni vlasništva od 21. juna 1951. godine, 7. avgusta 1975. i 7. januara 1988. godine odnosile su se na one slučajeve kada je zemljište bilo vraćeno u Fond zemljišta u državnoj svojini, ili je pak bila dobijena dozvola da se ono prenese na treća lica, uz uslov da ga ta lica koriste u poljoprivredne svrhe.

58. Budući da su podnosioci predstavke nasledili imovinu u DDR 1976, 1978. odnosno 1986. godine, u njihovim slučajevima bila je primenjiva Uredba o promeni vlasništva od 7. avgusta 1975. godine, u verziji iz Uredbe od 7. januara 1988. godine.

59. Relevantni delovi te Uredbe glase:

Stav 1

„Zemljište preraspodeljeno po osnovu agrarne reforme može biti preneto promenom vlasništva na članove poljoprivredne zadruge ili na lica koja se bave poljoprivredom, šumarstvom ili prehrambenom industrijom...

Stav 4 (1)

Ako lice spada u kategoriju lica iz stava 1 i u poziciji je da koristi zemljište u skladu s propisanom svrhom njegov naslednik će preuzeti prava i obaveze vezane za to zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme.

Stav 4 (3)

Ako uslovi za prenos prava na korišćenje zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme nisu ispunjeni, zemljište će biti vraćeno u Fond zemljišta u državnom vlasništvu.“

60. Često se, međutim, u praksi događalo da ti prenosi nisu obavljani i unošeni u zemljišne knjige, pa su usled toga nastale nepodudarnosti između lica koja su stvarno obrađivala zemljište i lica koja su u zemljišne knjige bila upisana kao njegovi vlasnici.

3. Zakon od 6. marta 1990. godine o pravima vlasnika preraspodeljenog zemljišta po osnovu agrarne reforme

61. Zakon o pravima vlasnika zemljišta preraspodeljenog u sklopu agrarne reforme do 6. marta 1990. godine, koji je stupio na snagu 16. marta 1990, takođe poznat i kao Modrovljev zakon, ukinuo je sva ograničenja na raspolaganje tim zemljištem.

Zakonom je propisano:

Stav 1

„Što se tiče prava na posedovanje (*Besitz*), korišćenje (*Nutzung*) ili raspolaganje (*Verfügung*) zemljištem dobijenim u sklopu agrarne reforme, primenjuju se odredbe (*Bestimmungen*) Zakonika Demokratske Republike Nemačke o parničnom postupku od 19. juna 1975. godine.

Ovim se ukidaju sve suprotne odredbe o raspolaganju zemljišta sadržane u [drugim] pravnim propisima (*Rechtsbestimmungen*).

Stav 2

(1) Na transakcije u vezi sa zemljištem iz stava 1 primenjuje se Uredba od 15. decembra 1977. godine o zemljišnim transakcijama (*Grundstücksverkehrsordnung*)..., u verziji propisanoj Uredbom od 14. decembra 1988. godine o prilagođavanju odredaba u vezi s pravnim lekovima koji stoje na raspolaganju građanima i određivanjem nadležnosti za preispitivanje upravnih odluka (*Verordnung zur Anpassung von Regelungen über*

Rechtsmittel der Bürger und zur Festlegung der gerichtlichen Zuständigkeit für die Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen).

(2) Kada je reč o zaštiti korišćenja poljoprivrednog i šumskog zemljišta (*Nutzung des land – und forstwirtschaftlichen Bodens*) primenjuje se Uredba od 26. februara 1981. godine ... o korišćenju zemljišta (*Bodennutzungsverordnung*).

Stav 3

(1) Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja.

(2) Tog dana prestaju da važe sledeći pravni instrumenti:

- (i) Uredba od 7. avgusta 1975. godine o primeni promena u vlasništvu nad zemljištem dobijenim po osnovu agrarne reforme (*Verordnung über die Durchführung des Besitzwechsels bei Bodenreformgrundstücken*)...; i
- (ii) druga Uredba od 7. januara 1988. godine o sprovođenju promena u vlasništvu nad zemljištem dobijenim po osnovu agrarne reforme“.

B. Ugovori i deklaracije u vezi s ujedinjenjem Nemačke

1. Državni ugovor između SRN i DDR o formiranju ekonomskog, valutnog i društvenog saveza

62. Član 1 Državnog ugovora između SRN i DDR o formiranju ekonomskog, valutnog i društvenog saveza (*Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*) od 18. maja 1990. godine odnosi se na socijalnu tržišnu privredu (*soziale Marktwirtschaft*) i na zaštitu imovinskih prava.

2. Zajednička deklaracija SRN i DDR o rešavanju nerešenih imovinskih pitanja

63. Tokom pregovora o ponovnom ujedinjenju Nemačke između vlada SRN i DDR i četiri bivše okupacione sile (Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Sjedinjene Američke Države i Sovjetski Savez) dve nemačke vlade su 15. juna 1990. godine izdale zajedničku deklaraciju o rešavanju svih nerešenih imovinskih pitanja (*Gemeinsame Erklärung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen*), koja je postala integralni deo Ugovora o ujedinjenju Nemačke (*Einigungsvertrag*) od 31. avgusta 1990. godine.

64. U zajedničkoj deklaraciji dve nemačke vlade su ukazale na to da su, u svome pokušaju da reše imovinska pitanja o kojima je reč, morale da uspostave socijalno prihvatljivu ravnotežu (*sozial verträglicher Ausgle-*

icb) između konkurentnih interesa, imajući na umu načelo pravne sigurnosti i jasnoće kao i zaštitu imovinskih prava.

C. Zakon i praksa na snazi u SRN

1. Drugi zakon o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima od 14. jula 1992. godine

65. SR Nemačka je 14. jula 1992. usvojila Drugi zakon o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima o likvidaciji agrarne reforme u pokrajinama (*Länder*) bivše DDR. Taj zakon je stupio na snagu 22. jula 1992. godine.

66. Prilikom donošenja, zakonodavac je uneo stavove od 11 do 16 u član 233 Uvodnog zakona u Građanski zakonik na osnovu načela koja su ranije propisana Uredbama o agrarnoj reformi i Uredbama o promeni vlasništva.

67. Član 233 (11), stav 2, Uvodnog zakona u Građanski zakonik propisuje da će, teorijski, zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme biti preneto na naslednike registrovanih vlasnika ako ne postoje lica ili institucije koji imaju „jači pravni osnov“ (*bessere Berechtigung*) na njega po osnovu člana 233 (12).

Takva lica ili institucije s jačim pravnim osnovom mogu zahtevati da zemljište bude preneto na njih bez ikakve naknade.

68. Član 233 (12) pravi distinkciju u pogledu lica ili institucija s jačim pravnim osnovom u odnosu na pravo naslednika na zemljište, u zavisnosti od toga da li je vlasnik koji je registrovan u zemljišnim knjigama bio mrtav ili živ onog dana kada je stupio na snagu zakon DDR od 6. marta 1990. godine o vlasničkim pravima.

Tako, ako je vlasnik čije je ime bilo upisano u zemljišne knjige bio živ 15. marta 1990. godine, onda je onaj koji ima jači pravni osnov onaj kome je zemlja bila formalno dodeljena u skladu s Uredbama o agrarnoj reformi ili Uredbama o promeni vlasništva čak i ako svi detalji nisu uvedeni u zemljišne knjige.

Međutim, ako je vlasnik na čije se ime zemljište vodi u zemljišnim knjigama preminuo pre 15. marta 1990. godine, onda jači pravni osnov imaju sledeća lica:

1. oni kojima je zemlja bila formalno dodeljena u skladu s Uredbama o agrarnoj reformi ili Uredbama o promeni vlasništva, čak i ako to nije na odgovarajući način uneto u zemljišne knjige;

2. naslednici poslednjeg vlasnika čije je ime zavedeno u zemljišnim knjigama, pod uslovom da ispunjavaju uslove raspodeljivanja zemljišta (*zuteilungsfähig*), to jest bave se delatnošću u oblasti poljoprivrede, šumarstva ili prehrambene industrije (vidi niže, čl. 233 (12), st. 3);
3. poreski organi pokrajine u kojoj se zemljište nalazi.

69. Član 233 (12), stav 3 propisuje da su jedina lica koja mogu da naslede zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme ona lica koja su se 15. marta 1990. godine bavila poljoprivredom, šumarstvom ili prehrambenom industrijom u DDR, ili su se u prethodnih 10 godina bavila nekim od tih vidova delatnosti. Ako nije tako, pravo na upis zemljišta o kome je reč pripada poreskim vlastima pokrajine u kojoj se zemljište nalazi. Sudskom praksom ova obaveza je docnije proširena tako da se od lica zahtevalo i da bude član neke poljoprivredne zadruge u DDR („Izveštaji o odlukama i presudama Saveznog suda pravde u parničnim predmetima“, tom 136, str. 283).

2. Sudska praksa Saveznog suda pravde i Saveznog ustavnog suda

70. U presudi od 4. oktobra 1995. godine Savezni ustavni sud je zastupao stanovište da su sve te odredbe u skladu s Osnovnim zakonom, smatrajući da u vreme DDR zemljište koje je dobijeno po osnovu agrarne reforme nije prenošeno na naslednike vlasnika u skladu s opštim načelima građanskog prava, već je od samog početka podlegalo posebnim pravilima.

71. U važnoj presudi od 17. decembra 1988 (*Rechtspfleger* 1999, str. 222 i dalje), Savezni sud pravde je prvi put naveo da bi po smrti lica koje je dobilo zemljište na osnovu agrarne reforme pravo vlasništva nad tim zemljištem moglo biti preneto na naslednike tog lica. Sud je dodao da je član 233 (11–16) Uvodnog zakona u Građanski zakonik ipak u skladu s Osnovnim zakonom. Zakonodavac je dakle nameravao da ispravi pravne praznine u Zakonu DDR od 6. marta 1990. godine, kada nije bila uzeta u obzir činjenica da su veoma često vlasti DDR u praksi propuštale da obezbede da zemljište bude vraćeno u Fond zemljišta u državnom vlasništvu i da isprave podatke u zemljišnim knjigama u skladu s načelima propisanim Uredbama o agrarnoj reformi i o promeni vlasništva.

72. Slično tome, u svojim dvema značajnim odlukama od 6. i 25. oktobra 2000 (1BvR 1637/99 i BvR 2062/99), Savezni ustavni sud je takođe zastupao stanovište da je član 233 (11–16) Uvodnog zakona u Građanski

zakonik u skladu s Osnovnim zakonom čak i pored toga što je sada utvrđeno da zemljište koje je dobijeno po osnovu agrarne reforme može biti preneto na naslednike vlasnika.

D. Statistički podaci koje su stranke dostavile

1. Slučajevi u kojima je zemljište stečeno po osnovu agrarne reforme vraćeno u Fond zemljišta u državnom vlasništvu u DDR

73. Prema broječanim podacima koje su predočili Država i pokrajina Meklenburg-Zapadna Pomeranija, u oko 80.000 slučajeva zemljište koje je bilo stečeno po osnovu agrarne reforme vraćeno je u Fond zemljišta u državnom vlasništvu u DDR pre 1990. godine.

74. Podnosioci predstavki su osporili ove podatke, smatrajući da je zemljište o kome je reč verovatno dobrovoljno vraćeno.

Oni su ukazali na to da je u celoj DDR u periodu od 1946. do 1952. godine oko 80.000 parcela zemljišta dobrovoljno vraćeno u Fond zemljišta u državnom vlasništvu zbog teškoća s kojima su se poljoprivrednici suočavali prilikom obrađivanja zemlje posle rata (Bell, „Eksproprijacije u poljoprivrednoj industriji DDR posle 1949. i merodavni politički razlozi“ – *Enteignungen in der Landwirtschaft der DDR nach 1949 und deren politische Gründe*, 1992).

2. Posledice Zakona iz 1992. godine

75. Prema podacima koje je predočila Država – a odnosili su se i na pokrajinu Meklenburg-Zapadna Pomeranija – u 41.000 slučajeva naslednici zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme mogli su da zadrže to zemljište; u 3.300 slučajeva, zbog toga što naslednika nije bilo, pokrajina je preuzela zemljište; u 4.400 slučajeva pokrajina je zahtevala da se zemljište prepíše na nju s naslednika koji nisu ispunjavali uslove dodeljivanja.

76. Podnosioci predstavki su osporili te podatke, tvrdeći da je, ukupno uzev, između 50.000 i 70.000 lica koja su nasledila zemljište dobijeno agrarnom reformom već bilo ekspropisano bez naknade, a u korist poreskih organa pokrajina.

Podnosioci predstavke su kao primer naveli da je Pokrajina Saksonija-Anhalt vansudskim putem uspela da na nju bude prepisano zemljište naslednika u 17.288 slučajeva, a u 677 slučajeva to je postigla sudskim

putem; pokrajina Brandenburg je, sa svoje strane u 14.500 slučajeva van-sudskim putem zahtevala da joj naslednici prepisu zemljište, a u 3.542 to je uradila preko suda.

PRAVO

I. NAVODNO KRŠENJE ČLANA 1 PROTOKOLA BR. 1

77. U predstavci koju su podneli, podnosioci su naveli da je obaveza koja im je nametnuta da svoje zemljište prepisu poreskim vlastima bez naknade, a u skladu sa članom 233 (11), stav 3 i članom 233 (12), stavovi 2 i 3 Uvodnog zakona u Građanski postupak SRN predstavlja kršenje njihovog prava na neometano uživanje svoje imovine koje je zajamčeno članom 1 Protokola br. 1, koji glasi:

„Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u opštem interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo Države da primenjuje zakone koje smatra potrebnima da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.“

A. Da li je bilo mešanja u pravo svojine

78. Kao što je već u nekoliko navrata istakao, Sud je i ovog puta ponovio da član 1 Protokola br. 1 zapravo sadrži tri zasebna pravila: „prvo pravilo, propisano prvom rečenicom prvog stava, jeste pravilo opšte prirode i njime se ističe načelo neometanog uživanja imovine; drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvog stava, obuhvata lišavanje imovine i postavlja određene uslove za njega; treće pravilo, navedeno u drugom stavu tog člana, priznaje da visoke strane ugovornice imaju pravo, između ostalog, da kontrolišu (regulišu) korišćenje imovine u skladu s opštim interesima... Ta tri pravila nisu, međutim, 'zasebna' u tom smislu da nisu međusobno povezana. Drugo i treće pravilo odnose se na konkretne slučajeve mešanja u pravo na mirno uživanje svojine i stoga ih treba tumačiti u svetlosti opšteg načela navedenog u prvom pravilu“ (vidi između ostalog *James and Others v. the United Kingdom*, presuda od 21. februara 1986, Serija A br. 98, str. 29–30, st. 37, u kome se delimično ponavljaju uslovi koje je Sud naveo obrazlažući svoje stanovište u presudi

Sporrong and Lönnroth v. Sweden, od 23. septembra 1982, Serija A br. 52, str. 24, st. 61; vidi, takođe *The Holy Monasteries v. Greece*, presuda od 9. decembra 1994, Serija A br. 301-A, str. 31, st. 56; *Iatridis v. Greece (GC)*, br. 31107/96, st. 55, ECHR 1999-II; i *Beyeler v. Italy (GC)*, br. 33202/96, st. 106, ECHR 2000-I).

79. Sud primećuje da Država nije osporila nijedno mišljenje veća, koje je, u svojoj presudi od 22. januara 2004 (st. 65–70) utvrdio da je u ovom slučaju došlo do lišenja imovine u smislu druge rečenice člana 1 Protokola br. 1.

80. Sud je saglasan s analizom koju je veće dalo u ovoj tački. On sada treba da odluči da li je sporno mešanje bilo opravdano prema toj odredbi.

B. Opravdanje mešanja u pravo svojine

1. „Predviđeno zakonom“

81. Sud ponavlja da je prvi i najvažniji zahtev člana 1 Protokola br. 1 to da mešanje neke javne vlasti u neometano uživanje imovine bude zakonito: drugom rečenicom prvog stava dopušta se lišenje imovine samo „pod uslovima predviđenim zakonom“, dok drugi stav priznaje državama pravo na regulisanje korišćenja imovine kroz primenjivanje „zakona“. Sem toga, zakon na kome se mešanje temelji treba da bude u skladu s domaćim pravom države ugovornice, uključujući tu i odgovarajuće odredbe Ustava (vidi *The Former King of Greece and Others v. Greece (GC)*, br. 25701/94, st. 79 i 82, ECHR 2000-XII).

82. Podnosioci predstavke su naveli da mešanje nije bilo u skladu sa zakonom budući da je, 1992. godine, nemački zakonodavac pogrešno pretpostavio da zemljište koje je stečeno po osnovu agrarne reforme u DDR ne može biti preneto na naslednike vlasnika. Zbog toga je drugim zakonom o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima od 14. jula 1992. godine vlasničko pravo prvo bilo dato podnosiocima predstavke, da bi potom bilo oduzeto od njih u korist poreskih vlasti. Podnosioci su, međutim, već bili vlasnici zemljišta pošto su ga nasledili u DDR, i mada zakonodavac nije mogao da im da vlasničko pravo koje je već bilo njihovo, on isto tako nije mogao validno da im ga oduzme.

83. Država je u svome podnesku navela da je sporno mešanje bilo u skladu sa zakonom. Država se pozvala na stanovište veća u ovoj tački.

84. Sud primećuje da se u ovom slučaju sporna mera temelji na članu 233 (11), stav 3 i članu 233 (12), stavovi 2 i 3, Uvodnog zakona u Građanski zakonik u verziji Drugog zakona o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima od 14. jula 1992. godine (vidi gore, st. 65–69). Taj član sadrži vrlo jasne odredbe kojima se uređuje procedura u skladu s kojom zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme može biti dodeljeno i koje uslove moraju ispuniti naslednici da bi to zemljište zadržali.

Nemački zakonodavac je nastojao da ispravi pravne praznine u Modrovljevom zakonu tako što je precizirao da, u skladu s uredbama o promeni vlasništva u DDR, samo ona lica koja su radila u poljoprivrednom sektoru, između ostalog, i koja su bila članovi poljoprivrednih zadruga mogu naslediti zemljište (vidi gore, st. 57–59).

85. Nemački sudovi su na osnovu toga naložili podnosiocima predstavnici da prenesu svoju zemlju na poreske vlasti upravo u skladu s tim odredbama, a Savezni ustavni sud je u svojim odlukama od 6. i 25. oktobra 2000. godine zastupao stanovište da su te odredbe u skladu s Osnovnim zakonom (vidi gore, st. 41–42 i 54).

86. Sud ne smatra da je to tumačenje bilo proizvoljno. On s tim u vezi ponavlja da se tumačenje i primena unutrašnjih pravnih propisa i odlučivanje o pitanjima ustavnosti u prvom redu predstavljaju zadatak domaćih vlasti, pre svega sudova (vidi, između mnogih drugih pravnih autoriteta, predmet *Wittek v. Germany*, br. 37290/97, st. 49, ECHR 2000-XI; *Forrer-Niedenthal v. Germany*, br. 47316/99, st. 39, od 20. februara 2003. godine; i *The Former King of Greece*, već navedeno, st. 82).

87. Kao i veće (st. 71–76) i Sud zaključuje da je lišenje svojine bilo zasnovano na zakonu, onako kako to nalaže član 1 Protokola br. 1.

2. „U skladu s opštim interesom“

88. Sud sada mora da utvrdi da li se ovim lišenjem svojine težilo legitimnom cilju, to jest, da li je to bilo „u skladu s opštim interesima“, u smislu drugog pravila iz člana 1 Protokola br. 1.

89. Podnosioci predstavnici su naveli da se osporenim mešanjem nije težilo legitimnom cilju, budući da nemački zakonodavac 1992. godine nije shvatio da oni već imaju imovinsko pravo, kao i da je Savezni sud pravde i dalje, do dana današnjeg, priznavao da je drugi Zakon o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima bio zasnovan na teoriji da se

zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme ne nasleđuje, odnosno ne prenosi na naslednike vlasnika.

Podnosioci predstavki su se takođe žalili da je zakonodavac nastojao da reaktivira bivši socijalistički zakon koji je bio na snazi u vreme DDR i da je zapravo samo pogoršao stvari time što je sprečio podnosiocima predstavki da preduzmu mere koje bi im omogućile da zadrže svoju imovinu. U stvarnosti, Država je samo nastojala da oduzme zemljište bez naknade naslednicima koji su tom merom bili pogođeni.

90. Država je smatrala da se tim mešanjem težilo legitimnom cilju opšteg interesa, a taj interes je bio da se razjasni pravna situacija u vezi s vlasništvom nad zemljištem koje je dobijeno po osnovu agrarne reforme. U tom cilju nemački zakonodavac je morao da ispravi pravne praznine i nepravde u Modrovljevom zakonu, koji nije uzeo u obzir činjenicu da u DDR vlasti veoma često nisu valjano primenjivale sopstvena pravila. U to vreme su zemljište mogla da naslede samo lica koja su stvarno radila u poljoprivrednom sektoru, odnosno, ako nisu ispunjavala taj uslov zemljište je trebalo da bude vraćeno u Fond zemljišta u državnom vlasništvu. Propust zakonodavca da interveniše posle ponovnog ujedinjenja Nemačke stvorio je, po njihovom mišljenju, izrazito nepravičnu situaciju kojom su bili pogođeni svi oni naslednici koji su u to vreme vratili zemljište.

91. Sud smatra da su, zbog toga što neposredno poznaju svoje društvo i njegove potrebe, nacionalne vlasti, načelno gledano, u boljem položaju nego međunarodni sudija da procene šta je to što je „u opštem interesu“. Na osnovu sistema zaštite uspostavljenog Konvencijom, stoga upravo nacionalne vlasti treba da obave početnu procenu u pogledu postojanja problema koji je od opšteg interesa pa nalaže meru lišenja svojine. Ovde, kao i u drugim oblastima koje su zaštićene Konvencijom nacionalne vlasti uživaju određeno unutrašnje polje slobodne procene.

Sem toga, pojam „opšteg interesa“ nužno je ekstenzivan.

Posebno, odluka o donošenju zakona o eksproprijaciji uobičajeno podrazumeva prethodno razmatranje političkih, ekonomskih i socijalnih pitanja. Sud će, nalazeći da je potpuno prirodno da unutrašnje polje slobodne procene koje stoji na raspolaganju zakonodavcu u primeni socijalne i ekonomske politike treba da bude široko, poštovati procenu zakonodavca o tome šta je „u opštem interesu“ osim ako je ta procena očigledno lišena razumne osnove (vidi *James and Others*, već citirano, str. 32, st. 46; *The Former King of Greece*, već citirano, st. 87; *Zvolský and Zvolská v. the Czech Republic*, br. 46129/99, st. 67 *in fine*, ECHR 2002-XI). Isto ovo nužno se primenjuje, ako ne i *a fortiori*, na tako radikalne

promene kao što su one koje su se događale u vreme ponovnog ujedinjenja Nemačke, kada se sistem menjao prelazeći na tržišnu privredu.

92. Slažući se s mišljenjem veća u toj tački (st. 80–81), Sud nema nikakvog razloga da sumnja u to da je rešenost nemačkog zakonodavca da reši svojinska pitanja koja su proistekla iz agrarne reforme i da ispravi posledice Modrovljevog zakona – za koje je smatralo da su nepravične – bila u „opštem interesu“.

3. Srazmernost mešanja

a. Rekapitulacija relevantnih načela

93. Sud ponovo naglašava da mešanjem u neometano uživanje imovine mora biti uspostavljena „pravična ravnoteža“ između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca (vidi, između ostalih pravnih autoriteta, već navedenu presudu u predmetu *Sporrong and Lönnroth*, str. 26, st. 69). Briga za postizanje te ravnoteže odražava se i u strukturi člana 1 Protokola br. 1 u celini, uključujući tu, dakle, i drugu rečenicu, koju treba čitati u svetlosti opšteg načela navedenog u prvoj rečenici. Pre svega mora biti uspostavljen razumni odnos srazmernosti između primenjenih sredstava i cilja čijem se ostvarenju teži pomoću bilo kakve mere lišavanja nekog lica njegove imovine (vidi *Pressos Compania Naviera S. A. and Others v. Belgium*, presuda od 20. novembra 1995, Serija A br. 332, str. 23, st. 38).

Prilikom određivanja da li je taj zahtev ispunjen, Sud priznaje da Država uživa široko unutrašnje polje slobodne procene i kada je reč o izboru sredstava i kada je reč o ocenjivanju da li su posledice sprovođenja opravdane u opštem interesu radi ostvarivanja predmeta zakona o kome je reč (vidi *Chassagnou and Others v. France (GC)*, br. 25088/94, 28331/95 i 28443/95, st. 75, ECHR 1999-III). Ipak, Sud se ne može odreći svog prava na preispitivanje i mora odrediti da li je tražena ravnoteža uspostavljena i održavana na način koji je u skladu s pravom podnosioca predstavke na „neometano uživanje (svoje) imovine“, u smislu prve rečenice člana 1 Protokola br. 1 (vidi *Zvolsky and Zvolska*, već navedeno, st. 69).

94. Uslovi naknade prema relevantnom zakonodavstvu od materijalnog su značaja za procenu da li se osporenim merom poštuje zahtev za uspostavljanjem pravične ravnoteže i, što je posebno važno, da li se njome prebacuje nesrazmerno breme na podnosioca predstavke. S tim u vezi, Sud je već utvrdio da oduzimanje svojine bez isplate svote koja je u razumnom odnosu s vrednosti te svojine uobičajeno predstavlja nesraz-

merno mešanje, a potpuno odsustvo naknade može se smatrati opravdanim prema članu 1 Protokola br. 1 samo u izuzetnim okolnostima (vidi predmet *The Holy Monasteries*, ovde već naveden, str. 35, st. 71; *The Former King of Greece*, ovde već naveden, st. 89; i *Zvolsky and Zvolska*, ovde već naveden, st. 70).

95. U ovom slučaju Drugi zakon o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima od 14. jula 1992. godine ne propisuje nikakav oblik naknade podnosiocima predstavke. Pošto je već utvrđeno da je osporeno mešanje ispunilo uslov zakonitosti da nije bilo proizvoljno, samo po sebi odsustvo naknade ne čini nužno nezakonitim postupak države kojim je ona podnosiocima predstavke lišila imovine (vidi, *mutatis mutandis*, *The Former King of Greece*, ovde već naveden, st. 90. i *Zvolsky and Zvolska*, ovde već naveden, st. 71). Prema tome, ostaje da se utvrdi da li su, u kontekstu zakonitog lišenja imovine, podnosioci predstavke morali da podnesu nesrazmerno i prekomerno breme.

b. Presuda veća

96. U svojoj presudi od 22. januara 2004. godine veće je iznelo sledeće stanovište:

„97. U ovom slučaju, ako je namera nemačkog zakonodavca bila da *ex post facto* ispravi posledice Modrovljevog zakona – koje su po njegovom mišljenju bile nepravične – time što će dve godine kasnije doneti novi zakon, to samo po sebi nije predstavljalo problem. Problem je bio sadržaj tog novog zakona. Po mišljenju Suda, da bi delovao saglasno načelu srazmernosti, nemački zakonodavac nije mogao lišiti podnosiocima predstavke njihove imovine za dobrobit države a da ne donese odredbu u skladu s kojom bi njima bila pružena odgovarajuća naknada. U ovom slučaju očigledno je da podnosioci predstavke nisu, međutim, dobili nikakvu naknadu.

(...)

98. Imajući na umu sve ove činioce, Sud zaključuje da čak iako se okolnosti karakteristične za ponovno ujedinjenje Nemačke moraju smatrati izuzetnima, odsustvo bilo kakve naknade za to što je Država uzela imovinu podnosilaca predstavke remeti, na štetu podnosilaca, pravičnu ravnotežu koja mora biti uspostavljena između zaštite imovine i zahteva opšteg interesa.

Prema tome, ovde je prekršen član 1 Protokola br. 1.“

c. Podnesci stranaka

97. Podnosioci predstavke su zatražili od Suda da potvrdi presudu veća navodeći u svome podnesku da je lišenje imovine čije su žrtve oni bili bilo izrazito nesrazmerno, jer je sprovedeno bez naknade, za dobrobit poreskih vlasti, i pritom je bilo potpuno neopravdano.

U vreme Demokratske Republike Nemačke, kao naslednici vlasnika zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme, oni su bili zakoniti vlasnici tog zemljišta, bez obzira na to šta je bilo upisano u zemljišne knjige. Sem toga, objektivno govoreći, u Modrovljevom zakonu nema pravnih praznina; taj zakon je imao za cilj uspostavljanje imovinskih prava u pravom značenju te reči za sve vlasnike zemljišta dobijenog u okviru agrarne reforme, uključujući tu i njihove naslednike, kao i to da se jednom za svagda (*Schlussstrichgesetz*) isprave protivrečne odredbe nemačkih pravnih propisa. Podnosioci predstavke su Sudu predložili izjave bivših visokih funkcionera DDR, uključujući tu i izjavu bivšeg premijera i pisca tog zakona, g. Hansa Modrova kojima su potkrepili svoje tvrdnje. Konačno, uspostavljanje prava na svojinu u DDR onakvo kakvo postoji u sistemima tržišne privrede čak je predstavljalo jedan od uslova koje je SRN postavila za ostvarivanje ponovnog ujedinjenja Nemačke. Posle prvih slobodnih izbora održanih 18. marta 1990. godine parlament DDR pod Vladom g. de Mezijera (*Maiziere*) potvrdio je Modrovljev zakon, kao što je to učinjeno i posle ponovnog ujedinjenja Nemačke pod vladom g. Kola. DDR je, sa svoje strane, uvek naglašavala da je neophodno očuvati prava vlasnika zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme.

Nemački zakonodavci su 1992, proizvoljno lišivši podnosiocima predstavke njihovog nasleđa, nastojali da uspostave „jednakost u nepravdi“ (*Gleichheit im Unrecht*) tako što su primenili politiku koja je otišla korak dalje od one koju su svojevremeno primenjivale vlasti DDR i koja nije bila dostojna države koja se rukovodi načelom vladavine prava.

Podnosioci su, prema tome, smatrali da su bili žrtve napada na privatnu svojinu bez presedana i istakli su da do dana današnjeg Sud nikada nije utvrdio da su neke okolnosti bile do te mere izuzetne da bi se njima moglo opravdati lišenje imovine bez naknade. Pozvali su se na predmete *The Holy Monasteries v. Greece* i *The Former King of Greece* koji su ovde već navedeni, kao i *Broniowski v. Poland* ((GC), br. 31443/96, ECHR 2004-V) kako bi potkrepili te svoje navode.

98. Država je, nasuprot tome, osporila zaključke veća u ovoj tački, tvrdeći da u izuzetnim okolnostima koje proisteknu iz promene režima može biti opravdano da se ne isplati naknada onda kada se primenjuje jedno sveobuhvatno rešenje za imovinska pitanja. Oni su se, *između ostalog*, pozvali na predmet *Zvolsky and Zvolská v. the Czech Republic*, koji je ovde već naveden, kako bi potkrepili svoju tvrdnju.

Primitili su da podnosioci predstavke u Demokratskoj Republici Nemačkoj kao naslednici vlasnika zemljišta koje je preraspodeljeno po osnovu agrarne reforme, nisu stekli imovinska prava u istinskom značenju

te reči, već su samo stekli pravo na korišćenje zemljišta i ubiranje prihoda od njega. Na osnovu uredbi o promeni vlasništva, njihovo zemljište je trebalo da bude vraćeno u Fond zemljišta u državnom vlasništvu bez naknade ukoliko se sami naslednici ne bave poljoprivredom. Činjenica da vlasti DDR često nisu vodile računa o tome da se zemljište stvarno vrati u Fond zemljišta u državnom vlasništvu i da unesu odgovarajuće promene u zemljišne knjige u skladu s načelima koje su same tim uredbama propisale ne daje podnosiocima predstavki pravo da to zemljište zadrže. Čak i ako su stekli formalno vlasničko pravo nad zemljištem, podnosioci predstavki nisu mogli očekivati da će zadržati taj svoj pravni položaj (*Fortbestand ihrer Rechtsposition*) i nisu mogli da se oslone na načelo „zaštite legitimnog poverenja“ (*Schutzwürdiges Vertrauen*) u tom smislu. Prava svrha Modrovljevog zakona bila je da se, kao prioritarno, obezbedi da se zemljište koristi u poljoprivredne svrhe i da se omogući poljoprivrednicima, a ne njihovim naslednicima koji se sami nisu bavili poljoprivredom, da postanu vlasnici u pravom značenju te reči, kako bi mogli da se integrišu u privredu slobodnog tržišta.

Država se pozvala na predmet *James and Others v. the United Kingdom* (ovde već navedena presuda, kao i odluka Komisije od 11. maja 1984, DR 98, str. 71) i navela je da je, iz razloga socijalne pravde, zakonodavac morao da ispravi Modrovljev zakon, koji je u specifičnim okolnostima Demokratske Republike Nemačke doneo parlament koji nije bio demokratski izabran, a da pritom ne unese odredbu kojom će se omogućiti isplata naknade.

d. Ocena Suda

99. Da bi, u svetlosti načela navedenih u stavovima 93–95, mogao da sudi o tome da li je poštovana „pravična ravnoteža“ između zaštite prava na imovinu i opšteg interesa, Sud smatra da je korisno ponovo ukazati na izvesne specijalne odlike ovog predmeta i, posebno, na istorijski kontekst u kome je on nastao.

(i) PRIRODA PRAVA „NOVIH POLJOPRIVREDNIKA“ I NJIHOVIH NASLEDNIKA U KONTEKSTU AGRARNE REFORME U DDR

100. Cilj agrarne reforme, koja je primenjivana od 1945. godine u sovjetskoj okupacionoj zoni Nemačke i nastavila se posle 1949. u Demokratskoj Republici Nemačkoj, nije bio samo da se podeli zemljište poljoprivrednicima, koji su tada nazvani „novim poljoprivrednicima“, već i da se obezbedi da će zemljište koje je na taj način podeljeno biti obrađivano pod kontrolom Države. Tačno je da je u potvrdama o dodeljivanju zemljišta ono opisivano kao „privatna svojina koja se može preneti u nasleđe naslednicima vlasnika“ (vidi gore, st. 55) i da je u svojoj važnoj presudi

od 17. decembra 1997. godine Savezni sud pravde potvrdio da ono može biti preneto na naslednike vlasnika (vidi gore, st. 71).

101. Ipak, pravo novih poljoprivrednika u DDR ne može se klasifikovati kao imovinsko pravo u onom smislu u kakvome je ono u to vreme postojala u demokratskim režimima tržišne ekonomije. Budući da je predstavljalo odraz kolektivističkog sistema imovinskih prava kojim su se karakterisale sve bivše komunističke zemlje, zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme podlegalo je substancijalnim ograničenjima u pogledu raspolaganja; ta ograničenja su propisana Uredbama o agrarnoj reformi iz 1945. i Uredbama o promeni vlasništva iz 1951, 1975. i 1988. (vidi gore, st. 55–59).

102. Prvobitni cilj agrarne reforme, a to je upotreba navedenog zemljišta u poljoprivredne svrhe takođe objašnjava zbog čega naslednici zemljišta nisu validno mogli da ga zadrže ako se sami nisu bavili njegovim obrađivanjem ili ako sami nisu bili članovi poljoprivrednih zadruga. Ako to nisu bili, onda je zemljište ili dodeljivano licima s jačim pravnim osnovom, ili je moralo biti vraćeno u Fond zemljišta u državnoj svojini (vidi gore, st. 57–59).

103. Po svemu sudeći, utvrđeno je da su, iako je to zemljište u praksi u mnogim slučajevima bilo vraćeno u Fond zemljišta u državnom vlasništvu (vidi gore, st. 73–74), vlasti DDR ponekad, često iz nezainteresovanosti, zbog toga što su zemljištem u svakom slučaju upravljale poljoprivredne zadruge, propuštale da u praksi sprovedu te prenose i da ih unesu u zemljišne knjige.

104. Rezultat svega toga je sledeći: da su vlasti DDR dosledno primenjivale pravila koja su u to vreme važila, podnosioci predavki, koji sami nisu obrađivali zemljište i nisu bili članovi poljoprivrednih zadruga, ne bi bili u položaju da ga zadrže.

**(ii) PRIRODA PRAVA PODNOSILACA PREDSTAVKE POSLE STUPANJA
NA SNAGU ZAKONA OD 6. MARTA 1990. GODINE O PRAVIMA VLASNIKA
ZEMLJIŠTA PRERASPODELJENOG PO OSNOVU AGRARNE REFORME**

105. U periodu tranzicije i tokom pregovora između dveju nemačkih država i četiri bivše okupacione sile koji su počeli posle pada Berlinskog zida 9. novembra 1989. godine, parlament DDR je doneo Zakon od 6. marta 1990. godine o pravima vlasnika zemljišta preraspodeljenog u okviru agrarne reforme: bio je to Modrovljević zakon, koji je stupio na snagu 16. marta 1990. godine, dva dana pre prvih slobodnih izbora koji su održani 18. marta 1990. Tim zakonom su ukinuta sva ograničenja na raspolaganje zemljištem koje je dobijeno po osnovu Agrarne reforme čime su vlasnička prava stečena po tom osnovu pretvorena u „puno vlasništvo

(koje je kao takvo) spadalo u okvir Osnovnog zakona, uključujući tu i one slučajeve kada je to zemljište preneto na naslednike, to jest slučajeve u kojima je vlasnik koji je prvobitno bio upisan u zemljišne knjige preminuo pre 16. marta 1990. godine“ (vidi važnu odluku Saveznog ustavnog suda od 6. oktobra 2000, gore, st. 42).

106. Valja, međutim, primetiti da je sam Modrovljev zakon (vidi gore, st. 61) veoma sažet: iako se u njemu kaže da se ukidaju sva ograničenja na raspolaganje zemljištem i stavljaju se van snage uredbe o promeni vlasništva, on ne sadrži nijednu konkretnu odredbu u vezi s položajem naslednika zemljišta niti sadrži ijednu prelaznu odredbu koja bi se odnosila na primenu zakona.

S obzirom na odsustvo bilo kakve uniforme prakse u DDR u ovoj oblasti, može se smatrati da je položaj naslednika koji sami nisu obrađivali zemljište i nisu bili članovi poljoprivrednih zadruga, kao što je slučaj s ovim podnosiocima predstavke, bio nesiguran.

Imajući na umu sve te činioce, ne deluje opravdano zaključak Saveznog ustavnog suda (vidi takođe ključno značajnu odluku tog Suda od 6. oktobra 2000, gore, st. 42) da je Modrovljev zakon sadržao „skrivenu pravnu prazninu“.

**(iii) RAZLOZI ZA DRUGI ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA
ZAKONA O IMOVINSKIM PRAVIMA OD 14. JULA 1992. GODINE**

107. Dana 14. jula 1992, nešto manje od dve godine posle ponovnog ujedinjenja Nemačke, koje se dogodilo 3. oktobra 1990, nemački zakonodavci su nastojali da isprave posledice Modrovljevog zakona iz razloga pravičnosti i socijalne pravde.

108. Osnovna svrha drugog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima od 14. jula 1992. godine (vidi gore, st. 65–69) koji se temeljio na načelima propisanim u DDR Uredbom o agrarnoj reformi i uredbama o promeni vlasništva, bila je da se svi naslednici zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme dovedu u poziciju u kojoj bi bili da su sva ta načela blagovremeno valjano primenjena. To je značilo da su naslednici koji nisu ispunjavali uslove da dobiju zemljište sprečeni da budu u nepravičnoj prednosti nad onima koji su, svojevremeno, morali da vrate zemljište u Fond zemljišta u državnom vlasništvu što ga sami nisu obrađivali i nisu bili članovi poljoprivredne zadruge.

(iv) ZAKLJUČAK

109. Sud primećuje da je i u prošlosti od njega već bilo zahtevano da presudi da li je neka intervencija zakonodavca u cilju reformisanja ekonomskog sektora iz razloga socijalne pravde (vidi već navedenu pre-

sudu u predmetu *James and Others*, sagledanu sa stanovišta druge rečenice prvog stava člana 1, a u vezi s reformom britanskog sistema dugoročnog stambenog zakupa) ili u cilju ispravki grešaka ranijih zakona u javnom interesu (vidi *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. the United Kingdom*, presuda od 23. oktobra 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VII, sagledano sa stanovišta drugog stava člana 1, a u vezi s retroaktivnim poreskim zakonodavstvom) poštovala „pravičnu ravnotežu“ između relevantnih interesa u svetlosti člana 1 Protokola br. 1.

110. Tačno je da postoje izvesne sličnosti između ovog predmeta i predmeta pomenutih u prethodnom stavu u tom smislu da je nemačko zakonodavstvo 1992. godine nastojalo da ispravi nedostatke Modrovljevog zakona iz razloga socijalne pravde. Međutim, ovaj predmet se razlikuje od predmeta *James and Others v. the United Kingdom*, pre svega u tome što drugi zakon o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima ne propisuje nikakvu naknadu podnosiocima predstavke.

111. Kao što je Sud već istakao (vidi st. 94), potpuno odsustvo naknade može se smatrati opravdanim sa stanovišta člana 1 Protokola br. 1 samo u izuzetnim okolnostima.

112. Sud stoga mora da ispita, u svetlosti jedinstvenog konteksta ponovnog nemačkog ujedinjenja, da li se specijalne okolnosti ovog slučaja mogu smatrati izuzetnim okolnostima koje opravdavaju odsustvo bilo kakve naknade.

113. S tim u vezi, Sud podseća na to da države ugovornice imaju široko unutrašnje polje slobodne procene prilikom donošenja zakona u kontekstu promena političkog i ekonomskog ustrojstva (vidi, *između ostalog, Kopecky v. Slovakia (GC)*, br. 44912/98, st. 35, ECHR 2004-IX, kao i već navedenu presudu u predmetu *Zvolsky and Zvolská*, st. 67–68 i 72). Sud je takođe ponovo istakao ovaj stav u vezi s donošenjem zakona u jedinstvenom kontekstu ponovnog ujedinjenja Nemačke (vidi, kao najskoriji primer, *Maltzan and Others v. Germany (dec.) (GC)*, br. 71916/01, 71917/01 i 10260/02, st. 77 i 111–112, ECHR 2005).

114. U svojoj presudi od 22. januara 2004. godine veće je utvrdilo da, kako bi poštovao načelo srazmernosti, nemačko zakonodavstvo „nije moglo da liši podnosiocima predstavki njihove imovine za dobrobit države, a da ne obezbedi da im bude isplaćena odgovarajuća naknada“ (vidi st. 91). Veće je zaključilo da „čak i ako se okolnosti ponovnog ujedinjenja Nemačke moraju smatrati izuzetnima, odsustvo bilo kakve naknade za to što je država oduzela imovinu podnosilaca predstavki remeti, na štetu

podnosilaca, pravičnu ravnotežu koja se mora[la] uspostaviti između zaštite imovine i zahteva opšteg interesa“ (vidi st. 93).

115. Sud međutim ne deli ovo stanovište veća.

116. Tu su odlučujuća tri činioca:

- (i) prvi, okolnosti odnošenja Modrovljevog zakona, koji je doneo parlament koji nije bio demokratski izabran, u prelaznom periodu između dva režima neminovno su bile praćene poremećajima i neizvesnostima. U takvim uslovima, čak i da su podnosioci predstavke dobili normalno vlasničko pravo na imovinu, oni ne bi mogli biti sigurni da će taj njihov pravni položaj opstati, posebno s obzirom na činjenicu da u samom Modrovljevom zakonu uopšte nema ni pomena o naslednicima, kao i na to da je položaj onih među njima koji se nisu bavili poljoprivredom na tom zemljištu i nisu bili pripadnici poljoprivrednih zadruga bio nesiguran čak i pošto je Modrovljev zakon stupio na snagu;
- (ii) drugi, relativno kratak period vremena koji je protekao između stupanja na snagu ponovnog ujedinjenja Nemačke i donošenja drugog zakona o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima. Imajući na umu ogroman zadatak s kojim su bili suočeni nemački zakonodavci kada su, između ostalog, morali da se bave svim složenim pitanjima u vezi s imovinskim pravima tokom tranzicije u demokratski režim tržišne ekonomije, uključujući tu i pitanja koja su se odnosila na poništavanje agrarne reforme, može se smatrati da su nemački zakonodavci intervenisali u razumnom vremenskom roku kako bi ispravili – po svom mišljenju nepravične – posledice Modrovljevog zakona. Nemačkom zakonodavcu se ne može upućivati kritika da nije spoznao sve posledice tog zakona upravo na onaj dan kada je stupilo na snagu ponovno ujedinjenje Nemačke;
- (iii) treći, razlozi za donošenje drugog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima. Kada je o tome reč, ne može se smatrati da parlament SRN nerazumno zaključio da je dužan da ispravi posledice Modrovljevog zakona iz razloga socijalne pravde kako to da li će naslednici steći pravo punopravne svojine nad zemljištem dobijenim po osnovu agrarne reforme ne bi zavisilo od toga da li su vlasti DDR u to vreme preduzele ili nisu preduzele neke radnje (vidi gore, st. 103–104). Isto tako, uspostavljanje ravnoteže između relevantnih interesa kojim se pozabavio Savezni ustavni sud, posebno u svojoj značajnoj odluci

od 6. oktobra 2000. godine, kada je razmatrao kompatibilnost tog zakona o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima s Osnovnim zakonom nije, po svemu sudeći, bilo proizvoljno (vidi gore, st. 41–42). S obzirom na „dar s nebesa“ od koga su podnosioci predstavki bez sumnje imali koristi usled Modrovljevog zakona prema pravilima koja su bila primenjiva u DDR na naslednike zemljišta dobijenog u sklopu agrarne reforme, činjenica da je to učinjeno bez plaćanja bilo kakve naknade nije bila nesrazmerna (vidi, *mutatis mutandis*, *National & Provincial Building Society*, st. 80–83). Takođe treba s tim u vezi naglasiti da od drugog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o imovinskim pravima nije imala koristi samo država, već je njime u nekim slučajevima omogućena i preraspodela zemljišta poljoprivrednicima (vidi gore, st. 67–69).

117. Imajući na umu sve navedene razloge i uzimajući pre svega u obzir nesigurnost pravnog položaja naslednika i razloge društvene pravde na koje su se pozvale nemačke vlasti, Sud zaključuje da u svetlosti jedinstvenog konteksta ponovnog ujedinjenja Nemačke odsustvo naknade ne remeti „pravičnu ravnotežu“ koja mora biti uspostavljena između zaštite imovine i zahteva opšteg interesa.

Iz tih razloga, ovde nije bilo kršenja člana 1 Protokola br. 1.

II. NAVODNO KRŠENJE ČLANA 14 KONVENCIJE U VEZI SA ČLANOM 1 PROTOKOLA BR. 1

118. Podnosioci predstavki su naveli da su žrtve diskriminacije koja je suprotna članu 14 Konvencije u vezi sa članom 1 Protokola br. 1. Član 14 propisuje sledeće:

„Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“

119. Podnosioci su pre svega naveli da su bili diskriminisani u poređenju s trima kategorijama lica: prvo, s vlasnicima zemljišta stečenog po osnovu agrarne reforme koji su svoju imovinu stekli kao „novi poljoprivrednici“ i još su bili živi 15. marta 1990. godine; drugo, s vlasnicima zemljišta koji su ga stekli *inter vivos* (*lebzeitiger Eigentumserwerb*) pre 15. marta 1990. godine; i, konačno, u poređenju s licima koja su nasledila zemljište između 16. marta 1990. i 2. oktobra 1990. godine.

Takva razlika u postupanju nije bila opravdana i celokupna pravna struktura iz 1992. godine temeljila se na potpunom nerazumevanju situacije u DDR i posebno činjenice da je zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme moglo biti preneto u nasleđe naslednicima ostavioca.

Sem toga, podnosioci predstavki više nisu mogli da postanu članovi poljoprivredne zadruge – poslednji rok za to bio je 15. mart 1990. – iako je nemački zakonodavac to retroaktivno uveo kao uslov 22. jula 1992. godine.

120. Država je, međutim, navela da kada je reč o svrsi zakona iz 1992. godine, podnosioci predstavki nisu bili diskriminirani u odnosu na bilo koju od tri navedene kategorije lica.

Prvo, podnosioci predstavke očigledno nisu bili diskriminirani u poređenju s licima koja su zemljište nasledila posle 15. marta 1990. godine, budući da je ispravka Modrovljevog zakona bila neophodna samo tamo gde je DDR propustila da se postara da zemljište bude vraćeno u Fond zemljišta u državnom vlasništvu i da ažurira upise u zemljišne knjige u skladu s načelima koja su bila propisana Uredbama o agrarnoj reformi i o promeni vlasništva, i koja su bila na snazi do 15. marta 1990. godine. Isto tako, podnosioci predstavke nisu bili diskriminirani u poređenju s penzionisanim „novim poljoprivrednicima“ koji su, čak i ako više nisu bili aktivni članovi poljoprivrednih zadruga, zvanično ostali na spisku članova i često su živeli u građevinskim objektima podignutim na zemljištu koje su dobili po osnovu agrarne reforme te su stoga imali potpuno legitimno očekivanje da će njihova prava biti zaštićena. Konačno, podnosioci predstavki nisu bili diskriminirani u odnosu na lica koja su zemljište stekla *inter vivos* zbog toga što se tu primenjuju drugačija pravila.

121. Sud pre svega ističe da je, budući da ovaj predmet spada u delokrug člana 1 Protokola br. 1 primenjiv i član 14.

122. Sud potom ponavlja da je razlika u postupanju diskriminatorska u smislu člana 14 ako za nju „ne postoji objektivno i razumno opravdanje“, ukoliko se njome ne teži „legitimnom cilju“, ili ukoliko ne postoji razumni odnos srazmernosti između primenjenih sredstava i cilja čijem se ostvarenju težilo“. Sem toga, visoke strane ugovornice uživaju izvesno unutrašnje polje slobodne procene kada procenjuju da li i u kojoj meri razlike između inače sličnih situacija mogu opravdati razliku u postupanju (vidi, *između ostalog*, navedeni predmet *James and Others*, st. 75, kao i *Kuna v. Germany* (dec.), br. 52449/99, ECHR 2001-V).

123. Sud primećuje da je u sadašnjim okolnostima svrha drugog Zakona o izmenama i dopunama zakona o imovinskim pravima od 14.

jula 1992. godine bila da se isprave posledice Modrovljevog zakona, kako bi se obezbedila jednakost u tretmanu naslednika zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme čije je zemljište alocirano trećim licima ili vraćeno u Fond zemljišta u državnom vlasništvu DDR pre no što je Modrovljev zakon stupio na snagu 16. marta 1990. godine i naslednika koji nisu ispunjavali uslove za alociranje, ali kod kojih su vlasti DDR u relevantnom vremenu propustile da izvrše transfere i da to upišu u zemljišne knjige.

124. Prema tome, postoji jasno opravdanje razlike u postupanju prema podnosiocima predstavke i licima koja su zemljište nasledila posle ključnog datuma – 15. marta 1990. godine. Ta razlika u postupanju između podnosilaca predstavke i penzionisanih „novih poljoprivrednika“ koji su još bili živi na taj dan može se objasniti činjenicom da su oni zvanično ostali članovi poljoprivrednih zadruga. Konačno, razlika u postupanju između podnosilaca predstavke i lica koja su zemljište stekla *inter vivos* pre tog ključnog datuma takođe je opravdana zbog toga što je tada u DDR akvizicija *inter vivos* ili transfer zemljišta podrazumevala da zemljište stečeno po osnovu agrarne reforme podleže pravilima različitim u odnosu na ona koja se primenjuju kod klasičnog nasleđa.

125. Imajući na umu legitimni cilj kome se težilo u opštem interesu i unutrašnje polje slobodne procene Države u jedinstvenom kontekstu ponovnog ujedinjenja Nemačke, ne može se smatrati da je to što je zakonodavac 1992. godine izvršio ispravku posledica Modrovljevog zakona bilo nerazumno, ili da je time stavljen nesrazmerno veliki teret na podnosiocima predstavki (vidi razmišljanje Suda u vezi sa čl. 1 Protokola br. 1, st. 112–117 ovog teksta). Stoga, odredbe zakona iz 1992. godine moraju se smatrati odredbama koje se temelje na objektivnom i razumnom opravdanju.

126. Prema tome, u ovom slučaju nije bilo kršenja člana 14 Konvencije u vezi sa članom 1 Protokola br. 1.

IZ TIH RAZLOGA, SUD

1. Zaključuje s jedanaest glasova prema šest da nije bilo kršenja člana 1 Protokola br. 1;
2. Zaključuje s petnaest glasova prema dva glasa da nije bilo kršenja člana 14 Konvencije u vezi sa članom 1 Protokola br. 1;

Sačinjeno na francuskom i engleskom jeziku i saopšteno na javnoj raspravi u Sudu u Strazburu 30. juna 2005. godine.

Luzius Wildhaber
Predsednik

Erik Fribergh
Zamenik sekretara Suda

U skladu sa članom 45, stav 2 Konvencije i pravilom 74, stav 2 Poslovnika Suda, uz ovu presudu su priključena sledeća izdvojena mišljenja:

- delimično nesaglasno mišljenje g. Kabral Baretta;
- delimično nesaglasno mišljenje g. Pavlovskog;
- zajedničko nesaglasno mišljenje g. Koste i g. Borega Borega kojima su se pridružili g. Res i gđa Botučarova;
- nesaglasno mišljenje g. Resa.

L. W.
E. F.

DElimičNO NESAGLASNO MIŠLJENJE
SUDIJE KABRAL BARETA
(Prevod)

I.

Saglasan sam sa zaključkom većine da nije bio prekršen član 14 Konvencije u vezi sa članom 1 Protokola br. 1, ali na svoju veliku žalost, ne mogu da se složim s mišljenjem većine članova Velikog veća da nije prekršen član 1 Protokola br. 1.

Dopustite mi da to objasnim.

Uz presudu veća priložio sam svoje delimično saglasno, a delimično nesaglasno mišljenje koje bih ovde želeo još jednom da obrazložim:

„1. Smatram da je u ovom slučaju bio prekršen član 1 Protokola br. 1 iako mi je teško da se saglasim s celokupnim načinom razmišljanja i zaključivanja u toj presudi.

1.1. – Zemljište o kome je reč bilo je eksproprisano 1945. godine u sklopu agrarne reforme.

Zemljište dobijeno po osnovu agrarne reforme nije moglo biti rasparčavano, prodavano, izdavano u zakup ili zaposeto.

Sem toga, kada je to zemljište bilo nasleđivano, nadležni okružni savet je morao da prenese prava na obrađivanje i odgovarajuće obaveze na naslednika, od koga je traženo da zemljište obrađuje kao pripadnik poljoprivredne zadruge ili kao individualni poljoprivredni proizvođač. Ako uslovi za prenos nisu bili ispunjeni, zemljište je ponovo prelazilo u državnu svojinu.

Naslednici vlasnika zemljišta dobijenog po osnovu agrarne reforme koji nisu obrađivali zemljište nisu mogli, pre zakona od 6. marta 1990. godine, da se upišu u zemljišne knjige kao vlasnici tog zemljišta.

Zakonom od 6. marta 1990. ukinuta su sva ograničenja na raspolaganje zemljištem dobijenim po osnovu agrarne reforme, tako da su oni koji su to zemljište posedovali postali vlasnici u punom i istinskom značenju tog pojma.

Zakon nije, međutim, bio od koristi za podnosiocima predstavke, iz sasvim jednostavnog razloga što oni nisu posedovali to zemljište na dan 16. marta 1990. godine, kada je Zakon stupio na snagu.

1.2. Po donošenju Zakona od 6. marta 1990. podnosioci predstavke su uspeli da se upišu u zemljišne knjige kao vlasnici.

Upisivanje je bilo moguće zahvaljujući okolnostima koje su imale mnogo više veze sa slučajnošću i previdom, nego sa zakonskim osnovom, na šta je ukazao i Savezni sud pravde.

Dodao bih da su podnosioci predstavki imali koristi i od složenih i turbulentnih uslova koji su nastupili posle ponovnog ujedinjenja Nemačke i od izvesne fleksibilnosti u tumačenju zakona od 6. marta 1990. godine što je zakonodavac SRN propisno ispravio 1992. godine.

Kao što je tvrdio Savezni ustavni sud, novi zakon je podnosiocima predstavke doveo u položaj u kome bi bili da je valjano bio primenjen zakon koji je bio na snazi onda kada je stupio na snagu zakon od 6. marta 1990. godine.

1.3. Uprkos tome što za to nisu imali osnov niti vlasničko pravo, podnosioci predstavki su uspeli da se upišu u zemljišne knjige kao vlasnici zemljišta.

Na taj način, njih su nemačke vlasti priznale kao vlasnike tako da su oni mogli da raspolažu svojom imovinom.

Slažem se da je Zakon iz 1992. godine predstavljao mešanje u položaj podnosilaca predstavki u vezi sa zemljištem o kome je reč u tom smislu da je negativno uticao na njihovo legitimno očekivanje da će i dalje biti tretirani kao vlasnici te da je, na osnovu toga, ovde prekršen član 1 Protokola br. 1.

Ne mogu se, međutim, složiti sa sledećom tezom iz stava 86 presude – 'kakva god da su ograničenja za imovinska prava podnosilaca predstavki svojevremeno postojala, ona su potpuno jasno ukinuta Modrovljevim zakonom' – budući da, kao što sam pokušao ovde da objasnim, podnosioci predstavki nisu mogli imati koristi od Modrovljevog zakona jer nisu bili

vlasnici zemljišta niti su ga posedovali u trenutku kada je zakon stupio na snagu.

Takođe mi je teško da se saglasim sa sledećim delom stava 90 „nema nikakve sumnje u to da su oni zakonski stekli punu svojину nad zemljištem u trenutku kada je [Modrovljev] zakon stupio na snagu“ – budući da, po mom mišljenju, Modrovljev zakon nikome nije dao vlasnička prava, već se ograničio samo na ukidanje ograničenja na slobodno raspolaganje zemljištem za one koji su ga posedovali, a podnosioci predstavki zemljište nisu posedovali.

Saglasan sam s mišljenjem domaćih sudova (Savezni sud pravde i Savezni ustavni sud) da je zakonodavac 1992. godine stavio podnosiocе predstavki u položaj u kome bi bili da su postojeći zakoni svojevremeno valjano primenjeni, čime je sprečio podnosiocе predstavke da se neopravdano bogate.

1.4. Moj zaključak o kršenju člana 1 Protokola br. 1 stoga sadrži sve prethodno navedene kvalifikacije.

2. Zbog tih kvalifikacija u vezi s mojim zaključkom o kršenju člana 1 Protokola br. 1 teško mi je da se saglasim s izvesnim tvrdnjama sadržanim u stavovima 91 – ‘Sud smatra da nemački zakonodavac nije trebalo da liši podnosiocе predstavki njihove imovine za dobrobit države a da ne obezbedi odredbu koja bi nalagala da im se dodeli adekvatna naknada’ – i 93 – odsustvo bilo kakve naknade za imovinu koju je Država uzela od podnosilaca predstavke, remeti, na štetu podnosilaca predstavki, pravičnu ravnotežu koja mora biti uspostavljena između zaštite imovine i zahteva opšteg interesa’.

Zakonodavac je 1992. godine ispravio jednu *de facto* situaciju koja nema nikakav pravni osnov. U tim okolnostima pitam se da li je adekvatno govoriti o oduzimanju imovine i o potrebi da se obezbedi odgovarajuća naknada.

Prema tome, upravo zbog tog razloga ne slažem se s većinskim mišljenjem, podnosioci predstavki mogli su imati koristi od zemljišta o kome je reč od trenutka kada su se upisali u zemljišne knjige sve do trenutka kada su morali da ga prenesu na poreske vlasti.

Zakon iz 1992. godine mogao je da zahteva od podnosilaca predstavke da na poreske vlasti ne prenesu samo zemljište, već i svu dobit koju su ikada ostvarili od njega.

Da je to bio slučaj, onda bih se složio da je okončanje očekivanja podnosilaca predstavke da će i dalje biti tretirani kao vlasnici zemljišta

opravdano nalagalo da im se obezbedi pravična naknada u vidu izvesne svote novca.

Međutim, u ovom slučaju, i sem naknade sudskih i ostalih troškova, čini mi se da je sam zaključak da je Konvencija prekršena dovoljan u smislu pravične naknade predviđene članom 41 Konvencije“.

II.

Pošto sam iznova pročitao to mišljenje shvatio sam da se Sud u svojoj presudi bavi istim onim problemima i pitanjima na koja sam ja već ukazao tako da bez oklevanja mogu da se saglasim s analizom prirode prava podnosilaca predstavki po stupanju na snagu Zakona od 6. marta 1990. godine.

To nikako ne znači da prenebregavam izuzetnu situaciju koja je nastala posle ponovnog ujedinjenja Nemačke, ali uprkos svemu, mislim da su podnosioci predstavke bili vlasnici imovine i da su bili lišeni te svoje imovine.

Ostaje još da se utvrdi da li je usled potpunog odsustva naknade to mešanje bilo nesrazmerno.

Većina je zaključila da odsustvo bilo kakve naknade, u jedinstvenom kontekstu ponovnog ujedinjenja Nemačke, ne remeti „pravičnu ravnotežu koja mora biti uspostavljena između zaštite imovine i zahteva opšteg interesa“.

Jurisprudencijom Suda je, međutim, utvrđeno da „oduzimanje svojine bez ikakve naknade dovode i do kršenja člana 1 Protokola br. 1 sem u izuzetnim okolnostima“.

Veoma mi je teško da uopšteno spekuliram o tipu „izuzetnih okolnosti“ koja bi mogla opravdati potpuno odsustvo naknade.

U jednoj situaciji koju smatram veoma sličnom ovoj zato što se dogodila u izuzetnim okolnostima i u jedinstvenom kontekstu brutalne promene političkog režima, u vreme prelaska iz monarhije u republiku, u već pomenutom predmetu *Former King of Greece and Others*, Sud je smatrao da „odsustvo bilo kakve naknade za lišenje podnosioca predstavke njegove imovine remeti, na štetu podnosioca predstavke, pravičnu ravnotežu između zaštite imovine i zahteva opšteg interesa“ (vidi st. 99).

Mogu samo da prenesem taj način zaključivanja na ovaj predmet i da zaključim, kao i u toj presudi, da je i ovde stoga prekršen član 1 Protokola br. 1.

Ne bi se smelo zaboraviti da je Zakon iz 1992. godine doneo demokratski izabrani nemački parlament u periodu posle ponovnog ujedinjenja, što znači da je taj zakon donet u jedinstvenom kontekstu, ali taj kontekst ipak ne znači izuzetne okolnosti koje bi bile onako ozbiljne kao što su okolnosti koje iskrsnu kada dolazi do potpune promene političkog režima kao što je to bila situacija u predmetu *Former King of Greece and Others* koju je Sud razmatrao.

III.

Međutim, nisam zatvorio oči pred argumentima koje je iznela većina u stavu 116. Mada ne mogu da se saglasim sa zaključkom da nije bilo kršenja, ipak, iz razloga koje sam već izrazio u mišljenju koje sam priložio presudi Veća i koje sam u prethodnom delu ovog teksta još jednom ponovio, smatram da je samo utvrđivanje da je do povrede došlo dovoljno za ispunjenje zahteva iz člana 41 Konvencije.

IZDVOJENO, DELIMIČNO NESAGLASNO MIŠLJENJE SUDIJE PAVLOVSKOG

Na moje veliko žaljenje ne mogu da se saglasim s mišljenjem većine o tome da u ovom slučaju nije bilo kršenja prava podnosilaca predstavki zaštićenih članom 1 Protokola br. 1.

Po mom mišljenju, iz materijala koji imamo pred sobom potpuno je očigledno da je ta odredba prekršena.

Teško mi je da prihvatim argumentaciju na koju su se pozvali i nemačka država i većina mojih kolega u svome nastojanju da pokažu kako u ovom slučaju nije bilo kršenja imovinskih prava.

Kriterijum „opšteg interesa“

I tužena Država i većina sudija priznaju činjenicu da je imovina pripadala podnosiocima predstavki pre no što je bila eksproprisana (vidi st. 79–80).

Država je u svome podnesku navela da je iz jurisprudencije nemačkih sudova potpuno jasno da su podnosioci predstavke stekli imovinu. Veće je zaključilo da je došlo do lišenja imovine u smislu druge rečenice člana 1 Protokola br. 1 Država ne spori mišljenje Veća u tom smislu (vidi st. 20–21 podneska koji je uputila Država).

Ponovno ujedinjenje Nemačke dogodilo se 3. oktobra 1990. godine (vidi st. 19), tako da sve pravne radnje koje su izvršile nacionalne vlasti SRN na teritoriji bivše DDR posle tog datuma mogu biti pripisane samo njima.

Prvo dvoje podnosilaca predstavke nasledili su zemljište u pokrajini Saksonija-Anhalt 1976. godine u vreme postojanja Demokratske Republike Nemačke (DDR) i bili su upisani u zemljišne knjige kao vlasnici zemljišta od 14. jula 1992 (vidi st. 25); upis su izvršile vlasti Savezne Republike Nemačke (SRN), dakle, on je izvršen posle ponovnog ujedinjenja Nemačke. Tek 1994. godine u zemljišne knjige je upisano da poreski organi imaju preče pravo na to zemljište. Iz toga sledi da su podnosioci predstavke bili pravno priznati vlasnici tog zemljišta oko 18 godina.

Tokom *dve od tih osamnaest godina* čak je i tužena država priznavala podnosiocima predstavki za zakonske vlasnike zemljišta.

Treći i četvrti podnosilac predstavke nasledile su zemljište u pokrajini Meklenburg-Zapadna Pomeranija 1978. godine i upisane su u zemljišne knjige kao vlasnici zemljišta od 1996. godine (vidi st. 34), dakle, upisane su pet godina pošto je došlo do ponovnog ujedinjenja Nemačke. Bile su u pravnom smislu priznate kao vlasnici zemljišta oko 20 godina, odnosno do presude Regionalog suda u Nojebrandenburgu od 29. oktobra 1998. godine kojom je podnosiocima predstavki naloženo da prenesu svoju imovinu na pokrajinu Meklenburg-Zapadna Pomeranija. Oko *četiri od tih dvadeset godina*, baš kao i prvo dvoje podnosilaca predstavki, i njih su vlasti SRN priznavale kao zakonske vlasnike i u znak potvrde tog priznanja upisale su ih kao vlasnike u zemljišne knjige.

Peti podnosilac predstavke nasledila je zemljište u pokrajini Brandenburg 1986. godine i od 30. novembra 1991. godine (vidi st. 43 i 46) vlasti SRN su je upisale u zemljišne knjige kao vlasnika. Sama ova činjenica da su vlasti tužene države upisale podnosiocima predstavki u zemljišne knjige kao vlasnike znači da su te vlasti priznale pravni karakter vlasništva podnosilaca predstavki nad zemljištem. Peti podnosilac predstavke je zemljište posedovala do 16. jula 1997. godine, kada joj je Zemaljski sud u Frankfurtu na Odri naložio da prenese zemljište na pokrajinu Brandenburg. Prema tome, meni je savršeno jasno da je podnosilac predstavke bio oko 11 godina pravno priznati vlasnik zemljišta, a da su oko *šest od tih jedanaest godina* to vlasništvo priznavale čak i vlasti SRN.

U potpunosti se slažem sa zaključkom veća da su, posle ponovnog ujedinjenja Nemačke, svi podnosioci predstavki bili upisani u zemljišne

knjige i da su, u početku, mogli da raspolažu svojom imovinom po sopstvenom nahođenju (vidi presudu veća od 22. januara 2004, st. 68).

Podnosioci predstavki su bili pravno priznati vlasnici zemljišta u periodu od jedanaest do dvadeset godina. Ako se uzme u obzir samo onaj period koji je protekao posle ponovnog ujedinjenja Nemačke, oni su bili pravno priznati kao vlasnici zemljišta između dve i šest godina; priznavale su to čak i vlasti ponovno ujedinjene Nemačke. Posle toga lišeni su imovine.

Kao i ovi podnosioci predstavke, u praktičnom smislu se u istoj situaciji nalazi još oko 50.000 drugih lica (vidi presudu Veća od 22. januara 2000, st. 85). Zaista nisam u stanju da spoznam nikakav „opšti interes“ za lišavanjem tako velikog broja nemačkih građana njihovih imovinskih prava.

Iznoseći svoje opravdanje za to što su podnosioci predstavke bili lišeni imovine, Država je, u fazi razmatranja pred većem, navela sledeći argument:

„... nemački zakonodavci su morali da isprave nepravde nanete Modrovljevim zakonom pošto taj zakon nije uzeo u obzir činjenicu da veoma često vlasti DDR nisu valjano primenjivale sopstvena pravila. Usled toga mnogi poljoprivrednici koji su stvarno obrađivali zemljište nisu bili upisani kao vlasnici u zemljišne knjige, dok su, nasuprot tome, mnogi naslednici koji sami nisu obrađivali zemljišta bili upisani kao vlasnici ...“ (vidi presudu veća od 22. januara 2004, st. 78).

Usmeno se obraćajući Velikom veću Država je dodala i sledeći argument:

„ ... Propust zakonodavaca da intervenišu posle ponovnog ujedinjenja Nemačke stvorio je, kako su oni tvrdili, drastično nepravičnu situaciju u odnosu na naslednike koji su svoje zemljište svojevremeno vratili...“ (vidi st. 90).

Teško mi je da prihvatim takav način razmišljanja. To bi bilo validno da vlasti SRN nisu priznavale vlasništvo podnosilaca predstavki, ali su one to vlasništvo priznavale. U periodu između dve i šest godina podnosioci predstavki su uživali ista vlasnička prava kao i svi drugi građani Nemačke, bez ikakvih ograničenja.

Država nije dokazala da su njene namere bile iskrene.

Tako, na primer, Država nije dokazala da joj je stvarno bilo potrebno zemljište u poljoprivredne svrhe, niti da je eksproprisano zemljište bilo raspodeljeno drugim licima koja se stvarno bave poljoprivrednim radovi-

ma, niti su vlasti SRN, usled modifikacije zakona, stvarno dale vlasnička prava onima koji su bili „...poljoprivrednici koji stvarno obrađuju zemljište [ali] nisu registrovani kao vlasnici u zemljišnim knjigama...“ ili da je zemljište o kome je reč vraćeno izvornim vlasnicima od kojih je oduzeto pod komunističkim režimom. Isto tako, nisam spreman da prihvatim da je „...situacija u odnosu na naslednike koji su morali da vrate svoje zemljište...“ mogla da posluži kao pravni osnov za eksproprisiranje istih onih vlasničkih prava koja je tužena država pravno priznala.

Ukratko rečeno, po mojoj oceni argumenti koje je iznela Država pomalo su veštački i smišljeni su u želji da se stvori privid neke vrste opravdanja za masovno lišavanje mnogih nemačkih građana njihovih imovinskih prava, što – po mom mišljenju – po definiciji ne može biti „u opštem interesu“.

Nema tog opšteg interesa kojim se može opravdati lišenje imovinskih prava onih koji su ta prava neometano uživali tokom niza godina – prava koje je prethodno u zakonskom smislu priznavao i sam ekspropriator.

Razlozi u vezi sa „srazmernošću mešanja“

U celosti se slažem sa zaključcima veća o tome da mešanje u neometano uživanje imovine mora uspostaviti pravičnu ravnotežu između zahteva opšteg interesa zajednice i zahteva zaštite osnovnih prava pojedinca.

Uslovi naknade prema relevantnom zakonodavstvu od materijalnog su značaja za procenu o tome da li se osporenim merom poštuje zahtev uspostavljanja pravične ravnoteže i da li se tom merom stavlja nesrazmerni teret na podnosioc predstavljanja. Radi poštovanja načela srazmernosti, nemačko zakonodavstvo nije moglo da liši podnosioc predstavljanja njihove imovine za dobrobit Države a da pritom ne obezbedi da im ta imovina bude na odgovarajući način naknađena. U ovom slučaju podnosioci predstavljanja uopšte nisu dobili nikakvu naknadu (vidi presudu veća od 22. januara 2004, st. 82–93).

U isto vreme, uz najdublje poštovanje prema mojim kolegama sudijama, teško mi je da se saglasim sa zaključkom većine kako „...u svetlosti jedinstvenog konteksta ponovnog ujedinjenja Nemačke, odsustvo naknade ne remeti 'pravičnu ravnotežu' koja mora biti uspostavljena između zaštite imovine i zahteva opšteg interesa“ (vidi st. 117).

Po mom mišljenju reč „ravnoteža“ podrazumeva uzimanje u obzir partikularnih interesa obeju zainteresovanih strana – u našem slučaju tu

su na jednoj strani interesi nemačke države, dok su na drugoj strani interesi pravnih vlasnika zemljišta.

E pa, interesi nemačke države savršeno su poštovani prenosom zemljišta o kome je reč u državnu svojinu. Ja međutim postavljam pitanje na koji su način poštovani interesi vlasnika zemljišta? Odgovor je kristalno jasan: ni na koji način. Ako jedna stranka dobije sve, a druga stranka ne dobije ništa, o kakvoj onda uopšte ravnoteži govorimo? U čemu se ogleda „pravičnost“ te „ravnoteže“ u predmetu koji je pred nama? Odgovor na to pitanje po mom mišljenju je opet savršeno jasan: u ovom predmetu nisu poštovani nikakvi elementi „pravičnosti“ ili „ravnoteže“. Pre bih čak rekao da je na one koji su lišeni svoje imovine primenjen pristup „nep-ravične neravnoteže“.

Nisam u stanju da prihvatim ni argument da je Modrovljev zakon „...doneo parlament koji nije bio demokratski izabran...“ (vidi st. 98 i 116).

Svi će se složiti da nijedan saziv parlamenta Demokratske Republike Nemačke od 1945. do 1990. godine nije bio demokratski izabran. Znači li to da sada treba dovesti u pitanje ili revidirati sve zakone koje je taj parlament doneo tokom 46 godina, uključujući tu i one zakone kojima su uređivana druga imovinska pitanja? Po mom mišljenju, to bi nas odvelo predaleko i stvorilo bi totalni haos.

Tretiranje ponovnog ujedinjenja Nemačke kao jedne vrste izuzetnih okolnosti koja je, po mišljenju većine, oslobodila nemačke vlasti obaveze da na neki način naknade štetu nanetu eksproprijacijom nije opravdano. Ja bih inače spremno prihvatio ovaj argument da je šteta bila prouzrokovana kao rezultat delovanja *force majeure*, to jest, događaja koji ni na koji način nisu zavisili od volje države i koje Država nije mogla ni da predvidi ni da spreči; to, međutim, ovde nije slučaj. Veoma je teško naći opravdanje za situaciju u kojoj nacionalne vlasti hotimično izmene zakonodavstvo u korist svoje države, a na štetu sopstvenih građana, a onda tu svoju namernu zakonodavnu delatnost proglase nekom vrstom „izuzetnih okolnosti“.

Na početku 90-ih godina mnoge postkomunističke zemlje prošle su kroz raznorazne promene svojih političkih i ekonomskih sistema, ali nijedna (barem koliko ja znam) od njih nije iskoristila sve te prilično bolne preobražaje kao opravdanje za eksproprijaciju imovine sopstvenih građana. Naprotiv, one su denacionalizovale i privatizovale bivšu državnu svojinu. Mnogi ljudi koji po tadašnjim komunističkim totalitarnim režimima nisu mogli ni da sanjaju o privatnoj svojini sada su postali stvarni vlasnici. U svetlosti svih tih iskustava pokušaji da se eksproprijacija imovine hiljada

nemačkih građana objasni potrebom da se „...komunistička svojina i njena pravna situacija preobrazu u sistem tržišne privrede...“ zaista deluju krajnje čudno (vidi podnesak Države, st. 32).

U predmetu koji imamo pred sobom ljudi su izgubili svoju imovinu ne zbog ponovnog ujedinjenja Nemačke, već zbog toga što su nacionalne vlasti na njihovu štetu modifikovale zakonske propise. Po mom mišljenju, takve „izuzetne okolnosti“ ne mogu i ne smeju osloboditi nemačke vlasti obaveze uspostavljanja valjane ravnoteže između dvaju konkurentnih interesa: interesa države da dođe do zemljišta i legitimnih interesa *bona fide* vlasnika zemljišta da dobiju naknadu.

Po mom mišljenju, Država u ovom slučaju nije poštovala načelo „pravične ravnoteže“. To je još jasnije ako uzmemo u obzir argument koji su u raspravi izneli podnosioci predstavke kada su rekli da im čak nije dozvoljeno da kupe sopstveno zemljište.

Lišenje imovine u predmetu koji imamo pred sobom potpuno je jasno bilo konfiskatorne prirode, ali je konfiskacija jedan vid kazne koja, po definiciji, nalaže prethodno postojanje krivice. Podrazumeva se da tužena Država nije dokazala, pa nije čak ni iznela navod o sumnji da postoji nekakva krivica podnosilaca predstavke.

Usled svega toga, po mom mišljenju, mešanje u imovinska prava podnosilaca predstavke u ovom predmetu nije bilo srazmerno.

Iz svih navedenih razloga zaključujem da je u ovom slučaju bio prekršen član 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju.

ZAJEDNIČKO IZDVOJENO MIŠLJENJE SUDIJA
KOSTE I BOREGA BOREGA KOJEM SU SE
PRIDRUŽILI SUDIJA RES I SUDIJA BOTUČAROVA³⁰
(Prevod)

1. U ovom predmetu je veće Trećeg odeljenja jednoglasno presudilo da je bio prekršen član 1 Protokola br. 1. Nažalost, na naše veliko žaljenje, ne možemo da se saglasimo s mišljenjem većine članova Velikog veća. Pošto je predmet ustupljen Velikom veću u skladu sa članom 43 Konvencije, većina članova Velikog veća zaključila je da obaveza podnosilaca predstavke da prepišu na poreske vlasti bez ikakve naknade zemljište koje su dvoje među njima nasledili 1976. godine, dva druga podnosioca

30 Sudija Res i sudija Botučarova ne slažu se sa zaključkom koji je u ovom mišljenju iznet u pogledu člana 14 Konvencije u vezi sa članom 1 Protokola br. 1, budući da su o tom pitanju glasali kao i većina sudija Velikog veća.

predstavke 1978, a poslednja 1986. godine, nije predstavljala kršenje člana 1 Protokola br. 1. Mi smatramo da problem predstavlja upravo ovo potpuno odsustvo bilo kakve naknade.

2. Razume se, saglasni smo sa stavom 112 presude, gde se govori da je reč o stanovištu koje se zastupa „u svetlosti *jedinstvenog konteksta* ponovnog ujedinjenja Nemačke“ (što je već bilo naglašeno i u presudi veća). Smatramo, međutim, da ovaj izraz ne treba zloupotrebiti, budući da je nemirna istorija Evrope, od kraja Drugog svetskog rata do konflikata na Balkanu – ako uzmemo u obzir krah komunističkih režima u istočnoevropskim zemljama – zabeležila mnogo „jedinstvenih konteksta“. Ipak, nije to ono zbog čega osporavamo ovu presudu.

3. U stavu 116 presude Modrovljevi zakon se stigmatizuje kao „zakon koji je doneo parlament koji nije bio demokratski izabran“.

Tačno je da parlament koji je taj zakon usvojio 6. marta 1990. godine nije bio formiran na osnovu rezultata demokratskih izbora. Međutim, treba ukazati na to da je ovaj zakon bio donet „u okviru pregovora“ između dveju nemačkih država (i četiri bivše okupacione sile) i da je njegov cilj bio da se „obezbedi prelazak iz socijalističke privrede u tržišnu privredu“. Tako je navedeno u stavovima 19 i 20 ove presude.

Mogli bismo dodati da su u izradi zakona bila uključena zakonodavna odeljenja saveznih ministarstava. Modrovljevi zakon je zaista bio rezultat političkih pregovora. „Nedemokratski“ parlament DDR prema tome nije jedini tvorac Modrovljevog zakona. Štaviše, taj zakon je postao integralni deo prava ujedinjene Nemačke na sam dan njenog ponovnog ujedinjenja, to jest 3. oktobra 1990. godine (vidi presudu, st. 19 i 22).

4. Zakon od 14. jula 1992. godine je, prema tome, modifikovao jedan zakon koji je bio integralni deo zakonodavstva Savezne Republike Nemačke skoro dve godine. Tačno je, kao što je navedeno u stavu 116, da je s obzirom na ogromne razmere zadatka, taj period vremena predstavljao „razumni rok za ispravku posledica“ Modrovljevog zakona, mada dve godine ipak nisu kratko vreme.

5. Mi se, međutim, ne slažemo s navodima iznetim docnije u tom stavu u tački iii, o tome da su vlasnici zemljišta imali koristi od „dara s neba“ kao i da činjenica da je „to učinjeno bez plaćanja bilo kakve naknade nije bila nesrazmerna“. Reč „dar s neba“ je, očigledno, prvi put upotrebljena u presudi u predmetu *James and Others v. the United Kingdom* (presuda od 21. februara 1986, Serija A br. 98), ali je u isto vreme u presudi u predmetu *James* postavljeno načelo naknade – „manje nego što bi iznosila puna tržišna vrednost“ – licima koja su lišena imovine (*ibid.*, st. 54). Potpuno odsustvo naknade opravdano je samo u izuzetnim

okolnostima (vidi presudu u predmetu *Former King of Greece and Others v. Greece (GC)*, br. 25701/94, st. 49, ECHR 2000-XII). Od značaja je to što je bivši kralj, koji je presto izgubio na referendumu posle pada vojne diktature, presudom našeg suda dobio značajnu naknadu, dok ovi skromni podnosioci predstavke nisu dobili ništa. Zar je moguće da postoje dve kategorije izuzetnih okolnosti? Pojam izuzetnih okolnosti je sam po sebi opasan, i zato bi mu, po našem mišljenju, trebalo pristupati krajnje obazrivo.

6. Ovde bi valjalo da dodamo da je Zakon iz 1992. godine bio *retroaktivan* po svojim posledicama i da se nije mogao predvideti. Podnosioci predstavki su postali pravni vlasnici. Oni su legalno upisani u zemljišne knjige u tom svojstvu, peti podnosilac predstavke od 1991. godine, a preostalih četvoro na dan ili *posle* stupanja na snagu Zakona iz 1992. Pošto su nasledili imovinu koja je izvorno bila namenjena poljoprivrednom obrađivanju dok oni sami nisu bili ili više nisu bili poljoprivrednici ili članovi zemljoradničkih zadruga može opravdati to što su lišeni svojine (mada su oni delovali *bona fide* i imali su poverenje u zakon). Međutim, zašto bez ikakve naknade?

Jurisprudencija zaista, u nekim slučajevima, priznaje da država ima zakonsko preče pravo (vidi, na primer, kada je reč o pravu preče kupovine umetničkog dela u predmetu *Beyeler v. Italy (GC)*, br. 33202/96, ECHR 2000-I, ili kada je reč o imovini, predmet *Hentrich v. France*, presuda od 22. septembra 1994, Serija A br. 296-A). Međutim, koliko mi znamo, Sud nikada nije priznao retroaktivno preče pravo. G. Beyeler i gđa Hentrich su, sem toga, kako je Sud utvrdio, bili žrtve kršenja člana 1 Protokola br. 1 i dobili su značajne svote novca (čak veoma značajne u slučaju g. Bejelera) na osnovu člana 41 zar je moguće da postoje dva tipa prečeg prava?

7. Ukratko rečeno, mi smatramo da su podnosioci predstavki bili lišeni svoje imovine bez ikakve naknade. Oni su žrtve kršenja pravila Države u kojoj postoji vladavina prava mada je ponovno ujedinjenje Nemačke, u svom jedinstvenom kontekstu, imalo za cilj upravo vaspostavljanje vladavine prava. Time se objašnjava način na koji smo glasali u vezi sa članom 1 Protokola br. 1.

8. Takođe smo glasali za zaključak o tome da je bio prekršen član 14 Konvencije, u vezi sa članom 1 Protokola br. 1. Potpuno odsustvo naknade ne može se opravdati, po našem mišljenju, realnom razlikom između položaja podnosilaca predstavke i položaja triju kategorija lica o kojima se govori u stavu 119 presude. Mi međutim ne smatramo da je veće pogrešilo kada je u stavu 97 svoje presude zastupalo stanovište da,

imajući na umu njegov zaključak o kršenju prava podnosioca predstavki na neometano uživanje svoje imovine, nije smatralo da je neophodno da razmotri i navode o kršenju člana 14. Međutim, mi se više zalažemo za stanovište koje smo izrazili svojim glasanjem. Po našem mišljenju, time se ono u šta verujemo još eksplicitnije izražava.

IZDVOJENO NESAGLASNO MIŠLJENJE SUDIJE RESA (Prevod)

1. Slažem se s izdvojenim nesaglasnim mišljenjem sudije Koste i sudije Borega Borega, kojima se pridružila sudija Botučarova, sem kada je reč o kršenju člana 14.

Ja i dalje smatram da je način na koji je zaključivalo veće, koje je 22. januara 2004. u ovom predmetu donelo jednoglasnu presudu o tome da je bio prekršen član 1 Protokola br. 1 time što je Država primorala podnosioca predstavki da svoju imovinu prenesu na državu bez ikakve naknade, ubedljiviji od načina zaključivanja u presudi Velikog veća.

2. Podnosioci predstavki nisu nezakonitim putem stekli vlasnička prava, već je to učinjeno potpuno zakonito, u skladu sa Zakonom od 6. marta 1990. godine. Bilo bi moguće govoriti o nezakonitom sticanju ili – kako je to učinilo Veliko veće – o „daru s neba“ da su pređašnji zakoni i propisi DDR uzeti kao odlučujući kriterijum. To, međutim, nije bila namera zakonodavca prilikom donošenja Zakona od 6. marta. Zakonodavac je morao da stvori istinsko vlasništvo u značenju koje taj pojam ima u tržišnoj privredi kako bi pripremio DDR za potpisivanje ugovora o ekonomskom, valutnom i socijalnom savezu sa SRN, što je konačno učinjeno 18. maja 1990. godine. Zaista je preterano nategnuto smatrati da postoji pravna praznina u tom zakonu u vezi s pitanjem vlasništva naslednika tog zemljišta i u tome videti čitav niz neizvesnosti u vezi s njihovim pravnim položajem. Iako je Zakon od 6. marta 1990. godine veoma kratak, čak sasvim sažet, sva ta pitanja su razmotrena na sednici parlamentarnog odbora i stoga su bila poznata zakonodavcu. Nema dokaza da je postojala pravna praznina u strukturi tog zakona. Inače bi se moglo dogoditi da se u svim kratkim zakonima pronađu najrazličitije pravne praznine ako se pokaže da su rezultati delovanja zakona nezadovoljavajući. Sasvim je prirodno da zakonodavac može da ispravi te rezultate u takvom slučaju, ali kada to čini on mora poštovati individualna prava koja je stvorio. Sem toga, od Zakona od 6. marta 1990. do Zakona iz 1992. godine podnosioci predstavki su mogli dve godine *bona fide* da ostvaruju svoja imovinska prava. Imajući na umu da je period u kome su italijanske

vlasti ostavile g. Bejlera u neizvesnosti u pogledu toga da li jeste ili nije postao zakoniti vlasnik (*Beyeler v. Italy (GC)*, br. 33202/96, st. 199, ECHR 2000-I) trajao samo nešto više od četiri godine, mislim da i u ovom slučaju podnosioci predstavki, čije vlasničko pravo nije bilo dovedeno u pitanje, takođe imaju pravo na naknadu za legitimna očekivanja koje je stvorila sama Država.

3. Najveće rezerve imam u pogledu pozivanja na „jedinствени“ kontekst ujedinjenja Nemačke i na „izuzetne okolnosti“ u ovom predmetu. Kao što su potpuno opravdano istakle moje kolege sudija Kosta i sudija Borego Borego, ovaj izraz se ne sme zloupotrebjavati. Ujedinjenje Nemačke nije ništa „jedinственије“ od raspada SSSR ili raspada Jugoslavije ili od promene političkog režima koja se dogodila u mnogim zemljama posle pada Berlinskog zida.

Ako je jedna država kao što je SRN obavezna prema Konvenciji, onda se takvi događaji ne mogu, generalno gledano, opravdavati maglovitim tumačenjem o manje striktnoj primeni Konvencije. Presuda u predmetu *Ilascu and Others v. Moldova and Russia (GC)*, br. 48787/99, ECHR 2004-..., gde je kontekst predmeta takođe opisan kao „jedinствен“ posle raspada SSSR, predstavlja dobar primer ovog odlučnog pristupa Suda. I u tom slučaju Sud se pozivao na pojam „izuzetnih okolnosti“, ali je došao do različitih rezultata. Čini mi se da je Sud bio nešto manje odlučan u svojoj odluci u predmetu *von Maltzan and Others v. Germany ((dec.) (GC)*, br. 71916/01, 71917/01 i 10260/02, st. 77 i 111–112, ECHR 2005) gde nije priznao legitimna očekivanja podnosioca predstavke u pogledu naknade (u smislu imovinskog prava) uprkos tome što je Savezni ustavni sud u načelu priznao to imovinsko pravo, kao i u ovom predmetu koji je pred nama.

4. Uvođenje pojma „izuzetnih okolnosti“ kao *ratio decidendi* kojim se opravdava izuzetak od člana 1 Protokola br. 1 veoma je opasan korak u razvoju tumačenja Konvencije. Sud je tome veoma retko pribegavao, recimo u predmetu *Former King of Greece and Others v. Greece (GC)*, br. 25701/94, st. 49, ECHR 2000-XII, ali je i tu ipak dodelio pravičnu naknadu. Ako Sud prihvata da se izuzetnim okolnostima može opravdati mešanje države u prava pojedinca, onda je to jedan etatizovani koncept u kome je sve orijentisano na državu i koji je veoma daleko od koncepta zaštite ljudskih prava. U predmetu *James and Others* koji je pomenut kao predmet s kojim bi se mogla povući paralela (*James and Others v. the United Kingdom*, 21. februar 1986, Serija A br. 98), prava privatnih lica, pojedinaca, odmeravana su u njihovom međusobnom odnosu. U navedenom predmetu moglo bi se reći da nije postojala pravična ravnoteža

između lica o kojima je reč zbog toga što su stanari već veoma mnogo uložili u građevine, tako da pravo formalnog vlasnika može opravdano biti „nadjačano“. Međutim, ni u tom slučaju Sud nije isključio pravičnu naknadu čak i ako je ona bila manje od tržišne vrednosti. U tom konkretnom slučaju radilo se o situaciji u kojoj se država mogla smatrati pravičnim arbitrom između konkurentnih privatnih interesa. U ovom slučaju koji je sada pred nama, sama država je proizvela mešanje obrazloživši to tvrdnjom da je Modrovljev zakon stvorio nejednakosti u društvu.

Situacija je, dakle, daleko od toga da bude uporediva s predmetom *James and Others* i ne razumem kako je Sud mogao da previdi tu suštinsku razliku.

Pojam „izuzetnih okolnosti“ je pojam koji ne podleže generalizacijama. Sem toga, ako se pokuša da se generalizuje pojam „izuzetnih okolnosti“ kao *ratio decidendi*, Sud će izgubiti svoj status organa pravde. Više neće biti moguće utvrditi kada će i u kojim okolnostima Sud prihvatiti da su postojale „izuzetne okolnosti“. Da li je borba protiv terorizma izuzetna situacija? Da li takva izuzetna situacija opravdava mešanje u ljudska prava pa se onda ta povreda ljudskih prava poništava? Koliko ja vidim na osnovu pređašnjih presuda, Sud nikada nije opravdao takvo mešanje u ljudska prava *za dobrobit države* uz obrazloženje koje bi se svelo na „izuzetne okolnosti“. Naprotiv, Sud je, kao što je, recimo, učinjeno u predmetu *D. v. United Kingdom* (presuda od 2. maja 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-III) Sud je opravdao produžetak zaštite pojedinca „u izuzetnim okolnostima“ što je prilično u skladu sa zaštitom ljudskih prava, čak i ako se to opravdanje ne može ili se teško može generalizovati.

5. Pojava da neki zakon izaziva nejednakost nije izuzetna situacija. Ima mnogo takvih zakona i od zakonodavca se može zahtevati da ispravi nejednakosti. Međutim, prilikom vršenja tih ispravki moraju se poštovati ljudska prava. Takva ispravka nije „izuzetna situacija“. Ona je po sebi potpuno normalna situacija u kojoj zakonodavac – bilo pod političkim pritiskom, bilo zbog razloga ustavne prirode – ispravlja zakonodavnu grešku koja je prouzrokovala neprihvatljive posledice po društvo. Međutim, sve se to čini na političkom nivou i ti razlozi ne bi smeli da se uvode u igru prilikom tumačenja Konvencije tako što će se neko pozivati na „izuzetnu situaciju“.

6. Šta je izuzetno u periodu tranzicije? Tada možda postoje veće mogućnosti da zakonodavac napravi grešku, koju će budući zakonodavac biti sklon da ispravi, ali da li to daje *carte blanche* za kršenje ljudskih

prava ili za to da se kršenje ljudskih prava tumači kao nekršenje? Sud se takođe pozvao na prirodu prava, odnosno, preciznije rečeno, na nejasnu prirodu i karakter tog prava i uveo je podelu na slaba i normalna ili jaka prava. Ta distinkcija čini da stvari budu još manje jasne. Jedna od velikih grešaka Suda je to što se pozvao na zakon DDR, zemlje koja nije bila potpisnica Konvencije, pa nije bila obavezna prema Konvenciji. Polazište koje je Sud trebalo ovde da primeni jeste Ugovor o ujedinjenju, kada je Konvencija stupila na snagu i na teritoriji bivše DDR.

Ugovorom o ujedinjenju Modrovljev zakon je uključen kao sastavni deo u savezno zakonodavstvo i, što je Država potvrdila, njime su uspostavljena puna vlasnička prava podnosilaca predstavki. Zato nije bilo samo uzaludno pozivati se na pravnu situaciju u DDR, već je bilo i neopravdano ići dalje unazad, a ne krenuti od trenutka stupanja na snagu Konvencije na teritoriji DDR.

7. Sud je takođe smatrao da je činjenica da je Modrovljev zakon doneo režim koji nije imao demokratsku legitimnost i da stoga niko nije mogao imati poverenja u pravnu stabilnost jednog takvog zakona predstavlja izuzetnu okolnost. Odlučujući momenat, međutim, bio je Ugovor o ujedinjenju i inkorporiranje Modrovljevog zakona u unutrašnje pravo SRN što je učinio potpuno demokratski izabrani nemački parlament, te je stoga ovaj argument potpuno bezvredan. Činjenica da je nemački parlament reagovao brzo, za manje od dve godine, kako bi ispravio te takozvane neprihvatljive posledice Modrovljevog zakona, ne opravdava pozivanje na „izuzetne okolnosti“.

Baš naprotiv, parlament koji ažurno ispravlja greške koje su postale očigledne nije u „izuzetnoj situaciji“ i to ne opravdava zaključivanje o tome da mešanja možda ipak nisu bila kršenja ljudskih prava. Ukratko rečeno, celokupna navedena argumentacija je nejasna; tu se sve vrti u krug. Ta situacija nema ničeg zajedničkog s predmetom *Rekvenyi v. Hungary (GC)*, br. 25390/94, ECHR 1996-III, gde je ograničenje biračkog prava bilo opravdano argumentom da bi inače ceo izborni proces mogao biti ugrožen. U ovom slučaju Država nije predočila ideju da je morala da štiti individualna imovinska prava, već je, nasuprot tome, Država smislila rešenja iz koga je mogla da izvuče najveću korist od lišenja imovine.

8. Veće nije presudilo o pitanju iznosa pravičnog zadovoljenja, ali je potvrdilo načelo da nesrazmerno mešanje u pravo na imovinu u načelu povlači pravo žrtve na zadovoljenje. Svi razlozi u vezi s prirodom prava podnosilaca predstavke i njihovim legitimnim očekivanjima mogli bi imati

određenu ulogu u primeni člana 41, kako je to veće istkalo, ali ne i u tumačenju i primeni člana 1 Protokola br. 1.

Ako Sud sada namerava da kaže da je neka vrsta eksproprijacije srazmerna zbog toga što država ima interesa da ispravi greške, to nije mnogo daleko od argumenta odbrane koja je bila odbačena u predmetu *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany (GC)*, br. 34044/96, 35532/97 i 44801/98, ECHR 2001-II, gde su se podnosioci predstavke pozivali na *raison d'état* (država o kojoj se radilo bila je DDR) kako bi opravdali mešanje. Ako će Sud prihvatiti da mogu postojati razlozi zbog kojih država sme da se ogluši o ljudska prava (svejedno da li ćemo te razloge nazvati izuzetnima ili ćemo im dati neko drugo ime), onda se postavlja pitanje ko će štititi pojedinca od mešanja u ta prava?