



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
QEVERIA - VLADA - GOVERNMENT
MINISTRIA E DREJTËSISË
MINISTARSTVO PRAVDE - MINISTRY OF JUSTICE

STRATEGJIA KOMBËTARE PËR TË DREJTAT PRONËSORE NË KOSOVË



Dhjetor 2016



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
QEVERIA - VLADA - GOVERNMENT
MINISTRIA E DREJTËSISË
MINISTARSTVO PRAVDE - MINISTRY OF JUSTICE

STRATEGJIA KOMBËTARE PËR TË DREJTAT PRONËSORE NË KOSOVË

Dhjetor 2016

TABELA E PËRMBAJTJES

Akronimet dhe Shkurtesat.....	4
1.0 Përmbledhje Ekzekutive.....	7
2.0 Hyrje	17
3.0 Objektivat	19
4.0 Metodologjia.....	21
5.0 Historiku	23
5.1 Sigurimi i të Drejtave Pronësore përmes Fuzizimit të Kornizës Ligjore.....	23
5.1.1. Prona shoqërore.....	23
5.1.2. Toka urbane për ndërtim.....	24
5.1.3. Statusi i qiradhëniesve 99 vjeçare.....	25
5.1.4. Prona shtetërore dhe publike.....	25
5.1.5. Të drejtat pronësore të komunave.....	26
5.1.6. Të drejtat e shtetasve të huaj të kenë pronë.....	26
5.2 Sigurimi i të Drejtave Pronësore Duke Adresuar Informalitetin në Sektorin e Pronës së Paluajtshme.....	27
5.2.1. Trashëgimia e vonuar: të dhënat kadastrale nuk janë korrigjuar pas vdekjes së bartësit të të Drejtave për shkak se familjet nuk i kanë iniciuar procedurat e trashëgimisë.....	27
5.2.2. Kontratat gojore ose joformale: informaliteti mbizotëron në rastet kur shitblerjet janë realizuar në mungesë të kontratës ose kur kontratat nuk janë regjistruar në kadastrë.....	28
5.2.3. Largimi i dokumentacionit kadastral në Serbi ka shkaktuar konfuzion shtesë lidhur me atë se cila kopje e dokumentacionit përbën dëshmi për të drejtat pronësore në Kosovë.....	29
5.3 Garantimi dhe Zbatimi i të Drejtave Pronësore të Personave të Zhvendosur dhe Komuniteteve jo Shumicë.....	31
5.3.1. Zgjidhja përfundimtare e kërkesave të paraqitura në AKP.....	32
5.3.2. Çështjet tjera që ndërlidhen me zhvendosje, qasje në drejtësi dhe banim.....	35
5.4 Garantimi dhe Zbatimi i të Drejtave Pronësore të Grave.....	38
5.5 Përdorimi i të Drejtave Pronësore të Sigurta për Nxitjen e Rritjes Ekonomike.....	39
5.5.1. Trajtimi i ndërtimeve pa leje	39
5.5.2. Konsolidimi i tokës përmes planeve hapësinore.....	40
5.5.3. Privatizimi i plotë i tokës në pronësi shoqërore për rritjen e sipërfaqes së tokës bujqësore në dispozicion për investime dhe prodhimi bujqësor.....	41
5.5.4. Krijimi i stimujve për inkurajimin e shfrytëzimit produktiv të tokës së punëshme dhe gjenerimin e të hyrave vetanake të komunave.....	42
6.0 Kursi i Rekomanduar i Veprimit.....	45
6.1 Rekomandimet: Sigurimi i të Drejtave Pronësore përmes Fuqizimit të Kornizës Ligjore....	45
6.1.1. Bartja e të drejtave në pronë shoqërore.....	45
6.1.2. Legjislacioni për pronën publike dhe shtetërore.....	45
6.1.3. Të drejtat e shtetasve të huaj të kenë pronë në Kosovë.....	46
6.1.4. Rishikimi i kornizës pronësore juridike	46

6.2. Rekomandimet: Sigurimi i të Drejtave përmes Adresimet të Informalitetit në Sektorin e Pronave të Paluajtshme	46
6.2.1. Krijimi i procedurës për trajtimin e trashëgimive të vonuara	47
6.2.2. Parshikimi i formave të reja dhe të fuqishme të njoftimit dhe përdorimi i njoftimit konstruktiv për rritjen e efikasitetit në procedurën e rregullt gjyqësore.....	48
6.2.3. Shfrytëzimi i proceseve administrative për sigurimin e njohjes juridike të të drejtave joformale.....	49
6.2.4. Zhvillimi i procedurave për legalizimin e të drejtave në ndërtime pa leje.....	50
6.2.5. Krijimi i stimujve dhe evitimi i barrierave administrative për inkurajimin e regjistrimit të të drejtave të legalizuara në kadastrë	50
6.3 Rekomandimet: Garantimi dhe Zbatimi i të Drejtave Pronësore të Personave të Zhvendosur dhe Komuniteteve jo Shumicë	52
6.3.1. Të sigurohet zbatimi i mjeteve juridike për pzh-të pas përmbylljes së mandatit të AKKVP-së.....	53
6.3.2. Të ndërmerren veprime për adresimin e çështjeve përkitazi me zhvendosjen, qasjen në drejtësi dhe banim.....	54
6.4 Rekomandimet: Garantimi dhe Zbatimi i të Drejtave Pronësore të Grave.....	55
6.4.1. Njohja konsistente e bashkësive jo-martësore	55
6.4.2. Krijimi i masave mbrojtëse procedurale për rastet e përjashtimeve dhe heqjeve dorë nga trashëgimia.....	55
6.4.3. Mbrojtja e të drejtave të trashëgimit të fëmijëve të mitur	56
6.5 Rekomandimet: Shfrytëzimi i të Drejtave Pronësore të Sigurta për Nxitjen e Rritjes Ekonomike	56
6.5.1. Të trajtohen ndërtime pa leje	57
6.5.2. Të konsolidohet toka përmes planeve efektive hapësinore.....	57
6.5.3. Të privatizohet toka e punëshme në pronësi shoqërore.....	58
6.5.4. Të krijohen stimuj për nxitjen e shitjeve në treg dhe shfrytëzim produktiv të tokës së punëshme.....	58

AKRONIMET DHE SHKURTESAT

ANJF	Agjencia për Ndihmë Juridike Falas
UA	Udhëzimi Administrativ
GPQ	Grupi Punues Qendror
PZH	Persona të Zhvendosur
ECHR	Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Liritë Elementare.
ECtHR	Gjykata Evropiane për të Drejta të Njeriut
UE	Unioni Evropian
IRJM	Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë
QK	Qeveria e Kosovës
KKPB	Komisioni për Kërkesa Pronësore Banesore
DQPB	Drejtoria për Çështje Pronësore Banesore
RDPP	Regjistri i të drejtave në Pronën e pa luajtshme
AKK	Agjencia Kadastrale e Kosovës
AKP	Agjencia Kosovare për Prona
KKKP	Komisioni i Kosovës për Kërkesa Pronësore
AKKVP	Agjencia Kosovare për Krahasim dhe Verifikim të Pronës
PVT	Përcaktimi i Vlerës së Tokës
ZKK	Zyra Komunale Kadastrale
MMPH	Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor
MD	Ministria e Drejtësisë
SKDP	Strategjia Kombëtare për të Drejtat Pronësore
ZKM	Zyra e Krye Ministrimit
OSBE	Organizata për Siguri dhe bashkëpunim Evropian
TV	Të Hyrat Vetanake
AKPr.	Agjencia Kosovare për Privatizim
KKP	Komisioni për Kërkesa Pronësore
PDP	Programi për Drejta Pronësore
KVVP	Komisioni për Verifikimin dhe Vendosje për Prona
RAE	Roma, Ashkali, dhe Egjiptian
RECAP	Projekti për kadastrën dhe Regjistrimin e pronave të paluajtshme.
MSA	Marrëveshja e Stabilizim dhe Asocim

PDSA	Procesi i Dialogut të Stabilizim Asocimit
RSFJ	Republika Socialiste Federative e Jugosllavisë
SIDA	Agjencia e Suedisë për Bashkëpunim Ndërkombëtar të Zhvillimit
SMS	Shërbimi i Mesazheve të Shkurtra
NSH	Ndërmarrja Shoqërore
GPS	Grupi Punues Sektorial
GPT	Grupi Punues Tematik
UNHCR	Komisioneri i Lartë i Kombeve të Bashkuara për Refugjat.
UNMIK	Misioni i Kombeve të Bashkuara në Kosovë
USAID	Agjencia Ndërkombëtare për Zhvillim e Shteteve të Bashkuara.

I.0 PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Legjislacioni i paqartë, i cili rregullon të drejtat mbi pronën e paluajtshme, shkalla e gjerë e informalitetit në sektorin e pronave dhe zbatimimi jo-konsistent i të drejtave pronësore, e ka dobësuar sigurinë e të drejtave pronësore në Kosovë. Pasiguria e të drejtave pronësore ndikon në të drejtat e njeriut, dobëson gjendjen e komuniteteve të marginalizuara dhe pengon rritjen ekonomike. Ministria e Drejtësisë (MD) udhëheq procesin e hartimit të Strategjisë Kombëtare për të Drejtat Pronësore në Kosovë (SKDP) përmes së cilës do të adresohen këto mangësi, do të fuqizohet dhe do të ngritet siguria juridike e të drejtave pronësore për të gjithë qytetarët e Kosovës.

Qëllim i SKDP-së është të ofrojë vizionin strategjik për sigurimin e të drejtave. Strategjia i përcakton prioritetet dhe fazat e intervenimeve me qëllim të përkufizimit të qartë me ligj, të të drejtave pronësore, dhe ofron mekanizma efikas, të qasshëm dhe të përballeshëm përmes të cilëve kosovarët do të mund të fitojnë njohjen juridike të të drejtave të tyre, dhe pastaj formalizimin e të drejtave të tyre përmes regjistrimit në kadastrin e Kosovës. Të drejtat pronësore të legalizuara dhe regjistruara në kadastrin e Kosovës mundën pastaj të zbatohen në mënyrë shumë më efikase dhe konsistente nga gjykatat dhe agjencitë shtetërore duke ofruar kështu siguri më të madhe. Në ofrimin e të drejtave të sigurta për të gjithë kosovarët, SKDP i ka parasysh sfidat me të cilat ballafaqohen gratë, personat e zhvendosur dhe pjesëtarët e komuniteteve jo shumicë në realizimin e plotë në praktikë të të drejtave të tyre pronësore dhe propozon masa specifike të cilat duhet të ndërmerren me qëllim të adresimit të këtyre sfidave. Përfundimisht, SKDP do të drejton hartimin e politikave dhe legjislacionit përmes të cilit do të promovohet një shfrytëzim më produktiv i tokës së punëshme, e që do të ndihmojë në nxitjen e rritjes ekonomike në Kosovë. Ndërtimet pa leje, të cilat e kanë copëzuar tokën e vlefshme bujqësore, duhet të vihen nën kontroll dhe të ndërpriten, gjersa njëkohësisht, nevojitet edhe një proces më efikas i privatizimit dhe iniciativa që sigurojnë se sipërfaqet ekzistuese të tokës së punëshme do të shfrytëzohen në tërësi për rritje të prodhimit bujqësor. Zbatimimi i iniciativave reformuese për sigurimin e të drejtave pronësore, siç parashihen në të gjitha objektivat e SKDP-së, do të prodhojë rezultate kumulative të cilat do ta forcojnë sundimin e ligjit, mbështetjen e integritetit të Kosovës në Bashkimin Evropian dhe promovimin e rritjes ekonomike.

Në qershor të vitit 2015, MD-ja e mbështetur nga Programi i USAID-it për të Drejtat Pronësore, ka iniciuar hartimin e SKDP-së përmes organizimit të një punëtorie dyditore, në të cilën kanë marrë pjesë mbi 100 përfaqësues të ministrive të linjës dhe agjencive shtetërore, shoqërisë civile, donatorë dhe partnerë ndërkombëtar të angazhuar në sektorin e të drejtave pronësore. Punëtorja kishte përfunduar me një konsensus të përbashkët për pesë “shtyllat tematike” brenda të cilave përafrohen çështjet më relevante dhe më sfiduese për të drejtat pronësore në Kosovë. Gjithashtu, janë hartuar pesë koncept dokumente për secilën shtyllë veç e veç, ku janë paraqitur studimet dhe analizat e thelluara për sfidat e të drejtave pronësore. Pas një procesi bashkëpunues dhe gjithëpërfshirës, gjatë të cilit palët e interesuara nga sektori qeveritar kanë kontribuar në hartimin e tekstit të strategjisë, e pastaj verifikimin e përmbajtjes së tij, pesë shtyllat tematike u shndërruan në pesë objektivat aspiruese të cilat SKDP-ja mëton t'i përmbushë.

Objektivi 1: Sigurimi i të drejtave pronësore duke fuqizuar infrastrukturën ligjore.

Infrastruktura ligjore e të drejtave pronësore në Kosovë vazhdon të përmbajë konceptet e pronës shoqërore, të trashëguara nga infrastruktura ligjore e të drejtave pronësore të Republikës Socialiste Federative të Jugosllavisë (RSFJ-së). Këto koncepte nuk janë më të zbatueshme në Kosovë dhe nuk e mbështesin krijimin e një tregu të zhvilluar të tokave i cili do ta mbështeste rritjen ekonomike. Një pjesë e madhe e objekteve banesore në Kosovë janë ndërtuar në tokën në pronësi shoqërore e cila ishte e destinuar si “tokë ndërtimore”. Sipas regjimit të mëparshëm juridik, të drejtat private mund të barteshin vetëm në objektin e ndërtuar, ndërsa toka mbetet në pronësi shoqërore. Përderisa nuk ndryshohen ligjet e Kosovës për të lejuar fitimin e të drejtës në pronë private mbi tokën, objektin e ndërtuar mbi të dhe tokën nën të, këto të drejta nuk do të mund të bashkohen në një njësi të vetme pronësore e cila pastaj do të mund të regjistrohej në kadastrin dhe t'i nënshtrohej qarkullimit juridik të tregut të tokave. Të drejtat e veçanta-të ndryshme mbi objektin e ndërtuar dhe mbi tokën e kufizojnë qarkullimin juridik të tokës dhe e ulin vlerën e saj. Gjithashtu, iniciativat reformuese për legalizimin e ndërtimeve pa leje do të jenë të kufizuara deri atëherë kur do të

sqarohen të drejtat në tokën mbi të cilën është ndërtuar objekti.

Përveç kësaj, toka bujqësore në posedim të ndërmarrjeve shoqërore sipas regjimit të mëparshëm juridik, i është nënshtruar procesit të transformimit duke u dhënë me qira për një periudhë 99 vjeçare dhe jo duke e bartur të drejtën e pronësisë mbi tokën (në disponim të plotë, shfrytëzim dhe shitje). Këto qiradhënie nuk shihen si të sigurta nga aspekti i pronësisë mbi tokën, duke reduktuar kështu investimet në prodhimtarinë bujqësore.

MD-ja aktualisht është në proces të hartimit të kodit civil gjithëpërfshirës në të cilin do të inkorporohen ligjet e veçanta me të cilat rregullohen të gjitha të drejtat pasurore juridike private.¹ Të drejtat tjera pronësore mbi pasurinë shtetërore, publike apo komunale si dhe të drejtat e shtetasve të huaj që të kenë pronë në Kosovë, nuk janë definuar qartë në ligje. Legjislacioni i cili definoon të drejtat pronësore duhet të jetë i qasshëm, i saktë dhe i parashikueshëm në zbatim, në mënyrë që t'i përmbush standardet themelore të sigurisë juridike dhe të mos lejojë zbatim arbitrar të tij.²

Rekomandimet kryesore nga ky objektivi janë:

- a. Të hartohet legjislacioni sipas të cilit të drejtat pronësore mbi tokën ndërtimore në pronësi shoqërore dhe dhënia me qira për 99 vjet, të shndërrohet në të drejtë të pronësisë (në dispozicion të plotë, shfrytëzim dhe shitje). Ky legjislacion duhet të përcaktoj qartë se toka dhe objekti i ndërtuar mbi të janë një send i vetëm dhe paraqesin njësi të vetme pronësore.
- b. Të hartohet legjislacioni i cili në mënyrë të qartë do të definojë dhe rregullojë të drejtat mbi pronat jo-private, duke përfshirë këtu pronat shtetërore, publike dhe komunale, si dhe të drejtat e shtetasve të huaj për të fituar dhe mbajtur në pronësi pasurinë në Kosovë.
- c. Të bëhet një rishikim sistemor dhe gjithëpërfshirës i të gjitha ligjeve me të cilat definohen dhe rregullohen të drejtat pronësore, gjithnjë me qëllim të identifikimit të dispozitave të vjetruara dhe jo-konsistente dhe ndryshimit adekuat të tyre, drejt sqarimit dhe harmonizimit të të drejtave të parapara me ligj.

Objektivi 2: Sigurimi i të drejtave pronësore duke adresuar informalitetin në sektorin e pronës së paluajtshme.

Informaliteti ndodh atëherë kur të drejtat formale mbi pronat (të drejtat e regjistruara në kadastër) nuk janë bartur nga bartësi formal i të drejtave përmes procedurës së paraparë ligjore. Të drejtat e bartura në mënyrë jo formale ushtrohen *de facto* nga bartësi jo formal dhe kjo e drejtë respektohet gjerësisht nga komuniteti, por si e tillë, ajo nuk mund të regjistrohet në kadastër. Rrjedhimisht, në kadastër këto të drejta mbesin të regjistruara nën emrin e bartësit formal të të drejtave, dhe jo nën emrin e personit i cili aktualisht është duke i ushtruar ato.

Nga konsultimet me palët e interesuara, që janë zhvilluar gjatë hartimit të kësaj strategjie, është identifikuar ky lloj skenari i cili nxitë informalitetin aktual në Kosovë:

Të dhënat kadastrale që nuk janë korrigjuar pas vdekjes së bartësit të të drejtave pronësore për shkak se familjet nuk e kanë iniciuar procedurën e trashëgimisë.

Regjistrimet sistematike nga Agjencia Kadastrale e Kosovës (AKK) dhe të dhënat kadastrale të rindërtuara tregojnë se përafërsisht 30% e të gjithë parashtruesve të kërkesave për legalizim dhe regjistrim të të drejtave të tyre pronësore në pasurinë e paluajtshme, nuk arrijnë ta bëjnë këtë për shkak se nuk e kanë filluar procedurën e trashëgimisë dhe të drejtat e tyre pronësore aktualisht janë të regjistruara nën emrin e trashëgimlënësit të vdekur.³

1 Të drejtat mbi pronën private janë të përkufizuara në Ligjin për pronën dhe të drejtat tjera sendore, si dhe adresohen në ligje tjera relevante sikurse është Ligji për marrëdhëniet detyimore, Ligji për trashëgiminë, Ligji për procedurën jo kontestimore, Ligji për procedurën kontestimore dhe Ligji për themelimin e regjistrimit për të drejtat pronësore në pasurinë e paluajtshme. Ligji për pronën dhe të drejtat tjera sendore e përkufizon pronësinë si të drejtën e tërësishme mbi një send, duke e autorizuar pronarin që të disponojë me të lirish, ta posedojë dhe përdorë dhe tjerët t'i përjashtojë nga çdo lloj ndikimi (neni 18).

2 Praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut; Novikov, Ukraine, No. 48068/06.

3 Raporti e ka analizuar këtë çështje dhe ka dalë me rekomandime për procedura të thjeshtësuara administrative për zgjidhjen e propozimeve/padive për zgjidhjen e trashëgimisë së vonuar. Programi i USAID-it për të Drejtat Pronësore në Kosovë. Informalitet në sektorin e tokave: Çështja e trashëgimisë së vonuar në Kosovë, prill 2016.

Përveç kësaj, disa informata jozyrtare tregojnë se deri në 50% apo më shumë parashtrues të kërkesave për legalizimin e më shumë se 350,000 objekteve pa leje, përmes programit të Qeverisë së Kosovës (QK) për legalizim, nuk arrijnë të dëshmojnë të drejtat e tyre mbi tokën mbi të cilën i kanë ndërtuar objektet për shkak se ato janë të regjistruara aktualisht nën emrin e personave të vdekur si titullar të pronave.⁴

Gjithashtu, është e rëndësishë të veçantë që të dhënat e Kadastrit dhe Regjistrat të Pronave të Paluajtshme të jenë plotësisht të hapura dhe të çashtme për publikun. Shoqëritë demokratike dhe ekonomitë e tregut kërkojnë transparencë dhe shkëmbim të informatave për të funksionuar në mënyrë efektive dhe efikase, si dhe për zhvillim dhe rritje ekonomike. Kjo vlen sidomos kur kemi të bëjmë me tokën dhe të drejtat pronësore. Qasja e plotë dhe e lehtë në të dhënat kadastrale do ta ngriste transparencën në qeverisje; do të siguronte informata të rëndësishme ligjore dhe ekonomike për shoqërinë; do të inkurajonte investime të huaja dhe vendore; si dhe do të mbështeste zhvillimin dinamik të tregut të tokës.

Normat kulturore dhe praktiket të cilat i kanë konsideruar marrëveshjet gojore për shitblerjen e tokës si të mjaftueshme nga aspekti i sigurisë juridike; dhe, ligjet diskriminuese të cilat e patën ndaluar shitblerjen e pasurisë së paluajtshme midis komunitetit shqiptar dhe atij serb të Kosovës, kanë nxjerrur lidhjen e kontratave joformale të shitblerjes të cilat nuk kanë mundur të regjistrohen në kadastrë.

Në të kaluarën, lidhja e kontratave verbale për shitblerjen e tokës dhe pronave tjera të paluajtshme, ishte mënyrë e pranuar e bartjes së të drejtave pronësore për shkak të normave kulturore dhe traditës së praktikuar në pjesët rurale të Kosovës. Një përqindje e konsiderueshme e këtyre kontratave janë lidhur midis serbëve etnik si shitës dhe shqiptarëve etnik si blerës. Pas vitit 1991, edhe nëse ekzistonte dokumenti i kontratës për shitblerje ndëretnike të pronës, shitblerja e tillë nuk mund të regjistrohej në kadastrë për shkak të ligjit diskriminues në fuqi në kohën e ndalimit të transaksioneve të tilla pasurore juridike.

Zgjidhja e këtij lloji të informalitetit zakonisht konsistonte në atë që blerësi shqiptar duhej të iniciojë procedurë gjyqësore përmes padisë, për të marrë vendimin gjyqësor me të cilin do të vërtetohej se kontrata në fjalë ka ekzistuar dhe se të drejtat pronësore ishin bartur me vullnet të lirë. Zakonisht shitësi ose e ka braktisur ose është zhvendosur nga Kosova për shkak të konfliktit dhe nuk mund të gjendet. Pamundësia e sigurimit të dëshmisë nga shitësi krijon pengesa në procedurën e provave të cilën blerësi joformal dhe gjykatat janë përpjekur ta tejkalojnë duke u mbështetur në doktrinën juridike të **përmbushjes substanciale dhe parashkrimit fitues** për të dëshmuar se është përmbushur kontrata. Për shkak se të dyja doktrinat kërkojnë që shitësi të jetë prezent në procedurë, në mungesë të tij, gjykatat shpesh caktojnë **përfaqësuesin e përkohshëm** që të ndërmer veprime në interes të shitësit. Mirëpo, caktimi i përfaqësuesit të përkohshëm duhet të zbatohet si masë e fundit procedurale dhe vetëm pas shterjes së të gjitha mënyrave të parapara për njoftimin e palës.⁵ Shfrytëzimi i përfaqësuesit të përkohshëm përbën gjithashtu shqetësim edhe për të drejtat e njeriut për shkak se, në mjediset pas konfliktit, ekziston mundësia që prona të jetë shitur në mungesë të vullnetit të lirë, apo të jetë uzurpuar si rezultat i zhvendosjes. Kjo mund të mos vlejë për shumicën e rasteve të tilla, por meqë ekziston si mundësi, kjo mund t'i vejë "hije të zezë" shitblerjeve joformale, duke kontribuar kështu në pasigurinë e tregut të tokave.

Largimi i dokumenteve kadastrale në Serbi ka rezultuar në mungesën e të dhënave kadastrale të azhurnuara që kanë krijuar një shtresë të konfuzionit mbi evidencën e të drejtave pronësore në Kosovë

Praktikën e kryerjes së transaksioneve jashtë sistemit kadastral të Kosovës e ka përhapur edhe më shumë zhvendosja e dokumentacionit kadastral në Serbi gjatë konfliktit. Mandati i Agjencisë Kosovare për Krahasim dhe Verifikim të Pronës (AKKVP) është të shqyrtojë dhe krahasojë gjithë dokumentacionin kadastral të kthyer nga Serbia me dokumentet kadastrale të Kosovës dhe të vendosë (duke iu nënshtruar të drejtës së ankesës në gjykata) se cilat të drejta përfundimisht do të regjistrohen në kadastrin e Kosovës.

4 Programi i USAID-it për të Drejtat Pronësore në Kosovë. Informalitet në sektorin e tokave: Çështja e trashëgimisë së vonuar në Kosovë, prill 2016.

5 OSBE. Shqyrtimi i rasteve të pronësisë mbi pronën e paluajtshme në Kosovë. Mars 2009. f. 20, marrë nga <http://www.osce.org/kosovo/36815?download=true>.

Rekomandimet kryesore nga ky objektivi janë:

- a. Të zhvillohen procedura të cilat i bëjnë procedurën trashëgimore jokontestimore, më të thjeshtë, më të shpejtë dhe më të përbalueshme, e që do të inkurajonte trashëgimtarët potencial që ta kryejnë procedurën trashëgimore me qëllim të legalizimit të të drejtave të tyre të cilat mund të regjistrohen në kadastër. Si çështje prioriteti, MD-ja duhet të përcaktojë qartë se a duhet noterët apo gjykatat të kenë kompetencën ekskluzive për trajtimin e lëndëve trashëgimore në të cilat nuk ka kontest.
- b. Të parashikohen “forma të reja më të fuqishme të njoftimit të palës”, për ta rritur shtrirjen që kërkohet për informimin e të gjithë kosovarëve, duke përfshirë edhe ata që jetojnë në diasporë, personat e zhvendosur dhe komunitetet e ndjeshme të cilat nuk kanë qasje të lehtë në institucionet shtetërore lidhur me procedurat të cilat mund të ndikojnë në të drejtat e tyre pronësore. Këto procedura përfshijnë atë të shpronësimit, rrënimin të ndërtimeve pa leje, privatizimit të pronës shoqërore, shlyerjes së detyrimeve tatimore dhe çdo kërkesë tjetër me të cilën kërkohet legalizimi i të drejtave pronësore. Doktrina juridike e njoftimit konstruktiv të palës mund të shfrytëzohet për të përmirësuar efikasitetin duke u siguruar se janë mbrojtur të drejtat procedurale. Njoftimi konstruktiv në procedurën trashëgimore të vonuar, e zhvendosë barrën e sigurimit të prezencës së palës së interesuar në procedurë, tek pala e cila kërkon legalizimin e të drejtave pronësore. Kjo doktrinë ndihmon edhe regjistrimin përfundimtar të të drejtave në kadastër.
- c. Të shfrytëzohen procedurat efikase administrative dhe më pak të kushtueshme për t’ju mundësuar qytetarëve sigurimin e njohjeve ligjore të të drejtave të tyre joformale të krijuara sikurse në skenarët e shpjeguar më lart, dhe t’ju mundësohet regjistrimi i tyre në kadastër, por që mund të apelojnë në gjykata.
- d. Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe ligjet tjera përkatëse duhet ndryshuar për të krijuar bazë të qartë ligjore për të drejtën e publikut për qasje të plotë në të dhënat kadastrale dhe Regjistrin për të Drejtat në Pronat e Paluajtshme.
- e. Të krijohen stimuj, të identifikohen dhe të mënjanojnë barrierat administrative me qëllim të inkurajimit të regjistrimit të të drejtave në kadastër. Të mënjanojnë tarifata e larta dhe praktikata jo konsistente, gjersa të zhvillohen procedura dhe udhëzime të cilat sigurojnë praktika konsistente të regjistrimit në të gjitha zyrat kadastrale të komunave.

Objektivi 3: Garantimi dhe realizimi i të drejtave pronësore të personave të zhvendosur dhe komuniteteve jo shumicë.

Njerëzit e zhvendosur për shkak të konfliktit kanë të drejtë të kthehen në shtëpitë dhe pasurinë e tyre të paluajtshme, e drejtë kjo universale dhe e njohur nga Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe protokollat e saj, nga e drejta ndërkombëtare dhe Kushtetuta e Kosovës. Pas miratimit të “Parimeve mbi rikthimin e banimit dhe pronës për refugjatët dhe personat e zhvendosur”, të njohur edhe si “Parimet Pinheiro”⁶ koncepti i kthimit, ashtu si e ka kuptuar bashkësia ndërkombëtare, ka nënkuptuar “jo vetëm kthimin në shtetin amë të refugjatit ose në qytetin apo rajonin e personit të zhvendosur, por kthimin dhe rivendosjen e kontrollit mbi *shtëpinë origjinale, tokën ose pronën*, procesi i rikthimit të banimit dhe pronës.”⁷

Pas përfundimit të konfliktit, në Agjencinë Kosovare për Prona (AKP), janë paraqitur gjithsejtë 42,749 kërkesa për kthim të pronës, ku kërkohet kthimin e pronave të tyre të paluajtshme. Shumica e kërkesave janë paraqitë nga personat e zhvendosur (PZH) dhe pjesëtarë të komuniteteve jo shumicë të Kosovës.

Procesi i zgjidhjes së kërkesave në AKP zhvillohet në dy faza. Së pari, kërkesa duhet të shqyrtohet dhe vendoset mbi të dhe të drejtat e palës së suksesshme duhet të njihen duke i dhënë efektin juridik përmes vendimit të AKP-së. Së dyti, vendimi i AKP-së duhet të zbatohet plotësisht duke i ofruar palës së suksesshme

6 Shih, Rikthimi i banimit dhe pasurisë në kontekst të kthimit të refugjatëve dhe personave të zhvendosur përbrenda: Raporti final i Raportuesit Special, Paulo Sergio Pinheiro: E/CN.4/Sub.2/2005/17 (28 qershor 2005) dhe shih gjithashtu Gomez, M., Propozim parimet e reja mbi rikthimin e banimit dhe pasurisë para Nën-komisionarit të KB-ve për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave në banim, dhe ESC ligji mbi të drejtat Vëllimi 1, Nr. 3, dhjetor 2004, Qendra për të drejtat banesore dhe dëbime, Krijimi i banimit për të gjithë, gjendet në: www.cohre.org.

7 UNHCR, etj. 2007. Doracak për kthimin e banimit dhe pasurisë për refugjatët dhe personat e zhvendosur: Implementimi i ‘Parimeve Pinheiro’: Inter-Agencyf. 10.

mundësinë e shfrytëzimit të mjeteve juridike në dispozicion. AKP-ja tanimë ka vendosur për të gjitha kërkesat e paraqitura tek ajo. Ajo gjithashtu duhet dokumentuar se të gjitha vendimet e veta janë regjistruar në kadastër. Vendimi i AKP-së përbën bazë juridike për palën e suksesshme që të kërkojë dëbimin nga patundshmëria dhe rivendosjen e posedimit mbi të. Regjistrimi i vendimit të AKP-së do t'i mundësojë Policisë së Kosovës ose përmbauesve privatë që ta vërtetojnë legjitimitetin e vendimit duke lehtësuar kështu palën e suksesshme që të kërkojë dëbimin nga prona.

Përafërsisht 29.000 vendime të AKP-së janë në pritje të ekzekutimit duke përfshirë vendimet e zbatuara përmes lënies së pronave nën administrimin e Agjencisë dhe kërkesat e mbyllura për mos bashkëpunim bazuar në të drejtën e parashtruesve të kërkesave për të kërkuar ri posedim apo rihapje të kërkesave. Ligji i ri për AKKVP-në në thelb e transformon AKP-në në AKKVP dhe i jep mandat Sekretarisë Ekzekutive të Agjencisë që t'i zbatojë në tërësi vendimet e AKP-së. Menjëherë pas konfliktit në Kosovë, zgjidhja përfundimtare dhe zbatimi i vendimeve të AKP-së është intervenimi parësor për fuqizimin dhe garantimin e të drejtave të komuniteteve jo shumicë të vendit.

Mjetet juridike të parapara nga Sekretaria Ekzekutive përfshijnë, dëbimin e uzurpuesit aktual për rivendosjen dhe kthimin e pronës në posedim të parashtruesit të suksesshëm të kërkesës, vënien e pronës nën administrimin e AKKVP-së, dhe përfshirjen e pronës në skemën e qiradhënies. Nga AKKVP-ja kërkohet që brenda 18 muajve, prej hyrjes në fuqi të këtij ligji, të kontaktojë të gjithë parashtruesit e suksesshëm të kërkesave dhe t'i njoftojë ata se do ta përmbyll mandatin e administrimit dhe qiradhënies së pronave të tyre. Qëllimi i ligjvënësit për këtë afat është që ta përmbyll mandatin e përkohshëm të AKP-së përfundimisht, e jo që njëanshëm t'ua imponojë PZH-ve afatin 18 mujor brenda të cilit ata duhet ta ushtrojnë të drejtën e tyre për mjetin juridik.

QK-ja është zotuar t'i përmbushë përgjegjësitë e veta dhe obligimet për të drejtat e njeriut pas përmbjlljes së mandatit të AKKVP-së për t'u ofruar PZH-ve mjete juridike përfundimtare, të drejta dhe efektive, e të cilat do t'u mundësojnë atyre që ta rivendosin kontrollin mbi pronat e tyre të paluajitshme. Administrimi i pronës së parashtruesve të suksesshëm ka qenë vetëm një masë e përkohshme deri në momentin kur parashtruesi i suksesshëm i kërkesës ta ketë zgjedhur mjetin juridik përfundimtar. Mjetet përfundimtare juridike përfshijnë sigurimin e dëbimit për parashtruesin e suksesshëm të kërkesës, ashtu që ai ta rivendosë pronën në posedim në të ardhmen, dhe vendosjen e pronës së tij në skemën e qiradhënies. QK do të shikojë për mundësitë e bartjes së këtyre mjeteve juridike nga AKKVP-ja në Policinë e Kosovës, përmbauesit privat dhe në agjencitë e patundshmërive dhe të qiradhënies. Prioritet strategjik i QK-së është të fillojë me hartimin e planit të veprimit i cili do ta udhëheq këtë tranzicion.

Rekomandimet kryesore nga ky objektivi janë:

- a. Të sigurohet se të gjitha mjetet juridike aktualisht të parapara me ligj, të jenë në dispozicion për parashtruesit e suksesshëm të kërkesave dhe të zbatohen gjatë mandatit të përkohshëm të AKKVP-së. AKKVP-ja duhet t'i udhëheq proceset e bartjes së funksioneve, eventualisht të pa përfunduara gjatë mandatit të saj, tek institucioni i përcaktuar me ligj pas periudhës 18 mujore për pronat e mbetura nën administrim dhe skemës së qeras, dhe para përmbjlljes së mandatit të vet për funksionet tjera të bartura nga KPA .
- b. Duhet të krijohen mënyra të përmirësuara të komunikimit me PZH-të. Përdorimi i “formave të reja më të fuqishme të njoftimi të palës” do ta bëjë të mundur vënien e përgjegjësive tek parashtruesit e suksesshëm të kërkesave për të kërkuar mjetin përkatës juridik, në vend se të kërkohet nga AKKVP-ja që ajo t'i kontaktojë direkt paditësit e suksesshëm veç e veç. Kjo mënyrë do ta lehtësonte dialogun dydrejtëmish midis AKKVP-së dhe parashtruesve të suksesshëm të kërkesave të cilëve u nevojitet qasja në mjetet juridike nga sektori privat pas përmbjlljes së mandatit të AKKVP-së.
- c. Pas dëbimit nga AKP-ja, të parandalohet ri-uzurpimi, të zhvillohen procedura të cilat parashikojnë që AKKVP-ja (ose që këtë t'ia mundësojnë parashtruesit të suksesshëm të kërkesës pas përmbjlljes së mandatit të AKKVP-së) t'i kërkojë Policisë së Kosovës apo përmbauesit privat që t'i zbatojnë menjëherë urdhrat e AKP-së për dëbim, para se t'ia përcjell rastin prokurorit të shtetit. Duhet të hartohen udhëzime të brendshme për prokurorë, sipas të cilave do kërkojë ndëshkime penale për ri-uzurpimet dhe

të njëjtit të trajnohen për ndjekjen efektive të veprave penale me qëllim të parandalimit të ri-uzurpimit të kundërligjshëm në të ardhmen.

- d. Të zbatohen “format e reja më të fuqishme të njoftimi të palës” në të gjitha procedurat në të cilat preken të drejtat pronësore, sikurse ajo e shpronësimit, rrënimit të ndërtimeve pa leje, privatizim, procedurat e vonuara të trashëgimisë dhe në çdo kërkesë tjetër me të cilën kërkohet legalizimi i të drejtave pronësore, për të siguruar se PZH-të kanë qasje në informatat e nevojshme për mbrojtjen e të drejtave të tyre pronësore.
- e. Të korrighohen kriteret e pranueshmërisë për ndihmë juridike falas duke i përfshirë aty kategoritë e PZH-ve dhe personave të cilët jetojnë në vendbanimet joformale; dhe të rritet në mënyrë substanciale buxheti për programin e ndihmës juridike falas.
- f. Të zbatohen rregullore të unifikuara të taksave gjyqësore, sipas të cilave PZH-të në kushte të rënda shoqëro-ekonomike do të përjashtohen nga pagesa e shpenzimeve gjyqësore (prona e uzurpuar e PZH-ve nuk duhet të llogaritet si pasuri personale).
- g. Në praktikë, të zbatohen në tërësi dispozitat e Ligjit Nr. 02/L-37 “Për përdorimin e gjuhëve” për të siguruar se pjesëtarët e komuniteteve jo shumicë kanë qasje në informata dhe mund të marrin pjesë në procedurat të cilat prekin të drejtat e tyre pronësore.
- h. Të harmonizohet dhe zbatohet Strategjia për rregullimin e vendbanimeve joformale 2011-2015 me dispozitat e Ligjit për planifikim hapësinor dhe procedurat për rregullimin e ndërtimeve pa leje, gjithnjë me qëllim të ofrimit të zgjidhjeve gjithëpërfshirëse dhe të qëndrueshme për 100 vendbanimet joformale të cilat banohen kryesisht nga pjesëtarët e komuniteteve rom, ashkali dhe egjiptas (RAE).

Objektivi 4: Garantimi dhe realizimi i të drejtave pronësore të grave.

Neni 46 i Kushtetutës së Kosovës ua garanton të gjithë qytetarëve të Kosovës të drejtat e tyre në pronë; por, gratë luftojnë për tejkalimin e barrierave kulturore të cilat u pengojnë në trashëgimin e pasurisë së paluajtshme nga familja e tyre e lindjes (gjinisë) dhe nga bashkëshortët, si dhe informaliteti i shprehur që e pamundëson regjistrimin e të drejtave të tyre pronësore në kadastër. Sipas regjistrimit të popullsisë të vitit 2011, gratë përbëjnë 49.6% të popullsisë së Kosovës, mirëpo vetëm 15.24% e grave e kanë të regjistruar pronën në emrin e tyre. Kur gratë nuk e kanë nën kontroll pronën, ato nuk janë aktor i plotë ekonomik. Për më tepër, është vërtetuar se pasuria në pronësi të gruas ka pasur përfitime pozitive në mirëqenien e familjeve.

Përjashtimi dhe heqja dorë e gruas nga e drejta e saj për të trashëguar, janë pengesë e rëndësishme që i pamundëson gruas të bëhet pronare e pasurisë në Kosovë. Për shkak të traditave, normave kulturore të cilat favorizojnë trashëgiminë sipas vijës mashkullore, dhe pritjeve të familjes se gruaja nuk do ta trashëgojë pasurinë e paluajtshme nga gjinia, ajo shpesh vendos të heq dorë nga e drejta e saj e trashëgimit në dobi të vëllezërve.

Informaliteti i përhapur lidhur me kontratat martesore e vendos gruan në pozitë të ndjeshme në raport me kërkesat e saj pronësore juridike. Ato përjashtohen nga e drejta e trashëgimit prej partnerëve të tyre, përveç kur arrijnë ta provojnë se kanë bashkëjetuar për 10 vite ose 5 vite me fëmijë. Gratë përjashtohen nga e drejta e trashëgimit të pasurisë nga familja e lindjes edhe për shkak se ato nuk përfshihen në aktin e vdekjes. Ky është një dokument deklarativ në të cilin duhet të përfshihen të gjithë anëtarët trashëgues të familjes që kanë të drejtë të trashëgojnë pronat e paluajtshme. Aktualisht, zyrat komunale të regjistrave civil, gjykata dhe noterët nuk i kanë mjetet që në mënyrë të pavarur ta verifikojnë saktësinë e aktit të vdekjes, duke lejuar kështu hapësirë të bollshme që familjet t'i përjashtojnë trashëgimtarët femra.

Sipas Ligjit mbi trashëgiminë, gratë të cilat heqin dorë nga të drejtat e tyre pronësore, njëkohësisht heqin dorë edhe në emër të fëmijëve të tyre të mitur. Kjo praktikë është në shpërputhje me standardet evropiane për të drejtat e fëmijës. Në Kosovë, ku të miturit përbëjnë një përqindje të madhe të popullsisë, kjo ndikon në mënyrë të konsiderueshme në interesat e mirëqenies kombëtare.

Rekomandimet kryesore nga ky objektivi janë:

- a. Njohja konsistente e të drejtave në trashëgimi të bashkësive jo martesore pas pesë viteve bashkëjetesë, ose tre vite në rastet kur ka fëmijë.
- b. Të kërkohej që trashëgimtarët me rastin e hapjes së procedurës së trashëgimisë para noterit apo gjykatësit, të betohen, nën kërcënimin e dënimit me ligj, se nuk janë duke fshehur asnjë trashëgimtar të njohur. Paralelisht, kapacitetet e administrimit të të dhënave të sistemit të regjistrimit civil të përmirësohen për t'ju mundësuar zyrtarë përkatëse komunale të prodhojnë lista të sakta dhe të besueshme të anëtarëve të familjes së personit të vdekur.
- c. Secili trashëgimtar që deklaron se heqë dorë nga e drejta e trashëgimit, duhet të kërkohej që deklaratën ta jep në një seancë të veçantë para gjykatësit apo noterit. Është esenciale që gjatë kësaj seance, trashëgimtarët femra të njoftohen gjerësisht lidhur me të drejtat e tyre dhe vlerën e pjesës së pasurisë nga e cila ato heqin dorë, para se ta marrin vendimin përfundimtar.
- d. Që të përjashtohet mundësia që bashkëshorti pasjetues ta humb të drejtën e banimit në shtëpinë e tij apo saj, Ligji për trashëgiminë duhet të ndryshohet në atë mënyrë që ta shtyjë ndarjen e detyruar të pasurisë së paluajtshme deri në vdekjen e bashkëshortit pasjetues, për t'i mundësuar bashkëshortit të gjallit qasje në shtëpinë dhe pasurinë e martesës deri në vdekje. Si qasje alternative do të ishte që t'i lejohet bashkëshortit pasjetues shfrytëzimi i të drejtës në shtëpi dhe pasuri të martesës deri në vdekjen e tij/saj ose deri në martesë të re.
- e. Duhet siguruar që përmes një akti normativ dhe në përputhje me praktikën e BE-së të përcaktohen kritere objektive për llogaritje të kontributit të bashkëshortëve në krijimin e pronës së paluajtshme gjatë martesës në rast të ndarjes së tyre.
- f. Neni 130.3 i Ligjit për trashëgiminë duhet të ndryshohet ashtu që të kërkojë mbikëqyrje nga organi i kujdestarisë sa herë që gjykata vendosë në rastet kur të miturit heqin dorë nga e drejta për të trashëguar. Organi i kujdestarisë, si i përshkruar në Propozim Ligjin për mbrojtjen e fëmijës në Kosovë, do të ishte lloji më i përshtatshëm i një organi për mbikëqyrje të mbrojtjes më të mirë të interesave të fëmijës.

Objektivi 5: Promovim i i shfrytëzimit produktiv të pasurisë së paluajtshme për nxitjen e rritjes ekonomike.

Promovimi i rritjes zhvillimore në sektorin e bujqësisë është komponenti kyç i programit të Qeverisë së Kosovës për nxitjen e zhvillimit ekonomik të Kosovës.⁸ Fragmentimi i tepërt i parcelave tokësore dhe ndërtimet pa leje gjatë 15 viteve të fundit, e kanë reduktuar konsiderueshëm sipërfaqen e tokës së punueshme në dispozicion për investime në orin e bujqësisë në Kosovë, duke reduktuar kështu prodhimtarinë bujqësore dhe potencialin për rritje ekonomike.

Ligji për trajtimin e ndërtimeve pa leje⁹ ishte miratuar për rregullimin e procesit të legalizimit të ndërtimeve pa leje. Qëllimi ka qenë që të legalizohen të drejtat mbi objektin e ndërtuar ashtu që ato do të mund të regjistroheshin në kadastrë dhe të hyjnë në qarkullimin juridik të tokave ose të përdoren si hipotekë për të siguruar financimin e investimeve. Ligji kishte për qëllim gjithashtu të sigurojë se ndërtimet pa leje nuk do të jenë më normë në Kosovë. Ligji në formën e tij të tanishme ofron vetëm mundësinë e legalizimit të të drejtës për shfrytëzim të objektit pa leje. Si i tillë nuk ofron ndonjë mekanizëm për legalizimin e objektit por as të tokës si një njësi e vetme pronësore e cila do të mund të regjistrohej në kadastrin e Kosovës dhe të jetë e qarkullueshme në tregun e tokave.

Ky ligj përmban kritere të ngurta për largimin nga skema e amnistisë, pa përjashtim, të ndërtimeve pa leje bazuar në llojin e tokës. Të gjitha objektet pa leje të ndërtuara në pronë publike janë përjashtuar. Shumica e ndërtimeve pa leje ekzistojnë nëpër qytete dhe qendra të qyteteve në “tokat ndërtimore” sipas regjimit të mëparshëm juridik. Kjo kategori e tokave është transformuar në pronë publike. Nëse ky ligj nuk ndryshohet

8 Qeveria e Kosovës, Programi i Qeverisë së Republikës së Kosovës 2015 – 2018. Nxjerrë nga: http://kryeministri-ks.net/repository/docs/Government_Programme_2015-2018_eng_10_mars.pdf.

9 Ligji për trajtimin e ndërtimeve pa leje. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Ligji Nr. 04/L-188, 26 dhjetor 2013.

për ta adresuar këtë çështje, shumica e ndërtimeve pa leje në qytete dhe qendra të qyteteve do të duhej të rrënoheshin, duke iu kundërvënë kështu politikës së ligjit të cilën mëton ta realizojë.

Me ligj nuk janë paraparë mënyra të mjaftueshme të njoftimit të të gjithë kosovarëve, veçanërisht të atyre që jetojnë në diasporë dhe të PZH-ve, për t'ju mundësuar atyre respektimin e afateve ligjore. Zbatimi rigoroz i afateve do të rezultojë në rrënimin pronave dhe në shkeljen e të drejtave të njeriut. Me ligj kërkohet edhe pagesa e taksave dhe tarifave të legalizimit të cilat tejkalojnë mundësitë ekonomike të shumicës së kosovarëve, duke ngritur kështu barriera administrative të cilat pengojnë legalizimin e të drejtave të tyre.

Në vitin 2013, Qeveria e Kosovës e ka miratuar Ligjin e ri për planifikimin hapësinor¹⁰ me qëllim të adresimit të mangësive të trashëguara në procesin e planifikimit, i cili ka çuar në përhapjen e ndërtimeve pa leje dhe fragmentimin tokës. Gjatë zbatimit të ligjit, mekanizmat për monitorimin e zbatimit të planeve, si dhe dënimet e larta për ndërtimet pa leje, do ta ndihmojnë ndaljen e ekspansionit urban të pakontrolluar dhe të parregulluar, si dhe cenimin e tokës së punueshme e cila është e përshtatshme për prodhim bujqësor. QK mund të fillojë të zhvendoset nga një proces që është i fokusuar në rregullimin e planeve hapësinore, në një proces i cili përfshin zhvillimin dhe menaxhimin e tokave Kjo do të nxiste inkurajimin e projekteve për konsolidimin e tokave si në hapësirat rurale ashtu edhe ato urbane. Gjatë procesit të zhvillimit dhe zbatimit të planeve hapësinore, QK duhet t'i përmbahet Kushtetutës dhe ligjeve të Kosovës, si dhe standardeve të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut.

Në mandatin e Agjencisë Kosovare e Privatizimit (AKPr) është të privatizojë tokën në pronësi shoqërore e cila kryesisht ka qenë e konsoliduar¹¹ me qëllim të rritjes së investimeve në tokën e punueshme për të rritur kështu edhe prodhimtarinë bujqësore. Deri më tani, 22,000 hektarë të tokës së punueshme në pronësi shoqërore janë shitur ndërsa kanë mbetur për tu privatizuar dhe 17,000 hektarë. Procesi i privatizimit nuk e ka sjellë shkallën e pritur të investimeve dhe të prodhimtarisë bujqësore për shkak se nuk janë zbatuar si duhet planet hapësinore në fuqi, duke inkurajuar investitorët ose të ndërtojnë objekte pa leje mbi tokën e punueshme ose thjeshtë ta mbajnë tokën për qëllime spekulative. Mjedisi i kontestueshëm rreth procesit të privatizimit pengon edhe më tutje shfrytëzimin produktiv të tokës së punueshme ngase investitorët janë detyruar të ndajnë kohë dhe para për t'u mbrojtur ndaj padive gjyqësore të pabazuara.

Toka e punueshme privatizohet/bartet përmes qiradhënies në periudhë 99 vjeçare. Kjo formë e panjohur e të drejtës së pronësisë mbi tokën i shqetëson investitorët të cilët këtë formë të pronësisë nuk e pranojnë si të sigurt dhe të mjaftueshme për t'i arsyetuar investimet në tokë. Ky perceptim i pasigurisë nxitë edhe më shumë investimet spekulative në toka.

Megjithëse pesëdhjetë për qind (53%) e gjithë sipërfaqes tokësore të Kosovës klasifikohet si tokë bujqësore,¹² shumica e saj lihet e papunuar. Për shkak se toka nuk punohet, ajo nuk shkakton shpenzime sepse nuk i nënshtrohet tatimit. Një regjim transparent, i drejtë dhe i zbatueshëm e efikas i tatimit në pronë do t'i stimulonte pronarët e tokave të punueshme që, ose të prodhojnë kultura për t'i mbuluar shpenzimet lidhur me tatimet ose t'ia shesin apo japin me qira tjetërkujt për ta përdorur atë në mënyrë më produktive.¹³

Një nga vështirësitë kryesore të zbatimit të një skeme tatimore të bazuar në vlerën e tregut është zhvillimi i metodologjisë për vlerësimin e vlerës së tregut në mungesë të të dhënave të sakta dhe të besueshme lidhur me çmimet aktuale të paguara për pasurinë e paluajtshme. Gjithashtu, për kryerjen e vlerësimeve të bazuara në treg, në sektorin privat ka kapacitete të limituara, kurse në atë publik pothuajse s'ka fare.

Tatimi në pronë përbën kufizim të të drejtave pronësore të individit. Në mbledhjen e tatimeve, duhet gjetur bilancin e duhur midis qëllimit legjitim të krijimit të të ardhurave, të cilat do t'i shërbejnë realizimit të politikave publike në njërin anë, dhe zvogëlimin të rreziqeve për krijimin e kërkesave të tepruara ndaj familjeve me të ardhurave të vogla dhe të varfra, në anën tjetër.

10 Ligji për planifikim hapësinor, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Ligji Nr. 04/L-174, 07 shtator 2013.

11 Shih 'Ligji për Arondacionin, Komacsonin dhe Riparcelimin e Tokës', Gazeta Zyrtare e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës, 32/76 dhe Ligji për Komacsonin Gazeta Zyrtare e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës, 31/87.

12 USAID. USAID Profili i vendit: Qeverisja me të drejta dhe resurse pronësore, 2010, p. 4. Nxjerrë nga: http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Kosovo_Profile.pdf.

13 SIDA, STA, MoF, ProTax 2 Project Plan, 2014, p. 6.

Rekomandimet kryesore nga ky objektivi janë:

a. *Trajtimi i ndërtimeve pa leje*

- i. Ligji për trajtimin e ndërtimit pa leje duhet të ndryshohet ashtu që të krijojë stimuj për nxitjen e legalizimit dhe të sigurojë mekanizma ligjor përmes të cilëve parashtruesit e kërkesave mund t'i legalizojnë të drejtat e tyre si mbi objektin e ndërtuar ashtu edhe mbi tokën si një njësi e vetme pronësore, e pastaj t'i regjistrojnë të drejtat e tyre në kadastrin e Kosovës për t'i vënë në qarkullim në tregun e tokave.
- ii. Të sigurohet se objektivi mbisundues i skemës së amnistisë të mos jetë i irrituar, klauzolat për përjashtimin duhet të përpilohen ashtu që të sigurojnë një qasje më elastike në përcaktimin e kriterëve të pranueshmërisë. Kjo qasje është më e preferuar karshi përjashtimit rigoroz dhe kategorik nga i cili do të mbeteshin jashtë një numër i madh i objekteve pa leje të cilat përndryshe janë të përshatshme për t'u legalizuar.
- iii. Procesi i legalizimit duhet të jetë i qasshëm për të gjithë kosovarët. Taksat dhe tarifat e legalizimit duhet të ulen për të gjithë kosovarët me të ardhura të vogla, kurse duhet të mënjahen edhe barrierat e rënda administrative, sikurse është kërkesa për dorëzimin e planit arkitektural së bashku me aplikacionin. Duhet krijuar stimuj të cilët do të inkurajonin gratë kryefamiljare që t'i legalizojnë të drejtat e tyre pronësore. Është thelbësore që të vendosen masa mbrojtëse procedurale të cilat sigurojnë se pronarët e tokave i kanë informacionet dhe njohuritë e duhura se si t'i mbrojnë të drejtat e tyre. Format e reja dhe të fuqishme për njoftimin e palës duhet të shfrytëzohen për të siguruar se pronarët e tokave, veçanërisht ata nga diaspora, PZH-të dhe pjesëtarët e komuniteteve jo shumicë, të njoftohen ashtu që t'ju mundësohet pjesëmarrja në procedurë.

b. *Konsolidimi i tokës përmes planifikimit efektiv hapësinor*

- i. Procedurat për marrjen e lejeve të ndërtimit të thjeshtësohen, të bëhen më të përballueshme, më transparente për t'ju mundësuar qytetarëve që t'i ndjekin procedurat e planifikimit dhe parandalimitin e fragmentimit të mëtutjeshëm të tokave.
- ii. Komunitat duhet ta vejnë theksin e shtuar në monitorimin dhe zbatimin e planeve hapësinore, dhe procedurave për dhënien e lejeve ndërtimore ndërsa inspektorëve të ndërtimit t'u fuqizohen kompetencat, përgjegjësitë dhe kapacitetet me qëllim të parandalimit të ndërtimeve pa leje në kohën kur fillon ndërtimi. Sanksionet e parapara me Kodin penal të Kosovës dhe udhëzimet administrative duhet të zbatohen në mënyrë rigoroze për ta mundësuar qëllimin e tyre preventiv në mënyrë efektive.
- iii. Pas fuqizimit të mekanizmave zbatues të planeve hapësinore, komunitat duhet të fillojnë ta zbatojnë instrumentin e Përcaktimit të Vlerës së Tokës (PVT) për të nxitur konsolidimin e tokave dhe promovimin e objektivave zhvillimor.
- iv. Çdo projekt publik zhvillimor i cili kërkon shpronësimin e tokës private duhet t'i respektojë dispozitat e ligjeve të Kosovës dhe standardet e zbatueshme për të drejtat e njeriut. Kjo kërkon kriterë të qarta për të përcaktuar nëse shpronësimi i shërben interesit publik apo jo, dhe nëse po, atëherë pronarit privat duhet t'i kompensohet vlera adekuate e tokës së shpronësuar duke u bazuar në vlerën e tregut.

c. *Privatizimi i tokës së punueshme të NSH-vë*

- i. Kalimi prej kontratës për qiradhënie 99-vjeçare nga AKPr-ja në kontratë me të cilën fitohet e drejta e plotë e pronësisë, do t'ju ofronte investitorëve një siguri më të madhe të shfrytëzimit të pronës dhe do të nxiste investimet në tokë me qëllim të ngritjes së prodhimtarisë bujqësore.
- ii. Duhet të fuqizohen mekanizmat të cilët sigurojnë se blerësit e tokës së punueshme do ta shfrytëzojnë atë në mënyrë produktive në vend se të spekulojnë me investime. Nëse AKPr-së i mungon mandati apo resurset e monitorimit dhe përmbushjes së kushteve të shtijës me privatizim, QK duhet ta zgjerojë mandatin ose shtojë resurset, apo të krijojë një organ tjetër i cili do ta kryente këtë funksion.

d. Krijimi i stimujve të cilët do të nxisinin qarkullimin tregtar dhe shfrytëzimin produktiv të tokës bujqësore

- i. Vënia e tatimit në tokë do të nxiste pronarët e tokave bujqësore që ose ta shfrytëzojnë tokën për prodhimtari bujqësore ose t'ia japin me qira tjetrit i cili do ta bënte atë.
- ii. Duhet krijuar procedura sipas të cilave do të bëheshin vlerësimet e bazuara në treg dhe të cilat kërkojnë që të raportohen çmimet e sakta të patundshmërive të shitura dhe që këto informata të regjistrohen në kadastër. Duhet shqyrtuar mundësinë e angazhimit të vlerësuesve privatë.
- iii. Vlerat e tatimeve të caktuara nga QK duhet të llogariten ashtu që të mos tejkalojnë mundësitë e kosovarëve për t'i shlyer ato. Duhet të hartohen politika të cilat parashikojnë lehtësira tatimore për pjesëtarët e varfër dhe të ndjeshëm të shoqërisë kosovare.
- iv. Pas vendosjes së tatimeve të sakta, të drejta dhe të paanshme, duhet ndërtuar kapacitetet në nivel komunal për dorëzimin efektiv të faturave të tatimeve dhe vjeljen e tyre. Vjelja efektive e të ardhurave nga tatimet do t'i rrisë në mënyrë të konsiderueshme të hyrat vetjake të krijuara nga komuna.

2.0 HYRJJE

Mungesa e qartësisë në legjislacionin që rregullon të drejtat mbi pronën e paluajtshme, shkalla e gjerë e informalitetit në sektorin e pronave dhe zbatimimi jo-konsistent i të drejtave pronësore e ka dobësuar sigurinë e të drejtave pronësore në Kosovë. Pasiguria e të drejtave pronësore ndikon në të drejtat e njeriut, dobëson pozicionin e komuniteteve të marginalizuara dhe pengon rritjen ekonomike.

SKDP-së ofron vizion strategjik për sigurimin e të drejtave pronësore. Strategjia i përcakton prioritetet dhe fazat e intervenimeve me qëllim të përkufizimit të qartë të të drejtave pronësore në legjislacion dhe sugjeron mekanizma efikas, të qasshëm dhe të përbalueshëm, përmes të cilëve kosovarët do të mund të fitojnë njohjen juridike të të drejtave të tyre, e pastaj edhe njohjen formale përmes regjistrimit të të drejtave të tyre kadastër. Të drejtat pronësore të formalizuara dhe regjistruara në kadastër duhet rrjedhimisht të zbatohen në mënyrë më efikase dhe konsistente nga gjykatat dhe agjencitë shtetërore duke ofruar kështu siguri më të madhe. Me qëllim sigurimin e të drejtave pronësore për të gjithë kosovarët, SKDP i ka parasysh sfidat me të cilat ballafaqohen gratë, personat e zhvendosur dhe pjesëtarët e komuniteteve jo shumicë në realizimin e plotë të të drejtave të tyre pronësore dhe, rrjedhimisht, propozon rekomandime specifike që duhet të ndërmerren me qëllim të adresimit të këtyre sfidave. Në fund, SKDP gjithashtu do të drejtojë edhe hartimin e politikave dhe legjislacionit përmes të cilit do të promovohet një shfrytëzim më produktiv i tokës së punueshme, e që do të ndihmojë në nxitjen e rritjes ekonomike në Kosovë. Ndërtimet pa leje, të cilat e kanë copëzuar tokën bujqësore me vlerë, duhet të vihen nën kontroll dhe të ndërpriten, gjersa njëkohësisht nevojitet edhe një proces më efikas i privatizimit dhe i nxitjes për të siguruar se sipërfaqet ekzistuese të tokës së punueshme do të shfrytëzohen për rritje të prodhimit bujqësor.

SKDP-ja është e domosdoshme për arritjen e objektivave kombëtare për zhvillim, duke përfshirë përmeshjen e obligimeve që i ka marrë përmes Marrëveshjes për Stabilizim dhe Asociim (MSA) me Bashkimin Evropian (BE). SKDP është edhe pjesë integrale e programit pesëvjeçar për reformë ekonomike dhe Strategjisë Kombëtare për Zhvillim, që prezantojnë një pako gjithëpërfshirëse për realizimin e masave të politikave mbi kapitalin njerëzor, sundimin e ligjit, konkurrencën dhe infrastrukturën. Për më tepër, Programi kombëtar për zbatimin e MSA-së, i aprovuar në Kuvendin e Kosovës më 10 mars 2016, parashikon hartimin e strategjisë sektoriale për të drejtat pronësore që do të sigurojë konsolidimin e infrastrukturës ligjore mbi të drejtat pronësore, në përputhje me politikat për treg të lirë dhe me synimin për nxitje të investimeve të huaja. SKDP gjithashtu është përfshirë edhe në konkluzionet e dy proceseve më të fundit të Dialogut për Stabilizim Asociim (DSA), në takimet sektoriale mbi drejtësinë, liritë dhe sigurinë (26-27 janar 2016) dhe në takimet për tregun e brendshëm, konkurrencën dhe mbrojtjen shëndetësore (02 shkurt 2016).

Në qershor të vitit 2015, MD e mbështetur nga Programi i USAID-it për të Drejtat Pronësore, e ka iniciuar hartimin e SKDP-së përmes organizimit të një punëtorie dyditore në të cilën kanë marrë pjesë mbi 100 përfaqësues të ministrive të linjës dhe agjencive shtetërore, shoqërisë civile, donatorë dhe partnerë ndërkombëtar të angazhuar në sektorin e të drejtave pronësore. Punëtorja kishte përfunduar me një konsensus të përbashkët për pesë shtyllat tematike brenda të cilave shtrohen çështjet më relevante dhe më sfiduese për të drejtat pronësore në Kosovë. Rrjedhimisht, janë hartuar pesë analiza ku janë paraqitur studime të thelluara për sfidat e identifikuar në secilën shtyllë tematike veç e veç. Pas një procesi bashkëpunues dhe gjithëpërfshirës, gjatë të cilit aktorët kyç të sektorit kanë kontribuar në hartimin e tekstit të strategjisë, e pastaj verifikimin e përmbajtjes së tij, pesë shtyllat tematike u shndërruan në pesë objektivat aspiruese të cilat SKDP-ja mëton t'i përmbushë.

3.0 OBJEKTIVAT

Synimi mbizotërues i SKDP-së është ta udhëzojë Qeverinë në përpjekjet për sigurimin e të drejtave pronësore për të gjithë qytetarët e Kosovës. Duke u bazuar në analizën e thellë të sfidave kyçe lidhur me mbrojtjen dhe ushtrimin e të drejtave pronësore, si dhe lidhur me shfrytëzimin produktiv të tokës, MD-ja, pas konsultimeve me akterët kyç të sektorit, ka identifikuar pesë objektivat që SKDP duhet t'i arrijë, të paraqitura më poshtë.

Të drejtat pronësore të sigurta kërkojnë që korniza ligjore të jetë e fuqishme dhe në gjendje të përcaktojë qartë të drejtat dhe përgjegjësitë e qytetarëve dhe të qeverisë; që të drejtat pronësore të grave dhe pjesëtarëve të komuniteteve pakicë të jenë të garantuara me ligj dhe të zbatohen nga organet qeveritare dhe gjykatat, ashtu që ato të mund të ushtrohen plotësisht në praktikë; dhe që rregullat për shfrytëzim të tokës të jenë të përcaktuara ashtu që ta ruajnë vlefshmërinë e tokës, duke përfshirë mbrojtjen e tokës së punueshme, si dhe të sigurohet shfrytëzimi produktiv i saj.

Objektivi 1: Sigurimi i të drejtave pronësore përmes fuqizimit të infrastrukturën ligjore

Korniza ligjore e Kosovës duhet të përditësohet dhe harmonizohet për të mbështetur zhvillimin ekonomik të një ekonomie të tregut. Konceptet juridike nga e kaluara socialiste e Kosovës duhet të mënjanohej dhe të drejtat dhe përgjegjësitë e qytetarëve dhe organeve qeveritare duhet të përcaktohen qartë me ligj, për të siguruar bazën për një treg të tokave që do ta mbështesë rritjen ekonomike.

Objektivi 2: Sigurimi i të drejtave pronësore përmes adresimit të informalitetit

Qytetarëve duhet t'u sigurohet qasja në procese administrative efikase dhe financiarisht të përballueshme për njohjen ligjore të të drejtave të cilat ata janë duke i shfrytëzuar *de facto*. Njohja ligjore e këtyre të drejtave do t'ju mundësojë qytetarëve që t'i regjistrojnë ato në kadastër, ashtu që këto të drejta do të mund të zbatoheshin në mënyrë më efikase nga gjykatat dhe nga organet shtetërore, apo tjetërsoheshin në tregun e tokave.

Objektivi 3: Garantimi dhe realizimi i të drejtave pronësore të personave të zhvendosur dhe komuniteteve jo shumicë

Fuqizimi, mbrojtja dhe zbatimi i të drejtave pronësore të personave të zhvendosur (PZH) dhe pjesëtarëve të komuniteteve jo shumicë janë detyrime të Kosovës për respektimin e standardeve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, dhe pjesë e obligimeve të cilat rrjedhin nga MSA-ja. PZH-ve duhet t'u sigurohen mjete juridike të drejta, efektive dhe përfundimtare me qëllim të rikthimit të kontrollit mbi pronën e tyre të paluajtshme të cilën e kanë humbur gjatë konfliktit, si dhe duhet të garantohet e drejta e të gjithë pjesëtarëve të komuniteteve jo shumicë që t'i ushtrojnë të drejtat e tyre pronësore në praktikë për ta fuqizuar sundimin e ligjit në Kosovë.

Objektivi 4: Garantimi dhe zbatim i të drejtave pronësore të grave

Gratë përbëjnë më shumë se gjysmën e popullsisë së Kosovës. Pengesat e grave në realizimin e të drejtave të tyre pronësore e cenojnë rritjen ekonomike të vendit dhe mirëqenien sociale. Garantimi i ushtrimit të të drejtave pronësore të grave edhe në praktikë, do ta forcojë gjithashtu edhe sundimin e ligjit, si dhe do të nxisë rritjen ekonomike dhe mbështesë integrimin e Kosovës në BE.

Objektivi 5: Përdorimi i të drejtave pronësore të sigurta për nxitjen e rritjes ekonomike

Të drejtat pronësore të sigurta nuk nënkupton shfrytëzim të pakufishëm të këtyre të drejtave. Këto të drejta duhet të kufizohen dhe rregullohen për aq sa lejohet me Kushtetutën e Kosovës dhe standardet e zbatueshme për të drejtat e njeriut, me qëllim të mbrojtjes së tokës si pasuri e vlefshme, siç është toka e punueshme, dhe të nxitet shfrytëzimi produktiv i saj.

Zbatimi i nismave reformuese për të siguruar të drejtat pronësore përgjatë pesë objektivave të SKDP-së do të prodhojë rezultate të njëpasnjëshme që do të fuqizojnë sundimin e ligjit, do të mbështesin integrimin e Kosovës në Bashkimin Evropian dhe do të nxisin rritje ekonomike.

4.0 METODOLOGJIA

Ministria e Drejtësisë (MD) ka themeluar tri nivele të trupave teknik dhe mbikëqyrës për të siguruar që strategjia e parë sektoriale e hartuar ndonjëherë në Kosovë për të drejtat pronësore, të ketë identifikuar dhe propozuar zgjidhje të zbatueshme për adresimin e sfidave dhe vështirësive kyçe në sigurimin e të drejtave pronësore për të gjithë qytetarët e vendit:

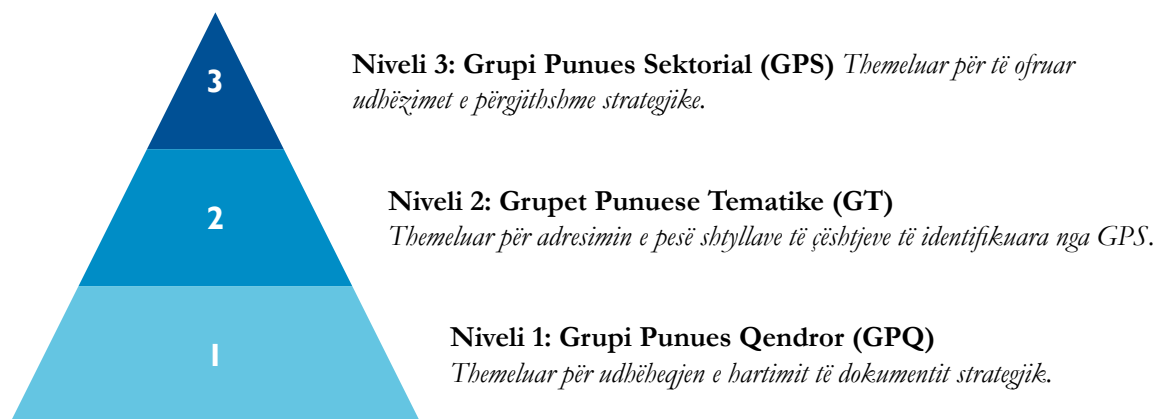


Figura 1: Strukturat qeveritare të themeluara për hartimin e SKDP.

Pas vendimit të Qeverisë nr. 30/01, të datës 20 maj 2015, për të inkorporuar SKDP-në në Planin vjetor të Qeverisë për dokumentet strategjike, MD me ndihmën e Programit e USAID-it për Drejtat Pronësore (PRP) ka zhvilluar fillimisht një *Dokument të Çështjeve*, ku janë paraqitur çështjet që prekin të drejtat pronësore në kuadër të pesë shtyllave. Ky dokument është prezantuar gjatë takimit të grupit punues sektorial (GPS) në qershor të vitit 2015. Mbi 100 përfaqësues nga ministrinë e linjës dhe organet shtetërore, shoqëria civile, donatorët dhe partnerët ndërkombëtar që punojnë në sektorin e të drejtave pronësore, janë takuar përgjatë dy ditëve të punës dhe është arritur konsensus mbi çështjet të grupuara në pesë shtylla që duhet të analizohen dhe adresohen përmes SKDP-së. Rrjedhimisht, janë hartuar edhe pesë analiza në kuadër të të cilave janë studiuar në mënyrë të thuktë çështjet e identifikuara në *Dokumentin e Çështjeve*. Analizat janë përqendruar në vlerësimin e gjendjes së tanishme, përkufizimin e problemeve, identifikimin e praktikave më të mira ndërkombëtare dhe rekomandimet për zgjidhje afatgjate dhe të qëndrueshme të sfidave në sektorin e pronës së paluajtshme. Themelet e këtij dokumenti strategjik janë mbështetur në *Dokumentin e Çështjeve* dhe pesë analizat (Shih Aneksin 4).

GPQ përgjegjës për hartimin e këtij dokumenti, ka qenë i përbërë nga përfaqësuesit kryesor institucional nga sektori i të drejtave pronësore. Krahas Ministrisë së Drejtësisë, ky grup ka përfshirë përfaqësues të Ministrisë së Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor, Ministrisë së Administrimit të Pushtetit Lokal, Ministrisë së Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural, Ministrisë së Financave, Departamentit për tatimin në pronë, Ministrisë për Integritim Evropian, Agjencisë Kadastrale të Kosovës, Agjencisë Kosovare e Pronës, Agjencisë Kosovare të Privatizimit, Zyrës për planifikim strategjik të ZKM-së, Zyrës për barazi gjinore të ZKM-së, dhe Këshillit Gjyqësor të Kosovës.

Me qëllim të shtjellimit të mirëfillt të sfidave të identifikuara, themelimi i Grupeve Tematike shtesë ka kontribuar në propozimin e zgjidhjeve të problemeve tani të parashtruara në SKDP. Pesë GT-të, që pasqyrojnë pesë objektivat që SKDP mëton t'i arrijë, kanë kontribuar lidhur me: (1) Krijimin e kornizës ligjore të qartë mbi të drejtat në pasurinë e paluajtshme; (2) Fuqizimin e rolit të gjykatave dhe institucionet tjera publike për të njohur, vendosur dhe zbatuar të drejtat pronësore; (3) Garantimin dhe zbatimin e të drejtave pronësore për komunitetet jo shumicë; (4) Garantimin dhe zbatimin e të drejtave pronësore të grave; dhe (5) Promovim e një tregu vibrant të pronës së paluajtshme që do ta nxiste rritjen ekonomike. (Shih Aneksin 2 për të gjithë anëtarët e GT-ve që kanë marrë pjesë në këtë proces).

Gjatë një procesi njëvjeçar të përgatitjes së kësaj strategjie janë mbajtur mbi 20 seanca konsultative nga grupet punuese. Një numër prej 148 pjesëmarrësve të regjistruar kanë dhënë kontributet e tyre, të cilët kanë përfaqësuar pushtetin qendror, pushtetin lokal, kuvendin, gjyqësorin, agjencitë e pavarura shtetërore, organizatat e shoqërisë civile, dhe komunitetin e donatorëve.

Programi i USAID-it për të Drejtat Pronësore ka mbështetur në vazhdimësi procesin e zhvillimit të strategjisë. Donatorë tjerë të angazhuar në këtë proces përfshinë edhe Projektin “Mbështetje Kodit Civil dhe të Drejtave Pronësore,” financuar nga Zyra e BE-së. (Shih Aneksin 3 për të gjithë donatorët që kanë marrë pjesë në këtë proces).

Strategjia është ndërtuar bazuar në gjetjet, rekomandimet dhe analizën e zhvilluar përmes konsultimeve ekstensive. Krahas SKDP-së, Plani i Veprimit përcakton prioritetet, afatet kohore dhe nevojat buxhetore për zbatimin e rekomandimeve. Vlerësimet mbi koston dhe afatet e zbatimit janë përcaktuar për të gjitha veprimet e prezantuara në Planin e Veprimit.

Veprimet e dala nga kjo strategji janë të llojllojshme dhe zbatimi i tyre bie nën autoritetin e ministrive dhe agjencive të ndryshme. Në mënyrë që të gjitha veprimet të jetësohen, vëmendje e shtuar nga niveli më i lartë i Qeverisë është i nevojshëm.

5.0 HISTORIKU

Strategjia Kombëtare për të Drejtat Pronësore (SKDP) udhëhiqet nga aspiratat afatgjata të Kosovës të shprehura përmes këtyre objektivave: forcimi i sundimit të ligjit, promovimi i zhvillimit ekonomik dhe mbështetja e integritetit të Kosovës në Bashkimin Evropian. Pas një procesi të konsultimeve të gjëra në qershor të vitit 2015, përmes grupit punues sektorial, janë identifikuar pesë grupe të çështjeve pronësore juridike të cilat do të adresohen. Pas arritjes së konsensusit, analizat e çështjeve të identifikuara janë paraqitur si në vijim.

Pjesa 1 fokusohet në boshllëkun në kuadër të kornizës ligjore e cila përkufizon të drejtat pronësore. Qëllim i kësaj pjese është të identifikojë lloje të ndryshme të pronave dhe të drejtave pronësore të cilat nevojitet të qartësohen. Pjesa 2 fokusohet në sfidat të cilat pengojnë legalizimin dhe regjistrimin e të drejtave pronësore. Qëllim i kësaj pjese është të identifikojë problemet të cilat e pengojnë bartjen në kohë dhe efikasitet të të drejtave mbi pronën, duke siguruar kështu që bartja e pronësisë të kryhet formalisht dhe sigurt. Pjesët 3 dhe 4 identifikojnë dhe analizojnë çështjet specifike pronësore të pjesëtarëve të marginalizuar të shoqërisë kosovare, duke u fokusuar kështu në sfidat me të cilat ballafaqohen pjesëtarët e komuniteteve jo shumicë dhe gratë në përcaktimin dhe shfrytëzimin e të drejtave të tyre pronësore. Pjesa 5 trajton kufizimet të cilat mund t'i vejë planifikimi hapësinor në të drejtat e siguruar, për t'u siguruar se ato përdoren për ruajtjen e fondit të tokave dhe për promovimin e shfrytëzimit produktiv të tokës për mbështetjen e rritjes ekonomike.

5.1 SIGURIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE PËRMES FUZIZIMIT TË KORNIZËS LIGJORE

Legjislacioni i cili përkufizon të drejtat pronësore duhet të jetë i qasshëm, i saktë dhe i parashikueshëm në zbatim me qëllim të shmangies së çdo rreziku për arbitraritet.¹⁴ Të drejtat mbi pronën private në Kosovë janë përkufizuar mirë.¹⁵ Mirëpo, llojet tjera jo private të të drejtave – prona shtetërore, prona shoqërore, toka urbane për ndërtim, qiradhënia 99 vjeçare, prona publike dhe komunale – përdoren në mënyrë jo konsistente në legjislacion. Mungesa e qartësisë hapë rrugët për pasiguri juridike dhe dykuptimshmëri, duke i kontribuar kështu konfuzionit mbi atë se kush e ka titullin juridik dhe cilat detyrime mbi cilin lloj të pronës. Bazuar në kornizën ligjore aktuale, ka paqartësi edhe mbi atë se deri në çfarë mase shtetasit e huaj mund të fitojnë të drejtën e pronësisë mbi pronën e paluajtshme në Kosovë. Dispozitat përkatëse të Kushtetutës janë të paqarta dhe lejojnë interpretime të ndryshme, duke çuar kështu në zbatim jo konsistent të ligjit në praktikë. Qëllimi i kësaj pjese është të analizojë llojet e ndryshme të pronave të cilat kanë nevojë të qartësohen me qëllim të ndërtimit të një kornize ligjore gjithëpërfshirëse dhe konsistente e cila garanton siguri dhe qartësi juridike.

5.1.1. PRONA SHOQËRORE

Koncepti i pronës shoqërore në ish Jugosllavi, përfshirë këtu edhe Kosovën, ka qenë i bazuar në parimin se prona i takon shoqërisë si tërësi dhe jo personave privatë apo shtetit. Është një formë e pasurisë kolektive, për të cilën nuk ishte prona shteti, por që si bartëse supreme e të drejtës pronësore mbi të ishte shoqëria. Kishte filluar të zbatohet pas përfundimit të Luftës së II-të Botërore, atëherë kur Jugosllavia kishte filluar fushatën e nacionalizmit të tokave dhe pasurisë tjetër të paluajtshme. Kjo prone shtetërore pastaj u shndërrua në prone shoqërore, kryesisht në formën e kooperativave bujqësore dhe formave tjera të ndërmarrjeve shoqërore për prodhimtari ekonomike. Si mbikëqyrës/mbrojtës i pronave shoqërore zakonisht ishin komunat. Qytetarëve dhe personave tjerë juridik u njihet e drejta e shfrytëzimit duke përfshirë këtu të drejtën e përhershme të shfrytëzimit të pasurisë në pronësi shoqërore, por, nuk mund ta transferonin ose ta ngarkonin atë.

¹⁴ Praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e njeriut; Novik v. Ukrainë, Nr. 48068/06.

¹⁵ Të drejtat mbi pronën private janë të përkufizuara në Ligjin për pronën dhe të drejtat tjera sendore, si dhe adresohen në ligje tjera relevante sikurse është Ligji për marrëdhëniet detyrimore, Ligji për trashëgiminë, Ligji për procedurën jokontestimore, Ligji për procedurën kontestimore dhe Ligji për themelimin e regjistrimit për të drejtat pronësore në pasurinë e paluajtshme. Ligji për pronën dhe të drejtat tjera sendore e përkufizon pronësinë si të drejtën e tërësishme mbi një send, duke e autorizuar pronarin që të disponojë me të lirisht, ta posedojë të përdorë dhe tjerët t'i përfshijë nga çdo lloj ndikimi (neni 18).

Legjislacioni i Misionit të Përkohshëm të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) i nxjerrë pas konfliktit, e ka njohur ekzistimin e pronës shoqërore por nuk ka dhënë ndonjë qartësi lidhur me të drejtat e qytetarëve mbi këtë pronë, pasi që institucionet e Jugosllavisë kishin pushuar së ekzistuari në Kosovë. Pas shpalljes së Deklaratës së Pavarësisë së Kosovës në vitin 2008, Kushtetuta e re e Republikës së Kosovës e ka ndryshuar natyrën juridike të pasurisë në pronë shoqërore duke e shndërruar atë në pronë shtetërore (pronare e së cilës është Republika e Kosovës), të cilën e ka konfirmuar edhe Gjykata Kushtetuese e Kosovës.¹⁶ Prandaj, me hyrjen në fuqi të Kushtetutës, prona shoqërore edhe formalisht ka pushuar së ekzistuari si formë e të drejtës pronësore në Kosovë.

Më vonë në vitin 2012 është ndryshuar Kushtetuta ndërsa dispozita me të cilën prona shoqërore ishte shndërruar në pronë shtetërore, ishte fshi tërësisht. Kjo ka krijuar dykuptimshmëri dhe kontradikta lidhur me atë se a është kthyer prona shoqërore apo ende mbetet në fuqi prona shtetërore e cila më herët ishte pronë shoqërore. Kjo çështje ende nuk është zgjidhur përfundimisht dhe ende debatohet brenda komunitetit ligjor të Kosovës.

Statusi juridik i pronave të cilat formalisht janë përcaktuar si pronë shoqërore, ndikon në përpjekjet për legalizimin e ndërtimeve pa leje të ndërtuara në “tokën ndërtimore”, legalizimin e të drejtave pronësore dhe transformimin e tokës së punueshme përmes qiradhënieve 99 vjeçare.

5.1.2. TOKA URBANE PËR NDËRTIM

Sipas praktikës së pronës shoqërore, toka brenda zonave urbane ishte e dedikuar për ndërtimin e objekteve të banimit dhe ndërtesave, dhe kategorizohet si “tokë ndërtimore”. Qytetarët fitonin të drejtën e pronësisë mbi objektin banesor por, të garantuar e kishin vetëm të drejtën e shfrytëzimit të përhershëm të tokës ndërtimore mbi të cilën ishte ndërtuar objekti. Një pjesë e konsiderueshme e fondit të objekteve banesore të Kosovës është ndërtuar mbi këtë tokë si dhe një pjesë e konsiderueshme e objekteve pa leje sot.

Megjithëse supozohet se, kjo kategori e pronës shoqërore është transformuar në pronë shtetërore, ende është në fuqi legjislacioni i mëparshëm me të cilin është rregulluar qasja dhe shfrytëzimi i kësaj toke. Prandaj, qytetarëve u bartet *de jure* nga komuna, vetëm e drejta e shfrytëzimit të përhershëm të tokës. E drejta e shfrytëzimit të përhershëm të tokës ekziston vetëm për aq kohë sa ekziston edhe e prona banesore. Në rast se shkatërrohet objekti, pronari i objektit ka të drejtë të kërkojë lejen për rindërtimin e objektit. Në qoftë se nuk ushtrohet kjo e drejtë, toka i kthehet komunës.

Implikimet e kësaj të drejte janë se objekti dhe toka nën të nuk janë të bashkuara në një njësi të vetme pronësore dhe si e tillë nuk mund të regjistrohet në kadastër dhe t'i nënshtrohet qarkullimit juridik të tokave, duke kufizuar kështu mundësinë e qarkullimit juridik të pronës dhe uljen e vlerës së saj. Kjo mënyrë e organizimit e shton koston e transaksionit për shkak se për të qenë në pajtim me ligjin, komuna duhet të ndërhyjë në transaksion si palë e tretë. Për më tepër, qytetarët shpeshherë nuk janë të vetëdijshëm se ata janë duke i tregtuar si pronësi vetëm të drejtat mbi objektin dhe jo të drejtat e pronësisë mbi tokën. Ulja e përgjithshme e vlerës së pronës reflektohet po ashtu edhe në vlerën e saj si hipotekë (kolateral).

Një shqetësim më imediat është ndikimi i emërimit “tokë ndërtimore” në procesin e legalizimit të ndërtimeve pa leje. Ligjet aktuale e ndalojnë legalizimin e ndërtimeve pa leje mbi tokën shtetërore ose publike. Gjersa qëllimi fillestar i ligjit ka mundur të jetë pengimi i ndërtimit mbi tokën në të cilën ndërtuesi nuk ka të drejta, shumica e projekteve për ndërtimet pa leje janë të vlefshme. Duke pasur parasysh gjendjen faktike sot në terren, definimi i pronësisë së tokës urbane ndërtimore do të ishte një zgjidhje e nevojshme.

16 Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, aktgjykimi në rastin KI 08/09. 17 dhjetor 2010. f. 65.

5.1.3. STATUSI I QIRADHËNIEVE 99 VJEÇARE

Toka të cilën e posedonin ish ndërmarrjet shoqërore (NSH-të) zakonisht ishte pasuria më e vlefshme e ndërmarrjes. Shpesh gjatë privatizimit të NSH-ve të themeluara për prodhimin e produkteve bujqësore, Agjencia Kosovare e Privatizimit (AKPr.) e veçonte tokën nga ndërmarrja dhe e privatizonte atë përmes dhënies me qira për një periudhë 99 vjeçare, ashtu si parashihej me rregulloren e UNMIK-ut e cila ende është në fuqi. UNMIK-u ishte përcaktuar për këtë formë të pronës private në tokë si mënyrë e transformimit për shkak si i mungonte autorizimi për ta tjetërsuar tokën përmes shitjes së të drejtës së pronësisë (me disponim të plotë, shfrytëzim dhe shitje) për shkak të statusit të pazgjidhur politik të Kosovës.

Edhe pse kontrata 99 vjeçare mbi qiranë në Evropën Perëndimore dhe në SHBA njihet si mënyrë e sigurt e pronësisë mbi tokën e cila nxitë investimet bujqësore, ky koncept nuk është i njohur në rajonin e Ballkanit. Në mesin e investitorëve nga rajoni ka shqetësime se kjo shihet si një kontratë e përkohshme e qiradhënies dhe si dekurajuese për investim.

Ashtu siç ceket edhe në vijim, rekomandohet që të miratohet legjislacioni i cili do ta mundësonte *de facto* transformimin e të drejtës së shfrytëzimit mbi tokën ndërtimore dhe të e qiradhënies 99 vjeçare në të drejtë të pronësore private të përhershme (me dispozicion të plotë, shfrytëzim dhe shitje).

5.1.4. PRONA SHTETËRORE DHE PUBLIKE

Korniza ligjore e Kosovës nuk i përcakton qartë të drejtat dhe detyrimet që dalin nga kategoritë e pronës “shtetërore” dhe “publike”. Përveç kësaj, çështjet sikurse janë: mekanizmat përgjegjës për administrimin e këtyre llojeve të pronave, nëse kjo pronë mund t’i bartet palës së tretë apo jo, e nëse po, procedurat për bartjen e të drejtës së pronësisë nuk janë specifikuar. Për më tepër, terminologjia e përdorur për përshkrimin e këtyre dy llojeve të pronave është jo konsistente për gjatë gjithë kornizës. Në disa ligje këto terme përdoren njëra pas tjetrës kurse në tjerat ato mund të interpretohen si të ndara dhe të veçanta nga njëra tjetra.

Ekzistimin e kësaj mospërputhje, mund ta ilustron një shembull nga Kushtetuta. Neni 121 i Kushtetutës i referohet pronës publike e cila përfshinë resurset natyrore të Republikës së Kosovës në të cilat hyjnë ujërat, hapësira ajrore, pasuritë minerale dhe pasuritë tjera natyrore si toka, bota bimore dhe shtazore, pjesët tjera të natyrës, patundshmëria dhe të mirat e tjera me rëndësi të veçantë kulturore, historike, ekonomike dhe ekologjike. Me këtë përzihen konceptet “shtetërore” dhe “publike”. Për termin “shtetërore”, dallimi do të mund të mendohej si pronë në të cilën do të hynte pasuria me të cilën operon një institucion shtetëror, sikurse mund të jetë rasti i një laboratorit kërkimor. Gjersa, pronë “publike” do të mund përkufizohej si pasuria dhe resurset të cilat janë për shfrytëzim publik sikurse do të ishte parku publik. Përkufizimet dallojnë prej një shteti në tjetrin, ngase nuk ka ndonjë përkufizim standard dhe Kushtetuta nuk ofron udhëzime të mjaftueshme për t’i dalluar këto dy lloje të pronave. Krahas kësaj, resurset natyrore mund të jenë edhe në pronësi private. Dëshmitë tregojnë se ligjvënësi asnjëherë nuk ka pasur për qëllim që Republika e Kosovës të jetë pronare e të gjitha resurseve natyrore të shtetit.

Një çështje tjetër që ndërlihet me pronën shtetërore, është statusi i pronës në pronësi të Republikës Socialiste Federative të Jugosllavisë (RSFJ) dhe Serbia. Praktika e të drejtës ndërkombëtare e mbështetë argumentin se Kosova është suksesorë e shtetit të RSFJ-së dhe Serbisë dhe gëzon të drejtat mbi pronën e paluajtshme e cila ishte fituar nga këto dy shtete e që gjendet në Kosovë. Kosova nuk ka miratuar ligj me të cilin do të shpallej si suksesorë me të drejtë të marrjes së pronësisë mbi pasurinë e paluajtshme që është në emër të këtyre shteteve e që gjendet në Kosovë, duke krijuar kështu pasiguri juridike lidhur me statusin e këtyre pronave. Gjithashtu nuk është definuar edhe statusi i pronave të ish Organizatave shoqërore politike të ish Krahinës Autonome të Kosovës.

5.1.5. TË DREJTAT PRONËSORE TË KOMUNAVE

Ligj për vetëqeverisjen lokale konfirmon dhe ri-fuqizon legjislacionin e mëhershëm të UNMIK-ut i cili komunave u jep të drejtën e posedimit dhe menaxhimit të pasurisë së paluajtshme. Në praktikë, këto pasuri do të duhej të ishin regjistruar në kadastrë nën emrin e komunës. Për shkak të dokumenteve kadastrale të vjetruara, inventarizimi dhe regjistrimi i pasurisë së paluajtshme në posedim të komunave ende nuk ka përfunduar – duke krijuar kështu konfuzion.

Ky ligj parashikon mundësinë që komunat të kenë të drejtë të kërkojnë nga AKPr-ja që t'ia rikthejë pronën shoqërore. Siç u diskutua më lart, për qëllimet e kësaj strategjie supozohet se e gjithë pasuria shoqërore është shndërruar në pasuri shtetërore. Nëse kjo është ashtu, atëherë AKP nuk ka autorizim për ta transferuar pronën shoqërore në komuna. Nëse ky supozim nuk është i saktë atëherë duket se transferimi i pasurisë së NSH-ve në komunë pa kompensimin e atyre të cilët kanë të drejta mbi atë pasuri do të mund të konsiderohej si shpronësim pa kompensim.

Ligji për dhënien në shfrytëzim dhe këmbimin e pronës së paluajtshme të Komunës gjithashtu i ofron komunës të drejtën për të kërkuar nga AKPr-ja që të ia kthejë të drejtat në pronën shoqërore. Si të tilla, AKPr. nuk do të ketë autoritetin që të transferojë komunës pronën shoqërore. Nëse supozimi se pronat shoqërore janë shndërruar në pronë shtetërore, nuk është i saktë, do të duket se transferimi i pasurive të NSH-së në komunë, pa i kompensuar ata që kanë të drejta në pasuri të NSH-së, do të mund të konsiderohet si shpronësim pa pagesën e kompensimit.

5.1.6. TË DREJTAT E SHTETASVE TË HUAJ TË KENË PRONË

Neni 121.2 i Kushtetutës thekson se personat fizikë të huaj dhe organizatat e huaja mund të fitojnë të drejta të pronësisë mbi pronën e paluajtshme në pajtim me kushtet e arsyeshme të përcaktuara me ligj ose me marrëveshje ndërkombëtare. Një interpretim pretendon se, sipas kësaj dispozite, personat e huaj mund të fitojnë të drejtën e pronësisë mbi pronën e paluajtshme, vetëm nëse kjo është paraparë si mundësi me ligj apo me marrëveshje ndërkombëtare. Në mungesë të ligjit apo marrëveshjes ndërkombëtare, të huajt nuk do të duhej të lejoheshin të fitojnë të drejtën e pronësisë mbi pasurinë e paluajtshme.

Mirëpo, mund të argumentohet se kjo dispozitë në të vërtetë afirmon të drejtat pronësore të të huajve për aq sa kushtet për të drejtën e pronësisë të jenë në pajtim me Kushtetutën dhe autoritetin kushtetues. Neni 119.2 e mbështet këtë argument duke theksuar se të gjithë investitorët e huaj dhe ndërmarrjet duhet të kenë të gjitha të drejtat ligjore të barabarta sikurse i kanë investitorët dhe ndërmarrjet vendore për të pasur pronë të paluajtshme.

Ky argument mbështetet edhe më shumë nga dispozitat e Ligjit për investime të huaja. Ky ligj kërkon që shtetasit e huaj dhe ndërmarrjet të trajtohen në mënyrë të barabartë. Duket se kjo kërkesë përshinë edhe të drejtën e fitimit të pronës.

Megjithatë, shtetasit e huaj gjatë përpjekjeve të tyre për t'i regjistruar të drejtat pronësore në kadastrë, në praktikë kanë hasur në rezistencë të zyrave komunale kadastrale (ZKK). Pengimi i regjistrimit të të drejtave pronësore të shtetasve të huaj, është shembull i pengesave që janë krijuar për shkak se legjislacioni për kadastrë nuk e ka definuar qartë regjistrimin e të drejtave, se kush ka të drejtë t'i regjistrojë këto të drejta, dhe se cili është dokumentacioni i nevojshëm apo kushtet tjera për regjistrim. Në mungesë të udhëzimeve të qarta, nëpunësit e ZKK-ve e interpretojnë ligjin në mënyrë të ndryshme dhe jo konsistente. Interpretimi ligjor mund të mos jetë fokusi i kualifikimeve të nëpunësve që kërkohet për përmbushjen e detyrave të tyre. Kjo e shndërron regjistrimin në një proces të paparashikueshëm, i irriton qytetarët dhe i dekurajon ata në vendimin e tyre për t'i legalizuar të drejtat e tyre pronësore.

Është vërejtur gjithashtu se praktikat e tilla përbëjnë shkelje të kushteve të Marrëveshjes për Stabilizim dhe Asociim, e nënshkruar në mes Kosovës dhe Bashkimit Evropian. Neni 65.3 i kësaj marrëveshje kërkon që Kosova t'u ofrojë shtetasve të BE-së tretman si vendasve në sigurimin e të drejtave pronësore mbi pronën e paluajtshme në territorin e vet, në një periudhë brenda pesë viteve nga hyrja në fuqi e kësaj marrëveshjeje.

Neni 51.4 i marrëveshjes ngjashëm thekson se degët dhe përfaqësitë e kompanive të BE-së, prej hyrjes në fuqi të kësaj marrëveshje do të kenë të drejtat të njëjta të fitimit të pronës mbi pronat e paluajtshme, njësojë sikurse të drejtat që kanë kompanitë e Kosovës, edhe sa i përket të mirave publike/interesis publik të njëjtat të drejta që i gëzojnë kompanitë kosovare. Këto të drejta janë kyçe për aktivitetet dhe zhvillimin ekonomik.

5.2 SIGURIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE DUKE ADRESUAR INFORMALITETIN NË SEKTORIN E PRONËS SË PALUAJTSHME

Informaliteti ndodhë kur të drejtat formale në pronë (të drejtat që regjistrohen në kadastrë) nuk janë bartur nga bartësi formal i të drejtave përmes një procedure të rregullt ligjore. Të drejtat e bartura në mënyrë joformale ushtrohen *de facto* nga bartësi jo formal i të drejtave pronësore dhe përgjithësisht respektohet nga komuniteti i gjerë, por, si të tilla nuk mund të regjistrohen në kadastrë. Rrjedhimisht, si të regjistruara në kadastrë mbesin të drejtat pronësore të bartësit formal të të drejtave, dhe jo nën emrin e personit i cili aktualisht është duke i ushtruar të drejtat.

Konsultimet e palëve të interesuara që janë mbajtur gjatë ndërtimit të SKDP kanë identifikuar katër skenarë të cilët sot nxisin shkallën e lartë të in formalitetit në Kosovë:

1. Të dhënat kadastrale nuk janë korrigjuar pas vdekjes së bartësit të të drejtës pronësore ngase familjet nuk e kanë kryer procedurën e trashëgimit;
2. Normat kulturore dhe praktikat të cilat i kanë konsideruar kontratat gojore mbi shitblerjen e tokës si të sigurta nga aspekti juridik;
3. Ligjet diskriminuese të cilat e ndalonin shitblerjen e pronave të paluajtshme midis komunitetve etnike shqiptare dhe serbe të Kosovës që ka rezultuar në kontrata joformale të shitblerjes të cilat si të tilla nuk mund të regjistroheshin në kadastrë, dhe
4. Largimi i dokumenteve kadastrale për në Serbi që ka rezultuar në mungesën e të dhënave kadastrale të azhuruara që ka shtuar nivelin e konfuzionit lidhur me atë se cilat prej këtyre dokumenteve paraqesin provë për vërtetimit e të drejtave pronësore në Kosovë.

Për t'ju njohur kjo e drejtë, bartësi joformal i të drejtës duhet ta vërtetojë “radhën e titullarëve” për të dëshmuar se ai apo ajo e ka fituar të drejtën e pronësisë nga bartësi formal i së drejtës në pronë. Në rastet e kontratave gojore dhe joformale, bartësi joformal i të drejtave kërkohet ta iniciojë procedurën gjyqësore për të dëshmuar se ai apo ajo në fakt e ka blerë pronën nga bartësi formal i të drejtave. Informaliteti vazhdon të ekziston për shkak se procedurat e trashëgimisë dhe ato gjyqësore janë të shtrenjta, marrin kohë dhe paraqesin barrë. Procedurat kadastrale të cilat nuk janë të përballueshme, efikase, transparente dhe të parashikueshme gjithashtu e dekurajojnë regjistrimin e të drejtave të parapara me ligj.

5.2.1. TRASHËGIMIA E VONUAR: TË DHËNAT KADASTRALE NUK JANË KORRIGJUAR PAS VDEKJES SË BARTËSIT TË TË DREJTAVE PËR SHKAK SE FAMILIJET NUK I KANË INICIUAR PROCEDURAT E TRASHËGIMISË

Propozimet për kryerjen e trashëgimisë së vonuar janë ato të cilat i iniciojnë anëtarët e familjes (trashëgimtarët potencial) të trashëgimlënësit bartës i të drejtave pronësore, shumë vite pas vdekjes së tij (shpeshherë 20 vite e më shumë). Regjistrimet sistematike nga Agjencia Kadastrale e Kosovës (AKK) dhe të dhënat kadastrale të rindërtuara tregojnë se përafërsisht 30% e të gjithë parashtruesve të kërkesave për legalizim dhe regjistrim të të drejtave të tyre pronësore, nuk arrijnë ta bëjnë këtë për shkak se nuk e kanë filluar procedurën e trashëgimisë dhe të drejtat mbi pronat të cilën ata e posedojnë janë të regjistruara aktualisht në emrin e trashëgimlënësit të vdekur. Përveç kësaj, disa informata jo zyrtare tregojnë se deri në 50% apo më shumë parashtrues të kërkesave të cilët kërkojnë t'i legalizojnë të drejtat e tyre në mbi 350,000 objekte pa leje, përmes programit të Qeverisë së Kosovës (QK) për legalizim, nuk arrijnë të dëshmojnë të drejtat e tyre mbi tokën mbi të cilën i kanë ndërtuar objektet për shkak se ato janë të regjistruara aktualisht në emrin e personave të vdekur si titullar të pronave.

Trashëgimtarët potencial në shumicën e rasteve i kanë ndërtuar shtëpitë e tyre në tokën e cila evidentohet në emrin e trashëgimtarit dhe *de facto* i ushtrojnë të drejtat e tyre pronësore mbi atë pronë. Për t'i legalizuar këto të drejta, trashëgimtarët potencial duhet ta fillojnë procedurën e trashëgimisë. Sipas procedurës aktuale, trashëgimtarët potencial kërkojnë që t'i kontaktojnë dhe ta sigurojnë pjesëmarrjen e të gjithë trashëgimtarëve potencial në procedurë. Për shkak se procedurat janë nisur pas një kohe të gjatë pas vdekjes së bartësit formal të të drejtave, është normale që numri i trashëgimtarëve potencial do të jetë rritur në 30 apo më tepër. Është gjithashtu e zakonshme që shumë prej trashëgimtarëve potencial janë larguar nga Kosova për një jetë të re. Barra mbi trashëgimtarët potencial që duan legalizimin e të drejtave, që t'i kontaktojnë dhe ta sigurojnë pjesëmarrjen e të gjithë trashëgimtarëve potencial është e madhe, duke shtuar këtu edhe mosgatishmërinë e disa prej trashëgimtarëve që jetojnë jashtë që të marrin pjesë në procedurë. Sidoqoftë, të gjitha palët të cilat kanë interes në pronë duhet të njoftohen dhe t'u jepet mundësia që të marrin pjesë në procedurë. Në të gjitha procedurat trashëgimore, është esenciale që anëtarët femra të familjes të informohen dhe të njoftohen për të drejtën e tyre që të marrin pjesë në procedurë dhe t'i mbrojnë të drejtat e tyre pronësore, në mënyrë që të kundërshtohen normat kulturore dhe presioni shoqëror mbi trashëgimtarët femra për të hequr dorë nga e drejta e trashëgimit në dobi të anëtarëve meshkuj të familjes së tyre. Deri në aprovimin e procedurave administrative më të thjeshta, efikase dhe më të përballueshme për procedimin e propozimeve për kryerjen e trashëgimisë së vonuar dhe ofrimin e masave mbrojtëse procedurale për të drejtat pronësore të të gjithë trashëgimtarëve potencial, statusi ligjor i këtyre pronave me gjasë do të mbetet përfundimisht i papërcaktuar. Pa një status të qartë ligjor, të drejtat e plota pronësore nuk mund të ushtrohen kurse prona do të mbetet jashtë tregut të tokave.

5.2.2. KONTRATAT GOJORE OSE JOFORMALE: INFORMALITETI MBIZOTËRON NË RASTET KUR SHITBLERJET JANË REALIZUAR NË MUNGESË TË KONTRATËS OSE KUR KONTRATAT NUK JANË REGJISTRUAR NË KADASTËR

Në të kaluarën, lidhja e kontratës gojore për shitblerjen e pasurisë së patundshme ka qenë mënyrë e pranuar e tregtimit me të drejtat pronësore për shkak të normave kulturore dhe tradicionale të aplikuara në pjesët rurale të Kosovës. Një përqindje e konsideruar e këtyre kontratave gojore janë lidhur midis serbëve etnik si shitës dhe shqiptarëve etnik si blerës. Pas vitit 1991, edhe nëse ekzistonte dokumenti i kontratës për shitblerje ndëretnike të pasurisë, shitblerja e tillë nuk mund të regjistrohej në kadastër për shkak të ligjit diskriminues në fuqi në kohën e ndalimit të transaksioneve të tilla pronësore juridike.

Si rezultat i kësaj, të dhënat kadastrale nuk ofrojnë dëshmi për shumë kontrata ndëretnike dhe vazhdojnë ta paraqesin shitësin si pronar të pronës. Mungesa e dokumentacionit mbi shitjen i detyron pronarët aktual joformal që t'i ushtrojnë *de facto* të drejtat e tyre pronësore. Zgjidhja e këtij lloji të informalitetit zakonisht konsistonte në atë që blerësi shqiptar duhej të iniciojë procedurë kontestimore në gjykatë përmes padisë, për të marr vendimin gjyqësor me të cilin do të vërtetohej se kontrata në fjalë ka ekzistuar dhe se të drejtat pronësore ishin bartur me vullnet të lirë. Zakonisht shitësi ose e ka braktisur ose është zhvendosur për shkak të konfliktit dhe nuk mund të gjendet. Pamundësia e sigurimit të dëshmimeve nga shitësi krijon një pengesë në procedurën e provave të cilën blerësi jo formal dhe gjykatat janë përpjekur ta tejkalojnë duke u mbështetur në doktrinën juridike të **përmbushjes substanciale** dhe **parashkrimit fitues** për të dëshmuar se është përmbushur kontrata. Të dyja këto doktrina janë problematike.

- Është e diskutueshme nëse **përmbushja e konsiderueshme**, ashtu si theksohet në nenin 73 të Ligjit mbi marrëdhëniet detyrimore,¹⁷ zbatohet në shitblerjet e pasurisë së paluajtshme dhe a mund të shfrytëzohet si bazë juridike për të vendosur se a ka ekzistuar kontrata apo jo.¹⁸ Gjersa disa gjykata kanë konsideruar se palët i kanë përmbushur të gjitha elementet e përmbushjes së konsiderueshme nga kontrata përmes pagimit të çmimit të shitjes dhe posedimit të pasurisë së paluajtshme, ka edhe opinione tjera të kundërta të cilat thonë se të drejtat e fituara “me punë juridike”¹⁹ apo kontrata duhet të regjistrohet në kadastër para se ajo të fillojë të prodhojë efektet juridike.

17 Ligji për marrëdhëniet detyrimore, Gazeta Zyrtare e Republikës Socialiste Federative të Jugosllavisë 29 /1978, 30 mars 1978.

18 OSBE. Shqyrtimi i rasteve të pronësisë mbi pronën e paluajtshme në Kosovë. Mars 2009. f. 20, marrë nga <http://www.osce.org/kosovo/36815?download=true>.

19 Ligji për marrëdhëniet pronësore, Gazeta Zyrtare e Republikës Socialiste Federative të Jugosllavisë 6/1980, 30 janar 1980. neni 33.

- Të drejtat mbi pasurinë e paluajtshme mund të fitohen përmes **parashkrimit fitues**²⁰ duke dëshmuar: “(1) posedimin e ligjshëm, (2) mirëbesimin, (3) kalimin e afatit të caktuar kohor, dhe (4) të drejtat pronësore i takojnë personit tjetër.” Pronari posedues duhet të dëshmojë se e ka pasur në posedim pronën për njëzet (20) vite pandërprerë, ose dhjetë (10) vite nëse ai është i regjistruar në kadastrë dhe brenda këtij afati nuk është regjistruar ndonjë kundërshtim lidhur me regjistrimin.²¹ Zbatimi në praktikë i kësaj doktrine nga gjykata dhe avokatët ka qenë i ndryshëm, duke rezultuar kështu në aktgjykime të cilat i favorizojnë paditësit edhe kur disa kushte nuk janë plotësuar, duke i mohuar kështu të drejtat pronarit të vërtetë të pasurisë.

Të dyja këto doktrina parashohin prezencën e shitësit në procedurë për të siguruar se të dyja palët i nënshtrohet procedurës së rregullt gjyqësore. Në rast se nuk mund të gjendet shitësi, gjykata është e obliguar t’ia caktojë **përfaqësuesin e përkohshëm** që të veprojë në mbrojtje të interesave të shitësit. Mirëpo, si masë e fundit procedurale, caktimi i përfaqësuesit të përkohshëm duhet të bëhet vetëm pasi të jenë shterur të gjitha format e parapara për njoftimin e palës.²² Shfrytëzimi i përfaqësuesit të përkohshëm gjithashtu përbën shqetësim edhe për të drejtat e njeriut për shkak se, në mjediset pas konfliktit, ekziston mundësia që prona të jetë shitur në mungesë të vullnetit të lirë, apo rrjedhimisht të ketë qenë uzurpuar si rezultat i zhvendosjes. Kjo mund të mos vlejë për shumicën e rasteve të tilla, por meqë ekziston si mundësi, kjo mund t’i vejë “hije të zezë” transaksioneve të kryera në mënyrë joformale, duke kontribuar kështu në pasigurinë e tregut të tokave.

5.2.3. LARGIMI I DOKUMENTACIONIT KADASTRAL NË SERBI KA SHKAKTUAR KONFUZION SHITESË LIDHUR ME ATË SE CILA KOPJE E DOKUMENTACIONIT PËRBËN DËSHMI PËR TË DREJTAT PRONËSORE NË KOSOVË

Ligji i ri mbi AKKVP, i jep përgjegjësi AKKVP-së për kryerjen e dy funksioneve të ndërlidhura në mes vete: të përfundon zgjidhjen e të gjitha kërkesat pronësore, që ndërlidhen me konfliktin, më parë të paraqitura në Agjencinë Kosovare të Pronës (AKP), kryesisht nga ana e personave të zhvendosur (PZH) të cilët aktualisht nuk mund t’i ushtrojnë të drejtat e tyre pronësore; dhe të krahasojë të dhënat kadastrale të kthyera nga Serbia me të dhënat kadastrale të Kosovës për të identifikuar dhe zgjidhur mospajtimet midis dy grupeve të dokumentacionit kadastral. Në “Memorandumin shpjegues” të hartuar për propozim ligjin në fjalë, është diskutuar nevoja për zgjidhjen si të kërkesave të parashtruara nga PZH-të ashtu edhe shpërputhjet midis të dhënave kadastrale me qëllim të krijimit të një shërbimi kadastral të saktë dhe të kompletuar i cili do të ndihmonte në forcimin e sistemit juridik të vendit dhe në promovimin e sundimit të ligjit. Vendimet me të cilat zgjidhen mospajtimet midis të dhënave e kanë efektin juridik të vërtetimit të të drejtës pronësore. Autorizimet e AKKVP-së për të nxjerrë vendime mundësojnë zbatimin e procedurave administrative të cilat në mënyrë sistematike do të zgjidhin pjesën më të madhe të informalitetit në Kosovë i cili e dobëson sigurinë e pronësisë mbi tokën si për pjesëtarët e shumicës ashtu edhe të komuniteteve jo shumicë dhe krijon klimën pasigurisë e cila dekurajon investimet.

20 Ibid., neni 28.

21 Ligji për pronën dhe të drejtat tjera sendore. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Ligji Nr. 03/L-154, 25 qershor 2009, neni 40.

22 OSBE. Shqyrtimi i rasteve të pronësisë mbi pronën e paluajtshme në Kosovë. Mars 2009. f. 20, marrë nga <http://www.osce.org/kosovo/36815?download=true>.

Identifikimi Preliminar i Barrierave Administrative dhe Praktikave të Cilat Dekurajojnë Qytetarët që t'i Regjistrojnë të Drejtat e Tyre

Kur procedurat kadastrale nuk janë të përballueshme financiarisht, efkase, transparente dhe të parashikueshme, ato do ta dekurajojnë regjistrimin e të drejtave të njohura me ligj dhe do të ndihmojnë shtimin e shkallës së informalitetit në Kosovë. Më poshtë janë paraqitur disa prej barrierave administrative më të zakonshme të cilat i kanë identifikuar palët e interesuara gjatë hartimit të SKDP-së.

Ligji mbi marrëdhëniet detyrimore (LMD)²³ nuk e përcakton formën e kontratës. Mungesa e formave standarde të kontratave kërkon që nëpunësit regjistruar ta interpretojnë tekstin e kontratës për të identifikuar informatat që ju nevojiten për regjistrim, duke e ngadalësuar kështu dhe komplikuar edhe më tepër procesin e regjistrimit.

Legjislacioni me të cilin rregullohet regjistrimi i të drejtave pronësore nuk i numëron të gjitha dokumentet me të cilat krijohen të drejtat mbi pasurinë e paluajtshme. Ky legjislacion²⁴ nuk përfshin vendimet e Komisionit për Kërkesa Pronësore Banesore (KKPB), Komisionit për Kërkesa Pronësore të Kosovës (KKPK)²⁵ me të cilat njihen të drejtat pronësore të personave të zhvendosur (PZH); dhe aktet noteriale të cilat vërtetojnë shitblerjen e pasurisë si dokumente që ofrojnë bazën juridike për regjistrimin e të drejtave në regjistrin e të drejtave mbi pronën e paluajtshme (RDPP). Mos specifikimi i këtyre dokumenteve nganjëherë krijon konfuzion dhe e lënë të hapur mundësinë e interpretimeve të ndryshme, deri te refuzimi t'i regjistrojnë këto dokumente për shkak se ato si të tilla nuk janë specifikuar në ligj.

Të dhënat e vjetruara kadastrale nuk korrespondojnë me gjendjen reale në terren. Vendimet gjyqësore dhe aktet noteriale me të cilat krijohen të drejta mbi pasurinë e paluajtshme duhet të përmbajnë informatat me të cilat përshkruhet prona, respektivisht duhet të jetë “identike me të dhënat e regjistruara në kadastër (numri i njësisë, sipërfaqja, etj).”²⁶ Informaliteti i përhapur, largimi i dokumentacionit kadastral në Serbi, krijimi i sistemit të ri kadastral i cili zbaton sistem të ri të numërimit të parcelave, e ka bërë të vështirë që të përshkruhen saktë këto prona ashtu që të përputhen tërësisht me dokumentacionin e vjetër kadastral dhe paraqet sfidë të madhe për “gjetjen e radhës së saktë të titullarëve të pronës” për të demonstruar të drejtat pronësore mbi tokën.

Edhe pse ZKK-të janë të autorizuar që t'i përmirësojnë gabimet teknike si p.sh., emrat topografik të shkruar gabimisht në harta apo të korrigojnë numrat personal të shkruar gabimisht,²⁷ me ligj nuk është e përcaktuar qartë se si duhet ZKK-të të bëjnë dallimin midis gabimeve “teknike” dhe atyre “materiale”.²⁸

Praktikat jo konsistente të ZKK-ve. Paqartësia në legjislacionin kadastral ka çuar në praktika të ndryshme nga ana e ZKK-ve përkitazi me kërkesën për matje kadastrale për azhurnimin e të dhënave kadastrale kur këto të drejta janë bartur tek personi tjetër. Ligji për kadastrin²⁹ thekson se nevojitet të bëhet matja kadastrale “për të shtuar njësinë e re kadastrale ose për të ndryshuar të dhënat mbi njësinë ekzistuese kadastrale” por kjo kërkesë nuk përmendet në Udhëzimin administrativ për zbatimin e këtij ligji.³⁰ Sipas disa informatave të pakonfirmuara disa ZKK heqin dorë nga matja në rastet e trashëgimisë kur propozuesi kërkon vetëm njohjen e të drejtës në pasuri, por që kërkohet të kryhet matja kadastrale atëherë kur e drejta e pronësisë duhet të bartet. Kjo praktikë zhvillohet mbi bazën *ad hoc*, dhe si e tillë nuk është e parashikuar me ligj.

23 Ligji për marrëdhëniet detyrimore. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Ligji Nr. 04/L-077, 30 maj 2012.

24 Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr. 2002/5 për themelimin e regjistratit të të drejtave në pronën e paluajtshme. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Ligji 04/L-009, 21 korrik 2011, neni 3.

25 KKPB ka vendosur kërkesat e PZH-ve të ngritura në Drejtorinë për çështje pronësore banesore (DÇPB). Agjencia Kosovare e Pronës (AKP) e ka trashëguar DÇPB-në. KKKP-ja ishte organi i AKP-së i cili vendoste mbi kërkesat.

26 Udhëzimi administrativ për zbatimin e Ligjit për kadastrin. Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor, UA 02/2013, 11 shkurt 2013, neni 8 (2).

27 Ligji për kadastrin. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Ligji nr. 04/L-013, 29 korrik 2011, neni 17 duke iu referuar përkufizimit mbi gabimet teknike në nenin 1 (19).

28 UA 02/2013 për zbatimin e Ligjit për kadastrin rregullon çështjet e korrigjimeve por nuk e bën dallimin midis gabimeve teknike dhe atyre materiale. Udhëzimi administrativ për zbatimin e Ligjit për kadastrin. Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor, UA 02/2013, 11 shkurt 2013, neni 19.

29 Ligji për kadastrin. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Ligji nr. 04/L-013, 29 korrik 2011, neni 12.

30 Udhëzimi administrativ për zbatimin e Ligjit për kadastrin. Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor, UA 02/2013, 11 shkurt 2013.

Shpenzimet dhe tarifat për regjistrimin e të drejtave nuk janë të rregullta njëjtë në të gjitha Komunat. UA i zbatueshëm përcakton tarifat për regjistrimin e të drejtave. Tarifat varen nga e drejta që duhet të regjistrohet. Këtu hyjnë, shitblerja, dhurata, vendimet administrative apo gjyqësore, ndarja e pasurisë së përbashkët, trashëgimia, ose “ndërrimi”. Mirëpo, në praktikë komunat kanë imponuar kërkesa plotësuese, respektivisht që të paguhen tatimet e papaguara mbi pronën para se ZKK të lëshojë certifikatat e pronësisë. Komunat duhet të mendojnë se a është ky një mekanizëm efektiv i rritjes së mbledhjes së tatimit në pronë si e hyrë vetjake. Për shembull, një prej arsyeve përse janë grumbulluar tatimet e papaguara në pronë është trashëgimia e vonuar për shkak se bartësi në emrin e të cilit është e regjistruar prona ka vdekur dhe për trashëgimtarët e gjallë nuk ka ndonjë stimulim që ta paguajnë tatimin në pronë pasi që ajo nuk është e regjistruar në emrin e tyre. Kushti për pagimin e tatimeve të mbetura para inicimit të procedurës së legalizimit mund të dekurajojë trashëgimtarët potencial që t’i legalizojnë të drejtat e tyre. Kjo gjithashtu përbën barrierë administrative nëse vlera e borxhit tejkalon mundësitë e tyre financiare. Kjo edhe më tutje do ta shtojë informalitetin i cili ka kontribuar në grumbullimin e tatimit të papaguar në rend të parë. Gjithashtu kërkesën shpesh është tatimi në qarkullim i caktuar për njësi kadastrale nga disa Komunat me rregullore. Shuma e këtij tatimi nuk është e njëjtë në komuna. Pagesa e këtij tatimi është i detyrueshëm me rastin e regjistrimit të transaksioneve të pronave të paluajtshme në ZKK.

Disa ZKK kanë refuzuar t’i regjistrojnë shitblerjet pa vërtetimet e lëshuara nga komunat (për të cilën është paguar taksë), me të cilat vërtetohet se ato nuk do ta ushtrojnë të drejtën e tyre të parablerjes. Ky ishte kushti në regjimin e mëparshëm i cili nuk është shfuqizuar në mënyrë eksplicite me legjislacionin e ri.³¹

Një barrierë plotësuese për legalizimin e të drejtave të krijuara përmes shitblerjeve joformale është edhe kushti ligjor që pagesa për pasurinë e shitur me çmim mbi 10.000€ të bëhet përmes bankave. Kjo në fakt është e pamundur për shitblerjet që janë kryer para hyrjes në fuqi të këtij kushti në vitin 2005.

Transparenca e të dhënave kadastrale. Shoqëritë demokratike dhe ekonomitë e tregut kërkojnë transparencë dhe shkëmbim të informatave për të funksionuar në mënyrë efektive dhe efikase, si dhe për zhvillim dhe rritje ekonomike. Kjo vlen sidomos kur kemi të bëjmë me tokën dhe të drejtat pronësore. Qasja e plotë dhe e lehtë në të dhënat kadastrale do ta ngriste transparencën në qeverisje; do të siguronte informata të rëndësishme ligjore dhe ekonomike për shoqërinë; do të inkurajonte investime të huaja dhe vendore; si dhe do të mbështeste zhvillimin dinamik të tregut të tokës.

Mungesa e qartësisë në Ligjin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale janë cekur si arsye për mungesën e transparencës së plotë të të dhënave kadastrale për publikun. Ligji për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe ligjet tjera përkatëse duhet ndryshuar për të krijuar bazë të qartë ligjore për të drejtën e publikut për qasje të plotë në të dhënat kadastrale dhe Regjistrin për të Drejtat në Pronat e Paluajtshme.

5.3 GARANTIMI DHE ZBATIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE TË PERSONAVE TË ZHVENDOSUR DHE KOMUNITETEVE JO SHUMICË

Njerëzit e zhvendosur për shkak të konfliktit kanë të drejtë të kthehen në shtëpitë dhe pronat e tyre të paluajtshme, e drejtë kjo universale dhe e njohur nga Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe protokollet e saj, nga e drejta ndërkombëtare dhe Kushtetuta e Kosovës. Pas miratimit të “Parimeve mbi rikthimin e banimit dhe pronës për refugjatët dhe personat e zhvendosur”, të njohur edhe si “Parimet Pinheiro”,³² koncepti i kthimit, ashtu si e ka kuptuar bashkësia ndërkombëtare, ka nënkuptuar “jo vetëm kthimin në shtetin amë të refugjatit ose në qytetin apo rajonin e personit të zhvendosur, por kthimin dhe rivendosjen e kontrollit mbi *shtëpinë origjinale, tokën ose pronën*; procesi i rikthimit të banimit dhe pronës.”³³

31 Ky ishte një kusht i cili ishte paraparë me Ligjin për bartjen e pasurisë së paluajtshme, Nr. 45/81, 29/86 dhe 28/88, S.L. KSAK, i cili nuk është shfuqizuar me Ligjin për pronë dhe të drejta tjera sendore (Ligji Nr. 03/L-154).

32 Shih, Rikthimi i banimit dhe pasurisë në kontekst të kthimit të refugjatëve dhe personave të zhvendosur përbrenda: Raporti final i Raportuesit Special, Paulo Sergio Pinheiro: E/CN.4/Sub.2/2005/17 (28 qershor 2005) dhe shih gjithashtu Gomez, M., Propozim parimet e reja mbi rikthimin e banimit dhe pasurisë para Nën-komisionarit të KB-ve për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave në banim, dhe ESC ligji mbi të drejtat Vëllimi 1, Nr. 3, dhjetor 2004, Qendra për të drejtat banesore dhe debime, Krijimi i banimit për të gjithë, gjendet në: www.cohre.org

33 UNHCR, etj. 2007. Doracak për kthimin e banimit dhe pasurisë për refugjatët dhe personat e zhvendosur: Implementimi i ‘Parimeve Pinheiro’: Inter-Agencyf, f. 10.

Përfundimi i procesit të rikthimit të pronave (që kishte filluar në vitin 2000) ka qenë një proces i gjatë dhe i vështirë për shkak të numrit të madh të zhvendosjeve si rezultat i konfliktit dhe numrit të kërkesave pronësore të paraqitura nga PZH-të. Nga korriku i vitit 2015, sipas llogaritjeve të bëra nga UNHCR, numri i personave të zhvendosur në Kosovë është 17,086, nga të cilët 9,265 janë serbë të Kosovës dhe 7,078 janë shqiptarë të Kosovës. Pjesa e mbetur janë romë dhe një numër i vogël i ashkalive dhe egjiptasve (pakica shqipfolëse).³⁴ Në analizën e vitit 2011 vlerësohet se si rezultat i luftës 1998-99, deri sot, janë përafërsisht edhe 97,000 njerëz të zhvendosur në Serbi e të cilët “për shkak të zhvendosjes i kanë nevojat e veta”, e shumica e të cilëve janë serbë etnik.³⁵ AKP-së i janë paraqitur gjithsej 42,749 kërkesa pronësore, shumica prej të cilave janë PZH dhe pjesëtarë të komuniteteve jo shumicë. Nga ky numër 29,450 janë në pritje të zbatimit duke përfshirë vendimet e zbatuara përmes lënies së pronave nën administrimin e Agjencisë dhe kërkesat e mbyllura për mos bashkëpunim bazuar në të drejtën e parashtruesve të kërkesave për të kërkuar ri posedim apo rihapje të kërkesave.

Pas konfliktit etnik në Kosovë, zgjidhja përfundimtare e kërkesave të suksesshme të vendosura nga AKP-ja, është intervenimi parësor për fuqizimin dhe garantimin e të drejtave të komuniteteve jo shumicë të vendit. Zotimi i QK-së për sigurimin e të gjithë PZH-ve me mjete juridike përfundimtare, të drejta dhe efektive, që do t’ju mundësojë atyre rivendosjen e kontrollit mbi pronat e paluajtshme që ju takojnë, është cekë edhe në preambulën e nenit 4 të Marrëveshjes për Stabilizim dhe Asociim të lidhur në mes të Kosovës dhe BE-në.

5.3.1. ZGJIDHJA PËRFUNDIMTARE E KËRKESAVE TË PARAQITURA NË AKP

Procedura e zgjidhjes së kërkesave pranë AKP-së, shumica e të cilave janë parashtruar nga PZH, përbëhet nga dy faza. E para, kërkesat e paraqitura duhet të shqyrtohet, e nëse kërkesa aprovohet, të drejtat e parashtruesit të suksesshëm të kërkesës do të njihen dhe fitojnë efektin juridik përmes vendimit të cilin e nxjerr AKP. E dyta, vendimi i AKP-së duhet të zbatohet në tërësi duke i ofruar parashtruesit të suksesshëm të kërkesës mundësinë e përdorimit të mjeteve juridike të parashikuara me ligj.

Faza e parë ka përfunduar. Prej 42,749 kërkesave të parashtruara në AKP, deri në dhjetor të vitit 2015 janë vendosë 41,852 kërkesa nga Komisioni Kërkesa Pronësore të Kosovës (KKPK). Nga 897 kërkesat shtesë, sekretaria ekzekutive e KKPK-së i ka refuzuar 264 si të pabazuara, ndërsa 633 syresh janë tërhequr nga vetë parashtruesit. Vendosja e të gjitha kërkesave paraqet arritje të rëndësishme që demonstroi zotimin e QK-së për njohjen dhe respektimin e të drejtave pronësore të PZH-ve.

Pasi të shqyrtohet kërkesa, vendimi i AKP-së duhet të regjistrohet në kadastrin e Kosovës, nëse prona nuk është e regjistruar në emër të parashtruesit të suksesshëm, për të njoftuar të gjitha institucionet e Kosovës dhe qytetarët mbi të drejtën pronësore të PZH në pronën e paluajtshme. Krahas kësaj, vendim i AKP-së përbën bazën ligjore që parashtruesi i suksesshëm i kërkesës të kërkojë dëbimin dhe ta rifitojë posedimin e pronës së tij/saj të paluajtshme. Regjistrimi i vendimit të AKP-së mundëson që Policia e Kosovës ose përmbartuesit privat ta konfirmojnë ligjshmërinë e vendimit para ekzekutimit të dëbimeve nga prona. Regjistrimi i vendimeve të AKP-së po ashtu shërben edhe për fuqizimin e procesit të rregullt gjyqësor, mbrojtjen e PZH-ve dhe minimizon shqetësimet mbi të drejtat e njeriut që ndërlidhen me përdorimin e përfaqësuesit të përkohshëm. Për shembull, në procedurat për legalizimin e të drejtave të fituara përmes kontratave të shitblerjeve ndëretnike dhe joformale, si dhe në procedurat administrative të shpronësimit, privatizimit apo legalizimit të ndërtimeve pa leje mbi pasurinë e paluajtshme të PZH-ve, vendimmarrësit mund të hulumtojnë dokumentacionin kadastral për të mësuar nëse PZH me të vërtetë posedon të drejtat në atë pasuri, edhe kur vendndodhja e tij nuk është e njohur.

Me ligjin e tanishëm në fuqi, nuk parashihet saktë detyrimi për regjistrimin e vendimeve të AKP-së në kadastrin e Kosovës. Neni 20 i ligjit të ri për AKKVP-në parashikon regjistrimin vetëm të vendimeve të cilat i lëshon Komisioni për verifikim dhe vendosje të pronës (KVVP) i themeluar për zgjidhjen e mospërputhjeve midis dokumenteve kadastrale të kthyer nga Serbia dhe dokumenteve nga Kosova. Nuk adreson

34 Informacioni i nxjerrë më 26 nëntor 2015 nga: <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/kosovo/figures-analysis>

35 Informacioni i nxjerrë më 26 nëntor 2015 nga: <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/serbia/figures-analysis>

regjistrimin e vendimeve të lëshuara nga KKKP (ose pararendësi i tij KKP) apo Komisioni për kërkesa pronësore (KKP) i krijuar me ligjin për AKKVP-në. Gjithashtu, vendimet e KKKP dhe KKP nuk përmenden në mënyrë specifike në kuadër të legjislacionit kadastral si akte juridike përfundimtare të cilat duhet të regjistrohen.

Faza e dytë, do të zbatohet nga sekretaria ekzekutive e AKKVP-së. Sipas AKP-së, aktualisht janë 29,450 vendime që presin zbatim. Këtu hyjnë 7,660 vendime të cilat ende nuk i janë dorëzuar parashtruesve të suksesshëm të kërkesave dhe 9,041 vendime për të cilat parashtruesit e suksesshëm janë kontaktuar për nuk kanë kërkuar asnjë mjet juridik. 13,009 prona të parashtruesve të suksesshëm të kërkesave janë nën administrimin e AKP-së dhe janë përfshirë në skemën e qiradhënies.

Mjetet juridike të cilat i zbaton sekretaria ekzekutive, janë të parapara në nenin 18 të ligjit për AKKVP-në, dhe përfshijnë dëbimin e uzurpuesit aktual nga pasuria dhe rivendosjen e posedimit të pronës nga parashtruesi i suksesshëm; vendosja e pronës nën administrimin e AKKVP-së; përfshirjen e pronës në skemën e qiradhënies, dhe mbylljen administrative të kërkesës. Mjete plotësuese në dispozicion për parashtruesit e suksesshëm janë konfiskimi, rrënimi i objekteve pa leje, dhe shitja e pasurisë përmes ankandit.

Neni 21.7 ligjit të ri për AKKVP-në përcakton se, brenda 18 muajve nga hyrja në fuqi i këtij ligji, AKKVP-ja do ta përmbyll mandatin e vet për administrimin dhe qiradhënien e pronave. Qëllimi i ligjvënësimit për këtë afat është që përfundimisht ta përmbyll mandatin e përkohshëm të AKP-së që të shërben si agjenci e përkohshme për zgjidhjen e kontesteve dhe kthimin e pronave të e jo që njëanshëm t'ua imponojë PZH-ve afatin 18 mujor brenda të cilit ata duhet ta ushtrojnë të drejtën e tyre për mjetin juridik

QK është e vetëdijshme për obligimet e veta ndaj të drejtave të njeriut sipas të drejtës ndërkombëtare dhe MSA-së me BE. Parimi 2 i Parimeve Pinheiro thekson se “të gjithë refugjatët dhe personat e zhvendosur kanë të drejtën e rikthimit të banimit, tokës dhe/ose pasurisë nga e cila ata janë privuar në mënyrë arbitrare ose të paligjshme, ose që të kompensohen për banimin, tokën dhe/ose pasurinë e cila është e pamundur që t’ju kthehet ashtu si do të vendoset nga një tribunal i pavarur dhe i paanshëm.” Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) ka konstatuar se shtetet e kanë për detyrë që personave të zhvendosur t’u sigurojnë qasjen në pronën e tyre:

Gjykata konsideron se për aq kohë sa nuk është e mundur qasja në pronë, shteti e ka për obligim të ndërmerri masa alternative me qëllim të sigurimit të të drejtave pronësore. Gjykata i referohet rastit të Doğan dhe të tjerët³⁶ lidhur me zhvendosjen e brendshme të fshatarëve, në të cilin rast gjykata ka analizuar hollësisht të gjitha masat që i kishte ndërmarr Qeveria e Turqisë me qëllim të lehtësimit të kthimit në fshatra ose ofrimit të PZH-ve mundësi alternative banimi apo ndonjë formë tjetër të ndihmës (cituar, §§ 153-156). Gjykata do të nënvizojë se obligimet për të ndërmerri masa alternative nuk varen nga ajo se a është shteti përgjegjës për zhvendosjen përkatëse. Në rastin Doğan dhe të tjerët, gjykata vëren se ishte e pamundur të vërtetohej shkaku i saktë i zhvendosjes së paditësve, prandaj shqyrtimin e saj e ka kufizuar vetëm në kërkesën e paditësve lidhur me mohimin e qasjes në posedimet e tyre. Se cilat masa duhet të ndërmerren, kjo varet nga rrethanat e rastit.³⁷

Kështu, GJEDNJ i jep rëndësi të madhe të drejtave pronësore dhe obligimit të shtetit që të ofrojë qasje dhe siguri për pronën e PZH-ve, pavarësisht nëse shtetit ka qenë përgjegjës ose jo lidhur me rrethanat të cilat kanë çuar në zhvendosje. QK-ja është zotuar t’i përmbush detyrimet e veta dhe obligimet për të drejtat e njeriut pas përmbylljes së mandatit të AKKVP-së për t’u ofruar PZH-ve mjete juridike përfundimtare, të drejta dhe efektive, e të cilat do t’u mundësojnë atyre që ta rivendosin kontrollin mbi pronën e tyre të paluajtshme. Administrimi i pronës ka qenë vetëm një masë e përkohshme deri në momentin kur parashtruesi i suksesshëm i kërkesës e ka zgjedhur mjetin juridik përfundimtar. Mjetet përfundimtare juridike përfshijnë sigurimin e dëbimit për parashtruesin e suksesshëm, ashtu që ai ta rivendosë pronën në posedim në të ardhmen, vendosjen e pronës në skemën e qiradhënies, dhe mundësimin e shitjes së pronës përmes ankandit. QK do të shikojë për mundësitë e bartjes së zbatimit të këtyre mjeteve juridike nga AKKVP-ja tek Policia e Kosovës, përmbaruesit privat dhe tek agjencitë e patundshmërive dhe të qiradhënies. Prioritet strategjik i QK-së është të fillojë me hartimin e planit të veprimit i cili do ta udhëheq këtë kalim.

36 GJEDNJ, paditë. 8803/02, 8804/02, 8805/02, aktgjykimi i datës 29 qershor 2004.

37 GJEDNJ, padia nr. 40167/06, par. 234.

Gjatë punës drejt hartimit të planit kalimtar, duhet adresuar disa sfida që e pengojnë zbatimin e këtij plani. E para është adresimi i çështjeve, në vazhdim e sipër, të ri-uzurpimeve të kundërligjshme të pasurisë pas dëbimit nga AKP-ja. Sipas raportit të OSBE, në periudhën midis viteve 2008 dhe 2013, AKP-ja i ka referuar 326 raste të ri-uzurpimeve të kundërligjshme në prokurori për inicimin e procedurës penale. Raporti ka gjetur se kohëzgjatja mesatare e procedimit të këtyre lëndëve ka zgjatur dy vite e tre muaj nga koha e dorëzimit të kërkesës nga AKP e deri në tek aktgjykimi i plotfuqishëm.³⁸ Përveç kësaj, disa prokurori nuk i kanë proceduar rastet me urgjencë të mjaftueshme duke vonuar veprimin si dhe lartësia e dënimeve të shqiptuara nga gjykata nuk ka shërbye si parandalues i mjaftueshëm i ri-uzurpimeve të kundërligjshme në të ardhmen.

E dyta është krijimi i protokolleve efektive të komunikimit midis AKKVP-së dhe parashtruesëve të suksesshëm për ofrimin e informatave që kanë nevojë për ta zgjedhur mjetin e përshtatshëm juridik. Në rast se nga AKKVP-ja kërkohet që ta kontaktojë drejtpërsëdrejti secilin parashtrues të suksesshëm, atëherë për këtë mund të nevojitet më shumë se 18 muaj kohë për ta përmbyllur mandatin për administrimin e pronave dhe skemës së qirasë. AKKVP-ja nuk ka mandat të punojë në Serbi, Mal të Zi dhe Ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë (IRJM) ku janë duke banuar shumica e parashtruesëve të kërkesave. Përveç kësaj, në të kaluarën janë bërë përpjekje të informimit përmes Komisionarit të lartë të Kombeve të Bashkuara për Refugjatë (UNHCR), dhe programeve të financuara nga BE, por këto qasje ishin *ad hoc* dhe vareshin nga financimi prej donatorëve.

E treta, ligji për AKKVP-në nuk e trajton statusin juridik të pasurisë aktualisht nën administrimin e AKP-së dhe atë të inkuadruar në skemën e qiradhënies pasi t'i përfundojë mandati AKKVP-së. Nuk e adreson po ashtu statusin juridik të personave të cilëve AKP-ja ua ka ndarë të drejtën e shfrytëzimit. Familjet i kanë shfrytëzuar këto pasuri me vite të tëra dhe mund të kenë bërë investime të konsiderueshme në mirëmbajtjen dhe kujdesin për pasurinë. Me ligj duhet të qartësohet nëse këta persona kanë fituar ndonjë të drejtë në pasurinë e kërkuar.

Duhet saktësuar gjithashtu statusin juridik të 9,041 vendimeve të cilat kanë mbetur në një "limbo" ngase parashtruesi i kërkesës asnjëherë nuk ka kërkuar mjet juridik pas pranimin të njoftimit nga AKP-ja. Me ligjin e ri nuk është përcaktuar nëse këto kërkesa duhet të mbyllën administrativisht ose të mbesin të hapura pa kufi.

Në fund, është esenciale që vendimet përfundimtare (të plotfuqishme) të KKPB-së, KKKP-së, dhe KKP-së të mos i nënshtrohen rishqyrtimeve në procedura gjyqësore. Edhe pse këto vendime përfundimtare janë të detyrueshme dhe nuk i nënshtrohen kundërshtimit apo rishikimit, ka pasur raste kur gjykatat kanë lejuar procedimin e kundërshtimeve të këtyre vendimeve përfundimtare. Është e domosdoshme që të identifikohen rastet e tilla dhe të ndërpriten menjëherë.

38 OSCE. Shqyrtimi i rasteve të ri-uzurpimeve në Kosovë, shkurt 2015. Nxjerrë nga://www.osce.org/kosovo/141131.

5.3.2. ÇËSHTJET TJERA QË NDËRLIDHEN ME ZHVENDOSJE, QASJE NË DREJTËSI DHE BANIM

Vendndodhja e PZH-ve shpesh nuk është e ditur. Kjo pengon dorëzimin e njoftimeve përmes të cilave ata do të njoftoheshin për proceset ligjore në zhvillim e të cilat do të preknin të drejtat e tyre pronësore, respektivisht i mohon të drejtat e tyre për pjesëmarrje në procedurë.

Transaksionet e rrejtshme. Mjedisi kaotik menjëherë pas konfliktit dhe zhvendosja, kanë krijuar hapësirë për një numër të transaksioneve të rrejtshme, me dokumente të falsifikuara, përmes të cilave pasuria e paluajtshme e PZH-ve është shitur pa njohurinë e pronarë. Duhet të krijohen politika në bazë të të cilave duhet të vendoset nëse pala e ka blerë pronën me mirëbesim dhe si të përcaktohet në mënyrë të drejtë dhe efektive përgjegjësia. Çështja që duhet trajtuar është ajo nëse personat që e kanë blerë pronën menjëherë pas konfliktit e kanë pranuar me dashje dhe vullnet apo jo, rrezikun se shitësi ka mund mos ta ketë pronësinë mbi sendin, dhe a duhet të konsiderohet përgjegjës në rast se vërtetohet se shitja është bërë me mashtrim. Duhet krijuar politika edhe për të përcaktuar mjetet juridike të përshtatshme në situatat kur prona është shitur disa herë ndërsa pronarët aktual janë blerës me mirëbesim të cilët e kanë paguar vlerën e pronës shumë vite pas konfliktit.

Procesi i legalizimit të ndërtimeve pa leje. Janë ngritur shqetësime se të gjithë qytetarët e Kosovës, posaçërisht ata që jetojnë në diasporë dhe PZH-të, nuk kanë informacione të mjaftueshme dhe kohë që t'i përmbushin kërkesat për legalizim, të cilat janë kritikuar edhe se janë tepër komplekse. Pa njoftim dhe pa informata paraprake të mjaftueshme për procedurat ligjore, do të cenohet të drejtat e njeriut të secilit qytetar, pasuria e të cilit rrënohet për mos aplikim për legalizim.

Procesi në vijim i privatizimit i zbatuar nga Agjencia Kosovare e Privatizimit (AKPr). Agjencia e ka për obligim t'i publikojë njoftimet formale për kreditorët në të gjitha gazetat në gjuhën shqipe dhe serbe në Kosovë, Serbi dhe Mal të Zi. Krahas kësaj, procedura e ndihmës juridike të ndërsjellë të cilën e ndjekë Dhoma e Veçantë e Gjykatës Supreme të Kosovës për çështjet e privatizimit, lehtëson dorëzimin e njoftimeve dhe ftesave gjyqësore lidhur me procedurat e privatizimit dhe të likuidimit. Disa shqetësime janë manifestuar lidhur me këto procedura, gjegjësisht se nuk janë dhënë njoftime të mjaftueshme që plotësojnë standardet për të drejtat e njeriut lidhur me procesin e drejtë gjyqësor.

Përveç kësaj, një numër i serbëve të Kosovës kanë marrë pjesë në procesin e kthimit të paluajtshërive gjatë regjimit të mëparshëm.³⁹ Ai ligj i cili ishte në fuqi në atë kohë nuk ka qenë i shpallur si diskriminues dhe supozohet se ende efekt ligjor në Kosovë. Toka e kthyer sipas këtij ligji ka qenë tokë në pronë shoqërore dhe të drejtat pronësore të kthyer shpesh nuk janë regjistruar në kadastrin e Kosovës. Ekzistojnë raste kur toka e kthyer është privatizuar nga AKP-ja ose i është kthyer komunës e cila pastaj e ka shitur apo dhënë me qira palës së tretë. Kjo çështje bëhet problematike nëse komuna e ka ditur ose ishte dashur ta dijë se të drejtat mbi tokën janë bartur tek PZH përmes ligjit për kthimin e tokave. Sikurse me çështjen e mashtrimit, nevojiten politika legjislative dhe udhëzime të cilat përcaktojnë mjete të përshtatshme juridike.

Shpronësimi i tokës. Dispozitat për njoftim lidhur me shpronësimin, gjithashtu kanë nevojë të fuqizohen. Shpronësim do të thotë, marrje e pronës private. Marrja pa procedura të rregullta ligjore të njoftimit, paraqet shkelje të të drejtave të njeriut. Është esenciale që procedurat mbi njoftimin e palës të fuqizohen për të siguruar njoftim të mjaftueshëm për PZH-të, si dhe për kosovarët e diasporës dhe komunitetit e ndjeshme në Kosovë.

Ndërtimet nga palët e treta. AKP ka identifikuar 35 raste kur është ngritur objekt i kundërligjshëm në tokën e parashtruesit të suksesshëm të kërkesës.⁴⁰ AKP-ja ka bërë përpjekje për të ndërmjetësuar një zgjidhje me marrëveshje midis palëve, dhe në rreth 10 prej këtyre përpjekjeve kanë rezultuar me sukses përmes ndërmjetësimit. Rrjedhimisht, si mjet juridik paraqitet rrënimi i objektit të kundërligjshëm.⁴¹ Qeveria ende nuk i ka dhënë AKP-së mjetet financiare të cilat i ka kërkuar për të kryer rrënimet, duke e penguar atë në

39 Gazeta Zyrtare e RSFJ-së. Ligji për kthimin e tokave, 18/91, 41/91 dhe 44/91, 1991.

40 Të dhënat nga 31 tetori 2015.

41 Neni 15 i Ligjit nr. 03-L-079 (Ligji për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2006/50 për zgjidhjen e kërkesave lidhur me pronën e paluajtshme private, duke përfshirë pronën bujqësore dhe atë komerciale) e jep AKP-së kompetenca për ekzekutimin e vendimeve finale të KKKP-së dhe të aktgjykimeve të kolegjit të apelit, duke përfshirë edhe, 'dëbimin, administrimin e pronës, dhënien me qira, konfiskimin, rrënimin e strukturave pa leje dhe shitjen me ankand'.

zbatimin e këtij mjete juridik. Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës në aktgjykimin e saj në rastin e ashtuquajtur ‘Rasti Jovanović’ ka gjetur se mos përmbartimi i vendimit të KKPK-së nga ana e AKP-së, për shkak të mungesës së mjeteve, është në kundërshtim me parimin e sundimit të ligjit dhe përbën shkelje të drejtave themelore të njeriut të garantuara me këtë kushtetutë.⁴² Në Gjykatën Kushtetuese janë paraqitur edhe 33 referime tjera kundër AKP-së.⁴³

Zbatimi i vendimeve të DÇPB të kategorisë “A” & “C”. E ashtuquajtura kategoria “A” e kërkesave ka të bëjë me shqiptarët e Kosovës të cilëve u është ndërprerë marrëdhënia e punës për shkak të ligjeve diskriminuese nga regjimi i mëparshëm. Me ndërprerjen e marrëdhënies së punës ata humbin të drejtat e tyre mbi banesat në pronë shoqërore. Zakonisht, më vonë të njëjtat banesa do t’i jepeshin serbëve të Kosovës të cilët më pas do të zhvendoseshin, kategoria “C”. Sipas legjislacionin për DÇPB, parashtuesëve të kërkesave të kategorisë “A” t’u kthehej banesa, ndërsa parashtuesëve të kërkesave të kategorisë “C” do t’i paguhej kompensimi për të drejtën e humbur të shfrytëzimit të banesës. Kostoja për kompensimin e të ashtuquajturës kategori “C” e kërkesave është vlerësuar të jetë rreth 3,000,000€. Ngjashëm me ndërtimet e palëve të treta, AKP-ja nuk ka arritur të siguroj mjete financiare nga QK për të paguar kompensimet, prandaj kërkesat si të shqiptarëve të Kosovës ashtu edhe të Serbëve të Kosovës kanë mbetur të pazgjidhura.

Tatimet mbi pronën dhe pagesat e shërbimeve komunale të akumuluar gjatë zhvendosjes. Ligji për tatimin mbi pronën e paluajtshme, neni 5 (3), parasheh që tatimpagues është personi fizik apo juridik i cili e ka në shfrytëzim faktik pronën nëse pronari apo personi me të drejtë shfrytëzimi të pasurisë së paluajtshme nuk mund të përcaktohet, ose mund të përcaktohet por nuk ka qasje në pasurinë e paluajtshme.⁴⁴ Megjithatë, ka pasur interpretime selektive të këtij paragrafi nga komuna të caktuara që ka rezultuar në atë që PZH-të janë mbajtur përgjegjës për pagimin e tatimit në pronë që ka mbetur pa u paguar nga shfrytëzuesi i saj apo pala e tretë. Tatimi në pronë duhet të paguhet edhe nga jashtë Kosovës. Për më shumë, lëshimi i dokumenteve personale është kushtëzuar me pagimin e të gjitha tatimeve të cilat pala ia ka borxh komunës. Në këto rrethana, PZH-të janë përgjegjës për borxhet tatimore të cilat nuk i kanë shkaktuar dhe pengohen në qasjen e tyre ndaj dokumenteve personale të cilat nevojiten për realizimin e të drejtave të tyre.⁴⁵

Ngjashëm, PZH-të krijojnë detyrime edhe për shërbimet publike (rryma dhe uji)⁴⁶ e të cilat nuk i shfrytëzojnë. Ligji përkatës, Ligji Nr. 03/L-204, nuk i përjashton shprehimisht PZH-të nga detyrimi për të paguar shërbimet publike komunale për pronat e tyre mbi të cilat ata nuk ushtrojnë kontroll dhe janë përgjegjës për shumën e borxhit me rastin e rimarrjes së posedimit të pronës së tyre.⁴⁷ Udhëzimi administrativ i UNMIK-ut 2008/5 thotë së parashtruesit e kërkesave pranë AKP-së përjashtohen nga pagimi i shërbimeve publike komunale të akumuluar për periudhën gjatë së cilës nuk e kanë ushtruar kontrollin mbi pronën e tyre. Ky udhëzim pritet të ndryshohet dhe të zbatohet nga AKKVP-ja dhe të përmirësojë edhe më shumë mbrojtjen për PZH.

Qasja në drejtësi. PZH-të janë përjashtuar nga mundësia për ndihmë juridike falas për shkak se nuk janë përfitues të ndihmave sociale në Kosovë dhe posedojnë pasuri të paluajtshme. Krahas kësaj, Agjencisë për ndihmë juridike falas (ANJF) i mungojnë resurset për ofrimin e shërbimeve juridike me të cilat do të plotësonin nevojat e PZH-ve. Për më shumë, Ligji për përdorimin e gjuhës është një dokument mjaft gjithëpërfshirës, mirëpo në praktikë, “mbesin sfida të mëdha në qasjen në shërbimet e gjuhëve zyrtare, si në nivel qendror ashtu edhe atë komunal, duke përfshirë këtu gjuhët e përdorura nga komunitetet e pakicave.”⁴⁸

42 Shqyrtimi kushtetues i mospërmbartimit të vendimit GSK-KPA-A-001/12 të vendimit të Gjykatës Supreme dhe vendimit të Komisionit për kërkesa pronësore të Kosovës nr. KPCC/D/A/114/2011. Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, K1187/13, 16 prill 2014.

43 Konfirmuar jo zyrtarisht nga biseda me Srdjan Staletović, 15 shkurt 2016.

44 Ligji për tatimin në pronën e paluajtshme. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr. 03/L-204, 07 tetor 2010, neni 5 (3).

45 Sikurse neni 2 i Protokollit nr. 4 (liria e lëvizjes) e Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), neni 12 (e drejta e martesës) (KEDNJ) dhe neni 16 (e drejta njohjes si person para ligjit) e Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike.

46 Rregullat e furnizimit me ujë, nga Ligji për ndryshimin e Rregullores së UNMIK-ut 2004/49 për veprimtaritë e ofruesve të shërbimeve të ujësjellësit, kanalizimit dhe të mbeturinave (Nr. 3/L-086) aprovuar na Kuvendi i Kosovës më 13 qershor 2008 në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, ndjekin të njëjtat parime dhe ngrisin të njëjta çështje sikurse shërbimet e furnizimit me energji elektrike dhe nuk do të diskutohen ndarazi.

47 Neni 33 (2) i Ligjit nr. 03/L-201 për energjinë elektrike thotë ‘kushtet dhe procedura e inkasimit dhe pagesave do të përcaktohen me Rregulloren mbi kushtet e përgjithshme të furnizimit me energji elektrike të lëshuara nga Zyra e rregullatorit të energjisë elektrike.’ Ligji për energjinë elektrike. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Ligji Nr. 03/L-201, 07 tetor 2010.

48 Komisioni Evropian, Raporti i Progresit për Kosovën, 2015, f. 25.

Në fund, **shpenzimet e procedurave dhe udhëtimi** mund të paraqiten si pengesa për qasjen e PZH-ve në gjykata. Në kushtet e pozitës si i person i zhvendosur, ose varësisht nga kushtet ekonomiko-shoqërore, detyrimi për pagimin e taksave gjyqësore, së bashku me perspektivën e pashmangshme të shpenzimeve tjera siç janë udhëtimi, etj, është në fakt një barrierë për pjesëmarrje në shqyrtimet gjyqësore. Sipas parimit Pinheiro 13(2): “Çdokush që ka qenë i privuar nga prona në mënyrë arbitrare apo të paligjshme si pasojë e konfliktit, duhet të ketë mundësi ta paraqesë kërkesë për kthimin e pronës ose kompensim, i liruar nga pagesa dhe para një organi të pavarur dhe të paanshëm.”⁴⁹ AKP-ja ka mundësuar pa pagesë shqyrtimin ligjor në shkallë të parë. Mirëpo, mbi 6% e kërkesave të AKP-së janë hedhur poshtë për shkak të pengesave procedurale apo të kompetencës, të cilat priten të procedohen brenda sistemit të rregullt të gjykatave civile.⁵⁰

Banimi social/dhënia në shfrytëzim e tokës. Përmes Ligjit Nr. 03/L-164 Për financimin e programeve të veçanta të banimit dhe Ligjit Nr. 04/L-144 për dhënien në shfrytëzim dhe këmbimin e pronës së paluajtshme të komunës janë krijuar dispozita për të ndihmuar riatdhesimin e personave me strehim të përkohshëm dhe banim të përkohshëm. Mirëpo, komunat nuk i kanë shfrytëzuar në mënyrë të qëndrueshme dhe të rregullt përdorimin e këtyre ligjeve për t’ju ndihmuar personave të riatdhesuar.⁵¹ Prandaj, PZH-të e riatdhesuar janë në rrezik të shndërrimit në persona të zhvendosur përgjithmonë. Një çështje tjetër në nivel qendrorë është vonesa e miratimit të strategjisë trevjeçare të Kosovës për banim social.⁵²

Kampet/vendbanimet joformale. Janë rreth 100 vendbanime joformale të cilat banohen nga komunitete të ndryshme etnike, shumica e të cilëve janë romë, ashkali dhe egjiptas.⁵³ Njerëzit që jetojnë në kampe të tilla përjetojnë izolim vendbanimi, kushte të rënda banimi dhe qasje të dobët në shërbimet themelore dhe infrastrukturën urbane, duke përfshirë këtu ujën, rrymën, mbledhjen e mbeturinave dhe transportin publik adekuat dhe rrugë.⁵⁴ Çështjet pronësore me të cilat ata ballafaqohen janë, mungesa e pronësisë së sigurt mbi tokën, shpesh për shkak të dokumentacionit të mangët, ndërtimet e paregjistruara dhe mungesa e asistencës në rindërtimin e pronave të shkatërruara gjatë dhe pas konfliktit të viteve 1998-1999. Asnjëherë nuk është aprovuar Strategjia për rregullimin e vendbanimeve joformale 2011-2015. Edhe pse shumica e komunave i kanë aprovuar planet hapësinore të cilat përfshijnë vendbanimet joformale ashtu si parashikohet me Ligjin për planifikimin hapësinor, ka mbetur pezull zbatimi i këtyre planeve dhe harmonizimi i tyre me kërkesat e reja nga Ligji Nr. 04/L-174 për planifikimin hapësinor.⁵⁵

49 I njëjti parim nënkuptohet edhe nga neni 29.2 i Parimeve udhëheqëse mbi PZHP sipas të cilit autoritetet kompetente e kanë për detyrë t’u ndihmojnë personave të kthyer ose rivendosur për kthimin për aq sa është e mundur të pronës së tyre dhe gjësëve personale të cilat i kanë braktisur ose që e kanë humbur posedimin e tyre për shkak të zhvendosjes.

50 Shih KPCC DEC 135, par 15: ‘kërkesat të cilat janë hedhur poshtë për shkak se komisionit i mungon kompetenca ose për shkaqe procedurale dhe jo për shkak të mungesës së bazës juridike, mund të zgjidhen përmes gjykatave vendore bazuar në ligjin në fuqi. NË raste të tilla vendimet e komisionit nuk paraqesin res judicata’.

51 Shih: ‘Vlerësimin për strehimin e përkohshëm social në komunat e Kosovës’, OSBE, dhjetor 2013 dhe ‘Vlerësimin e procesit të kthimit vullnetar në Kosovë’ OSBE, tetor 2014, f. 25.

52 Komisioni Evropian, Raporti i progresit për Kosovës, 2015 f. 23.

53 Identifikuar nga qeveria në kuadër të planit të veprimit për zbatimin e Strategjisë për rregullimin e vendbanimeve joformale në Kosovë 2009-2015 ‘pakica e braktisur’ ERCC, dhjetor 2011, p. 51

54 Shih: Fytyrat e varfërisë, fytyrat e shpresës: profilet e ndjeshmërisë për dekadën e vendeve përfshirëse të romëve’, Bratislavë: UNDP, 2005.

55 Ligji për planifikimin hapësinor. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 04/L-174, 07 shtator 2013, nenet 15 dhe 16.

5.4 GARANTIMI DHE ZBATIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE TË GRAVE

Neni 46 i Kushtetutës së Kosovës ua garanton të gjithë qytetarëve të Kosovës të drejtat e tyre në pronë; por, gratë luftojnë për tejkalimin e barrierave kulturore të cilat pengojnë trashëgimin e pronës së paluajtshme nga familja e tyre e lindjes (gjinisë) dhe nga bashkëshortët duke shtuar kështu informalitetin i cili ua pamundëson regjistrimin e të drejtave të tyre pronësore në kadastër. Sipas regjistrimit të popullsisë të vitit 2011, gratë përbëjnë 49.6% të popullsisë së Kosovës, mirëpo vetëm 15.24% e grave i kanë të regjistruara pronat në emrin e tyre. Kur gratë nuk e kanë në kontroll pronën, ato nuk janë aktor ekonomik i plotë. Për më tepër, është vërtetuar se pasuria në pronësi të gruas ka pasur përfitime pozitive në mirëqenien e familjeve.

Në procedurat e trashëgimisë ekzistojnë probleme për shkak të faktit se shumica e transferimeve të pronësisë përmes trashëgimisë nuk janë legalizuar. Përderisa nuk ndiqen proceset e trashëgimisë, do të jetë e vështirë të aktualizohen ndryshimet ligjore të cilat do ta promovonin pronësinë e grave mbi pasurinë.

Hulumtimet tregojnë se trashëgimtarët shpesh nuk përfshihen në aktin e vdekjes, si një dokument deklarativ i lëshuar nga zyrat komunale të regjistrave civil, në të cilin duhet të përfshihen të gjithë anëtarët trashëgues të familjes me të drejtë trashëgimi mbi pasurinë e paluajtshme. Gjykatat, noterët dhe zyrat komunale të regjistrave civil, nuk i kanë mjetet përmes të cilave do të verifikonin se të gjithë anëtarët e familjes me të drejtë trashëgimie janë të përfshirë në aktin e vdekjes. Kjo situatë krijon mundësi të mëdha që familjet t'i përjashtojnë trashëgimtarët femra

Heqja dorë e grave nga e drejta e tyre për të trashëguar është pengesë e rëndësishme që i pamundëson gruas të bëhet pronare e pronave të paluajtshme në Kosovë. Për shkak të traditave, normave kulturore dhe pritjeve të familjes se gruaja nuk do të trashëgojë prona të paluajtshme nga gjinia, gratë shpesh vendosin të heqin dorë nga e drejta e tyre e trashëgimit në dobi të vëllezërve të tyre.

Ekzistojnë dy rrugë për legalizimin e trashëgimisë: përmes noterit ose përmes gjykatës. Në të dyja rastet nuk ka **mbrojtje juridike të mjaftueshme për të siguruar se janë identifikuar të gjitha femrat trashëgimtare të pronës.**

Dispozitat për bashkëshortët pasjetues në Kosovë janë shpeshherë të pamjaftueshme qoftë për shkak se pjesët trashëgimore nuk janë adekuate sepse shtëpia e martesës nuk është e regjistruar nën emrin e njërit prej bashkëshortëve, por të anëtarit tjetër të familjes, prandaj nuk mund të konsiderohet pjesë e pasurisë së përbashkët martesore. Këtij problemi i kontribuon edhe fakti se pasuria e blerë gjatë martesës shumë rrallë regjistrohet në emrin e bashkëshortes.

Sipas Ligjit mbi trashëgiminë, gratë të cilat heqin dorë nga e drejta e tyre e trashëgimit, heqin dorë edhe nga e drejta e trashëgimit për fëmijët e tyre të mitur. **Nuk ka mbikëqyrje nga organi i kujdestarisë për të siguruar mirëqenien e fëmijës.** Kjo praktikë, jo vetëm se është jashtë standardeve evropiane për të drejtat e fëmijës, por edhe e dëmton interesin e mirëqenies kombëtare në një vend ku të miturit përbëjnë një pjesë të madhe të popullsisë.

5.5 PËRDORIMI I TË DREJTAVE PRONËSORETË SIGURTA PËR NXITJEN E RRIJTJES EKONOMIKE

Promovimi i rritjes zhvillimore në sektorin e bujqësisë është komponenti kyç i programit të Qeverisë së Kosovës për nxitjen e zhvillimit ekonomik të Kosovës.⁵⁶ Fragmentimi i tepërt i parcelave tokësore dhe ndërtimet pa leje gjatë 15 viteve të fundit, e kanë reduktuar konsiderueshëm sipërfaqen e tokës së punueshme në dispozicion për investime në sektorin e bujqësisë në Kosovë, duke reduktuar kështu prodhimtarinë bujqësore dhe potencialin për rritje ekonomike. Kërkohej vendosja e politikave dhe ligjeve të cilat i trajtojnë ndërtimet aktuale dhe promovojnë planifikimin hapësinor për përkrahje të konsolidimit të tokave dhe për parandalim të ndërtimeve pa leje në të ardhmen. Ato duhet ta mbështesin edhe Agjencinë Kosovare të Privatizimit (AKPr) për rritjen e sipërfaqeve të tokës së punueshme në dispozicion për investimet nga sektori privat duke privatizuar 17,000 hektarë të tokës bujqësore në pronë shoqërore dhe duke krijuar stimuj të cilët do të sigurojnë se investitorët do ta shfrytëzojnë tokën për prodhimtari bujqësore dhe jo për qëllime spekulative.

5.5.1. TRAJTIMI I NDËRTIMEVE PA LEJE

Një numër i konsiderueshëm i fondit banesor të Kosovës është shkatërruar gjatë konfliktit, duke krijuar kështu nevojën urgjente për ndërtimin e shtëpive për popullsinë e vet. Ndërtimet kishin filluar në mungesë të planeve adekuate hapësinore dhe lejeve të ndërtimit. Fatkeqësisht kjo praktikë ka vazhduar edhe një kohë të gjatë pas konfliktit.

Në shkurt të vitit 2014, QK e ka aprovuar Ligjin për trajtimin e ndërtimeve pa leje⁵⁷ për rregullimin e procesit të legalizimit të ndërtimeve pa leje. Megjithëse, ndërtimet pa leje i kanë kontribuar fragmentimit ekstensiv të tokës së punueshme, QK-ja ka marrë qëndrim politik që t'i legalizojë ndërtimet në vend se të përpiqet të rrenojë ndërtimet shumë të përhapura pa leje, që do ta shkatërronte një pjesë të konsiderueshme të fondit banesor/shtëpive dhe do të privonte qytetarët nga investimet e tyre dhe e drejta për strehim. Pas miratimit të ligjit, Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (MMPH), e ka përpiluar regjistrin e ndërtimeve pa leje ku janë identifikuar dhe regjistruar 352,836 objekte. politika e trajtimit të ndërtimeve pa leje i ka dy objektiva; e para është t'i legalizojë të drejtat mbi objektet të cilat nuk e rrezikojnë shëndetin dhe siguria për të promovuar zhvillimin ekonomik. Deri sa të drejtat mbi objektet e ndërtuara të mos legalizohen dhe regjistrohen në kadastër ato nuk mund të shiten apo blihen në tregun e tokave apo të përdoren si ngarkesë për sigurimin e financimit apo investimit. Krahas kësaj, integrimi i këtyre objekteve në sistemin e kadastrit do ta bëjë më të lehtë për komunat ngarkimin me taksa, apo vjeljen e tyre duke shtuar kështu gjenerimin e të hyrave vetjake. Objektivi i dytë është të sigurohet se ndërtimet pa leje nuk janë më normë në Kosovë. Për arritjen e këtij objektivi, planet hapësinore dhe lejet e ndërtimit duhet të zbatohen në mënyrë rigorozë.

Ligji në formën e tij të tanishme mundëson legalizimin e të drejtës për shfrytëzimin e objektit pa leje. Nuk parashikon procedurë përmes të cilës përkufizohen të drejtat si në objekt ashtu edhe mbi tokën mbi të cilën është ndërtuar, si një njësi e vetme pronësore e cila do të mund të regjistrohej në kadastër, e rrjedhimisht të hyjë në qarkullimin juridik të tokave. Ky ligj nuk është paraparë që t'i adresojë veçoritë e llojeve të ndryshme të ndërtimeve pa leje dhe kategoritë e tokave mbi të cilat ato janë ndërtuar. Për shembull, ligji nuk e bën dallimin midis ndërtimit pa leje mbi tokën pronar i të cilës është ndërtuesi (p.sh., si objekt shtesë në objektin e regjistruar në kadastër) dhe objektit të ri të ndërtuar në tokën për të cilën ndërtuesi nuk ka fare të drejta. Në mungesë të kornizës e cila do ta udhëhiqte rregullimin e gjithë spektrit të ndërtimeve pa leje, nuk mund të legalizohen të drejtat mbi objekt ashtu edhe të drejtat në tokën mbi të cilën është ndërtuar objekti e pastaj të regjistrohen në kadastër.

Ky ligj përmban kritere të ngurta për lënien jashtë nga skema e amnistisë, pa përjashtim, të ndërtimeve pa leje duke u bazuar në llojin e tokës. Të gjitha objektet pa leje të ndërtuara në pronë publike janë përjashtuar. Ky kriter

56 Qeveria e Kosovës. Programi i Qeverisë së Republikës së Kosovës 2015 – 2018. Nxjerrë nga: http://kryeministri-ks.net/repository/docs/Government_Programme_2015-2018_eng_10_mars.pdf.

57 Ligji për trajtimin e ndërtimeve pa leje. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 04/L-188, 26 dhjetor 2013. Gjatë kohës së UNMIK-ut është bërë përpjekje për rregullimin e ndërtimeve përmes UNMIK/REG/2000/53, 25 shtator 2000 “për ndërtimet në Kosovë”, gjithashtu e njohur si Rregullorja “Rexhep Luci”.”

shërben për përjashtimin e një numri të konsiderueshëm të ndërtimeve pa leje të cilat ligji ka pasur për qëllim t'i legalizojë. Shumica e ndërtimeve pa leje ekzistojnë nëpër qytete dhe qendra të qyteteve në “tokat urbane të destinuar për ndërtim” sipas hartave për tokat në shfrytëzim, nga regjimi i mëparshëm. Sipas kornizës së mëparshme juridike, kjo tokë është karakterizuar si “tokë në pronësi shoqërore”. Kushtetuta e Kosovës e ka shndërruar gjithë tokën shoqërore në pronë publike. Nëse ky ligj nuk ndryshohet për ta adresuar këtë çështje, shumica e ndërtimeve pa leje në qytete dhe qendra të qyteteve nuk do të mund të legalizohen, prandaj do të duhet të rënohen, duke iu kundërvënë kështu politikës së ligjit të cilën ka mëtuar ta realizojë

Ngjashëm, ndërtimet pa leje mbi **tokën e rregulluar dhe atë bujqësore me sistem të ujitjes** janë lënë jashtë pa përjashtim. Në disa pjesë të Kosovës vërehen përqendrimet të mëdha të ndërtimeve pa leje në tokat e rregulluara bujqësore. Në komunën e Vushtrrisë/Vučitrn, përafërsisht 80% e ndërtimeve pa leje janë bërë në këtë lloj të tokës.

Kategoria e **parqeve natyrore apo zonave të veçanta apo zonave të mbrojtura kulturore** janë po ashtu problematike. Ligji nuk parashikon përjashtime për objektet pa leje të ndërtuara në pronat private të cilat më vonë janë përfshirë në kuadër të këtyre zonave, p.sh., Parku Nacional i Bjeshkëve të Nemuna.

Me ligj parashihet përfshirja e objekteve pa leje në “listën për rrënimet”, në rastet kur kërkesa për legalizim nuk dorëzohet në afatën e paraparë. Shumë kosovarë nga diaspora dhe PZH nuk janë njoftuar lidhur me afatën ligjor dhe kërkesat tjera nga ky ligj. Rrënimi i objekteve të tyre pa leje do t'ua mohonte atyre pjesëmarrjen në procedurë ligjore dhe do të përbënte shkelje të të drejtave të njeriut në pronë. Ankesat parashihet të dorëzohen në organin shqyrtues të MMPH-së. Duke pasur parasysh numrin e madh të objekteve, ka shqetësime se ministrisë i mungojnë kapacitete për trajtimin e ankesave potenciale të cilat mund të paraqiten, duke e kufizuar edhe më tej gjithë procesin.

Me ligj kërkohet edhe pagimi i taksës e cila tejkalon mundësitë ekonomike të shumë kosovarëve, duke krijuar kështu barriera administrative për legalizimin e të drejtave të tyre. Megjithëse janë paraparë përjashtime për përfutjesit e ndihmës sociale, nuk ka ndonjë dispozitë e tipit “shkallë rrëshqitëse” për familjet me të ardhura të ulëta e të cilat nuk kualifikohen për ndihma sociale. Krahas shqetësimit se procedurat e njoftimit mund të mos përkojnë me standardet për të drejtat e njeriut, ligji nuk parashikon ndonjë procedurë adekuate të ankimit.

5.5.2. KONSOLIDIMI I TOKËS PËRMES PLANEVE HAPËSINORE

Sistemi aktual formal i planifikimit hapësinor, nuk ka arritur t'i plotësojë kërkesat e popullatës për banim dhe të rregullojë urbanizimin e shpejtë dhe të gjerë që ka ndodhur pas konfliktit. Duke u përballuar me barriera administrative të pakapërcyeshme, dhe me një proces të dhënies së lejeve i cili ishte jo transparent, i paparashikueshëm dhe shpesh i korruptuar, popullata që kishte nevojë për strehim ndërtoi mbi 350,000 objekte jashtë sistemit formal. Ndërtimet pa leje dhe “plandosja” urbane, në masë të konsiderueshme e ka reduktuar sipërfaqen e tokës së punueshme dhe i ka fragmentuar parcelat e tokës së punueshme në zonat rurale. Bazuar në të dhënat e nxjerra për Planin Hapësinor të Kosovës, sipërfaqja e tokës së punueshme për kokë banori është 0.24 ha, që është dukshëm më ulët se sa mesatarja në Evropë e cila është 0.52 ha. Kjo e ka ulur shkallën e prodhimitarisë bujqësore dhe i ka kufizuar mundësitë për nxitje të zhvillimit ekonomik të Kosovës përmes sektorit të bujqësisë.

Qeveria e Kosovës e ka demonstruar zotimin e saj për të adresuar fragmentimin ekstensiv të tokës së punueshme përmes ndërtimit të Strategjisë Kombëtare për Konsolidimin e Tokës, me qëllim të konsolidimit të procesit i cili kishte filluar gati 30 vite më parë. Qëllimi i saj është ta ri-definojë pronësinë mbi tokën, shfrytëzimin e saj dhe t'i ri-konfigurojë parcelat kadastrale me qëllim të rritjes së prodhimitarisë bujqësore. Sfidat rreth përfundimit të këtij procesi përfshijnë dështimin në regjistrimin e parcelave të ri-konfiguruar në kadastër dhe shfrytëzuesit e tokave të cilët i janë kthyer kufijve që kanë ekzistuar para ri-konfigurimit. Rrjedhimisht, të drejtat e perceptuara mbi tokën dhe shfrytëzimi i saj aktual nuk korrespondon me aktivitetet bujqësore të cilat janë planifikuar me strategjinë për konsolidim. Adresimi i këtyre sfidave dhe përfundimi i procesit të konsolidimit është çështje parësore drejt promovimit të një menaxhimi më produktiv dhe më efikas të tokës së punueshme të vendit.

Edhe toka urbane është fragmentuar për shkak të mungesës së planifikimit hapësinor efektiv dhe rregullimit të ndërtimit. Toka për kokë banori është 0.15 ha që është nën standardet normative prej 0.17 ha për një banor. Praktikata aktuale të planifikimit janë trashëguar nga sistemi i mëparshëm socialist i centralizuar dhe nuk i ka të integruara parimet e tregut. Kjo e vështirëson “procesin e zhvillimit të tokës” përmes të cilit investimet publike dhe private janë të sinkronizuara për promovimin e investimeve dhe krijimin e pasurisë, duke stimuluar edhe më tej investimet dhe përmirësimin e kualitetit të jetës për banorët e hapësirave urbane.

Në vitin 2013, Qeveria e Kosovës e ka miratuar Ligjin e ri për planifikimin hapësinor,⁵⁸ me qëllim të adresimit të mangësive të trashëguara në procesin e planifikimit. Objektivat e ligjit janë, promovimi i një planifikimi më të balancuar dhe integruar urban dhe rural në të gjithë territorin e komunës; të ofrojë rregulla planifikimi më të standardizuara dhe më transparente për të fuqizuar rolin e pushtetit qendror dhe atij lokal në procesin e planifikimit; dhe largimi i barrierave administrative dhe thjeshtimi i procedurave për rritjen e efikasitetit dhe reduktimin e kohës që nevojitet për lëshimin e lejeve të ndërtimit. Gjatë zbatimit të ligjit, mekanizmat për monitorimin e zbatimit të planeve, së bashku me dënime më të mëdha për ndërtimet pa leje, do ta ndihmojnë ndaljen e ekspansionit urban të pakontrolluar dhe parregulluar, si dhe cenimin e tokës së punëshme e cila është e përshtatshme për prodhim bujqësor. QK mund të fillojë të zhvendoset nga një proces më tepër i fokusuar në rregullimin e planeve hapësinore, në një proces i cili përfshin zhvillimin dhe menaxhimin e tokave. Kjo do të nxiste inkurajimin e projekteve për konsolidimin e tokave si në hapësirat rurale ashtu edhe ato urbane. Gjatë procesit të zhvillimit dhe zbatimit të planeve hapësinore, QK-ja duhet t'i përmbahet Kushtetutës dhe ligjeve të Kosovës, si dhe standardeve të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut (KEDNJ).

5.5.3. PRIVATIZIMI I PLOTË I TOKËS NË PRONËSI SHOQËRORE PËR RITJEN E SIPËRFAQES SË TOKËS BUJQËSORE NË DISPOZICION PËR INVESTIME DHE PRODHIMTARI BUJQËSORE

Në mandatin e Agjencisë Kosovare e Privatizimit (AKP) është të privatizojë tokën në pronësi shoqërore e cila kryesisht ka qenë e konsoliduar⁵⁹ me qëllim të rritjes së investimeve në tokën e punëshme për të rritur kështu edhe prodhimtarinë bujqësore. Deri më tani, 22,000 hektarë të tokës së punëshme në pronësi shoqërore janë shitur përmes spin-off-it apo përmes shitjes së aseteve me likuidim. Diku 17,000 hektarë të tokës së punëshme kanë mbetur për tu privatizuar.

Procesi i privatizimit nuk e ka sjellë shkallën e pritur të investimeve dhe të prodhimtarisë bujqësore për shkak se nuk janë zbatuar si duhet planet hapësinore në fuqi. Zbatimi i dobët u ka mundësuar investitorëve ose të ndërtojnë objekte pa leje mbi tokën e punëshme ose thjeshtë ta mbajnë tokën për qëllime spekulative, në vend se të mbjellin kultura bujqësore. Për më tepër, AKPr-së i mungon mandati që të monitorojë se si është duke u shfrytëzuar toka e privatizuar dhe që t'i detyrojë investitorët ta shfrytëzojnë atë sipas kontratës për privatizim. Kjo ka kontribuar në fragmentim të mëtutjeshëm të tokës.

Mjedisi i diskutueshëm rreth procesit të privatizimit pengon edhe më tutje shfrytëzimin produktiv të tokës së punëshme. Deri në tetor 2015, AKPr-ja ka pranuar dhe proceduar 5,095 kërkesa ndaj likuidimit të aseteve të ndërmarrjeve shoqërore nga AKPr-ja, që kryesisht ishin toka. Shumica e këtyre kërkesave nuk mund të zgjidheshin në mënyrë administrative, kështu që kërkesat janë ngritur pranë Dhomës së Veçantë të Gjykatës Supreme e cila që nga qershori i vitit 2003 i ka zgjidhur gati 3,000 syresh. Shumica e kërkesave ishin parashtruar nga të ashtuquajturit “ish pronarë” të cilët pretendonin se kishin të drejta pronësore mbi tokën para se ajo të ishte nacionalizuar dhe kërkonin kthimin e tokës apo kompensimin e saj, përkundër se nuk kishte baza ligjore që të paraqitshin kërkesa të tilla. Përkundër vendimeve të Gjykatës Supreme se kërkesat e tilla nuk ishin të bazuara, ato paraqiteshin në vazhdimësi. Krahas kësaj, komunat të cilat kishin të drejtat mbi tokën në pronësi shoqërore sipas regjimit të mëparshëm, kanë paraqitur kërkesa në gjykata duke kontestuar privatizimin e tokës të cilën ato e konsideronin pronë të komunës. Kjo mund të vlejë për ankesat e AKPr-së se komunat nuk ua kanë dhënë shënimet kadastrale për tokat e punëshme në pronësi shoqërore. Në këtë ambient kundërshtues, i mbushur me kërkesa, etj, shpenzimet e privatizimit janë shtuar,

58 Ligji për planifikimin hapësinor. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr. 04/L-174, 07 shtator 2013,

59 Shih ‘Ligji për Arondacionin, Komasionin dhe Riparcelimin e Tokës’, Gazeta Zyrtare e KSAK, 32/76; ‘Ligji për Komasionin’, Gazeta Zyrtare e KSAK, 31/87.

investitorët nuk i shohin të drejtat e tyre mbi tokën e privatizuar si mjaft të sigurta. Kjo e ulë besimin dhe nivelin e gatishmërisë tek investitorët që të investojnë dhe ta rrisnin produktivitetin e tokës, rrjedhimisht edhe shkallën e rritjes ekonomike.

Toka e punueshme privatizohet/transformohet me kontratë për qiradhënie në periudhë 99 vjeçare. Kjo formë e panjohur e pronësisë mbi tokën i shqetëson investitorët të cilët këtë formë të pronësisë nuk e pranojnë si të sigurt dhe e mjaftueshme për të justifikuar investimet në tokë me qëllim të rritjes së prodhimtarisë bujqësore. Ky perceptim i pasigurisë nxitë edhe më shumë investimet spekulative në toka.

Gjithashtu, ende nuk është hartuar legjislacioni i cili do t'ia mundësonte AKPr-së ushtrimin e mandatit të saj edhe në privatizimin apo jo të pyjeve dhe tokës pyjore në pronësi shoqërore. Pritjet janë se legjislacioni i paraparë që të nxirret në zbatim të kësaj strategjie do ta sqarojë edhe më tutje statusin e pronës shoqërore dhe qartë do t'i përkufizojë të drejtat dhe detyrimet mbi pronën publike dhe shtetërore. Deri sa Ligji për pyje këto pyje dhe toka pyjore i trajton si prona publike në pronësi shtetërore, Legjislacioni për AKP-në i trajton si asete të PSH.

5.5.4. KRIJIMI I STIMUJVE PËR INKURAJIMIN E SHFRYTËZIMIT PRODUKTIV TË TOKËS SË PUNUESHME DHE GJENERIMIN E TË HYRAVE VETANAKETË KOMUNAVE

Megjithëse pesëdhjetetë për qind (53%) të gjithë sipërfaqes tokësore të Kosovës klasifikohet si tokë bujqësore,⁶⁰ shumica e saj lihet e papunuar. Nuk shkaktohen shpenzime kur toka lihet e papunuar ose mbahet në posedim për qëllime spekulative. Aktualisht me tatime ngarkohen ndërtesat kurse tatimi mbi tokën pritet të fillojë të mbledhet në vitin 2017. Një regjim transparent, i drejtë dhe i zbatueshëm e efikas i tatimit në pronë do t'i stimulonte pronarët e tokave të punueshme që ose të prodhojnë kultura për t'i mbuluar shpenzimet lidhur me tatimet ose t'ia shesin apo japin me qira tokën tjetërkujt e cili do ta vejë atë në përdorim më produktiv.⁶¹ Tatimi në tokë do ta rrisë edhe vlerën e të hyrave vetjake nga të cilat komunat mund të financojnë investimet në infrastrukturën publike.

Vlera e tatimit duhet të llogaritet sipas vlerës së tregut.⁶² Tatimi zbatohet për të gjitha pasuritë e paluajtshme në territorin e Kosovës, me disa përjashtime,⁶³ pa marrë parasysh a e ka të rregulluar prona statusin formal juridik. Të gjithë personat fizik ose juridik të cilët posedojnë apo shfrytëzojnë pronë, janë të obliguar ta paguajnë tatimin.⁶⁴ Që nga vitin 2010, vlera e tatimit mbi pronën, e mbledhur nga qeveritë komunale është shtuar mesatarisht për 13% në vit. Në vitin 2014, të ardhurat ishin përafërsisht 20,400,000€. Përkundër këtij progresi, mund të arrihet një performancë më lartë.

Tatimi në pronë është kufizim i të drejtave pronësore të njeriut. Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave Njerëzore dhe Lirive Themelore (KEDNJ) në mënyrë të shprehur e njeh të drejtën e shtetit për vënien e tatimeve dhe të ndërmerri masa për të siguruar se ato paguhen.⁶⁵ Megjithëse jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) u jep shteteve një liri të caktuar të vendosjes se çfarë politike tatimore do ta ndjekin, prapë, pushteti i shtetit nuk është i pakufishëm. Duhet arritur ekuilibri i duhur midis qëllimit legjitim të gjenerimit të të hyrave me qëllim të arritjes së objektivave politike në njërin anë, dhe zvogëlimit të rrezikut për ngarkesa të tepruara mbi familjet me të ardhur të ulëta apo të varfra në anën tjetër. Ligji mbi tatimet në Kosovë parashikon zbritje për shtëpitë primare që kanë vlerë deri në 10,000€. Mirëpo, kjo shumë nuk është përshtatur për të pasqyruar ngritjen e vlerës së pronës. Krahas kësaj, pjesa e papërdorur e zbritjes nuk mund të zbatohet në tatimet tjera, duke përfshirë këtu tatimin në tokë. Kjo mund të shkaktojë barrë ekonomike të panevojshme për familjet e varfra apo vulnerable, duke përfshirë shtëpitë me kryefamiljarë femra dhe familjet e komuniteteve jo shumicë. Me ligj parashihet edhe shtyrja e pagimit të tatimit por paguhet interes për periudhën sa është shtyrë afati i pagesës.

60 USAID. USAID Profili i vendit: Qeverisja me të drejtat pronësore dhe resurse, 2010, f. 4. Nxjerrë nga: http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Kosovo_Profile.pdf.

61 SIDA, STA, MoF, ProTax 2 Project Plan, 2014, f. 6.

62 Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për tatimin në pronën e paluajtshme. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr. 04/L-204, 20 prill 2012, neni 6.

63 Ibid., nenet 4, 8.

64 Ibid., nenet 5.

65 Protokolloi i parë e Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Neni 1.

Kufizimi kyç për zbatimin e vlerës së tregut në skemën tatimore është ndërtimi i metodologjisë për të përcaktuar vlerën e tregut në mungesë të të dhënave të sakta dhe të besueshme për çmimet aktuale të paguara për pasurinë e paluajtshme. Sektori privat ka kapacitete të kufizuara, kurse ai publik s'ka fare kapacitete për kryerjen e vlerësimeve të bazuara në treg. Vlera e tregut duhet të përcaktohet saktë në rastet e shpronësimeve, për të siguruar se është bërë kompensimi adekuat dhe janë mbrojtur të drejtat njeriut. Vlerësimi i saktë i bazuar në treg do të ndihmojë në krijimin e zonave të ndryshme dhe vlerave përkatëse për të përcaktuar shkallën e tatimit për tokë, për gjenerim e të hyrave vetjake, planet zhvillimore të tokës komunale dhe përkrahjen e hipotekës për huadhënie.

Komunat ballafaqohen me sfida përkitazi me identifikimin e pronave që duhet tatuar për shkak të informalitetit të shprehur dhe të dhënave të vjetruara kadastrale si dhe proceseve në vazhdim e sipër të caktimit të adresave për pronat e paluajtshme. Identifikim i tatimpaguesve është gjithashtu proces sfidues. Një pjesë e madhe e të drejtave pronësore të regjistruara në kadastër, janë nën emrin e personave të vdekur. Me ligj nuk është e përcaktuar se kush duhet t'i paguaj tatimet në pronë të personit të vdekur. Po ashtu, ligji nuk e specifikon detyrimin tatimor në rastin e pasurive me bashkëpronar ose bashkë-posedim dhe pala përgjegjëse për shlyerjen e tatimeve të mbetura borxh në pasurinë e shitur.

Për t'i adresuar këto sfida, komunat kanë angazhuar inspektorë për mbledhjen e informatave plotësuese nga terreni. Mirëpo, ky aktivitet merr kohë të gjatë dhe nuk prodhon gjithmonë të dhëna të sakta. Komunat nuk i kanë kapacitetet që në baza vjetore të shpërndajnë fletë-tatimet për pronarët ose poseduesit e tokave. Tatimpaguesit nuk janë të informuar lidhur me obligimet e tyre tatimore dhe nuk janë të rregullt në pagesa. Kjo e zvogëlon shkallën e të hyrave vetanake dhe kontribuon në akumulimin e borxheve tatimore të cilat mund të bëhen të pakapërcyeshme.

Nivelit komunal i mungojnë kapacitetet për mbledhjen e tatimeve. Në mungesë të informatave të sakta lidhur me pronarët dhe poseduesit, mbledhësit e tatimeve nuk mundën në mënyrë efektive t'i shpërndajnë faturat e tatimit.

6.0 KURSI I REKOMANDUAR I VEPRIMIT

6.1 REKOMANDIMET: SIGURIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE PËRMES FUQIZIMIT TË KORNIZËS LIGJORE

Kodi Civil i Kosovës do të jetë ligji i veçantë i dedikuar për rregullimin e të gjitha të drejtave pronësore mbi pronën private në Kosovë. Një ligj tjetër i veçantë, jashtë Kodit Civil, duhet të rregullojë të drejtat mbi të gjitha pronat tjera, pra jashtë pronës private. Ky ligj duhet të adresojë, si një ligj i vetëm, çështjet që kanë të bëjnë me pronën në pronësi shoqërore, publike dhe shtetërore (përfshirë edhe atë komunale).

6.1.1. BARTJA E TË DREJTAVE NË PRONË SHOQËRORE

- Me ligj të shndërrohen të drejtat mbi pronën shoqërore (tokën ndërtimore) dhe kontratat 99 vjeçare të qirasë në të drejtën e pronësisë (me disponim të plotë, shfrytëzim dhe shitje). Ligji duhet të qartësojë saktë se toka dhe objektet e ndërtuara mbi të janë një njësi e vetme pronësore.
- Në rastet kur objektet janë ndërtuar në mënyrë të ligjshme në tokë sipas ligjeve në fuqi, të drejtat e pronësisë (me disponim të plotë, shfrytëzim dhe shitje) ndaj njësisë së vetme pronësore (tokë dhe objekt) mund të regjistrohen në zyrën komunale kadastrale pas përmbushjes së kushteve për regjistrim të të drejtave.
- Në rastet kur objektet nuk janë ndërtuar në pajtim me kërkesat ligjore për ndërtim, duhet zhvilluar procedura në kuadër të procesit të legalizimit të ndërtimeve pa leje, ashtu si do të diskutohet më poshtë nën pjesën 5.
- Përkitazi me kontratat për qira 99 vjeçare dhe “tokën ndërtimore”, ligji i ri duhet ta rregullojë bartjen e të drejtave pronësore. Pas krijimi të të drejtave mbi bazën e të drejtës së pronësisë (me disponim të plotë, shfrytëzim dhe shitje), ato do t'i nënshtrohen rregullimit nga Ligji për pronën dhe të drejtat tjera sendore i cili do të inkorporohet në kuadër të Kodit Civil.

6.1.2. LEGJSLACIONI PËR PRONË PUBLIKE DHE SHTETËRORE

- Duhet hartuar ligj me të cilin do të shpjegohet se prona publike është një kategori juridike e gjerë e cila përbëhet nga prona shtetërore dhe prona komunale. Me këtë do të zgjidhej mëdyshja lidhur me dallimin midis pronës publike dhe asaj shtetërore. I njëjti ligj gjithashtu do të përfshinte listën e të gjitha pasurive të cilat janë në pronësi të Republikës së Kosovës si pronë shtetërore. Ligji do të mund të aprovonte ide-të dhe sugjerimet të cilat janë paraqitur në koncept Dokumentin e Qeverisë lidhur me propozim ligjin për pronën publike, kur merret në konsideratë menaxhimi i pronës shtetërore.
- Prona komunale do të mund të definohej si pasuri për të cilën komuna është e regjistruar si bartëse e të drejtës së shfrytëzimit. Duhet hartuar dispozita të cilat e rregullojnë menaxhimin dhe transferimin e pronës komunale. Prona e regjistruar në emër të ish Jugosllavisë, Serbisë dhe organet e tyre administrative, si dhe ish organizatave shoqërore-politike të Kosovës, duhet të shndërrohen në prona shtetërore. Në të gjitha rastet kur e drejta e shfrytëzimit të pronave të paluajtshme në pronësi shoqërore dhe nuk është e qartë se kush është bartësi i asaj të drejte apo nëse bartësi i të drejtës ende ekziston, e drejta e shfrytëzimit do të shndërrohet në pronë shtetërore; çdo person i cili në raste të veçanta, pretendon me padi të kundërtën, atëherë barra e të provuarit bie mbi të.

6.1.3. TË DREJTAT E SHETASVE TË HUAJ TË KENË PRONË NË KOSOVË

Për të siguruar se Kosova është në pajtueshmëri me kërkesat nga Marrëveshja për Stabilizim dhe Asociim lidhur me trajtimin e shtetasve të BE-së përkitazi me të drejtat e tyre pronësore në Kosovë, si masë politike e rekomanduar është ndryshimi i Ligjit për pronën dhe të drejtat tjera sendore. Ndryshimi duhet të sigurojë në mënyrë eksplicite të drejtën e shtetasve të huaj që të fitojnë dhe tjetërsojnë të drejta në pronën e paluajtshme në Kosovës. Mirëpo, këto të drejta mundën edhe të kufizohen në zona të caktuara gjeografike, sikurse është praktikuar në Kroaci dhe Mal të Zi, ku ligjvënësi ka përcaktuar se në interes publik duhet rezervuar të drejtat e pronësisë vetëm për shtetasit e vet, duke u siguruar se ato kufizime janë në pajtueshmëri me Marrëveshjen për Stabilizim dhe Asociim. Ligjvënësi mund të përcaktohet edhe për politikën pa kufizime për të huajt që të fitojnë të drejta mbi pronën e paluajtshme, siç është praktikë në Gjermani. Megjithatë, është e nevojshme që të të drejtat pronësore të të huajve për të fituar dhe tjetërsoar pronën e paluajtshme të kodifikohen në ligj me qëllim të eliminimit të spekulimeve lidhur me atë se a ekzistojnë ato të drejta dhe të vihet në jetë një praktikë e unifikuar administrative. Ndryshimi dhe plotësimi i Ligjit për pronësinë dhe të drejtat tjera sendore do të mbështetë në udhëzimet e lëshuar nga Ministria e Drejtësisë duke i bërë të qarta të drejtat e shtetasve të BE-së për të fituar dhe tjetërsoar të drejta mbi pronën e paluajtshme.

6.1.4. RISHIKIMI I KORNIZËS PRONËSORE JURIDIKE

Rishikimi i kornizës pronësore juridike (dispozitat e ligjeve të përmendura më lart dhe të Ligjit për pronën dhe të drejtat tjera sendore) është i domosdoshëm për eliminimin e papajtueshmërive dhe për ofrimin e sugjerimeve për shfrytëzim të unifikuar dhe zbatim të përkufizimeve të parapara në Ligjin e ndryshuar mbi pronën dhe të drejtat tjera sendore dhe Ligjin për pronën publike. Procesi i rishikimit duhet të sugjerojë edhe ndërrimin apo eliminimin e dispozitave të pazbatueshme, të vjetruara, apo ligje të tëra të cilat janë tejkualuar për shkak të dispozitave të reja që do të parashikohen.

6.2. REKOMANDIMET: SIGURIMI I TË DREJTAVE PËRMES ADRESIMET TË INFORMALITETIT NË SEKTORIN E PRONAVE TË PALUAJTSHME

Informaliteti në sektorin e pronave të paluajtshme do të zgjidhet kur të drejtat joformale të ushtruara *de facto* do të njihen me ligjin dhe të dhënat kadastrale të korrigjuara të cilat pasqyrojnë saktë të drejtat e njohura dhe në emër të cilit janë regjistruar. Përparimi i arritur në legalizimin e këtyre të drejtave do të matet me numrin e dokumenteve kadastrale.

Janë propozuar pesë iniciativa strategjike për zvogëlimin e informalitetit në shkallë të madhe: (1) Krijimi i procedurave të reja dhe proceseve të cilat procesin e trashëgimisë së vonuar e bëjnë më të thjeshtë, efikas, të parashikueshëm dhe përbalueshëm për qytetarët që të inkurajohen për t'i legalizuar të drejtat e tyre; (2) Krijimi i procedurave “të reja dhe më të fuqishme” të njoftimit të palës dhe shfrytëzimi i doktrinës juridike të “njoftimit konstruktiv” për rritjen e efikasitetit gjatë ofrimit të mbrojtjeve procedurale në proces; (3) Shfrytëzimi i proceseve administrative për njohjen juridike të të drejtave joformale në mënyrë që ato të regjistrohen; (4) Krijimi i procedurave për legalizimin e të drejtave mbi objektet pa leje (kjo është diskutuar në pjesën 6.5.1 si më poshtë, por përmendet këtu për shkak të ndikimit të madh të cilin mund ta ketë në përmirësimin e saktësisë të të dhënave kadastrale); dhe (5) Krijimi stimujve dhe evitimi i barrierave administrative për inkurajimin e regjistrimit të të drejtave formale në kadastrë.

6.2.1. KRIJIMI I PROCEDURËS PËR TRAJTIMIN E TRASHËGIMIVE TË VONUARA

Krijimi i procedurave të cilat do ta bënin procedurën e trashëgimisë së pa kontestuar më të thjeshtë, më të shpejtë dhe më të përballueshme, është masë strategjike për të ndikuar në legalizimin e të drejtave dhe korigjimin e të dhënave kadastrale në masë të madhe. Deri në 50% e të dhënave kadastrale janë të regjistruara në emrin e bartësve të vdekur. Pakoja reformuese, e cila nevojitet për nxitjen e bartësve joformal të të drejtave, që t'i iniciojnë procedurat e trashëgimisë për njohjen e të drejtave të tyre ligjore, nuk është ekstensive apo e vështirë për t'u zbatuar, dhe do të arrijë efekt të konsiderueshëm në korigjimin dhe përmirësimin e saktësisë në të dhënat kadastrale. Pasit të barten të drejta nga personi i vdekur si bartës i të drejtave dhe të legalizohen, ato mund të shiten në tregun e tokave dhe mund të shfrytëzohen për sigurimin e huave për investime.

Një analizë e hollësishme e procedurës në rastet e trashëgimive të vonuara dhe rekomandimet për nxitjen e bartësve joformal të të drejtave që ta iniciojnë trashëgiminë në procedurë jokontestimore, është dhënë në raportin e Programit të USAID-it për të drejtat pronësore (PRP) "Informaliteti në sektorin e tokave: Çështja e trashëgimisë së vonuar në Kosovë", të bashkëngjitur si Aneks 5. Raporti gjen se edhe pse si gjykatat ashtu edhe noterët janë kompetent për kryerjen e procedurës trashëgimore jo kontestimore, sistemi i noterisë është themeluar për të kryer pikërisht këtë lloj të çështjeve administrative që kërkohet të zhvillohen në procedurë jo kontestimore, dhe këtë mund ta bëjnë më shpejt dhe në mënyrë më efektive se gjykatat. Është rekomanduar që MD-ja si çështje parësore të vendosë se a do ta kenë noterët apo gjykatat do ta ketë kompetencën ekskluzive për trajtimin e këtyre propozimeve. Raporti ka dhënë një komplet rekomandimesh për thjeshtësimin e procedurës trashëgimore në procedurë jo kontestimore.

Raporti gjen se zgjidhja efektive e kësaj procedure vështirësohet nga problemet lidhur me dorëzimin e shkresave gjyqësore, njoftimin për seanca palëve vendndodhja e të cilëve nuk dihet. Në kontekst të trashëgimisë së vonuar, të gjithë trashëgimtarët potencial me interes në pasurinë e trashëgimlënësit duhet të informohen lidhur me procedurën në mënyrë që t'ju jepet mundësia të marrin pjesë në procedurë dhe t'i vërtetojnë të drejtat në pasurinë e trashëgimlënësit. Dështimi në dorëzimin e njoftimit (ftesës) lidhur me zhvillimin e procedurës dhe për të marrë pjesë në të, do të cenonte të drejtat e palës në procedurë. Dorëzim i ftesës shpeshherë është i komplikuar dhe merr kohë për shkak të numrit të madh të trashëgimtarëve potencial që jetojnë në diasporë.

Këto sfida nuk janë unike vetëm për propozimet për kryerjen e trashëgimisë së vonuar. Ato përbëjnë vështirësi edhe për zgjidhjen e kontesteve gjyqësore, shqyrtimin nga AKP-ja (tani AKKVP) të të drejtave të PZH-ve dhe përmbartimin e kërkesave të suksesshme, si dhe çdo procedurë tjetër e cila ka në objekt shqyrtimi të drejtat pronësore të kosovarëve në diasporë, PZH-ve, apo komuniteteve të ndieshme, të cilët nuk kanë qasje të lehtë në institucionet shtetërore. Këto procedura përfshijnë, shpronësimin, rrënimin e objekteve pa leje, privatizimin e asteve në pronë shoqërore, pagimin e tatimeve, dhe kërkesave tjera me të cilat kërkohet legalizimi i të drejtave pronësore.

Dispozitat ligjore të cilat rregullojnë dorëzimin e shkresave (njoftimin/ftesat) zakonisht parashohin dorëzimin personal, publikimin në shtypin e Kosovës, ose shpalljen e njoftimeve në tabelat e shpalljeve nëpër komuna. Institucioneve ju mungon personeli i mjaftueshëm për dorëzimin personal të njoftimeve; kurse publikimet në nivel lokal nuk arrijnë deri tek kosovarët në diasporë e as te PZH-të. Procedurat e njoftimit duhet të "përplotësohen" në mënyrë që të përfshihet teknologjia digjitale dhe e dizajnuar për të arritur tek kosovarët që jetojnë jashtë vendit, përmes të cilës ata do të njoftoheshin lidhur me informatat dhe njohuritë e nevojshme për të ushtruar dhe mbrojtur të drejtat e tyre pronësore. Për arsye se dorëzimi i njoftimit është kërkesë procedurale për të gjitha procedurat të cilat ndikojnë në të drejtat pronësore, ndërtimi i një procedure më të avancuar për njoftim do të trajtohet si një prioritet strategjik. Krahas kësaj, format e reja dhe të fuqishme të njoftimit, së bashku me doktrinën juridike të njoftimit konstruktiv, do ta shtojnë efikasitetin e procedurave të cilat ndikojnë në ruajtjen e të drejtave të palës në procedurë.

6.2.2. PARSHIKIMI I FORMAVE TË REJA DHE TË FUQISHME TË NJOFTIMIT DHE PËRDORIMI I NJOFTIMIT KONSTRUKTIV PËR RRIJTJEN E EFIKASITETIT NË PROCEDURËN E RREGULLT GJYQËSORE

Procedurat "plotësuese" të njoftimit

Publikimi zyrtar on-line dhe baza elektronike e të dhënave publike e MD-së të Republikës së Estonisë për procedurën e trashëgimit mund të merret si shembull i masave efektive për njoftimin e palëve dhe i pajtueshmërisë me standardet për të drejtat e njeriut në një proces të rregullt gjyqësor. Qëllimi i krijimi të kësaj baze të të dhënave me qasje publike është që të përhapen sa më shumë informata lidhur me procedurat e trashëgimisë që zhvillohen nga noterët me qëllim të mbrojtjes së të drejtave të personave me të drejtë trashëgimi.

Popujt e Kosovës, dhe fqinjëve të saj si Serbia, Mali i Zi dhe Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë, për të marrë informacion tani kanë filluar t'i japin përparësi teknologjisë digjitale të kohës ndaj gazetave. Shkalla e depërtimit të internetit në Kosovë është 76.6%, e cila shkallë mund të krahasohet me shumicën e vendeve të zhvilluara. Prania dhe qasja në internet, popullariteti i mediave sociale dhe telefona mobil "të mençur" të përballueshëm financiarisht kanë krijuar mundësi të reja për komunikimin me palë përmes të cilave mund të njoftohet një numër i madh i popullsisë mbi procedurat e trashëgimisë në zhvillim e sipër. Kjo do të thotë që thirrjet/njoftimet të publikohen në ueb faqet e Republikës së Kosovës dhe të shoqërisë civile, pastaj edhe mediat sociale do të ishin një mundësi reale. Gjithashtu, ekziston mundësia e përdorimit edhe të formave tjera të komunikimit në masë përfshirë këtu gazetatat, televizionin, radion dhe SMS e dërguar nëpërmjet rrjeteve telefonike. Aktivitete plotësuese do të mund të zbatoheshin edhe përmes ambasadave të Kosovës për t'i njoftuar kosovarët në diasporë.

Pra, është esenciale që këto forma të komunikimit të jenë aq të fuqishme sa do të arrijnë t'i mbrojnë të drejtat e të gjithë kosovarëve, përfshirë atyre në diasporë, PZH-ve apo komuniteteve të ndieshme të cilat nuk gëzojnë qasje në institucionet shtetërore. Ato duhet të bazohen në kërkesat dhe procedurat të cilat janë në zbatim në shtetet evropiane siç është rasti i Estonisë, të cilat janë dëshmuar si mjaft efektive në mbrojtjen e të drejtave.

Për më shumë, teknologjia si e vetme nuk mjafton për të siguruar se të drejtat janë mbrojtur në mënyrë të plotë. Burimet e njoftimeve dhe formave të qasjes në informata duhet të publikohen dhe bëhen të ditura gjerësisht për t'ju mundësuar palëve me interesa në procedurë që të marrin informacionin e duhur për vërtetimin e të drejtave të tyre. Detyrë esenciale do të mbetet monitorimi i kujdesshëm dhe dokumentimi i influencës në procedurë për të demonstruar se janë plotësuar standardet për një proces të rregullt gjyqësor.

Sa i përket procedurave me PZH-të në vendet fqinje, duhet të parashikohen modalitete specifike të dorëzimit të njoftimeve, përmes marrëveshjeve bilaterale midis qeverive të Kosovë dhe Serbisë, Mallit të Zi dhe Ish Republikës Jugosllave të Maqedonisë. Këto modalitete do të mund të adresonin mënyrën e kontaktimit të drejtpërdrejtë me personat e zhvendosur dhe organet qeveritare, organizatat e shoqëritë civile të cilat i mbështesin grupet e ndieshme. Përmes kontakteve të drejtpërdrejta mund të jepen informata plotësuese lidhur me procedurën, krijojnë kuptim më të mirë të asaj se si mund të sigurohet pjesëmarrja në procedurë dhe monitorim më i kujdesshëm i të drejtave përmes përdorimit të teknologjisë digjitale.

Njoftimi konstruktiv

Pas vënies në jetë të mekanizmave shtesë për komunikimin me palë për shpërndarjen e njoftimeve edhe jashtë Kosovës, duhet të vihet në punë edhe doktrina e njoftimit konstruktiv për të përmirësuar efikasitetin dhe për të mbrojtur të drejtat e palës në procedurë. Njoftimi konstruktiv aktualisht është duke u zbatuar në Kosovë. Kjo formë e njoftimit parashikohet në Ligjin e procedurës jokontestimore (njoftimi duhet të publikohet në gazetata e Kosovës për 6 muaj në rastet kur identiteti i trashëgimtarëve nuk është i njohur) dhe rregullat për regjistrimin e pasurisë së paluajtshme (njoftimi për ndërrimet në kadastër duhet të shpallet për 5 ditë në tabelën e shpalljeve të komunës).

Njoftimi konstruktiv është një doktrinë juridike e cila presupozon se të gjitha palët me interes në procedurë, njoftohen lidhur me propozimin dhe procedurën sipas propozimit përmes formave të rregullta të njoftimit. Këtu hyjnë ueb faqet dhe format tjera teknologjike. Për dallim nga forma aktuale e njoftimit, ku informata i dorëzohet palëve fizikisht, njoftimi konstruktiv është një formë e nënkuptuar dhe paraparë me ligj për t'ju dhënë palëve informatat e nevojshme për të marrë pjesë në procedurë dhe për t'ju mundësuar një gjë të tillë.

Sipas kësaj doktrine, kur të shpallet informacioni mbi propozimin dhe procedurën, është përgjegjësi e palëve që kanë interes në procedurë që të paraqiten vetë dhe t'i kërkojnë të drejtat e veta. Nëse palët relevante nuk paraqiten në afatin e caktuar kohor, ato do të përjashtohen nga mundësia e kërimit të të drejtave të tyre dhe procedura vazhdon tutje. Nëse konsiderohet se njoftimi ka qenë i rregullt, njoftimi konstruktiv e largon, për shembull, barrën e trashëgimtarëve potencial që të sigurojnë pjesëmarrjen e të gjithë trashëgimtarëve potencial në procedurën jo kontestimore të trashëgimisë. Kjo doktrinë promovon edhe plotfuqishmërinë e të drejtave të regjistruara në kadastrë. Kjo doktrinë ndihmon edhe arritjen e vendimeve administrative të formës së prerë me të cilat njihen juridikisht të drejtat joformale dhe mundëson regjistrimin e tyre në kadastrin e Kosovës.

6.2.3. SHFRYTËZIMI I PROCESVE ADMINISTRATIVE PËR SIGURIMIN E NJOHJES JURIDIKETË TË DREJTAVE JOFORMALE

Bartësit e të drejtave joformale të cilët ushtrojnë *de facto* të drejtat në pronën e paluajtshme duhet ta vërtetojnë “radhën e titullarëve” për të demonstruar se ai/ajo i ka fituar të drejtat pronësore nga bartësi formal i tyre para se ato të drejta të mund të njihen juridikisht e pastaj të legalizohen përmes regjistrimit në kadastrë. Sistemi gjyqësor i Kosovës dhe sistemi kadastral nuk u ofrojnë qytetarëve procedura të thjeshta dhe procese për shqyrtimin, e pastaj dhënien e njohjes juridike të të drejtave joformale. Mënyrat e vetme në dispozicion për qytetarët që t'i legalizojnë të drejtat e tyre në pronë, të cilat ata i ushtrojnë *de facto*, p.sh., e drejta e fituar përmes kontratës gojore, janë ngritja e padisë në procedurë kontestimore në gjykatë, edhe atëherë kur ato të drejta nuk janë të kontestueshme. Kjo është një mënyrë joefikase e përdorimit të resurseve të gjykatës për zgjidhjen e kontesteve. Për më shumë, zgjidhja e padive në gjykatë kushton dhe merr kohë. Kjo përbën faktor destimulues për legalizimin e të drejtave dhe ndihmon në shtimin e informalitetit.

Qeveria e Kosovës e ka parasysh nevojën për zgjidhjen gjithëpërfshirëse dhe sistematike të informalitetit të trashëguar e që ka ekzistuar edhe para konfliktit, e i cili është shtuar edhe si rezultat i zhvendosjeve gjatë konfliktit i cili manifestohet tani përmes të dhënave kadastrale të vjetruara dhe të pasakta. Ligji i ri për themelimin e AKKVP-së paraqet mundësi për përdorimin e proceseve administrative të cilat vendosin dhe sigurojnë njohjen juridike të të drejtave joformale. Komisioni i AKKVP-së për verifikim dhe vendosje për prona (KVVP) është përgjegjës për shqyrtimin dhe krahasimin e të gjitha dokumenteve kadastrale të kthyer nga Serbia me dokumentet kadastrale të Kosovës për të vendosur mbi (duke iu nënshtruar të drejtës së ankimit në gjykatë) të drejtat të cilat do të regjistrohen përfundimisht në kadastrin e Kosovës.

Funksioni i KVVP-së është të vërtetojë “radhën e titullarëve” e cila paraqet bazë juridike për të vendosur se cilat të drejta duhet të regjistrohen. Në zbatimin e funksionit të vet, komisioni do të përdorë procedura administrative të thjeshta, të bazuara në praktikën e ndërhuara nga AKP-ja gjatë vendosjes së afro 43,000 kërkesave pronësore. Në mandatin e AKKVP-së është edhe zbatimi i lëndëve të pazgjidhura të AKP-së, të personave të zhvendosur për shkak të konfliktit, shumica prej të cilëve janë serbë etnik. Për shkak se një nga shtytësit e informalitetit në Kosovës kanë qenë kontratat joformale për shitblerjen e paluajtshmërive midis shqiptarëve etnik dhe serbëve, kapacitetet institucionale të AKKVP-së, procedurat efektive dhe të thjeshta dhe praktikën më të mira, do të mund të zbatoheshin edhe në procedurat tjera administrative për zgjidhjen më efikase të shkakut kryesor të informalitetit.

Mundësimi i vendosjes dhe njohja e të drejtave joformale përmes procedurës administrative nga një institucion shtetëror i përcaktuar me ligj do të siguronte njohjen juridike të të drejtave joformale. Si alternativë, këtë funksion mund ta kryej AKKVP-ja si detyrë shtesë për shkak të përvojës dhe procedurave të instaluar në këtë institucion.

Pa marr parasysh se cili opsion do të ndiqet, është jetike që QK të inicioje masa të cilat do të inkurajonin dhe do t'ju mundësonin qytetarëve qasjen në procedura administrative vendimmarrëse të cilat janë efektive dhe përbalueshme, për të realizuar njohjen juridike të të drejtave të tyre joformale dhe t'i regjistrojnë ato në kadastrë. Përdorimi i metodave plotësuese dhe konstruktive të njoftimit të palës do t'i shërbejë rritjes së sigurisë dhe sigurimit të të drejtave përfundimtare të vendosura përmes proceseve administrative. Informatat mbi të drejtat e njohura dhe regjistrimin e pritur, do të publikoheshin dhe do të ishin të qasshme për qytetarët të cilët, përmes ushtrimit të një kujdesi të arsyeshëm, do të njoftoheshin lidhur me procedurat të cilat mund të ndikojnë në të drejtat e tyre pronësore. Aktualisht, rregullat ligjore për regjistrim në kadastrë, kërkojnë që njoftimi mbi ndryshimin në regjistër të shpallet në tabelën e shpalljeve publike në objektin e komunës për pesë ditë me radhë. Format plotësuese të njoftimit të cilat shfrytëzojnë teknologjinë digjitale dhe një periudhë kohore më e gjatë për ushtrimin e kundërshtimit do ta zgjeronin fushëveprimin (shtrirjen) e njoftimit dhe do t'u siguronin të gjitha palëve të interesuara mundësinë e kontestimit të të drejtës që pritet të regjistrohet. Nëse pala nuk ushtron kujdesin e shtuar, ai apo ajo do të përjashtohet nga e drejta e kontestimit të të drejtës së regjistruar.

Në mungesë të një procedure të tillë të vendosjes, mbeten pakë opsione për të përmirësuar shpejt saktësinë e të dhënave kadastrale të vendit. Mungesa e një regjistri të saktë dhe të besueshëm të të drejtave pronësore është kufizimi më i madh i sigurisë së të drejtave pronësore të gjithë kosovarëve: burra, gra, pjesëtarë të komuniteteve jo shumicë, si dhe ata që janë zhvendosur nga konflikti..

6.2.4. ZHVILLIMI I PROCEDURAVE PËR LEGALIZIMIN E TË DREJTAVE NË NDËRTIMET PA LEJE

Më shumë se 350,000 shtëpive, ndërtesave dhe objekteve afariste të ndërtuara pa leje, u mungon statusi juridik dhe të drejtat pronësore mbi to nuk mund të regjistrohen në kadastrë. Ky është një burim i rëndësishëm i informalitetit i cili ndikon në zhvillimin ekonomik. Një prej çështjeve që e pengon legalizimin e të drejtave mbi këto objekte është trashëgimia e vonuar (e pa kryer) për shkak se parashtruesit e kërkesave për legalizim nuk arrijnë të dëshmojnë të drejtat e tyre në tokën mbi të cilën i kanë ndërtuar objektet. Reformat të cilat do ta bënin më të lehtë marrjen e vendimit mbi trashëgiminë do ta lehtësonin legalizimin e të drejtave mbi ato objekte dhe do të ndikonin shumë në përmirësimin e saktësisë dhe përditësimin e të dhënave kadastrale. Më poshtë nën pjesën 6.5.1. janë diskutuar rekomandime plotësuese për përmirësimin e procesit të trajtimit të ndërtimeve pa leje.

6.2.5. KRIJIMI I STIMUJVE DHE EVITIMI I BARRIERAVE ADMINISTRATIVE PËR INKURAJIMIN E REGJISTRIMIT TË TË DREJTAVE TË LEGALIZUARA NË KADASTËR

Pasi të legalizohen të drejtat joformale ato pastaj duhet të regjistrohen në kadastrë për ta kompletuar procesin e legalizimit. Të drejtat e regjistruara në kadastrë, nga gjykatat mund të shfrytëzohen dhe zbatohen në mënyrë më efektive. Është esenciale që pasi të legalizohen ato të regjistrohen dhe që asnjëherë të mos tjetërsohen jashtë sistemit. Duhet krijuar stimuj për të inkurajuar qytetarët që t'i regjistrojnë të drejtat e tyre. Krahas kësaj, kërkesat administrative të cilat shkaktojnë shpenzime dhe marrin kohë, të cilat nuk janë transparente dhe shpijnë në rezultate të paparashikueshme, krijojnë barrierë tjera të cilat dekurajojnë regjistrimin e të drejtave të njohura juridikisht.

Një nga rekomandimet mbizotëruese për Agjencinë Kosovare të Kadastrit (AKK) është që si çështje parësore të ndërmerret një analizë të plotë të punës së vet dhe procedurave për të siguruar se do të ketë regjistrim të saktë, i cili do të ndihmojë rritjen e efikasitetit, përbalueshmërisë, transparencës dhe parashikueshmërisë së procesit të regjistrimit.⁶⁶ Synimi i kësaj analize do të ishte identifikimi i barrierave administrative, taksave të larta dhe praktikave jo konsistente dhe të paraqesë rekomandime të cilat sigurojnë praktika

⁶⁶ Aktualisht, Banka Botërore përmes projektit për regjistrimin në kadastrë të pasurisë së paluajtshme, i cili AKK-së i siguron mjete financiare dhe asistencë teknike për rindërtimin e Kadastrit të Kosovës, është duke e zhvilluar një analizë të plotë të procedurës së regjistrimit dhe proceseve përkatëse. Nga kjo analizë pritet se do të identifikohen taksat dhe shpenzimet e regjistrimit të cilat tejkalojnë mundësitë ekonomike të qytetarëve mesatar të Kosovës; dhe kriteret për regjistrim dhe procedurat të cilat janë të ngarkuara në mënyrë të panevojshme, që marrin kohë dhe të paparashikueshme. Identifikimi dhe adresimi i çështjeve të tilla do të ndihmojë në mënjanimin e barrierave për regjistrimin e të drejtave përmes procedurës trashëgimore jokontestimore. Ekspertët e programit do të dalin me rekomandime gjithëpërfshirëse të cilat do të ndihmojnë përmirësimin e procesit të regjistrimit e të cilat do të inkorporohen në kuadër të kësaj Strategji pasi të kompletohen.

të qëndrueshme të regjistrimit tek të gjitha ZKK-të. Para kësaj analize, palët e interesuara paraprakisht kanë dhënë rekomandimet lidhur me përmirësimin e shërbimeve të ZKK-ve të paraqitura më poshtë:

- Legjislacioni i cili rregullon sistemin kadastral duhet ta ketë të përfshirë listën e të gjitha dokumenteve të nevojshme për regjistrimin e pronës në kadastrë;
- Të fuqizohet raporti institucional midis AKK-së dhe ZKK-ve (komunale) për krijimin e procedurave të unifikuara të punës dhe standardeve për ofrimin e shërbimeve;
- Të përpilohen formularë standard, forma dhe udhëzime për regjistrimin e të drejtave dhe transferimin e tyre;
- AKK-ja, gjykatat dhe noterët dhe agjencitë tjera relevante duhet të dizajnojnë formularë dhe forma të standardizuara të cilat duhet t'i kenë informatat e duhura për përshkrimin e pronës si dhe që atë përshkrim ta përfshijnë në vendimet apo aktet tjera ligjore për bartjen e të drejtave pronësore. Kjo do të ndihmojë në zgjidhjen e çështjeve minore si p.sh., emrat e shkruar gabimisht ose papajtueshmëritë sa i përket numrit të ngastrës gjë që mund të vonojë regjistrimin e të drejtave;
- Të krijohen procedura të qarta dhe udhëzime të cilat sigurojnë se regjistrimet në ZKK bëhen në mënyrë të njëjtë;
- Të përgatiten programe trajnuese për stafin e ZKK-(ve) për të përmirësuar ofrimin e shërbimeve;
- Të hartohen politika të cilat e bëjnë dallimin midis legalizimit/njohjes juridike të të drejtave dhe bartjes/transferimit të tyre dhe të procedurave, shpenzimeve dhe taksave gjegjëse për secilën prej tyre;
- Të subvencionohen apo hiqen taksat dhe shpenzimet për qytetarët të cilët kërkojnë legalizimin e të drejtave ashtu si veprohet tani në zonat kadastrale të përzgjedhura për rindërtim;
- Të hartohen politika dhe udhëzime për të përcaktuar rrethanat nën të cilat janë të nevojshme matjet kadastrale (zakonisht që shkaktojnë shpenzimet më të larta në procesin e regjistrimit) dhe rrethanat sipas të cilave “kufijtë e përgjithshëm” janë të mjaftueshëm për të dëshmuar të drejtat; dhe
- Të hartohen politika në konsultim me Ministrinë e Financave për ofrimin e stimujve tatimor për të inkurajuar legalizimin e të drejtave - për shembull, shpallja e një amnistie për detyrimet e mbetura tatimore mbi pronën, e mundësisht të ndërlidhet edhe me ndonjë formë të lirimit nga taksat trashëgimore.

6.3 REKOMANDIMET: GARANTIMI DHE ZBATIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE TË PERSONAVE TË ZHVENDOSUR DHE KOMUNITETEVE JO SHUMICË

PZH-të nuk janë grup homogjen dhe ofrimi i mjeteve juridike efektive varet nga nevoja dhe rrethanat e secilit PZH veç e veç. Disa prej tyre i kanë të drejtat e plota pronësore kurse të tjerët e kanë vetëm të drejtën e shfrytëzimit. Ata posedojnë të drejta mbi lloje të ndryshme të pronës. Mjeti juridik i përshtatshëm për tokën bujqësore mund të mos jetë i përshtatshëm për një banesë. Secili PZH ka nevoja dhe dëshira të ndryshme për qasjen dhe ushtrimin e plotë të të drejtave në pronën e vet.

QK-ja duhet të sigurojë se i gjithë spektri i mjeteve juridike aktualisht i paraparë me ligj të jenë në dispozicion parashtruesëve të suksesshëm të kërkesave dhe të zbatohet gjatë mandatit të përkohshëm i AKKVP-së. Mjeti juridik më permanent është e drejta e parashtruesit të suksesshëm të kërkesës që ta rikthejë pronën e tij/saj në posedim. Regjistrimi i vendimeve të AKP-së në kadastër është hapi i parë për të siguruar mbrojtjen e të drejtës së parashtruesëve të suksesshëm të kërkesave që të kërkojë dëbimin. Vendimi i AKP-së përbën bazë ligjore për të kërkuar dëbimin. Regjistrimi i vendimit do t'u mundësonte parashtruesëve të suksesshëm të kërkesave që të kontaktojnë me Policinë e Kosovës apo përmbauesin privat që të kërkojë dëbimin. Policia apo përmbauesi mund të konfirmojnë në AKP nëse është lëshuar vendimi përkatës për pronën në fjalë dhe nëse kërkesa për dëbim është e mbështetur në ligj. Aktualisht, AKP-ja i zbaton vendimet për dëbim pa ndonjë pagesë. Duhet të hartohen politika për të përcaktuar rrethanat nën të cilat parashtruesi i suksesshëm i kërkesës do të duhet të paguaj për dëbimet në të ardhmen. Duhet shqyrtuar mundësinë që parashtruesit të suksesshëm të kërkesës t'i mundësohet e drejta që për herën e parë të kërkojë nga policia dëbimin pa pagesë, kurse për dëbimet tjera pasuese, të kërkojë të ekzekutohen përmes përmbauesit privat, me një pagesë të caktuar.

Skema aktuale e qirasë, që administrohet nga AKP mund të shërbejë si model për zbatimin e mjeteve juridike plotësuese në kuadër të sektorit privat. Sipas skemës së qirasë, një pjesë e çmimit të qirasë e mban AKP-ja për të mbuluar shpenzimet e administrimit të skemës. Firmat private për shitjen e patundshmërive mund ta ndjekin të njëjtin model dhe t'i marrin nga AKKVP-ja nën administrim, pronat e dhëna me qira nga parashtruesit e suksesshëm. Ngjashëm me këtë, firmat private mund të veprojnë në emër dhe për llogari të parashtruesëve të suksesshëm që ta lëshojnë me qira tokën e tyre bujqësore apo që pronën tjetër të paluajtshme ta ofrojnë në shtije përmes ankandit.

Format e përmirësuara të komunikimit me parashtruesit e suksesshëm të kërkesave duhet të krijohen për të përkrahur kalimin e funksioneve nga AKKVP-ja tek subjektet private. Përdorim i formave “të reja dhe më të fuqishme” të njoftimit të palës do të ndihmojë në lehtësimin e dialogut midis PZH-ve dhe institucioneve shtetërore. Përmes dialogut të dyanshëm, parashtruesit e suksesshëm të kërkesave do të arrijnë t'i artikulojnë nevojat dhe preferencat e tyre dhe AKKVP-ja do t'ju ofrojë informacionin i cili do t'ju ndihmonte në përzgjedhjen dhe qasjen në mjetet juridike në dispozicion.

AKKVP-ja do ta udhëheq procesin e ofrimit të mjeteve juridike përmes sektorit privat brenda periudhës 18 mujore, para se të përmbillet mandati i saj i përkohshëm për administrimin dhe dhënien me qira të pronave. Do të ishte tepër ambicioze të pritët që gjatë kësaj periudhe do të barten tërësisht të gjitha detyrat e AKKVP-së tek subjektet private. QK-ja duhet të shqyrtojë nëse AKKVP-ja do të duhej të vazhdonte me ofrimin e mbikëqyrjes së tranzicionit pas 18 muajve, apo nëse ndonjë institucion tjetër shtetëror, si p.sh., Ministria për Kthim dhe Minoritete, ta bëjë këtë mbikëqyrje.

6.3.1. TË SIGUROHET ZBATIMI I MJETEVE JURIDIKE PËR PZH-TË PAS PËRMBYLLJES SË MANDATIT TË AKKVP-SË

Për aktivitetet eventualisht të papërfunduara gjatë mandatit të AKKVP-së, propozohet të ndërmerren këta hapa nga AKKVP-ja për të lehtësuar pranim-dorëzimin e përgjegjësive të veta tek subjektet private:

Hapi 1: Të dokumentojë se, në sistemin kadastral të Kosovës janë regjistruar të gjitha vendimet e KKP, KKKP, dhe KKP, me të cilat njihet të drejtat pronësore të parashtrueseve të suksesshëm e të cilat nuk i kanë të regjistruara. Është esenciale që këto vendime të plotfuqishme dhe obliguese të pasqyrohen në të dhënat kadastrale për të siguruar se të drejtat e paditësve të suksesshëm do të njihen dhe zbatohen nga institucionet shtetërore, veçanërisht e drejta për të kërkuar dëbimin që mund të ekzekutohet nga policia dhe përmbartuesit privat. Regjistrimi ofron edhe transparencë më të madhe lidhur me të drejtat e parashtruesëve të suksesshëm dhe ofron mbrojtje procedurale për çdo lloj procedure e cila do të mund të ndikonte të drejtat e tij/saj në pronë.

Hapi 2: Të ndërtojë procedura dhe specifika për të udhëhequr me pranim-dorëzimin e detyrave të AKKVP-së tek subjektet private. Duhet të ndërtohen procedura qartësisht të definuara për të siguruar se parashtruesit e suksesshëm mund të kërkojnë nga Policia e Kosovës dhe/apo përmbartuesi privat drejtpërsëdrejti përmbartimin e dëbimit. Duhet të ketë procedura si për parashtruesit e suksesshëm ashtu edhe për policinë, përmbartuesit privat dhe kadastrin. AKKVP-ja duhet t'i testojë këto procedura gjatë periudhës 18 mujore të tranzicionit. Duhet përkufizuar kërkesat për dhënie me qira, hua dhe ankand të pasurisë së paluajtshme të paditësve të suksesshëm dhe të ndërtohen procedura për të siguruar qasjen e paditësve të suksesshëm në mjetet juridike. Duhet gjithashtu procedura për të dokumentuar se mjetet juridike janë në dispozicion, dhe të qasshme për parashtruesit e suksesshëm.

Hapi 3: Të lehtësohet dhe fuqizohet komunikimi i dyanshëm midis AKKVP-së dhe PZH-ve. Duhet të përdoren forma të reja dhe të fuqishme të njoftimit për të reduktuar kohën e nevojitur dhe barrën e AKKVP-së që të kontaktojë drejtpërdrejtë secilin paditës të suksesshëm veç e veç. Gjersa neni 13 i ligjit për AKKVP-në e autorizon atë që të përdorë njoftimin publik, kushtet përkatëse nuk i ka përkufizuar. Duhet nxjerr udhëzim administrativ i cili do të specifikonte format plotësuese, më efikase të njoftimit.

Përmes formave të reja njoftimit, parashtruesit e suksesshëm do të informoheshin se AKKVP-ja nuk do t'i kontaktojë ata drejtpërsëdrejti lidhur me mjetin juridik, por se është obligimi i vetë parashtruesit të suksesshëm që ta kontaktojë AKKVP-në dhe ta kërkojë mjetin e përshtatshëm juridik. Kjo mënyrë do ta përmirësonte efikasitetin por edhe do t'i ruante të drejtat e paditësit të suksesshëm.

AKP-ja e ka hapur një qendër thirrjeje për të të lehtësuar komunikimin më të mirë me parashtruesit dhe për të përshpejtuar procedimin e kërkesave të tyre. Qendra e thirrjes do të shërbente edhe si mjet përmes të cilit parashtruesit e suksesshëm gjatë periudhës kalimtare do të kërkonin mjetin juridik nga AKKVP-ja, dhe do të informoheshin për mënyrën se si do të mund të kërkonin mjetin juridik pas përmbylljes së mandatit të AKKVP-së. Për arsye se do të ishte tepër ambicioze të pritët se AKKVP-ja do ta përfundojë bartjen e detyrave të veta tek sektori privat, dhe me procedurat në fuqi t'ua mundësojë parashtruesve të suksesshëm të kërkojnë mjetet juridike nga sektori privat, QK-ja duhet të mendojë që ta mbaj në funksion qendrën e thirrjeve edhe pas kalimit të 18 muajve.

Hapi 4: Para përfundimit të mandatit të vet, AKKVP-ja duhet të sigurojë se janë dizajnuar procedurat të cilat u mundësojnë parashtruesve të suksesshëm të kërkesave të kërkojnë dëbimet pas përmbylljes së mandatit dhe të kërkojnë mjetet juridike nga sektori privat.

6.3.2. TË NDËRMIRRENVEPRIME PËR ADRESIMIN E ÇËSHTJEVE PËRKITAZI ME ZHVENDOSJEN, QASJEN NË DREJTËSI DHE BANIM

Nga palët e interesuara janë propozuar veprimet e më poshtme për adresimin e çështjeve më të rëndësishme gjatë hartimit të SKDP-së të cilat paraqiten si sfida për PZH-të dhe pjesëtarët e komuniteteve jo shumicë për ushtrimin e të drejtave të tyre pronësore dhe kufizimet në qasjen e tyre në drejtësi dhe banim:

- Të pengohet ri-uzurpimi pas dëbimit nga AKP-ja, të zhvillohen procedura të cilat do të kërkojnë që AKKVP (apo që i mundësojnë paraqitësit të suksesshëm të kërkesë pas dy dëbimeve nga AKKVP apo përmbylljes së mandatit të AKKVP-së) të kërkojë nga policia apo përmbaruesi privat zbatimin e menjëhershëm të urdhrin origjinal të AKP-së për dëbim, para se t'ia referojë çështjen prokurorit të shtetit. Duhet hartuar udhëzime të brendshme për prokurorë që të iniciojnë procedura penale për dënimin e kryeseve të ri-uzurpimeve si dhe prokurorët të trajnohen për ndjekjen penale efektive me qëllim të parandalimit të rasteve të ri-uzurpimeve në të ardhmen.
- Të nxirren udhëzime për gjykata për të penguar ri-shqyrtimin gjyqësor të vendimeve të plotfuqishme të KKP-së, KKKP-së, dhe KKP-së. Këshilli Gjyqësor i Kosovës duhet përmes zyrës së Prokurorit Disiplinor të iniciojë procedurën tek Komisioni Disiplinor për ndërmarrjen e masave disiplinore kundër gjyqtarëve të cilët me dashje injorojnë udhëzimet, për t'i mbajtur ata përgjegjës.
- QK-ja duhet të sigurojë mjete nga buxheti i vet apo të kërkojë financim nga donatorët për financimin e rrënimit të ndërtimeve të kundërligjshme nga palët e treta në tokën e uzurpuar kundërligjshëm; për rastet e vendosura nga KPA të sigurojë kompensimin e padive të ngritura nga pala e tretë që e ka ndër-tuar objektin, duke besuar se është pronar i tokës, si dhe të sigurojë kompensimin e të ashtuquajturave kërkesa të kategorisë "A"& "C".
- Të zbatohen në tërësi dispozitat nga neni 5 i Ligjit Nr. 03/L-204 "Për tatimin në pronën e paluajtshme" për të siguruar se PZH-të nuk do të ngarkohen me tatim në pronë mbi të cilën nuk e ushtrojnë kontrollin efektiv; si dhe dispozitat nga Udhëzimi administrativ për 'përfshirjen e bartësve të të drejtave pronësore nga pagesa e shërbimeve komunale për pronë e vendosur nën administrimin e AKKVP-së.'
- Të zbatohen format e reja dhe të fuqishme për njoftimin e palëve në të gjitha procedurat të cilat prekin të drejtat pronësore, duke përfshirë këtu shpronësimin, rrënimin e ndërtimeve pa leje, privatizimin, procedurën e trashëgimisë së vonuar, dhe çdo procedurë tjetër ku kërkohet legalizimi i të drejtave pronësore, me qëllim të sigurimit se PZH-të kanë qasje në informatat e nevojshme për mbrojtjen e të drejtave të tyre pronësore.
- Të sigurohet zbatimi i formave të reja dhe të fuqishme për njoftimin e palëve, për ta zvogëluar numrin e rasteve në të cilat nevojitet caktimi i përfaqësuesit të përkohshëm për përfaqësimin e interesave të PZH-ve në procedurë gjyqësore dhe të krijohen mekanizma të llogaridhënies për të siguruar se, në rastet kur duhet të caktohen përfaqësuesit e përkohshëm, përfaqësimi i tyre ligjor të jetë i kualitetit të mjaftueshëm për të mbrojtur të drejtat e PZH-ve.
- Të hartohen politika të cilat në mënyrë efektive përcaktojnë rrezikun dhe përgjegjësinë për siguruar mjete juridike të drejta në rastet e shitblerjeve me mashtrim të pasurisë së paluajtshme.
- Të korrigjohen kriteret e pranueshmërisë për ndihmën juridike falas, për të përfshirë PZH-të dhe personat që jetojnë në vendbanimet joformale; dhe Qeveria ta rrisë në thelb, financimin e Agjencisë për ndihmë juridike falas.
- Të zbatohen rregullore të unifikuara të taksave gjyqësore, për të përjashtuar PZH-të në gjendje të rëndë ekonomiko-shoqërore (pasuria e uzurpuar e PZH-ve nuk duhet konsideruar se pasuri personale), nga pagesa e shpenzimeve gjyqësore
- Të zbatohen në tërësi dispozitat nga Ligji Nr. 02/L-37 "për përdorimin e gjuhëve" për të siguruar se pjesëtarët e komuniteteve jo shumicë mund t'i qasen informatave dhe mund të marrin pjesë në të gjitha procedurat në të cilat preken të drejtat e tyre pronësore.

- Të aprovohet strategjia trevjeçare e Kosovës për banimin social dhe fuqizohet zbatimi konsistent i Ligjit Nr. 03/L-164 Për financimin e programeve të veçanta të banimit dhe Ligji Nr. 04/L-144 për dhënie në shfrytëzim dhe këmbimin e pronës së paluajtshme të komunës për të siguruar zgjidhje afatgjate të banimit për personat e riadhesuar.
- Të harmonizohet dhe zbatohet Strategjia për rregullimin e vendbanimeve joformale 2011-2015 me dispozitat e Ligjit për planifikim hapësinor dhe procedurat për rregullimin e ndërtimeve pa leje, për të siguruar zgjidhje gjithëpërfshirëse dhe afatgjate për 100 vendbanimet joformale, kryesisht të banuara nga pjesëtarët e komuniteteve RAE.

6.4 REKOMANDIMET: GARANTIMI DHE ZBATIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE TË GRAVE

Megjithëse Kushtetuta e Kosovës grave u garanton të drejta të njëjta në pronat e paluajtshme sikurse burrave, normat kulturore dhe praktikat bëjnë presion mbi gratë që të heqin dorë nga e drejta e tyre e trashëgimit të pasurisë nga familja e lindjes dhe e burrit. Edhe fëmijët e mitur të grave ndaj të cilave ushtrohet presion që të heqin dorë, pengohen nga e drejta për trashëgim. Gratë në bashkësi jashtëmartesore ballafaqohen me sfida edhe më të mëdha trashëgimore. Më poshtë janë paraqitur masat e rekomanduara procedurale për parandalimin e përjashtimit të grave nga procedura e trashëgimit dhe për mbrojtjen e të drejtave të grave dhe fëmijëve të tyre të mitur për të trashëguar prona të paluajtshme.

6.4.1. NJOHJA KONSISTENTE E BASHKËSIVE JO-MARTESORE

Gjersa Ligji mbi familjen i njuh bashkësitë jo-martesore menjëherë pasi të kenë ndodhur, Ligji për trashëgimin nuk i trajton ato si të barabartë me martesën e regjistruar, pasi që parasheh kufizime sa i përket realizimit të të drejtave pronësore të çiftit që jeton në bashkësi jashtëmartesore duke e përjashtuar bashkëshortin nga e drejta e pronësisë pas vdekjes së tjetrit, përveç nëse bashkësia jo martesore ka zgjatë për 10 vite, apo 5 vite me fëmijë. Ligji mbi trashëgiminë duhet të harmonizohet për të njohur juridikisht bashkësinë jo martesore sikurse martesën pas 5 viteve apo 3 viteve nëse ka fëmijë nga kjo marrëdhënie, për të vënë në prioritet mirëqenien e fëmijëve dhe harmonizuar praktikrat me ato nga shtetet tjera të rajonit. Krahas kësaj, duhet shqyrtuar mundësinë ligjore për regjistrimin e bashkëjetesës midis palëve të cilat nuk dëshirojnë të martohen. Me këtë Kosova do të rreshtohet me praktikrat e vendeve tjera evropiane, ku çiftet zgjedhin vetë të bashkëjetojnë pa u martuar fare.

6.4.2. KRIJIMI I MASAVE MBROJTËSE PROCEDURALE PËR RASTET E PËRJASHTIMEVE DHE HEQJEVE DORË NGA TRASHËGIMIA

Në mungesë të mënyrave të pavarura përmes të cilave gjykatat dhe noterët mund të verifikojnë identitetin e anëtarëve të familjes me të drejtë trashëgimie, trashëgimtarët të cilët e hapin procedurën e trashëgimisë para noterit apo gjyqtarit duhet të kërkohet të japin betim nën kërcënimin e dënimit se nuk janë duke e fshehur ndonjë trashëgimtar të njohur. Paralelisht, kapacitetet e administrimit të të dhënave në sistemin e regjistrimit civil duhet të përmirësohen për t'ju mundësuar zyrtarëve komunal nxjerrjen e listave të sakta dhe të besueshme të anëtarëve të familjes së personit të vdekur.

Secili trashëgimtar i cili dëshiron të heqë dorë nga trashëgimia duhet të kërkohet ta bëjë deklaratën në një seancë të veçantë para gjykatës apo noterit. Është esenciale që gjatë seancës, dhe para se ta marrin vendimin përfundimtar, trashëgimtarët femra të njofohen plotësisht mbi të drejtat e tyre dhe vlerën e pjesës trashëgimore që ju takon e për të cilën ato dëshirojnë të heqin dorë. Masat plotësuese procedurale janë diskutuar edhe në raportin për trashëgimi të vonuar, që i është bashkangjitur Aneksit 5 lidhur me mbrojtjen nga përjashtimi dhe fshehja e trashëgimtarëve femra.

Ligji për trashëgiminë kërkon ndarjen e pasurisë midis të gjithë trashëgimtarëve të gjallë menjëherë pasi të përfundojë procedura trashëgimore, e cila mund të ndodh menjëherë pas vdekjes. Kjo e bën juridikisht të

mundur që bashkëshorti pasjetues ta humbë banesën menjëherë pas vdekjes së bashkëshortit, nëse pasuria është ndarë në pjesë trashëgimore dhe është shpërndarë.

Për ta mënjeluar mundësinë që bashkëshorti pasjetues ta humb të drejtën e banimit në shtëpinë e e tij/saj, Ligji për trashëgiminë duhet të ndryshohet që të mundësojë shtyrjen e ndarjes së detyruar të pasurisë deri pas vdekjes së bashkëshortit pasjetues për t' lejuar qasjen në shtëpinë e martesës dhe pasurinë deri në vdekje. Si qasje alternative do të ishte të mundësohet që bashkëshorti pasjetues të shfrytëzojë të drejtat në shtëpinë dhe pasurinë martesore deri në vdekje apo në martesën e re. Të dy këta mekanizma mbrojnë mirëqenien e bashkëshortit pasjetues dhe mund të zbatohen pa marr parasysh se a i ka ndërmarr bashkëshortja të gjitha hapat për të hequr dorë nga e drejta e trashëgimit prej bashkëshortit.

6.4.3. MBROJTJA E TË DREJTAVE TË TRASHËGIMIT TË FËMIJËVE TË MITUR

Aktualisht, trashëgimtari i cili heq dorë nga e drejta e trashëgimit gjithashtu heq dorë edhe nga e drejta e fëmijës së tij të mitur, pa përfshirjen e ndonjë akteri të jashtëm për të siguruar se është ruajtur interesi më i mirë i fëmijës. Përderisa në shumicën e rasteve prindërit i përfaqësojnë interesat e fëmijëve ashtu si duhet, kur vjen puna te heqja dorë nga trashëgimi i pasurisë, thuhet të gjitha shtetet parashihet përfshirja e përfaqësuesit ligjor jashtë familjes, për të garantuar ruajtjen e interesit më të mirë për fëmijën. Kjo mbrojtje e veçantë nuk e minon përgjegjësinë parësore të prindit apo kujdestarit ligjor që të kujdeset për fëmijën, por është detyrë e shtetit për të ruajtur interesat e qytetarëve të ardhshëm.

Neni 130.3 i Ligjit për trashëgiminë aktualisht thotë, “Nëse pasardhësit janë të mitur, për këtë heqje dorë nuk kërkohet leja e organit të kujdestarisë.” Ky ligj duhet të ndryshohet për të parashikuar obligimin që organi i kujdestarisë të jetë prezent sa herë që gjykata të vendosë lidhur me heqjen dorë nga trashëgimia për fëmijët e mitur. Mirëpo, nëse rastet trashëgimore të pakontestueshme shqyrtohen para noterit, duhet siguruar mjete, jashtë familjes, të cilat sigurojnë mbikëqyrje të interesit më të mirë të fëmijës. Në të vërtetë, për shkak se procedura trashëgimore e zhvilluar para noterëve nuk është konsistente, nevojitet një lloj i kujdestarisë për mbrojtjen e të drejtave të të miturve. Rekomandohet mbikëqyrje nga një organ i kujdestarisë për kontratat midis të gjallëve (“inter-vivos”) për të siguruar se janë mbrojtur interesat e të miturve.

Organi i kujdestarisë i përshkruar në propozim ligjin e Kosovës për mbrojtjen e fëmijës, është organ komunal për mbrojtjen e interesave të fëmijës, dhe përbëhet nga një grup i ekspertëve të cilët veprojnë në kuadër të qendrave për punë sociale. Ky organ është lloji më i përshtatshëm i mbikëqyrjes dhe mbrojtjes së interesave të fëmijëve në rastet e procedurave trashëgimore jo kontestimore, ngase të njëjtën kujdes e ushtron edhe në procedura tjera ligjore. Meqenëse rastet trashëgimore mund të jenë të komplikuara nga aspekti juridik dhe të rinjtë mund të mos i vlerësojnë si duhet dobitë dhe mangësitë për ta; është sugjeruar që organi i kujdestarisë të ofrojë edhe këshilla për madhorët e rinj deri në moshën 21 vjeçare për t'i shërbyer interesit më të mirë të tyre.

6.5 REKOMANDIMET: SHFRYTËZIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE TË SIGURTA PËR NXITJEN E RITJES EKONOMIKE

Intervenimet e rekomanduara sipas këtij objektivi kanë për qëllim zbutjen e efekteve të ndërtimeve pa leje duke qartësuar statusin juridik si të objektit ashtu edhe të tokës mbi të cilin është ndërtuar, për të formuar një njësi të vetme pronësore e cila pastaj mund të regjistrohet në kadastër dhe si e vetme të mund të shitet në tregun e tokave. Kjo mund të sjell në pah dobitë ekonomike të cilat mund të realizohen nga investimet në ndërtimtarit (p.sh., shfrytëzimi i saj si hipotekë për të siguruar financimin e investimeve) dhe qarkullim juridik të të drejtave të legalizuara. Në të njëjtën kohë duhet të zbatohen planet hapësinore për të parandaluar që ndërtimet pa leje ta fragmentojnë edhe më tepër tokën e punueshme e cila është e nevojshme për rritjen e prodhimtarisë bujqësore dhe rritjen në sektorin bujqësor të Kosovës. Planet hapësinore mund të përdoren edhe për krijimin e stimujve të nevojshëm për promovimin e zhvillimit përmes konsolidimit të tokës. Rekomandohen intervenime edhe në aspektin e rritjes së sipërfaqes të tokës së punueshme të privatizuar, ofrimin e sigurisë më të madhe për investitor dhe krijimin e stimujve për të siguruar se toka bujqësore e blerë nga investitorët të shfrytëzohet për prodhimtaritë bujqësore dhe jo për investime spekulative.

6.5.1. TË TRAJTOHEN NDËRTIMET PA LEJE

Legjislacioni aktual parashtruesve të kërkesave ju ofron vetëm mundësinë e legalizimit të të drejtës së shfrytëzimit të objektit pa leje. Duhet të bëhen ndryshime të cilat do të nxisin legalizimin e të drejtave dhe sigurimin e mekanizmave ligjor përmes të cilëve parashtruesit e kërkesave do të mund të legalizojnë si të drejtat mbi objektin e ndërtuar ashtu edhe mbi tokën si një njësi e vetme pronësore e pastaj t'i regjistrojnë ato në kadastrin e Kosovës.

Ligji i ndryshuar do të përshtatej për të lejuar legalizimin efikas të të drejtave sipas rrethanave konkrete të secilit ndërtim pa leje. Në rastet kur parashtruesit e kërkesave posedojnë të drejta mbi tokë mbi të cilën është ndërtuar objekti, tatimet duhet të jenë më të vogla kurse procedurat më të thjeshta për të nxitur legalizimin e të drejtave të ushtruara *de facto* dhe të cilat nuk ndikojnë në të drejtat e palëve të treta, nuk rrezikojnë shëndetin apo sigurinë publike. Në rrethana të tilla, gjithashtu do të duhej thjeshtësuar mekanizmat ligjor për regjistrimin e të drejtave mbi njësinë e vetme pronësore në kadastrë dhe të bëhen të përballueshme për parashtruesit e kërkesave.

Ligji duhet të adresojë edhe rastet kur ndërtimet pa leje kanë tejkalime, pjesërisht apo tërësisht në tokën në pronësi të palës së tretë. Në këto rrethana nevojiten politika dhe udhëzime legjislative për arritjen e zgjidhjeve të drejta për përcaktimin e qartë të statusit juridik të të drejtave mbi tokën dhe objektin. Disa prej opsioneve do të ishin që palët të lejohen ta zgjidhin vetë çështjen në mes vete. Për shembull, ato mund të arrijnë pajtim mbi çmimin që duhet paguar ndërtuesi për tokën në të cilën ka bërë ndërtimin, ose që pronari i tokës t'i fitojë të drejtat mbi objektin e ndërtuar pa leje. Një opsion tjetër do të ishte që shteti ta shpronësojë tokën në fjalë dhe pronarit të tokës t'ia paguaj vlerën e tregut. Do të ishte ideale të krijohej harta gjithëpërfshirëse e vlerës së tregut për Kosovën, e cila do të përcaktonte vlerën e drejtë të kompensimit në pajtim me standardet e aplikueshme për të drejtat e njeriut.

Është esenciale të parashikohen masa mbrojtëse procedurale për të siguruar se pronarët e tokave janë të njoftuar dhe kanë njohur për mënyrën se si duhet mbrojtur të drejtat e tyre. Forma plotësuese të komunikimit me palë duhet të zbatohen për të siguruar se të gjithë pronarët e tokave, veçanërisht ata në diasporë, PZH-të dhe pjesëtarët e komuniteteve jo shumicë, janë njoftuar dhe u mundësohet pjesëmarrja e tyre në procedurë.

Për t'u siguruar se nuk do të dështojë synimi madhor i skemës së amnistisë, duhet hartuar dispozita për përjashtim të cilat ofrojnë qasje më fleksibile për përcaktimin e kushteve të pranueshmërisë. Kjo qasje është më e preferuar karshi përjashtimeve kategorike të cilat do ta bënin të pamundur legalizimin e një numri të madh, përndryshe të përshtatshëm të ndërtimeve pa leje.

Procesi i legalizimit duhet të jetë i qasshëm për të gjithë kosovarët. Taksat duhet të ulen për kosovarët me të ardhura të vogla, kurse duhet të eliminohen fare barrierat administrative të pavolitshme, sikurse është kërkesa bashkë me aplikacione e planit arkitektural. Duhet krijuar mundësi për inkurajimin e grave kryefamiljare që t'i legalizojnë të drejtat e tyre pronësorë.

6.5.2. TË KONSOLIDOHET TOKA PËRMES PLANEVE EFEKTIVE HAPËSINORE

Para se të prodhojnë efekt iniciativat për konsolidimin e tokës, para së gjithash është e nevojshme të pengohen ndërtimet pa leje që edhe më tutje ta fragmentojnë tokën në parcela të vogla si në zonat rurale ashtu edhe ato urbane. Procedura për lejen e ndërtimit duhet të thjeshtësohet, të jetë më e përballueshme dhe transparente për të nxitur qytetarët që t'i ndjekin procedurat e planifikimit dhe që të shpërblehen po që se veprojnë ashtu.

Komunat duhet ta shtojnë theksin në monitorimin dhe zbatimin e planeve hapësinore dhe rritjen e autorizimeve për inspektorët e ndërtimit në pengimin e ndërtimeve pa leje gjatë kohës kur ndërtimi vetëm ka filluar. Dënimet në Kodin Penal të Kosovës dhe udhëzimet administrative duhet të zbatohen me rigorozitet për të shërbyer si masë preventive. Paralelisht me këtë, duhet të organizohen fushata edukative të cilat do të kishin në spikamë zyrtarët komunal dhe publikun e gjerë për t'i informuar ata lidhur me peshën e çështjes dhe dënimet për shkeljen e planeve hapësinore.

Pasi t'i fuqizojnë mekanizmat zbatues të planeve hapësinore, komunat duhet të fillojnë zbatimin e instrumentit të Përcaktimit të Vlerës së Tokës (PVT) për të inkurajuar konsolidimin e tokës dhe promovuar objektivat zhvillimor. Këto instrumente në rend të parë e kanë planifikimin si proces zhvillimor, në vend të mekanizmit për rregullimin e ndërtimit të ndërtesave banesore. Këto instrumente shërbejnë edhe si stimuj për pronarët e tokave që të kontribuojnë në toka dhe të investojnë në projekte më të mëdha publike.

Gjithashtu, është i nevojshëm rishikimi i politikave dhe legjislacionit të lidhur me rregullimin e tokave, me theks të veçantë te përmbyllja e projekteve të pa përfunduara të Komacionit të viteve 80-ta.

Transformimi i pyjeve dhe tokave pyjore publike nga pronësia shoqërore në pronësi shtetërore dhe harmonizimi i Ligjit për pyje dhe legjislacionit për AKP.

Çdo projekt publik zhvillimor i cili kërkon shpronësimin e pronës private duhet t'i përmbahet dispozitave ligjore të Kosovës dhe standardeve të aplikueshme për të drejtat e njeriut. Kjo kërkon kriteret e qarta për të vendosur nëse shpronësimi i shërben interesit publik dhe, nëse po, që pronarit privat t'i paguhet kompensimi adekuat i bazuar në vlerën e tregut për tokën e shpronësuar.

6.5.3. TË PRIVATIZOHET TOKA E PUNUESHME NË PRONËSI SHOQËRORE

Investitorët të cilët kanë blerë tokë në pronësi shoqërore përmes procesit të privatizimit, duhet t'i konsiderojnë të drejtat mbi tokë si të sigurta para se ta bëjnë një investim të tillë i cili kërkon rritjen e prodhimit bujqësor dhe ndihmon rritjen ekonomike. Kalimi prej kontratës mbi qiranë 99-vjeçare të cilën e jep AKP-ja, në të drejtë të pronësisë (me disponim të plotë, shfrytëzim dhe shitje) do të ndihmonte të fuqizohet pronësia mbi tokën për investitorët. Investitorët duhet gjithashtu të mbrohen nga paditë pronësore të pabazuara, me të cilat kërkohet kthimi i tokës së konsoliduar nën regjimin e mëparshëm. Këshilli Gjyqësor i Kosovës duhet të zbatojë sanksione ndaj gjyqtarëve të cilët lejojnë ngritjen e padive të pabazuara në ligj me qëllim të mbrojtjes së blerësve të tokës në pronësi shoqërore të privatizuar.

Pas privatizimit, duhet fuqizuar mekanizmat të cilët sigurojnë se blerësit e tokës bujqësore e dedikojnë atë për prodhim në vend të investimit spekulativ. Nëse AKP-së i mungon mandati ose resurset për të monitoruar dhe zbatuar kushtet e shitjes përmes privatizimit, QK-ja duhet t'ia zgjerojë mandatin AKP-së apo ta krijojë një organ tjetër i cili do ta kryente këtë funksion.

6.5.4. TË KRIJOHEN STIMUJ PËR NXITJEN E SHITJEVE NË TREG DHE SHFRYTËZIM PRODUKTIV TË TOKËS SË PUNUESHME

Vënia e tatimit në tokë do të stimulonte pronarët e tokës bujqësore që ose ta shfrytëzojnë tokën për prodhimtari bujqësor ose t'ia japin atë me qira atij i cili do ta bënte atë. Zbatimi i një skeme tatimore të drejtë dhe racionale është i vështirësuar për shkak të mungesës së informacionit lidhur me çmimet aktuale të tregut, që do të ndihmonte në caktimin e shkallës së tatimit mbi tokën. Duhet paraparë procedura të cilat mundësojnë vlerësimet e bazuara në treg dhe që parashohin raportimin e çmimeve aktuale të cilat paguhen me rastin e shitjes/blerjes së pasurisë së paluajtshme dhe regjistrimin e këtij informacioni në kadastër. Duhet të shqyrtohet mundësia e vlerësuesve privat.

Qëllim i vlerësimit është të sigurojë të dhëna mbi tregun të cilat do të determinonin shkallën e tatimit. Shkalla e tatimit e vendosur nga QK-ja, duhet megjithatë të kalkulohet ashtu që të mos tejkalonë mundësit e kosovarëve për të paguar. Duhet të hartohen politika të cilat parashikojnë lehtësira tatimore për persona të varfër dhe të ndjeshëm të shoqërisë kosovare.

Pas caktimit të shkallës tatimore të drejtë, duhet ndërtuar kapacitetet komunale për shpërndarjen e faturave të tatimeve dhe mbledhjen e tyre në mënyrë efektive. Mbledhja efektive e të hyrave nga tatimet do ta rriste në masë të konsiderueshme shumën e të hyrave veake të krijuara nga komunat.

REPUBLICA E KOSOVËS / REPUBLIKA KOSOVA
REPUBLIC OF KOSOVO
QEVERIA E KOSOVËS / VLADA KOSOVA
GOVERNMENT OF KOSOVO
MINISTRIA E DREJTËSISË / MINISTARSTVO PRAVDE
MINISTRY OF JUSTICE

Nr. Bc. No: 02-1763
Data / Datum / Date: 26 / 05 / 2015
Shtojca / Dodaci / Annex: 2
PRISHTINE/A



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government
Ministria e Drejtësisë - Ministarstvo Pravde - Ministry of Justice

Nr. 54 /2015
Datë: 26.05. 2015

Në mbështetje të nenit 145 paragrafi 2 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, duke marrë parasysh nenin 38 të Ligjit nr. 03/L-189 për Administratën Shtetërore të Republikës së Kosovës, (Gazeta Zyrtare, Nr. 82, 21 tetor 2010), dhe nenin 17 (5 dhe 6) të Rregullores nr. 02/2011 për fushat e përgjegjësive administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, Shtojca 1 (Gazeta Zyrtare, nr. 1/18 prill 2011), Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Drejtësisë, nxjerr:

V E N D I M

1. Themelohet Grupi Punues për hartimin e Strategjisë Kombëtare për të Drejtat Pronësore, në këtë përbërje:

- 1.1. Lulzim Beqiri, DIEKP, MD, Kryesues;
- 1.2. Baki Gimolli, Departamenti Ligjor, MD, Zv. Kryesues;
- 1.3. Burbuqe Spahija-Kërveshi, Departamenti Ligjor, MD, anëtare;
- 1.4. Qemajl Marmullakaj, Zyra për Planifikim Strategjik, ZKM, anëtar;
- 1.5. Përfaqësuesi nga MIE, anëtar;
- 1.6. Përfaqësuesi i MMPH, Departamenti PHNB, anëtar;
- 1.7. Përfaqësuesi i MAPL, anëtar;
- 1.8. Shkëlzen Morina, Dep. për tatim në Pronë, Ministria e Financave, anëtar;
- 1.9. Shefki Zeqiri, Departamenti Ligjor, MBPZHR, anëtar;
- 1.10. Leonora Selmani, Agjencia për Barazi Gjinore, anëtare;
- 1.11. Murat Meha, Agjencia Kadastrale e Kosovës, anëtar;
- 1.12. Florie Kika, Agjencia Kosovare e Pronës, anëtare;
- 1.13. Shefik Kurteshi, Agjencia Kosovare e Privatizimit, anëtar dhe
- 1.14. Përfaqësuesi i Këshillit Gjyqësor të Kosovës, anëtar.

2. Në cilësinë e ekspertëve ftohen përfaqësues të Programit për të Drejta Pronësore të USAID-it, përfaqësues të Projektit Kodë Civil dhe të Drejtat Pronësore i financuar nga BE që zbatohet nga GIZ, si dhe sipas nevojës dhe interesimit të tyre edhe institucione dhe ekspertë tjerë vendorë dhe ndërkombëtarë.

3. Sekretarinë e Grupit Punues nga pika 1 e këtij Vendimi, e përbëjnë:

- 3.1. Ruzhdi Osmani – Udhëheqës i Divizionit për Integrim Evropian – MD;
- 3.2. Floriana Rugova – Zyrtare e Lartë për Integrim Evropian – MD;
- 3.3. Anita Çavdarbasha – Zyrtare e Lartë Ligjore për Legjislacion të BE-së – MD.

4. Grupi punues mund të krijojë në mënyrë *ad hoc* nëngrupe punuese për të adresuar tema të caktuara që do të përfshihen në strategji. Përbërja e nëngrupeve punuese varet nga temat që këto nëngrupe adresojnë.

5. Grupi Punues obligohet ta përgatitë strategjinë nga pika 1 e këtij vendimi dhe dokumentet përcjellëse, ashtu siç kërkohet me Udhëzimin Administrativ Nr. 02/2012 për procedurat, kriteret dhe metodologjinë e përgatitjes dhe miratimit të dokumenteve strategjike dhe planeve për zbatimin e tyre.

6. Grupi Punues, strategjinë nga pika 1 e këtij vendimi duhet ta dorëzoj te Sekretari i Përgjithshëm i Ministrisë së Drejtësisë, brenda afatit ligjor.

7. Vendimi hyn në fuqi në ditën e nënshkrimit.



Vendimi i dërgohet:

- Anëtarëve të Grupit Punues;
- Kabinetit të Ministrit, dhe
- Arkivit të MD-së.



Republika e Kosovës

Republika Kosova - Republic of Kosovo

QEVERIA - VLADA - GOVERNMENT

MINISTRIA E DREJTËSISË - MINISTARSTVO PRAVDE - MINISTRY OF JUSTICE

STRATEGJIA KOMBËTARE PËR TË DREJTAT PRONËSORE

ANËTARËT E GRUPEVE TEMATIKE

GRUPI TEMATIK 1

Zhvillimi i një kornize ligjore që definojnë qartë të drejtat pronësore, në përputhje me *Acquis*

1.	Ministria e Drejtësisë	Bedri Bahtiri
2.	Ministria e Drejtësisë	Lazim Salihu
3.	Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (Departamenti Ligjor)	Përfaqësues
4.	Ministria për Integrim Evropian	Jeton Karaqica
5.	Agjencia Kosovare e Privatizimit	Shefik Kurteshi
6.	Projekti për Përkrahje të Kodit Civil dhe të Drejtave Pronësore (CCPR)	Victor Chimienti
7.	USAID Partnerships for Development	Terry Slywka

GRUPI TEMATIK 2:**Vënia e tokës në shfrytëzim: Promovimi i një tregu të tokës që nxitë rritjen ekonomike**

1.	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	Shefki Zeqiri
2.	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	Idriz Gashi
3.	Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor	Blerim Çeku
4.	Instituti për Planifikim Hapësinor	Luan Nushi
5.	Ministria për Administrim të Pushtetit Lokal	Flutura Hoxha
6.	Ministria e Financave (Departamenti i Tatimit në Pronë)	Shkelzen Morina
7.	Asociacioni i Komunave të Kosovës	Sazan Ibrahim
8.	Agjencia Kadastrale e Kosovës	Murat Meha
9.	Agjencia Kosovare e Privatizimit	Shefik Kurteshi
10.	World Bank – RECAP	Kathrine Kelm Xhevdet Shala
12.	USAID Agro	Mark Wood
13.	USAID Partnerships for Development	Michelle Pinkoëski
14.	Implementation of Rural Spatial Planning Project (IRuSP)	Marianna Posfai

GRUPI TEMATIK 3:

Fuqizimi i rolit të gjykatave dhe mekanizmave tjerë publik në njohjen, përcaktimin dhe zbatimin e të drejtave pronësore

1.	Ministria e Drejtësisë	Bedri Bahtiri
2.	Ministria e Drejtësisë	Mentor Borovci
3.	Gjykata Supreme	Shukri Sylejmani
4.	Gjykata e Apelit	Kujtim Pasuli
5.	Gjykata Themelore Prishtinë	Hasim Sogojeva
6.	Gjykata Themelore Prizren	Valon Totaj
7.	KGJK	Nehat Idrizi
8.	KGJK	Makifete Saliuka
9.	Sekretariati i KGJK-së	Albert Avdiu
10.	USAID CLE	David Greer
11.	USAID JSSP	Robert Lochary
12.	Oda e Noterëve	Arbena Shehu
13.	Oda e Përmbauesve Privat	Emine Sherifi
14.	Oda e Avokatëve	Osman Havolli
15.	AKK	Murat Meha

GRUPI TEMATIK 4:

Adresimi i çështjeve pronësore në lidhje me Marrëveshjen e Stabilizim-Asocimit, si dhe mbrojtja e të drejtave njerëzore pronësore të pjesëtarëve të komuniteteve jo-shumicë

1.	Zyra e Kryeministrit (Departamenti Ligjor)	Besim Kajtazi
2.	Zyra e Kryeministrit (Zyra për Qeverisje të Mire)	Habit Hajredini
3.	Agjencia Kosovare e Pronave	Florije Kika
4.	Paneli i Ankesave i Agjencisë Kosovare të Pronave	Beshir Islami
5.	Ministria për komunitete dhe këthim	Nenad Sojcetovic
6.	Zyra e Kryeministrit (Zyra për Çështje të Komuniteteve)	Ivan Tomic
7.	Ministria për Integrim Evropian	Dodona Gashi
8.	OSCE	Maria Mirceska
9.	EUSR	Christiane Jaenicke
10.	UNHCR	Merita Ahma
11.	Asociacioni i Juristëve Serb të Kosovës	Srdjan Staletovic

GRUPI TEMATIK 5:**Garantimi dhe zbatimi i të drejtave pronësore të grave**

1.	Zyra e Kryeministrit (Agjencia për Barazi Gjinore)	Leonora Selmani
2.	Ministria e Drejtësisë	Burbuqe Spahija-Kerveshi
3.	Kuvendi i Kosovës	Lirije Kajtazi
4.	Oda e Noterëve të Kosovës	Arbena Shehu
5.	Oda e Avokatëve të Kosovës	Representative
6.	Rrjeti i Grave të Kosovës	Igballe Rugova
7.	UN Women	Isabelle Jost
8.	UNDP	Virgjina Dumnica
9.	ATRC	Sibel Halimi
10.	Projekti për Përkrahje të Kodit Civil dhe të Drejtave Pronësore (CCPR)	Adelina Sokoli



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

MINISTRIA E DREJTËSISË
MINISTARSTVO PRAVDE
MINISTRY OF JUSTICE

STRATEGJIA KOMBËTARE PËR TË DREJTAT PRONËSORE

DONATORËT/PARTNERËT NDËRKOMBËTAR QË JANË PËRFAQËSUAR GJATË PROCESIT TË HARTIMIT
TË STRATEGJISË KOMBËTARE PËR TË DREJTAT PRONËSORE

ANEKSI 3

1.	USAID Kosovo
2.	USAID Property Rights Program
3.	USAID Partnerships for Development Program
4.	USAID Contract Law Enforcement Program
5.	USAID AGRO
6.	USAID Engagement for Equity Project
7.	EU Office in Kosovo
8.	EU Support to Civil Code and Property Rights Project
9.	IRUSP Implementation and Enforcement of Rural Spatial Planning
10.	Norwegian Mapping Authority
11.	Swiss Cooperation Office
12.	World Bank Real Estate, Cadastre and Registration Project (RECAP)
13.	SIDA - ProTax 2 Project
14.	OSCE Kosovo
15.	UNDP Kosovo
16.	UNHCR



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

*MINISTRIA E DREJTËSISË
MINISTARSTVO PRAVDE
MINISTRY OF JUSTICE*

PROGRAMI PËR TË DREJTAT PRONËSORE (PDP)

ANALIZAT PËR ZHVILLIMIN E STRATEGJISË KOMBËTARE TË
DREJTAT PRONËSORE NË KOSOVË E HARTUAR NGA MINISTRIA
E DREJTËSISË

27 KORRIK 2016

KY PUBLIKIM ËSHTË PËRGATITUR PËR SHQYRTIM NGA AGJENCIA E SHTETEVE TË
BASHKUARA PËR ZHVILLIM NDËRKOMBËTAR. PUBLIKIMI ËSHTË PËRGATITUR NGA TETRA
TECH

ANEKSI 4

Intentionally left blank

PROGRAMI PËR TË DREJTAT PRONËSORE (PRP)

ANALIZAT PËR ZHVILLIMIN E STRATEGJISË KOMBËTARE TË
DREJTAT PRONËSORE NË KOSOVË E HARTUAR NGA MINISTRIA
E DREJTËSISË

The Property Rights Program (PRP) Task Order is being implemented under USAID Contract No. AID-OAA-I-12-00032/AID-167-TO-14-00006, Strengthening Tenure and Resource Rights (STARR) IQC.

Prepared by: Tetra Tech
USAID Implementer for the Property Rights Program (PRP)
Bedri Pejani Street Bldg. 3, Flr 3
10000 Prishtina, Kosovo

Tetra Tech Contact: Brian Kemple
Chief of Party
TETRA TECH, USAID Implementer for Property Rights Program
Bedri Pejani Street Bldg. 3, Flr 3
10000 Prishtina, Kosovo
Tel. +381 (0)38-220-707 Ext.112
Brian.Kemple@prpkos.com

DISCLAIMER

The author's views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

PËRMBAJTJA

Përmbajtja.....	5
Historiku dhe qëllimi.....	9
SHTYLLA # I PËRKUFIZIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE NË KOSOVË.....	11
1.1 Vlerësim i situatës.....	13
1.2 Politikat aktuale.....	15
1.3 Përkufizimi i problemit.....	16
1.3.1 Sistemi i përgjithshëm i të drejtave pronësore.....	17
1.3.2 Transformimi i pronës shoqërore.....	18
1.3.3 Prona shtetërore dhe publike.....	21
1.3.4 Të drejtat pronësore komunale.....	25
1.3.5 E drejta e të huajve për të zotëruar pronë në Kosovë.....	26
2.1 Praktikrat më të mira.....	28
2.1.1 Gjermania.....	28
2.1.2 Kroacia.....	30
2.1.3 Serbia.....	33
2.1.4 Mali i Zi.....	35
2.2 Vlerësim.....	36
3.1 Masa e politikës #1: Të përcaktohen definicione të qarta dhe koncize të llojeve elementare të pronës dhe të transformohet prona shoqërore në të drejta pronësore të tregtueshme.....	36
3.2 Masa e politikës #2: Të bëhet harmonizimi i terminologjisë dhe definicioneve në tërë kornizën përkatëse ligjore përkitazi me të drejtat pronësore.....	39
3.3 Masa e politikës #3: Të përshtaten dispozitat normative dhe zbatimi administrativ i të drejtës së shtetasve të huaj që të posedojnë pronë.....	40
SHTYLLA # 2 KTHIMI I TOKËS NË PËRDORIM: PROMOVIMI I NJË TREGU AKTIV TË TOKËS PËR TË SHTYTUR RRIJTJEN EKONOMIKE.....	41
Çështja # 1 Planifikimi i shfrytëzimit të tokës.....	45
1.1.1 Vlerësimi i gjendjes.....	45
1.1.1.1 Urbanizimi dhe zhvillimi i tokës.....	45
1.1.1.2 Roli ndryshues i Qeverisë.....	46
1.1.1.3 Privatizimi dhe fragmentimi i tokës.....	46
1.1.1.4 Sistemi i planifikimit hapësinor.....	48
1.1.1.5 Marrja e tokës dhe kufizimet në shfrytëzimin e pronës.....	50
1.1.2 Politikrat aktuale.....	51
1.1.3 Definimi i problemit.....	54
1.1.3.1 Çorientimi i procesit të zhvillimit të tokës.....	55
1.1.3.2 Mungesa e instrumenteve të mjaftueshme për parandalimin e ndërtimeve pa leje në të ardhmen.....	55
1.1.3.3 Fragmentimi i tokës së punueshme për shkak të ndërtimeve pa leje.....	55
1.1.3.4 Zhvillimi i pabalancuar i tokës: urbanja kundrejt rurales.....	56
1.1.3.5 Zhvillimi i pabalancuar i tokës: publikja kundrejt private.....	56
1.1.3.6 Burimi i kufizuar i financave për infrastrukturë publike.....	56
1.1.3.7 Ndërveprimi.....	56
1.1.3.8 Cilësia e instrumenteve të planifikimit.....	57
1.1.3.9 Implementimi i strategjive dhe planeve.....	57
1.1.3.10 Privimi dhe kufizimet e destinimit të tokës.....	57
1.3.1 Masa e politikës #1: Implementimi i plotë i reformave në planifikimin hapësinor.....	63
1.3.2 Masa e politikës #2: Implementimi i instrumenteve normative dhe administrative për të inkurajuar projektet e konsoliduara të zhvillimit të tokës.....	64
1.3.3 Masa e politikës #3: Implementimi i instrumenteve normative dhe administrative për të monitoruar efektivisht dhe për të parandaluar ndërtimet pa leje në të ardhmen.....	64

1.3.4 Masa e politikës #4: Të sigurohet që privimi i pronës dhe ndërhyrja substanciale në pronë të jetë në përputhje, në çdo rast, me standardet e KEDNJ-së.....	65
Çështja # 2 Trajtimi i ndërtimeve pa leje në tokën E PUNUESHME BUJQËSORE	68
2.1.1 Vlerësimi i gjendjes	68
2.1.2 Politikat aktuale	69
2.1.3 Definimi i problemit	70
2.1.3.1 Statusi i paqartë juridik i objekteve dhe tokës së prekur; ndërlikueshmëria dhe ndjeshmëria e çështjeve të ndërlidhura nuk është reflektuar mjaftueshëm në kornizën e zbatueshme ligjore.....	70
2.3.1. Ndryshimi i kornizës ligjore për të vendosur një proces adekuat dhe gjithëpërfshirës të legalizimit, si dhe qartësimi i mirëfilltë i statusit juridik të objekteve të ndërtuara pa leje si dhe të tokës së ndërtimit, si dhe kontributi drejt një Regjistri më të plotë dhe më të saktë të të Drejtave mbi Pronën e Paluajtshme dhe databazës së tatimit në pronë.....	75
Çështja # 3 Zhvillimi i politikave dhe procedurave për privatizimin e tokës së punueshme bujqësore për të rritur investimet dhe transaksionet e tregut.....	78
3.1.1 Vlerësimi i gjendjes	78
3.1.2 Politikat aktuale	80
3.1.3 Definimi i problemit	81
3.1.3.1 Mungesa e titullarëve të qartë.....	81
3.1.3.2 Nivelet e larta të përfitimit dhe kontestet në të drejtat pronësore.....	82
3.1.3.3 Privatizimi i tokës është shkëputur nga nevojat zhvillimore (bujqësore)	82
3.1.3.4 Problemet Administrative	83
3.3.1 Masa e politikës #1: Sigurimi i titujve pronësorë të kushtëzuar me performancë.....	84
3.3.2 Masa e politikës #2: Zvogëlimi i numrit të rasteve të pazgjidhura në gjykata dhe ndalimi i gjykimeve të paligjshme.....	85
3.3.3 Masa e politikës #3: Tkurrrja e efekteve të praktikave ekonomike të dëmshme të kërkimit të parave (rentave)	87
3.3.4 Masa e politikës #4: Mekanizma më të mirë të bashkërendimit ndërinstucional	88
Çështja # 4 Krijimi i stimuljeve për të inkurajuar transaksionet tregtare dhe shfrytëzimin produktiv të tokës së punueshme si dhe për të krijuar të ardhura vetanake për komunitat.....	89
4.1.1 Vlerësimi i gjendjes	89
4.1.2 Politikat aktuale	90
4.1.3 Definimi i problemit	91
4.1.3.1 Regjistrimi	92
4.1.3.2 Vlerësimi.....	92
4.1.3.3 Inkasimi dhe përmbartimi	93
4.1.3.4 Çështjet tjera të politikave	94
4.3.1 Masa e politikës #1: Të zgjerohet dhe përmirësohet regjistri i tatimit në pronë (kadastru fiskal) me prona të reja të regjistruara, si dhe regjistrime më të plota të pronave (rritja e të ardhurave nga tatimi në pronë)	97
4.3.2 Masa e politikës #2: Përmirësimi i konsiderueshëm i procesit të vlerësimit të pronave (promovimi i një tregu realist, transparent e aktiv të pronës).....	98
4.3.3 Masa e politikës #3: Avancimi i konsiderueshëm i përpjekjeve në inkasim dhe vendosja e mekanizmave efektivë të inkasimit. (rritja e të ardhurave nga tatimi në pronë).....	100
4.3.4 Masa e politikës #4: Krijimi i një sistemi të drejtë dhe efektiv të tatimit në pronë. (rritja e të ardhurave nga tatimi në pronë, stimulimi i destinimit më produktiv të tokës së punueshme si dhe inkurajimi i transaksioneve tregtare).....	101
SHTYLLA # 3 FITIMI I PRONËS NË KOSOVË: JO-FORMALITETI DHE PASIGURIA	
.....	103
1.1. Vlerësimi i situatës	105
1.2. Politikat aktuale.....	107
1.2.1 Krijimi i mekanizmave të procedimit masiv të kërkesave për t'u marrë me çështjet pronësore të lidhura me periudhën para dhe pas konfliktit.....	107

1.2.2. Përpjekjet për të përmirësuar çështjet pronësore duke miratuar legjislacion të ri material dhe procedural civil; procesi i vazhdueshëm i kodifikimit	108
1.2.3 Themelimi i profesioneve të lira	109
1.2.4 Rindërtimi i kadastrit dhe krijimi i Regjistrit të Drejtave të Pronave të Paluajtshme	110
1.3 Përkufizimi i problemit.....	110
1.3.1 Mungesa e formalitetit në bartjen e të drejtave pronësore mbi pronën e paluajtshme me anë të kontratave.....	110
1.3.2 Mungesa e formalitetit në bartjen e të drejtave të pronësisë mbi pronën e paluajtshme me anë të trashëgimisë.....	115
1.3.3 Mënyrat tjera të fitimit të pronës – mangësitë.....	117
1.3.4 Praktika e gjykatës në trajtimin e bartjeve joformale të pronës	118
2.1 Fuqizimi i rolit të noterëve në çështjet lidhur me pronën e paluajtshme, duke përfshirë bartjet dhe trashëgimitë jo-kontestimore.....	120
2.3 Bartjet joformale para gjykatave.....	122
3.1 Masa për politika #1: Ulja dhe parandalimi i jo-formalitetit duke prezantuar koncepte të reja ligjore dhe rritjes së rolit të noterëve	123
3.2 Masa për politika #2: Efikasiteti i procedurave të regjistrimit.....	125
3.3 Masa për politika #3: Ndryshimi i kuadrit ligjor për të qartësuar modalitetet për fitimin e pronësisë dhe të drejtave tjera sendore.....	127
3.4 Masa për politika #4: Unifikimi i praktikave gjyqësore në drejtim të përdorimit të parashkrimit mbi vlefshmërinë e bartjeve verbale.....	128
SHTYLLA # 4 FORCIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE PËR PERSONAT E ZHVENDOSUR (ZHP) JOSHUMICË NË KOSOVË	131
1. Arsyeshmëria.....	133
1.1 Vlerësimi i gjendjes	134
1.2 Politikat aktuale dhe palët të interesit.....	135
1.3 Përkufizimi i problemit.....	136
1.3.1 Zbatimi i vendimeve të KKKP-së për t’ju siguruar personave të zhvendosur mjet juridik të drejtë, efektiv dhe përfundimtar dhe për të parandaluar riuzurpimin e paligjshëm	136
1.3.2 Çështjet në lidhje me të drejtën për një proces të rregullt.....	140
1.3.3 Qasja në drejtësi.....	145
1.3.4 Çështjet tjera.....	147
2. Zgjidhjet e mundshme në bazë të praktika më të mira kombëtare dhe ndërkombëtare.....	148
2.1 Ndhima juridike	148
2.2 Njoftimi.....	149
3. Rekomandimet lidhur me masat kryesore të politikave	150
3.1 Masa e politikës #1: Personave të zhvendosur t’u sigurohet mjet juridik i drejtë, efektiv dhe përfundimtar dhe të parandalohet riuzurpimi i paligjshëm	151
3.2 Masa e politikës #2: Zhvillimi dhe zbatimi i procedurave më strikte dhe të avancuara të njoftimit dhe integrimi i procesit të rregullt.....	152
3.3 Masa e politikës #3: Qasja në drejtësi.....	154
3.4 Masa e politikës #4: Çështjet tjera	156
SHTYLLA # 5 GARANTIMI DHE ZBATIMI I TË DREJTAVE PRONËSORE TË GRAVE	157
1.1 Vlerësimi i situatës	159
1.2 Politikat aktuale.....	164
1.3 Përkufizimi i problemit.....	167
3.1 Masa e politikës #1: Njohja e njëtrajtshme e bashkësive jashtëmartesore	170
3.2 Masa e politikës #2: Zhvillimi i masave mbrojtëse për rastet e heqjes dorë dhe përjashtimit	171
3.3 Masa e politikës #3: Mbrojtja e të drejtave trashëgimore të fëmijëve të mitur.....	174

ANEKSI 4

Intentionally left blank

HISTORIKU DHE QËLLIMI

Shfrytëzimi i tokës është faktor i rëndësishëm për prosperitet dhe rritje ekonomike të çdo shoqërie. Lulëzimi i përgjithshëm ekonomik i tërë shtetit varet shumë në **aftësinë e përgjithshme për krijimin e tregjeve të shëndosha dhe efikase të tokës** andaj, në esencë, “nënkupton **“bartjen e tokës në duar më efikase dhe produktive”**¹ (që është shtjelluar më në hollësi në Analizën 2), dhe anasjelltas toka që rri e papërdorur (si në kuptimin plotë të fjalës ashtu edhe figurativisht) pandërprerë shfaq efekt paralizues, përparim të ngrirë që pashmangshëm dhe vazhdimisht shpie në performancë të dobët ekonomike.

Duke e pasur para sysh këtë, Kosova ka, veçanërisht, nevojë për një treg aktiv të tokave, pasi që një nga sfidat kryesore të shtetit aktualisht është urgjenca për të evoluar dhe **transformuar modelin e saj të rritjes** nga modeli i rezistencave dhe konsumit në model që promovohet nga investimet dhe tregtia.

Kjo përfshin jo vetëm nevojën për **stimulim të përdorimit produktiv të tokës** por thënë nga një aspekt i gjerë themelor, edhe nevojën **për përkufizim të qartë dhe mbrojtje të drejtave pronësore** (të diskutuar në hollësi në Analizën 1), gjë që do të ofrojë siguri të mjaftueshme juridike për të inspiruar besim tek investitorët dhe ofrojë bazë për transferim efikas dhe ndarje të optimizuar ekonomikisht të tokës. Për t'i arritur këto synime, duhet implementuar strukturë funksionale ligjore, që do ta kanalizojë mekanizmin e regjistrave për të ofruar administrim kompetent të sistemit, që në mënyrë specifike është rreshtuar drejt sfidave dhe rrethanave të caktuara të parametrave dhe kushteve themelore të Kosovës. Në lidhje me këtë, njohja, përcaktimi dhe mbrojtja e të drejtave pronësore në Kosovë duhet të qartësohet dhe kanalizohet në mënyrë që **ta rregullojë në mënyrë adekuate dhe efikase fitimin e të drejtës pronësore në Kosovë** (e shtjelluar në Analiza 3).

Në të njëjtën kohë, përpjekjet për aplikueshmëri të optimizuar ekonomike nuk mund të vazhdojnë pafundësisht, por duhet të qasen në kuadër të një **regjimi përfshirës të të drejtave relevante të njeriut**, një shembull i së cilit është ilustruar në mënyrë të qartë nga disa çështje që ndërlihen me pronën që i prekin komunitetet pakicë në Kosovë (të diskutuara në Analizën 4) si dhe nga brenga urgjente e promovimit të barazisë duke i garantuar dhe zbatuar të drejtat pronësore të grave (të diskutuara në Analizën 5).

¹ Dam, Land, Ligji për Zhvillim Ekonomik, 2006, f. 4.

ANEKSI 4

Intentionally left blank

SHTYLLA # I

PËRKUFIZIMI I TË

DREJTAVE

PRONËSORE NË

KOSOVË

Intentionally left blank

1. ARSYETIMI

1.1 Vlerësim i situatës

Sundimi i ligjit dhe siguria juridike për sa i përket të drejtave pronësore janë parakushte esenciale për ekonomi aktive të tregut dhe për mbrojtjen e të drejtës së njeriut në pronë. Kjo është e rëndësishme në kontekstin aktual veçanërisht nga pikëpamja e Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit (MSA) ndërmjet Bashkimit Evropian dhe Kosovës, Strategjisë Kombëtare të Zhvillimit 2020 (SKZh) dhe Programit për Reformë Ekonomike 2016 (PRE). Standardet e sundimit të ligjit në Kosovë janë vendosur nga Kushtetuta e Republikës së Kosovës që është në pajtim me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Liritë Themelore dhe protokollet e saj. Parimi i sigurisë juridike, si komponentë kritike e sundimit të ligjit, kërkon që të drejtat pronësore të përkufizohen në mënyrë të qartë me ligj. Është me rëndësi që ligji t'i parasheh në mënyrë të qartë llojet e ndryshme të të drejtave pronësore që i përcakton, kush mund t'i ketë ato të drejta pronësore në çfarë rrethanash dhe cilat janë të drejtat autorizimet dhe obligimet që ndërlidhen me secilin lloj të drejtave pronësore.

Përballë këtij historiku, shtylla 1 shërben si bazament themelor me fushëveprim horizontal, që për qëllim përfundimtar e ka ofrimin, në nivelin bazik, të parakushteve për një motiv gjithëpërfshirës të vendosjes së tokës në përdorim ekonomikisht përfitues, që është trajtuar nga Shtylla 2 në mënyrë më të koncentruar duke i pasur para sysh fushat individuale problematike² të specifikuar më tutje në shtyllat tjera.

Secili lloj i të drejtave pronësore e ka grupin specifik të të drejtave me të cilat asocohet, dhe ky grup i të drejtave duhet të definohet në mënyrë të qartë. Në pajtim me praktikën gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, ligji që i definon të drejtat e njeriut duhet të jetë sa duhet i qasshëm, i saktë dhe i parashikueshëm në zbatimin e tij në mënyrë që të shmang çfarëdo rreziku të arbitraritetit.³ Ligji duhet të jetë i shkruar me qartësi të mjaftueshme dhe ta ketë qëllimin legjitim të dhënies së mbrojtjes adekuate individuale kundër ndërhyrjes arbitrare.⁴ **Sistemi ligjor si i tillë duhet të sigurojë qartësi legislative dhe koherencë në mënyrë që të shmangë pasigurinë dhe dykuptimësinë për personat e përfshirë dhe t'i parandaloj interpretimet kundërthënëse të dispozitave ligjore.**⁵

Legjislacionit të të drejtave pronësore në Kosovë i mungon ky standard i sigurisë juridike. Një raport i përgatitur nga Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë në vitin 2006 e ka paraqitur gjendjen e të drejtave pronësore në Kosovë si në vijim:

Korniza ligjore që i rregullon të drejtat pronësore është aq e ngatërruar dhe e shkapërderdhur sa që krijon vështirësi shtesë për gjykatat në zbatimin e ligjit. Ligjet për pronën që janë aktualisht në fuqi, janë të shumta në numër dhe të shpërndara në disa tekste ligjore, që rregullojnë aspekte të ndryshme të drejtave pronësore dhe shpesh i referohen institucioneve që nuk ekzistojnë më. Për ta komplikuar situatën edhe më shumë, që nga viti 1999 disa rregullore të UNMIK-ut janë miratuar njëra pas tjetrës për të rregulluar çështje pronësore që më parë ishin rregulluar me ligje të Jugosllavisë, gjë që ka shpër në huti të madhe legislative, ku nuk ka qartësi për sa i përket ndërveprimit ndërmjet shumë ligjeve, që datojnë para UNMIK-ut, për të drejtat pronësore dhe ndryshimeve pasuese të sistemit përmes Rregulloreve të reja të UNMIK-ut. Ky prodhim i shpërndarë dhe josistematik i ligjeve ka krijuar kornizë shumë të ndërlikuar ligjore që është e vështirë për t'u

² Cf. Analiza (Shtylla # 2).

³ Novik kundër Ukrainës, nr. 48068/06.

⁴ Olsson kundër Suedisë (nr 1), nr.10465/83, §61, A 130.

⁵ Tudor Tudor kundër Rumanisë, nr. 21911/03, aktgjykimi i 24 marsit 2009, i plotfuqishëm më 24 qershor 2009.

kuptuar dhe zbatuar nga gjykatat që merren me transaksionet e pronave (e lere më nga individët që duhet t'i përmbushin kriteret ligjore në kontratat mbi pronën), duke ndikuar kështu në zgjidhjen e kontesteve pronësore.

Që atëherë situata ligjore nuk është përmirësuar domosdoshmërisht. Përkundrazi, iu është shtuar edhe një shtresë e kompleksitetit përmes shpalljes së pavarësinë së Kosovës në vitin 2008 dhe miratimit të Kushtetutës së re të Republikës së Kosovës. Legjislacioni i ri për të drejtat pronësore që është miratuar më vonë nga institucionet e Republikës së Kosovës, nganjëherë në mënyrë eksplicite e ka shfuqizuar legjislacionin e mëparshëm, nganjëherë e ka lënë në fuqi dhe nganjëherë vetëm e ka ndryshuar e plotësuar atë. Aktualisht janë tri shtresa të legjislacionit që i rregullojnë të drejtat pronësore, p.sh. ligjet para vitit 1989 të ish Jugosllavisë, legjislacioni i UNMIK-ut dhe legjislacioni i miratuar nga Republika e Kosovës.

Kushtetuta e Kosovës e garanton të drejtën e pronës dhe të drejtën e mbrojtjes gjyqësore në rastet kur ajo e drejtë është shkelur apo mohuar. Dispozitat kushtetuese për të drejtat pronësore i reflektojnë standardet e të drejtave të njeriut të përcaktuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe duhet të interpretohen në pajtim me praktikën gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Të drejtat e pronës private janë të përkufizuara mirë në Ligjin mbi pronësinë dhe të drejtat tjera sendore dhe të adresuara në një numër të ligjeve përkatëse, si Ligji mbi marrëdhëniet detyrimore, Ligji mbi trashëgiminë, Ligji për procedurën jashtëkontestimore, Ligji për themelimin e regjistrimit të të drejtave të pronës së paluajtshme. Ligji për pronësinë dhe të drejtat tjera sendore e përkufizon pronësinë si të drejtën më gjithëpërfshirëse të pronës mbi një pasuri duke e autorizuar pronarin që të disponojë lirshëm me të, shfrytëzojë, shet dhe t'i përjashtojë tjerët nga çfarëdo ndërhyrje në të (neni 18). Ligji gjithashtu në mënyrë të qartë bënë dallim ndërmjet pronësisë dhe posedimit, ku kjo e fundit është kontrolli faktik mbi një pasuri që përfshinë pasoja të caktuara ligjore. Çdo e drejtë e mundshme "sendore" që ndërlidhet me pronën e paluajtshme është përkufizuar në ligj, si hipoteka, servituti dhe ngarkesat tjera (p.sh. e drejta e paraparë rishtazi për ndërtim). Transferi kontraktues i pronës së paluajtshme kërkon kontratë të vlefshme ndërmjet personit që e bënë transferin dhe atij që e pranon atë si bazë ligjore dhe regjistrimi i ndryshimit të pronësisë në regjistrin e të drejtave mbi pronën e paluajtshme. Andaj sistemi efektiv i regjistrimit të drejtave pronësore është i një rëndësie të madhe për funksionimin e sistemit të drejtave pronësore dhe për të pasur siguri dhe qartësi ligjore, çështje kjo që është adresuar në Analizën (Koncept Dokumentin) #3.

Llojet e të drejtave pronësore jo-private, si prona shtetërore, prona shoqërore, prona publike, apo prona komunale nuk kanë kornizë ligjore gjithëpërfshirëse dhe të njëtrajtshme dhe nuk e kanë nivelin e nevojshëm të përkufizimit dhe qartësisë. Kjo shpie në pasiguri juridike dhe dykuptimësi për sa i përket asaj se kujt i takojnë cilat të drejta nga këto lloje të të drejtave pronësore. Këto lloje të ndryshme të të drejtave pronësore janë përdorur në legjislacion pa pasur një konsistencë të duhur terminologjike dhe me një pasiguri për sa i përket kuptimit dhe përmbajtjes së tyre. Nuk është gjithmonë e qartë se kush në fakt është pronar i pronës publike apo pronës shtetërore, nuk është e qartë se çka është saktësisht prona shoqërore dhe nëse në fakt ekziston si e drejtë pronësore në Kosovë, dhe e fundit por jo nga rëndësia, nuk është e qartë se kush çfarë të drejtash dhe obligimesh ka nga këto lloje të ndryshme të të drejtave pronësore. Gjithashtu ka pasiguri nëse dhe në çfarë mase të huajt mund të posedojnë pronë të paluajtshme në Kosovë. Dispozitat relevante në Kushtetutë kanë dykuptimësi dhe lejojnë interpretime të ndryshme që shpien në aplikim jokonsistent të ligjit në praktikë.

Andaj, qëllimi i kësaj analizë është që t'i adresojë çështjet e cekura më lartë dhe të bëjë rekomandime për përmirësim të cilësisë së legjislacionit e ta rrisë sigurinë e qartësinë juridike për sa i përket përkufizimit të këtyre të drejtave pronësore.

1.2 Politikat aktuale

Ministria e Drejtësisë e ka iniciuar zhvillimin e kornizës strategjike të Kosovës për të drejtat pronësore e cila do t'i udhëheq përpjekjet e Qeverisë së Kosovës për reforma për ta arritur atë që të drejtat pronësore të jenë të përkufizuara qartë në kornizën ligjore.⁶ Një nga objektivat kyçe të strategjisë është zhvillimi i kornizës ligjore që në mënyrë të qartë i definojnë të drejtat dhe krijojnë kushte ligjore për të drejtat e tregëtueshme mbi tokën që janë në pajtim me të drejtën e BE-së. Ministria e Drejtësisë i ka identifikuar këto çështje që janë konsideruar të rëndësishme për tu adresuar me qëllim të arritjes së këtij objekti:

1. Transformimi i të drejtave me orientim socialist të përkufizuara në kornizën ligjore të ish Republikës Socialiste Federative të Jugosllavisë (RSFJ) që janë ende të zbatueshme në Kosovë sot, në të drejta që janë më të pajtueshme me zhvillimin e një tregu më aktiv të tokave.
2. Adresimi i statusit juridik të tokës ndërtimore në zonat urbane për të krijuar një të drejtë të definuar qartë mbi ndërtesën dhe tokën mbi të cilën është ndërtuar ajo.
3. Qartësimi i të drejtave të shtetasve të huaj për të poseduar pronë në Kosovë.
4. Qartësimi i statusit të qirasë 99 vjeçare.

Me angazhimin për qartësimin e kornizës ligjore që definojnë të drejtat pronësore, Ministria e Drejtësisë po adreson problemet që mund të rezultojnë nga mungesa e të drejtave pronësore të përkufizuara qartë, duke përfshirë pasigurinë ligjore dhe erozionin e sundimit të ligjit në fushën e të drejtave pronësore. Mospërkufizimi i qartë i të drejtave pronësore krijon jo vetëm pengesa serioze për investime, biznes dhe zhvillim të ekonomisë së tregut por edhe lejon arbitraritet dhe ndërhyrje në të drejtën e pronës të garantuar me kushtetutë.

Nismës aktuale për politika nga Ministria e Drejtësisë i ka paraprirë themelimi në vitin 2012 i pozitës së Koordinatorit për të drejtat pronësore në kuadër të Zyrës së Kryeministrit. Krijimi i kësaj pozite është konsideruar i nevojshëm në mënyrë që të ketë një person kontaktues në nivelin më të lartë politik i cili do t'i koordinojë politikat e të drejtave pronësore dhe çështjet që ndërlidhen me to në të gjitha ministrinë dhe agjencitë e shtetit. Efektshmëria e Koordinatorit për të drejta pronësore për të siguruar koordinim ndërministror në zhvillimin e politikave dhe legjisllacionit që ndërlidhet me të drejtat pronësore ka qenë e kufizuar. Aktualisht, kjo pozitë është e zbrazët dhe funksionet e saj nuk janë duke u ushtruar fare.

Sipas Rregullores 02/2011 për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe ministrive, e ndryshuar e plotësuar me Rregulloren 07/2011, nuk ka ndonjë ministri specifike që është përgjegjëse për çështjet që kanë të bëjnë me politikat standardet dhe rregulloret e të drejtave pronësore. Kjo është arsyeja përse ministrinë individuale përgatisin legjisllacionin i cili i prekë të drejtat pronësore me një koordinim dhe bashkërendim të kufizuar me ministrinë dhe agjencitë tjera, dhe kjo e bartë rrezikun e ekzistimit të legjisllacionit dhe përkufizimeve të drejtave pronësore të fragmentuar dhe jokoherent.

Pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit me Bashkimin Evropian, Qeveria në dhjetor të vitit 2015 e ka përgatitur Programin Nacional për Implementimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit (Programi Nacional). Programi Nacional në mënyrë specifike i referohet nenit 119 (1) të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe vjen në përfundim që Kushtetuta e njeh pronën publike dhe private dhe kategoritë kushtetuese të drejtave pronësore. Programi Nacional parasheh se pasi që lloje të ndryshme të të drejtave pronësore janë përcaktuar në Kushtetutë, definimi i fushëveprimit dhe përmbajtjes së këtyre të drejtave pronësore iu është deleguar degës së legjisllativit. Derisa Ligji për Pronësinë dhe të drejtat tjera sendore merret me të drejtat mbi pronën private, nuk ka asnjë ligj që merret me pronën publike në përgjithësi. Mirëpo, një deklaratë e bërë në Programin

⁶ Ministria e Drejtësisë, "Strategjia Nationale për të Drejtat Pronësore – Dokumenti i çështjeve", korrik 2015, në 2.

Nacional që Kushtetuta e njej vetëm pronën publike dhe private, e injoron ekzistimin e pronës shtetërore dhe pronës komunale si lloje të ndryshme të drejtave pronësore.

Ligje të ndryshme, të cilat kanë ndikim në të drejtat pronësore, janë aktualisht në proces. Ministria e Drejtësisë e ka përgatitur një koncept dokument për Projektligjin për pronën publike i cili mëton që ta përkufizojë se çka është prona publike dhe si duhet menaxhuar ajo pronë. Projektligji për Agjencinë Kosovare për Krahësim dhe Verifikim të Pronave synon që ta zëvendësojë Agjencinë Kosovare për Pronës dhe t'i zgjidhë dallimet ndërmjet të dhënave kadastrale origjinale të para qershorit 1999 të zhvendosura nga Kosova nga autoritetet e Serbisë dhe të dhënave kadastrale aktuale në Kosovë për sa i përket pronës private, pronës private komerciale dhe pronës private të bashkësive fetare si dhe ta përfundon mandatin e pa përfunduar të Agjencisë Kosovare për Prona . Projektligji i ri për pyjet synon që ta ndryshoj e plotësoj legjislacionin ekzistues për pyjet dhe të krijojë kornizë rregullative gjithëpërfshirëse për menaxhimin e pyjeve dhe tokës pyjore. Projektligji për investime strategjike përfshinë dispozita që e autorizojnë qeverinë për të transferuar të drejta pronësore mbi pronën shtetërore dhe publike tek investitorët strategjik të kualifikuar si të tillë nga qeveria. Problemi kyç me këtë projektligji është që ai e konsideron pronën e ndërmarrjeve publike si pronë e Republikës së Kosovës pa e marr në konsideratë që Republika e Kosovës është vetëm aksionare në këto ndërmarrje, të cilat kanë subjektivitet juridik tërësisht të ndarë nga shteti. Qeveria mund ta transferojë pronën e ndërmarrjes publike tek investitori strategjik, p.sh. ta shpronësojë ndërmarrjen, dhe projektligji nuk kërkon që t'iu paguhet ndonjë kompensim ndërmarrjes për atë shpronësim. Ky shembull i tregon prapë pasojat e mungesës së një sistemi të definuar qartë të drejtave pronësore meqë nuk është e qartë se kush është pronar i çkaje dhe kush i ka cilat autorizime në cilat lloje të drejtave pronësore.

Në përgjithësi, politikat aktuale në lidhje me definimin dhe koordinimin e të drejtave pronësore janë të dobëta me përjashtim të përpjekjeve aktuale të Ministrisë së Drejtësisë për të zhvilluar kornizën strategjike për të drejtat pronësore. Kjo është reflektuar në Raportin e Progresit të BE-së për Kosovën të vitit 2015 i cili në mënyrë të qartë vjen në konkludim që “nuk ka pasur përparim në të drejtat pronësore”.

I.3 Përkufizimi i problemit

Problemet me sigurinë ligjore në lidhje me të drejtat pronësore janë strukturuar në pesë grupe të ndërlydhura. Grupi i parë ka të bëjë me problemet sistemike me përkufizimin e të drejtave pronësore në nivel kushtetues. **Mungesa e përkufizimit të saktë në Kushtetutë të llojeve të drejtave të ndryshme pronësore shpie dhe rezulton në mungesë të përkufizimit të qartë të drejtave pronësore në legjislacion.** Kjo reflektohet kryesisht në grupin e dytë p.sh. prona shoqërore, e cila sipas argumentit të bërë në këtë analizë nuk ekziston më pasi që është transformuar në pronë shtetërore. Mirëpo ky transformim nuk është reflektuar në mënyrë të saktë në legjislacion dhe ka implikime të dukshme në veçanti në qiranë 99 vjeçare tek prona shoqërore dhe toka ndërtimore urbane, që sipas ligjit gjithashtu mbetet ende pronë shoqërore. Duke qenë se prona shoqërore nuk ekziston më për shkak se nuk është përmendur në Kushtetutë, grupi i tretë ka të bëjë me dallimet ligjore ndërmjet dy pronave ndërmjet pronës shtetërore dhe pronës publike. Prap, mungesa e qartësisë ligjore ashtu si dallimi ndërmjet këtyre dy llojeve të të drejtave pronësore në Kushtetutë është reflektuar në legjislacionin primar dhe shpie në pasiguri juridike. Grupi i katërt ka të bëjë me pronën komunale si lloj tjetër i të drejtave pronësore joprivate dhe problemet që asocohen me përmbajtjen e saktë të kësaj të drejte pronësore dhe lidhjen e saj me pronën shtetërore. E fundit por jo për kah rëndësia--pyetja e adresuar në grupin e pestë, p.sh. nëse të huajt kanë të drejtë që të posedojnë pronë të paluajtshme në Kosovë--është e një rëndësie të veçantë për zhvillimin e një ekonomie konkurruese të tregut dhe për të siguruar mbrojtje efektive të të drejtave të njeriut.

I.3.I Sistemi i përgjithshëm i të drejtave pronësore

Ekziston paqartësi për atë se çfarë lloje të drejtave pronësore në të vërtetë ekzistojnë në sistemin e të drejtave pronësore në Kosovë të vendosur me Kushtetutë. Terminologjia juridike në ligje nuk është konsistente dhe kjo shpie në huti në lidhje kuptimin e termeve të përdorura, si pronë shtetërore, pronë publike, pronë shoqërore, pronë komunale, pronë private dhe pronë me interes publik.

Kushtetuta i parasheh se llojet e pronës duhet të përkufizohen me ligj (neni 121.). Kjo dispozitë e krijon përshtypjen që Kushtetuta rri e heshtur për sa i përket llojeve të ndryshme të drejtave pronësore dhe që llojet e të drejtave pronësore do të përkufizohen me legjislacion. Mirëpo, Kushtetuta nuk është e heshtur në lidhje me llojet e ndryshme të drejtave pronësore. Neni 119.1 e përmend në mënyrë të qartë pronën publike dhe private, që nënkupton se që të dy këto lloje të drejtave pronësore njihen me Kushtetutë si institute ligjore. Mirëpo, Kushtetuta nuk i përkufizon këto dy lloje të drejtave pronësore, gjë që shpie në interpretime të ndryshme të kuptimit dhe përmbajtjes të tyre. Këto interpretime të ndryshme shpijnë në pasiguri dhe dykuptimësi në praktikimin e ligjeve.

Prona private në mënyrë specifike njihet dhe mbrohet me Kushtetutë përmes nenit 46, i cili e garanton të drejtën për të poseduar pronë. Kjo dispozitë duhet të interpretohet në pajtim me Protokollin I të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut e cila është drejtpërsëdrejti e aplikueshme në Kosovë (neni 22). Të drejtat e pronës private janë përkufizuar me saktësi të mjaftueshme edhe në Ligjin mbi pronësinë dhe të drejtat tjera sendore i cili e përcjell konceptin e Evropës kontinentale të pronës private.

Përdorimi i termit “pronë publike” është më pak i qartë për sa i përket kuptimit dhe përmbajtjes së tij. Neni 121.3 i Kushtetutës i përmend burimet në pronësi publike të cilat përfshijnë burimet natyrore dhe infrastrukturën nëpronësi publike. Neni 122.1 i referohet burimeve natyrore të Republikës së Kosovës që përfshijnë tokën, florën dhe faunën, pjesët tjera të natyrës, pronën e paluajtshme dhe të mirat tjera të rëndësisë kulturore, historike, ekonomike dhe ekologjike. (neni 122.2). Mirëpo, emërtimi “burime natyrore të Republikës së Kosovës” jodomosdoshmërisht nënkupton që ato janë në pronësi të Republikës së Kosovës. Nëse e gjithë pasuria e paluajtshme që është përfshirë si burim natyror i Republikës së Kosovës do të ishte në pronësi të Republikës së Kosovës, atëherë do të mohohet ekzistimi i të drejtave të pronës private mbi pronën e paluajtshme, që poashtu garantohet me Kushtetutë. I njëjti argument vlen edhe nëse të gjitha burimet natyrore, përfshirë pronën private do të ishin në pronësi publike pa dallim.

Kushtetuta i referohet edhe pronës shtetërore. Neni 119.9 i Kushtetutës parasheh që Republika e Kosovës e ushtron funksionin e saj të pronësisë mbi çdo ndërmarrje që e kontrollon. Nuk është e qartë nëse prona shtetërore është e njëjtë si prona publike. Nëse do të ishte e njëjtë, atëherë pyetja është përse Kushtetuta i përdorë dy terme të ndryshme për të njëjtin lloj të pronës. Si alternativë, mund ta konsiderojmë që prona shtetërore dhe prona publike janë dy lloje të ndryshme të të drejtave pronësore. Mirëpo, atëherë nuk është e qartë se cili është dallimi ndërmjet dy llojeve të të drejtave pronësore. Pyetja është që nëse shteti e posedon pronën shtetërore atëherë kush e posedon pronën publike?

Kushtetuta, në versionin e saj origjinal të vitit 2008, iu ka referuar edhe pronës shoqërore. Neni 159.2 i versionit origjinal të Kushtetutës ka përcaktuar që të gjitha interesat shoqërorë mbi pronën dhe ndërmarrjet në Kosovë janë në pronësi të Republikës së Kosovës. Kjo dispozitë ka qenë e rëndësishme në dy aspekte: (i) e ka njohur që prona shoqërore ka qenë lloj i pronës që ka ekzistuar në kohën kur është miratuar Kushtetuta, dhe (ii) e ka transformuar pronën shoqërore në pronësi të

Republikës së Kosovës përmes veprimit të drejtpërdrejtë të Kushtetutës. Transformimi i pronës shoqërore në pronë shtetërore është konfirmuar edhe nga Gjykata Kushtetuese e Kosovës.⁷

Mirëpo, ndryshimet e plotësimet e Kushtetutës në vitin 2012 e kanë fshirë nenin 159.2 duke kontribuar kështu në huti nëse transformimi i pronës shoqërore në pronë shtetërore është ende i vlefshëm, nëse është kthyer mbrapsht, apo nëse transformimi i pronës shoqërore në pronë shtetërore është përmbyllur në vitin 2008 në mënyrë që të mos ketë më nevojë që ajo dispozitë të ekzistojë në Kushtetutë. Këto çështje janë ende duke u diskutuar nga komuniteti ligjor i Kosovës dhe ende nuk është dhënë përgjigje e kënaqshme.

Andaj mund të konkludohet që Kushtetuta në mënyrë të qartë i përmend llojet e pronës në vijim: pronën private, pronën publike, pronën shtetërore dhe pronën shoqërore.

Përkundër kësaj, nuk është e qartë se ku qëndrojnë dallimet ndërmjet pronës shtetërore dhe publike, nëse ka të tilla, cila është përmbajtja e saktë e këtyre të drejtave pronësore dhe kush mund ti ketë ato të drejta. Kushtetuta nuk i ka zgjidhur këto çështje dhe ka lënë hapësirë për interpretime të ndryshme. Gjithashtu, nuk ka sqarim autoritativ të këtyre çështjeve kushtetuese nga Gjykata Kushtetuese. Sipas nenit 121.1 të Kushtetutës, Kuvendi i Kosovës si ligjvënës duhet ta përkufizojë substancën dhe përmbajtjen e këtyre llojeve të të drejtave, detyrë kjo që nuk është bërë deri më tani.

1.3.2 Transformimi i pronës shoqërore

Argumenti i parashtruar në këtë Analizë është se prona shoqërore tashmë është shndërruar në pronë shtetërore, por se kjo nuk është pasqyruar në mënyrë adekuate në legjislacion dhe praktikën juridike. Në Kosovë, si në të gjitha pjesët përbërëse të ish-Jugosllavisë, shumica e pronave të paluajtshme dhe ndërmarrjeve kanë qenë në pronësi shoqërore. Koncepti i pronës shoqërore ishte një risi dhe, në të njëjtën kohë, një tipar kontrovers i ligjit jugosllav, natyra juridike e të cilit ka mbetur e paqartë dhe e diskutueshme edhe gjatë kohës së Jugosllavisë. Në terma shumë të përgjithshme, prona shoqërore është bazuar në premisat se e gjithë pasuria i takon shoqërisë si një e tërë dhe jo personave privat apo shtetit. Kjo është një formë e pronësisë kolektive, edhe pse nuk është pronësi shtetërore, ku shoqëria ka qenë mbajtësi suprem i titullit.

Historikisht, prona shoqërore është zhvilluar, kryesisht nga prona shtetërore. Në fund të Luftës së Dytë Botërore, regjimi socialist jugosllav nisi një program masiv të shtetëzimit duke i vënë në shënjestër pronat e armiqve, bashkëpunëtorëve, sektorit industrial dhe pronarëve të mëdhenj privat të tokës bujqësore. Më pas, kjo pronë shtetërore u transformua në pronësi shoqërore duke e bartur atë në ndërmarrjet shoqërore për prodhim ekonomik. Prona shoqërore ishte në mbajtje, edhe pse jo në pronësi, të komunës, e cila vendoste se kujt, dhe për çfarë qëllimi, prona e tillë do ti transferohet. Përmbajtja e pronës shoqërore nuk ishte përcaktuar qartë. Ajo ka mbetur kryesisht e paqartë në themel dhe ishte vetëm e qartë se një person i cili kishte të drejtë të përdor pronën shoqërore nuk do të zotërojë atë. Personi i tillë do të kishte të drejtë të posedojë dhe të përdorë pronën e tillë për përfitime personale, por nuk do ti lejohej për ta bartur ose për ta ngarkuar me barrë atë.

Natyrë juridike e pronës shoqërore ishte gjithashtu një çështje kontraverse. Në kuptimin më të gjerë, studiuesit jugosllavë ishin të ndarë në ata që konsideronin që prona shoqërore përfaqëson një formë të pronësisë dhe ata që pretendonin se prona shoqërore nuk ka qenë pronë por një marrëdhënie ekonomike, ndërkohë që të dhënat e ndryshme të tjera kanë mbetur respektivisht kontestuese. Natyrë juridike e pronës shoqërore ka marrë vëmendjen në nivel të shtetëzimit ndërkombëtar nga Komisioni Badinter i Arbitrazhit në vitin 1993, i cili diskutoi ndarjen e pasurisë

⁷ Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, Aktgjykimi në rastin nr. KI 08/09 të datës 17 dhjetor 2010, në faqe 65.

shtetërore midis republikave të Jugosllavisë së shpërbërë. Komisioni konstatoi se prona shoqërore, e cila u mbajt në pjesën më të madhe nga “organizatat e punës së bashkuar,”⁸ nuk do të konsiderohet si pronë e shtetit dhe për këtë arsye nuk do ti nënshtrohet të drejtës ndërkombëtare gjatë suksesionit shtetëror. Nga ana tjetër, nëse organizatat e tjera mbanin pronësi shoqërore në nivel federal ose në dy ose më shumë Republika, prona e tyre do të duhet të ndahet mes shteteve pasardhëse nëse ato kanë ushtruar kompetenca publike në emër të Jugosllavisë apo republikave individuale. Me fjalë të tjera, nëse prona shoqërore duhej të trajtohej si pronë private apo shtetërore për qëllime të suksesionit varej nga ajo se kush e mbante pronën e tillë.

Pas themelimit të Misionit të Përkohshëm të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK), në vitin 1999, UNMIK-u vendosi që ligjet e aplikueshme në Kosovë para datës 24 mars të vitit 1999 do të vazhdojnë të zbatohen në Kosovë përveç nëse ligjet e tilla ishin në kundërshtim me Rezolutën 1244 ose rregulloret pasuese të nxjerra nga UNMIK-u.⁹ E njëjta rregullore ka paraparë që UNMIK-u do të administrojë pasurinë e luajtshme ose të paluajtshme, duke përfshirë paratë, llogaritë bankare dhe pronën tjetër të regjistruar në emër të Republikës Federative të Jugosllavisë apo Republikës së Serbisë ose ndonjë prej organeve të saj, e cila ishte në territorin e Kosovës.¹⁰ Prona shoqërore fillimisht nuk ishte përfshirë këtu dhe për këtë arsye nuk ka qenë nën autoritetin administrativ të UNMIK-ut. Vetëm në fund të vitit 2000, UNMIK-u e ka ndryshuar këtë rregullore, duke përfshirë pronën shoqërore në listën e pronave që do të administrohen nga UNMIK-u.¹¹

Korniza Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme në Kosovë, e vitit 2001 ka konstatuar se në Kosovë do të ketë pronë publike, shtetërore dhe shoqërore. Korniza Kushtetuese në mënyrë eksplicite ka theksuar se autoriteti për të administruar me pronën publike, shtetërore dhe shoqërore dhe si dhe për rregullimin e ndërmarrjeve publike dhe shoqërore mbetet një “kompetencë e rezervuar” e UNMIK-ut. Nën këtë kompetencë, UNMIK-u në vitin 2001 filloi në një program të privatizimit i cili do të privatizojë ndërmarrjet shoqërore.

Pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës në vitin 2008, Kushtetuta e re e Republikës së Kosovës ka ndryshuar natyrën juridike të pronës shoqërore. Kushtetuta parasheh që të gjitha interesat në pronësi shoqërore në prona dhe ndërmarrje në Kosovë janë në pronësi të Republikës së Kosovës, duke e transformuar në mënyrë efektive pronën shoqërore në pronë shtetërore. Kështu, me hyrjen në fuqi të Kushtetutës, prona shoqërore formalisht është shuar si një lloj i të drejtës pronësore në Kosovë. Privatizimi i pronës shoqërore, i interpretuar në përputhje me Kushtetutën, ishte tani e tutje privatizimi i pronës shtetërore. Megjithatë, neni 159 i Kushtetutës është fshirë në vitin 2012 duke hapur derën për dilemat nëse prona shoqërore u rikthye si një lloj i të drejtës pronësore apo transformimi i mëparshëm i pronës shoqërore në pronë shtetërore ishte ende në fuqi.

Transformimi i pronës shoqërore në pronë shtetërore reflektohet aktualisht në Ligjin për Agjencinë Kosovare të Privatizimit i cili krijoi Agjencinë Kosovare të Privatizimit si pasardhëse e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit. Ky ligj në mënyrë të qartë thekson se çdo dhe të gjitha interesat në pronësi shoqërore, duke përfshirë kapitalin shoqëror, në çdo ndërmarrje apo subjekt tjetër juridik, me veprimin e nenit 159.2 të Kushtetutës, janë tani në pronësi të Republikës së Kosovës. Kjo dispozitë mbetet në fuqi pavarësisht faktit se Neni 159 i Kushtetutës u fshi në vitin 2012, gjatë ndryshimit të Kushtetutës. Sipas ligjit, prona shoqërore pra është pronë shtetërore. Ky interpretim i Kushtetutës dhe i ligjit ka pasoja të caktuara për llojet e pronës që konsiderohen ende të jenë në pronësi shoqërore.

⁸Këto organizata ishin organe me personalitet të vetin juridik që vepronin në një republikë të vetme dhe të cilat ishin nën juridiksionin ekskluziv të një republike.

⁹Rregullorja e UNMIK-ut nr. 1999/1, neni 3.

¹⁰Rregullorja e UNMIK-ut nr. 1999/1, neni 6.

¹¹Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2000/54.

Para së gjithash kjo ka implikime për qiranë 99-vjeçare në pronën shoqërore. Kjo qira 99-vjeçare akoma rregullohet me Rregulloren e UNMIK-ut 2003/13, pasi që Kuvendi i Kosovës ende nuk ka miratuar një ligj për të. Ndërmarrjet shoqërore nuk ishin pronare të tokës në pronësi shoqërore të cilën ato mbanin. Privatizimi i një ndërmarrje shoqërore nuk nënkupton edhe privatizimin automatik të tokës në pronësi shoqërore në posedim të tyre. Një instrument i veçantë ligjor ishte i nevojshëm për të adresuar aspektet ligjore të tokës në pronësi shoqërore për qëllime të privatizimit. UNMIK-u nuk e ka bartur tokën në pronësi shoqërore që i përket një ndërmarrje shoqërore në pronësi private. Në vend të kësaj, e drejta e përdorimit të tokës në pronësi shoqërore u shndërrua në të drejtë të qirasë për një periudhë prej 99 vjet dhe kjo u bart në ndërmarrjen e cila ishte privatizuar. Edhe pse qiraja nuk është dashur të ndikojë ose të ndryshojë pronësinë themelore të tokës, ajo përmban karakteristika të caktuara të cilat janë specifike për të drejtat e pronësisë. Mbajtësi i një të drejte të tillë të qirasë kishte të drejtë të posedojë, tjetërsojë dhe ngarkojë pasurinë, dhe kjo mund të trashëgohet dhe tu bartet personave të tretë. E drejta e qirasë i nënshtrohej shpronësimit në përputhje me të njëjtat rregulla si pronësia dhe ushtrimi i të drejtave të lidhura me qiranë e tillë i nënshtrohej kufizimeve të përcaktuara me ligj për të drejtat e pronësisë.

Arsyeja për këtë marrëveshje ishte refuzimi i Kombeve të Bashkuara për të transformuar tokën në pronësi shoqërore në pronësi private për shkak të shqetësimeve në lidhje me mandatin e tyre. Nga ana tjetër, qëllimi i OKB-së ishte që toka në pronësi shoqërore të bëhet e dobishme për qëllime të privatizimit dhe, për këtë arsye, duhej të ekzistonte mundësia ligjore e bartjes dhe ngarkesës së lirë të tokës së tillë. Kështu, pa trajtuar çështjen e pronësisë, e drejta e qirasë ishte menduar të jetë një ekuivalent ligjor i pronësisë private edhe pse duke mos e bartur, në kuptimin formal, pronësinë private. Pritshmëria ishte se gjatë 99 viteve të qirasë afatgjatë, pyetja në lidhje me statusin përfundimtar politik të Kosovës do të zgjidhet, dhe sovrani i fundit më pas do të transformojë qiranë në pronësi private. Prandaj, qiraja 99-vjeçare është një e drejtë pronësore e cila është unike në Kosovë dhe që nuk ka ekuivalent në shtetet tjera të ish-Jugosllavisë.

Transformimi i pronës shoqërore në pronë shtetërore do të thotë se qiraja 99-vjeçare është tani qira në pronë shtetërore. Në mungesë të legjislacionit për pronën shtetërore nuk është e qartë se çka nënkupton kjo në të vërtetë në aspektin e të drejtave të pronësisë të lidhura me qiranë 99-vjeçare. Qiraja 99-vjeçare gjithashtu nuk është e harmonizuar me Ligjin për Pronësinë dhe të Drejtat tjera Sendore. Ky ligj kërkon pronësinë private për krijimin e hipotekave dhe ngarkesave tjera dhe për të bartur pronën e paluajtshme, pasi që ai në mënyrë eksplicite nuk zbatohet për të drejtat e pronësisë jo-private. Zbatimi i përpiktë i Ligjit për Pronësinë dhe të Drejtat tjera Sendore do të thotë se qëllimi i qirasë 99-vjeçare, pra për ta bërë atë një të drejtë pronësore të barabartë me pronën private, është i frustruar për shkak të legjislacionit jo-konsistent.

Një komplikim i mëtejshëm vijon nga terminologjia dhe konceptet juridike të ndryshme për shkak të përkthimit. Fjala angleze “leasehold” e cila është përdorur në versionin anglisht të legjislacionit për krijimin e qirasë 99-vjeçare, ka një përmbajtje të ndryshme juridike se fjala shqipe “qira” ose serbe “zakup”. “Leasehold” në terminologjinë juridike angleze dhe si një institut i të drejtës zakonore nënkupton të drejtën pronësore private. Megjithatë, termi në shqip “qira” dhe në serbisht “zakup” janë, duke ndjekur parimet e së drejtës civile Evropiane, të drejta kontraktuese dhe jo të drejta pronësore. Një përkthim i fjalëpërfjalshëm i “leasehold” në “qira” dhe “zakup” ka lënë pas dore faktin se këto shprehje kanë përmbajtje të ndryshme ligjore në varësi të kulturës juridike dhe kontekstit në të cilin ato janë përdorur.

Transformimi i pronës shoqërore në pronë shtetërore ka edhe implikime për tokën ndërtimore urbane. Toka ndërtimore është ende e rregulluar me ish-legjislacionin e Kosovës i cili vazhdon të jetë në fuqi për shkak të nenit 145.2 të Kushtetutës. Megjithatë, ky ligj nuk është i përshtatshëm për të qeverisur tokën ndërtimore në dritën e ndryshimeve themelore politike, shoqërore, ekonomike dhe ligjore që kanë ndodhur në Kosovë që nga viti 1976, kur ky ligj është miratuar. Kuvendi i Kosovës nuk ka miratuar ende një ligj për tokën ndërtimore, siç ka bërë për shembull në lidhje me tokën bujqësore.

Ligji 14/80 për tokën ndërtimore, i ndryshuar me Ligjin 42/86, bën dallimin ndërmjet tokës ndërtimore në pronësi private dhe tokës ndërtimore në pronësi shoqërore. E tërë toka e cila është përcaktuar nga planet hapësinore si tokë ndërtimore brenda zonave urbane, me ligj, është pronë shoqërore. Nëse gjendet në zonën e tillë, prona private është shndërruar automatikisht në pronësi shoqërore dhe ish-pronarët në mbajtës të drejtës së shfrytëzimit. Toka jashtë zonave urbane e cila është përcaktuar si tokë ndërtimore mund të jetë edhe në pronësi shoqërore edhe në atë private. Toka ndërtimore urbane (shoqërore) është nën autoritetin e përgjithshëm administrativ të komunës ku toka gjendet. Toka ndërtimore urbane mund të përdoret vetëm për qëllime të ndërtimit të objekteve për qëllime të banimit apo afarizmit.

Personat fizik dhe juridik mund të marrin nga komuna të drejtën e shfrytëzimit të tokës ndërtimore urbane. E drejta e përdorimit jepet bazuar në një ankand publik i cili pasohet nga një kontratë e lidhur në mes të komunës dhe pranuesit, e cila gjithashtu përcakton tarifën e kompensimit që do të paguhet nga pranuesi. Tarifa përcaktohet në bazë të sipërfaqes së tokës që do të përdoret për qëllime ndërtimi. Kjo e drejtë e përdorimit përfshinë përdorimin e tokës që është nën ndërtesë dhe tokën që është e nevojshme për përdorimin e rregullt të ndërtesës. Përderisa një person mund të ketë vetëm të drejtën e përdorimit të tokës, dhe toka përndryshe do të mbetet në pronësi shoqërore, ai person fiton pronësinë private mbi ndërtesën e cila është ndërtuar në një tokë të tillë. Kështu, ligji bën dallimin në mes të pronësisë së tokës dhe pronësisë së ndërtesës.

E drejta e shfrytëzimit të tokës ndërtimore në pronësi shoqërore mund të bartet një pale të tretë vetëm së bashku me të drejtën e pronësisë private mbi ndërtesën. E drejta e përdorimit ekziston për aq kohë sa ndërtesa ekziston në tokën ndërtimore urbane. Në rast se ndërtesa është shkatërruar ose është zhvlerësuar, pronari i ndërtesës ka të drejtën e përparësisë për të ri-ndërtuar ndërtesën. Nëse e drejta e përparësisë nuk është përdorur, toka kthehet në autoritetin administrativ të komunës e cilat pastaj mund të japë të drejtën e përdorimit një personi tjetër. Toka ndërtimore urbane është e kufizuar edhe në lidhje me ngarkesat. Ligji lejon që vetëm servitutet reale mund të vendosen në një tokë të tillë, që përjashton hipotekat. Ligji për Pronësinë dhe të Drejtat Tjera Sendore gjithashtu siguron në mënyrë të qartë se hipoteka mund të vendoset vetëm në bazë të një kontrate ndërmjet pronarit të pronës së paluajtshme dhe kreditorit hipotekues. Pasi që ekziston vetëm një e drejtë e përdorimit të tokës ndërtimore urbane, kjo do të thotë se ajo nuk mund të shërbejë si kolateral për hipotekat. Kjo zvogëlon në mënyrë të konsiderueshme përdorimin e tokës së tillë për qëllime të financimit.

Mënyra se si toka ndërtimore urbane është trajtuar në Ligjin për tokën ndërtimore është problematike në disa aspekte. Së pari, ligji në tërësinë e tij pasqyron një mendësi dhe marrëdhënie ekonomike socialiste të cilat janë në kundërshtim të plotë me Kushtetutën e Republikës së Kosovës. Së dyti, administrimi i tokës ndërtimore urbane nga komunat shkakton kosto më të larta të transaksioneve dhe pengesa administrative në krahasim me toka të tilla që janë në pronësi private. Së treti, pasi që toka urbane ndërtimore (e cila është me vlerë të lartë), nuk mund të përdoret si kolateral për hipotekat, dobia e saj për qëllime të financimit është zvogëluar në mënyrë të konsiderueshme dhe çon në mungesën e efikasitetit ekonomik. Së katërti, dallimi në mes të pronësisë së ndërtesës dhe të drejtës së përdorimit të tokës krijon komplikime ligjore gjatë bartjes. Për shkak të hartimit jo të mirë të kontratave, rrallëherë specifikohet se cilat të drejta dhe cilat asete në fakt janë bartur. Së pesti, një aplikim i saktë i Kushtetutës do të kërkojë trajtimin e tokës ndërtimore urbane shoqërore si në pronësi të shtetit. Kjo do të çojë në një shtresë shtesë të ndërlikimit në lidhje me marrëdhëniet në mes të komunës si administrator dhe shtetit si pronar. Pasiguria juridike në lidhje me tokën ndërtimore urbane për këtë arsye është e madhe.

1.3.3 Prona shtetërore dhe publike

Shprehjet “prona shtetërore” dhe “prona publike” janë përdorur në legjislacion pa një përkufizim dhe dallim të qartë, shpesh duke krijuar përshtypjen se ato janë përdorur si

sinonime dhe duke zëvendësuar njëra tjetrën. Nga ana tjetër, ka edhe raste kur prona shtetërore dhe publike duket të trajtohen si lloje të ndryshme të pronës. Për shembull, Ligji 04/L-009 për ndryshimin e Ligjit 2002/5 për Themelimin e Regjistrit të Drejtave mbi Pronën e Paluajtshme i referohet të drejtave të përdorimit të pronës komunale, publike, shoqërore dhe shtetërore, duke lënë të kuptohet se prona komunale, publike, shoqërore dhe shtetërore janë lloje të ndryshme të pronës. Në vijim të kësaj, nuk ka legjislacioni i cili përcakton saktësisht përmbajtjen e pronës shtetërore/publike. Pyetja se kush administron pronën shtetërore/publike, dhe cilat të drejta dhe kufizime janë të lidhura me përdorimin e pronës shtetërore/publike, mbetet plotësisht pa përgjigje.

Mospërputhja terminologjike në përdorimin e pronës shtetërore dhe publike është rezultat i niveleve të ndryshme të ligjeve që janë grumbulluar gjatë viteve dhe që nuk janë qartësuar. Rregullorja e parë e miratuar nga UNMIK-u, Rregullorja 1999/1, ka përcaktuar pronën shtetërore si të gjitha pasuritë e luajtshme dhe të paluajtshme, duke përfshirë edhe paratë, llogaritë bankare dhe pronën tjetër të, ose të regjistruar në emër të Republikës Federative të Jugosllavisë apo Republikës së Serbisë ose ndonjë prej organeve të saja, e cila është në territorin e Kosovës. Kjo pronë është vendosur nën autoritetin administrativ të UNMIK-ut. Me një ndryshim të kësaj Rregulloreje, pra me Rregulloren 2000/54, prona shoqërore si një lloj tjetër i pronës, e cila nuk është private, është shtuar nën autoritetin administrativ të UNMIK-ut, duke diferencuar në mënyrë të qartë atë nga prona shtetërore. Karakteri i ndryshëm i pronës shtetërore dhe pronës shoqërore është mbajtur në legjislacionin pasues. Rregullorja 1999/23 mbi themelimin e Drejtorisë për Çështje Pronësore dhe Banesore dhe Komisionit për Kërkesa Pronësore ka bërë dallimin në mes të banesave në pronësi private, shtetërore dhe shoqërore.

Korniza Kushtetuese e miratuar në vitin 2001, ka ruajtur dallimin në mes të pronës shtetërore dhe shoqërore, por gjithashtu ka shtuar pronën publike si një lloj të ri të pronës jo-private por pa e përkufizuar atë dhe pa shpjeguar dallimin në mes të pronës publike, shtetërore dhe shoqërore. Megjithatë, e drejta e përdorimit si një pasuri e paluajtshme mund vetëm të ekzistojë në lidhje me pronën shtetërore dhe pronën shoqërore, por jo në lidhje me pronën publike (Ligji 2002/05 mbi themelimin e regjistrit të drejtave në pronën e paluajtshme).

Ligji 2003/3 mbi pyjet në Kosovë ka përkufizuar pyjet publike si pyje dhe toka pyjore në pronësi shtetërore dhe shoqërore duke e ruajtur në këtë mënyrë dikotominë në mes të pronës shtetërore dhe pronës shoqërore. Legjislacioni pasues filloi të jetë konfuz në lidhje me terminologjinë. Ligji 2004/24 për ujërat ka përkufizon infrastrukturën ujore si pronë publike pa përcaktuar kuptimin e saj dhe se a është ajo është e ndryshme nga prona shtetërore ose shoqërore. Ligji 2005/31 mbi teatrin në mënyrë të ngjashme përcakton se teatrot mund të jenë publike ose private, dhe se Teatri Kombëtar i Kosovës, Teatrot profesioniste të qyteteve dhe Teatrot e qytetit janë pronë publike.

Përdorimi i termit “pronë publike” është komplikuar dhe bërë konfuz edhe më tej në legjislacionin pasues. Ligji 02/L-88 për Trashëgiminë Kulturore i referohet koleksioneve publike si pronë e institucioneve publike të Kosovës, pa specifikuar se në cilat institucione publike është menduar. Nga ana tjetër, i njëjti ligj kualifikon trashëgiminë e luajtshme që daton para vitit 1453 si pronë publike të Kosovës, që nënkupton se ajo është në pronësi të Kosovës. Ligji 02/L-44 mbi Procedurën e Dhënies së Koncesioneve fillimisht i është referuar pronës publike. Kjo është ndryshuar nga UNMIK-u për t’iu referuar pronës publike dhe shoqërore. Është e paqartë nëse UNMIK-u konsideroi pronën shoqërore si pronë publike, që do të kishte qenë në kundërshtim me legjislacionin e mëparshëm, ose nëse UNMIK-u konsideroi se versioni origjinal i ligjit duhej të plotësohet duke shtuar pronën shoqërore. Çfarëdo të jetë interpretimi, është e qartë se UNMIK-u përsëri përdori shprehjen “pronë publike”, pa përkufizim të saktë të saj. Një shembull interesant dhe ndoshta më i dobishëm i përdorimit të termit “pronë publike” mund të gjendet në Ligjin 02/L-18 për Mbrojtjen e Natyrës. Teksti origjinal, i miratuar nga Kuvendi i Kosovës, parasheh që mineralet dhe fosilet ishin pronë e Kosovës. Kjo është ndryshuar nga UNMIK-u në pronë publike të Kosovës.

Të gjithë shembujt e diskutuar më sipër tregojnë se ka pasur mospërputhje të mëdha në përdorimin e shprehjes “pronë publike” nga UNMIK-u. Është gjithashtu e qartë se UNMIK-u nuk ishte i gatshëm për të kualifikuar ndonjë pronë si pronë të Kosovës, që do të mund të shpjegohet si rezultat i statusit të paqartë politik të Kosovës sipas Rezolutës 1244 (1999) dhe qëllimit të UNMIK-ut për të mos paragjykuar statusin përfundimtar të Kosovës duke i dhënë Kosovës, drejtpërdrejt ose tërthorazi, personalitet të veçantë juridik. Pavarësisht nga kjo, përdorimi i shprehjes “pronë publike” duket të jetë një zëvendësim për pasurinë në pronësi të Kosovës. Në vend se kjo të quhet pronë e Kosovës, është quajtur “pronë publike”, për të shmangur çdo komplikim politike sipas Rezolutës 1244 (1999).

Kushtetuta e Republikës së Kosovës vazhdon me përdorimin e shprehjes “pronë publike” (p.sh. *Republika e Kosovës siguron një mjedis të favorshëm ligjor për ekonominë e tregut, lirinë e aktivitetit ekonomik dhe sigurinë e pronës publike e private.*, Neni 119.1) pa përcaktuar se çka në të vërtetë kjo nënkupton. Kushtetuta gjithashtu i referohet burimeve për pronësi publike, përfshirë këtu burimet natyrore, dhe infrastrukturën në pronësi publike (*Personat fizikë të huaj dhe organizatat e huaja në pajtim me kushtet e arsyeshme të përcaktuara me ligj, mund të sigurojnë të drejta të koncesionit dhe të drejta të tjera për shfrytëzim dhe/ose eksploatim të resurseve në pronësi publike, përfshirë këtu resurset natyrore, dhe të infrastrukturës në pronësi publike.*, Neni 121.3).

Nga ana tjetër, ka edhe referenca në pronën shtetërore. Ndërmarrjet publike janë në pronësi të Republikës së Kosovës (*Republika e Kosovës do t'i ketë në pronësi të vet të gjitha ndërmarrjet në Republikën e Kosovës që janë ndërmarrje në pronësi publike.*, Neni 160.1) dhe të gjitha interesat në pronësi shoqërore në prona dhe ndërmarrje në Kosovë do të jenë në pronësi të Republikës së Kosovës (Neni 159.2).¹² Për sa i përket legjislacionit parësor, ka disa raste ku referenca e qartë është bërë në pronën e Republikës së Kosovës ose pronën shtetërore. Ligji 03/L-163 për Minierat dhe Mineratet parasheh se burimet minerale, pavarësisht nga origjina, forma ose gjendja fizike e tyre dhe të cilat janë nën ose në sipërfaqe dhe brenda territorit të Republikës së Kosovës, janë pronë e Republikës së Kosovës. Ligji 03/L-233 për Mbrojtjen e Natyrës parasheh që mineralet, formacionet gjeologjike, fosilet dhe objektet speleologjike janë pronë e Republikës së Kosovës. Sipas Ligjit 04/L-147 për Ujërat, burimet ujore janë pasuri me interes të përgjithshëm dhe pronë e Republikës së Kosovës. Sipas Ligjit 04/L-063 për Hekurudhat e Kosovës, infrastruktura ekzistuese hekurudhore për shfrytëzim të përbashkët në Kosovë është pronë shtetërore. Në bazë të Ligjit 2003/3 për Pyjet e Kosovës, i ndryshuar me Ligjin 03/L-153, pyjet publike dhe toka pyjore janë pronë e shtetit të Kosovës.

Përveç legjislacionit që cilëson burimet e caktuara natyrore si pronësi shtetërore, ka ligje të cilat cilësojnë pronën tjetër të caktuar si pronë shtetërore. Ligji 04/L-034 për Agjencinë Kosovare të Privatizimit në mënyrë të qartë vërteton se të gjitha interesat në pronësi shoqërore, duke përfshirë kapitalin shoqëror, në çdo ndërmarrje apo subjekt tjetër juridik, janë në pronësi të Republikës së Kosovës. Sipas Ligjit 03/L-139 për shpronësimin e pronës së paluajtshme, prona e shpronësuar nga Qeveria bëhet, pas përfundimit të procesit të shpronësimit, pronë e Republikës së Kosovës. Ligji 03/L-087 thekson se çdo ndërmarrje qendrore në pronësi publike është në pronësi të Republikës së Kosovës. Ligji 04/L-140 mbi kompetencat e zgjeruara për konfiskimin e pasurisë së përfituar me vepër penale siguron se nëse gjykata konstaton se pasuria është fituar për shkak të aktivitetit të ngjashëm me vepër penale për të cilat i pandehuri është dënuar, do të urdhërojë që prona apo të drejtat pronësore të barten në pronësi të Republikës së Kosovës dhe se regjistrimi i nevojshëm të bëhet në regjistrat përkatës publik.

Megjithatë, ka ende ligje të cilat përdorin terminologji të ndryshme. Për shembull, Ligji 03/L-184 për Energjinë i referohet pasurisë së popullit të Kosovës (*Të gjitha ndërmarrjet energjetike do t'i shërbejnë interesave të konsumatorëve individual duke siguruar një furnizim të sigurt, efikas dhe të qëndrueshëm të*

¹²Shënim: Nenet 159 dhe 160 janë shlyer në vitin 2012.

energjisë elektrike cilësore, energjisë për ngrohje ose gazit natyror, duke siguruar përdorimin efikas të burimeve të energjisë, duke respektuar mbrojtjen e mjedisit dhe duke ruajtur shëndetin, jetën dhe pronën e qytetarëve të Kosovës). Në bazë të Ligjit 04/L-250 për Agjencinë e Shërbimeve të Navigacionit Ajror, e tërë infrastruktura e shërbimeve të navigacionit ajror është në pronësi të Agjencisë së Shërbimeve të Navigacionit Ajror, e cila është një agjenci qeveritare e Republikës së Kosovës, dhe jo në pronësi të Republikës së Kosovës. Referenca për pronën publike është bërë në Ligjin 04/L-087 për Parkun Kombëtar "Sharri", Ligjin 04/L-066 për Qendrën Historike të Prizrenit (*çdo lokacion, monument kulture nën pronën private ose publike në kuadër të Qendrës Historike të Prizrenit*), Ligji 04/L-045 për Partneritetet Publiko-Private (*asnjë interes i sigurisë nuk mund të krijohet nga Marrëveshja mbi pronën në pronësi publike ose pasuri tjera në pronësi publike ose të drejta të nevojshme për ofrimin e një shërbimi publik ose infrastrukturës publike*), si dhe në Ligjin 03/L-142 mbi Rendin dhe Qetësinë Publike (*kushdo që me dashje, paramendim ose me qëllim të keq shkakton dëm ose shkatërron strukturën e pronës publike ose private ose ndonjë përmbajtje të sak, dënohet*). E fundit por jo më pak e rëndësishme, Ligji 03/L-154 për Pronësinë dhe të Drejtat tjera Sendore i referohet aseteve publike ose të përbashkëta (*dispozitat e këtij ligji nuk zbatohen për të drejtat sendore publike ose vlerat pasurore të përbashkëta, të cilat janë objekt i legjislacionit të veçantë, përveç nëse në mënyrë specifike nuk parashikohet ndryshe në këtë ligj*). Asnjë nga këto ligje nuk përkufizojnë se çfarë nënkuptojnë me pasurinë e popullit të Kosovës, pronën publike apo asete publike ose të përbashkëta dhe në këtë mënyrë krijojnë pasiguri juridike për atë që ata në fakt i referohen.

Një e metë serioze në lidhje me pronën shtetërore është se nuk ka ligj që përcakton përmbajtjen e saktë të këtij tipi të së drejtës pronësore. Ka shumë pyetje që mbeten pa përgjigje, të tilla si kush e administron pronën shtetërore në emër të shtetit, cili është grupi i të drejtave të ndërlidhura me pronën shtetërore, a është e mundur të krijohen hipoteka dhe ngarkesa tjera në pronën shtetërore, si e bën shteti bartjen e pronës shtetërore palëve të treta? Me përjashtim të pronës së shpronësuar e cila bëhet pronë shtetërore, të gjitha këto çështje janë të paqarta dhe duhet të përcaktohen.

Më e rëndësishmja, përdorimi i shprehjes "pronë publike" mund të çojë në komplikime serioze për procesin e legalizimit të ndërtimeve pa leje. Ligji nr. 44/L-188 për Trajtimin e Ndërtimeve pa Leje ndalon legalizimin e ndërtesave të cilat janë të ndërtuara në pronë publike. Siç u theksua më sipër, toka ndërtimore në zonat urbane është, sipas ligjit, e regjistruar si pronë shoqërore. Në supozimin se Kushtetuta e ka shndërruar tokën në pronësi shoqërore në pronë shtetërore, pasoja është se toka ndërtimore në zona urbane po ashtu është shndërruar në pronë shtetërore. Nëse prona shtetërore dhe publike janë koncepte identike juridike dhe janë përdorur duke zëvendësuar njëra tjetrën, kjo do të thotë se legalizimi i ndërtimeve pa leje në tokën ndërtimore në zonat urbane do të jetë i ndaluar. Kjo do të përjashtonte nga legalizimi një pjesë të konsiderueshme të pronës së vlefshme komerciale, që do të ishte një pasojë e padëshiruar negative e përdorimit të shprehjes "pronë publike" në mungesë të një përkufizimi të duhur të kuptimit dhe përmbajtjes së saj. Hollësitë e mëtejshme mbi këtë çështje janë trajtuar në Analizën #2.

Një problem tjetër në lidhje me pronën shtetërore është statusi i paqartë ligjor i pronës shtetërore ish - jugosllave dhe serbe në Kosovë. Pavarësisht nga shpallja e pavarësisë në vitin 2008, Kosova si shtet i ri nuk ka adresuar çështjet që lidhen me suksesionin shtetëror të pronës. Konventa e Vjenës e vitit 1983 mbi suksesionin e pronës shtetërore, arkivat dhe borxhet nuk është në fuqi, por shumica e dispozitave të saj pasqyrojnë të drejtën ndërkombëtare zakonore.¹³ E drejta e tillë zakonore ndërkombëtare aplikohet në rast se palët nuk mund të arrijnë një marrëveshje për suksesion të pronës, siç është rasti në mes të Kosovës dhe Serbisë.

¹³Shaë, E drejta Ndërkombëtare, faqe 986.

Rregulli i përgjithshëm është se prona e paluajtshme shtetërore e shtetit paraardhës e cila është e vendosur në territorin e shtetit pasardhës (Kosovë) kalon automatikisht në shtetin pasardhës.¹⁴ Në rastin e pronës së paluajtshme që ndodhet jashtë territorit të shtetit pasardhës, rregulli i të drejtës ndërkombëtare është se, ku shteti paraardhës vazhdon të ekzistojë, kjo pronë i mbetet shtetit paraardhës. Kalimi i pronës shtetërore të shtetit paraardhës në shtetin pasardhës bëhet pa kompensim (neni 11 i Konventës së Vjenës). Sipas nenit 8 të Konventës së Vjenës, prona shtetërore nënkupton pronën, të drejtat dhe interesat të cilat, në datën e suksesionit të shteteve, ishin, në përputhje me ligjin e brendshëm të shtetit paraardhës, në pronësi të atij shteti. Kjo do të thotë se ligji i brendshëm i shtetit paraardhës, i cili ishte në fuqi në datën e suksesionit, përcakton pronën shtetërore e cila kalon në shtetin pasardhës. Data e rëndësishme për kalimin e pronës është data e suksesionit dhe kjo është data e pavarësisë.¹⁵

Në këtë kontekst, mund të argumentohet se data efektive e pavarësisë dhe prandaj e suksesionit nuk është 17 shkurt 2008, pra, kur Kosova shpalli pavarësinë, por 10 qershor 1999, pra kur Rezoluta 1244 (1999) u miratua nga Këshilli i Sigurimit të OKB-së dhe UNMIK-u mori përsipër administrimin e Kosovës dhe Republika Federale e Jugosllavisë humbi kontrollin efektiv të qeverisjes mbi Kosovën. Ky argument mund të mbështetet duke ju referuar Rregullores së UNMIK-ut 1999/1, që ishte rregullorja e parë e miratuar nga UNMIK-u pas vendosjes së tij në Kosovë, e cila ka vënë të gjithë pronën e luajtshme apo të paluajtshme nën autoritetin e tij administrativ, duke përfshirë edhe paratë, llogaritë bankare dhe pronën tjetër të, ose të regjistruar në emër të Republikës Federative të Jugosllavisë apo Republikës së Serbisë ose ndonjë prej organeve të saj, që ndodhet në territorin e Kosovës. Sipas nenit 145.2 të Kushtetutës, legjislacioni i aplikueshëm në ditën e hyrjes në fuqi të kësaj Kushtetute vazhdon të zbatohet për aq sa të jetë në pajtueshmëri me Kushtetutën derisa të mos shfuqizohet, zëvendësohet ose ndryshohet në pajtueshmëri me Kushtetutën. Kjo do të thotë se Rregullorja e UNMIK-ut 1999/1 është ende në fuqi dhe se Republika e Kosovës ka marrë autoritetin administrativ të UNMIK-ut mbi gjithë pronën e luajtshme ose të paluajtshme nën autoritetin e tij administrativ, duke përfshirë edhe paratë, llogaritë bankare dhe pronën tjetër të, ose të regjistruar në emër të Republikës Federative të Jugosllavisë apo Republikës së Serbisë ose ndonjë prej organeve të saj, që ndodhet në territorin e Kosovës.

Kosova nuk ka miratuar një ligj që do të përcaktonte se Kosova ka marrë në mënyrë të ligjshme ish-pronën shtetërore jugosllave dhe serbe ose se paku ka pasur suksesion të autoritetit të UNMIK-ut për të administruar pronën e tillë siç është përkufizuar në Rregulloren e UNMIK-ut 1999/1. Kjo krijon paqartësi juridike në lidhje me natyrën juridike të gjithë pronave të paluajtshme të regjistruara në regjistrin e të drejtave në pronën e paluajtshme në emër të Jugosllavisë apo të Serbisë dhe nëse Kosova ka të drejtë në pronë të tillë në përputhje me të drejtën ndërkombëtare për suksesionin e shteteve.

1.3.4 Të drejtat pronësore komunale

Nuk ka legjislacion i cili sqaron qëllimin dhe përmbajtjen e të drejtave pronësore komunale. Rregullorja e parë e UNMIK-ut (2000/45), e cila ka themeluar vetëqeverisjen e komunave në Kosovë, ka konstatuar se komunat kanë të drejtë të posedojnë dhe menaxhojnë pronën dhe i referohet tokës dhe ndërtesave në pronësi ose në posedim nga një komunë. Megjithatë, ajo nuk ka përcaktuar se cilat prona janë me të vërtetë në pronësi të një komune. Përveç pronës së paluajtshme në pronësi të komunës, UNMIK-u gjithashtu njohu që komunat mund të kenë të drejtën e shfrytëzimit të pronës shoqërore të paluajtshme (Rregullorja e UNMIK-ut 2005/13), dhe se ato mund të japin me qira pronën e tillë një personi fizik ose juridik deri në 99 vjet, me aprovim nga autoriteti qendror. Në praktikë, komunat mund të japin vetëm tokën që ishte regjistruar në regjistrat kadastral në emër të komunës përkatëse. UNMIK-u gjithashtu lejoi që pasuria e

¹⁴Shaë, faqe 987.

¹⁵Shaë, faqe 988.

paluajtshme në pronësi shoqërore e cila është administruar nga Agjencia Kosovare e Mirëbesimit mund ti ndahet një komunë për qëllime të përfitimit publik (Rregullorja e UNMIK-ut 2006/5).

Ligji i ri për Vetëqeverisje Lokale (Ligji 03/L-040) rithekson legjislacionin e mëparshëm të UNMIK-ut dhe konfirmon se komunat kanë të drejtë të posedojnë dhe menaxhojnë pronën e paluajtshme. Ligji 03/L-139 për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme, i ndryshuar me Ligjin 03/L-205, parashikon gjithashtu se prona e paluajtshme e shpronësuar nga një komunë bëhet pronë e komunës. Megjithatë, ligji nuk përcakton se cilat të drejta dhe detyrime të komunave ndërliken me pasurinë e tillë.

Disa aspekte të bartjes së pronës komunale janë të rregulluara me Ligjin 04/L-144 për Dhënien në Shfrytëzim dhe Këmbimin e Pronës së Paluajtshme të Komunës i cili përcakton pronën e paluajtshme të komunës, si çdo pronë të paluajtshme të regjistruar në emër të komunës në regjistrin e të drejtave në pronën e paluajtshme. Megjithatë, nuk është plotësisht e qartë nëse kjo nënkupton pasurinë e paluajtshme e cila është në pronësi të komunës ose në qoftë se kjo gjithashtu përfshin pronën e paluajtshme ku komuna ka të drejtën e përdorimit. Sipas këtij ligji, komuna mund të ndajë pronën e paluajtshme një pale të tretë në procedura të caktuara sipas ligjit. Komuna mund gjithashtu të shkëmbejë pronën e paluajtshme komunale me pronën e paluajtshme të administruar nga Agjencia Kosovare e Privatizimit.

Deri tani, ligji vazhdon, me disa modifikime, me procedura të cilat janë të përcaktuara nga rregulloret e mëparshme të UNMIK-ut. Megjithatë, risia është se, përveç asaj që u tha më sipër, komuna ka të drejtë të rikthejë pronën e paluajtshme të ish-ndërmarrjeve shoqërore të cilat administrohen dhe menaxhohen nga Agjencia Kosovare e Privatizimit. Komunat mund të përgatisin një listë të gjitha pronave të paluajtshme shoqërore të menaxhuara nga Agjencia Kosovare e Privatizimit, e cila duhet të paraqitet në Qeveri, me qëllim të përjashtimit të pronave të tilla nga procesi i privatizimit, dhe ti kthejë ato në pronësi komunale. Kjo ka implikimet e mëposhtme. Së pari, kjo nënkupton se komunat kanë pronësi të mbetur në të gjithë pronën shoqërore të paluajtshme që administrohet nga Agjencia e Privatizimit, që është në kundërshtim me rregullin kushtetues dhe dispozitat në Ligjin për Agjencinë Kosovare të Privatizimit se të gjitha interesat në pronësinë shoqërore janë në pronësi të Republikës së Kosovës. Së dyti, duket sikur komunat mund të kërkojnë që cilado pronë e paluajtshme në pronësi shoqërore të rikthehet në pronësi komunale pa pasur nevojë për të kompensuar ndërmarrjen në pronësi shoqërore e cila mban pronën e tillë. Kjo mund të dëmtojë kreditorin dhe interesat e mundshme të pronarit pasi që kjo do të zvogëlojë bazën e pasurive të ndërmarrjes shoqërore gjatë privatizimit, dhe që mund të jetë në kundërshtim me Ligjin për Agjencinë Kosovare të Privatizimit. Së treti, procedura pas dorëzimit të listës në Qeveri nuk është rregulluar si duhet. Ligji kërkon që Qeveria të ndërmarrë veprime ligjore për kthimin e pronës së komunave pa shpjeguar se si. Nëse Qeveria merr masa ligjore dhe bart tokën në pronësi shoqërore të një ndërmarrje shoqërore në pronësi komunale, kjo përfundimisht arrin në një shpronësim të ndërmarrjes shoqërore dhe heqjen e kësaj prone nga autoriteti administrativ i Agjencisë Kosovare të Privatizimit. Ky proces qeveriset nga Ligji 03/L-139 për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme, i ndryshuar me Ligjin 03/L-205 i cili kërkon që Qeveria të sigurojë se një bartje e tillë bëhet vetëm për një qëllim të interesit publik dhe se kompensimi i paguhet Agjencisë Kosovare të Privatizimit. Megjithatë, nuk është e qartë nëse komuna duhet të rimbursojë Qeverinë për kompensimin e paguar Agjencisë Kosovare të Privatizimit, ose nëse ajo duhet të bëjë ndonjë pagesë të kompensimit drejtpërdrejtë në Agjenci.

1.3.5 E drejta e të huajve për të zotëruar pronë në Kosovë

Ka mendime të ndryshme brenda komunitetit juridik të Kosovës në qoftë se të huajt mund të zotërojnë pronë të paluajtshme. Polemika është rezultat i interpretimeve të ndryshme të nenit 121.2 të Kushtetutës i cili parasheh se *personat fizikë të huaj dhe organizatat e huaja mund të sigurojnë të drejta të pronësisë mbi pronën e paluajtshme në pajtim me kushtet e arsyeshme të përcaktuara me ligj ose me marrëveshje ndërkombëtare*. Një linjë e interpretimit argumenton se, në

bazë të kësaj dispozite, personat e huaj mund të fitojnë pronën e paluajtshme në Kosovë vetëm nëse kjo është e lejuar me ligj ose kërkohet nga një marrëveshje ndërkombëtare. Në mungesë të një ligji ose marrëveshje ndërkombëtare, të huajve nuk i lejohet për të fituar pronësinë mbi pronën e paluajtshme.

Nga ana tjetër, ka argumente të fuqishme që janë kundër këtij interpretimi. Neni 121.2 i Kushtetutës është formuluar në mënyrë pozitive, pra personat e huaj fizik dhe organizatat e huaja *mund* të sigurojnë të drejta të pronësisë mbi pronën e paluajtshme. Kushtet të cilat mund të jenë bashkëngjitur në blerjen e pronës së paluajtshme nga të huajt duhet të jenë jo vetëm të arsyeshme, por ato gjithashtu nuk mund të pengojnë qëndrimin afirmativ të kësaj dispozite. Më konkretisht, nuk mund të bashkëngjiten kushte që do të jenë në kundërshtim me Kushtetutën. Në këtë drejtim, Kushtetuta kërkon që Republika e Kosovës të sigurojë të drejta të barabarta ligjore për të gjithë investitorët dhe ndërmarrjet vendore dhe të huaja (neni 119.2), që do të thotë se investitorët dhe ndërmarrjet e huaja duhet të kenë të drejta të njëjta ligjore si investitorët dhe ndërmarrjet vendore për të zotëruar pronën e paluajtshme. Përveç kësaj, mund të argumentohet se nuk mund të bashkëngjiten kushte në qoftë se ato do të jenë në kundërshtim me vlerat dhe parimet e Kushtetutës, sidomos detyrimin pozitiv të Republikës së Kosovës për të siguruar një mjedis të favorshëm ligjor për ekonominë e tregut, lirinë e aktivitetit ekonomik dhe masat mbrojtëse për pronën private dhe publike. Në funksion të kësaj, të gjitha kushtet që kufizojnë blerjen e pronës së paluajtshme nga të huajt do të duhet të jenë rreptësisht të jashtëzakonshme. Si pasojë, neni 121.2 i Kushtetutës mund të interpretohet se e jep një supozim në favor të drejtës së të huajve për të fituar pronën e paluajtshme, përveç nëse përcaktohet ndryshe me ligj ose me marrëveshje ndërkombëtare.

Kjo polemikë duket më shumë të jetë teorike se sa që ka pasoja reale për legjislacionin dhe praktikën. Ligji 04/L-220 për Investimet e Huaja përcakton një investitor të huaj si person të huaj i cili ka bërë një investim në Republikën e Kosovës. Një person i huaj përfshin (i) çdo person fizik i cili është shtetas i një vendi të huaj, (ii) çdo person fizik i cili është shtetas i Republikës së Kosovës, por ka vendbanimin jashtë, dhe (iii) një person juridik të themeluar sipas ligjit të një vendi të huaj. Kjo do të thotë se shtetasit e huaj dhe kompanitë e huaja janë persona të huaj. Ata janë investitor të huaj në qoftë se ata kanë bërë një investim në Kosovë, i cili përfshin, ndër të tjera, pronësinë mbi pronën e paluajtshme. Ligji më tutje kërkon që Republika e Kosovës ti siguron investimeve të huaja të njëjtin trajtim, pavarësisht nga shtetësia dhe prejardhja e tyre, vendbanimi, vendi i themelimit të biznesit apo kontrollit. Kjo do të thotë se çdo person i huaj duhet të trajtohet në të njëjtën mënyrë si një person vendor, duke përfshirë rastin kur është fjala për blerje të pronës së paluajtshme. Dispozitat kryesore të ligjit, të cilat kanë të bëjnë me shpronësimin dhe shtetëzimin, supozojnë se një person i huaj ka të drejtë për të fituar pronën, duke përfshirë pronën e paluajtshme, dhe për këtë arsye në mënyrë të ligjshme të zotëron pronën që mund të shpronësohet.

Megjithatë, pavarësisht nga kjo, **praktika administrative tregon se ka rezistencë në zyrat kadastrale komunale për të regjistruar të huajt si pronarë të pronës së paluajtshme.** Kjo praktikë është e bazuar në një interpretim të Kushtetutës, i cili nuk lejon të huajt për të zotëruar pronën e paluajtshme në Kosovë. Konsultimet me përfaqësuesit e Ministrisë së Drejtësisë kanë konfirmuar se një praktikë e tillë administrative është e përhapur dhe se paraqet një problem serioz në krijimin dhe zbatimin e të drejtave pronësore nga të huajt. Nëse nuk korrigjohet, kjo praktikë administrative mund të çojë në shkelje të Marrëveshjes së nënshkruar rishtazi të Stabilizim Asociimit ndërmjet Kosovës dhe Bashkimit Evropian. Neni 65.3 i kësaj Marrëveshjeje kërkon nga Kosova të japë trajtim vendor shtetasve të BE-së për blerjen e pronave të paluajtshme në territorin e saj brenda pesë viteve nga hyrja në fuqi e kësaj Marrëveshjeje. Neni 51.4 i Marrëveshjes parashikon gjithashtu se filialet dhe degët e kompanive nga BE-ja do të kenë, që nga hyrja në fuqi e kësaj Marrëveshjeje, të drejtën e përdorimit dhe marrjes me qira të pronës së paluajtshme në Kosovë. Ajo gjithashtu siguron se filialet dhe degët e kompanive nga BE-ja, brenda pesë vjetëve nga hyrja në fuqi e kësaj Marrëveshjeje, do të kenë të drejtën për të fituar dhe gëzuar të drejta të pronësisë mbi pronat e paluajtshme si kompanitë e Kosovës dhe, për sa i përket të mirave publike/sendeve me interes të

përbashkët, të njëjtat të drejta të cilat i gëzojnë kompanitë kosovare, respektivisht, ku këto të drejta janë të nevojshme për kryerjen e veprimtarive ekonomike për të cilat ato janë themeluar.

2. ZGJIDHJET E MUNDSHME BAZUAR NË PRAKTIKAT MË TË MIRA NDËRKOMBËTARE

2.1 Praktikak më të mira

Me qëllim të vendosjes së praktikave më të mira veçanërisht në lidhje me transformimin e të drejtës socialiste të përdorimit të pronës së paluajtshme shoqërore në të drejta të tjera të tregtueshme të pronësisë, si dhe rindërtimin e pronës publike dhe private pas heqjes së pronës shoqërore, Gjermania, Kroacia, Serbia dhe Mali i Zi janë përdorur si një shembull. Të gjitha këto vende kanë të përbashkët që ato duhej të transformonin pronën shoqërore në lloje tjera të drejtave të pronësisë, që janë ekonomi të tregut të lirë, dhe se ato kanë ndjekur strategji, nganjëherë vetëm pak të ndryshme, për kryerjen e kësaj detyre.

2.1.1 Gjermania

(i) Transformimi i “pronës së popullit” në pronë private

Pas bashkimit të saj me ish Republikën Socialiste të Gjermanisë Lindore, Gjermania u përball me problemin e transformimit të drejtave pronësore socialiste të Gjermanisë Lindore në sistemin e të drejtave pronësore të orientuara nga tregu social të Gjermanisë Perëndimore. Prona socialiste e Gjermanisë Lindore është e ndarë në (i) prona popullore (*Volkseigentum*), (ii) pronë e shoqatave socialiste (*Eigentum sozialistischer Genossenschaften*) dhe (iii) pronë të organizatave shoqërore të qytetarëve (*Eigentum gesellschaftlicher Organisationen der Bürger*). Prona popullore ishte forma mbizotëruese e pronës socialiste. Si edhe prona shoqërore në Kosovë, prona popullore ishte e kufizuar në aspektin e të drejtave. Ajo nuk mund të përdorej si kolateral për hipotekë, ishte e përjashtuar nga bashkëngjitja me pronë tjetër dhe e mbrojtur nga pretendimet e palës së tretë. E drejta e përdorimit të pronës popullore ishte e vetmja drejtë ligjore që një individ mund të ketë dhe shteti mund ta merrte atë pothuajse sipas dëshirës.

Gjermania Lindore dhe Gjermania Perëndimore nënshkruan Traktatin për Krijimin e një Bashkimi Monetar, Ekonomik dhe Social (*Staatsvertrag*) në vitin 1990. Traktati parashikonte bashkimin Gjerman me bashkimin e Gjermanisë Lindore me Gjermaninë Perëndimore dhe zbatimin e Kushtetutës dhe ligjeve të Gjermanisë Perëndimore në territorin e Gjermanisë Lindore. Traktati ndryshoi të gjitha ligjet e Gjermanisë Lindore të cilat nuk ishin në përputhje me Kushtetutën e Gjermanisë Perëndimore, duke përfshirë edhe ligjet e mëparshme që ndalonin blerjen private të pronës popullore.

Gjithashtu, u miratua Ligji për Privatizimin dhe Riorganizimin e Pronës Popullore (“Ligji i Mirëbesimit”) (*Treuhandgesetz*) duke themeluar Agjencinë e Mirëbesimit (*Treuhandanstalt*)¹⁶ për të privatizuar ndërmarrjet popullore, të cilat ishin të ngjashme me ndërmarrjet shoqërore në Kosovë. Qëllimi kryesor i ligjit ishte për të privatizuar pronën popullore, sa më shpejt të jetë e mundur. Për qëllime të privatizimit të pronës popullore, Agjencia e Mirëbesimit i transformoi ndërmarrjet popullore në shoqëri aksionare me pasojë se e drejta e tyre për shfrytëzimin e pronës popullore u

¹⁶Emërtimi “Agjencia e Mirëbesimit” e Kosovës, paraardhëse e Agjencisë së tanishme të Privatizimit në Kosovë, është përkthim i fjalëpërfjalshëm i “*Treuhandanstalt*” (Agjencia e Mirëbesimit) pasi që ideja për të privatizuar pronën shoqërore si koncept është iniciuar nga Shtylla e Bashkimit Evropian e UNMIK-ut (Shtylla IV) zëvendësi gjerman i të cilës përdori modelin gjerman *Treuhandanstalt*.

shndërrua në pronë private.¹⁷ Përderisa ngjashmëria në mes të procesit të privatizimit në Kosovë dhe në Gjermani është e madhe, dallimi është se në Kosovë, e drejta e përdorimit të pronës shoqërore nuk u shndërrua në pronë private, por në një qira 99-vjeçare e cila ka të gjitha atributet e pronës private. Si përjashtim nga privatizimi, prona popullore me ligj mund ti bartet komunave, qyteteve, qarqeve, landeve (“Länder”)¹⁸ dhe shtetit. E gjithë prona popullore e cila është përdorur për shërbime publike komunale është dashur të bartet në komuna dhe qytete. Prona, e cila në të kaluarën i është marrë qeverive lokale nga shteti dhe u shndërrua në pronë popullore, ju kthe qeverive përkatëse lokale.

Pavarësisht këtyre përpjekjeve të privatizimit, ende ka prona të shumta të paluajtshme të cilat vazhduan të jenë të regjistruara si pronë popullore dhe ku nuk ishte e qartë se kush e kishte të drejtën e përdorimit të tyre ose kishte ndonjë drejtë tjetër mbi ato. Kjo shkaktoi pasiguri juridike dhe është perceptuar gjerësisht si pengesë e investimeve private. Për të qartësuar këtë, Ligji për përcaktimin dhe ndarjen e ish-pronës popullore u miratua në vitin 1991 (*Vermögenszuordnungsgesetz*). Sipas këtij ligji, disa subjekte janë caktuar si agjentë të autorizuar¹⁹ për të disponuar dhe bartur pronën popullore dhe, ku ishte e pamundur për të përcaktuar një subjekt të tillë, Republika Federale e Gjermanisë, e përfaqësuar nga Agjencia Federale për Çështje të Pronës së Paluajtshme, ishte paracaktuar si subjekt. Kjo do të thotë se në të gjitha rastet kur kishte pasiguri se kush ishte mbajtësi i një prone të paluajtshme popullore, Qeveria gjermane ishte në fakt ajo e cila ishte e autorizuar për të vepruar si një agjent i mirëbesimit. Subjektet e përcaktuara duhej të aplikonin në Agjencinë e Mirëbesimit, përkatësisht në “Land”, e cila do të lëshojë një vendim duke konstatuar ndarjen e pronës së tillë subjektit përkatës.

(ii) Unifikimi i të drejtave të tokës dhe të drejtave mbi ndërtesat (problemi gjerman i “tokës ndërtimore”)

Gjermania po ashtu është dashur të merret me problemin e zakonshëm për të gjitha sistemet ligjore socialiste, pra ndarjen e pronësisë mbi pronën e paluajtshme nga pronësia e një ndërtese, e cila është gjithashtu një problem aktual në Kosovë në lidhje me tokën ndërtimore. Përderisa pasuria e paluajtshme ishte pronë popullore, një individ mund të ishte pronar i vetëm privat i objektit të ndërtuar në një tokë të tillë dhe të kishte të drejtën e shfrytëzimit të pronës popullore me qëllim të përdorimit të ndërtesës. Gjermania miratoi në vitin 1994 Ligjin mbi spastrimin e të drejtave sendore (*Sachenrechtsbereinigungsgesetz*) me qëllim të unifikimit të pronësisë mbi pronën e paluajtshme dhe pronësisë së një ndërtese. Sipas ligjit, përdoruesi i një ndërtese kishte mundësi për të blerë pronën e paluajtshme dhe kështu të bëhet pronar privat e të dyja pronave, pronës së paluajtshme dhe ndërtesës. Ligji parashihte që çmimi i blerjes së pronës së paluajtshme do të jetë 50% e vlerës së tregut të pronës. Opsioni alternativ ishte që përdoruesi të krijojë një të drejtë trashëgimore të ndërtimit (*Erbbaurecht*) mbi pronën e paluajtshme, e cila është e ngjashme me të drejtën e ndërtimit sipas përcaktimit të Ligjit të Kosovës për Pronësinë dhe të Drejtat tjera Sendore. Pronari i ndërtesës do të ketë të drejtën e shfrytëzimit të pronës së paluajtshme për deri në 90 vjet dhe të paguajë një tarifë në më 2% dhe 3.5% të vlerës së tregut të pronës mbajtësit të caktuar të pronës së paluajtshme.

(iii) Problemet aktuale me transformimin e pronës popullore

Përkundër të gjitha përpjekjeve për të privatizuar pronën socialiste, për ta ndarë atë subjekteve të ndryshme publike dhe për të harmonizuar ligjin e pronës të Gjermanisë Lindore me atë të Gjermanisë Perëndimore, është raportuar se në vitin 2014 ka pasur mijëra prona të paluajtshme të cilat ende janë të regjistruara si pronë popullore. Arsyeja për këtë është zbatimi i dobët i Ligjit për

¹⁷Agjencia e Mirëbesimit po ashtu ishte e autorizuar për të privatizuar pronën popullore ushtarake, pyjore dhe bujqësore.

¹⁸“Länder” janë shtetet përbërëse të Gjermanisë, e cila është shtet federal.

¹⁹Subjektet e përcaktuara ishin: (i) komunat, qytetet, qarqet dhe “lander” nëse organet e tyre kanë qenë të regjistruara si mbajtëse të pronës së paluajtshme popullore; dhe (ii) Agjencia e Mirëbesimit, nëse prona ka qenë një kooperativë bujqësore ose pyjore, ose Ministria e Sigurimit të Shtetit nëse ka qenë e regjistruar si mbajtëse e pronës së paluajtshme popullore.

përcaktimin dhe ndarjen e ish-pronave popullore (*Vermögenszuordnungsgesetz*) pasi që jo të gjitha subjektet e përcaktuara kanë aplikuar për ndarjen e të drejtave pronësore në pronën popullore. Komunitet dhe qytetet janë të pa-favorizuara për shkak të kësaj situatë, pasi që ato duhet të paguajnë për mirëmbajtjen e pronave, edhe pse me ligj Qeveria Federale do të duhej të bënte këtë. Një aspekt tjetër është se privatizimi dhe rishpërndarja e pronës socialiste me ligj kanë qenë të përcjella me konteste të shumta para gjykatave dhe kjo është ende një proces i vazhdueshëm. Përveç akteve legjislative, nga të gjitha këto konteste gjyqësia gjermane ka zhvilluar një praktikë gjyqësore komplekse, e cila gjithashtu është komplikuar më tej nga komponentë tjetër e privatizimit të pronës socialiste, respektivisht kthimit të pronës, por që nuk është objekti i kësaj analize.

(iv) Regjimi i pronës shtetërore

Në lidhje me aspektet organizative të privatizimit në Gjermani, Agjencia e Mirëbesimit u transformua në vitin 1995 në Agjencinë Federale për çështje të veçanta që lidhen me Bashkimin (*Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben*) dhe ajo pushoi veprimtarinë e saj në vitin 2001. Administrimi dhe menaxhimi i pronës shtetërore është ndarë në mes të qeverisë federale (*Bund*) dhe shteteve përbërëse të Gjermanisë (*Länder*). Në nivelin federal, Gjermania ka themeluar Agjencinë Federale për çështje të pronës së paluajtshme (*Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*) me përgjegjësi për administrimin e të gjitha pronave të paluajtshme të Republikës Federale të Gjermanisë. Për këtë qëllim, të gjitha të drejtat pronësore të Republikës Federale të Gjermanisë në pronën e paluajtshme i janë transferuar Agjencisë. Agjencia vepron nën autoritetin e Ministrisë Federale të Financave. Landet kanë legjislacionin e tyre që merret me administrimin e pronës së paluajtshme të Landeve.

(v) Të huajt dhe të drejtat pronësore

Ligji gjerman nuk bën dallim ndërmjet shtetasve vendas dhe të huaj lidhur me investimet apo themelimin e kompanive. Ligji gjerman nuk ka kufizime në lidhje me fitimin e të drejtave mbi pronën e paluajtshme nga shtetas të huaj.

2.1.2 Kroacia

(vi) Politika e përgjithshme lidhur me transformimin e pronës shoqërore

Kushtetuta e Republikës së Kroacisë e vitit 1990 formalisht abrogoi pronën shoqërore dhe inicioi procesin ligjor të transformimit të pronës shoqërore. Kushtetuta nuk parasheh në mënyrë taksative se si dhe në çka do të transformohet prona shoqërore dhe lejoi që kjo çështje të definohet me legjislacion. Ligjvënësit kroat aplikuan tre metoda për transformimin e pronës shoqërore: (i) transformimi i subjekteve juridike, përfshirë pronën e tyre, (ii) transformimin e pronës dhe ndarjen e saj subjekteve të caktuara, dhe (iii) transformimin e pronës së caktuar shoqërore në pronë shtetërore në bazë të ligjit. Si ligj i përgjithshëm, i cili vlen në rast se asnjë legjislacion tjetër special nuk shtjellon transformimin e ndonjë prone të caktuar shoqërore, Ligji për pronën dhe për të drejtat tjera sendore (*Zakon o vlasnistvu i drugim stvarnim pravima*) parasheh që pronari i ndërmarrjes shoqërore, i cili nuk i nënshtrohet transformimit me ligjin e veçantë, është subjekti juridik i cili regjistrohet si bartës ligjor i të drejtës në shfrytëzim të asaj prone. Nëse nuk mund të identifikohet një subjekt i tillë, prona shoqërore do të bëhet pronë e Republikës së Kroacisë (pronë shtetërore). Është me interesim të ceket që Kosova ka ndjekur shumë për së afërmi Ligjin kroat për pronën dhe të drejtat tjera sendore (madje edhe emërtimi i ligjit është i ngjashëm) por pa përvetësuar dispozitat lidhur me transformimin e pronës shoqërore.

(vii) Transformimi i pronës shoqërore përmes ligjeve të veçanta

Kroacia ka miratuar një ligj të veçantë përmes të cilit ka transformuar të gjitha pyjet dhe tokat pyjore, të cilat nuk janë në pronësi private, në pronësi shtetërore (*Zakon o sumama 1990*). Kroacia është regjistruar si pronare në bazë të vërtetimit të lëshuar nga Agjencia Pyjore e Kroacisë. Ligji për tokat bujqësore (*Zakon o poljoprivrednom zemljistu 1991*) parasheh që e gjithë toka bujqësore në pronësi shoqërore është në pronësi të Kroacisë dhe shteti u regjistruar si pronare nëse toka është e regjistruar si tokë bujqësore dhe ishte jashtë zonës së caktuar si tokë ndërtimore. Ligji për shoqatat

(*Zakon o udrugama, 1997*) transformoi të gjithë pronën shoqërore, në të cilat ish organizatat (shoqatat) shoqërore kishin të drejtën e shfrytëzimit në Kroaci.²⁰ Me veprim të ligjit, Kroaci gjithashtu u bë pronare e patundshmërive në të cilat të drejtë shfrytëzimi kishin ish organizatat komuniste politiko-shoqërore (*Zakon o pretvorbi prava na drustvenim sredstvima bivših drustvenopolitickih organizacija*) dhe të patundshmërive shoqërore brenda kufijve të parqeve kombëtare apo natyrore (*Ligji për mbrojtjen e natyrës*). I njëjti ligj parashihte që patundshmëria shoqërore e cila gjendet në rezervate speciale apo në parqe pyjore u bë prona e komunave apo e qytetit të Zagrebit. Më tej, patundshmëria e cila ishte mbajtur apo shfrytëzuar nga gjykatat komunale dhe nga prokurori publik komunal u transformua në pronën e Kroacisë (*Zakon o redovnim sudovima - Ligji për gjykatat e rregullta; Zakon o javnom tuzilastvu 1990 - Ligji për prokurorinë publike 1990*).

(viii) Transformimi i pronës dhe subjekteve shoqërore si dhe të të drejtave të ndërlidhura pronësore

Edhe pse ligjet e lartpërmendura transformuan prona të caktuara shoqërore në pronë shtetërore, ligjet tjera transformuan pasuritë e tjera, përfshirë, por duke mos u kufizuar vetëm në patundshmëritë, në lloje të tjera të të drejtave pronësore. Qeveria kroate miratoi rregulloren e cila transformo të gjitha asetet shoqërore federale, të cilat janë shfrytëzuar nga Armata Popullore Jugosllave dhe Sekretariati Federal për Mbrojtjen Popullore, në pronë shtetërore (*Rregullorja mbi përvetësimin e asetëve të APJ dhe SSHMP-së në pronësi të Republikës Kroate 1991 – Uredba o preuzimanju sredstava JNA i SSNo na teritoriju Republike Hrvatske u vlasništvo Republike Hrvatske 1991*). Mjaftonte që Kroacia të regjistrohej si pronare e patundshmërive nëse Armata Popullore Jugosllave apo Sekretariati Federal për Mbrojtjen Popullore të ishin të regjistruar si bartës të së drejtës së shfrytëzimit. Kroacia gjithashtu transformoi asetet që mbaheshin nga ndërmarrjet shoqërore dhe organizatat tjera, të cilat vepronin në Kroaci por kishin selinë në Serbi, Mal të Zi, Kosovë apo Vojvodinë, në pronën e Kroacisë (*Rregullorja për ndalimin e posedimit dhe përvetësimin e subjekteve të caktuara juridike në territorin e Republikës së Kroacisë 1992 – Uredba o zabrani raspolaganja i preuzimanju odredenih pravnih osoba na teritoriju Republike Hrvatske 1992*). Legjislacioni kroat për institucionet shëndetësore (*Ligji për mbrojtjen shëndetësore 1993 – Zakon o zdravstvenoj zastiti 1993*) sidhe institucionet kulturore dhe të tjera shoqërore (*Ligji për institucione 1993 – Zakon o ustanovama 1993*) transformoi institucionet publike në institucionet në pronësi të Kroacisë, përfshirë pronën e tyre të patundshme.

Transformimi i ndërmarrjeve shoqërore në shoqëri aksionare apo në kompani me përgjegjësi të kufizuar në përputhje me Ligjin për transformimin e ndërmarrjeve shoqërore (*Zakon o pretvorbi drustvenih poduzeca 1991*) përfshiu transformimin e të drejtës së shfrytëzimit të pronës së patundshme shoqërore në pronë të patundshme private. Ndërmarrjet shoqërore me seli në Kroaci duhet të aplikonin tek Fondi Kroat i Privatizimit (*Hrvatski Fond za Privatizaciju*) për të aprovuar transformimin e tyre në shoqëri private aksionare apo në kompani me përgjegjësi të kufizuar.²¹ Bazuar në aprovimin e Fondit Kroat për Privatizim, ndërmarrja parashtronte kërkesë tek gjykata për t'u regjistruar si shoqatë aksionare apo si kompani me përgjegjësi të kufizuar dhe për t'u regjistruar si pronare e pronës së patundshme, për të cilën kishte të drejtë shfrytëzimi. Pas regjistrimit të pronës së patundshme si në pronësi të shoqërisë private aksionare apo të shoqërisë me përgjegjësi të kufizuar, prona e patundshme është transformuar nga ish pronë shoqërore në atë private.²²

²⁰ Një amandament i vitit 2001 i Ligjit për shoqata ia riktheu ish pronën shoqërore (asokohe pronën shtetërore) pasardhësit të ish shoqatave socialiste.

²¹ Në kërkesë duhet të përfshiheshin lista dhe vlera e patundshmërisë së ndërmarrjes. Duke pasur parasysh pasiguritë dhe pasaktësitë në regjistrat e tokës, qeveria e Kroacisë miratoi rregulloret me të cilat lejohej përdorimi i dokumenteve të ndryshme si dëshmi se ndërmarrja shoqërore posedonte të drejtën e shfrytëzimit të patundshmërisë së caktuar shoqërore. Këto dokumente përfshinin ekstrakte nga regjistrat e tokave, vendimet e gjykatave, vendimet e organeve administrative dhe kontratat.

²² Prona e patundshme, e cila sipas ligjit u transformua në pronë shtetërore, p.sh. ish tokë bujqësore shoqërore, nuk mund të transformohej në pronë të patundshme private.

Duke qenë se praktika gjyqësore e regjistrimit të pronës së patundshme private e bazuar në një transformim të tillë fillimisht nuk ishte e njësuar, Kroacia miratoi Ligjin për privatizim (*Zakon o privatizaciji 1996*).²³ Bazuar në dispozitat e këtij ligji, Fondi Kroat i Privatizimit lëshoi një vendim me të cilin vërtetohej lista e pronës së patundshme, për të cilat ndërmarrja shoqërore kishte të drejtën e shfrytëzimit. Gjykatat harmonizuan praktikën e tyre me këtë ligj dhe shfrytëzuan vendimin e Fondit Kroat të Privatizimit si dokument zyrtar në bazë të të cilit ato regjistronin të drejtën e shfrytëzimit të patundshmërisë shoqërore si pronë e patundshme private e kompanisë së re. Në vitin 2006, Kroacia ndryshoi Ligjin e saj për prona dhe të drejtat e tjera sendore (*Zakon o vlasnistvu i drugim stvarnim pravima 1997*) dhe vendosi kriteret për të përcaktuar se kur një kompani e sapokrijuar mund të konsiderohej si pasuese ligjore e një ish ndërmarrjeje shoqërore dhe pronare e pronës së patundshme e cila mbahet nga një ndërmarrje e tillë shoqërore.²⁴

(ix) Ligji i përgjithshëm lidhur me transformimin e pronës shoqërore

Ashtu siç është cekur, qëndrimi i paracaktuar ligjor përkitazi me ndërmarrjen shoqërore është dhënë në Ligjin për prona dhe të drejtat e tjera sendore (*Zakon o vlasnistvu i drugim stvarnim pravima 1997*). Së pari, personi i cili është i regjistruar në regjistrin e tokës si bartës i të drejtës së shfrytëzimit të një prone të patundshme shoqërore supozohet të jetë pronar i asaj prone të patundshme. Ky supozim vlen në kushtet vijuese: (i) në pronën e tillë mund të krijohet pronë private (p.sh. të mirat publike, siç janë ajri, deti, uji, etj., përjashtohen), (ii) prona e patundshme nuk i nënshtrohet transformimit me ligji të veçantë, dhe (iii) e drejta e shfrytëzimit është krijuar në përputhje me ligjin i cili ishte në fuqi në kohën kur e drejta ishte themeluar. Kjo dispozitë ka shpënë në transformimin e tokës ndërtimore shoqërore në pronë private, me kusht që bartësi i të drejtës së shfrytëzimit të jetë person privat. Ai gjithashtu ktheu komunitat dhe kontetë në pronare të ish pronës së patundshme shoqërore, në të cilën kishin të drejtë shfrytëzimi. Konkretisht, në rastin e tokës ndërtimore dhe ndarjes ndërmjet pronësisë private të një objekti të ndërtuar në patundshmëri shoqërore, ligji kroat bashkoi pronës e objektit dhe tokës. Rregulli i paracaktuar në këtë aspekt është që pronari i objektit ka fituar pronësinë e tokës (ish shoqërore).

Së dyti, supozohet se Republika e Kroacisë ka në pronësi të gjitha ish patundshmëritë shoqërore në rastet kur nuk është e qartë se kush është pronar i një prone të tillë apo kush kishte të drejtë të shfrytëzimit të pronës së tillë. Barrën e provës e ka pala e cila pohon të kundërtën. Gjykatat kroate konsideronin se supozimi i dytë përfshin të gjitha pronat e patundshme shoqërore dhe pranonin transformimin e saj në pronë shoqërore në rastet kur regjistri i tokës nuk jepte indikacione se kush kishte të drejtën e shfrytëzimit të pronës së tillë. Gjykatat kroate janë kritikuar se kanë keqinterpretuar ligjin duke injoruar dispozitat në ligjet tjera. Për shembull, edhe në rastet kur regjistri i tokës nuk jepte informata se kush kishte të drejtën e shfrytëzimit të tokës shoqërore, ish Ligji për tokën ndërtimore (*Zakon o gradjevinskom zemljištu*) parashihte që komunitat kishin të drejtën e përhershme që të administrojnë pronën e tillë. Sipas këtij ligji, regjistrimi i paqartë i të drejtës për shfrytëzim të tokës ndërtimore shoqërore do të bënte që komuna të fitojë të drejtën e pronës së tillë, dhe jo Republika e Kroacisë. Një shembull tjetër është Ligji i mëhershëm mbi regjistrimin e pronës së patundshme në pronësi shoqërore (*Zakon o uknjizbi nekretnina u drustvenom vlasnistvu*), i cili parasheh që, nëse dokumentet, në bazë të të cilëve do të regjistrohet e drejta e shfrytëzimit të pronës së patundshme shoqërore, nuk tregojnë se kush është bartës i të drejtës së shfrytëzimit të

²³Disa gjykata regjistronin pronë private vetëm në raport me pronën e patundshme e cila ishte përfshirë në aprovimin e Fondit Kroat të Privatizimit. Disa gjykata gjithashtu merrnin parasysh listën e vlerësimit të pronave të përgatitur nga ish ndërmarrjet shoqërore, ndërsa gjykatat tjera kërkonin dëshmi lidhur me llojin e patundshmërisë, në mënyrë që të siguroheshin që llojet e pronës së përjashtuar me ligji, siç ishte toka bujqësore, nuk ishin pjesë e transformimit. Mirëpo, praktika e përgjithshme ishte që gjykatat zakonisht regjistronin pronën e patundshme private në të gjitha rastet ku ish ndërmarrja shoqërore kishte të drejtën e shfrytëzimit të pasurisë së patundshme shoqërore.

²⁴Kriteret për transformimin e pronës së patundshme shoqërore në pronë të patundshme private janë: (i) në kohën e vlerësimit të pronës, për qëllime të aplikimit për transformim, prona e patundshme të jetë në pronësi shoqërore ndërsa ndërmarrja shoqërore të ketë të drejtë shfrytëzimit, (ii) prona e patundshme shoqërore mund të transformohej ligjërisht në pronë të patundshme private nëse, p.sh., nuk ishte transformuar në pronë shtetërore, dhe (iii) prona e patundshme është përfshirë në listën e vlerësimeve të parashtruar tek Fondi Kroat për Privatizim.

pronës së patundshme shoqërore, atëherë komuna, në territorin e të cilës gjendet prona, do të regjistrohet si bartëse e të drejtës së shfrytëzimit. Në këtë rast, do të jetë komuna ajo e cila fiton pronësinë private, dhe jo Republika e Kroacisë. Përkundër kësaj kritike, gjykatat Kroate e interpretonin ligjin më shumë në favor të Republikës së Kroacisë sesa subjekteve tjera.

(x) Regjimi i pronës shtetërore

Administrimi i pronës së patundshme në pronësi shtetërore rregullohet me Ligjin për administrimin dhe posedimin e pronës së patundshme në pronësi të Republikës së Kroacisë (*Zakon o upravljanju i raspologanju imovinom u vlasnistvu Republike Hrvatske 2013*). Ligji përfshin një listë të detajshme të të gjitha llojeve të pronës së patundshme, të cilat janë në pronësi të Republikës së Kroacisë. Agjencia shtetërore për administrimin e pronës shtetërore (*Drzavni ured za upravljanje drzavnom imovinom*) është e autorizuar të ushtrojë të drejtat pronësore të Republikës së Kroacisë. Ligji parasheh rregulla dhe procedura të hollësishme për administrimin, shitjen dhe transferin tjetër të pronës shtetërore.

(xi) Të huajt dhe të drejtat pronësore

Sa i përket fitimit të të drejtave në patundshmëri nga të huajt, disa prona të patundshme, siç është toka bujqësore dhe pyjet, zonat e mbrojtura të natyrës, prona e mbrojtur e patundshme, nuk mund të fitohet nga personat e huajt, përveç nëse përcaktohet ndryshe me marrëveshje ndërkombëtare, të cilat i ka lidhur Kroacia. Përndryshe, qytetarët e BE-së dhe subjektet juridike nga shtetet anëtare të BE-së mund të fitojnë të drejta mbi pasuri të patundshme në Kroaci, në përputhje me parimin e trajtimit kombëtar, gjegjësisht, në kushte të barabarta si persona fizikë dhe juridik vendor. Personat e huaj, të cilët nuk janë qytetarë apo subjekte juridike të shteteve anëtare të BE-së mund të fitojnë të drejta në patundshmëri në Kroaci, me aprovimin paraprak të Ministrisë Kroate të Drejtësisë, dhe nëse ekziston reciprociteti ndërmjet Kroacisë dhe shtetit përkatës të huaj. Nuk nevojitet aprovim nëse prona e patundshme fitohet me trashëgimi, me kusht që ekziston reciprociteti.

2.1.3 Serbia

(xii) Politika e përgjithshme lidhur me të drejtat pronësore dhe transformimin e pronës shoqërore

Në krahasim me Kroacinë, Serbia në disa aspekte është orientuar për një qasje tjetër në raport me transformimin e pronës shoqërore. Kushtetuta e Serbisë parasheh tre lloje të të drejtave pronësore, gjegjësisht pronën publike (*javna svojina*), pronën e kooperativave (*zadružna svojina*) dhe pronën private. Prona publike përbëhet nga prona shtetërore, prona e krahinave autonome dhe prona komunale. Kushtetuta e Serbisë gjithashtu përmend pronën shoqërore, por kërkon që prona e tillë të privatizohet në përputhje me ligjin. Prandaj, ka një mandat të qartë kushtetues për të privatizuar të gjithë pronën shoqërore. Ligjvënësit serb e kanë përmbushur pjesërisht këtë mandat duke rikthyer disa lloje të patundshmërive, siç është toka bujqësore, e cila është nacionalizuar përmes konfiskimit (*Ligji për mënyrën dhe kushtet e njohjes së të drejtave dhe kthimit të tokës e cila ka kaluar në pronësi shoqërore në bazë të fondit të tokave bujqësore dhe konfiskimit për shkak të obligimeve të papërmbushura nga marrja e detyrueshme e produkteve bujqësore 18/91 – Zakon o nacinima i uslovima priznavanja prava i vracanju zemljista koje je preslo u drustvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnjog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda 18/91*), ish pronës së patundshme të kishave dhe bashkësive fetare (*Ligji për kthimin e pronës kishave dhe bashkësive fetare 46/2000 – Zakon o vracanju imovine crkvama i verskim zajednicama 46/2000*), dhe kullosat rurale (*Ligji për kthimin e livadheve dhe kullosave fshatrave në shfrytëzim 16/92 – Zakon o vracanju utrina i pasnjaka selima na koriscenje 16/92*).

Mirëpo, Serbia nuk ka privatizuar tërë pronën shoqërore. Sipas Ligjit për transformimin e pronës shoqërore në tokë bujqësore në lloje të tjera të pronës (*Zakon o pretvaranju drustvene svojine na poljoprivrednom zemljistu u druge oblike svojine 49/92*), toka bujqësore shoqërore, të cilën e ka fituar personi juridik përmes reformës agrare apo nacionalizimit, është transformuar në pronë shtetërore, gjegjësisht, në pronë të Republikës së Serbisë. Toka shoqërore bujqësore, të cilën personi juridik e

ka fituar përmes një transaksioni kontraktual, është transformuar në pronë private. Sipas Ligjit për tokën ndërtimore (*Zakon o gradevinskom zemljistu 44/95*), toka urbane ndërtimore, e cila ishte paraprakisht në pronësi shoqërore, u transformua në pronësi shtetërore. Komuna ishte autorizuar që të administrojë pronën e tillë shtetërore dhe çfarëdo transferi duhet të kishte miratimin e Qeverisë së Serbisë. Toka tjetër ndërtimore, gjegjësisht toka ndërtimore në zonën ndërtimore dhe toka ndërtimore jashtë zonës ndërtimore, mund të ishin edhe në pronësi shtetërore edhe në atë private. Në vitin 2003, ligjvënësit serb ndryshuan të drejtën në shfrytëzim të përhershëm të tokës ndërtimore shtetërore në qira prej 99 viteve, pa ndryshuar strukturën e pronësisë shtetërore.

(xiii) Reforma e regjimit të pronësisë shtetërore

Në vitet e fundit, Serbia është ballafaquar me dy tërësi të çështjeve lidhur me të drejtat pronësore, gjegjësisht reformën e regjimit të pronës shtetërore dhe privatizimin e tokës ndërtimore në pronësi shtetërore. Prona shtetërore është rregulluar me Ligjin për asetet në pronësi të Republikës së Serbisë (*Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije 53/95*). Sipas këtij ligji, kishte vetëm një pronë shtetërore në formën e pronës së Republikës së Serbisë. Krahina autonome dhe komunat nuk mund të posedonin pronë të patundshme, dhe çfarëdo pronë të patundshme të cilën e shfrytëzonin ata, ishte në pronësi të Republikës së Serbisë. Për të korrigjuar këtë situatë, e cila gjithashtu nuk ishte në përputhje me Kushtetutën, dhe si parakusht për integrimin e mëtejshëm në BE, Serbia zëvendësoi këtë ligj në vitin 2011 me Ligjin për pronën publike (*Zakon o javnoj svojini 72/2011*). Sipas këtij ligji, prona publike përbëhet nga (i) prona e Republikës së Serbisë si pronë shtetërore, (ii) prona e krahinës autonome, dhe (iii) pronës komunale. E gjithë prona e patundshme, e cila është regjistruar në emër të Republikës së Serbisë, Republikës Federale Jugosllave apo Unionit të Serbisë dhe Malit të Zi, ishte transformuar në pronë shtetërore nga Republika e Serbisë. Regjistrimi i Republikës së Serbisë duhet të bëhej sipas detyrës zyrtare dhe me veprimin e ligjit. Prona e patundshme, e cila shfrytëzohej nga krahina autonome apo nga komunat, u transformua në pronë publike në pronësi të krahinës autonome, përkatësisht në pronësi të komunës. Ligji i ri definon hollësisht llojet e pronave të cilat janë në pronësi publike, kufizimet të cilat vlejshëm për shfrytëzimin e pronës së tillë, p.sh. nuk ekzekutohet apo shfrytëzohet si kolateral, cilat subjekte kanë të drejtë të shfrytëzojnë pronë publike si dhe administrimin dhe bartjen e pronës së tillë. Mirëpo, Ligji i ri për pronën publike nuk vlen në territorin e Kosovës, pasi që, sipas këtij ligji, Ligji i mëhershëm i aseteve në pronësi të Republikës së Serbisë, vazhdon të zbatohet në Kosovë. Pasoja e kësaj është që, nga këndvështrimi i ligjit të Serbisë, në Kosovë nuk ka pronë publike në kuptimin e pronës komunale apo pronës së krahinës autonome, por vetëm pronë shtetërore e Republikës së Serbisë.

(xiv) Transformimi i tokës ndërtimore shoqërore/shtetërore

Procesi tjetër i reformimit, gjegjësisht transformimi i tokës ndërtimore shtetërore, është ende në vazhdim e sipër. Ligji për planifikim dhe ndërtim (*Zakon o planiranju i izgradnji 72/2009*) parasheh transformimin e të drejtës në shfrytëzim të përhershëm, gjegjësisht, qiranë në kohëzgjatje prej 99 viteve për tokë ndërtimore shtetërore ta kthejë në pronë private apo publike. Parimi udhëheqës është që pronari i ndërtesë bëhet pronar i tokës ndërtimore, ashtu që pronësia private e objektit dhe e tokës të unifikohen në pronë private. Sipas këtij ligji, pronari i objektit, apo, në rastet e tokës së pandërtuar ndërtimore, bartësi i regjistruar i të drejtës në shfrytëzim, fiton pronësinë private të tokës ndërtimore. E drejta e shfrytëzimit të tokës ndërtimore të regjistruar në emër të Republikës së Serbisë, krahinës autonome apo të komunës, apo ndonjë subjekt tjetër juridik i krijuar nga ato, transformohet në pronë publike. Shtetet e huaja mund të fitojnë pronësinë në tokë ndërtimore, në të cilën kanë pasur të drejtën e shfrytëzimit dhe e cila iu nevojitej për funksionet e tyre diplomatike apo konsullare. Ngjashëm me reformën e mëhershme Kroate të tokës ndërtimore, Serbia unifikoi regjimin juridik si të objektit ashtu edhe të tokës ndërtimore, duke i trajtuar ato si një aset i vetëm me pasojë që të gjitha të drejtat private dhe obligimet e ndërlidhura me objektin zgjerohen duke përfshirë edhe tokën ndërtimore nën to.

Ligji gjithashtu parasheh për disa subjekte transformimin e të drejtës në shfrytëzim të përhershëm, gjegjësisht, qiranë në kohëzgjatje prej 99 viteve për tokë ndërtimore shtetërore në pronë private apo publike me kompensim (pagesë). Këto subjekte përfshijnë subjektet juridike të cilat i janë

nënshtruar privatizimit dhe ish ndërmarrjet shoqërore. Mirëpo, dispozitat e ligjit për transformim me kompensim u shpallën si jokushtetues në vitin 2012. Për pasojë, në qershor të vitit 2015, Serbia miratoi Ligjin për transformimin e të drejtës në shfrytëzim në pronësi të tokës ndërtimore (*Zakon o pretvaranju prava koriscenja u pravo svojine na gradevinskom zemljistu uz naknadu*). Procesi i implementimit ka filluar dhe mund të jetë shumë herët për të bërë një vlerësim objektiv të suksesit të kësaj politike.

2.1.4 Mali i Zi

(xv) Politika mbi të drejtat pronësore dhe reforma aktuale e të drejtave pronësore

Mali i Zi filloi një reformë madhore të të drejtave pronësore në vitin 2009 me miratimin e Ligjit për marrëdhëniet pronësoro-juridike (*Zakon o svojinsko-pravnim odnosima 19/09*) si dhe Ligji mbi pronën shtetërore (*Zakon o drzavnoj imovini 21/09*). Edhe pse Kushtetuta e Malit të Zi e vitit 1992 kishte abroguar ndërmarrjen shoqërore duke e transformuar pjesën më të madhe të saj në pronë shtetërore, siç është tokë ndërtimore, e drejta e shfrytëzimit mbetet në fuqi dhe nuk ishte transformuar në të drejtë private. Kjo u konsiderua si anakronizëm dhe rritje e pasigurisë ligjore në dëm të investimeve dhe zhvillimit ekonomik. Në disa raste, prona shoqërore u kthye në përputhje me Ligjin për kthimin dhe kompensimin e të drejtave të marra pronësore (*Zakon o povracanju oduzetih imovinskih prava i obestecenju 21/04*) dhe kështu e transformoi në pronë private, por në shumicën e rasteve, e drejta në shfrytëzim vazhdoi të ekzistojë. Reforma e të drejtave pronësore e vitit 2009 transformoi të drejtën e shfrytëzimit të ish pronës shoqërore, tash pronës shtetërore, në pronë private. Përveç nëse parashihet ndryshme me ligj, bartësi i regjistruar i të drejtës në shfrytëzim ka të drejtë të regjistrohet si pronar i pronës së patundshme përkatëse. Kjo vlen njësoj edhe për personat privat edhe për subjektet juridike, siç janë komunat. Korrigjimi në librat kadastral bëhet me kërkesë të palës së interesuar.

(xvi) Regjimi i pronës shtetërore

Reforma e vitit 2009 gjithashtu rregulloi në mënyrë mjaft gjithëpërfshirëse pronën shtetërore, ku përfshihet prona e shtetit të Malit të Zi dhe ajo e komunave. Ligji për pronën shtetërore qartazi definon se cilat prona janë në pronësi të shtetit dhe cila në pronësi të komunave, dhe përcakton rregullat dhe procedurat për menaxhimin dhe transferin e pronës së tillë. Mali i Zi gjithashtu bën dallim ndërmjet “dominium”, që është i barasvlerëshëm me pronësi private, dhe “imperium” që nënkupton kompetencat e shtetit për të administruar prona të caktuara me interes publik pa pasur pronësi. Mali i Zi ka “imperium” në burimet natyrore dhe të mirat publike, ndërsa për asetet tjera, mund të ketë “dominium”. Ligji gjithashtu shprehimisht parasheh, në harmoni me Ligjin për marrëdhëniet pronësoro-juridike, se e drejta e shfrytëzimit e ndërmarrjes shoqërore apo ndërmarrjes shtetërore të regjistruar në emër të komunës transformohet në të pronësi të komunës. Së këndejmi, të drejtat private pronësore tash rregullohen në mënyrë gjithëpërfshirëse nga Ligji për marrëdhëniet pronësoro-juridike, ndërsa prona shtetërore dhe komunale rregullohet me Ligjin për pronën shtetërore. Të dyja ligjet, në harmoni me njëri tjetrin, kanë transformuar të drejtën e shfrytëzimit të ndërmarrjes shoqërore/shtetërore në të drejtë pronësore dhe kështu i kanë kontribuar transparencës dhe sigurisë ligjore të të drejtave pronësore në Kosovë.

(xvii) Të huajt dhe të drejtat pronësore

Ligji për marrëdhëniet pronësoro-juridike gjithashtu definon të drejtat e shtetasve të huaj të cilët fitojnë të drejta pronësore në Mal të Zi. Parimisht, vlen parimi i trajtimit vendor, gjegjësisht të huajt mund të sigurojnë pronë me të njëjtat kushte si shtetas të Malit të Zi. Përrjashtimisht, shtetasit e huaj nuk mund të sigurojnë pronësi të (i) burimeve natyrore, (ii) të mirave publike, (iii) tokës bujqësore, (iv) pyjeve dhe tokave pyjore, (v) monumenteve kulturore, (vi) pronës së patundshme në zonë e kufirit shtetëror, dhe (vii) pronën e patundshme, e cila konsiderohet me interes për çështjet e sigurisë kombëtare. Si përjashtim, një shtetas i huaj mund të fitojë të drejta pronësore në tokë bujqësore, pyje dhe tokë pyjore deri në një sipërfaqe prej 5000 m² nëse transaksioni është i ndërlydhur me bartjen e pronësisë së një ndërtese.

2.2 Vlerësim

Të katër shtetet kanë të përbashkët faktin që, ashtu si Kosova, është dashur të transformojnë pronën shoqërore të patundshme në lloje të të drejtave pronësore të cilat janë në përputhje me ekonominë e tregut dhe të mundësojnë siguri ligjore dhe transparencë në raport me të drejtat pronësore. Të gjithë kanë ndjekur strategji të ndryshme ligjore por rezultati përfundimtar është transformimi i pronës shoqërore në pronë private ose në atë shtetërore. Gjermania dhe Kroacia kanë shfrytëzuar privatizimin e ndërmarrjeve shoqërore për transformim me shumicë të aseteve shoqërore të këtyre ndërmarrjeve në pronë private, diçka që Kosova nuk e ka bërë. Gjermania transformoi pjesën më të madhe të pronës shoqërore në pronë private, ndërsa Serbia, dhe fillimisht edhe Mali i Zi, e transformuan atë kryesisht në pronë shtetërore. Kroacia ka ndjekur një rrugë të mesme duke i dhënë prioritet transformimit në pronë private, duke e lënë pronësinë shtetërore vetëm si opsion nëse nuk është e mundur të përcaktohet ndonjë subjekt i cili mund të ketë të drejtë në ndërmarrje shoqërore. Qasja e Kroacisë gjithashtu ka shmangur problemet me të cilat është ballafaquar Gjermania, me përpjekjet e saj që të rregullojë alokimin/ndarjen e ndërmarrjes shoqërore me ligj disa subjekteve, vështirësi kjo me të cilën Gjermania ende ballafaqohet. Një veçori e përbashkët është se të gjitha shtetet kanë vendosur për opsionin që të konvertojnë personin, i cili ligjërisht është i regjistruar si bartës i të drejtës së shfrytëzimit të pronës shoqërore në pronar të asaj prone. Legjislacioni i ri i miratuar në Serbi tregon se Serbia ende ballafaqohet me vështirësi në transformim të të drejtës në shfrytëzim të tokës ndërtimore në pronë shtetërore në pronë private. Për nga qartësia dhe siguria ligjore, Mali i Zi ofron një zgjidhje elegante legjislative pasi që shmang ligje të shumta speciale të cilat transformojnë pronën shoqërore në lloje të tjera të të drejtave pronësore. Mali i Zi ka një ligj për prona private dhe një tjetër për prona shtetërore dhe të dyja këto janë të harmonizuara me njëri tjetrin. Transformimi i pronës shoqërore arrihet përmes një transformimi të përgjithshëm të të drejtës së shfrytëzimit qoftë në pronë private apo shtetërore, varësisht prej asaj se kush është i regjistruar në shënime kadastrale. Në këtë mënyrë, shmangen komplikimet e ligjit Gjerman, ka më pak legjislacion se Kroacia por me të njëjtin rezultat, dhe është më i avancuar se i Serbisë në raport me transformimin e të drejtës së shfrytëzimit të tokës ndërtimore.

3. REKOMANDIMET LIDHUR ME MASAT KYÇE TË POLITIKAVE

3.1 Masa e politikës #1: Të përcaktohen definicione të qarta dhe koncize të llojeve elementare të pronës dhe të transformohet prona shoqërore në të drejta pronësore të tregtueshme.

Mungesa e definicionit preciz dhe të qartë të llojeve të ndryshme të të drejtave pronësore në Kushtetutë pasqyrohet në legjislacion, ku gjithashtu mungon një definicion i harmonizuar i llojeve të ndryshme të të drejtave pronësore. Nuk ka qartësi lidhur me shfrytëzimin e duhur dhe preciz të termave të ndryshme ligjore, siç janë prona publike, prona shtetërore dhe prona komunale. Ky problem vështirësohet më tej nga pasiguria ligjore, nëse prona shoqërore ende ekziston si lloj i të drejtës pronësore. Nuk ka ligj me të cilin transformohet shprehimisht prona shtetërore, gjegjësisht, e drejta në shfrytëzim të pronës shoqërore në lloje të tjera të të drejtave pronësore, siç është prona private apo shtetërore. Prona e ish-Jugosllavisë apo e qeverisë së Serbisë nuk është transformuar në pronë shtetërore, ku do të përfshihej edhe prona paraprakisht e mbajtur nga “organizatat shoqëro-politike”, siç është Lidhja e Komunistëve të Kosovës apo Lidhja Socialiste. Gjithashtu, nuk

ka ligj specifik i cili shtjellon pronën publike/shtetërore dhe atë komunale, si menaxhohet, kush është përgjegjës për menaxhimin e saj, dhe si mund t'i bartet kjo pronë palëve të treta.

Parimisht, janë tre mundësi sesi t'iu qaset këtyre problemeve:

Opsioni 1: Ministria e Drejtësisë harton udhëzime dhe shpjegime, me përkufizime dhe qartësime ligjore lidhur me domethënien dhe shtrirjen e pronës private, pronës publike, pronës shtetërore dhe pronës komunale, në përputhje me Kushtetutën. Këto udhëzime iu shpërndahen të gjitha institucioneve të Kosovës për të siguruar shfrytëzim të harmonizuar dhe të unifikuar të terminologjisë të të drejtave pronësore në legjislacionin e ardhshëm dhe në praktikën administrative dhe juridike.

Opsioni 2: Qeveria harton, ndërsa Kuvendi i Kosovës aprovon, një Ligj kornizë për të drejtat pronësore në Kosovë, ku do të ceken dhe të definohen në mënyrë të saktë llojet e ndryshme të të drejtave pronësore (prona private, prona shtetërore, dhe prona komunale) dhe të cilat gjithashtu do të qartësojnë dallimin ndërmjet pronës publike dhe pronës shtetërore. Ligji gjithashtu do të qartësojë statusin ligjor të pronës shoqërore dhe të drejtave të shfrytëzimit të saj. Ligji kornizë do t'iu referohet ligjeve speciale të cilat shtjellojnë më hollësisht llojet e ndryshme të të drejtave pronësore (p.sh. Ligji për prona dhe të drejta të tjera sendore për pronën private). Do të miratoheshin edhe ligje të tjera, siç është Ligji për pronë të patundshme shtetërore, i cili do të konfirmonte transformimin e pronës së patundshme shoqërore në pronë shtetërore në përputhje me Kushtetutën, një Ligj për transformimin e qirasë në kohëzgjatje prej 99 viteve për ta transformuar në pronë private (të pakushtëzuar, apo të kushtëzuar me përmbushjen e kërkesave të performancës, ashtu siç sugjerohet në Analizwn #2), një Ligj për transformim të ish tokës ndërtimore shoqërore në mënyrë që të transformohet e drejta e ish tokës ndërtimore shoqërore në të drejtë (private apo publike) të pronësisë, dhe një Ligj për pronën komunale.

Opsioni 3: Kosova ndjek praktikën e cila mbizotëron në regjion, më së shumti qasjen e Kroacisë dhe të Malit të Zi, dhe

- amandamenton Ligjin ekzistues për të drejta pronësore dhe të drejta të tjera sendore, ku do të përfshihen dispozita të ngjashme me legjislacionin kroat dhe malazez, me të cilat parashihet transformimi i të drejtës në shfrytëzim të pronës shoqërore në pronë të personit i cili është i regjistruar si bartës i përhershëm i të drejtës në shfrytëzim. Pronarët privat të objekteve, të cilat janë ndërtuar në mënyrë të ligjshme në pronën publike, të konvertohen në pronarë privatë të tokave në të cilat është i ndërtuar objekti, sipas kushteve të parapara me ligj. Prona, ku komuna apo ndonjë organ i saj është i regjistruar si bartës i të drejtës në shfrytëzim, do të bëhet pronë komunale.
- miraton një Ligj i ri për transformimin e të drejtave të qirasë (lizingut) nga e drejta mbi pronat e paluajtshme shoqërore në të drejtat pronësore private i cili do ta zëvendësonte dhe shfuqizonte Rregulloren e UNMIK-ut 2003/13. Ligji, përveç, transformimit-privatizimit të drejtës së pronësisë së pronës së patundshme shoqërore gjithashtu do të qartësojë statusin ligjor të pronës shoqërore dhe të drejtave të shfrytëzimit të saj. Me këtë Ligj do të transformohej qiranë prej 99 viteve të pronave të patundshme shoqërore, të fituar gjatë procesit të privatizimit, në pronë private, sipas kushteve të parapara me ligj. Me këtë Ligjëhej Pronarët privat të objekteve, të cilat janë ndërtuar në mënyrë të ligjshme në pronën shoqërore, të konvertohen në pronarë privatë të tokave në të cilat është i ndërtuar objekti, sipas kushteve të parapara me ligj duke bërë dallime të kushtetve të transformimit për objektet e ndërtuar në mënyrë të ligjshme dhe ato të ndërtuara kunderligjshëm. Prona e regjistruar në emër të ish Jugosllavisë, Serbisë apo organeve dhe agjencive të tyre administrative, dhe prona e regjistruar në emër të ish Organizatave shoqërore-politike të Kosovës do të transformohej në pronën e Republikës së Kosovës. Në të gjitha rastet ku ekziston e drejta e shfrytëzimit të pronës shoqërore dhe nuk është e qartë se kush është bartës i të drejtës së tillë apo nëse ende ekziston bartësi i regjistruar, e drejta e shfrytëzimit do

të transformohej në pronën e Republikës së Kosovës; çdo person i cili, në këtë rast, pohon të kundërtën do të ketë barrën e provës;

- miraton një Ligj të ri për pronën publike, i cila rregullon pronën e Republikës së Kosovës dhe pronën e komunave. Ligji do të qartësonte se prona publike është një kategori e përgjithshme ligjore, e cila përbëhet nga prona shtetërore dhe prona komunale. Kjo do të qartësonte dallimin ndërmjet pronës publike dhe asaj shtetërore. Ligji gjithashtu do të cekte detajisht të gjitha asetet të cilat janë në pronësi të Republikës së Kosovës e të cilat janë në pronësi të komunave. Sa i përket menaxhimit të pronës shtetërore, ligji do të mund të pasonte idetë dhe sugjerimet e parapara me koncept dokumentin e Qeverisë përkitazi me projekt ligjin për pronën publike. Gjithashtu, do të nevojiteshin dispozita të qarta lidhur me menaxhimin dhe bartjen e pronës komunale.
- Legjislacioni për të drejtat pronësore private kodifikohet me Kodin Civil të Kosovës

Opsioni 3 duket të jetë masa e parapëlqyer e politikës. Udhëzimet e sugjeruara në opsionin I nuk do të kishin fuqinë e ligjit dhe ka rrezik që këto të mos aplikohen në mënyrë të njëtrajtshme në të gjitha institucionet qeveritare. Gjithashtu, është e kontestueshme nëse interpretimi ligjor i një dege ekzekutive mund të jetë i detyrueshëm për gjyqësorin, duke pasur parasysh parimin e ndarjes së pushtetit dhe pavarësinë e gjyqësorit. Kjo do të mund të çonte në interpretime të tjera jokonsistente të domethënies së të drejtave të ndryshme pronësore ndërmjet degës ekzekutive dhe gjyqësore.

Ligji kornizë, ashtu siç sugjerohet me opsionin 2, do të ishte me vlerë të paktë të shtuar, pasi që do të duhej të plotësohej me legjislacion special. Të njëjtat definicione, të cilat aplikohen në ligjin kornizë, do të duhej të shfrytëzoheshin edhe në të gjitha ligjet speciale. Nëse ka konsensus legjislativ përkitazi me definicionet, atëherë ligji kornizë do të ishte i tepërt, pasi që përkufizimet do të mund të përdreshin njësoj në të gjitha ligjet speciale. Miratimi i ligjeve të ndryshme dhe të veçanta për transformimin e të drejtës në shfrytëzim të pronës shoqërore bart rrezikun e mospërputhjeve të tjera të pasyruara ndërmjet ligjeve dhe interpretimeve të ndryshme në praktikë.

Opsioni 3 ndjek praktikën e shteteve të regjionit, të cilat kanë transformuar me sukses pronën shoqërore në pronë publike apo private. Me vetëm një amendamentim të Ligjit ekzistues për prona dhe të drejta të tjera sendore, e drejta e shfrytëzimit do të transformohej në mënyrë të njëtrajtshme në të drejtë pronësore. Me këtë, do të bëhej e qartë se kur do të fitonin të drejta pronësore mbi një patundshmëri personat privat, ndërmarrjet publike, komunat dhe Republika e Kosovës. Ligji i ri për pronën publike, i cili do të harmonizohej me Ligjin e amendamentuar për prona dhe të drejta të tjera sendore, do të plotësonte zbrazëtirën aktuale ligjore, të shkaktuar nga mungesa e një ligji gjithëpërfshirës për pronën publike. Gjithashtu do të ishte në përputhje me Programin kombëtar të Qeverisë për zbatimin e Marrëveshjes për stabilizim-asocim dhe koncept dokumentin lidhur me projekt ligjin për pronën publike. Ky opsion gjithashtu do të ishte në përputhje me Kushtetutën, e cila i referohet pronës publike dhe private dhe e cila, në të kaluarën, parashihte transformimin e pronës shoqërore në atë shtetërore, si një nën-kategori të pronës publike. Si rezultat, do të kishte një ligj gjithëpërfshirës i cili rregullon në mënyrë gjithëpërfshirëse pronën private dhe një ligj tjetër i cili rregullon në mënyrë gjithëpërfshirëse pronën publike, gjegjësisht pronën shtetërore dhe komunale. Në të njëjtën kohë, të dy ligjet do të përvetësonin qasje të njëjtë ndaj transformimit të të drejtës në shfrytëzim të pronës shoqërore ose në pronë publike (shtetërore apo komunale) ose në pronë private.

Masa e politikës #1

Të përcaktohen definicione koncize dhe të qarta të llojeve elementare të pronës

Zgjidhja	<p>Të amendamentohet ligji për pronën dhe të drejta të tjera sendore ku do të përfshiheshin dispozitat lidhur me përkufizimin e llojeve të të drejtave pronësore, dhe</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transformimi i të drejtës së përhershme në shfrytëzim të pronës shoqërore në të drejtë private apo publike pronësore, varësisht se kush është regjistruar si bartës i përhershëm i të drejtës në shfrytëzim. - Transformimi i qira dhënies prej 99 viteve në pronë private. - Transformimi i pronarëve të ligjshëm të objekteve private në pronë publike apo shoqërore në pronarë privat të tokës në të cilën është i ndërtuar objekti, sipas kushteve të parapara me ligj. - transformimi i pronave të institucioneve dhe ish-organeve të Jugosllavisë, të R. të Serbisë dhe ish organizatave shoqëro-politike të Kosovës në pronë të R. të Kosovës. <p>Projekt Ligji për pronën publike, e cila do të definonte pronën publike si pronë e cila përfshin pronën shtetërore dhe pronën komunale, dhe e cila do të përcaktojë rregullat dhe procedurat për menaxhimin e pronës së tillë.</p>
Të dalat	<p>(1) Amendamenti i Ligjit për prona dhe të drejta të tjera sendore</p> <p>(2) Ligji për pronën publike</p> <p>(3) Ligji për transformimin e të drejtës së pronësisë së pronës së pa tundshme shoqërore</p>
Rezultati	<p>Ka qartësi dhe siguri juridike pasi që e drejta dykuptimëshe socialiste e shfrytëzimit të pronës shoqërore do të transformohej në të drejtë pronësore publike apo private. Është e qartë se kush ka në pronësi çfarë lloji të pronës. Ka rregulla dhe procedura të qarta se si të menaxhohet prona shtetërore dhe komunale. Ka ndarje të qartë ndërmjet të drejtave pronësore private dhe publike.</p>
Treguesit	<p>Identifikohen dhe definojnë qartë 100% të llojeve të të drejtave pronësore.</p> <p>100% i të drejtave të shfrytëzimit të pronës së patundshme shoqërore transformohet në pronësi private apo publike.</p>

3.2 Masa e politikës #2: Të bëhet harmonizimi i terminologjisë dhe definicioneve në tërë kornizën përkatëse ligjore përkitazi me të drejtat pronësore

Mungesa e qartësisë ligjore lidhur me atë se cilat lloje të të drejtave pronësore ekzistojnë, si dhe pasiguria në lidhje me definicionin dhe shtrirjen, ka rezultuar në ligje të ndryshme të cilat aplikojnë terminologji të ndryshme dhe jo-konsistente ligjore. Ky është një burim i hutisë ligjore, e cila ulë gjasat për zbatim të njëtrajtshëm të ligjit në lidhje me të drejtat pronësore.

Masa e rekomanduar është shqyrtimi i tërë legjislacioni ekzistues, i cili i referohet të drejtave pronësore në mënyrë që të identifikohen dhe të eliminohen të gjitha mospërputhjet terminologjike, dhe të ofrohen sugjerime për shfrytëzimin dhe aplikimin e njëjtë të përkufizimeve të hartuara në Ligjin e amendamentuar për të drejtat pronësore dhe të drejtat e tjera sendore dhe në Ligjin e ri për pronën publike. Procesi i rishqyrtimit do të duhej të hartonte sugjerime për zëvendësim të dispozitave aktuale jo-konsistente dhe të vjetruara apo madje edhe ligjet në tërësi, të cilat janë bërë të panevojshëm për shkak të zbatimit të masës #1. Rezultati do të ishte një de-facto gijotinë legjislative në lëminë e të drejtave pronësore, me të cilën do të sigurohej që të gjitha ligjet speciale të miratuara në të kaluarën të mbesin relevante, të nevojshëm dhe të harmonizuar me Ligjin e amendamentuar për të drejtat pronësore dhe të drejtat tjera sendore dhe me Ligjin e ri për pronën publike.

Masa e politikës #2	Të bëhet harmonizimi i terminologjisë dhe definicioneve në tërë kornizën përkatëse ligjore përkitazi me të drejtat pronësore
Zgjidhja	<p>Të shqyrtohet legjislacioni ekzistues për të eliminuar mospërputhjet terminologjike</p> <p>Të jepen sugjerime për zbatimin e duhur të definicioneve të hartuara në kornizën ligjore dhe amendamenti apo zëvendësimi i dispozitave ekzistuese jo-konsistente apo të vjetruara.</p>

Të dalat	Ndryshimet në ligjin që kanë të bëjnë me të drejta në pronë të patundshme për të harmonizuar shfrytëzimin e terminologjisë ligjore.
Rezultati	Ligjet e ndërlidhura me të drejtat pronësore janë të harmonizuara dhe ka siguri ligjore në të gjitha ligjet në raport me definicionet dhe fushëveprimin e të drejtave në pasuri të patundshme.
Treguesit	Ndryshohen 100% e ligjeve dhe të gjitha mospërputhjet terminologjike identifikohen dhe eliminohen.

3.3 Masa e politikës #3: Të përshtaten dispozitat normative dhe zbatimi administrativ i të drejtës së shtetasve të huaj që të posedojnë pronë

Në mënyrë që të arrihet përputhshmëria e Kosovës me obligimet ndërkombëtare të paraparë me Marrëveshjen për stabilizim asocim në lidhje me trajtimin e shtetasve të BE-së në Kosovë, përfshirë edhe fitimin dhe bartjen e të drejtave në pasuri të patundshme, masa e rekomanduar është që të ndryshohet Ligji për prona dhe të drejta të tjera sendore dhe të parashihet në mënyrë taksative e drejta e shtetasve të huaj që të fitojnë dhe të bartin të drejta në pasuri të patundshme në Kosovë. E drejta e shtetasve të huaj që të fitojnë dhe të bartin të drejta në pasuri të patundshme mund të kufizohet në disa lëmi, duke ndjekur këtu shembullin e Kroacisë dhe Malit të Zi, aty ku ligjvënësit konsiderojnë se është politikë e mirë publike që pronësia të rezervohet në ato raste vetëm për shtetasit, me kusht që kufizimet e tilla të jenë në përputhje me Marrëveshjen për stabilizim asocim. Ligjvënësi gjithashtu mund të orientohet për një politikë pa kufizime për shtetasit e huaj që të fitojnë dhe të bartin të drejta në pasuri të patundshme, ashtu siç është praktika e Gjermanisë. Mirëpo, është e domosdoshme që e drejta e shtetasve të huaj që të fitojnë dhe të bartin të drejta pronësore të kodifikohet me ligj, në mënyrë që të shmangen spekulimet aktuale lidhur me ekzistimin apo jo të të drejtave të tilla dhe të lehtësohet krijimi i një praktike të njësuar administrative. Miratimi i amendamenteve për Ligjin për prona dhe të drejta të tjera sendore do të mbështetet me lëshimin e udhëzimeve nga Ministria e Drejtësisë me të cilin do të shpjegoheshin më hollësisht të drejtat e shtetasve të BE-së për të fituar dhe bartur të drejta pronësore në patundshmëri, në përputhje me Marrëveshjen për stabilizim asocim.

Masa e politikës #3	Të përshtaten dispozitat normative dhe zbatimi administrativ i të drejtës së shtetasve të huaj që të posedojnë pronë
Zgjidhja	Të qartësohet statusi ligjor i shtetasve të huaj në raport me posedimin e pronës në Kosovë duke ndryshuar Ligjin për prona dhe të drejta të tjera sendore nëse, dhe deri në ç'masë shtetasit e huaj mund të fitojnë pronë të patundshme në pronësi shtetërore.
Të dalat	(1) Amendamenti i Ligjit për të drejta pronësore dhe të drejta të tjera sendore, me të cilat qartësohet nëse ka kufizime në pronësi të pronës private apo të drejtave të tjera në lidhje me pronën private nga të huajt. (2) Udhëzimet e lëshuara nga Ministria e Drejtësisë lidhur me të drejtat e shtetasve të huaj që të fitojnë dhe të shfrytëzojnë pronën e patundshme publike dhe private.
Rezultati	Ka siguri ligjore lidhur me të drejtat e shtetasve të huaj për të siguruar dhe shfrytëzuar pronë private dhe publike. Ka stimulim më të madh për shtetasit e huaj për të investuar në Kosovë.
Treguesit	100% e të gjitha zyrave kadastrale regjistrojnë shtetas të huaj si pronarë të të drejtave pronësore në patundshmëri në përputhje me ligjin.

SHTYLLA # 2
KTHIMI I TOKËS
NË PËRDORIM:
PROMOVIMI I NJË
TREGU AKTIV TË
TOKËS PËR TË
SHTYTUR RRITJEN
EKONOMIKE

Intentionally left blank

HYRJE

Ky koncept-dokument zbulon dhe adreson **katër çështjet kryesore të një rëndësie jetike** si dhe është strukturuar sipas tyre.

Si hap të parë, duhet zgjeruar rregullimi i tokës dhe **planet hapësinore efektive**, posaçërisht hartat zonale, që mbulojnë të gjithë komunën (urbane e rurale), duhen hartuar, harmonizuar dhe zbatuar (çështja #1). Përmbushja e këtij synimi do të adresonte fërkimet e konsiderueshme ndërmjet nevojës për të zgjeruar zonat urbane si dhe domosdoshmërisë për të mbrojtur e zhvilluar tokën bujqësore. Për më tepër, do të kishte efekt pozitiv në pengimin e ndërtimeve pa leje, si dhe do të promovonte shfrytëzimin produktiv e të arsyeshëm të tokës, duke siguruar përfitimet aq të nevojshme për ekonominë e Kosovës. Përfundimisht, kur planet hapësinore çojnë drejt privimit të pronës në interes publik, privimi i tillë i tokës duhet të jetë në përputhje me standardet e **KEDNJ-së**.

Një çështje tjetër e ngutshme është nevoja për të **trajtuar ndërtimet pa leje në toka të punës** (çështja # 2). Toka e punueshme është pasuri qenësore për prosperitetin e sektorit bujqësor në Kosovë, e kështu edhe aspekt kyç i rritjes së saj ekonomike. Fragmentimi e sidomos ndërtimi i paligjshëm rrënojnë bashkërisht disponueshmërinë e tokës për investime, duke dëmtuar edhe tregun e tokës. Me rregullimin e mirëfilltë të ndërtimeve pa leje, si dhe me qartësimin e mjaftueshëm të statusit ligjor të saj, një vlerë e konsiderueshme e pronës do të futej në tregun e tokës, si dhe do të shfrytëzohej për të nxitur rritjen ekonomike. Për më tepër, zhvillimi dhe zbatimi i veprimeve të shpejta e koherente për të parandaluar ndërtimet e paligjshme do të shmangnin faktorët përkeqësues të vlerës dhe disponueshmërisë së tokës. Nevoja për adresimin e kësaj çështjeje është urgjente, pasi që efektet përcjellëse të dëmshme janë edhe të mëdha në ndikim edhe progresive në vazhdimësi. Reagimet e mirëfillta ndaj ndërtimeve pa leje janë në vete parakushte për aktivitetet e mëtutjeshme që paraqiten në këtë koncept-dokument. Për këto arsye, kjo çështje duhet trajtuar me prioritet të lartë.

Për më tepër, është me rëndësi të konsiderueshme që **të zhvillohen politika e procedura për të privatizuar tokën bujqësore të punueshme për të rritur investimet dhe transaksionet me toka** (çështja # 3). Tokat në pronësi shoqërore përgjithësisht janë të pashfrytëzuara dhe duhet t'i nënshtrohen një privatizimi efektiv e me orientim kah investimet, me qëllim të krijimit apo rritjes së prodhimit, duke kontribuar kështu drejt një tregu të gjallë toke dhe duke promovuar rritjen e sektorit bujqësor. Përmes harmonizimit të procesit të privatizimit dhe ofrimit të sigurisë së mjaftueshme për titullarin e tokave, investimet do të lehtësoheshin, ndërsa përfitimet ekonomike të qarta mund të zhvillohen më shpejt dhe më shumëfish.

Modernizimi dhe përmirësimi i sistemit të tatimit në pronë, e posaçërisht vlerësimit dhe tatimit të tokës, janë veprime qenësore për **të krijuar stimuj për inkurajimin e transaksioneve në treg por edhe shfrytëzimit produktiv të tokës së punueshme, por edhe për të krijuar të ardhura vetanake për komunat** (çështja # 4). Masat e përmendura këtu mund të kenë rol të rëndësishëm në rritjen e transparencës në tregun e pronave, si dhe do të vepronin si kundërpeshë ndaj mbajtjes në pritje të tokës së punueshme, efektivisht duke mundësuar kthimin e tokës në tregun e tokave, gjë që në vetvete do të kontribuonte në një ekonomi më funksionale. Në këtë drejtim, duhen zhvilluar e zbatuar procedura efektive për përmbartimin e detyrimeve në tatime të papaguara, ndërsa debitorët duhen ndjekur në mënyrë agresive. Kjo do të çonte në dobi të dyfishtë, jo vetëm duke nxitur shfrytëzimin efikas të tokës në favor të rritjes ekonomike, por edhe duke krijuar të ardhurat vetanake aq të nevojshme për komunat përkatëse.

Qëllimi mbizotërues i kësaj Analize, që shtron gjetjet dhe rekomandimet kryesore (në bazë të diskutimeve me aktorët kryesorë), është të ndihmojë Ministrinë e Drejtësisë (MD) në zhvillimin e një

strategjie të hollësishme për të drejtat pronësore, që do të adresonte e zgjidhte çështjet që trajtohen në këtë shtyllë.

Synimet e tij kryesore janë që të analizojë si dhe gjerësisht të vlerësojë masat e politikave që lidhen ngushtë me stimulimin e shfrytëzimit produktiv të tokës, si dhe me promovimin e një tregu aktiv të tokës për të nxitur rritjen ekonomike, si dhe formulimi i një udhërrëfyesi operativ e realist për reformën që do të identifikojë veprimet e caktuara ligjore, administrative dhe të politikave që nevojiten për të arritur përparim në fushat që pengojnë rritjen ekonomike të qëndrueshme. Duke bërë këtë, ky duhet të ofrojë afate të hollësishme e tregues suksesi, me përgjegjësi qartësisht të ndara për zbatimin e rekomandimeve kryesore.

ÇËSHTJA # 1 PLANIFIKIMI I SHFRYTËZIMIT TË TOKËS

1.1 ARSYESHMËRIA

1.1.1 Vlerësimi i gjendjes

1.1.1.1 Urbanizimi dhe zhvillimi i tokës

Që nga përfundimi i luftës në Kosovë, vendi ka përjetuar një proces dinamik urbanizimi. Dinamikat sociale, politike e ekonomike kanë nxitur një proces te kaosit urbanistik. Kosova ka një prej shkallëve më të larta të rritjes së popullsisë në Evropë, 1,6% në vit, si dhe njihet për dendësinë e lartë të popullsisë (220 banorë/km²). Për shkak të koncentrimit të popullatës drejt qendrave urbane, kjo dendësi është joproporcionalisht më e lartë në qytetet e mëdha, si Prishtina (900 banorë/km²).

Vlerësohet që rreth 40% e popullsisë jeton në zona urbane, por ka zhvillime të qarta që tregojnë që ky raport po rritet në favor të urbanizimit. Këtij kaosi urbanistik i janë ekspozuar qendrat urbane, e sidomos ato më të populluarat, ndaj presioneve të zhvillimit.

Plani Hapësinor i Kosovës thekson presionin që procesi i urbanizimit ka ushtruar mbi tokën në 15 vitet e fundit: *"Rritja mesatare urbane për 20 vitet e fundit (1980-1999) apo sipërfaqet e secilës qendër është rritur për 2.7 herë. Vetëm për Komunën e Prishtinës mund të jepet një lloj vlerësimi: më 1980, Prishtina kishte shtrirje prej rreth 450 ha, si dhe pas 20 vitesh, ajo është rritur deri në 1500 ha, apo së paku për 1000 hektarë më shumë".*²⁵

Është e ditur që sistemi ka dështuar në kontrollimin e rritjes urbane, duke çuar kështu drejt një shtrirjeje urbane. Ky proces, sidomos në mungesë të politikave orientuese të planifikimit, ka sjellë një tension të konsiderueshëm ndërmjet nevojës për të zgjeruar zonat urbane dhe domosdoshmërisë së mbrojtjes dhe zhvillimit të tokës bujqësore. Fenomeni i përhapjes urbane ka vënë nën presion të konsiderueshëm të gjithë sistemin e planifikimit urban.

Forca kryesore shtytëse në zhvillimin e tokës në Kosovë është procesi i urbanizimit, duke çuar kështu në veprimtari të vrullshmetë ndërtimit (kryesisht banesor, pasi që procesi nuk ka arritur të krijojë ndonjë natyrë më të larmishme zhvillimi) në qendrat urbane, derisa bujqësia ofron një raport shumë më pak interesant ndërmjet fitimit e investimeve. Përtej kësaj arsyeje, ndërtimtaria është nxitur nganjëherë edhe nga supozimet dhe pritjet e gabuara në anën e ndërtuesve, duke pasuar shpesh me aktivitete spekuluese, në të kundërtën e ndjekjes së trendeve të tregut apo analizës së tij. Gjithashtu ka brenga, sipas të cilave aspekti spekulativ i ndërtimtarisë është edhe shprehje e pranisë së burimeve financiare të hirta, e nganjëherë edhe kriminale. Megjithatë, për shkak të natyrës së fragmentuar të tokës, procesi i zhvillimit të tokës ka rezultuar me një trend të fragmentuar të zhvillimit. Në fund, cilësia e zhvillimit të komunitetit është rrezikuar seriozisht, duke sjellë kështu një cilësi të dobët të «produktit» urban.

²⁵ Plani Hapësinor i Kosovës 2010-2020, f.31.

Dokumentet e planifikimit hapësinor shërbejnë për të udhëzuar procesin e zhvillimit të tokës. Qasja tradicionale e planifikimit që Kosova ka trashëguar, bazohet në ish-sistemin e centralizuar socialist, i cili në mungesë të realitetit të tregut të lirë, ishte i bazuar në projeksione, objektiva dhe analiza afatshkurtëra. Mungesa e këtyre dimensioneve sigurisht dobëson cilësinë e dokumenteve të planifikimit, duke ulur kështu edhe besimin e publikut por edhe faktorët ekonomikë të tyre. Për shkak të besimit të ulët në këto dokumente (të cilat shpesh ndryshohen, kryesisht si shprehje e ndikimeve private individuale), procesi i zhvillimit të tokës bëhet gati krejtësisht jashtë kësaj kornize. Sinkronizimi i investimeve private e publike, mbi të cilin duhen bazuar dokumentet e planifikimit, është i rrallë, duke komprometuar kështu edhe qëndrueshmërinë e modelit të zhvillimit të tokës.

Planifikimi formal hapësinor ekzistues dhe sistemi i zhvillimit të tokës në Kosovë nuk janë përshtatur për të mundësuar banimin adekuat në përballje me procesin madhor të urbanizimit. Kjo ka për pasojë afërsisht 400,000 objekte në gjithë Kosovën që janë ndërtuar pa leje. Ky fenomen, në njërin anë është shprehje e nevojave të popullsisë për të investuar në banim, por nga ana tjetër, edhe reflektim i vështirësive të mëdha në nxjerrjen e lejeve ndërtimore për shkak të pengesave të lodhshme procedurale, burokratike e teknike që sistemi tradicional i planifikimit më parë promovonte. Kështu, pasi që rrjedhja e konsiderueshme e investimeve në banim nuk ka qene e harmonizuar dhe e orientuar përbrenda sistemit për shkak të mungesës së reagimit nga komunat (në shumë raste edhe duke krijuar bazën për praktika korruptive), shumë ndërtues arrinin të zgjidhnin çështjen e tyre të banimit jashtë sistemit vetëm duke ndërtuar pa leje. Në fakt, zhvillimi joformal është shprehje e dukshme e dështimit të sistemeve formale për sigurimin e banimit dhe infrastrukturës, apo edhe akomodimin e investimeve private brenda sistemit.

Kështu, modeli i zhvillimit të tokës ka rezultuar me: (i) fragmentim dher cilësi të dobët d «produktit» urban dhe rural; (ii) konflikt ndërmjet interesit publik për cilësi urbane dhe interesave private në maksimizimin e intensitetit të ndërtimit; si dhe (iii) vendbanime joformale.

I.1.1.2 Roli ndryshues i Qeverisë

Që prej rënies së regjimeve komuniste në Evropë, qeveritë e Evropës Lindore, duke përfshirë edhe atë të Kosovës, i'u janë nënshtruar ndryshimeve institucionale që kanë prekur edhe sistemin e planifikimit urban. Në ish-sistemin socialist, qeveria ka qenë siguresja e banimit, infrastrukturës si dhe punësimit. Në kontekstin e ri, forcat private të tregut janë ato që ofrojnë mundësitë e banimit dhe punësimit për popullatën.

Zhvendosja e rolit të qeverisë nga «sigures» në një «mundësues» të proceseve zhvillimore, bashkë me fuqizimin e forcave të tregut, ka çuar drejt ndryshimeve në mjedisin e punës, si dhe tek nevoja për të zbatuar një sistem më modern planifikimi.

I.1.1.3 Privatizimi dhe fragmentimi i tokës

Kosova ka kaluar një proces dinamik të privatizimit, sidomos në zonat rurale dhe bujqësore. Ky proces ka pasur për qëllim të lejonte forcat e tregut të luajnë rolin e tyre në investimet në procesin e zhvillimit të tokës.

Statistikat tregojnë që pjesëmarrja e tokës në Kosovë është afërsisht si vijon:²⁶ 53% Bujqësia; 41% Pylltari; 4% Ujëra; 3,5% Parqe natyrore; 0,6% Banesore.

Megjithatë, për shkak të procesit të vrullshëm urbanistik dhe fenomenit të përhapjes urbane, vlerësohet që sipërfaqet urbane po rriten shpejt, duke kërcënuar seriozisht potencialin bujqësor të vendit. Për më tepër, sipas Planit Hapësinor të Kosovës, toka për kokë banori vlerësohet të jetë 0,15

²⁶ Kosovo Spatial Plan 2010-2020, p. 41.

ha/banor, që është nën kufirin kritik prej 0,17 ha/banor (derisa toka e punueshme është 0,24 ha/banor, shumë nën mesataren evropiane prej 0,52 ha/banor), duke komprometuar mundësinë e prodhimit bujqësor.

Kosova ka rreth 577,000 parcela të plleshme të tokës bujqësore si dhe afërsisht 88% të tokës bujqësore në total është në pronësi private. Studimet e mëhershme hulumtuese të financuara nga USAID-i dhe kryer nga RIINVEST²⁷ kanë treguar që madhësia e tokës për fermë bujqësore është relativisht e ulët, duke qendruar në rreth 2.2-2.4 ha për familje. Në fakt, shumica e familjeve kanë ferma tejet të vogla: 40.2% kanë ferma ndërmjet 0.1-1.0 ha, derisa 24.4 % kanë ferma me 1-2 ha, si dhe 25.3 % kanë ferma prej 2-5 ha, si dhe vetëm 8 % kanë ferma prej 5 ha. Rreth 2 % e familjeve nuk kanë tokë fare.

Më 2006, sipas Zyrës për Informim të Agjencisë së Statistikave të Kosovës cituar në studimin e financuar nga BE-ja,²⁸ struktura e fermave ishte si vijon:

	Anketimi 2005		
	Numri i pronave/fermave	% e pronave/fermave	Pjesëmarja në tokë bujqësore
Totali	171.739	100	100
Deri në 2 ha	133.473	77.71	45
Mbi 2 ha deri në 5 ha	32.325	18.82	36
Mbi 5 ha deri në 10 ha	4893	2.84	11
Mbi 10 ha deri në 100 ha	1048	0.61	7
Mbi 100 ha	---	---	---

Kjo tabelë edhe një herë ilustron nivelin e lartë të fragmentimit të tokës bujqësore. Fragmentimi është fenomen që supozohet të jetë zgjeruar edhe në zonat urbane.

Është përgjithësisht e pranuar që fragmentimi i tokës dhe madhësitë e vogla të parcelave bujqësore kanë penguar shumë zhvillimin bujqësor, duke zvogëluar kështu mundësitë e nxitjes ekonomike.

Në zonat rurale, fragmentimi i tokës ka zvogëluar kapacitetet e prodhimitarisë bujqësore. Në zonat urbane, ky ka zvogëluar edhe mundësitë e zhvillimit të mirëfilltë urban, duke rezultuar me një proces të ulte të zhvillimit të tokës.

Kështu, komasacioni i tokës konsiderohet reformë madhore që Kosova duhet t'i përkushtohet. Qeveria e Republikës së Kosovës ka hartuar strategjinë shtetërore për të adresuar objektivat e komasacionit të tokës.

Komasacioni i tokës është proces që ka filluar në vitet 80-ta, duke zgjatur 6 vjet, si dhe duke arritur të riorganizojë (bazuar në sistemin e ujitjes) rreth 38,600 ha, prej të cilave vetëm rreth 26,000 ha janë zhvilluar. Përveç kësaj, për shkak të distancës kohore ndërmjet veprimeve të kryera dhe dinamikës sociale e ekonomike në 30 vitet e fundit, ka dallime të mëdha e të dukshme ndërmjet asaj që është planifikuar me procesin e komasacionit dhe realitetit në terren.

Vlerësohet që pas shqyrtimit të gjendjes në zonat kadastrale ku është zbatuar projekti, ka çështje të ndryshme, si: [i] përkundër përpjekjeve në komasacion, procesi nuk është finalizuar dhe reflektuar në sistemin kadastral dhe të regjistrimit të pronës [ii] bujqësia është zhvilluar në bazë të konfigurimit të komasacionit të tokës, derisa konfigurimi pronësor është tërësisht i ndryshëm [iii] në disa raste, konfigurimi pronësor është kthyer në fazën para komasacionit dhe kjo është për te ardhur keq, pasi kjo disi paraqet një hap prapa në proces.

²⁷ Rural Development in Kosovo (2004) – Promoting economic development through civic society – financed by USAID.

²⁸ Raporti i Kosovës (2006) – Studim mbi gjendjen e bujqësisë në pesë vende aplikante, kryer nga Arcotrass, Vakakis International SA, EuroCare GmbH dhe AKI.

Projekti i komasacionit të tokës konsiderohet proces i papërfunduar, si dhe ka nevojë për veprime e angazhime të reja, për të krijuar një bazë të shëndoshë për menaxhim më të mirë dhe më efikas të tokës bujqësore.

Strategjia cakton disa qasje në komasacionin e tokës, siç janë: [i] qasja e vullnetit të lirë, që në thelb reflekton komasacionin kur pronarët e tokave kuptojnë domosdoshmërinë e angazhimit në komasacion, si dhe marrin vetë iniciativën; [ii] ndërhyrja e agjencive publike, që në thelb është nevoja e riorganizimit të zotërimit të tokës në bazë të intervenimeve me investime publike. Një rast tipik është riorganizimi dhe komasacioni që do të ndodhte si nevojë pas investimeve, siç janë autostradat, pendat apo ndonjë rrjet i ri i ujitjes; [iii] ndërhyrja e qeverisë në ndërmjetësim mosmarrëveshjes; si dhe [iv] finalizimi i një procesi të papërfunduar të komasacionit.

Në fakt, korniza ligjore e tokës bujqësore ka akomoduar konceptin e komasacionit dhe ka zhvilluar parimet, synimet dhe procedurat për komasacion. Strategjia gjithashtu ka vlerësuar nevojën për përmirësim të legjislacionit për rregullimin e tokës.

Rëndësia e vendosjes së një sistemi të planifikimit hapësinor për shfrytëzimin gjithëpërfshirës dhe racional të tokës shtron domosdoshmërinë për të koordinuar përpjekjet për konsolidimin e tokës. Ekziston nevoja thelbësore që këto përpjekje të bashkërendohen me investimet publike në infrastrukturë bujqësore, e jo vetëm me procesin dhe projektet e komasacionit.

1.1.1.4 Sistemi i planifikimit hapësinor

Në vlerësimin e gjendjes së sistemit të planifikimit hapësinor, duhet vendosur një qasje të re. Kosova është në proces të reformimit të sistemit të planifikimit hapësinor. Ligji i ri për Planifikimin Hapësinor është miratuar, ndërsa korniza rregullative është në proces të kryerjes.

Vlerësimi fokusohet tek adresimi i çështjeve, problemeve e sfidave të planifikimit të trashëguar tradicional në Kosovë, e jo tek shtytja e qëndrimit kritik ndaj vetë reformës. Reforma është ndërmarrë për të adresuar disa prej çështjeve në vlerësim, si dhe do të kishte nevojë për një kohë të mjaftueshme për të gjykuar arritjet dhe sukseset e një reforme të tillë.

1.1.1.4.1. Ligjorja kundrejt strategjikes. Planifikimi hapësinor në Kosovë ka ndjekur qasjen konvencionale të sistemit të planifikimit urban të vendeve të Evropës Lindore në përgjithësi, si dhe ish-Jugosllavisë në veçanti. Natyra e centralizuar e ekonomisë ka definuar vetë natyrën e planifikimit urban. Si pasojë, sistemi kosovar i planifikimit është në masë të madhe i bazuar në komponentën «ligjore» të planifikimit, derisa komponenta strategjike konsiderohet relativisht më pak e rëndësishme.

Mungesa e të menduarit strategjik në sistemin e planifikimit, e kombinuar me gjendjen e posaçme të zotërimit të tokës në Kosovë, ka lejuar zhvillime joformale e të paligjshme në shumë zona përreth qendrave të mëdha urbane.

1.1.1.4.2. Sigurues kundrejt mundësues. Planifikimi urban tradicionalisht ka kërkuar të ofrojë dhe organizojë tokën vetëm për banim, tregti, rekreacion, shërbime sociale e infrastrukturë për popullsinë, përmes një vendim-marrjeje të centralizuar. Planifikuesit nuk janë lejuar t'i qasen këtij detyrimi nga këndvështrimi i zhvillimit ekonomik apo mbrojtjes mjedisore. Në fakt, detyra kryesore e planifikuesit ka qenë që të mundësojë fizikisht funksionet e kërkuara, në bazë të disa normave strikte të projektimit.

Dështimi në përfshirjen e ndikimeve të forcave të tregut në sistemin e planifikimit urban ka çuar drejt një çrregullimi ndërmjet zotërimit të tokës, si dhe deri në një masë, edhe kontrollit të

migrimeve të popullsisë. Ky dështim ka kufizuar në masë të madhe dimensionin strategjik të sistemit të planifikimit.

1.1.1.4.3. Publikja kundrejt privates. Presioni në rritje i procesit të urbanizimit, interesat privatë në rritje që procesi i zhvillimit të tokës dhe aktivitetet në prona të paluajtshme kanë krijuar, si dhe mungesa e një kornize të mirëfilltë ligjore e planifikuese, kanë sjellë deri tek një konflikt ndërmjet interesit privat të banimit dhe zhvillimit të tokës me interesin publik, duke përfshirë hapësirat e lira, shërbimet infrastrukturore dhe parqet. Sistemi i planifikimit ende nuk ka adresuar këtë lloj mospërputhje të interesave.

Në procesin e planifikimit hapësinor, destinimi i parcelave të tokës ndikon me të vërtetë në vlerën e këtyre pronave. Destinimi i tokës për zhvillim «privat» rrit vlerën e pronës, derisa destinimi për «shfrytëzim publik» zhvlerëson vlerën e tokës, gjë që kërkon edhe një lloj kompensimi. Kjo dinamikë është brenda thelbit të mospërputhje të interesave, si dhe e vë sektorin publik përpara shumë vështirësive.

Në fakt, për sektorin publik (sidomos atë lokal) është mjaft e vështirë të mobilizojë resurset e duhura për të siguruar hapësirat publike, kopshtet e fëmijëve, shkollat dhe shërbimet e mundësitë tjera të shërbimeve publike.

1.1.1.4.4. Fragmentimi kundrejt konsolidimit. Fragmentimi i zotërimit të tokave gjithashtu ka kontribuar drejt një mungese të cilësisë së zhvillimit urban. I njëjti proces ngjashëm rrezikon të prekë edhe procesin e zhvillimit rural dhe atij bujqësor. Sistemi i planifikimit ende nuk është në gjendje të ofrojë instrumentet adekuate për të lejuar një lloj konsolidimi zhvillimor, që do të rriste mundësitë e zhvillimit cilësor urbanm.

Qasja e përgjithshme bazë e adresimit të fragmentimit të tokës bujqësore është përmes konsolidimit fizik dhe ligjor të tokës bujqësore. Strategjia shtetërore e komasacionit përshkruan skenarët e komasacionit. Megjithatë, të gjitha ato kanë të bëjnë me riorganizimin e parcelave kadastrale në forma, pronësi apo trajta që do të promovonin prodhimtarinë.

Strategjia shtetërore për Komacionin e tokës thekson që *“komasacioni i tokës është strategji e qëlluar që mund të përballlet me të gjitha llojet e çështjeve që dalin në sipërfaqe kur kemi në fokus transformimin e tokës bujqësore në një lokalitet të caktuar. Mund të definohet gjerësisht si ndryshim forme, pronësie e destinimi – në çfarëdo kombinimi të tyre”*.²⁹

Në sektorin e zhvillimit urban, baza e tillë mund të jetë e ngjashme, por jo detyrimisht identike. Komacioni do të duhej fokusuar tek zhvillimi (apo përmirësimi), e jo tek vetë parcela tokësore. Për këtë edhe ofrohet koncepti i «komacionit zhvillimorë». Në fakt, zhvillimi i konsoliduar urban (që jo detyrimisht kërkon ndërhyrje në të drejtat e pronës) do të ishte mënyrë për të promovuar; [i] efikasitetin dhe produktivitetin e shfrytëzimit të tokës; [ii] cilësinë e zhvillimit urban, si dhe [iii] procesin e drejtë të zhvillimit të tokës.

1.1.1.4.5. Urbanizimi kundrejt zhvillimit të baraspeshuar. Me qendrat urbane që po përjetojnë rritje dinamike, por pa plane të mirëfillta zhvillimore, do të mund të pritej që infrastruktura dhe shërbimet infrastrukturore do të kishin vështirësi në përballje me kërkesat në rritje nga popullata.

Sistemi i planifikimit hapësinor duhet të jete transparente dhe te vendosë një tërësi rregullash e rregulloresh të qarta, që do të mundësonin një zhvillim më të baraspeshuar në përballje me urbanizimin e shpejtë. Tokat bujqësore, pyjet dhe resurset mjedisore duhet të gëzojnë mbrojtje e zhvillim, përmes një procesi strategjik e të baraspeshuar ekonomik e të zhvillimit hapësinor. Sistemi i planifikimit hapësinor duhet të arrijë të ofrojë një metodologji që do të akomodonte procesin e

²⁹ Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural, Strategjia për Komacionin e Tokës, 2010-2020, f.6.

urbanizimit natyror, pa komprometuar resurset që ofrojnë bazën për zhvillimet ekzistuese dhe të ardhme ekonomike, sociale e mjedisore.

Duhet theksuar megjithatë, që sistemi i planifikimit hapësinor i është nënshtruar një procesi të rëndësishëm të reformave. Ligji i ri për planifikimin hapësinor është në fuqi, derisa Udhëzimet përkatëse Administrative janë në proces të hartimit. Korniza e re ligjore synon të adresojë disa prej çështjeve e problemeve të analizuara në sistemin tradicional të planifikimit në Kosovë.

Korniza e re ligjore synon të arrijë një harmonizim më të mirë ndërmjet aspektit strategjik të planifikimit me aspektin fizik dhe rregullues të zonimit. Vlen të përmendet që korniza e re ligjore po zhvillon mekanizma për të trajtuar më mirë nevojën për zhvillim më të balancuar (urban e rural) përmes një procesi më të vendosur dhe më të parashikueshëm të shfrytëzimit të tokës dhe zonimit.

Sistemi i reformuar së voni i planifikimit hapësinor pritet të promovojë rregulla e rregullore transparente, të cilat duhet të promovojnë parashikueshmërinë dhe stabilitetin në shfrytëzim të tokës. Kjo do të nxiste investimet afatgjate në vend. Transparenca, parashikueshmëria dhe angazhimi publik në procesin e planifikimit gjithashtu do të kenë ndikim në shpërndarjen e drejtë të përfitimeve nga zhvillimi i tokës.

1.1.1.4.6. Kapacitetet. Departamentet që kanë të bëjnë me planifikimin hapësinor urban e rural si dhe menaxhimin rural brenda komunave përgjithësisht kanë mungesë të personelit të kualifikuar dhe me përvojë. Pasi që Ligji i ri për «Planifikimin Hapësinor» ka obliguar komunat të përgatisin Planet Zhvillimore Komunale (PZHU) me punëtorët e tyre, shumica e komunave kanë shprehur kërkesën për udhëzime mbi parimet e procedurat e planifikimit hapësinor, që do të ndihmonin në shpjegimin e parimeve e treguesve kryesorë.

Zhvillimi i kapaciteteve në përgjithësi mëtohet të jenë në nivel të pranueshëm, por kapacitetet profesionale janë në mungesë të theksuar kur bëhet fjalë për proceset e planifikimit, GIS, ndërtimin e databazave, mjediset inxhinierike, ujërat (e zeza), ndërtimtari, hortikulturë (arborikulturë), si dhe studime ligjore. Profesionistët lokalë kanë qasje të kufizuar ndaj përvojave ndërkombëtare, duke penguar kështu zbatimin e praktikave të mira në procedurat dhe metodologjitë e planifikimit hapësinor. Pasi që botimet në lidhje me planifikimin hapësinor janë të rralla, komunat varen shumë nga seancat e trajnimit për të zhvilluar kapacitetet e tyre.

1.1.1.5 Marrja e tokës dhe kufizimet në shfrytëzimin e pronës

Implementimi i një numri të konsiderueshëm të planeve të shfrytëzimit të tokës dhe projekteve tjera publike me qëllim të zhvillimit të mirëqenies së përgjithshme ekonomike dhe/ose sociale në vend mund të kërkojnë shpronësimin e pronave të paluajtshme private. Shpronësimi i tillë duhet bërë vetëm në interes publik, si dhe në këmbim me një kompensim të shpejtë, adekuat e efektiv të pronarëve të pronës së shpronësuar.

Në anën tjetër, rregulloret e zonimit që janë pjesë e planeve të shfrytëzimit të tokës mund të sjellin ndërhyrje të mëdha në përdorimin e pronave. Edhe kur prona nuk shpronësohet, si dhe titulli pronësor i mbetet pronarit, kufizimet e planifikimit mund të jenë aq radikale në natyrë (siç është për shembull nëse prona caktohet për mbrojtje strikte mjedisore, si dhe nuk lejohet asnjë lloj zhvillimi, ose kur prona ndahet për shfrytëzim publik në të ardhmen, por nuk shpronësohet menjëherë) sa që të privojnë pronarin nga të gjitha destinimet ekonomike të pronës së tij apo saj. Në raste të tilla, privimi i plotë i vlerave ekonomike duhet të njihet si akt i marrjes së tokës, që obligon organet publike t'i ndajnë kompensimin e drejtë pronarit të pronës.

Në përputhje me praktikën gjyqësore të GJEDNJ-së, e drejta e organit shtetëror për të ndërhyrë në pronën private trajtohet si e arsyetueshme, për aq sa ndërhyrja e tillë është drejtpërdrejt e lidhur me përmbushjen e një interesi legjitim publik, si dhe në përputhje me kushtet e caktuara me

legjislacionin vendor, e ky i fundit duhet të jetë në përputhje me rregullat e së drejtës ndërkombëtare.³⁰ Mbi të gjitha, është imperative që organi shtetëror të mundësojë një balancim të drejtë ndërmjet interesit publik si dhe të drejtave pronësore të individëve.

Mungesa e një sistemi solid të mbrojtjes së të drejtave pronësore gjithësesi që lidhet me zhvillimin e ngadalshëm ekonomik. Rreziku i privimit arbitrar të pronës mund të ketë efekt deinkurajues në investime.

I.1.2 Politikat aktuale

Në vitin 2002, Kosova ka filluar hartimin e një strategjie shtetërore për zhvillimin hapësinor, që ka përfunduar me Planin Hapësinor të Kosovës (PHK), i cili është miratuar nga Kuvendi i Kosovës në vitin 2007. E njëjta strategji është ndryshuar e miratuar në qershor të vitit 2010, duke rezultuar me një plan strategjik për periudhën prej 10 vitesh.

Gjatë të njëjtës periudhë, disa komuna janë angazhuar në procesin e hartimit të PZHU-ve të veta. Nga 38 komunat e Kosovës, vetëm 30 kanë miratuar planet zhvillimore komunale. Disa komuna në veri kanë plane analoge, por që nuk janë aq strategjike si PZHU-ja. Shumica e këtyre dokumenteve janë hartuar përmes kontraktimit të byrove projektuese. Megjithatë, është arritur edhe një masë e pjesëmarrjes publike në procesin e planifikimit.

Këto plane komunale konsiderohen të jenë përpjekje të mira të komunave në planifikim. Ato pastaj i janë nënshtruar një procesi të konsultimeve së pari teknike, e pastaj edhe publike. Megjithatë, ka disa kufizime në këto plane. Për shkak të kulturës së planifikimit tradicional që trashëgohet nga periudha e socializmit, këto plane angazhohen në profilizim të gjendjes, e jo tek artikulimi i politikave, strategjive e veprimeve të qarta që adresojnë në mënyrë adekuate sfidat e zhvillimit urban. Për më tepër, profesionistët në këto komuna pretendojnë në raste që këto plane janë bërë me anë të të dhënave të vjetëruara të popullsisë, përparimit në zhvillim të tokës, shfrytëzim të tokës dhe pronës, si dhe regjistrave të posedimit të tokës.

Nga pikëvështrimi i teknikës, për shkak të faktit që Kosova nuk ka sistem planifikimi të artikuluar, duhet theksuar që këto plane nuk përdorin gjuhë, terminologji e as metodologji të standardizuar «planifikimi», gjë që ndikon edhe tek cilësia e këtyre planeve.

Nuk është ndonjë befasi që shumë nga këto plane nuk përdoren si udhëzues realë për të orientuar zhvillimin përmes investimeve publike apo mobilizimit të investimeve private. Ato kryesisht përdoren për të organizuar kushtet e lëshimit të lejeve të ndërtimit në një prapavijë të aktivitetit të ndërtimit të vullshëm.. Në shumë raste, ky lloj veprimi konsiderohet të jetë proces i njëhershëm, i cili rezulton me shmangien e planeve, në vend se të përdoren si dokumente reale pune në operacionet e përditshme të komunave.

Më 2003, Kosova kishte miratuar Ligjin nr. 2003/14 “për Planifikimin Hapësinor”, i cili kishte qenë në fuqi deri më 2013, kur Kuvendi i Kosovës miratoi Ligjin nr. 04/L-174. Qëllimi kryesor dhe arsyeshmëria e ligjit të ri për planifikim hapësinor ishte krijimi i një klime më të mirë të sektorit të ndërtimitarisë, i cili konsiderohet të jetë ndër kontribuesit kryesorë të ekonomisë së Kosovës. Në anën tjetër, natyra e vazhdueshme e nganjëherë edhe e «shpërndarë» e procesit të urbanizimit ka sjellë brengat në lidhje me shpejtësinë në të cilën po humbet toka bujqësore, duke u transformuar në tokë urbane. Kështu, synimi i ligjit është të krijojë një zhvillim më të balancuar duke vendosur monitorim më të mirë të procesit të shfrytëzimit të tokës.

Synimet kryesore të sistemit të ri të planifikimit hapësinor janë:

³⁰ Dragoljub Popovic, Mbrojtja e pronës në të drejtën evropiane të të drejtave të njeriut, (2009), f. 31.

- të zvogëlohen pengesat procedurale, burokratike, administrative e teknike për investitorët e procesit të zhvillimit të tokës, duke përdorur qasjen e zonimit për të vendosur kushte të njohura e transparente të zhvillimit;
- të inkurajohen planifikuesit e nivelit qendror e lokal për të përmbushur prioritetet të arritshme zhvillimore e plane veprimi;
- krijimi i rregullave të qarta, standarde e transparente të zonimit për të rritur kontrollin e sektorit publik mbi procesin e zhvillimit të tokës; si dhe
- krijimi i instrumenteve të planifikimit që adresojnë një zhvillim më të balancuar urbano-rural, duke u zhvendosur nga planet zhvillimore urbane drejt planeve të integruara të zhvillimit hapësinor që mbulojnë të gjithë kufijtë administrativë të komunave.

Për më tepër, korniza ligjore e planifikimit hapësinor është në proces të përfundimit me aktet nënligjore përkatëse.

Megjithatë, ligji i planifikimit hapësinor nuk adreson çështjen e fragmentimit të tokës urbane, pra nuk mund të konsiderohet instrument për një proces të zhvillimit të tokës së konsoliduar urbane. Fragmentimi ende mbetet pengesë qenësore në procesin e zhvillimit të tokës. Madhësia mesatare e një parcele bujqësore është 0,36 ha sipas statistikave të Agjencisë Kadastrale të Kosovës. Në kontekstin rural, ekzistojnë disa përpjekje vetanake për të adresuar këtë çështje. Ligji nr. 02/L-26 “për Tokën Bujqësore” ka bërë disa përpjekje për të nxitur konsolidimin e tokës. Një mekanizëm vullnetar i komasacionit është vendosur, por efektshmëria e një mekanizmi të tillë është ende e dyshimtë.

Qeveria e Kosovës, ndihmuar nga donatorë të ndryshëm, ka provuar edhe disa pilot-iniciativa për përmirësimin e tokës përmes projekteve të komasacionit të tokës. Megjithatë, sfidat për vendosjen e një mekanizmi të tillë efektivë, e edhe për praktikatat e mira të komasacionit të tokës, ende mbesin të tilla.

Sa i përket pengimit të ndërtimit pa leje, Kosova ka filluar reformat në sektorin e ndërtimitarisë më 2011, me miratimin e Ligjit të ri për Ndërtimin, nr. 04/L-110. Ky Ligji ka qenë hap i parë i rëndësishëm në luftimin e problemit të ndërtimit pa leje, pasi eliminonte vonesat dhe krijonin strukturën ligjore për lëshimin e lejeve, të drejtë e të parashikueshme. Gjithashtu ka hequr pengesat ekonomike për lejet e mirëfillta duke kërkuar tarifatat administrative që janë objektive, në gjendje të kalkulohen, si dhe arsyeshëm të ndërlidhura me shërbimet e ofruara administrative.

Pjesërisht për shkak të ndryshimeve të bëra në Ligjin e ri për Ndërtim, Kosova ka përmirësuar renditjen e saj në Raportin e Bankës Botërore për Bërje të Biznesit, nga renditja e përgjithshme në vendin 119 më 2011 në vendin e 75 më 2015 (përmirësim prej 44 pikash). Ndërsa sa i përket indikatorit të Lejeve Ndërtimore, Kosova është ngritur nga vendi 173 më 2011 deri në 135 më 2015 (rritje pozitive prej 38 pozitash). Në fakt, përmes këtyre reformave, Kosova kishte vendin e tretë për përmirësimet e mira në reformën ndërtimore në botë në atë periudhë.

Faza e dytë e reformës së ndërtimit gjendet në Ligjin e ri për Planifikim Hapësinor, nr. 04/L-174 i cili ofron një mënyrë transparente dhe të qasshme për pronarët që të përcaktojnë kushtet zhvillimore të pronës së tyre. Pasi të jenë implementuar konceptet e reja të planifikimit hapësinor, do të jetë shumë më e lehtë dhe më e shpejtë që të merret leja e ndërtimit.

Privimi dhe kufizimet e shfrytëzimit të pronës

Kosova ka kaluar një të kaluar të hidhur në lidhje me shkeljen e të drejtave të njeriut në rastet e shpronësimit.³¹ Rrjedhimisht, nevoja për të tejkaluar frikat e të kaluarës dhe për të ofruar mbrojtje ndaj ndërhyrjeve arbitrare të shtetit mbasin kritike. Neni 46.3 i Kushtetutës së Kosovës thekson që autoriteti shtetëror mund të kryejë shpronësimin e pronës vetëm nëse është: (i) autorizuar me ligj; (ii) e domosdoshme apo e përshtatshme të arrihet një qëllim publik apo të promovohet interesi publik; si dhe (iii) pasuar me kompensim të menjëhershëm dhe adekuat për personin apo personat, prona e të cilëve është shpronësuar. Përveç këtyre, paragrafi 4 i të njëjtit nen vendos themelet për masat mbrojtëse për procesin e duhur gjyqësor, si dhe i beson gjykatave përgjegjësinë e trajtimit të mosmarrëveshjeve që mund të lindin nga procesi i shpronësimit.

Në të njëjtën linjë, Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore (ashtu siç është interpretuar dhe aplikuar nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut ("GJEDNJ")) kërkon përmbushjen e tre kushteve kryesore për ndërhyrjen shtetërore në pronë. Ato mund të përmbledhen si në vijim: (i) ligjshmëria; (ii) synimi legjitim; si dhe (iii) balacimi i drejtë apo proporcionaliteti.³²

Ligji nr. 03/L –139 "për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme" (Ligji i Shpronësimit), ndryshuar e plotësuar me Ligjin nr. 03/L-205, rregullon të drejtën e autoriteteve shtetërore për të (i) shpronësuar pronën apo të drejtat tjera të një personi mbi apo në lidhje me një pronë të paluajtshme, si dhe (ii) sekuestruar përkohësisht dhe përdorur pronën e paluajtshme në Kosovë. Me qëllim të zbatimit të mirëfilltë të Ligjit të Shpronësimit, Ministria e Financave (MF) ka nxjerrë një akt nënligjor, duke vendosur metodologjinë e kalkulimit të kompensimit që duhet paguar për pronën e shpronësuar si dhe dëmet e ndërlydhura me shpronësimin.³³

Autoritetet publike kompetente për kryerjen e shpronësimit të pronës së paluajtshme janë komuna dhe Qeveria.³⁴ Një entitet i posaçëm, Zyra për Vlerësimin e Pronës së Paluajtshme në Departamentin e Tatimit në Pronë (ZVPP) është përgjegjëse për vlerësimin e pronave të paluajtshme që i nënshtrohen procedurës së shpronësimit, si dhe për kalkulimin e shumës së kompensimit që i paguhet pronarëve për pronën e shpronësuar.³⁵ Qeveria është i vetmi organ që mund të vendosë dhe të autorizojë marrjen e çfarëdo prone të paluajtshme për përdorim të përkohshëm.³⁶

Korniza ligjore që rregullon shpronësimin dhe sekuestrimin e shfrytëzimin e përkohshëm të pronës së paluajtshme përcakton një numër të madh rregullash, kushtesh e procedurash mjaft të ndërlykuara, sipas të cilave mund të bëhet shpronësimi dhe marrja e përkohshme. Ajo vendos një tërësi procedurash e rregullash të reja për shpronësimin, marrjen e përkohshme të pronës dhe vlerësimin e pronave, që janë ndryshe nga ato që janë zbatuar më herët në Kosovë. Këtu parashihen edhe garanci procedurale, duke përfshirë të drejtën e kundërshtimit në gjykatë të: (i) legjitimitetit të shpronësimit dhe përshtatshmërisë së kompensimit;³⁷ (ii) legjitimitetit të një vendimi që autorizon marrjen e përkohshme të pronës;³⁸ ose (iii) çdo veprim tjetër të ndërmarrë apo vendim të marrë nga autoriteti publik me ligj.³⁹ Ligjvënësi ka qenë i kujdesshëm për të vendosur brenda Ligjit të Shpronësimit mënyra të reja të njoftimit dhe një procedurë të gjatë të njoftimit për të siguruar që

³¹ Misioni i OSBE-së në Kosovë, Shpronësimet në Kosovë, dhjetor 2006. Raporti identifikon shkeljet e të drejtave pronësore në rastet e shpronësimeve të kryera në Kosovë.

Për më tepër, gjatë epokës jugosllave, një numër i madh pronarësh kishin humbur pronat e tyre private për shkak të veprimeve shtetërore që bazoheshin në akte juridike që ishin në kundërtënie të plotë me normat universale dhe të drejtat e njeriut.

³² *Id.* Tek 52.

³³ Udhëzimi Administrativ nr. 02/2015 – "për aprovimin e metodave dhe kriterëve teknike të vlerësimit dhe për kalkulimin e shumës së kompensimit për pronën e paluajtshme të shpronësuar, si dhe të dëmeve të ndërlydhura me shpronësimin".

³⁴ Ligji nr. 03/L –139 "për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme", ndryshuar, neni 4.

³⁵ *Id.* Tek neni 21

³⁶ *Id.* Tek neni 29.

³⁷ *Id.* Tek neni 35, 36.

³⁸ *Id.* Tek neni 35, 38.

³⁹ *Id.* Tek neni 39.

personat e prekur, e sidomos ata të zhvendosurit për shkak të konfliktit, të kenë njohuri adekuate të procedurave që mund të çojnë drejt privimit të pronës.⁴⁰ Megjithatë, Ligji i Shpronësimit⁴¹ kërkon njoftim individual të personave të prekur (si njoftimi i shkruar individual apo komunikime të tjera zyrtare që i dërgohen secilit person të prekur) vetëm nëse adresa e tyre mund të vërtetohet nga regjistrat kadastralë dhe informatat tjera zyrtare të pronës së paluajtshme në Kosovë, duke përfshirë regjistrat e Agjencisë Kosovare të Pronës dhe regjistrat më të rinj të tatimit në pronë. Rrjedhimisht, të gjithë ata persona, adresat e të cilëve nuk gjenden në ata regjistra zyrtare përjashtohen nga njoftimi për shpronësimi (një çështje e trajtuar më gjerësisht tek Shtylla 4).

Kushtetuta e Kosovës dhe instrumentet tjera të të drejtave të njeriut⁴² që janë integruar në kornizën ligjore të Kosovës ofrojnë garanci të gjera për të drejtat e pronës private. Derisa e drejta në pronë është e garantuar, neni 46.2 i Kushtetutës së Kosovës, si dhe paragrafi i dytë i nenit I të Protokollit të Parë të KEDNJ-së (posaçërisht i rëndësishëm për vendimet e planifikimit) i mundëson autoriteteve publike të rregullojnë shfrytëzimin e pronës në pajtim me interesin publik. Siç ka theksuar edhe GJEDNJ-ja në aktgjykimet e saj, fushëveprimi i rregullit të kontrollit/rregullimit është shumë i gjerë, por jo absolut. Mund të argumentohet që ai përmban të gjitha masat që janë të domosdoshme për të rregulluar shfrytëzimin e pronës në emër të interesit publik, me kusht që këto të mos përbëjnë privim të pronës. Megjithatë, në disa raste, ndërhyrjet në pronë mund të jenë aq të rënda sa të përbëjnë *de facto* marrje të pronës, duke i vënë individët nën obligim «të pazakontë» dhe të «tepërt» në mungesë të kompensimit adekuat dhe efektiv.

Në këtë kontekst, kur hartohen dokumentet e reja të planifikimit hapësinor, e sidomos hartat e zonimit që caktojnë kushtet e përgjithësuara zhvillimore, aktorët e sektorit publik domosdoshmërisht do të marrin vendime planifikimi që do të kenë efekt të gjerë mbi interesat ekzistues të pronës private. Destinimet apo mundësitë zhvillimore që më parë lejoheshin, munden në të ardhmen të ndalohen me hartën e zonimit. Derisa kjo gjë është pjesë normale e procesit të planifikimit, korniza ligjore për vlerësimin e vendimeve të planifikimit kundrejt të drejtave private pronësore nuk është e definuar plotësisht.

1.1.3 Definimi i problemit

Në trajtimin e sfidave të sistemit të planifikimit, është me rëndësi qenësore që të vendoset një parim. Problemet e identikuara, analizuara dhe ekspozuara kryesisht i referohen sistemit tradicional të planifikimit hapësinor në Kosovë. Megjithatë, duhet theksuar që sistemi i planifikimit hapësinor po i nënshtrohet një reforme madhore, e cila synon të adresojë shumicën e çështjeve, të cilat janë identifikuar si problematike për funksionimin e mirëfilltë të sistemit.

Korniza e re ligjore për planifikimin hapësinor është në proces të përmbylljes, si dhe rezultatet e funksionimit të sistemit të ri do të shihen në vitet vijuese. Megjithatë, reformimi dhe përmirësimi i sistemit të planifikimit hapësinor është përpjekje «e vazhueshme».

Sistemi tradicional i planifikimit hapësinor është përballur me vështirësi serioze, si dhe ka dështuar në adresimin e disa prej çështjeve më madhore të zhvillimit të tokës në Kosovë.

⁴⁰ Ligji i Shpronësimit parasheh që vendimet e organit shpronësues (vendimi për autorizimin e kryerjes së aktiviteteve përgatitore, vendimi për pranimin e aplikimit për procedim të mëtutjeshëm, vendimi paraprak dhe vendimi përfundimtar) duhet të publikohen në Gazetën Zyrtare si dhe në një gazetë që ka tirazh të madh në Kosovë. Përveç këtyre, autoriteti shpronësues është i obliguar të mbajë dëgjim publik në lidhje me shpronësimin e kërkuar në secilën komunë ku gjendet ajo pronë.

⁴¹ Shih Ligji nr. 03/L –139 “për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme”, i ndryshuar, neni 5 dhe 42.

⁴² Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut, neni 7, Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, neni I, Protokollit i Parë i Konventës.

1.1.3.1 Çorientimi i procesit të zhvillimit të tokës

Sistemi ka dështuar në ofrimin e udhëzimeve për procesin e zhvillimit të tokës. Zhvillimi i tokës bëhet në mënyrë mjaft joformale, ndërsa planifikimi hapësinor mbetet prapa në vështirësitë e tij në përballje me ritmin e paarritshëm të urbanizimit. Si pasojë, vlerësimet thonë që janë rreth 400,000 ndërtime pa leje të cilat Kosova po përpiqet të adresojë përmes një procesi formalizimi e legalizimi.

Planet bëhen për të balancuar ndërmjet interesave publikë dhe investimeve private. Megjithatë, në fakt, planet janë përdorur vetëm për të miratuar lejet e ndërtimit, kryesisht për qëllime banimi.

Sistemi ka dështuar të shërbejë si orientim për investimet publike e private. Në fakt, ka shumë pak mendime strategjike brenda planeve hapësinore, por edhe marrëdhënie të dobët me procesin vendim-marrës buxhetor publik. Kështu, krijimi i një politike të qëndrueshme dhe afatgjate të buxhetimit e investimeve sfidohet rëndë.

Korniza ligjore duhet të sigurojë që dokumentet e planifikimit hapësinor të shërbejnë si bazë e vendim-marrjes, e jo vetëm për qëllimet e ndërtimit të tokës, por edhe për projektet e zhvillimit infrastrukturor, politikat dhe strategjitë e zhvillimit rural, si dhe për programe të posaçme për mbrojtjen dhe zhvillimin e mjedisit.

Duhet thënë që reforma e nisur mëton të adresojë rolin strategjik të planeve hapësinore përmes [i] përforcimit të rolit të PZHU-ve, të cilat përbëjnë tërësinë e strategjive territoriale të qeverisë, si dhe [ii] rritjes së parashikueshmërisë së hartave zonale.

1.1.3.2 Mungesa e instrumenteve të mjaftueshme për parandalimin e ndërtimeve pa leje në të ardhmen

Kryesisht, për shkak të mungesës së kapaciteteve teknike dhe financiare, vendbanimet joformale dhe ndërtimet pa leje në përgjithësi nuk janë të integruara në planifikim, duke penguar kështu masat paraprake efikase në nivel strukturor. Për më tepër, derisa edhe Ligji për Ndërtimin edhe udhëzimet përkatëse administrative dhe Ligji për tokën bujqësore dhe aktet nënligjore për zbatimin e tij, janë të qarta sa i përket paligjshmërisë së ndërtimit pa leje, një kornizë më dekurajuese penale do të mund të ndihmonte, duke kualifikuar në masë adekuate shkeljet relevante si të dënueshme, si dhe duke vendosur sanksionet përkatëse. Derisa neni 368 i Kodit Penal të Kosovës penalizon punët e paligjshme ndërtimore, dispozita vlen vetëm nëse jeta apo trupi i njerëzve apo prona e vlerësuar në vlerë prej € 5000 a më shumë janë në rrezik. Megjithatë, një sanksion më dekurajues mund të ketë nevojë për një qasje më gjithëpërfshirëse legislative të dizajnuar drejt qëllimit mbrojtës të ligjshmërisë së vetë ndërtimit. Qasja e tillë do të duhej të përfshinte edhe shkallën e shkeljeve, për shembull duke vendosur pragje të vlerave të larta kundrejt ndërtimit të caktuar. Duke i nënshtruar vetëm ndërtimet pa leje me vlerë të konsiderueshme ndaj regjimit të drejtësisë penale, proporcionaliteti mund të ruhet duke përjashtuar shkeljet e imta. Njëkohësisht, duhet të ketë një stimul të fuqishëm për t'u përmbajtur nga ndërtimet e ardhme të palejuara në një masë të konsiderueshme, siç është për shembull ndërtimi i një hoteli.

Në lidhje me këtë, ende ekziston mungesa e konsiderueshme edhe e të kuptuarit në lidhje me pushtetin zbatues të inspektorëve, por edhe në lidhje me përkrahjen e duhur nga prokurorët dhe gjykatat. Përfundimisht, nuk ka mekanizma ekspeditivë të monitorimit të vendosur. Këto çështje duhen adresuar shpejt dhe me konsekuencë, për të adresuar problemin efektivisht në rrënjë, e kudo që është e mundur, edhe të shmanget nevoja për të reaguar dhe për të trajtuar tashmë simptomat e shfaqur.

1.1.3.3 Fragmentimi i tokës së punueshme për shkak të ndërtimeve pa leje

Përveç proceseve trashëgimore (siç trajtohet më tutje në çështjen #4 të këtij Koncept-Dokumenti), ndërtimet pa leje janë faktori më relevant në lehtësimin e fragmentimit të gjerë, duke zvogëluar kështu në masë të madhe sasinë e tokave të punueshme që potencialisht do të përdreshin për investime në sektorin e bujqësisë. Ristrukturimi dhe zhvillimi i politikave/strategjive efektive për planifikimin hapësinor (të trajtuara më gjerësisht tek çështja #3 e këtij Koncept-Dokumenti) bëhen domosdoshmëri në adresimin e këtyre çështjeve. Përtej kësaj, zhvillimi dhe zbatimi i koncepteve për të trajtuar përgjithësisht ndërtimet pa leje dhe për t'i parandaluar efektivisht ato në të ardhmen, duke marrë parasysh edhe aspektet e elaboruara si më lart, janë kërkesa thelbësore për një qasje adekuate ndaj fragmentimit të tokës së punueshme.

I.1.3.4 Zhvillimi i pabalancuar i tokës: urbanja kundrejt rurales

Procesi ekzistues i planifikimit dhe zhvillimit të tokës ka çuar drejt një procesi të jo të balancuar r të zhvillimit të tokës. Kjo mungesë e balancit është përkeqësuar me procesin e urbanizimit në Kosovës, i cili ka ndikuar për keq në tokën bujqësore, duke kërcënuar resurset natyrore dhe duke komprometuar zhvillimin e qëndrueshëm të vendit. Vërtet, sistemi i planifikimit hapësinor dhe instrumentet e tij kanë dështuar në akomodimin dhe senzibilizimin e konfliktit të mprehtë ndërmjet zgjerimit urban dhe nevojën për të mbrojtur potencialin e tokës bujqësore dhe resurset natyrore.

Korniza e re rregullative ka sjellë, gjithsesi, një element të ri në proces. Planet hapësinore, në të kundërtën e sistemit tradicional kur planet hapësinore fokusoheshin vetëm në zonat urbane, tashmë duhet të integrojnë zhvillimin urban me atë rural.

I.1.3.5 Zhvillimi i pabalancuar i tokës: publikja kundrejt private.

Urbanizimi ka sjellë nevojën për të zhvilluar e investuar në prona të paluajtshme. Kjo nevojë është në konflikt me nevojën për të organizuar hapësirën publike për shërbimet infrastrukturore. Në anën tjetër, procesi i mbyllur dhe jo aq transparent i shfrytëzimit të tokës, bashkë me barrierat e sistemit për shkak të mungesës së kapaciteteve profesionale në sigurimin e dokumenteve të mjaftueshme të planifikimit, kanë krijuar një gjendje spekulative për plleshmërinë e tokës, si dhe në disa raste, edhe hapësirë për korrupsion, kështu duke komprometuar rezultatet e planifikimit urban.

Ndarja e tokës për investime private (kryesisht banesore) duket të prodhojë interesa me vlerë më të lartë afatshkurtër për individë privatë e pronarë tokash, derisa destinimi i tokës për qëllime publike prodhon vlerë afatgjatë për publikun e gjerë (por jo për pronarët individualë). Kështu, ka presion të lartë ndaj planifikimit që të destinojë tokën kryesisht për banim, në vend se të ndahet toka e mjaftueshme për shërbime publike.

I.1.3.6 Burimi i kufizuar i financave për infrastrukturë publike

Procesi i mohon sektorit publik përfitimin e vlerës nga procesi i zhvillimit të tokës, duke kufizuar kështu mundësitë e qeverisë që të investojë në masë adekuate në infrastrukturë e shërbime, duke rezultuar kështu me një cilësi të dobët të shërbimeve publike, e përfundimisht edhe duke dobësuar vetë vlerën e pronës së paluajtshme dhe produktit urban.

Në fakt, mekanizmat për përfitimin nga vlera e rritur të tokës për shkak të ndërhyrjes publike (si planifikimi, investimi në infrastrukturë dhe korniza rregullative) nuk janë duke adresuar siç duhet çështjen e burimeve financiare për qëllime publike. Sistemi shfrytëzon vetëm një nga mekanizmat; atë fiskal. Megjithatë, ka mekanizma rregullative që do të rrisnin mundësitë e qeverisë që të heqte dorë nga përfitimi nga vlera e shtuar në procesin e zhvillimit të tokës.

I.1.3.7 Ndërveprimi

Sistemi i planifikimit hapësinor gjithmonë është parë si sistem i ndarë i qasshëm vetëm për teknikët, me gati aspak ndërveprim me sistemet që ndikojnë në procesin e zhvillimit të tokës. Vërtet, ndërveprimi formal e ligjor i sistemit të planifikimit me sistemet që fokusohen tek zotërimi i tokës është minimal. Mungesa e ndërveprimit të tilla ka penguar aftësinë e qeverisë dhe sektorit publik që të ketë një lloj kontrolli mbi tokën, ose së paku një ndikim të vërejtshëm në procesin e zhvillimit të tokës. Reforma e bazës i ndan një pjesë të kornizës ligjore adresimit të pjesëmarrjes publike në procesin e planifikimit, përmes konsultimeve publike.

I.1.3.8 Cilësia e instrumenteve të planifikimit

Dokumentet e planifikimit në Kosovë fokusohen më shumë tek profilizimi i lokaliteteve të tyre, në vend se të identifikojnë strategjitë e zhvillimit. Problemi ka rrënjë tek metodat tradicionale të planifikimit në Kosovë. Qasjet e reja me instrumente me mendim më strategjik duhen miratuar, ndërsa profesionistët lokalë dhe vendim-marrësit duhen trajnuar për të adoptuar e zbatuar këto qasje.

I.1.3.9 Implementimi i strategjive dhe planeve

Plani i zbatimit nuk është adresuar siç duhet në ligjin e ri për planifikim hapësinor, edhe pse do të adresohet në aktet nënligjore. Korniza e re ligjore i ka kushtuar pak vëmendje monitorimit të procesit të planifikimit dhe zhvillimit. Megjithatë, duhet theksuar rëndësia e fazës së implementimit përmes zhvillimit të mekanizmave të duhur dhe harmonizimit të ligjit për planifikim hapësinor me sistemet tjera relevante për të maksimizuar funksionimin e planifikimit hapësinor. Është qenësore që sistemi të bashkërendohet mirë me kornizën ligjore të kadastrit, sistemit të zotërimit të tokës apo sistemit të buxhetimit dhe investimeve publike. Në fakt, reforma mëton të adresojë çështjen e zbatimit përmes mekanizmave që përforcojnë dimensionin e raportimit dhe monitorimit brenda procesit.

I.1.3.10 Privimi dhe kufizimet e destinimit të tokës

Korniza ligjore për vlerësimin e vendimeve të planifikimit kundrejt të drejtave pronësore private nuk është e definuar. Derisa korniza aktuale ligjore që rregullon shpronësimin dhe marrjen e shfrytëzimit e përkohshëm të pronës së paluajtshme është e mirëvendosur, si dhe përmbush në masë të madhe standardet kushtetuese të të drejtave të njeriut dhe ato të BE-së në kuptimin e ofrimit të një baze juridike për marrjen e tokës dhe në trajtimin nëse ajo marrje i shërben një qëllimi publik. Megjithatë, mbetet nevoja për ndërhyrje në së paku tri fusha madhore: (i) kompensimi; (ii) mjetet juridike; si dhe (iii) implementimi.

(i) Kompensimi

Siç është diskutuar më lart, rregulloret e planifikimit mund të kenë efektin e privimit nga pronari të shfrytëzimit dhe disa apo të gjitha të drejtave të zhvillimit. Është e dukshme që në rastin e fundit, ndërhyrja nuk merr formën e privimit të plotë të pronës, si dhe pronari nuk privohet plotësisht nga të drejtat pronësore. Megjithatë, pronari mund të privohet nga të gjitha përdorimet ekonomike të pronës, ndërsa vetëm prona mund të humbë vlerën në mënyrë të konsiderueshme për shkak të këtyre vendimeve të kontrollimit të zhvillimit.

Në fakt, gati të gjitha vendimet e planifikimit hapësinor mund të shkaktojnë ndërhyrje në pronë. Por, ka dallim ndërmjet (i) një rregulloreje të planifikimit që privon pronarët nga të gjitha të drejtat ekzistuese të përdorimit dhe zhvillimit nëse parcelat e tyre private rastësisht vihen në një zonë të mbrojtjes së rreptë mjedisore, si dhe (ii) një rregulloreje të planifikimit që privon pronarët nga disa – jo të gjitha – përfitimet ekzistuese ekonomike, siç janë, në rastin e një vendimi planifikimi, kufizimi i zhvillimit deri në shtëpi familjare trekatëshe.

Fatkeqësisht, as korniza ligjore e as praktika gjyqësore e gjykatave të Kosovës nuk kanë vendosur ndonjë prag standard të zvogëlimit të vlerës, apo ndonjë definicion të saktë të masës dhe intensitetit të kufizimit, gjë që do të mund të kualifikonte ndërhyrjen si aq materiale dhe të rëndë sa të përbëjë marrje të pronës. Në mungesë të kësaj, është e vështirë të përcaktohet se cili kufizim (apo ndërhyrje në pronë) përbën privim apo ndërhyrje materiale në gëzimin paqësor të pronës⁴³ gjë që kërkon edhe kompensim, si dhe cili përbën thjesht rregullim të destinimit të pronës.

Për më tepër, nuk ka baza eksplicite kushtetuese për marrje dhe kompensim të tokës për shkak të rregullimit të tokës, por mund të argumentohet që një formë e bazës ligjore mund të gjendet tek Ligji i Shpronësimit. Në fakt, Ligji nuk dallon ndërmjet privimit të plotë dhe të pjesshëm të pronës, por e definon shpronësimin kështu: “çdo vepër të një Organi Shpronësues që përfshin (i) marrjen e një të drejte ose interesi të ligjshëm që është në zotërim ose pronësi të një Personi në një pronë të paluajtshme, ose (ii) krijimin e detyrueshëm të një servituti ose një të drejte tjetër të shfrytëzimit në pronën e paluajtshme”.⁴⁴ Gjithashtu përmend edhe implementimin e planit urban dhe/ose hapësinor si një prej arsyeve që mund të iniciojë shpronësimin (të definuar si më lart) e pronës së paluajtshme nëse plotësohen kushtet dhe kriteret ligjore.

Një problem tjetër i atribuohet mungesës së procedurave të nevojshme ligjore që do të detyronin autoritetet publike të vlerësonin plotësisht ndikimin e mundshëm të rregulloreve të planifikimit mbi pronën private, si dhe të gjenin eventualisht nëse është e domosdoshme që organi kompetent të kërkojë iniciimin e procedurës së shpronësimit në bazë të Ligjit të Shpronësimit.

Pastaj, në çfarëdo kohe para inicimit të një procedure shpronësimi, organi shpronësues mund të autorizojë kryerjen e aktiviteteve përgatitore për të përcaktuar dobinë ponteciale të pronës apo pronave të paluajtshme për një qëllim publik.⁴⁵ Ligji i Shpronësimit nuk përcakton nëse organi publik, si dhe cili organ, mund të kërkojë autorizimin dhe çfarë duhet të përmbajë ajo kërkesë. Por, mund të interpretohet që është i njëjti organ publik që mund të parashtrijë një kërkesë për shpronësim nëse është vendosur përfundimisht që pronat e paluajtshme plotësojnë parakushtet e nevojshme për t'u përdorur për qëllimin publik.

Ligji i Shpronësimit njeh të drejtën e secilit person, prona e të cilit i nënshtrohet aktiviteteve përgatitore, për t'u kompensuar për humbjet e shfrytëzimit të pronës gjatë kryerjes së aktiviteteve përgatitore, si dhe për dëmet tjera që i shkaktohen pronës apo personit.⁴⁶ Edhe pse Ligji kërkon kompensim për pronarët, prona e të cilëve i nënshtrohet aktiviteteve përgatitore, ai dështon në: (i) përcaktimin e rregullave e procedurave të qarta për kalkulimin e shumës aktuale të kompensimit për çdo humbje të përdorimit apo gëzimit të pronës, si dhe dëmeve tjera që i shkaktohen pronës gjatë kryerjes së aktiviteteve përgatitore; (ii) përcaktimin e afatit të fiksuar ligjor për pagesën e kompensimit të tillë (derisa Ligji përcakton afatin prej dy vitesh në rastet e shpronësimit formal);⁴⁷ si dhe (iii) identifikimin e organit kompetent që është përgjegjës për kalkulimin e kompensimit të tillë.⁴⁸

Kritika të ngjashme ndaj kornizës aktuale ligjore mund të bëhen edhe në rastet e marrjes dhe shfrytëzimit të përkohshëm të pronës së paluajtshme. Për shembull, në rastet e marrjes dhe shfrytëzimit të përkohshëm të pronës, Ligji i Shpronësimit nuk ofron rregulla e procedura të qarta për kalkulimin e shumës së kompensimit dhe afatin e caktuar ligjor për pagesën e kompensimeve të tilla.

⁴³ Në një numër rastesh të ndërlidhura me rregulloret e planifikimit, Gjykata e Strasburgut ka gjetur që ndalesat e ndërtimit pa pagesë të kompensimit nuk janë pjesë e fushëveprimit të rregullit të kontrollit apo privimit, por në fakt përbëjnë ndërhyrje në gëzimin paqësor të pasurive (rregulli i përgjithshëm).

⁴⁴ Ligji nr.03/L –139 “për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme”, ndryshuar, neni 2 (theksi i shtuar).

⁴⁵ Ligji nr.03/L –139 “për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme”, ndryshuar, neni 5.

⁴⁶ *Id.* Tek neni 7.

⁴⁷ Ligji nr.03/L –139 “Për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme”, ndryshuar, neni 16(6).

⁴⁸ Zyra për Vlerësimin e Pronës së Paluajtshme është kompetente vetëm për vlerësimin e pronave të paluajtshme që i nënshtrohen procedurës së shpronësimit.

Kapitulli V i Ligjit të Shpronësimit parasheh rregullat themelore për përcaktimin e shumës së kompensimit që i paguhet personave të cilëve i'u është shpronësuar pronë. Nenet 15.6 dhe 41 të Ligjit përcaktojnë që Ministria e Financave ka pushtetin për të nxjerrë akte nënligjore që përcaktojnë metodologjinë e hollësishme për kalkulimin e kompensimit që paguhet për pronën e shpronësuar dhe dëmet e ndërlidhura me shpronësimin.

Megjithatë, as Ligji i Shpronësimit e as aktet nënligjore të Ministrisë së Financave që përcaktojnë metodologjinë e kalkulimit të kompensimit që paguhet për pronën e shpronësuar dhe dëmet në atë pronë nuk kanë definuar rregullat konkrete e të hollësishme që mund të shfrytëzohen në përcaktimin e shumës së kompensimit, nëse ka të tillë, që duhet paguar në rastet e privimit të pjesshëm të pronës për shkak të vendimeve të planifikimit, ose për vendosjen apo krijimin e ndonjë servituti apo ndonjë të drejte të shfrytëzimit mbi pronën e paluajtshme.

Për më tepër, akti nënligjor i nxjerrë nga Ministria e Financave është jo i plotë, si dhe nuk vendos rregulla të hollësishme, kritere teknike apo modele vlerësimi që duhen marrë parasysh apo përdorur kur kalkulohen kompensimet që duhen paguar në atë rast kur shpronësimi i pronës së paluajtshme rezulton me ndërprerjen e: (i) servitutit real; (ii) servitutit personal; (iii) të drejtës së ndërtimit; (iv) të drejtës së parë penguese; (v) uzufuktit; (vi) të drejtës së përdorimit (vii) kontratës së qiradhënies; (viii) shpronësimit të pjesshëm; apo (ix) kur shkakton dëme të tjera të ndërlidhura me shpronësimin. Edhe pse Ligji njih të drejtën e kompensimit, ai nuk përcakton rregulla të qarta për kalkulimin e shumës.

(ii) Mjetet juridike

Ndryshimet dhe plotësimet që janë bërë në Ligjin e Shpronësimit vetëm një vit pas hyrjes së tij në fuqi kanë synuar të përshpejtojnë procesin e shpronësimit. Qëllimi ishte që të bëhet toka e gatshme dhe e disponueshme për implementimin e shumë projekteve të rëndësishme të punëve publike, të drejtuara kah zhvillimi i ekonomisë së përgjithshme dhe/ose mirëqenies sociale të vendit. Si rezultat, një pjesë e madhe e afateve procedurale në Ligj ishin shkurtuar, ndërsa ishin vendosur kushte të reja për gjykatat⁴⁹ për të priorizuar kontestet e shpronësimit, si dhe për të shmangur vonesat e mundshme gjatë procesit të shpronësimit (për shkak të shkeljes së afateve ligjore nga gjykatat e Kosovës).⁵⁰

Mes shumë ndryshimeve tjera, neni 35 (mbi ankesat që kontestojnë vendimin preliminar mbi legjitimitetin e një shpronësimi të propozuar) i Ligjit të Shpronësimit është ndryshuar në masë të konsiderueshme me vendosjen e një dispozite të re. Kjo dispozitë përcakton që nëse një gjykatë që shqyrton ankesën ndaj vendimit preliminar dështon të nxjerrë aktgjykimin brenda tridhjetë ditësh, gjykata do të konsiderohet të ketë nxjerrë aktgjykim që hudh poshtë ankesën në tërësinë e saj, menjëherë me skadimin e periudhës tridhjetë-ditore.⁵¹ Duket që ligjvënësi nuk ka qenë i kënaqur me dispozitat ekzistuese që përcaktonin trajtimin e rasteve të shpronësimit me urgjencë të madhe, si dhe me shkurtimin e shumë afateve ligjore (duke përfshirë periudhën e kohës për nxjerrjen e vendimit gjyqësor, që është shkurtuar nga nëntëdhjetë ditë në tridhjetë ditë),⁵² por është përpjekur të ketë edhe një garanci të fortë që do të shmangte vonesat në gjykata.

Kjo dispozitë e lartpërmendur vendos një barrë të rëndë tek ankuesit, ankesat e të cilëve mund të hudhen poshtë pa u shqyrtuar fare për shkak të ngarkesës së madhe me raste në gjykatat e Kosovës. Kjo gjithashtu i mundëson gjyqtarëve që të rrezojnë ankesat në mënyrë arbitrare pa dhënë një

⁴⁹ Shih Ligjin nr.03/L-205 “për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme”.

⁵⁰ Duhet theksuar këtu fakti që në bazë të nenit 11.2 të Ligjit të Shpronësimit, nëse ankesa parashtrohet sipas nenit 35 në lidhje me Vendimin Preliminar, procedura e shpronësimit do të pezullohet deri në datën në të cilën gjykata kompetente do të nxjerrë aktgjykimin përfundimtar mbi atë ankesë.

⁵¹ Shih Ligjin nr.03/L –139 “Për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme”, ndryshuar, neni 38.5.

⁵² Ligji nr.03/L-205 “ për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme”, neni 2 (1.7).

verdikt (si dhe arsyetimin e tij). Kështu rrënohet raporti i arsyeshëm i proporcionalitetit ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit (të ndjekur) që synohet të arrihet.

Përveç kësaj, në përputhje me Ligjin e Shpronësimit, gjykata kompetente për shqyrtimin e ankesave ndaj vendimeve të marra nga organi shpronësues i komunës është gjykata relevante komunale. Në anën tjetër, nëse organi shpronësues është Qeveria, ankesat apo paditë duhen parashtruar dhe shqyrtuar nga Gjykata Supreme e Kosovës.⁵³

Në fakt, Ligji i Shpronësimit trajton dy kategoritë e personave të interesuar në mënyrë të pabarabartë. Këta persona, prona e të cilëve propozohet të shpronësohet nga komuna mund t'i trajtojnë pretendimet e tyre potencialisht dhe t'i shqyrtojnë në të tri nivelet e gjyqësorit (përfshirë këtu Gjykatën Supreme); derisa ata që propozohen të shpronësohen nga Qeveria mund të parashtrorjnë pretendimet e tyre vetëm tek Gjykata Supreme, duke mos lejuar mundësi tjera të shqyrtimit. Ky dallim i mohon disa pronarëve të pronave të drejtën e tyre të apelit,⁵⁴ duke i mohuar kështu edhe mundësinë e përfitimit nga mjetet juridike për shkeljet e pretenduara.

(iii) Zbatimi

çështja e fundit sfiduese që duhet theksuar është zbatimi i vetë ligjit në praktikë. Edhe në këtë aspekt, ekziston një humnerë e konsiderueshme ndërmjet arritjeve të ligjit në nivel rregullativ dhe zbatimit të tyre në praktikë. Procedurat e shpronësimit nuk respektohen saktësisht, derisa kërkesat për shpronësim shpesh nuk kanë elementet e duhura ligjore dhe dokumentacionin e domosdoshëm.⁵⁵

1.2 ZGJIDHJET E MUNDSHME NË BAZË TË PRAKTIKAVE TË MIRA NDËRKOMBËTARE

Është me rëndësi enorme që të krijohet një lidhje solide ndërmjet zotërimit të tokës dhe sistemit të planifikimit të shfrytëzimit të tokës për të nxitur rritjen ekonomike. Modeli i zhvillimit të tokës duhet ndryshuar, ndërsa zgjidhjet dhe rekomandimet të fokusohen tek disa mekanizma të thjeshtë, por të drejtpërdrejtë që funksionojnë në përmirësim të atij modeli.

Duhet theksuar që sistemi tradicional dhe reforma fokusohen tek aspekti planifikues i procesit. Në fakt, Ligji 04-174 fokusohet tek procesi i planifikimit hapësinor dhe ka nevojë për një kornizë kohore të moderuar për të pritur maturimin e rezultateve të asaj reforme.

Megjithatë, në një kornizë kohore mjaft të moderuar, autoritetet mund të kenë nevojë të zhvendosin procesin nga korniza e planifikimit hapësinor drejt një kornize të menaxhimit të tokës dhe të rregullimit zhvillimor.

Rekomandimi më i parë i Koncept-Dokumentit sa i përket planifikimit hapësinor ka të bëjë me insistimin në implementimin e reformës së planifikimit hapësinor që është në vazhdim. Në fakt, duhet të bëhet shumë në implementimin e mjeteve ekzistuese të planifikimit. Ka nevojë për një masë të madhe të përkrahjes për pushtetin qendror dhe lokal në përmirësimin e PZHK-ve, duke iu ndihmuar

⁵³ Ligji nr.03/L – I 39 “Për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme”, ndryshuar, nenet 35.2, 36.2, 37.2 dhe 38.1.

⁵⁴ Id. Nenet 35.10, 36.7 dhe 37.6. Edhe pse Ligji i Shpronësimit siguron të drejtën e ankesës, vendimet e nxjerra nga Gjykata Supreme nuk mund të sfidohen, pasi që nuk ka organ tjetër më të lartë gjyqësor në sistemin gjyqësor të Kosovës, që do të kishte kompetencën për të shqyrtuar vendimet e Gjykatës Supreme të miratuara nga kjo e fundit si gjykatë e shkallës së parë. Kështu, ky mjet juridik thjesht nuk është në dispozicion.

⁵⁵ Burimi: Njësia e Vlerësimit të Pronës së Paluajtshme.

në projektimin e hartave zonale dhe zhvillimin e mekanizmave për monitorimin dhe implementimin e dokumenteve të tilla të planifikimit.

Megjithatë, duke shikuar të ardhmen e afërt, Koncept-Dokumenti do të rekomandonte vendosjen e një forme të mekanizmit të quajtur Mbulimi i Vlerës së Tokës ("LVC") që është i thjeshtë, por është vegël themelore për të adresuar disa prej mangësive të sistemit ekzistues të planifikimit të shfrytëzimit të tokës dhe zhvillimit të saj. Këta mekanizma do të ishin mjete për planifikim dhe destinim të tokës, të cilët do të:

- **shpërndante parametrat/indiktorët zhvillimorë të shfrytëzimit të tokës në mënyrë të barabartë** tek zonat zhvillimore për secilën parcelë zhvillimore. Kjo vegël mëton të adresojë çështjen e pabarazisë në përfitimet nga procesi i zhvillimit të tokës.
- **Stimulimi i zhvillimit të konsoliduar.** Vegla vendos barriera ndaj zhvillimit të fragmentuar e në shkallë të imët, derisa krijon bonuse për projektet e shkallës së gjerë. Kështu, pronarët e tokave do të inkurajoheshin që të bëhen bashkë dhe të pajtohen mbi zhvillimin. Vegla mëton të adresojë çështjen e fragmentimit të zotërimit të tokës dhe zhvillimit.
- **Stimulimi i zhvillimit të shërbimeve, kundrejt banimit vetanak.** Kjo vegël ofron stimuj për ndërtuesit/zhvilluesit që të investojnë në shërbime e projekte afatgjate, në të kundërtën e projekteve afatshkurtra të banimit.
- **Stimulimi i marrjes së tokës për interes publik.** Vegla ofron stimuj zhvillimorë për pronarët e tokave kur vihet toka private në dispozicion për shërbime publike apo qëllime të tjera të interesit publik. Dy objektivat mëtojnë të adresojnë çështjen e «zhvillimit të pabalancuar» dhe konfliktin ndërmjet interesave «privatë» dhe atyre «publikë».

Mekanizmat jo-fiskalë LVC do të ishin veglat që bazohen në kontekstin dhe rastet e ngjashme me Kosovën. Vendet e Evropës Jugore, ku banimi dhe zotërimi i tokës funksionojnë ndryshe nga vendet e Evropës Veriore, kanë provuar në mënyra të ndryshme të vendosin vegla e mekanizma që adresojnë fragmentimin e zhvillimit, bashkë me modelin e zhvillimit të pabalancuar.

Spanja dhe Italia kanë provuar të vendosin mekanizma të ngjashëm. "Perequazione urbanistica" është një model se si Italia ka provuar të adresojë këtë çështje duke nxitur një lloj formule kompensimi për zhvillim, me qëllimin e gjenerimit të një lloj zhvillimi të konsoliduar.

Nëse në të ardhmen, qeveria do të preferonte të avanconte kornizën ligjore të planifikimit hapësinor nga një kornizë ligjore për planifikim hapësinorë në një kornizë të Zhvillimit e Menaxhimit të Tokës, miratimi i vëllave fiskale dhe jo-fiskale LVC duhet të jenë pjesë e kornizës ligjore të planifikimit.

Rekomandimi i dytë është futja e mekanizmave dhe mjeteve në kornizën ligjore, të cilat e vendosin qeverinë në funksion «proaktiv» në procesin e zhvillimit të tokës, kundrejt atij funksioni «reaktiv» që ka në kontekstin aktual. Qëllimi i këtij rekomandimi është të përmirësohet kapaciteti i përfitimit të qeverisë dhe sektorit publik nga vlera e tokës në procesin e zhvillimit të tokës. Në fakt, një pjesë e madhe e përfitimeve të procesit shkojnë tek zhvilluesit dhe pronarët privatë, edhe pse qeveria nuk krijon pak të ardhura në procesin e zhvillimit të tokës.

Skema e zhvillimit të tokës duhet ndryshuar, ashtu që t'i mundësohet publikut dhe qeverisë të përfitojë një pjesë të vlerës së shtuar të atij zhvillimi.

Spanja ka studiuar fenomenin e tillë, si dhe është përpjekur të vendosë mekanizma që lidhin qeverinë me aktorët zhvillimorë në partneritet, e kështu, duke vënë qeverinë në pozitën e përfituesit nga procesi, duke mbuluar vlerën e shtuar nga veprimet qeveritare të planifikimit dhe investimit në infrastrukturë.

Për të ndihmuar në pengimin e ndërtimeve pa leje në Shqipëri, Kuvendi ka ndryshuar Kodin Penal, duke kualifikuar «ndërtimet pa leje» si vepër penale, të dënueshme me gjobë administrative dhe/ose burgosje.

(i) Privimi dhe kufizimet në shfrytëzimin e pronës

GJEDNJ-ja ka theksuar në shumë aktgjykime që dispozitat ligjore mbi të cilat bazohet ndërhyrja në pronë gjithmonë duhet të jenë qartësisht të përcaktuara, të parashikueshme dhe të qasshme.⁵⁶ Në fakt, mungesa e bazës ligjore të qartë dhe të parashikueshme, e cila është në përputhje të saktë me kriteret e praktikës gjyqësore të GJEDNJ-së, si dhe që është mjaftueshëm e hollësishme për të siguruar qartësi e udhëzime për të gjithë aktorët që kanë përgjegjësi në implementimin e kornizës ligjore (e sidomos gjykatat), si dhe ato që mund t'i nënshtrohen ndërhyrjes së shtetit në pronë, lë shumë hapësirë për interpretime, si dhe mund të jetë burimi i veprimeve arbitrare nga autoritetet shtetërore. Për pasojë, individët vihen në gjendje të paqartësisë, si dhe kjo mund të çrregullojë balancin e drejtë që duhet gjetur ndërmjet mbrojtjes së të drejtave pronësore dhe kërkesave të interesit publik.

Në këtë kuadër, legjislacioni në zbatim mbi shpronësimin dhe planifikimin e shfrytëzimit të tokës duhen ndryshuar e plotësuar për të ofruar qartësinë dhe orientimet e domosdoshme për të gjithë aktorët që janë përgjegjës për implementimin e kornizës ligjore, për të siguruar që të drejtat private dhe interesat publikë të baraspeshohen mirë në secilin rast.

Së pari, korniza ligjore për planifikimin hapësinor duhet të përmbajë procedura ligjore për vlerësimin gjithëpërfshirës, të bazuar në kriteret e qarta e të sakta, të ndikimit potencial të rregulloreve të planifikimit mbi pronat private. Kriteret si intensiteti (barra) e kufizimit të vendosur rregullativ dhe kohëzgjatjes së tij,⁵⁷ ose pragu standard i zvogëlimit të vlerës, mund të përdoren për të dalluar se cili vendim planifikimi përbën ndërhyrje materiale në gëzimin paqësor të pronës apo privim të pronës, që obligon kompensimin, e cili përbën thjesht akt normal rregullativ. Vlerësimi i tillë gjithashtu do të ndihmonte autoritetet në përcaktimin se kur është e nevojshme të kërkohet inicimi i procedurës së shpronësimit, me dorëzimin e kërkesës për shpronësim në bazë të Ligjit të Shpronësimit. Miratimi i asaj kërkesë (që duhet të përmbajë, mes tjerash, edhe një përshkrim të hollësishëm të të gjitha të drejtave që kërkuesi kërkon të shpronësojë)⁵⁸ do të iniciojë një proces vlerësimi për të përcaktuar shumën e kompensimit që i duhet paguar personit të prekur.

Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Liritë Themelore, siç është interpretuar dhe zbatuar nga GJEDNJ-ja, duhet që të analizohet thellësisht, pasi që mund të ofrojë një lloj orientimi mbi çështjen e privimit të pronës për shkak të vendimeve në planifikim. Në përputhje me këtë, kur hartohet legjislacioni në fushën e planifikimit, hartues mund të shohin praktikën gjyqësore të GJEDNJ-së për të identifikuar parimet dhe kushtet që do të shërbejnë për të harmonizuar të drejtën pronësore dhe rregulloret e shfrytëzimit të tokës.

Së dyti, është e domosdoshme që të plotësohet korniza ligjore e shpronësimit për të vendosur rregullat e hollësishme që mund të përdoren në përcaktimin e shumës së kompensimit, nëse ka të tillë, që duhet paguar: (i) në rastet e privimit të pronës për shkak të vendimeve të planifikimit, ose vendosjes apo krijimit të ndonjë servituti apo të drejte tjetër të përdorimit mbi pronën e paluajtshme, ose (ii) në ato raste kur shpronësimi i pronës së paluajtshme rezulton me ndërprerjen e servitutit real; servitutit personal; të drejtës së ndërtimit; të drejtës së parë të pengimit; uzufuktit; të drejtës së shfrytëzimit; kontratës së qirasë; shpronësimit të pjesshëm; apo kur shkakton dëme të tjera të ndërlydhura me shpronësimin.

⁵⁶ Dragoljub Popovic, Mbrojtja e pronës në të drejtën evropiane për të Drejtat e Njeriut, (2009), f. 53.

⁵⁷ Gjykata e Strasburgut zakonisht përdor këto dy kriteret kyçe në rastet që kanë të bëjnë me rregulloret e planifikimit.

⁵⁸ Ligji nr.03/L –139 “Për Shpronësimin e Pronës së Paluajtshme”, ndryshuar, neni 8 (1.4).

Përfundimisht, korniza ligjore për shpronësimin duhet që: (i) të vendosë rregulla e procedura të qarta për kalkulimin e shumës së kompensimit për çdo humbje të shfrytëzimit apo gëzimit të pronës, ose cilindo dëm që shkaktohet në pronë gjatë kryerjes së aktiviteteve përgatitore ose gjatë kohës kur prona merret përkohësisht; (ii) të vendosë një afat të fiksuar ligjor për pagesën e kompensimeve të tilla; si dhe (iii) të identifikojë organin kompetent që është përgjegjës për kalkulimin e kompensimeve të tilla.

Neni 6.1 i Konventës, shqyrtuar në lidhje me nenin 13, kërkon që të gjitha palët në procedurë duhet të kenë mjete juridike efektive që i mundësojnë atyre të realizojnë të drejtat e tyre civile. Përveç kësaj, praktika gjyqësore e GJEDNJ-së konfirmon që ekzistenca e mjeteve juridike duhet të jetë mjaftueshëm e qartë dhe e sigurt, në praktikë dhe në teori, si dhe nëse nuk janë ashtu, nuk do të ketë qasshmëri e efektshmëri siç kërkohet.

Në këtë kontekst, Ligji i Shpronësimit duhet ndryshuar për të mundësuar që ankesat ndaj vendimeve të marra nga qeveria dhe nga komunat (si organe shpronësimi) të parashtrohen dhe të shqyrtohen në shkallë të parë nga Gjykata Themelore në komunën ku ajo pronë e paluajtshme gjendet. Ky ndryshim duhet të ofrojë dobinë e shtuar të shpërndarjes së barrës së punës ndërmjet gjykatave lokale, në vend se të koncentrohet në Gjykatën Supreme. Në anën tjetër, neni 38.5 i Ligjit të Shpronësimit, ku përcaktohet hedhja poshtë e ankesave ndaj vendimit preliminar me skadimin e afatit prej tridhjetë ditësh, duhet shfuqizuar. Duke marrë parasysh rëndësinë dhe ndjeshmërinë e mbrojtjes së të drejtave pronësore, por edhe ndërlikueshmërinë dhe zbatimin e dobët të legjislacionit në praktikë, këshillohet që përtej ndryshimit dhe plotësimit të legjislacionit aktual, të mbahen trajnime për të zhvilluar e përforcuar kapacitetet për zbatimin e mirëfilltë të bazës ligjore në praktikë. Këto trajnime do të ndihmojnë për të siguruar që dispozitat juridike të interpretohen në mënyrë unike dhe të zbatohen në një mënyrë që është në përputhje me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Liritë Themelore.

1.3 REKOMANDIMET NË LIDHJE ME MASAT E POLITIKAVE KYÇE

1.3.1 Masa e politikës #1: Implementimi i plotë i reformave në planifikimin hapësinor

Ndryshimi i kornizës ligjore të planifikimit hapësinor, nëse qeveria, në të ardhmen, vendos ta avancojë, duke u zhvendosur nga një kornizë e orientuar kah planifikimi hapësinor drejt një kornize ligjore të planifikimit hapësinor, zhvillimit dhe menaxhimit.

Masa e Politikës #1	Implementimi i plotë i reformave të planifikimit hapësinor. Avancimi i kornizës ligjore duke u zhvendosur nga planifikimi hapësinor i vetëm drejt një kornize ligjore të planifikimit, zhvillimit dhe menaxhimit hapësinor.
Zgjidhja	Të gjitha komunat hartojnë hartat zonale. Zhvillimi i mekanizmave të monitorimit të zbatimit. Kryerja e studimeve të mëtutjeshme për të përcaktuar mekanizmat LVC dhe vendosja e tyre në kornizën ligjore.

Të dalat	Ofrimi i përkrahjes për komunat në hartimin e hartave zonale. Rezultatet e hulumtimeve dhe ndryshimet në kornizën ligjore për planifikimin hapësinor.
Rezultatet	Shfrytëzimi i tokës është i planifikuar dhe transparent. Lëshimi i lejeve të ndërtimit është harmonizuar. Kosova ka renditje më të mirë në Raportin e Bankës Botërore për Biznes. Planet e Zonimit dhe Planet Rregulluese të Hollësishme zhvillojnë përmbajtje LVC.
Treguesit	Përqindja e komunave me harta zonale komunale. Shpërndarja e drejtë dhe transparente e indikatorëve zhvillimorë është siguruar.

I.3.2 Masa e politikës #2: Implementimi i instrumenteve normative dhe administrative për të inkurajuar projektet e konsoliduara të zhvillimit të tokës

Vendosja dhe zbatimi i mekanizmave inkurajues për projekte të konsoliduara të zhvillimit të tokës.

Masa e Politikës #2	Implementimi i instrumenteve normative dhe administrative për të inkurajuar projekte të konsoliduara të zhvillimit të tokës.
Zgjidhja	Kryerja e studimeve të mëtutjeshme për të përcaktuar nëse politika e konsolidimit të tokave urbane do të ishte e dobishme.
Të dalat	Hartimi i mundshëm i Ligjit për Tokën Ndërtimore.
Rezultatet	Dokumentet e planifikimit reflektojnë dhe elaborojnë planet e veprimit për konsolidim të zhvillimeve.
Treguesit	Marrja e tokës për investime publike procedohet më shpejt dhe kostoja fillestare e blerjes ulët. Shpërndarja e drejtë dhe transparente e indikatorëve zhvillimorë është siguruar. Indikatorët për ndarjen e tokës ndërmjet aktiviteteve ndërtimore për interes publik dhe atë privat janë balancuar.

I.3.3 Masa e politikës #3: Implementimi i instrumenteve normative dhe administrative për të monitoruar efektivisht dhe për të parandaluar ndërtimet pa leje në të ardhmen

Procedurat e harmonizuara të marrjes së lejes së ndërtimit të vendosura me Ligjin për Ndërtimin, si dhe Udhëzimet përkatëse Administrative duhen zbatuar plotësisht nga komunat për të zvogëluar shpenzimet dhe për të eliminuar pengesat e panevojshme administrative. Në këtë mënyrë, mund të stimulohet ndërtimi formal dhe i ligjshëm, si dhe do të ulen gjasat e ndërtimit të palejuar.

Në anën tjetër, duhet zbatuar një kornizë ligjore penale parandaluese, duke kualifikuar shkeljet relevante si të dënueshme me vendosjen e sanksioneve të duhura. Procedurat penale aktualisht të vendosura me Kodin Penal si dhe në procedurat administrative (posaçërisht Udhëzimi administrativ 20/2013, që përcakton gjokat dhe ndëshkimet për ndërtimet pa leje) duhen shfrytëzuar. Një opsion tjetër do të ishte përcjellja e modelit shqiptar të ndryshimit të Kodit Penal për të kualifikuar posaçërisht ndërtimin pa leje si vepër penale. Megjithatë, për të ruajtur proporcionalitetin, në Kosovë, dispozita duhet të ketë prag të arsyeshëm të vlerës së ndërtimit pa leje, duke përjashtuar

efektivisht shkeljet e imta. Për më tepër, dënimi duhet të kufizohet në gjoba administrative, e jo të parashohë burgosjen.

Të gjitha komunat duhet të hartojnë hartat e tyre zonale, duke përcaktuar kushtet e zhvillimit për të gjithë komunën, duke trajtuar edhe ndërtimet pa leje dhe vendbanimet joformale.

Duhet zhvilluar e zbatuar mekanizma adekuatë të monitorimit. Në këtë kontekst, pushteti përmbarues i inspektorëve duhet prëforuar dhe plotësuar, me përkrahje më të mirë nga prokurorët dhe gjykatat. Duhet avancuar edhe vetëdija e publikut të gjerë dhe organeve relevante, përmes masave të shënjestruara të dukshmërisë, në lidhje me rëndësinë e çështjes, por edhe instrumentet që janë në dispozicion, si *de lege lata* dhe *de lege ferenda*.

Masa e Politikës #3	Implementimi i instrumenteve normative dhe administrative për të monitoruar efektivisht dhe për të parandaluar ndërtimet pa leje në të ardhmen.
Zgjidhja	<p>Harmonizimi i konsiderueshëm i procedurave të lejes, duke zvogëluar koston dhe duke eliminuar pengesat e panevojshme administrative</p> <p>Implementimi i një kornize adekuate penale dekurajuese, duke përfshirë përndjekjen e ndërtimeve pa leje si vepra penale.</p> <p>Përforcimi i kompetencave përmbaruese të inspektorëve, si dhe përkrahjes nga prokurorët dhe gjykatat.</p> <p>Ngritja e vetëdijes për çështjen dhe instrumentet aktuale dhe të ardhme për qasjen ndaj tyre.</p>
Të dalat	<p>Implementimi i plotë i Ligjit për Trajtimin e Ndërtimeve pa Leje (nr. 04/L-188) si dhe Ligjit për Ndërtim (Nr. 04/L-110).</p> <p>Ndryshimi i mundshëm i Kodit Penal të Kosovës.</p> <p>Masa të shënjestruara të dukshmërisë.</p>
Rezultatet	Ndalimi i ndërtimeve të mëtutjeshme të palejuara.
Treguesit	Numri i objekteve të ndërtuara me leje

I.3.4 Masa e politikës #4: Të sigurohet që privimi i pronës dhe ndërhyrja substanciale në pronë të jetë në përputhje, në çdo rast, me standardet e KEDNJ-së

Të ndryshohet Ligji i Shpronësimit dhe metodologjia për kalkulimin e kompensimit që duhet paguar për pronën e shpronësuar dhe dëmet e ndërlidhura me shpronësimin, për të siguruar kompensimin e plotë dhe adekuat të personit apo personave, të drejtat apo interesat legjitimë të të cilëve janë privuar apo mohuar.

Të përfshihen procedura eksplicite dhe kritere të qarta e të sakta në kornizën ligjore të planifikimit hapësinor që do të përdoret për të përcaktuar ndikimin potencial të rregulloreve të planifikimit mbi pronën private, si dhe të përcaktohet nëse është e domosdoshme që organi kompetent të kërkojë iniciimin e procedurës së shpronësimit.

Të ndryshohet Ligji i Shpronësimit për të mundësuar që ankesat ndaj vendimeve të marra nga Qeveria dhe Komuna të parashtrihen dhe të shqyrtohen në shkallë të parë nga Gjykata Themelore në komunën ku gjendet ajo pronë e paluajtshme.

Të shfuqizohet neni 38.5 i Ligjit të Shpronësimit, që parasheh hedhjen poshtë të ankesave ndaj vendimit preliminar me skadimin e periudhës prej tridhjetë ditësh.

Trajnime të vazhdueshme për palët përgjegjëse në zbatimin e kornizës ligjore që rregullon shpronësimin e pronës dhe planifikimin e shfrytëzimit të tokës.

Masa e Politikës #4	Të sigurohet që privimi i pronës është në përputhje me standardet e KEDNJ-së.
<p>Zgjidhja</p>	<p>Të përfshihen procedura eksplicite dhe të qarta, si dhe kritere precize në kornizën ligjore për planifikimin hapësinor që do të përdoren për të përcaktuar ndikimin potencial të rregulloreve të planifikimit mbi pronën private, si dhe për të gjetur nëse është e domosdoshme që organi kompetent të kërkojë iniciimin e procedurës së shpronësimit.</p> <p>Rregulla të qarta që mund të përdoren për të përcaktuar shumën e kompensimit, nëse ka të tillë, që duhet paguar: (i) në rastet e privimit të pronës për shkak të vendimeve të planifikimit ose krijimit të detyrueshëm apo vendosjes së ndonjë servitudi apo ndonjë të drejte tjetër shfrytëzimi mbi pronën e paluajtshme ose (ii) në ato raste kur shpronësimi i pronës së paluajtshme rezulton me ndërprerjen e një servitudi real apo personal; të drejte ndërtimi; të drejte të parë të pengimit; të drejte të shfrytëzimit, kontrate të qirasë; shpronësim të pjesshëm; ose kur shkakton ndonjë dëm tjetër të ndërlidhur me shpronësimin.</p> <p>Rregulla e procedura të qarta për kalkulimin e shumës së kompensimit për ndonjë humbje të shfrytëzimit apo gëzimit të pronës, si dhe dëmet tjera që shkaktohen në pronë gjatë aktiviteteve përgatitore ose gjatë kohës së sekuestrimit të përkohshëm të pronës; (ii) caktimi i një afati ligjor të fiksuar për pagesën e kompensimeve të tilla; si dhe (iii) identifikimi i organit kompetent përgjegjës për kalkulimin e kompensimeve të tilla.</p> <p>Ankesat ndaj vendimeve të marra ose nga Qeveria ose nga Komuna (si organe shpronësimi) mund të parashtrihen dhe shqyrtohen në shkallë të parë nga Gjykata Themelore në komunën ku gjendet prona e paluajtshme</p> <p>Shfuqizimi i nenit 38.5 të Ligjit të Shpronësimit, që mundëson hedhjen poshtë të ankesave ndaj vendimit preliminar me skadimin e periudhës tridhjetë ditëshe.</p> <p>Trajnimi i vazhdueshëm i palëve përgjegjëse për implementimin e kornizës ligjore.</p>
<p>Të dalat</p>	<p>Ndryshimet në Ligjin për shpronësimin e Pronës së paluajtshme hartohen dhe miratohen në Kuvend brenda 1 viti.</p> <p>Ndryshimet në metodologjinë e kalkulimit të kompensimit që paguhet për pronën e shpronësuar dhe dëmet e ndërlidhura me shpronësimin hartohen dhe miratohen nga MF brenda 6 muajsh. (MF udhëheq procesin e hartimit).</p> <p>Ndryshimet në kornizën ligjore për planifikimin hapësinor. (Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor udhëheq procesin e hartimit).</p>

<p>Rezultatet</p>	<p>Korniza ligjore është mjaftueshëm e hollësishme për të ofruar qartësi dhe orientimet e nevojshme për të gjitha palët që kanë përgjegjësi për implementimin e kornizës ligjore (sidomos gjykatat).</p> <p>Dallimi ndërmjet vendimit të planifikimit që përbën akt normal rregullativ dhe një tjetri që përbën ndërhyrje substanciale në gëzimin paqësor të pronës apo privim të pronës, që kërkon kompensim, qartësohet për shkak të kritereve të qarta dhe precize që ndihmojnë në përcaktimin e vijës ndarëse ndërmjet dy rasteve.</p> <p>Ndikimi i vendimeve të planifikimit mbi pronën vlerësohet plotësisht.</p> <p>Masat mbrojtëse për procesin e duhur përmirësohen.</p> <p>Të drejtat private dhe interesi publik baraspeshohen mirë.</p>
<p>Treguesit</p>	<p>Kompensimi i plotë dhe adkuat i paguhet personit apo personave, të drejtat legjitime apo interesat e të cilëve janë mohuar apo privuar.</p> <p>Shkeljet e të drejtave pronësore minimizohen në masë të madhe për shkak të një kornize më të mirë ligjore dhe për shkak të trajnimeve të vazhdueshme të palëve me përgjegjësi për zbatimin e kornizës ligjore.</p>

ÇËSHTJA # 2 TRAJTIMI I NDËRTIMEVE PA LEJE NË TOKËN E PUNUESHME BUJQËSORE

2.1 ARSYESHMËRIA

2.1.1 Vlerësimi i gjendjes

Toka e punueshme është faktor qenësor për prosperitetin ekonomik të Kosovës, jo vetëm për shkak të rëndësisë së sektorit bujqësor në përgjithësi, por edhe si pasuri e vlefshme pronësore dhe një element i pazvëndësueshëm i një tregu të gjatë toke e pronash të paluajtshme. Ruajtja e saj dhe shfrytëzimi i arsyeshëm pra janë brengë primare, ndërsa eliminimi i pengesave para këtyre qëllimeve është thelbësor për rritjen ekonomike të vendit. Një prej pengesave më të vështira në këtë drejtim është ndërtimi pa leje. Toka e mbindërtuar ilegalisht është e «vdekur» ekonomikisht, duke mos qenë në dispozicion për shfrytëzim bujqësor, e pamundshme për t'u transformuar në kapital përfitues, si dhe si objekti përkatës, e përjashtuar nga tregu dhe ndonjë kontribut efektiv në ekonominë e Kosovës. Për më tepër, kjo çon drejt fragmentimit të tokës, një fenomen i dëmshëm që pengon zhvillimin racional bujqësor e rural të qëndrueshëm në përgjithësi.⁵⁹

Spektori i ndërtimitarisë ka luajtur një rol të rëndësishëm në ekonominë e Kosovës gjatë 15 viteve të fundit, derisa qytetarët kanë shfaqur një zell të madh në rindërtimin e tyre pas luftës. Megjithatë, derisa zakonisht zhvillimi i tokës paraprihet nga planifikimi, në Kosovë, një masë e madhe e ndërtimit ka ngjarë në mungesë të një plani, si rezultat i një kërkesë urgjente për banim, që nuk përballon nga kapacitetet ekzistuese të institucioneve relevante. Fatkeqësisht, për një sërë arsyesh, shumë nga këto ndërtime janë ndërtuar gjithashtu pa leje ndërtimi. Është vlerësuar (jo zyrtarisht) që raporti i ndërtimeve të reja pa leje ndërtimi do të mund të ishte 50%.⁶⁰ Prapë, lejet e ndërtimit nuk janë vetëm formalitet. Ato shërbejnë disa funksione të rëndësishme, duke ndihmuar që të sigurohet që objektet të vendosen në lokacione që janë në përputhje me planet hapësinore, ashtu që të ketë infrastrukturë të mirëfilltë dhe shërbime sociale, por edhe të ruhet toka bujqësore dhe hapësirat e lira, që të jenë të sigurta për njerëzit dhe për mjedisin përreth tyre, të regjistronen siç duhet në kadastrë, ashtu që regjistrat pronësorë të jenë të saktë dhe të besueshëm dhe të shënohen në databazën e tatimit në pronë, ashtu që komunat të mund të vjelin të ardhura vetanake, të cilat përfundimisht i'u mundësojnë atyre të ofrojnë shërbimet e nevojshme për qytetarë.

Kundrejt kësaj prapavije, prevalenca e gjerë e ndërtimeve pa leje ka një numër të madh të implikimeve negative, derisa gjetja e mënyrave për të reaguar ndaj kësaj situatë është qenësore. Zhvillimi i një qasjeje adekuate gjithsesi duhet të marrë parasysh aspektet e ndryshme ligjore, strukturore e sociologjike të një ndërlikueshmërie të konsiderueshme.

⁵⁹ D. Demetriou, Zhvillimi i një Sistemi të Integruar të Planifikimit dhe Vendim-marrjes (IPDSS) për Komacsonin e Tokës, Springer Theses, DOI: 10.1007/978-3-319-02347-2_2, Springer International Publishing Switzerland 2014. Pasi që aspekti i fragmentimit ka implikime të mëdha në lidhje me trashëgiminë dhe të drejtat e gruas, shtresat materiale të problemit do të trajtohen me shtyllat përkatëse 3 dhe 5.

⁶⁰ "Studimi Shtetëror i Eficiencës së Energjisë në Ndërtesat e Kosovës: Raport final", BB (Banka Botërore), 2013, f. 126.

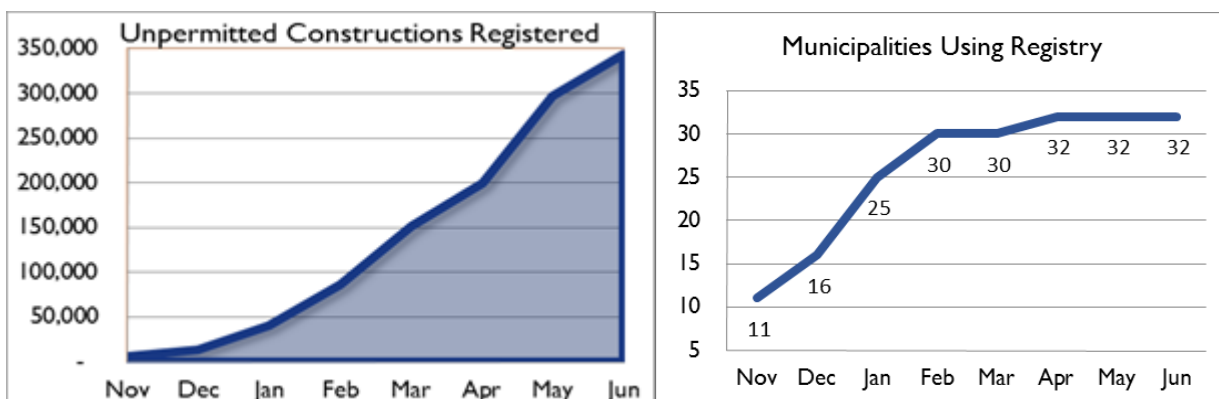
Kur përballemi me detyrën e trajtimit të ndërtimeve të paligjshme, në nivel bazë opsionet potenciale thjesht tkurren tek një dualizëm abstrakt i rrënimt në njërin anë, si dhe «amnestisë» në anën tjetër. Derisa mund të duket intuitive që të rrënohen objektet që janë ndërtuar në mënyrë të paligjshme, me një shqyrtim më të afërt, kjo qasje përballlet me disa vështirësi të mëdha. Më së pari, pasi që kërkesa urgjente për banim ka qenë forca shtytëse e numrit të madh të ndërtimeve pa leje që në fillim, e drejta e banorëve për banim në shumë raste përbën kundërpeshën thelbësore, gjë që ngre çështje të drejtave të njeriut, si dhe krijojnë një potencial të konsiderueshëm të çrregullimit social në kontekstin e veprimeve në rrënim. Për më tepër, një linjë e tillë e veprimit nënkupton kosto të konsiderueshme të nivelit lokal e qendror, përveç humbjes së të gjithë investimeve në objektet në fjalë. Shuma agregate e këtyre faktorëve dëmtues përkeqësohet më tutje nga numri tejet i madh i rasteve që mund të merren parasysh. Në përballje me këtë barrierë, strategjitë alternative gjithsesi do të jenë më të përballueshme, ose ndoshta edhe të domosdoshme, duke u munduar të gjenden mënyra për të «shëruar» defektet ligjore dhe për të shfrytëzuar në mënyrë optimale pasuritë pronësore të prekura; me fjalë tjera: të amnestohen përmes një procesi adekuat të legalizimit. Ndërtimi formalisht i rregulluar i mundëson pronarëve që të kapitalizojnë përfitimet e regjistrimit, që lejon tregtimin e rregullt të pronave dhe hipotekimin e mundshëm, derisa shteti përfiton në të ardhura tatimore. Megjithatë, çfarëdo manifestimi i asaj «amnestie» medoemos duhet të ruajë një lloj baraspeshe ndërmjet të drejtave individuale dhe interesit publik (e sidomos mbrojtjes së tokës së punueshme). Vlerësimi përkatës dhe peshimi i interesave mund të jetë tejet i ngatërruar dhe sfidues, në kuptimin e vështirësive të ndryshme që mund të paraqiten në proces.

2.1.2 Politikat aktuale

Ligji për trajtimin e ndërtimeve pa leje, nr. 04/L-188, i cili ka hyrë në fuqi më 5 shkurt 2014,⁶¹ ofron një qasje sistematike dhe objektive për «legalizimin» e disa ndërtimeve pa leje, duke siguruar standardet e shëndetit dhe sigurisë, që i mundëson pronarëve të realizojnë plotësisht të drejtat e tyre pronësore, si dhe ndihmon në integrimin e ndërtimeve pa leje në sistemet e kadastrit dhe tatimit në pronë.

Që prej atëherë, Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor si dhe shumica e komunave kanë bërë përpunim të konsiderueshëm në zbatimin e ligjit, me përkrahjen e partnerëve ndërkombëtarë. Implementimi ka përfshirë edhe trajnimet, hartimin e akteve nënligjore, zhvillimin e një programi databaze që funksionon në bashkërendim me programet GIS dhe ortofotot, për të identifikuar dhe shënuar ndërtimet pa leje, si dhe ndërmarrjen e fushatave të vetëdijesimit publik.

Gjatë fazës së parë të procesit të legalizimit, janë identifikuar gjithsej 352,836 ndërtime pa leje, si dhe janë përfshirë brenda Regjistrimit të ndërtimeve pa leje.



⁶¹ Para kësaj, ka pasur një Rregullore të UNMIK-ut që merrej me këtë temë, Rregullorja 2000/53 e 25 shtatorit 2000 për ndërtimin në Kosovë, e njohur edhe si «Rregullorja e Rexhep Luxit për ndërtimin».

Faza vijuese e procesit të legalizimit është për qytetarët që të aplikojnë për legalizim, duke dorëzuar dokumentacionin teknik, si dhe me kryerjen e një inspektimi themlor të shëndetit dhe sigurisë. Rezultati i suksesshëm i këtij procesi do të ishte lëshimi i certifikatës së legalizimit, që ka efektin juridik të certifikatës së shfrytëzimit.

Aplikacionet do të pranohen deri më 16 mars 2016. Megjithatë, duke marrë parasysh numrin e madh të ndërtimeve pa leje dhe çështjet që kanë lindur gjatë zbatimit, MMPH-ja ka hartuar një Koncept-Dokument për të propozuar ndryshimin e plotësimin e ligjit. Ky Koncept-Dokument aktualisht është shpallur për shqyrtim publik.

2.1.3 Definimi i problemit

Ndikimi i ndërtimeve pa leje në përgjithësi (duke përfshirë fenomenin përcjellës të vendbanimeve joformale) mbi tregun e pronës së paluajtshme, disponueshmërinë e tokës së punueshme si dhe prosperitetin e rritjen ekonomike të Kosovës në përgjithësi është mjaft i konsiderueshëm, ndërsa implikimet ligjore e sociologjike, e edhe konfliktet e brendshme, janë shumë të ndërlikuara e të rënda. Megjithatë, problemet specifike siç paraqiten si më poshtë mund të konsiderohen si boshti i të kuptuarit dhe adresuarit të çështjes.

2.1.3.1 Statusi i paqartë juridik i objekteve dhe tokës së prekur; ndërlikueshmëria dhe ndjeshmëria e çështjeve të ndërlidhura nuk është reflektuar mjaftueshëm në kornizën e zbatueshme ligjore

Brenga më kryesore në këtë rast është që kur përballemi me **çështjen thelbësore se si duhen trajtuar ndërtimet ekzistuese pa leje**, korniza ligjore ekzistuese duhet zgjeruar për të marrë parasysh të gjitha rrethanat relevante dhe interesat legjitimë.

Fushat e posaçme problematike dhe kufizimet aktuale normative ndaj legalizimit

Me kornizën ligjore aktuale, legalizimi i ndërtimeve pa leje dukshëm pengohet nga ndalimi i padiferencuar i masave të tilla në disa situata relevante.

Së pari, ligji ekzistues përgjithësisht ndalon legalizimin e ndërtimeve pa leje **në pronë publike** pa ndonjë klauzolë përjashtimi që mund të përfshijë p.sh. shfrytëzimin potencial në interes publik. Termi «pronë publike» në vetvete nuk është i definuar mjaftueshëm e përcaktuar (sidomos në lidhje me «pronën shoqërore») në kornizën ligjore të zbatueshme (të trajtuar më thellësisht në Shtyllën I të Koncept-Dokumentit). Kjo ka rëndësi të posaçme pasi që toka urbane e destinuar me plane hapësinore si tokë ndërtimore brenda zonave urbane është ligjërisht «pronë shoqërore». Megjithatë, në një sfond të sistemit të vlerave kushtetuese, kjo kategori është e tejkaluar dhe duhet parë si pronë publike. Pra, të gjitha ndërtimet pa leje në tokë urbane të destinuar si tokë ndërtimore i nënshtrohen kësaj klauzole ndaluese, duke i përjashtuar ato detyrimisht nga legalizimi i mundshëm. Në mungesë të ndonjë përjashtimi, një numër i madh i rrënimëve me pasoja sociologjike dhe ekonomikisht dëmtuese do të ndodhin në Kosovë.

Ligji aktualisht gjithashtu parandalon legalizimin e çdo ndërtimi pa leje të ndërutar **në tokë bujqësore nën komasacion dhe nën sistemin e ujitjes**, prapë pa paraparë ndonjë shmangie. Kjo krijon të njëjtat probleme siç përshkruhen më lart, por këtu rëndohet gjendja nga fakti që pasi të jenë identifikuar shumica dërmuese e ndërtimeve pa leje, një numër prapë me i lartë i ndërtimeve pa leje (p.sh. për Komunën e Vushtrrisë, vlerësohet të jenë rreth 80% të të gjitha ndërtimeve në komunë) do të jenë pjesë e këtij klasifikimi.

Për më tepër, sipas ligjit ekzistues, legalizimi i ndërtimeve pa leje përgjithësisht ndalohe nëse janë të ndërtuara në **parqe natyrore apo zona të veçanta dhe zona të mbrojtura kulturore**, pa i dhënë ndonjë opsion autoriteteve përkatëse që të vendosin mbi përjashtimet e rasteve të posaçme.

Kjo është posaçërisht problematike, sepse nuk lë fare hapësirë normative për të trajtuar ndërtimet e bëra mbi pronën private brenda këtyre zonave të veçanta, të cilat mund të kenë ekzistuar edhe para se të shpallehin zonat e veçanta (siç është rasti tek Parku Nacional Bjeshket e Nemuna).

Sfidat në implementimin e duhur të legalizimit

Por, edhe aty ku legalizimi nuk pengohet nga dispozitat jofleksibile e pa diferencim, ekzistojnë disa sfida të tjera të ndërlikuara që duhen tejkaluar në zbatimin e procesit.

Në nivel administrativ, **procedurat, afatet dhe tarifet** aktuale për aplikim për legalizimin e ndërtimeve pa leje janë pjesërisht jopraktike dhe krejtësisht demotivuese. Në veçanti, detyrimet që qytetarët kanë janë të ndërlikura me kohën, shpenzimet dhe zgjidhjen e kontesteve. Këto çështje duhen adresuar urgjentisht, pasi që procesi i legalizimit me procedura të ndërlikuara, shpenzime të mëdha dhe afate jorealiste, jo vetëm që largon pasuritë e vlefshme pronësore nga shfrytëzimi i mirëfilltë, por edhe çon në lindjen e një tregu joformal.

Sa i përket aspektit kohor, procedurat e kërkuara me ligj për të plotësuar dhe parashtruar dokumentacionin e nevojshëm janë tejet të komplikuar dhe afati i vendosur 6-mujor për aplikim në shumë raste nuk është kohë e mjaftueshme. Kjo është posaçërisht problematike për palët e interesuara për legalizimin e objekteve, por që banojnë jashtë Kosovës. Për më tepër, në regjimin aktual, përpjekjet për legalizim nga aplikantët mund të përkeqësojnë efektisht statusin e tyre, nëse ata aplikantë janë tashmë të regjistruar në regjistrin shtetëror të ndërtimeve pa leje. Në atë rast, dështimi në dorëzimin e aplikimit për legalizim sipas kushteve dhe afateve të përcaktuara me nenin 10 të Ligjit nr. 04/L-188 rezulton me bartjen automatike të ndërtimit pa leje në «listën e rrënimit».

Kur bëhet fjalë për koston, përtej tarifës së aplikimit (100 €), ekziston një taksë për lejen e legalizimit, që është identike me taksën administrative për lejen e ndërtimit, duke përfshirë edhe tatimet në pronë të regjistruara deri në momentin e aplikimit. Derisa ka rregulla të përjashtimit për shtëpitë deri në 100 m², objektet bujqësore deri në 400 m² dhe pranuesit e ndihmës sociale, kjo mund të veprojë si pengesë e konsiderueshme për aplikantët që nuk përfshihen në këtë klauzolë përjashtuese. Përtej këtyre, korniza normative aktualisht nuk ka dispozita adekuate të përballueshmërisë së tarifave dhe procedurave të legalizimit, me qëllim të zvogëlimit të pengesave për grupet e cenueshme të shoqërisë në inicimin dhe përfundimin e procesit të legalizimit. Përveç këtyre, nuk ka masa në rregulloret aktuale për të marrë parasysh dhe për të adresuar pabarazinë e dukshme gjinore, gjegjësisht përqindjen tejet të ulët të grave që kanë pronë të regjistruar në emrin e tyre (trajtuar më tutje në Shtyllën 5 të Koncept-Dokumentit).

Sa i përket kontesteve potenciale që lindin nga procesi i legalizimit, regjimi aktual siguron një proces gjithëpërfshirës administrativ të ankesave,⁶² duke përfshirë p.sh. kontestet në lidhje me vendimet për shënimin apo përjashtimin në Regjistër, vendimet për dorëzim jo të plotë të aplikacioneve, vendimet në lidhje me dështimin në përmbushjen e kritereve themelore të shëndetit dhe sigurisë, apo në lidhje me moskualifikimin për legalizim. Megjithatë, sistemi ende nuk është testuar në praktikë. Një aspekt që mund të vërtetohet si problematik është që për të kontestuar cilindo vendim për ndonjë çështje nga komuna, aplikanti gjithmonë duhet të parashtojë ankesën drejtpërdrejt tek Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor, si organ shqyrtues i shkallës së parë. Ka baza për të besuar që Ministria mund të mbingarkohet me një numër potencialisht tejet të madh të ankesave, duke rezultuar kështu me një barrë rastesh të madhe.

Sa i përket fushëveprimit të legalizimit, çështja thelbësore është që ligji ekzistues nuk parasheh ndonjë **autorizim përtej shfrytëzimit të thjeshtë**. Ligji nr. 04/L-188 legalizon vetëm *shfrytëzimin* e një ndërtimi pa leje, pa trajtuar përcaktimin e pronësisë mbi ndërtimin pa leje, si dhe tokën nën të.

⁶² Ankesat ndaj vendimeve të legalizimit rregullohen me Ligjin nr. 04/L-188 për Trajtimin e ndërtimeve pa leje, Udhëzimi Administrativ MMPH nr. 04/2015 për Procedurat e ankesës ndaj vendimeve për trajtimin e ndërtimeve pa leje, si dhe Ligji nr. 02/L-28 për Procedurën Administrative.

Megjithatë, pa një kornizë ligjore që qartëson plotësisht statusin ligjor të objektit dhe tokës së prekur, «kapitali i vdekur» nuk mund të transformohet në kapital të gatshëm për zhvillim dhe futje në treg. Në mungesë të ndonjë instrumenti ligjor apo nënligjor që përcakton qartë se si duhen definuar e trajtuar të drejtat pronësore në fjalë, ato nuk mund të kategorizohen, e rrjedhimisht, mbeten të përjashtuara nga shfrytëzimi i ligjshëm në rendin juridik.

Ky qartësim i rëndësishëm mund të kryhet më thjesht në rastet kur ndërtimi është bërë në tokën e vetë aplikantit. Sidomos nëse ai apo ajo ka ndërtuar shumë kohë para se të ishte e mundshme të merrej leja, apo kur ndërtimit thjesht tejkalon kufizimet e lejes ekzistuese të ndërtimit, nuk ka ndonjë pengesë të madhe në dhënien e pronësisë së plotë përmes procesit të legalizimit. Kjo prapë vlen nëse aplikanti ka ndërtuar pa leje, edhe pse ai apo ajo do të mund ta merrte lejen e tillë, por gjithsesi në tokën e tij apo saj.

Megjithatë, është posaçërisht e vështirë në rastet kur **ndërtesa dhe toka mbi të cilën është ndërtuar i përkasin subjekteve të ndryshme**. Ligji për Kadastër aktualisht nuk lejon regjistrimin e izoluar të një objekti të legalizuar. Derisa trajtimet pragmatike sugjerojnë regjistrimin e një «njësie pronësore» të përbashkët, kjo qasje përmban probleme të ndërlikuara përcjellëse. Për shembull, sa i përket çështjes nëse prona duhet regjistruar në emrin e pronarit të tokës apo pronarit të objektit, qasja ligjore do të duhej që mes tjerash, të peshonte të drejtën pronësore kundrejt të drejtës së banimit, një vlerësim ky tejet i vështirë të aplikohet në mënyrë të përgjithshme e abstrakte, që priret të prodhojë rezultate tejet të ndryshueshme varësisht nga rrethanat individuale.

Situata është më pak kontraverze nëse ndërtimi pa leje i aplikantit thjesht tejkalon kufijtë e tokës së tij apo saj, me kusht që ai tejkallim të mos jetë në sipërfaqe materiale. Sigurisht, nëse ka ndodhur pa njohurinë e aplikantit, edhe nëse ai apo ajo duhet të ketë njohuri, është e arsyeshme të legalizohet objekti duke dhënë pronësinë e tokës në fjalë si dhe të regjistrohet kjo njësi pronësore në emër të aplikantit. Megjithatë, aktualisht kjo situatë nuk rregullohet me Ligjin për trajtimin e ndërtimeve pa leje, por në nenin 90 të Ligjit nr. 03/L-154 për Pronën dhe të drejtat tjera sendore, që nuk parasheh këtë opsion. Në vend të tij, fqinji, prona e paluajtshme e të cilit është prekur mund të kërkojë nga pronari i objektit ose që pronsia e objektit të ndahet duke marrë parasysh vijën kufitare, ose që pronari i objektit të heqë atë pjesë të objektit që është vendosur në pronën e paluajtshme të fqinjit, ose që pronari të blejë pronën e paluajtshme që është prekur nga pjesa e tejkalluar e objektit.

Situata më problematike ka të bëjë me ndërtimet plotësisht të ndërtuara në tokë ku aplikanti nuk ka kurrfarë të drejte, apo respektivisht, një tejkallim të një mase të atillë që kërkon trajtim përkatës, pasi që në këto raste, gjithsesi që bëhet fjalë për një masë të konsiderueshme të pronës së huaj të prekur. Derisa arsyeshmëria pragmatike e kërimit të një njësie të vetme pronësore mbetet, zhvillimi i masave procedurale për zbatimin e saj bëhet edhe më sfiduese.

Kur vjen puna tek ky nivel procedural, ka nevojë për një mekanizëm të përshtatshëm të bartjes së pronësisë. Nëse ndërtimi pa leje është ndërtuar në tokë në pronësi të një personi tjetër privat, praktikisht në vendet tjera përfshijnë shpronësimin në bazë të interesit publik, i cili në anën tjetër kërkon përcaktimin e fushëveprimit (gjithë parcelën apo vetëm një pjesë të saj, e nëse bëhet kështu, sa tokë saktësisht?) si dhe të natyrës së skemës përkatëse të kompensimit. Megjithatë, qasja specifike prapë varet nga rrethanat individuale. Nëse parcela ku është bërë tejkallimi është destinuar si tokë urbane ndërtimore, e kështu me ligj e regjistruar si «pronë shoqërore» dhe transformuar me veprim ligjor si pronë publike, nuk ka nevojë për shpronësim. Me kushtin që ndalesa aktuale kategorike në lidhje me ndërtimet pa leje në pronë publike të shfuqizohet, pronari, shteti apo komuna, thjesht mund të shesin pronën e përmendur tek aplikanti. I njëjti parim vlen në rastet kur ndërtimi pa leje gjendet në tokë shoqërore nën administrimin e AKP-së.

Vështirësi edhe më komplekse mund të shfaqen nëse paraardhësi i pronarit aktual të objektit ka vdekur, por toka në fjalë ende figuron në emrin e këtij personi të vdekur, ose nëse toka në fjalë

është objekt i një kontesti pronësor, gjë që sjell pyetjen nëse procedura e legalizimit duhet pezulluar në pritje të zgjidhjes së atij rasti.

Këto trajtime janë shëmbëlltyra e urgjencës së një qasjeje juridike plotësisht të diferencuar ndaj situatës. Derisa përpjekjet legislative mund të përdorin një sërë opsionesh për adresimin e këtyre fushave problematike, është gjithsesi e qartë që këto nuk mund të mbesin të parregulluara.

2.2 ZGJIDHJET E MUNDSHME SIPAS PRAKTIKAVE TË MIRA NDËRKOMBËTARE

Domosdoshmëria e vendosjes së një procesi të mirëfilltë dhe ekspeditiv të legalizimit dhe parandalimit të përhapjes së mëtutjeshme të ndërtimeve pa leje është zbuluar tashmë nga vendet tjera që strukturalisht janë të krahasueshme me Kosovën, e sidomos pasi që fenomeni i ndërtimeve pa leje ka ndodhur në vendet post-komuniste relevante për shkak të tregut të pakonsoliduar të pronës së paluajtshme pas viteve 1990. Posaçërisht Kroacia dhe Shqipëria kanë zhvilluar e zbatuar qasje ndaj këtyre sfidave, si dhe mund të shfrytëzohen si modele e referenca për të dyja çështjet.

Më 2012, **Kroacia** miratoi Ligjin për Procedurat në lidhje me ndërtimet e ndërtuara në mënyrë të paligjshme (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama). Qëllimi i përgjithshëm i këtij ligji ishte mundësia e legalizimit të sa më shumë objekteve të ndërtuara pa leje që ishte e mundur, me përjashtim të atyre që ishin ndërtuar në rrugë të planifikuara publike, parqe nacionale, zona të mbrojtura historike apo në vijën e mbrojtur bregdetare. Ndërtimet pa leje përfshin objektet për të cilat nuk ishte nxjerrë leja, ose të cilat ishin ndërtuar në kundërshtim me lejen e ndërtimit, si dhe të cilat ishin përfshirë në hartën digjitale të Zyrës Kroate të Kadastrit në datën 21 qershor 2011. U vendosën edhe sanksione për objektet e ndërtuara paligjshëm, si për shembull, bizneset që vepronin në objekte të tilla nuk mund të merrnin leje pune, nuk mund të regjistroheshin në regjistra kadastralë, si dhe nuk lejohej qasje në shërbimet publike komunale. Derisa këto sanksione mund të ushtrorjnë një efekt të caktuar shkurajues, ato nuk përmbushin synimin e sigurimit të regjistrimit të pronave në kadastrë, si dhe ngrejne çështjet e të drejtave të njeriut në kuptimin e mohimit të shërbimeve publike. Pas skadimit të afatit për legalizim, pra 30 qershorit 2013, një ditë para hyrjes formale të Kroacisë në BE, Kroacia zbatoi një politikë strikte të zbatimit, duke rrënuar dhe hequr objektet e ndërtuara në mënyrë të paligjshme që nuk ishin legalizuar. Ndërmjet viteve 2003 dhe 2012, Inspektorati Kroat i Ndërtimit kishte nxjerrë gjithsej 37.735 vendime për rrënimin e objekteve të ndërtuara pa leje, derisa 4.478 objekte ishin rrënuar. Para procedurave të rrënimit, bëhej një verifikim i hollësishëm nëse objekti ishte i pabanuar, ose nëse shfrytëzuesit posedonin prona të tjera relevante të paluajtshme. Objekti rrënohej vetëm nëse këto kritere përmbusheshin. Një numër i konsiderueshëm i objekteve në fjalë ishin shtëpi pushimi të ndërtuara pa leje, për shembull në Ishullin Vir, i cili ishte gati plotësisht i ndërtuar në mënyrë joformale. Derisa në këtë rast, ishte kërkuar prezenca policore shtesë në ishull për të filluar rrënimet, në përgjithësi nuk pati ndonjë raportim dhune apo incidentesh tjera relevante gjatë zbatimit të vendimeve për rrënim. Deri në qershor të vitit 2013, rreth 200,000 kërkesa për legalizimin e objekteve të ndërtuara pa leje ishin parashtruar në Ministrinë e Ndërtimit dhe Planifikimit Fizik.

Kroacia u desht të zbatonte këtë qasje strikte si parakusht për anëtarësim në BE. Një valë e mëparshme e legalizimit kishte dështuar për shkak të zbatimit të dobët dhe mungesës së përmbartimit efektiv. Megjithatë, legalizimi ishte paraprurë nga përcaktimi i qartë i titujve pronësorë mbi tokën. Kroacia së pari kishte transformuar të gjithë tokën ndërtimore urbane shoqërore në prona private, e pastaj kishte vazhduar me legalizimin. Kosova deri më sot ka provuar të kundërtën, duke u përpjekur të legalizojë ndërtimet, por pa transformuar të drejtën e shfrytëzimit të tokës komerciale urbane në pronë private.

Në **Shqipëri**, Ligji për legalizim, planifikim urban dhe integrim të ndërtimeve të paligjshme përcakton procedurat për legalizimin e objekteve të paligjshme. Ligji gjithashtu vendos një mekanizëm për bartjen e pronësisë së tokës mbi të cilën është ndërtuar objekti i leglizuar tek aplikanti, që është implementuar me sukses. Rreth 60000 objekte janë legalizuar në këtë mënyrë. Korniza ligjore gjithashtu përfshin të drejtën e kompensimit për ish-pronarët si dhe një formulë për kalkulimin e kompensimeve të tilla. 30% e të ardhurave nga shitja i shkon pushtetit lokal për investime në infrastrukturë dhe përgatije të planeve urbane, derisa 70% e shumës shkon në fondin e kompensimeve të pronarëve të shpronësuar.⁶³ Megjithatë, procesi që trajton kompensimet është udhëhequr nga disa dobi të supozuara zgjedhore si dhe ishte dëmtuar në substancë, duke caktuar çmime shumë nën vlerën e tregut, si dhe duke operuar pa parametra objektivë apo ndonjë formulë të saktë. Si pasojë, të ardhurat e krijuara ishin të pamjaftueshme. Kosova do të duhej të mësonte nga këto gabime dhe të përmirësonte skemën e kompensimit. Për më tepër, implementimi i shpronësimit në Kosovë duhet të mbulojë edhe efektin mbi personat e zhvendosur dhe të marrë parasysh numrin e madh të «rasteve të trashëgimisë» tek pronat e Kosovës, të cilat janë në familje, por nuk regjistrohen në emër të pronarëve aktualë.

Ligji gjithashtu kishte themeluar Agjencinë për Legalizime, Urbanizim dhe Integrim të Zonave/Ndërtimeve Informale (ALUIZNI). ALUIZNI ka për mandat procedimin e aplikimeve për legalizim dhe koordinimin e procesit të legalizimit. Një problem specifik është që rreth një e treta e të gjitha ndërtimeve pa leje janë ndërtuar në toka që janë pronë e një personi tjetër. Për të adresuar këtë çështje, ALUIZNI është e autorizuar t'i propozojë Qeverisë shpronësimin e tokës së tillë private. Pasi të shpronësohet dhe të bëhet pronë shtetërore, ajo i bartet aplikantit.⁶⁴ Megjithatë, ligji vlen vetëm për objektet e ndërtuara para 27 qershorit 2014, si dhe për të cilat aplikimet e legalizimit janë dorëzuar deri më 30 shtator 2015. Ligji gjithashtu nuk vlen për ndërtimet në zonat ekzistuese urbane, tokat brenda kufijve të zonave urbane, apo ndërtimet brenda 100 metrash nga rruga nacionale, përveç në zonat e destinuara për ndërtim. Pasi që afati për aplikim ka kaluar tashmë, mundësia e legalizimit nuk ekziston më për ata që kanë dështuar të aplikojnë apo nuk janë kualifikuar për aplikim. Sipas vlerësimeve të Bankës Botërore më 2012, ende ekzistojnë së paku 80,000 objekte që mbesin të paligjshme.

⁶³ Sipas raportit vjetor të procesit të legalizimit nxjerrë nga ALUIZNI (gjendet në gjuhën shqipe tek: <http://www.aluizni.gov.al/wp-content/uploads/2015/10/Raportimi-i-statistikave-p%C3%ABr-periudh%C3%ABn-2014-2015.pdf>), nga të ardhurat totale (1.9 miliardë) të mbledhura nga bartja e parcelave ndërtimore gjatë viteve 2014-2015, rreth 1.3 miliardë janë transferuar në fondin e kompensimeve, që duhet përdorur për ata pronarë të pronave që janë zënë me ndërtime pa leje.

⁶⁴ Bartja e pronës rregullohet me nenet 15-35 të Ligjit për legalizim, së voni i ndryshuar më 11 qershor 2015. ALUIZNI i ofron tokën aplikantit për ta marrë. Pasi të merrret leja e legalizimit dhe marrëveshja për tokën nënshkruhet, ALUIZNI i dërgon lejen e legalizimit zyrtare të kadastrit për t'u regjistruar. Ky mekanizëm vlen edhe kur ndërtimi pa leje është ndërtuar në tokë shtetërore. 80% e shumës totale që mblidhet nga ky proces shkon në fondin e kompensimit për të rimbursuar pronarët e shpronësuar.

2.3 REKOMANDIMET NË LIDHJE ME MASAT E POLITIKAVE KYÇE

2.3.1. Ndryshimi i kornizës ligjore për të vendosur një proces adekuat dhe gjithëpërfshirës të legalizimit, si dhe qartësimi i mirëfilltë i statusit juridik të objekteve të ndërtuara pa leje si dhe të tokës së ndërtimit, si dhe kontributi drejt një Regjistri më të plotë dhe më të saktë të të Drejtave mbi Pronën e Paluajtshme dhe databazës së tatimit në pronë.

Një proces adekuat legalizimi kërkon krijimin dhe zbatimin e parametrave konsistentë për trajtimin e ndërtimeve pa leje si dhe tokës përkatëse, të cilët posaçërisht autorizime përtej shfrytëzimit të thjeshtë. Derisa ligji aktual kufizohet tek shqyrtimi i rasteve dhe dhënia e certifikatave ligjore vetëm për shfrytëzim të objektit, ka nevojë për modifikime që ofrojnë zgjidhje për të drejtat pronësore edhe për objektin edhe për parcelën e ndërtimit, duke marrë parasysh pronësinë potencialisht të ndarë të objektit dhe të tokës nën të. Në këtë kontekst, duhet synuar «njësia pronësore» e përbashkët, duke përfshirë edhe implementimin e një mekanizmi të përshtatshëm për bartjen e pronësisë.

- Për aplikantët që janë pronarë të ndërtimit dhe të tokës nën atë ndërtim, të harmonizohen procedurat dhe të ulen kostot e legalizimit të ndërtimit dhe të regjistrohen edhe ndërtimi edhe pronësia mbi tokën (sipas nevojës) në Regjistrin e të Drejtave mbi Pronën e Paluajtshme. Të krijohet një mekanizëm automatik i regjistrimit në databazën e Tatimit në Pronë.
- Për ndërtimet që janë bërë mbi tokë që është pronë e familjes, por jo e regjistruar në emër të pronarit/shfrytëzuesit aktual («rastet trashëgimore»), të harmonizohen procedurat dhe të ulen kostot për të zgjidhur çështjen trashëgimore, të legalizohet ndërtimi, si dhe të regjistrohet në Regjistrin e të Drejtave mbi Pronën e Paluajtshme. Të krijohet një mekanizëm automatik i regjistrimit në databazën e Tatimit në Pronë.
- Për ndërtimet që janë bërë pjesërisht apo plotësisht në tokë që është pronë e një personi tjetër privat apo një subjekti tjetër, të harmonizohen procedurat dhe të ulen kostot për të legalizuar ndërtimin. Përvojat në vende të krahasueshme sugjerojnë një mekanizëm të drejtë shpronësimi për parcelën e prekur, përcjellë me një skemë të drejtë kompensimi ku parcela i ofrohet pronarit të objektit për blerje. Dispozitat duhet të qartësojnë mirë nëse e gjithë parcela apo një pjesë e saj duhet bartur, si dhe nëse duhet një pjesë, të qartësojë madhësinë e asaj pjese, apo të përcaktojë parametrat në bazë të të cilëve duhet përcaktuar. Sa i përket ndërtimeve pa leje që thjesht tejkalojnë kufizimet e lejes së ndërtimit, rregullimi aktual sipas nenit 90 të Ligjit për Pronën dhe të drejtat tjera sendore duhet shfuqizuar për të ofruar një qasje më konsistente dhe uniforme. Përndryshe, dispozita mund të ruhet, duke siguruar një trajtim ndryshe për ndërtimin përtej vijave kufitare, por që potencialisht të integrohet brenda ligjit të njëjtë për të ofruar një zgjidhje më të harmonizuar.

Të regjistrohet fakti që ndërtimi është legalizuar në Regjistrin e të Drejtave mbi Pronën e Paluajtshme. Të regjistrohet ndërtimi në databazën e tatimit në pronë, ku pronari është përgjegjës për pagesën e tatimit në pronë. Të krijohet procedura të harmonizuara dhe të zvogëlohen kostot e zgjidhjes së rasteve të pronësisë së pronës, duke marrë parasysh çështjen e njoftimit të mjaftueshëm për të mbrojtur të drejtat e të gjithëve, duke përfshirë personat e zhvendosur, pjesëtarët e komuniteteve jo-shumicë, si dhe pjesëtarët e Diasporës.

Edhe shitja edhe kompensimi duhen bazuar në vlerën e tregut të vërtetuar në mënyrën adekuate, duke përdorur vlerën e përcaktuar (vlerësimi i vlerës së tregut). Idealisht, mund të krijohet një hartë e saktë dhe gjithëpërfshirëse e vlerës së pronës në Kosovë, siç sugjerohet tek çështja # 4, e cila pastaj mund të përdoret si bazë për kompensim.

Këshillohet që të ofrohen edhe dispozita për pezullimin e përkohshëm të procesit të legalizimit në rastet kur statusi juridik i tokës në fjalë është i kontestuar, ose toka është e regjistruar në emër të një personi të vdekur, në pritje të zgjidhjes së atyre kontesteve, ose nëse kjo nuk ndodh, skadimi i një afati të arsyeshëm. Përndryshe, procesi i legalizimit mund të shtyhet përpara drejt përfundimit, duke bartur pronësinë tek aplikanti dhe duke regjistruar tokën në emër të tij apo saj, derisa kompensimi përkohësisht transferohet në një llogari mirëbesimi, si dhe i bartet pastaj palës përkatëse pas zgjidhjes së konfliktit në fjalë.

- Duhet zbatuar dispozita speciale për të ndarë dhe për të shfrytëzuar pjesërisht të ardhurat (tarifat) nga bartjet e pronësisë për infrastrukturën e pushtetit lokal dhe për aktivitetet e zhvillimit urban, sipas shembullit shqiptar. Një pjesë e atyre të ardhurave gjithashtu do të mund të ndaheshin për të ndihmuar në financimin e rrënimet të objekteve që nuk mund të legalizohen.
- Gjatë dhe pas procesit të legalizimit, duhen zbatuar masa përcjellëse të mbikëqyrjes, për të penguar aplikantët nga ndërtimet tjera të paautorizuara (për shembull anekse në objektet përkatëse) apo rrënimet e objekteve.
- Për më tepër, është me rëndësi të vendosen dispozita përjashtuese për ndalesat në lidhje me legalizimin e ndërtimeve pa leje në interes publik, si dhe të shmangen proceset e rrënimeve të objekteve të mëdha, që kërkojnë shpenzime të larta dhe humbin investimet respektive në ndërtim.
 - Për ndërtimet pa leje në pronë publike, organet publike duhet të kenë të drejtën të hyjnë në marrëveshje të shfrytëzimit të tokës, për të shitur, dhënë me qira, ose ndryshe të lejojnë ndërtimin pa leje që të mbetet nëse pas një vlerësimi të arsyeshëm ky lejim arsyetohet në interes publik. Kriteret relevante do të mund të ishin ndikimi mbi të drejtat e banimit, gjegjësisht nëse dhe sa njerëz banojnë në objektin përkatës (ngjashëm me qasjen kroate) apo nëse përputhshmëria me dispozitat e shëndetit dhe sigurisë sigurohet.
 - Për ndërtimet pa leje në parqe natyrore apo zona të veçanta dhe zona të mbrojtura kulturore, Ligji duhet të parashohë klauzola përjashtimi, duke i mundësuar organeve relevante që të përcaktojnë, me rrethana të rastit, nëse objektet në fjalë mund të legalizohen për interes publik, duke pasuar procedurën konvencionale. Një kriter thelbësor në këtë drejtim do të ishte masa në të cilën ka një ndikim aktual negativ mbi elementet e mbrojtura.
 - Për ndërtimet pa leje në toka të komasacionit dhe ujitjes, Qeveria duhet të krijojë një komision të posaçëm për të studiuar çështjen dhe për të bërë rekomandime mbi trajtimin e ndërtimeve pa leje në këto zona, duke marrë parasysh çështjet ekonomike dhe ato të të drejtave të nejtut, derisa ruan një pjesë të tokës bujqësore për zhvillimin prodhues.
- Tarifat e legalizimeve të ulen dhe të ndahen në disa grupe varësisht nga koha e ndërtimit dhe vendi (zona) e ndërtimit, si dhe varësisht nga lloji i ndërtimeve pa leje (ndërtesa rezidenciale, bujqësore, tregtare apo industriale). Legjislacioni për tarifat dhe procedurat e legalizimit duhet të përmbajnë dispozita të përbalueshmërisë për grupet e cenueshme të shoqërisë, duke ofruar opsione për zvogëlimin e kostos në raste të kualifikuara, si dhe duke synuar përgjithësisht zvogëlimin e pengesave për iniciimin dhe përfundimin e procesit të legalizimit. Në veçanti, korniza ligjore duhet projektuar ashtu që të stimulojë regjistrimin e pronës në emër të gruas, për shembull me anë të një uljeje të sheshtë të tarifave, për të ndihmuar në baraspeshimin e përqindjes tejte të ulët të grave që kanë prona të regjistruara në emrin e tyre.
- Duke marrë parasysh ndërlikueshmërinë dhe kohëzgjatjen potenciale të procedurave të bartjes së pronësisë dhe kontesteve të mundshme (edhe nëse legalizimi përparon drejt përmbylljes), këshillohet ndryshimi i Ligjit për Kadastër, për të mundësuar regjistrimin e izoluar të objektit të legalizuar, edhe nëse pronësia është ende e paqartë, duke siguruar kështu një regjistër publik të statusit juridik të objektit, për t'i dhënë njoftime blerësve potencialë dhe palëve tjera që kanë interes legjitim në atë rast.

- Formalizimi i mëtutjeshëm dhe regjistrimi i ndërtimeve pa leje duhet promovuar dhe përshpejtuar. I gjithë veprimi në legalizim duhet përkrahur nga Qeveria dhe ministritë përkatëse, me bashkërendim primar të udhëhequr nga Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor.

Masa e politikës #1	Ndryshimi i kornizës ligjore për të krijuar një proces legalizimi adekuat dhe gjithëpërfshirës dhe për të qartësuar një herë e mirë statusin juridik të objekteve të ndërtuara pa leje, si dhe për të kontribuar drejt një Regjistri të të Drejtave mbi Pronën e Paluajtshme dhe Databaze të Tatimit në Pronë më të plota dhe më të sakta
Zgjidhja	<p>Definimi i qartë i statusit juridik të objekteve të ndërtuara pa leje si dhe tokës, duke përfshirë autorizimet përtej shfrytëzimit të thjeshtë</p> <p>Implementimi i një mekanizmi të përshtatshëm për bartjen e pronësisë dhe mekanizmave adekuatë të shpronësimit, duke përfshirë skemën e drejtë të kompensimit</p> <p>Krijimi i dispozitave përjashtuese për ndalesat në lidhje me legalizimin në disa zona</p> <p>Tarifat e legalizimeve të ulen dhe mund të ndahen në disa grupe varësisht nga koha e ndërtimit dhe vendi (zona) e ndërtimit, si dhe varësisht nga lloji i ndërtimeve pa leje (ndërtesa rezidenciale, bujqësore, tregtare apo industriale)</p> <p>Zvogëlimi i pengesave në inicimin dhe përfundimin e legalizimit, duke përfshirë rastet në nevojë</p> <p>Lejimi i regjistrimit të izoluar të objektit të legalizuar</p>
Të dalat	<p>Ndryshimi i Ligjit për trajtimin e ndërtimeve pa leje (Nr. 04/L-188), si dhe sipas nevojës, edhe Ligjit për Pronën dhe të Drejtat Tjera Sendore, si dhe Kodit Penal</p> <p>Ndryshimet në Ligjin për Shpronësim</p> <p>Ndryshime në Ligjin e Noterisë dhe Ligjit për Kadastrin sipas nevojës për të harmonizuar zgjidhjen e çështjeve pronësore</p>
Rezultati	<p>Tituj të plotë pronësorë mbi ndërtimet pa leje</p> <p>Harmonizimi i pronësisë së ndërtimeve pa leje dhe tokës nën to</p> <p>Shumica dërmuese e ndërtimeve pa leje dhe tokës së ndërtuar pa leje kthehen në tregun e pronës së paluajtshme</p> <p>Kadastër më i saktë dhe më i plotë</p> <p>Rritje e të ardhurave vetanake të komunave me rritjen e regjistrimit në databazën e Tatimit në Pronë</p>
Treguesit	<p>Numri i ndërtimeve pa leje që i nënshtrohen procesit të legalizimit</p> <p>Numri i objekteve të regjistruara, fillimisht të ndërtuara pa leje, si dhe i parcelave të regjistruara me rregull</p>

ÇËSHTJA # 3 ZHVILLIMI I POLITIKAVE DHE PROCEDURAVE PËR PRIVATIZIMIN E TOKËS SË PUNUESHME BUJQËSORE PËR TË RRITUR INVESTIMET DHE TRANSAKSIONET E TREGUT

3.1. ARSYESHMËRIA

3.1.1 Vlerësimi i gjendjes

Zhvillimi bujqësor është thelbësor për të zvogëluar varësinë ndaj importeve të shtrenjta ushqimore dhe për të rritur të ardhurat familjare në zonat rurale. Në Kosovë, afërsia historikisht e dobët e shtetit me lokalitetet rurale dhe procesi i tranzicionit post-socialist kanë shkaktuar një insistim – në fakt, intensifikim – të bujqësisë ekstensive të mbijetesës.⁶⁵ Për të promovuar investimet bujqësore, e kështu edhe kalimin tek një bujqësi më prodhuese e intenzive, një çështje e rëndësishme është komasacioni i tokës. Zvogëlimi i kostos së njësisë dhe shkalla e ekonomisë nuk mund të arrihen në kontekstin e një fragmentimi të skajshëm të tokës, e sidomos për të korrat me orientim kah eksporti dhe blegtorinë. Rrjedhimisht, të ardhurat rurale priren të mbeten të ulëta nëse nuk përshkallëzohet prodhimtaria.

Privatizimi efektiv dhe me orientim kah investimet është një strategji që është në dispozicion në Kosovë, për të fuqizuar dhe për të zgjeruar komasacionin e tokës që tashmë është arritur me procesin e pronës shoqërore në vitet 1950s-1960s.⁶⁶ Deri më sot, 22,000 hektarë të tokave bujqësore janë shitur përmes privatizimit me spin-off apo me likuidim të asetëve. Rreth 17,000 hektarë mbeten për t'u shitur. Në disa raste, privatizimi ka sjellë zhvillime të suksesshme të agro-bizneseve, si në sektorin e verëtarisë (me orientim eksportues) në Rahovec dhe Prizren. Megjithatë, privatizimi i tokës bujqësore (si dhe përgjithësisht zhvillimi bujqësor) ngarkohet me disa çështje afatgjate si vijon:

- *Çështja 1 – Vjetrimi (dalja nga përdorimi) komercial dhe teknik:* Për shkak të vjetërimit, mungesës së investimeve, liberalizimit të importit dhe dështimit në konkurrim, shumë ndërmarrje shoqërore (NSH) kanë ndaluar gjithë prodhimin. Njëkohësisht, shumë prej tyre ende punësojnë punëtorë (p.sh. roje) dhe përballen me detyrime të vazhdueshme financiare, duke përfshirë edhe faturat e kaluara e të papaguara. Kjo do të thotë që blerësit privatë shpesh përballen me detyrën e frikshme të riaktivizimit të prodhimit pas shumë vitesh pasiviteti dhe/ose mirëmbajtjeje të dobët. Megjithatë, investimi mund të jetë i rrezikshëm në një ambient të pasigurt biznesi.

⁶⁵ Profilët e Vendeve USAID, Qeverisja e të drejtave pronësore dhe resurseve: Kosova.

⁶⁶ Shih 'Ligji për Arondacionin, Komasonin dhe Riparcelimin e Tokës', Gazeta Zyrtare e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës, 32/76; 'Ligji për Komasonin', Gazeta Zyrtare e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës, 31/87.

- *Çështja II – Fragmentimi i tokës:* Agjencia Kosovare e Privatizimit (AKP) nganjëherë duhet të ndajë asetet në disa lote për t'i bërë më atraktive për blerësit si dhe për të rritur të ardhurat financiare.⁶⁷ Përveç kësaj, është e zakonshme për blerësit që të ndajnë më shumë dhe të shesin tokën bujqësore pas privatizimit. Kjo çon drejt fragmentimit të tokës dhe promovon atë që është edhe ashtu konfigurim i pasurive jo optimale në këndvështrimin ekonomik. Për më tepër, shumë blerës konvertojnë tokën e punëshme (të rrallë) në tokë për ndërtim banesor apo për zhvillime komerciale (p.sh. pompa benzini, qendra tregtare, etj.) Derisa ligjet ekzistuese kërkojnë që blerësit të ruajnë destinimin e tokës siç përcaktohet me planin ekzistues hapësinor komunal,⁶⁸ shumë blerës nuk e zbatojnë këtë. Njëkohësisht, AKP-ja nuk ka mandat për të monitoruar destinimin e tokës së privatizuar pas shitjes (përveç shitjeve me spin-of special).
- *Çështja III – Politizimi dhe përlijja e skajshme:* Privatizimi i tokës ka qenë – dhe vazhdon të jetë – një arenë e kontestimeve intenzive politike e juridike. Ish-punëtorët, kreditorët, pronarët e parancionalizimit dhe (në një masë më të vogël) përfituesit e privatizimeve ish-jugosllave para 1999-ës, që të gjithë kanë kontestuar shitjen e pronave shoqërore, duke parashtruar me mijëra padi në Dhomen e Posaçme (DHP) të Gjykatës Supreme të Kosovës, por edhe në gjykatat lokale. Ish-punëtorët rregullisht bëjnë greva për të protestuar kundër heqjes nga puna, kundër mbylljes së ndërmarrjeve dhe likuidimeve. Që prej vitit 1999, komunat shpesh kanë pasur pretendime për NSH-të që gjenden në juridiksionin e tyre.⁶⁹ Në disa raste, komunat kanë provuar të përvetësojnë ndërmarrjet shoqërore duke ndërruar ilegalisht statusin në pronë komunale.⁷⁰ Përveç këtyre, Ligji nr. 04/L-144 “për Dhënien në Shfrytëzim dhe Këmbim të Pronës së paluajtshme të komunave» i lejon komunave të bëjnë kërkesë për lirim të pronave shoqërore nga AKP-ja dhe kthimin e tyre në pronë komunale.⁷¹ As ky ligj i lartpërmendur e as akti nënligjor⁷² i nxjerrë për zbatimin e tij nuk kanë definuar ndonjë listë kushtesh konkrete e të hollësishme në bazë të të cilave komunat mund të kërkojnë lirim të pasurive shoqërore nga kompetenca e AKP-së (përveç kriterit të përgjithshëm të interesit publik).

Të gjithë këta faktorë, disa prej të cilëve mund të shtyten thjesht nga motivet e kërimit të parave, përkeqësojnë ambientin e biznesit dhe dobësojnë besimin e investitorëve pas privatizimit.

- *Çështja IV – Paligjshmëria:* Toka në pronësi shoqërore dhe nën administrimin e AKP-së shpesh është e uzurpuar apo e mbuluar me ndërtime pa leje. Në raste, lokalet e ish-NSH-ve plaçkiten dhe dëmtohen. Kjo vonon privatizimin dhe më tutje përkeqëson problemin e humbjes së pasurive, që ka prekur shumë stabilimente industriale gjatë dhe pas luftës.

Këto probleme kanë penguar procesin e privatizimit në mundësimin e konsolidimit të mëtutjeshëm të tokës dhe investimeve bujqësore në 15 vitet e fundit. Si pasojë, privatizimi në Kosovë ka dështuar, së paku deri sot, që të promovojë transformimin struktural të ekonomive rurale, ndërsa zhvillimi rural ka stagnuar. Ligjet dhe politikat që kanë qeverisur procesin e privatizimit kanë një pjesë të fajit për këto probleme afatgjate, si dhe për kapacitetin e dobët të privatizimit për të shtyrë përpara rritjen e sektorit bujqësor.

⁶⁷ AKP (2014), *Raporti vjetor 2013*, Agjencia Kosovare e Privatizimit: Prishtina, f. 10.

⁶⁸ Ligji nr. 02/L-26 (2005), “për Tokën Bujqësore”, neni 11.

⁶⁹ Grasten M., Uberti L. J. (2015), “Politikat e ligjit në protektoratin e OKB-së pas luftës: Privatizimi dhe të drejtat pronësore në Kosovë”, *Journal of International Relations & Development*, ff. 13-15.

⁷⁰ Si në rastin e NSH “Fapol” në Podujevë, shih AKP (2014), f. 16.

⁷¹ Shih Ligjin nr. 04/L-144 “për Dhënien në shfrytëzim dhe këmbimin e Pronës së paluajtshme të komunave”, neni 12.

⁷² Rregullorja nr. 23/2013 “për përcaktimin e procedurave për Dhënien në shfrytëzim dhe këmbimin e Pronës së paluajtshme të komunave”.

3.1.2 Politikat aktuale

Ndërmjet viteve 2002 dhe 2005, regjimi i privatizimit në Kosovë udhëhiqej nga një qasje tejet «legaliste» që kërkonte të ruante, por njëkohësisht edhe të qartësonte e formalizonte, marrëdhëniet ekzistuese pronësore. Për shkak të statusit të pazgjidhur të Kosovës, administrata e përkohshme e OKB-së ndjente që nuk kishte mandat për ridefinimin apo rindarjen e të drejtave pronësore. Kështu, sistemi pronësor asnjëherë nuk u ristrukturua në thelb, ndërsa koncepti i dallueshëm jugosllav i «pronësisë shoqërore» (për dallim nga «pronësia shtetërore») ka mbetur gurthemeli i sistemit pronësor të Kosovës në periudhën e pas-pavarësisë së saj.⁷³

Privatizimi dhe paditë ligjore

Me regjimin e privatizimit të 2002-ës, AKP-ja kishte për obligim të vendoste kompetencën e saj mbi NSH-në në raste para se të ekzekutonte shitjen. Kjo çoi në një bllokadë të privatizimit dhe nxiti një riparim të regjimit të privatizimit më 2005. Në të kundërtën e tij, regjimi i 2005-ës, që është efektivisht ende në fuqi,⁷⁴ reflekton atë që është quajtur «së pari privatizo, gjyko më vonë»:⁷⁵ AKP ka autoritet të shesë të gjitha NSH-të nën administrimin e saj. Si tek regjimi 2002-2005, AKP e bën këtë duke ndarë asetet dhe detyrimet e NSH-ve, duke themeluar shoqëri aksionare (NewCO) në pronësi të NSH-së, si dhe duke shitur kompanitë e reja me asete në emër të NSH-së. Të ardhurat pastaj shfrytëzohen për të shlyer detyrimet e NSH-ve. Paditësit e suksesshëm (kreditorët, ish-pronarët, blerësit e para vitit 1999, etj.) kanë të drejtë kompensimi monetar. Për më tepër, paditësit kanë të drejtë të apelojnë vendimet e AKP-së duke parashtruar padi në Dhomën e Posaçme (DHP).

Asetet e tokës

Ekziston një pajtim i përgjithshëm që në shumicën e rasteve, asetet më të vlefshme të NSH-ve janë asetet e tyre tokësore. Në kontekstin e privatizimit të tokës, ligji ekzistues përcakton (sipas Planit të Ahtisaarit) që kur trajton mjetet juridike në lidhje me asetet e NSH-ve, DHP duhet të «aplikojë parimin e kompensimit në vend të restituimit fizik».⁷⁶ Shumica e gjykimeve në lidhje me pronën e paluajtshme kanë të bëjnë me katër valët e shtetëzimit që kishin ndodhur në vitet 1950 dhe 1960. Megjithatë, për dallim prej konteksteve tjera post-socialiste, Kosova ende nuk ka ligj për restituim apo de-nacionalizim. Me fjalë tjera, ligji nuk përcakton ndonjë të drejtë të pronarëve të mëparshëm (para nacionalizimit): rasti gjykohet në anën e paditësit vetëm kur ai apo ajo mund të paraqesë dëshmi (pra tituj dokumentarë të regjistruar) që ai apo ajo është pronari aktual i tokës së kontestuar. Titujt para nacionalizimit, apo dëshmitë e dhunës historike nga ana e autoriteteve apo shitja nën kërcënim nuk përbëjnë baza të mjaftueshme për t'i dhënë gjykimin paditësit.⁷⁷ Edhe pse ky sistem është kritikuar për shkelje potenciale të të drejtave të njeriut të pronarëve të supozuar paraprakë,⁷⁸ ai ofron një platformë më të mirë të promovimit të zhvillimit ekonomik (dhe bujqësor) sesa regjimi paraardhës para vitit 2005. Përveç kësaj, shmangia e kontesteve në lidhje me procesin e etatizimit socialist kufizon copëtimin e mëtutjeshëm të tokave bujqësore të NSH-ve, duke i mundësuar AKP-së që të shesë parcela me madhësi të arsyeshme. Njëkohësisht, favorizimi i kompensimeve monetare ndaj restituimit në natyrë shmang shitjet e çrregullta të privatizimit; ai gjithashtu rrit gjasat që kapitali produktiv i NSH-ve të mund të riaktivizohet më shpejt.

⁷³ Grasten dhe Uberti (2015).

⁷⁴ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/18. Përmbajtja e këtij ligji është bartur gati fjalë për fjalë në Ligjin për Agjencinë Kosovare të Privatizimit të pas-pavarësisë (Ligji nr. 03/L-067, 2008), ndryshuar më vonë me Ligjin nr. 04/L-034, 2011.

⁷⁵ John A. Gould, "Teknokracia e sfiduar: Politikat e privatizimit të UNMIK-ut, 2003-2008", mimeo, Colorado College, SHBA.

⁷⁶ Ligji nr. 04/L-033, "On the Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo on Privatization Agency Related Matters", Art. 11.2

⁷⁷ Effectively, the SC rules in the claimant's favour only in case of clerical error on the part of PAK (e.g. PAK sets out to sell land which is actually registered in the name of a private person), or in case of ethnic discrimination in recognizing title deeds.

⁷⁸ OSCE (2008) *Privatization in Kosovo: Judicial Review of Kosovo Trust Agency Matters by the Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo*, Pristina: Monitoring Department/Rule of Law Division, Organisation for Security and Cooperation in Europe, p. 28.

Sistemi i qiradhënies afatgjatë

Përkundër meritave, regjimi aktual i privatizimit mban shumë nga veçoritë e regjimit paraprak të vitit 2005. Me legjislacionin e vitit 2002 (që mbeti gjerësisht i pandryshuar më 2005), të drejtat e mëhershme të shfrytëzimit të tokës së NSH-ve duheshin konvertuar nga AKP-ja në qiradhënie 99-vjeçare, si dhe do t'i transferoheshin kompanive të reja bashkë me asetet e NSH-ve.⁷⁹ Sistemi i tillë i mundësonte UNMIK-ut shmangien e ndryshimit në strukturën bazë të të drejtave pronësore – gjegjësisht, pronësisë shoqërore të tokës: «titullari» përfundimtar i tokës së Kosovës do të mbetej e gjithë shoqëria. Njëkohësisht, qiratë e tilla afatgjate formalisht përmbajnë të gjitha të drejtat që normalisht gëzohen nga qiramarrësit në juridiksionet e të drejtës zakonore: të drejtat e bartjes, qiradhënies, trashëgimit dhe vënies së pengjeve (p.sh. përdorimi i tokës si kolateral). «Rregullimi i shfrytëzimit të tokës» nga UNMIK-u⁸⁰ – siç njihet joformalisht – asnjëherë nuk u shfuqizua apo zëvendësua pas pavarësisë (për dallim prej disa instrumenteve tjera ligjore që ishin pjesë e regjimit të privatizimit) si dhe ofron bazën ligjore për privatizimin e tokës edhe sot. Megjithatë, kjo Rregullore i lë hapësirë për dykuptimësi në kuptimin e të drejtave të qiramarrësve për të dhënë me qira, trashëguar apo vënë peng mbi pronën e tyre.

3.1.3 Definimi i problemit

Në përgjithësi, regjimi juridik i privatizimit të tokës nuk fokusohet veçanërisht tek promovimi i zhvillimit bujqësor dhe rritja ekonomike. Në veçanti, ekzistojnë tri probleme kryesore me regjimin aktual të privatizimit, të cilat kontribuojnë në vazhdimësinë e katër çështjeve të diskutuara më lart, duke i zënë frymën kështu rritjes bujqësore dhe zhvillimit rural.

3.1.3.1 Mungesa e titullarëve të qartë

Sistemi i qiradhënies paraqet një lloj fuzionimi hibrid të të drejtës zakonore (anglosaksone) me një kategori juridike unike jugosllave – gjegjësisht, pronën shoqërore. Si i tillë, qëndron jo fort rehat brenda kulturës juridike të Kosovës, e cila zë rrënjë në sistemin juridik kontinental. Për këtë arsye, perceptimi i sigurisë së titullit pronësor nga qiramarrësit mund të ketë ndikuar negativisht. Agjentët ekonomikë mund të kenë më pak prirje të bëjnë investime kapitale afatgjate, ndërsa institucionet financiare mund të kenë dyshime në vlerësimin e përballueshmërisë nga kredimarrësit. Për më tepër, titujt e pasigurt pronësorë mund të nxisin stimuj çrregullues për qiramarrësit në kuptimin e ndërrimit të destinimit të tokës së tyre, duke hyrë në investime spekulative që sjellin edhe ndarjen e tokave. Kështu, kjo veçori e regjimit të privatizimit kontribuon në qëndrueshmërinë e çështjeve I dhe II.⁸¹

Legjislacioni aktual për legalizim nuk adreson qartësisht problemin e ndërtimeve pa leje të vendosura në tokë shoqërore. Siç theksohet tek çështja 2, pasi që në disa raste rrënimi mund të jetë masë jo fort ekonomike, të ngrejë çështje të të drejtave të njeriut dhe të krijojë potencial të konsiderueshëm të çrregullimit social, ligji mund të vendosë procedura për lejimin e ndërtuesve pa leje që të sigurojnë tituj pronësorë për ndërtimet pa leje dhe parcelat që kanë zënë. Kjo do t'i lejonte AKP-së që të definojë qartë parcelat e zëna dhe të përshpejtonte privatizimin e tokës së lirë, të përshatshme për bujqësi.

⁷⁹ UNMIK Regulation 2003/13 (art. 2). Under Yugoslav law, socially owned enterprises had a right to use socially owned land. In other words, land was not "owned" by the SOEs.

⁸⁰ UNMIK Regulation 2003/13.

⁸¹ Një çështje e ndërlidhur që kërkon trajtim të mëtutjeshëm është statusi juridik i tokës pyjore regjistruar në emër të NSH-ve të administruara nga NSH-të. Derisa ligji i privatizimit thekson që këto parcela duhen trajtuar si pronë shoqërore (si dhe si të tilla të administruara dhe të shitura nga AKP), ligji për pyjet i konsideron ato pronë publike.

Çështje tjetër është transformimi i pyjeve dhe tokave pyjore publike nga pronësia shoqërore në pronësi shtetërore. Edhe pse Legjislacioni për themelimin e Agjencisë Kosovare të Privatizimit (AKP) dhe paraardhësit të sajë Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit ka autorizue këtë institucion të administron dhe të shes të drejtën e shfrytëzimit të të gjitha asetëve të NSH-ve, sipas një marrëveshje të arritur nuk është bërë administrimi e asë privatizimi i pyjeve dhe tokave pyjore shoqërore që janë evidentuar në emër të ndërmarrjeve shoqërore. Kjo marrëveshje nuk është përcjell edhe me legjislacion adekuat. Deri sa Ligji për pyje këto pyje dhe toka pyjore i trajton si prona publike në pronësi shtetërore, Legjislacioni për AKP-në i trajton si asetë të PSH.

3.1.3.2 Nivelet e larta të përfitimit dhe kontestet në të drejtat pronësore

Derisa parimi “privatizo pastaj gjyko” izolon qirambajtësit nga rezultatet e gjykimit për të drejtat e njeriut, ky ka kontribuar në ngritjen e nivelit të kontestimit të të drejtave pronësore pas luftës (Çështja III). Në fakt, nganjëherë kontestet ligjore dhe politike kanë marrë formën e kërimit të parave dhe përfitimit të paligjshëm nga to.

Deri në tetor të vitit 2015, AKP kishte pranuar dhe përpunuar 5095 kërkesa në lidhje me asetet e NSH-ve (duke përfshirë, kryesisht, tokën). Shumica e këtyre pretendimeve nuk mund të zgjidheshin në rrugë administrative dhe ishin apeluar tek DHP-ja, e cila kishte mbyllur deri në 3000 raste në lidhje me pronën e paluajtshme që prej qershorit 2003. Pasi që shumica e pretenduesve kërkojnë “të drejtat” e tyre si ish-pronarë dhe nuk mund të parashtrajnë tituj të vlefshëm pronësorë, shumica dërmuese e padive pronësore janë hedhur poshtë si të pabazuara. Vëllimi i padive të reja nuk duket të jetë zvogëluar nga shkalla e ulët e suksesit të paditësve deri më sot.

Deri më 2003, pretendimet pronësore shqyrtoheshin në gjykatat lokale, ku shumë padi gjykoreshin si ultra vires, ose i jepeshin paditësit në mënyrë korruptive.⁸² Shqyrtimet e paligjshme në gjykatat lokale vazhduan pas krijimit të DHP-së më 2003 si dhe masa të mëdha të tokave atraktive⁸³ u transferuan tek ish-pronarët e mëparshëm në baza të luhatshme ligjore.⁸⁴ Afërsisht rreth 1000 dëgjime gjyqësore ishin gjykuar në mënyrë të paligjshme në gjykatat lokale, ndërsa rreth 65% të rasteve të sjella para DHP-së ishin shqyrtuar nga gjykatat lokale pa pasur kompetencë.⁸⁵ Raportohet që avokatët pranojnë të marrin raste të pamundshme për të fituar tarifat gjyqësore. Vështirësia e raportuar e AKP-së në qasjen e arkivave kadastrale komunale sugjeron që paditësit me pushtet politik mund të jenë në gjendje të manipulojnë institucionet komunale dhe të bllokojnë qasjen në informata. Në përgjithësi, kontestet ligjore dhe kërkitimi i parave rrisin koston e transaksionit (dhe atë sociale) të privatizimit, duke tkurrur rritjen ekonomike.

3.1.3.3 Privatizimi i tokës është shkëputur nga nevojat zhvillimore (bujqësore)

Derisa synimi i privatizimit duhet të jetë maksimizimi i investimeve afatgjate dhe rritjes në ekonominë rurale, mandati i kufizuar i AKP-së mbi NSH-të e kthen privatizimin në një lojë të

⁸² Rasti klasik në lidhje me ish-kombinatit bujqësor “KBI Kosova Export” (Fushe Kosove). Disa gjyqtarë lokalë më vonë ishin akuzuar për ryshfet dhe ishin dënuar nga një gjykatë e kryesuar nga gjyqtarët e EULEX-it më 2014.

⁸³ Për shembull, toka e lagjes së mbyllur “Fshati Nderkombetar” afër Prishtinës ishte bartur përmes një restituimi që ishte vendosur nga gjykata lokale. Një pjesë e tokës shoqërore e mbajtur nga veraria e Rahovecit para privatizimit gjithashtu i ishte transferuar ish-pronarit të mëparshëm nga gjykata lokale.

⁸⁴ Baza ligjore më së shpeshti e përmendur për restituim në gjykata lokale është Ligji i Republikës së Serbisë për Tregtimin e Pronës së Paluajtshme, Ndryshuar – Gazeta Zyrtare e Republikës Socialiste të Serbisë, 28/87, 23 korrik 1987 (asnjë pretendim pronësor nuk është fituar asnjëherë nga DHP me këtë bazë).

Neni 8-A thekson: “Kontrata për shitblerjen e pronës së paluajtshme është nule nëse njëra prej palëve kontraktuese i është nënshtruar presionit apo dhunës, ose nëse kontrata është nënshkruar në rrethana që nuk sigurojnë [...] sigurinë personale dhe pronën dhe liritë civile, [...] ose të drejtat dhe barazinë e kombeve dhe kombësive”. Sipas DHP-së, restituimi në këtë bazë është i pavlefshëm.

⁸⁵ Më 2010, EULEX i kishte kushtuar vëmendje gjykimeve të pabaza dhe kishte kërkuar nga gjyqtarët që t'i referonin lëndët në DHP.

maksimizimit financiar afatshkurtër (së paku për të mbuluar numrin e madh të pretendimeve nga ish-punëtorët, pronarët dhe kreditorët). Përveç nëse NSH privatizohet me spin-off special, AKP-ja nuk ka të drejtë të monitorojë zhvillimin e firmës pas privatizimit. Kështu, blerësit shpesh i kthehen investimeve më shumë spekulative sesa të vërteta, ose nuk bëjnë fare investime serioze. Edhe për firmat e privatizuara me spin-off special, monitorimi i kushtëzimeve të performancës shpesh është joadekuat.⁸⁶ Mungesa e një fokusi të qartë të politikës për ristrukturimin bujqësor dhe transformimin rurale, bashkë me mandatin e dobët të organeve të privatizimit, kontribuon në qëndrueshmërinë e çështjeve I dhe II.

3.1.3.4 Problemet Administrative

Disa NSH kanë tituj pronësorë të paqartë, gjë që shkakton vonesa në procesin e privatizimit. Njëkohësisht, AKP-ja raporton vonesa administrative në qasjen e saj në hartat dhe dokumentet kadastrale në Zyrat Kadastrale Komunale (ZKK). Kjo krijon mundësi për korrupsion (Çështja III) si dhe frenon riaktivizimin e aseteve dhe zhvillimin bujqësor (Çështja I).

3.2 ZGJIDHJET POTENCIALE SIPAS PRAKTIKAVE TË MIRA NDËRKOMBËTARE

Synimi i privatizimit të tokës duhet të jetë *transformimi agrar*: që do të thotë, lindja dhe zhvillimi i një bujqësie kapitaliste (me orientim eksporti) në lokalitetet rurale. Shfrytëzimi i privatizimit për zhvillim përfshin edhe zhvendosjen nga fokusi tejet i ngushtë i “privatizimit thjesht për privatizim”. Në vend të tij, ka të bëjë me përqafimin e një qasjeje shumë më zhvillimore ndaj ridefinimit të të drejtave pronësore. Kjo qasje duhet bazuar në dy shtylla:

- Synimi i rivendosjes së të drejtave pronësore duhet të jetë bartja e aseteve nga destinimi me prodhimtari të ulët tek ato me prodhimtari më të lartë. Kjo do të thotë që ndarja administrative dhe realizimi gjyqësor i të drejtave pronësore duhet të jenë shumë më qartë të ndërlidhura me rritjen ekonomike;
- *Kontestimi* i të drejtave pronësore (për të mos përmendur veprimet e *kërkimit të parave* nga personat privatë dhe avokatët) duhet të shkurtohet shumë, për të zvogëluar koston e transaksionit në privatizim, për të rritur sigurinë e titujve, si dhe për të shmangur plotësisht copëtimin e tokave të NSH-së nga ana e gjykatave lokale. Mënyrat e kontestimit juridik mund të krijojnë stimuj çrregullues për përvetësim dhe përfitime të paligjshme nga toka, si dhe të zhvendosin resurset dhe përpjekjet sipërmarrëse larg bujqësisë produktive.

Efektet pozitive ekonomike (me orientim kah rritja dhe pa kontestime) të rishpërndarjes së të drejtave pronësore janë të dukshme në përvojën e transformimit agrar post-socialist në Kazakistan. Kazakistani (bashkë me Kinën) ofron një shembull mësimi për tranzicionin e suksesshëm post-socialist në një ekonomi me të ardhura mesatare. Që prej vitit 2001, Bruto Produkti Vendor (BPV) për kokë banori në Kazakistan është rritur në shkallë mesatare vjetore prej 6.5% (kundrejt shkallës prej 4.8% në Kosovë); rritja bujqësore me vlerë të shtuar në vit ka qenë 4.2% (kundrejt shkallës prej 0.5% në Kosovë).⁸⁷

⁸⁶ Knudsen, R. (2010): *Privatizimi në KOsovë: Projekt ndërkombëtar, 1999-2008*, Instituti Norvegjez i çështjeve ndërkombëtare: Oslo.

⁸⁷ Banka Botërore, *Indikatorët botërorë të zhvillimit*, vite të ndryshme (2007-2014, për Kosovën; 2001-2013 për Kazakistanin).

Pasi që Kazakistani para BRSS-së nuk ka pasur ndonjë histori të bujqësisë jo aktive , privatizimi nuk ishte ndërlidhur me ndonjë proces paralel të “restituimit të tokës”, si dhe është arritur të kryhet pa iu referuar “të drejtave të ish-pronarëve”.⁸⁸ Toka në fermat shtetërore sovjetike është copëtuar dhe i është ndarë ish-punëtorëve, të cilët pastaj kanë pasur dy vjet (me fillim në vitin 2003) që të blejnë titullin e plotë nga shteti, ose të përfitojnë nga qiramarrja afatgjate prej 49 vitesh me *shtetin*, e jo me “shoqërinë”, duke vepruar si “bartës të lirë”. Pronarët dhe qiramarrësit kanë pasur *obligim* ligjor që ose të punojnë individualisht ose ta japin tokën për firmat e themeluara bujqësore, ose të humbin qiramarrjen e tyre.⁸⁹ Shteti përkrahës është përkushtuar ndaj zhvillimit bujqësor, duke avancuar sigurinë e titujve për kapitalistët ruralë në lindje (kushtëzuar me performancë), si dhe duke shkurajuar kërkimin e rentave apo investimet joproduktive, si dhe duke avancuar rritjen bujqësore.

Për më tepër, shumë ish-punëtorë që i ishin kthyer bujqësisë ekzistenciale kishin kosto të ulët (si dhe para të kufizuara), duke vendosur kështu të shisnin pjesën e tyre të ndarë. Kështu, transformimi agrar në Kazakistan çoi në një hartë tejet të koncentruar dhe të korporatizuar të shpërndarjes së tokës, ku 62% e gjithsejt tokës së punueshme mbahet nga firmat industriale agro-biznesore, si dhe fermat e mëdha familjare mbajnë pjesën tjetër. Korporatizimi ka promovuar mekanizimin, rritjen e prodhimit dhe tranzicionin duke u larguar nga bujqësia ekzistenciale , joformale dhe praktikat bujqësore me prodhimtari të ulët.

3.3 REKOMANDIMET NË LIDHJE ME MASAT E POLITIKAVE KYÇE

Me qëllim të privatizimit të tokës për zhvillim bujqësor dhe gjerësisht ekonomik në Kosovë, mund të merren parasysh këto rekomandime politikash.

3.3.1 Masa e politikës #1: Sigurimi i titujve pronësorë të kushtëzuar me performancë

- Transformimi i qiradhënies që mbahet nga Kompanitë e Reja (NewCO) *tashmë të privatizuara* bujqësore (dhe industriale) në të drejta të plota pronësore private, kushtëzuar me përmbushjen e disa kriterëve të performancës (p.sh. investimet apo nivelet e prodhimit, caqet e eksportit, ose më pak e preferuar, nivelet e punësimit, etj.).
- Të braktiset sistemi i qiradhënies për të gjitha privatizimet vijuese të tokës në pronësi shoqërore, si dhe të transferohen të drejtat e tokës tek blerësit si tituj të plotë pronësorë, me kushtin e përmbushjes së kriterëve të përcaktuara me ligj.
- Të hartohet dhe miratohet një Ligj i ri për transformimin e të drejtave të qirasë (lizingut) nga e drejta mbi pronat e paluajtshme shoqërore në të drejtat pronësore private si pasardhës i Rregullores së UNMIK-ut 2003/13.

Konvertimi i titujve të qirambajtjes në tituj të plotë mund të bëhet në rrugë administrative, e jo gjyqësore, si dhe të miratohet nga një komision ad-hoc i vendosur në një ministri të linjës, dhe jo nga AKP-ja⁹⁰ (p.sh. Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural për kompanitë bujqësore, Ministria e Tregtisë dhe Industrisë për NewCo industriale). Kjo masë do t'i siguronte shtetit një lloj

⁸⁸ Toleubayev K., Jansen K., van Huis A. (2010), “Njohuritë dhe dekollektivizimi agrar në Kazakistan”, *Revistë e studimeve agrare*, ff. 353-377.

⁸⁹ Toleubayev et al. (2010), p. 357.

⁹⁰ Kjo do të duhej të zvogëlonte mundësitë për praktika mashtruese ndërmjet blerësve, AKP-së dhe monitoruesve të performancës.

përfitimi kundrejt firmave të privatizuara, si dhe do t'i jepte burokracisë ekonomike kosovare një pushtet për të monitoruar, "shtyrë" dhe kërkuar performancë nga prodhuesit bujqësorë dhe ish-pronarët tjerë të NSH-ve.

Të gjitha procedurat e tilla do të mund të përshkruheshin me Ligjin e ri për transformimin e të drejtave të qirasë (lizingut) nga e drejta mbi pronat e paluajtshme shoqërore në të drejtat pronësore private që duhet miratuar si instrument pasardhës i Rregullores së UNMIK-ut 2003/13. Ky ligj i ri duhet hartuar bashkërisht me kontributin e personelit teknik (agronomë, inxhinierë) në Ministrinë e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural, si dhe Ministrinë e Tregtisë dhe Industrisë, e jo vetëm nga Ministria e Drejtësisë.

Masa e Politikës #1	Të sigurohen titujllaret pronësorë me kushtëzime performance.
Zgjidhja	<p>Transformimi i qirambajtjes nga kompanitë e reja bujqësore (të privatizuara) në të drejta të plota të pronës private me kushtëzimin e performancës.</p> <p>Të shfuqizohet sistemi i qirambajtjes për të gjitha privatizimet e ardhme të tokës bujqësore, si dhe bartja e të drejtave mbi tokën tek blerësit si tituj të plotë pronësorë me kushtëzimin e përmbushjes së kriterëve të përcaktuara me ligj.</p> <p>Hartimi dhe miratimi i Ligjit për transformimin e të drejtës së pronësisë së pronës së pa tundshme shoqërore si pasardhëse e Rregullores së UNMIK-ut 2003/13.</p> <p>Transformimi i pyjeve dhe tokave pyjore publike nga pronësia shoqërore në pronësi shtetërore dhe harmonizimi i Ligjit për pyje dhe legjislacionit për AKP.</p>
Të dalat	<p>Ligji I ri për transformimin e të drejtës së pronësisë së pronës së pa tundshme shoqërore, hartohet dhe miratohet në Kuvend brenda 1 viti.</p> <p>Të gjithë qirambajtësit dorëzojnë aplikacionet tek Ministria e linjës brenda 12 muajsh nga miratimi i ligjit, si dhe të gjitha aplikacionet miratohen ose refuzohen brenda 3 muajsh nga afati i fundit.</p>
Rezultati	Siguria e titullarëve rritet.
Treguesit	Rritja e investimeve bujqësore brenda 3 vitesh.

3.3.2 Masa e politikës #2: Zvogëlimi i numrit të rasteve të pazgjdhura në gjykata dhe ndalimi i gjykimeve të paligjshme

- Miratimi i akteve nënligjore që përcaktojnë kushtet (relativisht strikte) që pretendimet pronësore duhet të përmbushin për t'u shqyrtuar nga Dhoma e Posaçme (DHP).
- Të përfshihen dispozita *eksplicite* në Ligjin e ri për transformimin e të drejtave të qirasë (lizingut) nga e drejta mbi pronat e paluajtshme shoqërore në të drejtat pronësore private për të qartësuar që ligjet jugosllave apo serbe nuk përbëjnë baza ligjore për restituim, si dhe të ndërpriten shqyrtimet gjyqësore *ultra-vires* në gjykata, e jo tek DHP.
- Deri në hartimin e Ligjit për transformimin e të drejtave të qirasë (lizingut) nga e drejta mbi pronat e paluajtshme shoqërore në të drejtat pronësore private, shkeljet mund të trajtohen me vendosjen e procedurave brenda Këshillit Gjyqësor të Kosovës dhe Odës së Avokatëve për të monitoruar e sanksionuar gjyqtarët dhe avokatët që mbrojnë apo nuk hedhin poshtë rastet e tilla të kthimit të paligjshëm.

Masa e Politikës #2	Zvogëlimi i rasteve në gjykata dhe luftimi i shqyrtimeve gjyqësore të paligjshme.
---------------------	---

Zgjidhja	<p>Miratimi i akteve nënligjore që përcaktojnë kushtet themelore (por relativisht strikte) që pretendimi pronësor duhet të përmbushë për t'u shqyrtuar nga DHP.</p> <p>Futja e dispozitave të qarta në Ligjin për transformimin e të drejtes së pronësisë së pronës së pa tundshme shoqërore për të qartësuar që ligjet e vjetra jugosllave nuk përbëjnë baza ligjore për të fituar këthimin, si dhe tkurrja e shqyrtimeve gjyqësore ultra-vires në gjykata të tjera përveç DHP-së.</p> <p>Deri në hartimin e Ligjit për transformimin e të drejtes së pronësisë së pronës së pa tundshme shoqërore, shkeljet mund të trajtohen me vendosjen e procedurave në Këshillin Gjyqësor të Kosovës si dhe Odën e Avokatëve për të monitoruar dhe sanksionuar gjyqtarët dhe avokatët që mbrojnë apo nuk hedhin poshtë rastet e restituimit të pabazë.</p>
Të dalat	<p>DHP, me kontributin e Ministrisë së Drejtësisë, harton aktin nënligjor brenda 3 muajsh.</p> <p>KGJK dhe Oda e Avokatëve nxjerrin një njoftim për të gjithë gjyqtarët dhe avokatët e regjistruar për paligjshmërinë e rasteve të restituimit.</p>
Rezultati	<p>Kostoja e transaksionit dhe ajo sociale e privatizimit të tokës ulet.</p>
Treguesit	<p>Numri i rasteve gjyqësore në DHP zvogëlohet në 50% brenda 2 vitesh.</p> <p>Shqyrtimet e paligjshme gjyqësore jashtë DHP-së eliminohen krejtësisht brenda 2 vitesh.</p>

3.3.3 Masa e politikës #3: Tkurrrja e efekteve të praktikave ekonomikisht të dëmshme të kërkimit të parave (rentave)

- Ndryshimi i akteve përkatëse nënligjore për zbatimin e Ligjit nr. 04/L-144 “për Dhënien në Shfrytëzim dhe Këmbimin e Pronave të Paluajtshme të Komunave” për të qartësuar se në çfarë kushtesh mund të kërkohen komunat lirimin e pasurive shoqërore nga kompetenca e AKP-së.

Bartja e pronës shoqërore në pronësi komunale duhet bazuar në një analizë kosto-përfitim: destinimi shoqëror që komuna mund të ketë për tokën në fjalë duhet matur kundrejt potencialit të shfrytëzimit ekonomik. Qeveria duhet të shmangë bartjen e tokës tek komunat nëse një gjë e tillë mund të rezultojë me përvetësime të paligjshme për përdorime spekulative të mëtutjeshme.

Masa e Politikës # 3	Të tkurren efektet e praktikave ekonomikisht të dëmshme të kërkimit të “rentave” apo përfitimeve.
Zgjidhja	Të ndryshohet “Ligji për dhënien në shfrytëzim dhe këmbimin e pronave të paluajtshme të Komunës” për të qartësuar kushtet në të cilat komunat mund të kërkohen lirimin e aseteve shoqërore nga kompetenca e AKP-së.
Të dalat	Neni 55 i Ligjit nr. 04/L-033 (“për Dhomën e Posaçme ...”) shfuqizohet brenda 6 muajsh. Ndryshimet në aktet përkatëse nënligjore për përcaktimin e kriterëve për transferimin e pronave shoqërore tek komunat hartohen dhe miratohen nga qeveria brenda 6 muajsh.
Rezultati	Privatizimi i tokës përshpejtohet dhe pasuritë e tokës i kthehen destinimeve ekonomike shumë më shpejt.
Treguesit	Vonesat e privatizimeve për shkak të shqyrtimeve gjyqësore (kërkesave për masë të përkohshme) dhe përvetësimeve të paligjshme nga subjektet komunale eliminohen (gati plotësisht).

3.3.4 Masa e politikës #4: Mekanizma më të mirë të bashkërendimit ndërinstitucional

- Në Rregulloren e re të Shfrytëzimit të Tokës, të përfshihen kushte e procedura të qarta e ligjore për rregullimin e qasjes së AKP-së dhe agjencive tjera shtetërore në arkivat kadastrale komunalë. Këto dispozita duhet të përmbajnë terma të qartë të zbulimit të hartave dhe certifikatave kadastrale.

Ofrimi i hartave dhe certifikatave me kërkesë të AKP-së duhet të bëhet brenda dy javësh nga parashtrimi i kërkesës. Ligji i ri për transformimin e të drejtave të qirasë (lizingut) nga e drejta mbi pronat e paluajtshme shoqërore në të drejtat pronësore private duhet që gjithashtu të ofrojë mjete gjyqësore ku AKP-ja mund të kërkojë urdhra gjyqësorë nëse ZKK-të nuk ofrojnë qasje në dokumentet kadastrale.

Masa e Politikës #4	Mekanizma më të mirë të bashkërendimit ndërinstitucional
Zgjidhja	Në Ligjin e ri për transformimin e të drejtës së pronësisë së pronës së pa tundshme shoqërore”, të përfshihen kushte e procedura të qarta ligjore që rregullojnë qasjen e AKP-së dhe agjencive tjera shtetërore në arkivat kadastrale komunalë. Këto dispozita duhet të përmbajnë dispozita të qartë për ofrimin e hartave dhe certifikatave kadastrale.
Të dalat	Ligji i ri për transformimin e të drejtës së pronësisë së pronës së pa tundshme shoqërore hartohet dhe miratohet në Kuvend brenda 1 viti.
Rezultati	Bashkërendimi ndërinstitucional përmirësohet dhe gjasat e manipulimit të institucioneve lokale nga individët e pushtetshëm zvogëlohen.
Treguesit	Vonesat administrative për të marrë hartat kadastrale dhe dokumentet tjera nga ZKK-të zvogëlohen në masë të madhe apo eliminohen fare.

ÇËSHTJA # 4 KRIJIMI I STIMUJVE PËR TË INKURAJUAR TRANSAKSIONET TREGTARE DHE SHFRYTËZIMIN PRODUKTIV TË TOKËS SË PUNUESHME SI DHE PËR TË KRIJUAR TË ARDHURA VETANAKE PËR KOMUNAT

4.1 ARSYESHMËRIA

4.1.1 Vlerësimi i gjendjes

Sektori bujqësor konsiderohet si një prej fushave më të mundshme për shtytjen e zhvillimit ekonomik në Kosovë. Pesëdhjetëetë për qind të të gjithë sipërfaqes tokësore në Kosovë është e klasifikuar si tokë bujqësore.⁹¹ Fatkeqësisht, një pjesë e madhe e saj mbetet e pashfrytëzuar. Për aq sa toka nuk tatóhet, pronarët nuk kanë ndonjë stimul të fuqishëm për të shfrytëzuar në mënyrë efikase tokën e tyre.

Tatimi në pronë është mjet i drejtë dhe i parashikueshëm i krijimit të të ardhurave vetanake për komunat.⁹² Është vështirë i shmangshëm, pasi që objekti (prona e paluajtshme) është i vështirë të fshehet. Për më tepër, është vërtetuar të jetë burim i fuqishëm i financave lokale në vitet e fundit. Megjithatë, tatimi është pak më shumë se thjesht një instrument për përforcimin e komunave dhe transformimin e tyre në trupa financiarisht të qëndrueshëm.

Në fakt, përmirësimi dhe modernizimi i sistemit të tatimit në pronë në Kosovë është një reformë e pashmangshme, që tejkalon qëllimin e rritjes së të ardhurave nga tatimi në pronë. Siç do të diskutohet në vijim, reforma në këtë fushë mund të ketë rol të rëndësishëm në nxitjen e përdorimeve më produktive të mundshme të tokës.⁹³ Përveç kësaj, pritet të inkurajojë transaksionet tregtare dhe të promovojë një treg transparent pronash.⁹⁴

Për të tatimuar tokën, duhet përcaktuar së pari vlera e saj. Për arsye të drejtësisë dhe zbatueshmërisë, vlera e caktuar e tokës duhet të reflektojë deri në masën më të madhe të mundshme vlerën aktuale të tregut të asaj toke. Vlerësimi në masë i tokës kufizohet për shkak të mungesës së një tregu aktiv dhe transparent toke,⁹⁵ por edhe nga numri i konsiderueshëm i kontratave jo-realiste të shitblerjes së tokës.

Përcaktimi nga autoriteti shtetëror i vlerës së saktë të tokës do të shërbente qëllimin e krijimit të një baze racionale për tatimim. Por, mund të ketë edhe rëndësi jetike për proceset dhe fushat tjera, siç

⁹¹ Profili i Vendit USAID, Qeverisja e të drejtave pronësore dhe resurseve, 2010, f.4.

⁹² SIDA, STA, MF, Projekt-Plani ProTax 2, 2014, f.6.

⁹³ *Id.* Në f. 6.

⁹⁴ *Id.* Në f. 7.

⁹⁵ Strategjia Shtetërore e Ministrisë së Drejtësisë për të Drejtat Pronësore, Dokument i Çështjeve, qershor 2015, f. 9.

janë kalkulimi i kompensimit për prona të shpronësuara, privatizimin e pronave shtetërore, planifikimin e shfrytëzimit të tokës, sigurimet dhe tregjet kreditore, si dhe të tjera.

Sipas praktikës gjyqësore të GJEDNJ-së, shtetet gëzojnë një margjinë të gjerë tolerance në vendim-marrjen e tyre për politikën tatimore që dëshirojnë të zbatojnë. Megjithatë, ky lloj pushteti nuk është i pakufizuar. Gjithmonë duhet të ekzistojë një baraspeshë e mirëfilltë ndërmjet nevojës për të vjelë të ardhura dhe synimeve të tjera të politikave publike. Kështu, është e domosdoshme që të ketë masa të vendosura që i mundësojnë qeverive të tashmë pronën, por duke minimizuar implikimet negative dhe duke mos krijuar kërkesa të tepërta për familjet me të ardhura të ulta dhe të varfra.

4.1.2 Politikat aktuale

Vendosja dhe vjelja e tatimit në pronë të paluajtshme është kufizim legjitim i të drejtës pronësore. Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Liritë Themelore (KEDNJ) shprehimisht njeh të drejtën e shtetit për të vendosur tatime dhe për të marrë masat e nevojshme për të siguruar pagesën e tyre.⁹⁶

Në Kosovë, legjislacioni i parë i tatimit në pronë ishte miratuar më 2003. Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2003/29 “për tatimin mbi Pronën e paluajtshme në Kosovë” që përcaktonte bazat ligjore për vendosjen e tatimit në pronë të paluajtshme, me një sistem modern të bazuar në vlera të tregut. Rregullorja e lartpërmendur ishte shfuqizuar më 2010, me Ligjin nr. 04 / L-204 “për tatimin mbi Pronën e paluajtshme” (Ligji), i cili pastaj u ndryshua në vitin 2012.⁹⁷ Ligji, bashkë me tetë aktet e veta nënligjore të nxjerra për zbatimin e tij rregullon administrimin e tatimit në pronë të paluajtshme nga Komunitet dhe Ministria e Financave.

Ligji vendos tatimin e bazuar në vlerë të tregut⁹⁸ mbi të gjitha pronat e paluajtshme që gjenden në territorin e Kosovës, me disa përjashtime.⁹⁹ Të gjithë personat fizikë apo juridikë që janë pronarë apo shfrytëzues të pronës në Kosovë janë të obliguar të paguajnë tatimin në pronë të paluajtshme.¹⁰⁰ Duke mos anashkaluar faktin nëse personi është pronar apo posedues, ose nëse prona konsiderohet e ligjshme apo jo, prona e caktuar duhet të identifikohet, vlerësohet dhe tatimohet për aq sa përbën pronë të paluajtshme sipas Ligjit.

Edhe pse tatimi në pronë të paluajtshme është vendosur që nga viti 2003 mbi të gjitha llojet e pronës së paluajtshme në Kosovë, deri më tash ka vlejtur vetëm për objekte, e jo për toka. Kështu, një komponentë mjaft e rëndësishme e bazës tatimore lihet pa tatur, për shkak të arsyeve të ndryshme politike e teknike.

Tatimi në pronë të paluajtshme është tatim lokal. Në sistemin aktual, të ardhurat e inkasuara nga tatimi i ndahen komunës, si dhe përdoren nga komuna në përputhje me Ligjin nr. 03/L – 049 “për financat lokale”.¹⁰¹ Ligji parasheh që komunat janë përgjegjëse për administrimin e fushave kryesore të procesit të tatimit në pronë të paluajtshme në lidhje me pronat e paluajtshme në kompetencën e tyre territoriale. Përgjegjësitë e tilla përfshijnë identifikimin dhe regjistrimin e pronave, vlerësimin, faturimin, inkasimin dhe përmbarimin e tatimit në pronë, shqyrtimin e ankesave, si dhe të tjera.¹⁰² Përveç këtyre, Ligji kërkon të ruajë një baraspeshë të kënaqshme ndërmjet autonomisë lokale dhe sigurisë juridike, duke njohur të drejtën e komunave për të vendosur lartësinë e tatimit në pronë për kategori të ndryshme të pronave brenda një spektri të përcaktuar me ligj.¹⁰³ Në anën tjetër,

⁹⁶ Protokollin i parë i Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Liritë Themelore, neni I.

⁹⁷ Ligji nr. 04 / L-100 “Për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Tatimin në Pronë të Paluajtshme”.

⁹⁸ Ligji nr. 04 / L-204 “Për Tatimin në Pronë të Paluajtshme”, amended, Art.6.

⁹⁹ *Id.* Tek nenet 4, 8.

¹⁰⁰ *Id.* Tek nenet 5.

¹⁰¹ *Id.* tek neni 2.

¹⁰² *Id.* tek neni 11.

¹⁰³ *Id.* tek neni 6.

Departamenti i Tatimit në Pronë në Ministrinë e Financave është përgjegjës për orientimin dhe mbikëqyrjen e punës në zbatimin e kornizës ligjore në të gjitha komunat në Kosovë.

Për të lëshuar faturat dhe për të inkasuar tatimet në pronë, komunat duhet të përmbushin disa parakushte dhe të marrin autorizimin nga Ministria e Financave.¹⁰⁴ Autorizimi i tillë mund të revokohet nga Ministria e Financave nëse vërtetohet që komuna është në shpërputhje materiale me kornizën ligjore të vlefshme dhe nuk ndërmerr masat e duhura për të adresuar problemet që identifikohen në raportin e inspektimit nga Departamenti për Tatim në Pronë.¹⁰⁵

Sa i përket mbrojtjes së grupeve të cenueshme brenda shoqërisë, Ligji përcakton dy masa të zvogëlimit të barrës tatimore pronësore për familjet me të ardhura të pakta: (i) zbritje e përgjithshme prej 10,000 Eurosh nga vlera e caktuar e njësisë banesore që shërben si banim primar;¹⁰⁶ si dhe (ii) opsioni i shtyrjes së pagesave të tatimit në pronë.¹⁰⁷

Përfundimisht, pasi që regjistrimi korrekt i të gjitha pronave të paluajtshme dhe të drejtave pronësore përkatëse në regjistrat e Agjencisë Kadastrale të Kosovës (AKK) ka qenë dhe është ende proces gradual dhe që merr kohë, është themeluar një kadastër fiskal (regjistri i tatimit në pronë) për të mbështetur zbatimin e ligjit. Vlen të theksohet që zhvendosja nga një situatë *de facto* drejt situatës *de jure* me të gjitha pronat e regjistruara në AKK do të ketë ndikim pozitiv në funksionimin e mirëfilltë të sistemit të tatimit në pronë.

Me ndihmën e një projekti të financuar nga Agjencia Suedeze e Bashkëpunimit dhe Zhvillimit Ndërkombëtar (SIDA), që synon të përmirësojë sistemin e tatimit në pronë në Kosovë, bashkë edhe me donatorë të tjerë, të ardhurat nga tatimet pronësore janë rritur që prej vitit 2010 mesatarisht për 13%.¹⁰⁸ Rreth 20,400,000 Euro në të ardhura tatimore të pronës janë inkasuar më 2014.¹⁰⁹

Megjithatë, shifrat janë modeste kur merret parasysh potenciali i të ardhurave, nëse toka përfshihet në bazën tatimore,¹¹⁰ si dhe nëse aspekte tjera të politikave dhe ato administrative përmirësohen në masë të konsiderueshme.

Është arritur mjaft përparim në këtë fushë në gjashtë vitet e fundit. Por, mbetet hapësirë e konsiderueshme për përmirësim. Në këtë kuptim, Ministria e Financave, përkrahur nga një projekt tjetër i financuar nga SIDA, është e përkushtuar të ndërmarrë një reformë madhore me qëllim të përfshirjes së tokës në bazën tatimore të pronës, duke përforcuar tutje edhe vetë kornizën e tatimit në pronë.

4.1.3 Definimi i problemit

Procesi i tatimit të pronës është teknikisht dhe politikisht sfidues në Kosovë, për shkak të një numri faktorësh. Megjithatë, proceset themelore të tij mund të përmirësohen, derisa të ardhurat nga tatimi në pronë mund të rriten në masë të madhe nëse merren hapa konkretë për të adresuar siç duhet problemet e identifikuara si më poshtë, në nivel administrativ dhe të politikave. Përveç kësaj, reforma në këtë fushë do të ketë ndikim të drejtpërdrejtë në rritjen e transparencës në tregun e pronës,

¹⁰⁴ Ligji nr. 04 / L-204 “Për Tatimin në Pronë të Paluajtshme”, të ndryshuar, neni 23.

¹⁰⁵ *Id.* tek neni 23.

¹⁰⁶ *Id.* tek neni 9.

¹⁰⁷ *Id.* Tek neni 16.

¹⁰⁸ *Burimi:* Departamenti i Tatimit në Pronë, Të ardhurat nga tatimet në pronë janë rritur me 18% më 2010; 7% më 2011; 2% më 2012; 11% më 2013; dhe 27% më 2014.

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ SIDA, STA, MoF, Plani i Projektit ProTax 2, 2014, f.4. Në bazë të një vlerësimi të përafërt, është konkluduar që nëse shkalla tatimore është 0.15 për qind, që është shkalla më e ulët e aplikueshme tatimore, vendoset mbi tokën, të ardhurat e mundshme, pas zbritjeve dhe përjashtimeve për banesa, do të ishin trefishi i të ardhurave aktuale.

stimulimin e shfrytëzimit më produktiv të tokës së punueshme, si dhe inkurajimin e transaksioneve tregtare, duke kontribuar kështu drejt një ekonomie më funksionale.

4.1.3.1 Regjistrimi

Në sistemin aktual, të gjitha pronat e paluajtshme (me disa përjashtime) përfshihen në definicionin e pronës së tatueshme, pa marrë parasysh pronësinë dhe nëse prona konsiderohet e ligjshme apo jo. Definimi i pronës si e tatueshme nuk është qëllim në vetvete. Përveç kësaj, të gjitha pronat e paluajtshme, të tatueshme apo jo, duhen identifikuar në mënyrë adekuate në praktikë, të regjistruhen, të vlerësohen me disa përjashtime të arsyeshme, e më me rëndësi, të lidhen me një person specifik (pronarin apo poseduesin).

Regjistri i tatimit në pronë duhet të bazohet tek të dhënat ekzistuese në dispozicion të agjencive të ndryshme shtetërore. Përveç AKK-së, e cila luan rol vital në ofrimin e vazhdueshëm të informatave nga regjistri i të drejtave mbi pronën e paluajtshme, ekzistojnë shumë autoritete publike që kanë informatat e nevojshme në dispozicion për të ushqyer regjistrin e tatimit në pronë dhe për të kontribuar në funksionimin e mirëfilltë të procesit të tatimit pronësor.¹¹¹ Kështu, bashkëpunimi institucional ndërmjet këtyre autoriteteve publike është thelbësor.

Megjithatë, procedurat e komunikimit dhe afatet për këmbimin e informatave ndërmjet këtyre subjekteve nuk është e rregulluar me ligj. Në praktikë, bashkëpunimi i kërkuar mund të mos ekzistojë fare, ose mund të mos funksionojë në nivelin e dëshiruar.

Si masë plotësuese, procesi i regjistrimit kërkon inspektime në terren (matje) dhe hetime administrative për të: (i) verifikuar dhe azhurnuar informatat ekzistuese zyrtare; (ii) identifikuar pronat e reja të paluajtshme; si dhe (iii) identifikuar personin përgjegjës për pagesën e detyrimeve tatimore në pajtim me ligjin.

Një problem tjetër i konsiderueshëm me të cilin përballen autoritetet e tatimit në pronë (si dhe që do të rëndohet kur të fillojë tatimimi i tokës) është që shumë prona të paluajtshme janë të regjistruara në emër të personave të vdekur, për shkak se familja e të ndjerit nuk ka filluar formalisht procedurat e trashëgimisë. Këto prona shpesh barten jozyrtarisht brenda familjes, por ato bartje nuk regjistruhen; kështu, autoritetet tatimore nuk kanë informata të sakta sa i përket pronarëve aktualë të pronave. Përveç kësaj, as ligji e as praktika gjyqësore e Kosovës nuk ofrojnë ndonjë qartësi sa i përket përgjegjësisë tatimore në rastet kur: (i) pronësia/posedimi i pronës së paluajtshme është bartur tek një person tjetër brenda të njëjtit vit tatimor; (ii) tatimpaguesi fizik është person i vdekur apo personi juridik ka pushuar së ekzistuari; (iii) prona e paluajtshme është transferuar tek dikush tjetër pa paguar borxhet e mbetura; ose (iv) e njëjta pronë e paluajtshme është në bashkëpronësi/posedim apo pronësi të përbashkët ndërmjet dy apo më shumë personave.

Korniza aktuale ligjore nuk përmban ndonjë dispozitë njoftimi, që do të informonte pronarët/poseduesit që prona e tyre e paluajtshme do t'i nënshtrohet aktiviteteve të matjes, e as nuk përcakton rregulla specifike mbi atë se si do të ndërmerren ato aktivitete të matjes, për të minimizuar nivelin e ndërhyrjeve tek cilido person që shfrytëzon pronën e paluajtshme.

4.1.3.2 Vlerësimi

¹¹¹ Për shembull, autoritetet kompetente që zbatojnë Ligjin nr. 04/L-188 për trajtimin e ndërtimeve pa leje mund të ofrojnë informata të dobishme nga Regjistri i ndërtimeve pa leje, si dhe pastaj, edhe nga procesi i legalizimit. Deri më sot, rreth 350,000 ndërtime janë shënuar aty. Përveç këtij, bashkëpunimi me institucione tjera shtetërore, si Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, Agjencia Kosovare e Pronës, Regjistri Civil etj., gjithashtu është qenësore.

Procesi i caktimit të vlerës nën autoritetin e komunave është vërtetuar të jetë krejtësisht joefektiv. Me fillim nga viti 2003, vetëm objektet i janë nënshtruar procesit të vlerësimit; toka as nuk është vlerësuar e as tatimuar. Shumica e komunave kanë dështuar në rivlerësimin e pronave në përputhje me afatin ligjor të përcaktuar, si dhe në rastet më të këqija, nuk i kanë rivlerësuar fare pas vlerësimit fillestar.

Më 2012, Ligji u ndryshua, ashtu që shkalla më e ulët e mundshme e tatimit në pronë u rrit nga 0.10% në 0.15%. Shkurt pas kësaj, Kuvendet e shtatë komunave ulën vlerat e caktuara të objekteve, duke shkelur kështu haptas ligjin. Komunitat tjera vijuan të bëjnë këtë. Si pasojë e këtyre çështjeve, vlerat e caktuara të shumë objekteve nuk reflektojnë vlerën e tyre aktuale të tregut.

Siç e tregojnë indikatorët e lartpërmendur, shumica e komunave nuk kanë kompetencën profesionale për të kryer këtë funksion të rëndësishëm, ndërsa këto dështime do të ndërlikojnë edhe më shumë problemin kur të ketë nevojë për caktimin e vlerës edhe për tokat. Me të vërtetë, caktimi i tillë i vlerës është një fushë tejet e specializuar dhe teknike që kërkon njohuri të thella, si dhe që duhet të jetë plotësisht jashtë ndikimit apo ndërhyrjeve politike.

Profesioni i vlerësuesit të pronës është relativisht i ri në Kosovë. Ka pak kompetencë profesionale në këtë fushë, por kryesisht në sektorin privat. Megjithatë, zhvillimi i kapaciteteve të vlerësimit të tokës në Kosovë është duke përparuar, kryesisht për shkak të përpjekjeve të Ministrisë së Financave, Odës Ekonomike të Kosovës, si dhe Shoqatës së Vlerësuesve të Kosovës. Në momentin e këtij Koncept-Dokumenti, më shumë se njëqind vlerësues të pronës së paluajtshme janë licencuar tashmë. Udhëzimi Administrativ 04/2011 "për Përcaktimin e vlerës dhe standardet e vlerësimit të pronës së paluajtshme" përcakton metodologjinë që duhet përdorur nga organet e tatimit në pronë për vlerësimin e pronave për qëllime tatimimi. Ai përcakton rregullat e përgjithshme dhe metodat e vlerësimit, por nuk parasheh krijimin e zonave me shumë shtresa vlerash për të mbuluar saktësisht të dhënat e transaksioneve për të gjitha llojet e pronave dhe për të reflektuar më mirë diferencat në vlera tregu mes pronave të ndryshme. Për më tepër, ai nuk kërkon zhvillimin e modeleve të vlerësimit që marrin parasysh atributet dhe karakteristikat specifike (faktorët e vlerës) që mund të gjenden tek pronat individual të pronës së paluajtshme. Përfshirja e faktorëve të vlerës do ta bënin tatimin në pronë më të drejtë dhe do të përmirësonin barazinë por edhe të ardhurat.

Qasja e hapur në vlerësime dhe transaksione tregtare gjithashtu duhet të përforcohet. Zonat e vlerave, vlera e caktuar e pronës, atributet që ndikojnë tek vlera e caktuar, si dhe informatat e përgjithshme nga transaksionet (p.sh. data apo çmimi i transaksionit, etj.) që shfrytëzohen në vlerësimet e pronës së paluajtshme, nuk publikohen në asnjë faqe interneti publike, duke penguar transparencën e tregut të pronës aq të dëshiruar. Kjo pengon vlerësuesit dhe investitorët e interesuar që kërkojnë të bëjnë ndryshimet në tregun e pronës dhe të marrin pjesë në të.

Përfundimisht, vlerësimi në masë kufizohet për shkak të mungesës së tregut aktiv dhe transparent,¹¹² si dhe një mase të konsiderueshme të spekulimeve tregtare. Kosovës i mungon një tatim efektiv i përfitimeve kapitale që do të detyronte shitësit dhe blerësit (me interesa të kundërt) të theksojnë në kontratë çmimin real të transaksionit.

4.1.3.3 Inkasimi dhe përmbarimi

Një prej pikave të dobëta të procesit të tatimit në pronë ndërlidhet me pjesën më fundore të sistemit: inkasimin dhe mbledhjen e detyrueshme të tatimeve. Mangësitë e sistemit të mbledhjes së tatimeve kanë të bëjnë kryesisht me mungesën e një politike efikase të inkasimit, në nivel qendror dhe atë lokal, që do të siguronte: (i) dorëzim të shpejtë dhe të saktë të faturave tatimore; (ii) mundësi dhe stimulime të pagesës; si dhe (iii) mbledhje më strikte të pagesave.

¹¹² Strategjia Shtetërore e Ministrisë së Drejtësisë për të Drejtat Pronësore, Dokument i Çështjeve, qershor 2015, f. 9.

Edhe pse faturat e tatimit në pronë kërkohen të dorëzohen një herë në vit, ato nuk shpërndahen vazhdimisht, si dhe si pasojë, njerëzit nuk janë plotësisht të informuar për përgjegjësitë e tyre tatimore. Kjo situatë mund t'i atribuohet mungesës së mjeteve të tjera njoftuese, administrimit të dobët, mungesës së sistemit gjithëpërfshirës dhe të saktë të adresave, si dhe pasaktësitë apo mungesat e adresave të personave. Për më tepër, zbatimi pengohet në masë të madhe nga një bazë ligjore shumë e paqartë dhe dykuptimëshe, përkatësitë personale dhe politike, si dhe nga administrimi i dobët.

4.1.3.4 Çështjet tjera të politikave

Dymbëdhjetë vjet pas vendosjes së legjislacionit të parë gjithëpërfshirës të tatimit në pronë, duke vendosur tatimin mbi të gjitha llojet e pronës së paluajtshme, ligji zbatohet pjesërisht, ndërsa toka mbetet e pavlerësuar dhe e patatimuar. Politika e ndjekur ka implikime që shkojnë përtej synimit apo aspiratës së rritjes së të ardhurave nga tatimi në pronë dhe forcimit të komunave. Në fakt, për aq sa toka nuk përfshihet në bazën tatimore dhe nuk tatohet, nuk do të ketë ndonjë stimulim për të nxitur shfrytëzimin efikas të tokës.¹¹³

Masat për adresimin e çështjeve sociale bartin një barrë të konsiderueshme, duke kërkuar mënyra që funksionojnë për të zbutur implikimet negative për tatimpaguesit me të ardhura të ulta dhe për të baraspeshuar përfitimet sociale kundrejt të ardhurave të humbura. Siç është shpjeguar më lart, Ligji ofron masat e tilla. Megjithatë, zbritja prej 10.000 Eurosh për banimin primar, që është projektuar si një prej masave kryesore të politikave për të mbrojtur grupet e cenueshme të shoqërisë, nuk është adaptuar për të reflektuar rritjen e çmimeve në tregun e pronës.¹¹⁴ Për më tepër, në ato raste kur vlera e caktuar (baza tatimore) e njësisë ndërtimore është më pak se 10.000 Euro,¹¹⁵ pjesa tjetër e zbritjes nuk mund të aplikohet për detyrimet tjera tatimore, siç është tatimi mbi tokën mbi të cilën është ndërtuar objekti. Pra, pjesa e pashfrytëzuar e zbritjes nuk do të ishte e dobishme për tatimpaguesin me të ardhura të ulta në asnjë mënyrë, pasi që toka edhe ashtu do të tatohet.

Kështu, është me rëndësi kyçe që të gjenden qasjet më të mira për të pasur zbatim të rrjedhshëm të tatimit mbi tokën dhe për të krijuar nivele proporcionale të të ardhurave vetanake për komunat, pa vendosur kërkesa të tepërta mbi familjet me të ardhura të dobëta e të varfra.

Shumë nga çështjet sfiduese të lartpërmendura kanë në thelb rrënjë dhe dalin nga korniza ligjore problematike. Disa prej problemeve të identifikuar që nuk përmenden më lart janë:

- Mungesa e disa koncepteve themelore të tatimit në pronë;
- Mungesa e rregullave për klasifikimin e pronave në kategori të ndryshme pronësore;
- Mungesa e përgjegjësisë të qarta të nivelit qendror në administrimin e tatimit në pronë;
- Rregulla të paqarta në lidhje me qasjen në informata të tatimit në pronë;
- Metodologji e papërshtatshme e vlerësimit;
- Mungesa e rregullave për pagesën e detyrimeve tatimore dhe shpërndarjen e pagesave;
- Mungesa e mjeteve alternative të njoftimit;
- Procedura të paqarta të apelimit apo ankimit;
- Mungesa e rregullit të rimbursimit për detyrimet tatimore të tepërta që paguhen nga një person;
- Mungesa e sanksioneve efektive në rastet e mosrespektimit të ligjit;
- Ekzistenca e kundërthënieve, dykuptimësive dhe mangësive ligjore në shumë dispozita të tjera.

¹¹³ Strategjia Shtetërore e Ministrisë së Drejtësisë për të Drejtat Pronësore, Dokument i Çështjeve, qershor 2015, f. 9.

¹¹⁴ Që prej vendosjes së zbritjes më 2003, çmimet në tregun e pronave të paluajtshme janë rritur.

¹¹⁵ Sipas zyrtarëve në Departamentin e Tatimit në Pronë, ekzistojnë objekte që klasifikohen si banim primar që vlerësohen të kenë vlerë më pak se 10.000 Euro.

4.2 ZGJIDHJET E MUNDSHME SIPAS PRAKTIKAVE TË MIRA NDËRKOMBËTARE

Me qëllim të përmirësimit të sistemit të tatimit në pronë dhe kontribuit drejt një ekonomie më funksionale, disa prej zgjidhjeve potenciale që përmbajnë barazi, efektshmëri, efikasitet e argumente të tjera ekonomike janë përshkruar si më poshtë.

Të ardhurat nga tatimi në pronë mund të rriten në masë substanciale pa ndryshuar shkallët aktualisht tejet të ulëta tatimore,¹¹⁶ me kusht që korniza ligjore të adaptohet siç duhet, nëse toka tatimohet, nëse përmirësohet regjistrimi i pronave, nëse vlerësimet janë të drejta e të sakta, ndërsa faturat e tatimit në pronë dorëzohen vazhdimisht, si dhe nëse inkasimi rritet në masë të mirë. Nëse tatimi vilet mbi tokën, kostoja e mospërdorimit të saj do të ishte më e madhe dhe më e dukshme.¹¹⁷ Tatimi përbën një stimul për pronarët e tokave për të shfrytëzuar asetet e rralla të tokës së punueshme për qëllimet më produktive apo që eventualisht ta bartin tek të tjerët që mund ta shfrytëzojnë më mirë. Praktikave më të mira mund të gjenden tek shumë shtete që aplikojnë një sistem të ngjashëm modern të tatimit në pronë të bazuar në vlerën e tregut mbi të gjitha llojet e pronës së paluajtshme (përfshirë tokat), si Estonia, Latvia, Lituania dhe Sllovenia. Vendosija e një tatimi më të ulët mbi tokën pjellore të punuar, apo përjashtimi i saj nga tatimi në pronë do të mund të ishte stimul shtesë për të nxitur rritjen e sektorit bujqësor.

Caktimi i vlerës së tregut është një fushë tejet e specializuar dhe teknike që në sistemin aktual është krejtësisht joefektive. Për pasojë, kërkon ndërhyrje gjithëpërfshirëse dhe të përshtatur. Për shkak të ndërhyrjeve politike, mungesës së aftësive të vlerësimit, si dhe mungesës së kapaciteteve institucionale dhe teknologjisë mbështetëse në dispozicion të komunave në Kosovë, ai duhet të bartet tek niveli qendror, e idealisht të qëndrojë tek ndonjë autoritet qendror publik siç është DTP-ja. Kjo do të siguronte një proces efektiv të vlerësimit të pronës dhe do t'i mundësonte komunave të fokusoheshin tek përgjegjësitë tjera kyçe si regjistrimi, faturimi dhe inkasimi. Në Estoni, Latvi, Lituani, Bosnjë e Hercegovinë, si dhe Suedi, funksioni i vlerësimit vendoset në nivelin qendror.¹¹⁸ Për më tepër, angazhimi i vlerësuesve privatë (kompetenca profesionale brenda sektorit privat është në rritje) siç bëhet gjerësisht në Suedi duhet marrë parasysh, për t'i shtuar cilësinë procesit të vlerësimit.

Një çështje tjetër kritike e lidhur ngushtë me transformimin radikal të procesit të vlerësimit të pronave është vetë metodologjia e vlerësimit. Metodologjia që kërkon krijimin e zonave e shtresave të shumta të vlerave dhe merr parasysh karakteristikat e veçanta (faktorët e vlerave) që pronat individuale të paluajtshme mund të kenë mund të ndihmojë në mbulimin e të dhënave të sakta të transaksioneve për të gjitha llojet e pronave, si dhe reflektojnë më mirë vlerën e tregut dhe dallimet ndërmjet pronave të ndryshme.¹¹⁹

¹¹⁶ Siç raportohet nga Departamenti i Tatimit në Pronë, shkallët mesatare tatimore të aplikuara për kategoritë e ndryshme pronësore për vitin tatimor 2014 janë: 0.15 % për pronat banesore; 0.20% për pronat komerciale; 0.18 % për pronat industriale; si dhe 0.15% për të gjitha kategoritë tjera pronësore.

¹¹⁷ SIDA, STA, MF, Plani i Projektit ProTax 2, 2014, f.6.

¹¹⁸ Responsibility for valuation: Bosnia and Herzegovina - Central Tax Administration; Estonia – Central National Board; Latvia – Central State Land Service; Lithuania - Central State Enterprises Centre of Registers; Slovenia - Central Surveying and Mapping Authority; Sëeden - National Land Survey.

¹¹⁹ SIDA, STA, MoF, Plani i Projektit ProTax 2 , 2014, p.5.

Vendosja e metodologjisë së mirëfilltë nuk është qëllim në vetvete. Vlerësimi në masë i pronave ende është i kufizuar, mes tjerash, nga një masë e madhe e spekulimeve tregtare. Shqipëria është përballur me këtë çështje duke vendosur një tatim mbi përfitimin kapital efektiv¹²⁰ që detyron shitësit dhe blerësit (me interesa të kundërt) të deklarojnë çmimin real të transaksionit të pronës. Vendosja e tatimit të tillë dhe aplikimi i tij mbi përfitimin kapital (pra dallimi ndërmjet koston për personin dhe asaj që ai apo ajo do të marrë kur të dorëzojë pronën) që del nga dorëzimi i një prone të paluajtshme do të ndihmojë në krijimin e mirëbesimit tek tregu i pronave. Vendosja e një tatimi të tillë mund të përcillet me nxjerrjen e një akti nënligjor që do t'i ofronte pronarëve të pronave të paluajtshme mundësinë që të vlerësonin apo rivlerësonin zyrtarisht pronën brenda një periudhe të caktuar kohore, si dhe me kosto të arsyeshme, si dhe gjithashtu do të parashihte procedura të tjera të domosdoshme që do të përkrahnin implementimin e mirëfilltë të tatimit mbi përfitimin kapital, sipas shembullit të Shqipërisë.¹²¹ Përveç kësaj, në ato raste kur prona e paluajtshme shitet dhe çmimi i shitjes i dhënë në kontratë është më i ulët sesa çmimi (vlera e caktuar e asaj prone të caktuar, ose nëse nuk është në dispozicion, i pronave të paluajtshme me karakteristika të ngjashme në atë zonë vlerash) përcaktuar nga autoritetet e tatimit në pronë siç përshkruhet më poshtë, kjo e fundit mund të konsiderohet dhe zbatohet si çmimi i shitjes për qëllimet e kalkulimit të tatimit.

Përcaktimi nga autoriteti shtetëror i vlerës zyrtare për pronat e paluajtshme dhe publikimi i saj (bashkë me atributet që kontribuojnë në atë vlerë të caktuar dhe informatat e përgjithshme nga transaksionet) në një faqe publikisht të disponueshme, si në rastin e Suedisë, do të kontribuonte për një treg më transparent dhe më aktiv të pronës së paluajtshme.¹²² Kjo gjë do të shërbente qëllimin e një baze racionale për tatimim, si dhe mund të jetë thelbësore për vendime ekonomike e politike si dhe për qëllime tjera, si kalkulimi i kompensimit për prona të shpronësuar, privatizimi i pronës shtetërore, planifikimi i destinimit të tokës, legalizimi, sigurimet dhe tregjet kreditore, kalkulimi i tatimit mbi përfitimet kapitale, etj. Gjithashtu do ta bënte më të lehtë për investitorë dhe vlerësues që të ndjekin ndryshimet në çmimet e pronave dhe për të parrë pjesë në tregun e pronës.¹²³

GJEDNJ ka theksuar në shumë aktgjykime të saj që shtetet gëzojnë një marginë të gjerë të tolerancës në kuptimin e vendosjes së politikës tatimore që dëshirojnë të ndjekin. Megjithatë, duhet gjetur gjithmonë baraspesha e mirëfilltë ndërmjet nevojës për të krijuar të ardhura dhe synimeve tjera të politikave publike. Për të zvogëluar barrën e tatimit në pronë mbi grupet e cenueshme të shoqërisë, dy praktika të mira ndërkombëtare duken posaçërisht efektive: (i) zbritja uniforme nga vlera e caktuar e objektit që shërben si banim primar; si dhe (ii) opsioni për të shtyrë pagesat e tatimit në pronë për personat me të ardhura të ulëta.

Këto dy masa mbrojtëse janë tashmë të vendosura në Kosovë. Por, zbritja prej 10.000 Eurosh për banimin primar duhet rishikuar, për të reflektuar ngritjet e reja në tregun e pronës. Për më tepër, që kjo masë të jetë plotësisht efektive dhe të shërbejë qëllimin kryesor për të cilin është vendosur (pra mbrojtjen e grupeve të cenueshme të popullsisë, sidomos në kontekstin e ri ku edhe toka do të tatohet), do të mund të bëhej një ndryshim tjetër në ligjin ekzistues. Në të gjitha ato raste kur vlera e caktuar e objektit është më e ulët sesa zbritja për banimin primar,¹²⁴ pjesa e mbetur e zbritjes do të mund të aplikohet në vlerën e caktuar të parcelës ku është ndërtuar objekti. Përveç kësaj, rregullat për shtyrjen e pagesave të tatimit në pronë duhen qartësuar, ndërsa aplikimi i kamatëvonesës gjatë periudhës së shtyrjes duhet shfuqizuar.

¹²⁰ Article 11 of Ligji nr. 8438, dated 28.12.1998 "On Taxes on Personal Income" imposes a 15% tax on capital gains in case of transfer of ownership of immovable properties.

¹²¹ Për më shumë informata, shih Udhëzimin e Përbashkët të Ministrisë të Drejtësisë dhe Ministrisë të Financave, nr. 9, të datës 26.02.2008 "për tatimet në rastin e bartjes së pronës së pronave të paluajtshme," të ndryshuar.

¹²² SIDA, STA, MoF, Plani i Projektit ProTax 2 , 2014, p.7.

¹²³ *Id.* Tek f. 7.

¹²⁴ *Burimi:* Departamenti i Tatimit në Pronë.

Përfundimisht, rritja e papritur e barrës së tatimit në pronë (për shkak të tatimit mbi tokën) nuk është e këshillueshme. Kështu, është e nevojshme të aplikohet një zbritje uniforme mbi vlerën e caktuar të tokës (baza tatimore) në vitet e para të implementimit.¹²⁵ Skema të zbritjes së përshkallëzuar, të aplikuar mbi bazën tatimore në pesë deri në dhjetë vitet e para të zbatimit do të mundësonin një zbatim të rrjedhshëm e të mirë të tatimit në tokë, si dhe do t'i mundësonin tatimpaguesve që gradualisht të njoftohen me obligimin dhe shprehinë e pagesës së tatimit në tokë.

4.3 REKOMANDIMET NË LIDHJE ME MASAT E POLITIKAVE KYÇE

4.3.1 Masa e politikës #1: Të zgjerohet dhe përmirësohet regjistri i tatimit në pronë (kadastri fiskal) me prona të reja të regjistruara, si dhe regjistrime më të plota të pronave (rritja e të ardhurave nga tatimi në pronë)

- Rregullimi i mirëfilltë i procedurave të komunikimit dhe caktimi i afateve për këmbimin e informatave ndërmjet autoriteteve të tatimit në pronë dhe agjencive e trupave shtetërore që posedojnë (kanë në dispozicion) të dhënat e domosdoshme për të ushqyer databazën e tatimit në pronë (kadastri fiskal) ose që përndryshe kanë të bëjnë me procesin e tatimit në pronë. Bashkëpunimi duhet të kërkohet edhe në nivel rregullativ por edhe në praktikë.
- T'i lejohet komunave përkatëse të dorëzojnë kërkesa për nxjerrjen e certifikatës (vendimit) të trashëgimisë, nëse kërkesa e tillë nuk dorëzohet apo refuzohet të dorëzohet nga pala/palët e interesuara (në rastin kur tatimpaguesi apo debitori ka vdekur, si dhe nuk ka marrë certifikatën (vendimin) e trashëgimisë).
- Të ndryshohet korniza ligjore që rregullon procesin e tatimit në pronë për të siguruar procedurat e reja të regjistrimit, matjes e hulumtimit, por edhe formularët e vetë-deklarimit/matjes për të identifikuar, verifikuar apo plotësuar informatat e nevojshme.

Masa e Politikës #1	Zgjerimi dhe përmirësimi i regjistrit të tatimit në pronë (kadastri fiskal) me prona të reja të regjistruara, si dhe regjistrime më të mira të pronave ekzistuese. (rritja e të ardhurave nga tatimi në pronë).
Zgjidhja	Rregullimi i mirëfilltë i procedurave të komunikimit ndërmjet autoriteteve të tatimit në pronë dhe agjencive apo trupave shtetërore që posedojnë të dhënat e domosdoshme për të ushqyer databazën e tatimit në pronë ose që ndryshe ndërlidhen me procesin e tatimit në pronë. Mundësimi që komunat përkatëse të dorëzojnë kërkesë për nxjerrjen e certifikatës (vendimit) të trashëgimisë, nëse kërkesa e tillë nuk dorëzohet apo refuzohet të dorëzohet nga pala/palët e interesuara (në rastet kur tatimpaguesi apo debitori ka vdekur dhe nuk ka marrë certifikatën (vendimin) e trashëgimisë). Procedura të reja të regjistrimit, hetimit dhe matjeve.

¹²⁵ SIDA, STA, MoF, Plani i Projektit ProTax 2 , 2014, f.5.

Të dalat	<p>Ligji i ri për tatimin në pronë të paluajtshme finalizohet dhe miratohet në Parlament brenda një viti.</p> <p>Akti i ri nënligjor për regjistrimit hartohet dhe miratohet nga MF brenda 6 muajsh nga miratimi i Ligjit për tatimin në pronë të paluajtshme.(MF udhëheq procesin e hartimit)</p> <p>Akti nënligjor për procedurat e komunikimit hartohet dhe miratohet nga Qeveria brenda 6 muajsh nga miratimi i Ligjit për tatimin në pronë të paluajtshme.(Qeveria udhëheq procesin e hartimit)</p>
Rezultati	<p>Bashkëpunimi ndërmjet autoriteteve të tatimit në pronë dhe agjencive apo trupave të tjerë shtetërorë rregullohet në nivel rregullativ por edhe në praktikë.</p> <p>Dispozita më të mira për procedurat e regjistrimit, hetimit dhe matjeve.</p>
Treguesit	<p>Prona të reja të regjistruara (me parcela) brenda 1 viti.</p> <p>Regjistrimi i pronave është më i plotë dhe më i saktë brenda 1 viti.</p> <p>Baza tatimore rritet brenda 1 viti.</p> <p>Të ardhurat nga tatimi në pronë rriten brenda 1 viti, dhe si pasojë, edhe mjetet për investime kapitale.</p>

4.3.2 Masa e politikës #2: Përmirësimi i konsiderueshëm i procesit të vlerësimit të pronave (promovimi i një tregu realist, transparent e aktiv të pronës)

Të ndryshohet korniza e tatimit në pronë për të siguruar:

- Centralizimi i funksionit të vlerësimit (vlerësimi duhet të jetë funksion i DTP-së);
- Përfshirja e elementeve të të dhënave të tregut të hapur brenda vlerave të caktuara për pronat e paluajtshme;
- Vendosija e një procedure dhe metodologjie të re të vlerësimit, që obligon krijimin e zonave me vlera të shumta, që mundëson testim statistikor dhe siguron ndërtimin e modeleve vlerësuese që marrin parasysh karakteristikat specifike (faktorët e vlerës) që pronat individuale të paluajtshme mund të kenë;
- Vendosija e një skeme të përshkallëzuar për rivlerësimin e kategorive të ndryshme pronësore;
- E drejta (mundësia) e autoriteteve të tatimit në pronë për të shfrytëzuar vlerësuesit privat;
- Publikimi (në faqe interneti publike) të zonave të vlerave, vlerës së caktuar të pronave, atributet e vlerave të pronave, si dhe informatave të përgjithshme nga transaksionet (p.sh. data e transaksionit, çmimi i transaksionit, etj.); si dhe
- Ndryshimi i Ligjit për Tatimet mbi të Ardhurat Personale për të mundësuar vendosjen e tatimit mbi fitimin efektiv kapital.

Masa e Politikës #2	Përmirësimi i konsiderueshëm i procesit të vlerësimit të pronave (promovimi i një tregu realist, transparent e aktiv të pronave).
----------------------------	--

<p>Zgjidhja</p>	<p>Centralizimi i funksionit të vlerësimit; vendosja e një metodologjie të re të vlerësimit dhe njohja e të drejtës (mundësisë) së autoriteteve të tatimit në pronë për të shfrytëzuar vlerësuesit privatë;</p> <p>Publikimi i vlerës së caktuar të pronave,tributeve që ndikojnë në vlerën e caktuar, si dhe informatave të përgjithshme nga transaksionet.</p> <p>Vendosja e një tatimi mbi fitimin kapital efektiv.</p>
<p>Të dalat</p>	<p>Ligji i ri për tatimin në pronë të paluajtshme finalizohet dhe miratohet në Parlament brenda një viti.</p> <p>Akti i ri nënligjor për vlerësim hartohet dhe miratohet nga MF brenda 6 muajsh nga miratimi i Ligjit për tatimin në pronë të paluajtshme. (MF udhëheq procesin e hartimit).</p> <p>Ndryshimet në Ligjin për Taksa dhe të Ardhurat Personale hartohen dhe miratohen në parlament brenda 1 viti.</p> <p>Akti nënligjor (për mbështetjen e zbatimit të tatimit mbi fitimin kapital) hartohet dhe miratohet nga Ministria e Financave brenda 6 muajsh nga miratimi i ndryshimeve në ligjin për tatimin mbi të ardhurat personale. (MF udhëheq procesin e hartimit).</p>
<p>Rezultati</p>	<p>Procesi i vlerësimit është më i drejtë dhe më efektiv.</p> <p>Vlera e caktuar e kategorive të ndryshme të pronës azhurnohet në përputhje me afatin e përcaktuar ligjor.</p> <p>Të dhënat e transaksionit për të gjitha llojet e pronave mbulohen saktësisht.</p> <p>Aplikimi i standardeve uniforme praktike dhe metodave të vlerësimit në gjithë Kosovën.</p> <p>Kompetencat e vlerësimit në sektorin privat shfrytëzohen për të përmirësuar më tutje procesin e vlerësimeve (angazhimi i vlerësuesve privatë).</p> <p>Tatimi në pronë është më i drejtë.</p> <p>Të ardhurat dhe barazia përmirësohen më tutje.</p> <p>Vlera e caktuar e pronave,tributeve që ndikojnë në vlerën e caktuar, si dhe informatat e përgjithshme nga transaksionet publikohen në faqe publike interneti.</p> <p>Blerësit dhe shitësit deklarojnë në kontratë çmimin real të transaksionit pronësor duke iu falënderuar një tatimi mbi fitimin kapital.</p>
<p>Treguesit</p>	<p>Vlerësimi përmirësohet në masë të konsiderueshme dhe vlera e caktuar e pronës reflekton vlerën aktuale të tregut më mirë brenda 3 vitesh.</p> <p>Sigurohet një treg më transparent dhe më aktiv i pronës brenda 3 vitesh.</p> <p>Spekulimet në treg zvogëlohen në masë të madhe brenda 3 vitesh.</p>

4.3.3 Masa e politikës #3: Avancimi i konsiderueshëm i përpjekjeve në inkasim dhe vendosja e mekanizmave efektivë të inkasimit. (rritja e të ardhurave nga tatimi në pronë)

- Formulimi i një strategjie efikase të inkasimit që do të siguronte: (i) dorëzimin e shpejtë dhe të saktë të faturave tatimore; (ii) mundësi dhe stimulime të pagesave; si dhe (iii) zbatim më strikt.

Ndryshimi i kornizës ligjore të tatimit në pronë për:

- Të siguroar mënyra të reja njoftimi dhe procedura njoftimi për faturat tatimore, njoftimet dhe komunikimet tjera zyrtare;
- Të siguroar një procedurë të re përmbarimi dhe mekanizma të ri të mbledhjes së borxheve; si dhe
- Të shfrytëzuar shërbimet private të përmbarimit.

Masa e Politikës #3	Avancimi i konsiderueshëm i përpjekjeve në inkasim dhe vendosja e mekanizmave efektivë të inkasimit (rritja e të ardhurave nga tatimi në pronë).
Zgjidhja	<p>Formulimi i një strategjie efikase inkasimi që siguron: (i) dorëzim të saktë dhe të shpejtë të faturave tatimore; (ii) mundësi e stimuj pagese; si dhe (iii) zbatim më strikt.</p> <p>Shfrytëzimi i kompanive publike, si ujësjellësi/energija për të dorëzuar faturat.</p> <p>Sigurimi i mjeteve të reja njoftuese dhe procedurave të njoftimit; caktimi i procedurave dhe mekanizmave të rinj të inkasimit; shfrytëzimi i përmbaruesve privatë.</p>
Të dalat	<p>DTP në bashkëpunim me komunat harton një strategji me orientim inkasimi brenda 3 muajsh.</p> <p>Ligji i ri për tatimin në pronë të paluajtshme finalizohet dhe miratohet në Parlament brenda një viti. (MF udhëheq procesin e hartimit)</p>
Rezultati	<p>Faturat e Tatimit në pronë vazhdimisht dorëzohen dhe personat informohen për detyrimet e tyre.</p> <p>Mundësitë e pagesës dhe stimujt e pagesës janë të vendosura.</p> <p>Tatimpaguesit problematikë ndiqen agresivisht me aplikimin e masave të reja të përcaktuara me ligjin e ri.</p> <p>Përmbarimi përmirësohet për shkak të angazhimit të përmbaruesve privatë, të cilët gëzojnë të gjitha atributet e nevojshme ligjore, institucionale dhe profesionale për të kryer efektivisht përmbarimin e detyrimeve.</p>
Treguesit	<p>Të ardhurat nga tatimi në pronë rriten brenda një viti.</p> <p>Numri i tatimpaguesve problematikë zvogëlohet brenda 2 vitesh.</p>

4.3.4 Masa e politikës #4: Krijimi i një sistemi të drejtë dhe efektiv të tatimit në pronë. (rritja e të ardhurave nga tatimi në pronë, stimulimi i destinimit më produktiv të tokës së punueshme si dhe inkurajimi i transaksioneve tregtare)

- Ndryshimi dhe përshtatja e infrastrukturës ligjore që rregullon procesin e tatimit në pronë për të siguruar:
- Definicione të qarta dhe koncize për të gjitha konceptet themelore të ndërlidhura me tatimin në pronë;
- Vendosja dhe implementimi efektiv i tatimit në pronë mbi të gjitha llojet e pronës së paluajtshme në Kosovë, duke përfshirë tokën, me pak përjashtime racionale;
- Vendosja e një tatimi më të ulët apo përjashtimi nga tatimi për tokën bujqësore të punuar;
- Aplikimi i një zbritjeje uniforme për vlerën e caktuar të tokës që do të zvogëlohej gradualisht në vitet e para të zbatimit të tatimit në tokë;
- Vendosja e rregullave të qarta për klasifikimin e pronave në kategori të ndryshme pronësore;
- Rritja e zbritjes prej 10000 Eurosh për banimin primar;
- Efektshmëria e plotë e zbritjes për banimin primar;
- Ndarje e qartë e përgjegjësive në administrimin e tatimit në pronë ndërmjet komunave dhe DTP-së;
- Kompetenca të qarta dhe të përforcuara të DTP-së;
- Rregulla të qartë në lidhje me qasjen në informata për tatimin në pronë, pagesën e detyrimeve tatimore, shpërndarjen e pagesave, si dhe shtyrjen e pagesave të tatimit në pronë;
- Anulimi i shkallës së kamatës që vilet gjatë periudhës së shtyrjes së pagesës së tatimit në pronë;
- Procedura të qarta apelimi;
- Vendosja e një rregulli rimbursimi për detyrimet e tepërta tatimore që paguhen nga një person;
- Sanksione efektive në rast të dështimit në aplikim për regjistrimin e pronës së paluajtshme, dështimit në deklarimin e ndërrimit të destinimit apo rritjes së vlerës së pronës së paluajtshme, keqpërdorimit të të drejtës për zbritje për banimin primar, refuzimit të inspektimit, etj.; si dhe
- Eliminimi i kundërthënieve, dykuptimësive si dhe mangësive ligjore ekzistuese në dispozitat tjera.

Masa e Politikës #4	Vendosja e një sistemi të drejtë dhe efektiv të tatimit në pronë. (rritja e të ardhurave nga tatimi në pronë, stimulimi i përdorimit më produktiv të tokës së punueshme dhe inkurajimi i transaksioneve tregtare).
Zgjidhja	Specifikimi i qartë i koncepteve themelore në lidhje me tatimin në pronë; vendosja dhe zbatimi efektiv i tatimit në pronë mbi të gjitha llojet e pronës së paluajtshme në Kosovë, përfshirë tokat, me pak përjashtime të arsyeshme; vendosja e një tatimi më të ulët apo përjashtimi i tatimit tek tokat bujqësore të punuara; aplikimi i një zbritjeje të përgjithshme të përshkallëzuar të vlerës së tokës në vitet e para të implementimit të tatimit mbi tokën; vendosja e rregullave të klasifikimit; rritja e shumës së zbritjes për banimin primar, ndërsa vlera e mbetur tek vlera e caktuar e tokës mbi të cilën është ndërtuar ndërtesa; ndarja e qartë e përgjegjësive në administrimin e tatimit në pronë; qartësimi dhe përforcimi i mëtutjeshëm i autorizimeve të DTP-së; vendosja e rregullave të qarta në lidhje me informatat mbi tatimin në pronë; caktimi i rregullave të qarta për pagesën e detyrimeve tatimore, shpërndarjen e pagesave dhe shtyrjen e pagesës së tatimit në pronë; ofrimi i procedurave të qarta të apelimit; vendosja e një rregulli rimbursimi për tatimet e tepërta të paguara nga personat; vendosja e sanksioneve efektive; eliminimi i kundërthënieve, dykuptimësive, si dhe mangësive ligjore ekzistuese në kornizën ligjore.

<p>Të dalat</p>	<p>Ligji i ri për tatimin në pronë të paluajtshme finalizohet dhe miratohet në Parlament brenda një viti. (MF udhëheq procesin e hartimit).</p> <p>Akti nënligjor (për përkrahjen e zbatimit të dispozitës ligjore për tatim më të ulët apo përjashtim nga tatimi për tokën bujqësore të punuar, duke përkrahur mirë procedurat që përdoren për të definuar parcelat që janë të punuara, si dhe ofrimin e këtyre informatave tek autoritetet e tatimit në pronë, hartuar dhe miratuar nga Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural brenda 6 muajsh nga miratimi i Ligjit për tatimin në pronë të paluajtshme. (Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural udhëheq procesin e hartimit).</p>
<p>Rezultati</p>	<p>Krijohet një sistem i drejtë dhe efektiv i tatimit në pronë.</p> <p>Toka e punueshme përdoret nga pronarët për destinimet më produktive ose transferohet në “duar” më efikase dhe më produktive.</p> <p>Të drejtat legjitime të individëve mbrohen mirë.</p>
<p>Treguesit</p>	<p>Rritje substanciale e numrit të parcelave që përdoren për bujqësi brenda 5 vitesh.</p> <p>Rritja e transaksioneve tregtare brenda 5 vitesh.</p> <p>Baza tatimore rritet në mënyrë radikale brenda 1 viti.</p> <p>Të ardhurat nga tatimi në pronë rriten në masë radikale brenda 1 viti.</p>

SHTYLLA # 3

FITIMI I PRONËS

NË KOSOVË: JO-

FORMALITETI DHE

PASIGURIA

ANEKSI 4

Intentionally left blank

1. ARSYESHMËRIA

1.1. Vlerësimi i situatës

Në bazë të Kushtetutës së Kosovës, e drejta e pronës është e garantuar (Neni 46) dhe çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes gjyqësore në rast se ndonjë e drejtë e garantuar është shkelur ose mohuar dhe ka të drejtën në mjete efektive juridike nëse konstatohet se një e drejtë e tillë është shkelur (Neni 54).

Gjykatat kanë rol thelbësor në përcaktimin dhe mbrojtjen e të drejtave pronësore. Njëkohësisht, mekanizma shtesë kuazi gjyqësor dhe organe përcjellëse janë krijuar për të adresuar çështje të veçanta pronësore, duke përfshirë edhe ato që kanë të bëjnë me luftën e vitit 1999 dhe periudhën dhjetë vjeçare që i parapriu asaj. Zhvillimi historik i Kosovës dhe përmbysja e shkaktuar nga konflikti i viteve 1998-1999 kanë rezultuar në një sistem të pronave që është i vobektë nga format e shkruara dhe autentike të dokumentimit si parakusht për një sistem funksional të të drejtave pronësore. Edhe pse mekanizmat e vendosur për të sjellë qartësinë për caktimin dhe njohjen e të drejtave pronësore kanë arritur të sigurojnë mjete efektive juridike në mijëra raste, të drejtat pronësore kërkojnë vëmendje të mëtejshme në mënyrë që statusi ligjor i shumicës, nëse jo të gjitha, së pronave në Kosovë të jetë i qartësuar dhe të drejtat pronësore të jenë të regjistruara.

Një numër i autoriteteve shtetërore janë duke u marrë ose janë marrë me të drejtat pronësore në Kosovë, nga gjykatat dhe mekanizmat e përkohshme kuazi-gjyqësore deri te noterët dhe komunat. Megjithatë, kuadri ligjor që rregullon veprimtarinë e këtyre autoriteteve kohë pas kohe kërkon më shumë qartësi lidhur me rolet dhe përgjegjësitë të cilat i kanë, pasi që shpeshherë autoritetet kanë gjetur veten të kenë mandat për të kryer funksione të cilat tashmë janë në sferën e përgjegjësisë të autoriteteve tjera (gjykatat kundrejt noterëve) ose nuk u janë dhënë udhëzime ose mbështetje e duhur (gjykatat kundrejt KKP/KB/KKPK). Kjo ka qenë shpesh rezultat i vendimeve të nxituara për krijimin e institucioneve të reja në marginat e një sistemi ekzistues, për të trajtuar problemet e rrënjësura në situatën para vitit 1999 dhe konfliktit që ka dalë nga ajo, ose për ta sjellë sistemin e drejtësisë në përputhje me standardet moderne.

Në vitin 1990, me zbatimin e 'masave të posaçme nga Republika Socialiste e Serbisë, shumica e shqiptarëve të Kosovës u larguan padrejtësisht nga postet e tyre në institucionet publike dhe kompanitë publike dhe shoqërore duke humbur më pas të drejtat e shfrytëzimit të banesave të ndara, të cilat pastaj i janë ri-ndarë serbëve të Kosovës. Ligji për Banimin i vitit 1992 i ka shërbyer kryesisht mbajtësve serb të drejtave të shfrytëzimit. Përveç kësaj, *Ligji për ndryshimet dhe plotësimet e Ligjit për kufizimet e transaksioneve të patundshme*, i miratuar në vitin 1991, kufizoi bartjen ndëretnike të pronës.¹²⁶ Si rrjedhojë, numri i transaksioneve joformale dhe të pa dokumentuara të pronës është rritur ndjeshëm, në një shoqëri tashmë të dominuar nga jo-formaliteti dhe tradicionalizmi. Për shembull, trashëgimia është trajtuar zyrtarisht në shumë pak raste, dhe sot ne shohim që një numër i konsiderueshëm i të drejtave pronësore ende është i regjistruar në emër të personave të vdekur. Si pasojë, të dhënat ekzistuese kadastrale dhe të drejtave të pronës së paluajtshme nuk pasqyrojnë gjithmonë realitetin në terren.

Mekanizmat e përkohshme kuazi-gjyqësor që janë krijuar pas konfliktit ishin menduar të adresojnë jo-formalitetin e përhapur, të shkaktuar nga praktikat diskriminuese dhe konflikti. Shtrirja e gjerë jo-formaliteti fatkeqësisht nuk është adresuar plotësisht deri më tani. Jo-formaliteti ka vazhduar edhe pas 1999 në forma tjera. Në praktikë, bartjet e pronës janë realizuar përmes kontratave verbale

¹²⁶Qëllimi dhe efekti i ligjit ka qenë në fakt për të parandaluar transferimin e pronave nga serbët e Kosovës te shqiptarët e Kosovës, si një mjet për të siguruar që popullata serbe nuk ka rënie. Që nga viti 1999, 43% e pronës në Kosovë ishte jo private, pra në pronësi shoqërore apo shtetërore, dhe shumica e pasurisë private prej 57% ishte e përbërë nga banesat shoqërore të cilat ishin privatizuar sipas ligjit të vitit 1992 për banim.

ndërmjet shitësve dhe blerësve të lidhura me një shtrëngim duarsh dhe trashëgimia është realizuar pa ndonjë procedurë gjyqësore apo noteriale.

Nga gjykatat është kërkuar të gjykojnë këto raste të jo formalitetit, pasi që pronarët pa dokumente kërkonin rregullimin e statusit të pronës së tyre, kryesisht në rastet e shitjeve jo-formale. Gjykatat konsideronin si bazë të mjaftueshme për të gjykuar, në bazë të dëshmive të dëshmitarëve, se pronësia me të vërtetë ishte transferuar te paditësi, edhe pse në Kosovë sipas ligjit jugosllav, të zbatueshëm më parë, kushtet e formalitetit dhe regjistrimit është dashur të përmbushen në mënyrë që të drejtat e pronësisë mbi patundshmërinë të barten në mënyrë efektive, pra kontrata me shkrim të lidhet para gjykatës ose noterit dhe të bëhet regjistrimi i të drejtës në regjistrin e të drejtave në pronën e paluajtshme.¹²⁷

Mungesa e regjistrimit të drejtave nga pronarët është një çështje edhe më e gjerë se sa bartja verbale e pronës, duke përfshirë edhe pronën që është bartur në bazë të kontratave të shkruara dhe të verifikuara. Në të kaluarën, është ndjekur një procedurë ligjore ku gjykatat, pas verifikimit të kontratës, e kanë dërguar origjinalin në komunë në mënyrë që të kryhet regjistrimi i duhur në kadastër; ligji i ri në Kosovë nuk parasheh këtë obligim për gjykatat dhe e lë përgjegjësinë e regjistrimit në blerësin, por pa imponuar ndonjë kufizim. Duket se regjistrimi ka qenë i anashkaluar në masë të madhe, edhe pas vitit 1999, për shkak të arsyeve të tilla si mungesa e vetëdijes, dështimi për të parë përparësitë ose tarifën penguese. Regjistrimi, sipas ligjit, është megjithatë një hap i domosdoshëm për një bartje efektive të së drejtës nga shitësi te blerësi. Pa regjistrim, statusi ligjor i pronës në fjalë është i prekur nga pasiguria pasi që vetë ekzistenca e tij mund të sillen në pikëpyetje dhe shitësi lehtë mund të ri-shes të njëjtën pronë një personi tjetër.

Në mungesë të dispozitave ligjore të veçanta për të adresuar jo-formalitetin, të kombinuar me mungesën e rregullave të përgjithshme të provave që do të përdoren në gjykim, gjykatat kanë përdorur dispozita ligjore dhe doktrina të ndryshme për të kompensuar këto zbrazëtira juridike. Për shembull, përdorimi i doktrinës juridike që një kontratë konsiderohet e lidhur me pëlqimin e palëve ose me përmbushjen e detyrimeve të tyre për të vërtetuar bartjet verbale të drejtave mbi pronën e paluajtshme nuk është një zgjidhje e mirë pasi që bartjet e tilla janë një përjashtim nga kjo rregull për shkak të kërkesës së formës ligjore; përveç kësaj, ligji ofron mekanizma më të përshtatshme për të përcaktuar pronësinë në rrethana të tilla, si parashkrimi (posedimi afatgjatë).

Përveç kësaj, të kuptuarit e kufizuar nga gjykatat, të natyrës së procedurave para mekanizmave të përkohshëm të lartpërmendur dhe vendimi i ligjvënësve që çështjet e caktuara me rastet e gjykuara nga këto mekanizma të përcaktohen nga gjykata, ka bërë që gjykatat të përballen me detyrën e vështirë për të vendosur mbi çështjet anësore ligjore, të tilla si vlerësimi i karakterit diskriminues të një akti, pa qenë në gjendje për të vlerësuar meritat e rasteve të caktuara. Për më tepër, është identifikuar një numër i rasteve ku nuk është respektuar juridiksioni ekskluziv i këtyre mekanizmave, fakt që shpesh ka rezultuar në marrjen e vendimeve kontradiktore në lidhje me të njëjtën pronë.

Publiciteti nëpërmjet regjistrimit në Regjistrin e të Drejtave mbi Pronën e Paluajtshme (RDPP), jo vetëm i të drejtave pronësore, por edhe të servituteve dhe barrëve, do të sjellë sigurinë e kërkuar në sektorin e pronës. Procesi i regjistrimit ballafaqohet me praktikën papërshtatshme dhe të ndryshme nga njëra komunë në tjetrën. Ndërsa noterët nuk janë të ngarkuar me detyrën e verifikimit të detyrueshëm të RDPP para legalizimit të bartjes apo me kryerjen e detyruar të regjistrimit në emër të klientëve pas verifikimit. Një funksion i tillë mund të ndihmojë në tejkalimin e çështjes së peshës së dhënë në gjykatë nga dokumentacioni kadastral/RDPP, pasi që procedurat e verifikimit noterial do të rrisin nivelin e sigurisë të këtyre dokumenteve. Nuk është për tu besuar megjithatë se këto dokumente duhet të trajtohen si të pashtershme, pasi që gjykata mund të kërkojë prova shtesë

¹²⁷Shih nenin 36 të Ligjit nr. 03/L-154 për Pronësinë dhe të Drejtat tjera Sendore dhe nenin 52 të Ligjit nr. 04/L-077 mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve.

ose të pranojë pretendimet që sfidojnë të drejtat e regjistruara. Neni 124 i Ligjit për Pronësinë dhe të Drejtat tjera Sendore krijon vetëm një supozim ligjor për regjistrimin: *në qoftë se një e drejtë është regjistruar në regjistrin e të drejtave të pronës së paluajtshme në dobi të një personi, supozohet se personit të tillë i takon e drejta e regjistruar në këtë mënyrë*. Supozimet mund të përmbysen, por nevojiten rregulla më të qarta të provave në mënyrë që të përcaktohet se çfarë është provë e pranueshme për përmbysjen e supozimeve dhe cila është pesha e llojeve të caktuara të provave në lidhje me të tjerat (p.sh. regjistrimi në bazë të dokumenteve autentike nuk duhet të përmbysset vetëm në bazë të dëshmisë së dëshmitarëve).

1.2. Politikat aktuale

Një seri e politikave janë miratuar që nga viti 1999 për t'u marrë me përcaktimin dhe mbrojtjen e të drejtave pronësore, duke filluar nga krijimi i mekanizmave të përkohshme kuazi-gjyqësore deri të miratimi i legjislacionit të ri, reforma e sistemit gjyqësor dhe paraqitja e profesioneve të lira.

1.2.1 Krijimi i mekanizmave të procedimit masiv të kërkesave për t'u marrë me çështjet pronësore të lidhura me periudhën para dhe pas konfliktit

Në vitin 1999, UNMIK-u mori përgjegjësinë për një sistem gjyqësor në rrëmujë, të dërrmuar nga nën-financimi i vazhdueshëm, si dhe mungesa e gjyqtarëve dhe zyrtarëve të gjykatave të trajnuar në mënyrë adekuate. Mungesa e gjyqtarëve të kualifikuar është përcaktuar kryesisht nga periudha e para konfliktit mes viteve 1989 dhe 1999, kur diskriminimi sistematik etnik ka parandaluar shqiptarët e Kosovës nga mbajtja e pozitave zyrtare dhe qasja në arsim. Me qëllim të parandalimit që gjykatat të ngarkohen me çështjet pronësore të periudhës së para dhe pas konfliktit, UNMIK-a ka ngritur mekanizma të procedimit masiv të kërkesave, të përshkruara më poshtë, për të trajtuar çështjet e tilla. Gjykatat megjithatë kanë pasur juridiksion për çështjet plotësuese ose pasuese dhe, në një masë të caktuar, për ankesat.

Në vitin 1999, UNMIK-u themeloi Drejtorinë për Çështje Pronësore Banesore (DÇPB), me mandat për të pranuar dhe menaxhuar kërkesat pronësore banesore që kanë të bëjnë me periudhën diskriminuese para vitit 1999, dhe Komisionin për Kërkesa Pronësore dhe Banesore (KKPB), trupin kuazi -gjyqësor, për të zgjidhur këto kërkesa.¹²⁸ Mekanizmi ishte i përkohshëm, me afat të përcaktuar për individët për të paraqitur kërkesat deri më 1 korrik 2003. KKPB-ja kishte juridiksion ekskluziv mbi tri lloje të kërkesave:

- Kërkesat e kategorisë A në lidhje me pretendimet e bëra nga individët, pronësia, posedimi ose e drejta për pronën e banimit e të cilëve ishin revokuar pas datës 23 mars 1989, si rezultat i legjislacionit diskriminues;
- Kërkesat e kategorisë B në lidhje me transaksionet joformale të drejtave pronësore të lidhura me vullnet të lirë nga palët pas datës 23 mars 1989, kur bartjet ndër-etike të pronës ishin të ndaluara; dhe
- Kërkesat e kategorisë C në lidhje me paditësit e zhvendosur të cilët ishin pronarë, posedues ose bartës të drejtës pronësore banesore para 24 marsit 1999 dhe të cilët nuk e gëzojnë posedimin e pronës dhe ku prona nuk është bartur vullnetarisht.

Deri në vitin 2007, kur mandati i tij përfundoi, KKPB ka vendosur për të gjitha 29,160 kërkesa të paraqitura. Vendimet e marra nga KKPB-ja ishin përfundimtare dhe ligjrisht të detyrueshme.

¹²⁸Shih Rregulloren e UNMIK-ut 1999/23 të datës 15 nëntor 2000 mbi Themelimin e Drejtorisë për Çështje Pronësore dhe Banesore dhe Komisionit për Kërkesa Pronësore dhe Banesore dhe Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2000/60 të datës 31 tetor 2000 mbi Kërkesat Pronësore Banesore dhe Rregulloren e Punës dhe të Provave të Drejtorisë për Çështje Pronësore dhe Banesore dhe Komisionit për Kërkesa Pronësore dhe Banesore.

Në vitin 2006, u themelua Agjencia Kosovare për Prona (AKP), si një agjenci e pavarur e ngarkuar me zgjidhjen e të gjitha kontesteve të pazgjidhura pronësore që lidhen me konfliktin, duke përfshirë jo vetëm pronën banesore, por edhe pronën komerciale dhe bujqësore. Përveç këtij mandati, AKP ka trashëguar edhe një pjesë të mandatit të DÇPB. Komisioni për Kërkesa Pronësore të Kosovës (KKPK), organ kuazi-gjyqësor i AKP-së, ka nxjerr vendime për çështjet pronësore të referuara atij, të cilat vendime i nënshtrohen shqyrtimit sipas ankesës, nga Gjykata Supreme e Kosovës. AKP-ja është përgjegjëse për zbatimin e vendimeve të KKP-së duke mundësuar bartësve të të drejtave pronësore të rikthejnë pronën e tyre ose, ku rikthimi nuk ishte e mundur, nëpërmjet administrimit të pronës, duke përfshirë nëpërmjet një skeme të përcaktuar të qiradhënies. Afati i fundit për individët për të depozituar kërkesat e tyre pranë AKP ishte dhjetor 2007. Pas kësaj date, çdo kërkesë e tilla bie nën juridiksionin e gjykatave.

Fillimisht, funksioni i AKP-së ishte për të pranuar, regjistruar dhe ndihmuar gjykatat në zgjidhjen e kërkesave pronësore, ku KKPK jepte vetëm një 'përfundim' i cili duhej të paraqitet në gjykatë për konfirmim apo refuzim. Ky konfigurim ekzistoi vetëm për gjashtë muaj, nga marsi deri në tetor të vitit 2006, pasi që një rregullore pasuese e UNMIK-ut 2006/50 ndryshoi ndjeshëm mandatin e AKP-së për zgjidhjen e kërkesave pronësore që bien nën juridiksionin e saj. Nga tetori i vitit 2006, KKPK-ja pra lëshonte vendime, të cilat i nënshtroheshin shqyrtimit vetëm nga Gjykata Supreme.

Në dhjetor 2014, KKPK-ja finalizoi zgjidhjen e 41,849 (41,606 kërkesa pronësore dhe 510 kërkesa të përdoruesve të drejtave), nga një total prej 42,749 kërkesave të pranuar nga AKP. Që nga janari 2016,¹²⁹ AKP-ja kishte zbatuar rreth 29,673 vendime të KKP-së, duke përfshirë edhe përmbartimin e dëbimeve të okupuesve të paligjshëm të pronave të administruara.¹³⁰ 554 kërkesa janë ende në pritje në Gjykatën Supreme.

I.2.2. Përpjekjet për të përmirësuar çështjet pronësore duke miratuar legjislacion të ri material dhe procedural civil; procesi i vazhdueshëm i kodifikimit

Një numër i ligjeve janë miratuar në Kosovë pas vitit 1999 për të zëvendësuar ligjet e vjetra jugosllave. Relevante për këtë analizë janë *Ligji nr. 03/L-154 mbi Pronësinë dhe të Drejtat tjera Sendore (LPDTS)*, *Ligji 04/L-077 mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve (LMD)*, *Ligji nr.2004/26 për Trashëgiminë (LT)*, *Ligji nr. 03/L-007 për Procedurën jo-kontestimore (LPJK)* dhe *Ligji nr. 03/L-006 për Procedurën Kontestimore (LPK)*, *Ligji nr. 2002/15 për themelimin e Regjistrimit të Drejtave të Pronës së Paluajtshme, i ndryshuar me Ligjin nr. 2003/13 (për LTHRDPP)*, *Ligji nr. 03/L-10 për Noterinë*. Edhe pse këto ligje janë përmirësime të madh në krahasim me kornizën ligjore të para vitit 1999, çështje të caktuara duket se i kanë ikur vëmendjes së ligjvënësve, pasi që institutet e caktuara juridike janë rregulluar shumë shkurtazi; për shembull, parashkrimi është mbajtur, por kjo çështje është e rregulluar vetëm shkurtimisht, pranimi është mbajtur vetëm në lidhje me të drejtën e ndërtimit, e drejta e parablerjes paraqitet vetëm si një detyrim kontraktues. Mospërputhje në përcaktimin e instituteve ligjore mund të gjenden jo vetëm në mes të këtyre ligjeve, por edhe brenda të njëjtit ligj. Për shembull, Ligji për Procedurën jo Kontestimore nuk është në përputhje me Ligjin për Noterinë në lidhje me kompetencën e noterëve mbi çështjet jo-kontestimore të trashëgimisë; forma e nevojshme për kontratën e dhuratës në LMD nuk është në përputhje me dispozitat që kanë të bëjnë me formën e kontratave, gjatë bartjes të drejtave mbi pronën e paluajtshme.

Në mars të vitit 2015, një proces i kodifikimit të drejtës civile – i parashikuar që nga viti 2004 – është iniciuar. Është menduar se kodi civil i ardhshëm do të harmonizojë dhe do të përditësojë të gjitha ligjet civile aktualisht në fuqi, duke përfshirë ato që lidhen me pronën private.

¹²⁹Statistikat e ofruara nga Agjencia Kosovare e Pronës.

¹³⁰Që nga tetori 2015, AKP-ja ka pasur 13,033 prona nën administrimin e saj (10,958 nga AKP-ja, dhe 2,075 nga DÇPB). Skema e qirasë e AKP-së jep me qira 1,157 prona dhe të ardhurat nga qiraja i jepen mbajtësve të zhvendosur të drejtave pronësore.

1.2.3 Themelimi i profesioneve të lira

Në Kosovë në viti 2008 dhe 2012 janë themeluar tri kategori të reja të profesioneve të lira si: noterët, ndërmjetësuesit dhe përmbauesit privat. Themelimi i tyre ndikon pozitivisht në mbrojtjen e të drejtave pronësore, sidomos duke e konsideruar që trajtimi i çështjeve të caktuara është bartur nga gjykatat nën autoritetin e tyre, me qëllim të përsheptimit kohor në fitimin ose kërkimin e përcaktimit ose mbrojtjen e të drejtave pronësore.

Ndërmjetësuesit. Në vitin 2008, me Ligjin nr. 03/L-05 për Ndërmjetësimin (LpN), një metodë alternative për zgjidhjen e kontesteve u prezantua në Kosovë.¹³¹ Ndërmjetësimi ka qenë nën vëmendje të shtuar, pasi që është perceptuar si një mjet modern dhe i përshtatshëm për të lehtësuar gjykatat dhe për të zvogëluar ngarkesën e gjykatave, si dhe për të promovuar një mënyrë miqësore dhe të shpejtë të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve, duke përfshirë kontestet pronësore. Ligji për Ndërmjetësim është aktualisht duke u rishikuar dhe protokollet për referimin e rasteve në qendrat e ndërmjetësimit do të përditësohet varësisht prej rrethanave.

Noterët. Gjithashtu në vitin 2008, Kosova ka hedhur bazamentin për krijimin e sistemit noterial Latin me miratimin e Ligjit për Noterinë. Sistemi u bë funksional në maj të vitit 2012. Aktualisht, ka 74 noterë të betuar në tërë Kosovën. Dy kompetencat kryesore të rëndësishme për çështjet e pronësisë i janë dhënë noterëve: vërtetimi i kontratave për bartjen e pronës së paluajtshme dhe procedurat jo-kontestimore të trashëgimisë. Si rezultat i kësaj, verifikimi i kontratave dhe procedurat trashëgimore janë zhvendosur gradualisht nga gjykatat te noterët, ku publiku si duket favorizon noterët për shkak të shpejtësisë së procesit. Megjithatë, dështimi për të përshtatur kuadrin ligjor ekzistues me profesionin e paraqitur rishtazi rezultoi në një kompetencë të dyfishtë të gjykatës dhe noterëve mbi çështje të caktuara, duke krijuar konfuzion dhe potencialisht duke e dekurajuar publikun për të përdorur noterët para gjykatave. LN i jep kompetencë noterëve mbi procedurat jo-kontestimore të trashëgimisë, duke e dyfishuar kompetencën e gjykatave në çështjet e parashikuar në LT dhe LPJK. Ka qenë e parashikuar që këto ligje të fundit të harmonizohen me LN (brenda një viti nga miratimi i LN) për të eliminuar kompetencën e dyfishtë të gjykatave dhe noterëve, por deri më tani kjo nuk ka ndodhur. Kompetenca e dyfishtë ekziston edhe sa i përket vërtetimit të kontratave, ku LPDTS, versioni në gjuhën angleze, thekson qartë në nenin 36 se kontrata duhet të lidhet ‘*në prani të dyja palëve para **gjykatës kompetente ose noteri publik***’ [theksimi i shtuar], ndërsa versioni në gjuhën shqipe thekson se “Kontrata për bartjen e paluajtshmërisë duhet të lidhet me shkrim në prezencë të dy palëve në një zyrë kompetente”. Mosharmonizimi i ligjeve krijon interpretime për kompetencë të dyfishtë edhe pse vërtetimi i kontratave të shitës lehtësimit të pa luajtshmerive, tani nuk bëhet nga gjykatat por vetëm nga noterët. Gjithashtu, ekziston një paqartësi në LN në lidhje me funksionet që noterët duhet të ushtrojnë dhe procedurat që ata ndjekin gjatë kryerjes së funksioneve të tyre; një mangësi e madhe është mungesa e rregullimit të plotë të kontrollit gjyqësor të dokumenteve të noterizuara, ku ligji e kufizon veten për të thënë se *dokumentet e noterizuara gëzojnë supozimin e dyfishtë të ligjshmërisë dhe saktësisë së përmbajtjes; ato mund të kontestohen vetëm përmes procedurave gjyqësore (neni 3 i LN).*

Përmbauesit privat. Me një gjyqësor që përballet me burime të kufizuara dhe ngarkesë të lëndëve të grumbulluara, hyrja në fuqi në vitin 2012 e Ligjit nr. 04/L-139 për procedurën e përmbaimit ka sjellë një ndryshim shumë të pritur pasi që përgjegjësia për përmbaimit ka kaluar nga gjykatat te përmbauesit privat. Tranzicioni filloi në vitin 2010 dhe u finalizua në vitin 2014, kur në Ministria e Drejtësisë u betuan 12 përmbauesit e parë privat. Përmbaimit i titujve dhe dokumenteve autentike, me disa përjashtime, është tani në duart e përmbauesve privat, duke liruar gjykatat nga mijëra raste

¹³¹Dy pilot qendrat e para të ndërmjetësimit janë themeluar në korrik të vitit 2011 në komunën e Pejës dhe Gjilanit dhe në tetor të vitit 2011 rasti i parë gjyqësor u referua në ndërmjetësim. Aktualisht, ka shtatë qendra të ndërmjetësimit në tërë Kosovën dhe rreth 170 ndërmjetësues të certifikuar.

dhe duke i lejuar ato të përqendrohen në gjykimin e çështjeve thelbësore. Përmbartuesit privat aktualisht nuk kryejnë dëbime¹³² dhe kjo është një çështje shumë e kërkuar për tu marrë prej tyre.

1.2.4 Rindërtimi i kadastrit dhe krijimi i Regjistrin të Drejtave të Pronave të Paluajtshme

Agjencia Kadastrale e Kosovës (AKK) u themelua në vitin 2000 dhe aktualisht është një agjenci qeveritare nën Ministrinë e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor. AKK-ja udhëheq me Sistemin Informativ të Tokës dhe Kadastrit, si dhe Regjistrin e të Drejtave mbi Pronën e Paluajtshme. Në të njëjtën kohë, Zyrat Kadastrale Komunale (ZKK) funksionojnë në të gjitha komunat e Kosovës dhe janë në kuadër të Drejtorisë së Kadastrit, Pronës dhe Gjeodezisë, Drejtorisë për ekonomi apo forma tjera të organizimi. ZKK-të janë përgjegjëse për mirëmbajtjen e kadastrit dhe regjistrimin e pronave të paluajtshme.

Regjistri i të Drejtave të Pronave të Paluajtshme (RDPP) është themeluar në fillim të viteve 2000 me qëllim të regjistrimit të drejtave të mbajtura mbi pronë të paluajtshme si dhe servituteve dhe barrëve.

Kadastru ishte dëmtuar rëndë para vitit 1999 për shkak të mungesës (marrjes) së të dhënave të sakta, dhe për këtë arsye rindërtimi i saj ishte një prioritet.¹³³ Ashtu si në shumë shtete tjera, qëllimi i kadastrit/RDPP në Kosovë është që të sigurojë një hartë të saktë të pronave të paluajtshme dhe dokumentim autoritar se kush zotëron cilën pronë. Edhe pse pothuajse i gjithë territori i Kosovës është matur, RDPP ende ka nevojë të përditësohet, pasi që regjistrimi është shpesh një hap i harruar në procesin e bartjes të drejtave pronësore.

Në vitin 2012 Qeveria e Kosovës ka iniciuar hartimin e një ligji të ri për krijimin e një **Agjencie për Krahasimin dhe Verifikimin e Pronës (AKKVP)** si pasardhëse e Agjencisë Kosovare të Pronës (AKP). AKKVP e propozuar ka për qëllim të kryejë një krahasim në mes të arkivave kadastrale të para-1999 që aktualisht ndodhen në Serbi¹³⁴ dhe kadastrit të rindërtuar në Kosovë me qëllim të korrigjimit dhe përditësimit të kadastrit të Kosovës.¹³⁵ Projektligji është kritikuar në disa baza që janë diskutuar në Koncept Dokumentin # 4.

1.3 Përkufizimi i problemit

1.3.1 Mungesa e formalitetit në bartjen e të drejtave pronësore mbi pronën e paluajtshme me anë të kontratave

Siç është theksuar më lart, një numër i transaksioneve janë bërë në mënyrë joformale, ku personat kanë bartur pronën e paluajtshme pa lidhjen e një kontrate me shkrim dhe të 'verifikuar'/vërtetuar

¹³²Informacion i dhënë nga Dhoma e përmbartuesve privat.

¹³³Një përpjekje e veçantë që vlen të përmendet në këtë aspekt është projekti i financuar nga Ministria Federale Gjermane për Bashkëpunim dhe Zhvillim dhe zbatuar nga GIZ (i filluar në vitin 2008) për 'Menaxhimin e Tokës/Kadastrin' që synon fuqizimin e sigurisë juridike të tokës duke përmirësuar procedurat dhe cilësinë e të dhënave në përputhje me praktikën më të mira të BE-së.

¹³⁴Të dhënat kadastrale të Kosovës që ishin zhvendosur në Serbi vazhdojnë në një masë të caktuar të jenë në përdorim në Serbi, pasi që personat e zhvendosur që jetojnë në Serbi vazhdojnë të pajisen me dokumente kadastrale zyrtare, duke përfshirë certifikatat e pronësisë ose posedimit të pronës në Kosovë.

¹³⁵AKKVP do të ketë mandat të pranojë, regjistrojë, krahasojë dhe, nëpërmjet Komisionit për Krahasim dhe Verifikim të Pronës (KKVP), të zgjidh mospërputhjet mes të dy grupeve të dhënave kadastrale. Përveç kësaj, përmes Komisionit për Kërkesa Pronësore, AKKVP do të ketë mandat për të zgjidhur kërkesat që lidhen drejtpërdrejt me ose janë pasojë e konfliktit të armatosur, si dhe pretendimet e pronësisë dhe të përdorimit të drejtave në lidhje me pronën e paluajtshme private, përfshirë pronën bujqësore dhe komerciale. AKKVP do të jetë përgjegjëse për zbatimin e vendimeve të KKP, KKVP dhe KKPB.

ose pa regjistruar ndryshimin në pronësi në RDPP, siç kërkohet nga LPDTS. Neni 36 i LPDTS parasheh që *'bartja e pronësisë në pronën e paluajtshme kërkon një kontratë të vlefshme ndërmjet bartësit dhe pranuesit si bazë ligjore dhe regjistrimin e ndryshimit të pronësisë në regjistrin e të drejtave mbi pronën e paluajtshme'* dhe se *'kontrata për bartjen e pronësisë në një paluajtshmëri duhet të lidhet me shkrim në prani të dyja palëve para gjykatës kompetente ose një noteri publik'*. Në dritën e kësaj dispozite, që të bartet pronësia mbi pronën e paluajtshme qoftë përmes shitjes ose dhurimit – kërkohen dy kushte: kushti i formës – kontrata e vërtetuar, dhe kushti procedural - regjistrim në RDPP. Për këtë arsye, një kontratë që nuk i përmbush këto kushte në mënyrë kumulative është nule siç thuhet qartë në nenin 55 të LMD - *kontrata që nuk është lidhur në formën e parashikuar nuk ka efekt juridik*.

Përveç kësaj, LMD gjithashtu thotë në nenin 51 se *'asnjë formë e veçantë nuk do të kërkohet për lidhjen e kontratës, përveç kur parashikohet ndryshe me ligj'*, dhe më tej në nenin 52, *'një kontratë në bazë të së cilës titulli i pronës së paluajtshme është bartur, ose përmes të cilit një e drejtë materiale tjetër është themeluar në pronën e paluajtshme, duhet të lidhet në formë të shkruar'*. Nuk përmenden kushte tjera megjithatë, neni 115 i LPDTS shprehimisht parasheh se *'blerja, variacioni, bartja dhe ndërprerja e pronësisë, e drejta e parablerjes ose e drejta e kufizuar në lidhje me pronën e paluajtshme kërkojnë një kontratë të vlefshme ligjore dhe regjistrimin e transaksionit relevant në regjistrin e të drejtave të pronës së paluajtshme'*. Për më tepër, neni 7.1 i LTHRDPP thotë se *'pas themelimit të Regjistrit, asnjë bartje e mëvonshme e të drejtave në pronën e paluajtshme nuk do të jetë efektive nëse nuk është regjistruar në përputhje me këtë ligj'*. Regjistrimi në RDPP është megjithatë një hap i cili shpeshherë harrohet dhe janë identifikuar disa arsye që i parandalojnë personat nga regjistrimi.

Përkundër këtyre rregulloreve, në shumë raste forma e shkruar dhe e vërtetuar nuk është përdorur dhe në shumë më tepër raste regjistrimi nuk është kryer.

(i) Kushti i kontratës me shkrim dhe të vërtetuar

Zgjedhja e formulimit në prani të nuk është më mira, pasi që ai shprehimisht nuk tregon se kontrata është duke u vërtetuar; në këtë mënyrë dikush mund të pyes veten nëse kushtet ligjore për vërtetim – verifikim të identitetit të palëve, zotësisë, pëlqimit, etj., (shih Kapitullin VII të LN) - duhet të zbatohen [sic]. Përveç kësaj, në ligj nuk parashihet ndonjë procedurë se si gjykatat duhet të trajtojnë lidhjen e një kontrate në praninë e tyre.

Autenticiteti bashkëngjitur me aktet e autoritetit publik përkthehet në një supozim të ligjshmërisë dhe saktësisë (neni 3 i LN), dhe gjykatat duhet të pajisen me mjetet e duhura për ti mundësuar atyre të përcaktojnë nëse një kontratë është autentike dhe për të vlerësuar peshën e saj ligjore kundrejt llojeve të tjera të provave.

Kompetenca e dyfishtë e gjykatave dhe noterëve për të vërtetuar kontratat, siç shprehet në nenin 36 të LPDTS, (versioni Anglisht) dhe mosëharmonizimi i Ligjit për Noterinë dhe Ligjit për procedurën jo-kontestimore, krijon konfuzion dhe e mposht qëllimin e shkarkimit të gjykatave nga çështjet e tilla. Përveç kësaj, kjo e bën të vështirë të mbahen gjurmët e pronës së paluajtshme të bartur, pasi që ligji nuk parashikon më tej një detyrim për gjykatat për të mbajtur kopje/regjistrat e kontratave të 'vërtetuara' përderisa LN e parasheh këtë për noterët (si akte *en minute*, neni 3 i LN).

Procedura e vërtetimit në LN ka mangësi të caktuara, ku më e rrepta është mënyra e vërtetimit të identitetit të palëve. Neni 38 thotë: *Kur Noteri nuk i njeh personalisht palët dhe sipas emrit të tyre, ai konstaton identitetin e tyre në bazë të dokumenteve zyrtare në dispozicion, sikur që janë kartat e tyre identifikuese apo pasaportat e tyre. [...]kur Noteri nuk është i kënaqur sa i përket identitetit të palëve duke pasur parasysh dokumentet e prezantuar, identiteti i tyre duhet të vërtetohet nga një Noter tjetër apo nga dy (2) dëshmitarë duke i udhëzuar dëshmitaret edhe për përgjegjësitë. Vetëm në rastet e dyshimit për vërtetësinë e dokumenteve zyrtare të paraqitura nga palët ligji i lejon Noterit mundësinë për të konsultuar regjistrat përkatës zyrtarë.*

(ii) Kushti i regjistrimit të ndryshimit të pronësisë

Ligji për Themelimin e Regjistrimit të Drejtave të Pronës së Paluajtshme (LTHRDPP) dhe ndryshimet e mëvonshme,¹³⁶ si dhe Udhëzimi Administrativ për zbatimin e Ligjit për Kadastër¹³⁷ qeverisin procesin e regjistrimit të drejtave në RDPP, nëpërmjet Zyrave Kadastrale Komunale (ZKK). Megjithatë, asnjë prej këtyre ligjeve dhe akteve nënligjore nuk arrin të sigurojë një përshkrim të qartë të procesit të regjistrimit.¹³⁸

Të drejtat që duhet regjistruar. Neni 2 i LTHRDPP, i ndryshuar, parasheh që të drejtat në pronën e paluajtshme që janë të regjistruara në RDPP përfshijnë: '(a) Pronësinë; (b) Pengun; (c) Servitutet; (d) Të drejtat e përdorimit të pronës komunale, publike, shoqërore dhe shtetërore; dhe e) ngarkesat dhe tarifat e pronës'. Është interesante të ceket se të drejtat tjera reale, të tilla si usufrukti (që shfaqet në LPDTS nën kapitullin e të drejtave të përdorimit) ose të drejtat e ndërtimit, për të cilat LPDTS parashikon regjistrimin, duket të janë lënë jashtë.

Një shqetësim i rëndësishëm ka të bëjë me dokumentet e kërkuara për regjistrim. Me përjashtim të nenit 3 të LTHRDPP, nuk ka dispozita të tjera ligjore në dispozicion. Në fakt, Neni 3 thotë se '*Parashtruesi që kërkon regjistrimin e një të drejte në pronë të paluajtshme do të bashkëngjisë kërkesës dokumentacionin për të mbështetur të drejtën në pronën e paluajtshme siç kërkohet me ligjin në fuqi*' [theksimi është shtuar]; dikush mund të pyetet se cili ligj është ky nëse jo ky vetë.¹³⁹ Për më tepër, sipas të njëjtit nen 3, dokumentet në bazë të cilave mund të regjistrohen të drejtat në pronën e paluajtshme (dmth. përcaktimet e titullit) janë:

- a) vendimi i plotfuqishëm i gjykatës;
- b) vendimi i organit të administratës shtetërore;
- c) kontrata për bartjen e të drejtave të pronës së paluajtshme e certifikuar nga organi kompetent;
- d) vendimi apo kontrata për privatizimin e lëshuar nga Agjencia e Privatizimit të Kosovës;
- e) vendimi i Komisionit për Rindërtimin e Kadastrit;
- f) vendimi i Komisionit për rregullimin e tokave; dhe
- g) dokumenti tjetër që me ligje të veçanta parashihet regjistrimi i të drejtave pronësore.

Lista është mjaft kufizuese dhe ka nxitë shumë praktika jo-konsistente. Dokumentet e noterizuara nuk janë parashikuar në mënyrë specifike në listë dhe janë raportuar raste nga ZKK ku regjistrimi është refuzuar në bazë të dokumenteve të tilla, duke kërkuar në vend të tyre dokumente të certifikuar nga gjykata; kjo pavarësisht faktit se Ligji për Noterinë i ka dhënë kompetencë specifike noterëve për të vërtetuar transaksionet ligjore. Edhe pse lista përfshin si bazë ligjore për regjistrim 'b) vendimin e organit të administratës shtetërore' dhe 'g) dokument tjetër që me ligje të veçanta nuk është parashikuar regjistrimi i të drejtave të pronësisë', gjithashtu është refuzuar regjistrimi edhe i vendimeve të KKPB apo KKPK. Është për t'u theksuar se vendimet e KKPK-së janë përcaktime të titullit dhe si të tilla janë të regjistruara në RDPP. Gjithashtu, disa vendime të lëshuara nga DÇPB/KKPB në mënyrë të drejtpërdrejt urdhërojnë regjistrimin e së drejtës në RDPP, dhe si të tilla ato padyshim bien nën pikën g). Përveç kësaj, pika b) i referohet kontratave për bartjen e të drejtave, duke përjashtuar kontratat për themelimin e të drejtave (ku një e drejtë e cila nuk ka ekzistuar më parë është krijuar nga vetë kontrata, p.sh. usufrukti).

¹³⁶Ligji nr. 2002/05, për Themelimin e Regjistrimit të Drejtave të Pronës së Paluajtshme (përfshirë Ligjin nr. 04/L-009 për ndryshimin e nenit 3.7 të Ligjit nr. 2002/05 dhe Ligji nr. 2003/13 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 2002/05).

¹³⁷Udhëzimi Administrativ nr. 02/2013 për zbatimin e Ligjit për Kadastër.

¹³⁸Raporti i Bankës Botërore i të 'Bërit Biznes 2014' thekson se merr 6 procedura dhe 27 ditë për të përfunduar regjistrimin e pronës në Kosovë. Përderisa raporti vlerëson vetëm procesin formal si parashihet, përvoja tregon se në praktikë kohëzgjatja është shumë më e gjatë pasi që shpeshherë afatet nuk respektohen.

¹³⁹Duke pasur parasysh varësinë e zyrave kadastrale në ZKK-të dhe duke pasur parasysh organizimin e tyre horizontal dhe vertikal, mungesa e akteve nënligjore për standardizimin e procesit të aplikimit ka kontribuar në shfaqjen e standardeve të shumta. Informacionet anekdotike sugjerojnë se zyrat kadastrale në disa komuna kërkojnë dokumente të ndryshme, për shembull, certifikatën se komuna nuk është e interesuar për të blerë pronën. Komunitat më të mëdha kanë prirje të jenë më të unifikuar, por vështirësi janë vërejtur sidomos në komunitat më të vogla. Janë vërejtur mospërputhje në procedurat për regjistrimin kadastral, dhe më e rëndësishmja, nuk ka konsistencë në mënyrën se si departamentet përkatëse përgjegjëse janë të organizuara ose të emërtuara.

Neni 174.1 i Ligjit mbi procedurën jo-kontestimore tregon se ‘në aktvendim për trashëgiminë gjykata urdhëron që pasi ai të bëhet i formës së prerë duhet të bëhen regjistrimet e nevojshme në librin publik, në përputhje me rregullat për librin e tillë’. Situata është e ndryshme kur bëhet fjalë për përcaktimet noteriale në trashëgimi, pasi që ato janë lënë krejtësisht jashtë listës, edhe pse në bazë të Ligjit për Noterinë ato merren me të gjitha procedurat e jo-kontestimore trashëgimore; megjithatë, Ligji për Noterinë nuk arrin të sigurojë një procedurë noteriale për trashëgimi dhe kështu nuk përmendet se për çfarë lloji të dokumenteve noterët duhet të vendosin në rastet e trashëgimisë, të cilat mund të përdoren si bazë për regjistrimin e të drejtës pronësore të fituar.

Tarifat për regjistrimin e të drejtave pronësore në ZKK janë të përcaktuara në Udhëzimin Administrativ të MMPH-së nr. 08/2014 i cili parashikon një tarifë fikse të regjistrimit në bazë të vlerës së pronës.

Vlera e transaksionit	Tarifa e regjistrimit
Deri në 10,000	20
10,001 - 30,000	30
30,001 - 50,000	35
50,001 - 100,000	50
100,001 dhe çdo 50,000 shtesë	30 për çdo vlerë shtesë por jo më tepër se 300 në total

Është kuptuar megjithatë se në realitet komunat e caktuara zbatojnë tarifa të ndryshme për regjistrim, të kategorizuara si ‘tarifa, ngarkesa dhe dënime komunale’, dhe jo tarifa kadastrale. Siç është çështja e taksë në qarkullim e caktuar nga disa Komunat me rregullore. Kjo takes nuk është e njëjtë në komuna (p.sh në komunën e Prishtinës kjo taks është 150,00 euro për njësi kadastrale dhe pagesa e saj është e detyrueshme me rastin e regjistrimit të pronave të pa luajtshme në ZKK.

Kjo bëhet pavarësisht se neni I i LTHRDPP qartë thotë se ‘AKK me akt nënligjor do të përcaktojë nivelin e pagesave për shërbimet e ofruara për regjistrimin e të drejtave të pronave të paluajtshme në përputhje me koston e kryerjes së shërbimeve’.¹⁴⁰ Autoriteti i përgjithshëm i AKK-së duket të jetë anashkalar nga ZKK-të, edhe pse neni I i të njëjtit ligj nuk mund të jetë më i qartë: ‘Agjencia Kadastrale e Kosovës (në tekstin e mëtejme: ‘AKK’) do të ketë autoritetin për administrimin e gjithmbarshëm të Regjistrimit në pajtueshmëria me dispozitat e ligjit në fuqi. Zyrat Kadastrale Komunale (në tekstin e mëtejme: ‘ZKK’) do të regjistrojnë të drejtat e pronave të paluajtshme në Regjistrin sipas autorizimit të AKK-së dhe në përputhje me dispozitat e këtij ligji dhe udhëzimeve administrative të lëshuar nga AKK-ja.’

Përveç kësaj, regjistrimi i pronës së përbashkët në emër të vetëm një (apo më shumë por jo të gjithë) pronarëve është shqetësues, pasi të dhënat nuk pasqyrojnë realitetin. Prandaj, në qoftë se pronari/ët i regjistruar vendos të shesë të gjithë pronën pa dijeninë ose pëlqimin e të tjerëve, ai/ajo mund të bëjë këtë në mënyrë të lirë bazuar në certifikatën që vërteton se ai/ajo është pronar/e. Përveç kësaj, kjo çështje duket se ndikon dukshëm në gratë, pasi që shumicën e kohës e prona e mbajtur bashkërisht është e regjistruar vetën në emër të burrit. Problemi qëndron edhe me Ligjin për Familjen të Kosovës nr. 2004/32, i cili në nenin 50 thotë dy kuptimisht: (1) Të drejtat e bashkëshortëve për sendet e paluajtshme, të cilat janë pasuri e tyre e përbashkët, ashtu siç parashihet në nenin 47 të këtij Ligji, regjistrohen në Regjistrin publik të pasurive të paluajtshme në emër të të dy bashkëshortëve, si pasuri e përbashkët në pjesë të papërcaktuara. (2) Kur vetëm njëri prej bashkëshortëve regjistrohet si bartës i së drejtës pronësore për pasurinë e përbashkët në regjistrin e të drejtave në pasuri të

¹⁴⁰Megjithatë, Neni 8 i të njëjtit ligj thotë: ‘Ministria e Shërbimeve Publike do të nxjerrë udhëzime administrative për zbatimin e këtij ligji’ (sic).

patundshme, do të konsiderohet se regjistrimi është bërë në emër të dy bashkëshortëve. Pasuria nuk mund të tjetërsohet pa pëlqimin e të dy bashkëshortëve, ashtu siç është përcaktuar me ligjin në fuqi. (3) Në rastet kur që të dy bashkëshortët janë të regjistruar në Regjistrin publik të paluajtshmërive si pronarë të përbashkët në pjesë të caktuara, konsiderohet se ata në këtë mënyrë e kanë bërë pjesëtimin e pasurisë së përbashkët'. Nëse regjistrimi bëhet sipas pikës (2), atëherë blerësi jo domosdoshmërisht ka dijeni se pasuria mbahet bashkërisht dhe nëse pronari i regjistruar është i martuar apo jo.

Përveç kësaj, për regjistrimin e bashkëpronësisë (më shumë se një pronari), tarifat e regjistrimit paguhen për çdo bashkë pronar e jo për njësi kadastrale. Praktika e tillë pengon seriozisht regjistrimin e pronës fituar me trashëgimi pasi që çdo trashëgimtar duhet të paguan tarifat e regjistrimit.

Janë identifikuar edhe çështje institucionale. Një nga problemet më të mëdha në këtë drejtim është mospërputhja e politikave komunale për regjistrimin kadastral me ato të AKK-së. Mungesa e njohurive nga komunat dhe prioritizimi i mangët i politikave të AKK kanë krijuar mospërputhje në lidhje me procedurat e regjistrimit në komuna të ndryshme. Në këtë drejtim, praktikat e tilla si p.sh., refuzimi i regjistrimit për shkak të mungesës së një certifikate (të lëshuar me pagesë) që tregojnë se komuna nuk është e interesuar në ushtrimin e të drejtën e parablerjes edhe nuk e parasheh këtë. Ky kushtëzim bazohet në Ligjin Jugosllav për qarkullimin e pasurisë së pa luajtshme, nr. 45/81, 29/86 dhe 28/88. , i zëvendësuar me Ligji për pronësinë dhe të drejtat tjera sendore.

Një problem i ngritur shpesh është vështirësia për qasje në regjistër, jo vetëm në rastin e individëve të interesuar për marrjen e ekstrakteve kadastrale, por edhe në rastet kur individët janë të interesuar të regjistrojnë të drejtat e tyre. Siç është theksuar në Koncept Dokumentin # 4, në shumë raste, paditësi i suksesshëm është i zhvendosur dhe nuk mund ti qaset zyrës komunale kadastrale ku prona është e vendosur. Ligji nuk jep mekanizma alternative të regjistrimit kur ai nuk mund të bëhet personalisht ose nëpërmjet të një përfaqësuesi. Lidhur me qasjen e të dhënave kadastrale/RDPP për qëllime informacioni, neni 7 i LTHRDPP thekson se 'të dhënat në Regjistër do të jenë të qasshme për publikun e gjerë'; pra, për çfarëdo qëllimi që mund të jetë, një individ i interesuar mund ti qaset të dhënave kadastrale dhe të RDPP, duke paraqitur një kërkesë me shkrim institucionit, duke paguar një tarifë dhe duke pritur një përgjigje që duhet të jepet brenda një afati të caktuar.¹⁴¹

Bashkëpunimi i ngathët në mes të kadastrit dhe autoriteteve tjera publike, duke përfshirë edhe gjykatat, gjithashtu është theksuar. Pa qasje të shpejtë në të dhënat kadastrale, gjykatat dhe noterët nuk mund të kryejnë saktësisht funksionet e tyre në veprimet me të drejtat pronësore.

(iii) Transparenca dhe mbrojtja e të dhënave

Rëndësia e transparencës dhe të drejtave të privatësisë. Përderisa transparenca e të dhënave kadastrale/të RDPP është pranuar si një çështje e interesit publik, shqetësimet mbi përputhjen me çështjen e ndjeshme të mbrojtjes së të dhënave personale janë shprehur pasi që mund të ketë ndërhyrje me të drejtën e privatësisë. Dispozitat e Ligjit nr. 03/L-172 për Mbrojtjen e të Dhënave Personale janë të zbatueshme në këtë çështje, sipas qëllimit¹⁴² dhe fushëveprimit,¹⁴³ të përcaktuar, pasi që informacioni që do të bëhet transparent në këtë kontekst është 'në lidhje me një person fizik të identifikuar (subjekt i të dhënave)' dhe për këtë arsye edhe me 'të dhënat personale', siç është

¹⁴¹Ligji për Kadastrin: Neni 25: 'Çdo person ka të drejtë të marrë ekstraktin ose kopjen e të dhënave të regjistruara në Kadastër kundrejt pagesës së një tarife të caktuar, në përputhje me legjislacionin në fuqi të propozuar nga AKK-ja'; Neni 26 'Të dhënat për përdorim zyrtar: Qeveria dhe institucionet vendore do të marrin të dhënat nga Kadastrin, sipas mënyrës së përcaktuar me legjislacionin në fuqi të propozuar nga AKK-ja'.

¹⁴²Neni 1 thotë: 'Ky ligj përcakton të drejtat, përgjegjësitë, parimet dhe masat lidhur me mbrojtjen e të dhënave personale dhe krijon një institucion përgjegjës për mbikëqyrjen e legjitimitetit të përpunimit të dhënave.'

¹⁴³Neni 4.1 thotë: 'Ky ligj zbatohet për përpunimin e të dhënave personale nga organet publike dhe private. Ky ligj nuk do të zbatohet për përpunimin e të dhënave personale, në qoftë se kjo bëhet për qëllime thjesht personale.'

përcaktuar me nenin 2, paragrafi 1.1. AKK dhe komunat pra janë përpunues të dhënave personale të mbajtësve të drejtave të regjistruara.

Ligjshmëria e përpunimit të dhënave. Sipas nenit 5 të ligjit në fjalë, të dhënat personale mund të përpunohen vetëm nëse një nga parakushtet e numëruara në nën – seksionet është përmbushur. Duke pasur parasysh rëndësinë thelbësore të dhënave transparente dhe të sakta kadastrale për funksionimin e përgjithshëm të sistemit të regjistrimit të pronës dhe zbatimin e tij institucional si një çështje thelbësore të interesit publik, përpunimi i të dhënave kadastrale nga subjektet publike në kryerjen e detyrave zyrtare është i nevojshëm për kryerjen e një detyre në interes publik ose në ushtrimin e autoritetit zyrtar të dhënë kontrolluesit ose një pale të tretë të cilës i zbulohen të dhënat (siç parashikohet në nenin 5, paragrafi 1.5), dhe për këtë arsye i ligjshëm dhe i lejuar. Përderisa përpunimi duhet të mbetet i kufizuar në të dhënat që kërkohen në mënyrë efektive për të përmbushur funksionin përkatës, ky kusht është plotësuar në mënyrë të padyshimtë në lidhje me fushëveprimin e përcaktuar.

Gjithashtu, në rastin e individëve privat që kërkojnë qasje në të dhënat e kadastrës/të RDPP, qasja e tillë konsiderohet e ligjshme për aq kohë sa një interes legjitim në marrjen e informacionit ekziston. Kjo mund të jetë ndonjë interes ekonomik, ligjor ose jo-material, të tilla si qëllimi për të blerë një pronë të caktuar. Neni 5, paragrafi 1.6 lejon përpunimin e tillë, pasi që ai është i nevojshëm për qëllime të interesave legjitime të ushtruara nga kontrolluesi ose pala apo palët e treta të cilave të dhënat i zbulohen. Edhe pse interesat legjitime në qasjen në të dhënat mund të mbivendosen nga interesat për të drejtat dhe liritë themelore të subjektit të dhënave (neni 5 paragrafi 1.6), paraqitja e situatës së tillë është e kufizuar, duke pasur parasysh natyrën sipërfaqësore të dhënave përkatëse dhe në rastin më të mirë, lidhjen shumë të largët me personalitetin e subjektit të dhënave. Për më tepër, në disa raste përpunimi mund ende të jetë i bazuar në paragrafin 1.5 (ushtrimi i autoritetit zyrtar), për shembull, në qoftë se qasja kryhet nga noteri në emër të një individi.

Përderisa disa detaje në lidhje me procedurën e qasjes – arsyetimi i interesit legjitim, paraqitja e kërkesës, koha e pritjes dhe tarifat – mbeten të diskutueshme, qasja publike në të dhënat e kadastrës/RDPP është në përputhje me ligjet e mbrojtjes së të dhënave. Qasja e lirë publike, e dëshirueshme nga pikëpamja e politikës juridike,¹⁴⁴ mbetet e kontestuar dhe qartësimi përfundimtar i takon ligjvënësit.

1.3.2 Mungesa e formalitetit në bartjen e të drejtave të pronësisë mbi pronën e paluajtshme me anë të trashëgimisë

Edhe pse nuk përmendet shprehimisht në LPDTS, trashëgimia është një nga mjetet kryesore të fitimit/bartjes të drejtave të pronësisë, dhe Ligji për Trashëgiminë (LT) thotë qartë në nenin 1 se ‘trashëgimia është një bartje e pasurisë së një personi në bazë të ligjit ose në bazë të një testamenti (trashëgimisë) nga personi i vdekur (trashëgimlënësi) te një ose disa persona (trashëgimtarët ose legatarët)’, dhe në nenin 2 se ‘sendet dhe të drejtat që i përkasin individëve mund të trashëgohen’.

Megjithatë, procedurat formale të trashëgimisë janë injoruar në masë të madhe nga popullata në Kosovë. Si pasojë, një numër i konsiderueshëm i pronave të paluajtshme mbeten të regjistruara në emër të personave të vdekur. Siç është përmendur tashmë, kjo ndodh me sa duket për shkak të perceptimit se formalizimi i të drejtave në pronën e paluajtshme nuk siguron përfitime reale ose për shkak të pranisë të dekurajimeve për formalizimin e këtyre të drejtave. Dëshmitë anekdotike

¹⁴⁴Kjo nuk është vetëm për shkak të faktit se në gjendjen aktuale lidhur me të drejtat pronësore në Kosovë, të dhënat kadastrale lehtë të arritshme janë të një rëndësie të madhe. Kërkesa për të mbështetur një interes legjitim në mënyrë efektive paraqet një hap shtesë deh të detyrueshëm burokratik. Megjithatë, në krahasim me shtetet anëtare të BE-së si Gjermania apo Franca, kjo është një pengesë në mënyrë jo-proporcionale më e lartë për shkak të procedurave ende shumë joefikase administrative të përfshira aktualisht në qasjen në kadastrë në Kosovë.

tregojnë se 40% e pronave në Kosovë mbeten të regjistruara në emër të personave të vdekur, sepse trashëgimtarët e tyre nuk e kanë filluar procedurën e trashëgimisë për të bartur të drejtat nga të vdekurit të trashëgimtarët.¹⁴⁵

Kërkesat jo-kontestimore të trashëgimisë nuk janë konsideruar si prioritet nga gjykatat dhe janë trajtuar të fundit, duke dekurajuar kështu trashëgimtarët për të ju drejtuar gjykatave për të formalizuar fitimin e të drejtave, veçanërisht pasi ata nuk janë nën asnjë detyrim ligjor për ta bërë këtë. Trashëgimtarët mund të zgjedhin për të zotëruar pronën e trashëguar pa titull, për kohë të pacaktuar. Ata megjithatë do të përballen me probleme nëse ata vendosin të bartin pronën e trashëguar zyrtarisht, sipas kërkesave të përcaktuara në ligj.

Mungesa e një mundësie ligjore për të nxitur trashëgimtarët për të formalizuar të drejtat e trashëguara, si është parashkrimi i të së drejtës për të kërkuar trashëgiminë, është një pengesë e madhe për parandalimin e jo-formalitetit në çështjet e trashëgimisë. Ligji për Trashëgiminë parashikon një afat, edhe pse ky afat është i një natyre dhe qëllimi tjetër. Neni 138 parasheh se e drejta për të kërkuar trashëgiminë parashkruhet *vis-à-vis një poseduesi në mirëbesim* brenda një viti nga dita që trashëgimtari ka dijeni në lidhje me të drejtën e tij dhe se kush është poseduesi, dhe në çdo rast jo më vonë se brenda 10 viteve, për trashëgimtarin ligjor nga vdekja e trashëgimlënësit, dhe për trashëgimtarët testamentar nga dita kur testamenti është shpallur. Paragrafi 2 parasheh rastin *vis-à-vis një poseduesi në keqbesim* ku e drejta parashkruhet brenda 20 vjetësh. Ligji duket se ngatërron natyrën e të drejtës së dikujt (dhe në të njëjtën kohë detyrimin) për të shprehur qëllimin nëse do të pranojë apo jo trashëgiminë dhe të drejtës së pronarit të fituar me anë të trashëgimisë për të parandaluar poseduesin nga fitimi i pronësisë në bazë të parashkrimit, si parashihet në nenin 40 të LPDTS. Prandaj, sipas ligjit në Kosovë nuk ka afat për trashëgimtarët për të shprehur qëllimin e tyre nën dënimin që prona të bëhet vakante, dhe kjo e lë derën hapur për trashëgimtarët që të mos iniciojnë procedurat formale të trashëgimisë. Pasi që LT rregullon heqjen dorë nga trashëgimia, do të kishte kuptim që edhe pranimi i trashëgimisë të rregullohet gjithashtu. Pranimi mund të jetë i shprehur ose i heshtur, ku pranimi i heshtur përkthehet në një marrje efektive në posedim të një pjese të caktuar të pronës.

Me paraqitjen e sistemit të noterisë i cili u bë funksional në vitin 2012, u vërejt një rënie e konsiderueshme në numrin e kërkesave jo-kontestimore të trashëgimisë të paraqitura në gjykata. Edhe pse noterët duket të jenë kompetent si gjyqtarët për të proceduar kërkesat jo-kontestimore të trashëgimisë dhe e bëjnë këtë shumë më shpejtë, LT nuk përmban rregulla specifike të procedurës se si noterët duhet të merren me çështjet e trashëgimisë. Në fakt, Ligji për procedurën jo-kontestimore ende parasheh një procedurë të detajuar për gjykatat në çështjet jo-kontestimore të trashëgimisë. Gjithashtu, siç u shënuar më lart, regjistrimi në RDPP në bazë të *dokumenteve të noterizuara të trashëgimisë* mund të jetë i vështirë, pasi që një dokument i tillë nuk duket të jetë i rregulluar me ligj.

Në të njëjtën kohë, sistemi noterial i Kosovës nuk është plotësisht funksional dhe kufizimet e përgjegjësisë së tij të brendshme dhe të jashtme nuk ndihmojnë në ndërtimin e besimit të qytetarëve në të. Gjithashtu, tarifat noteriale për shërbime janë kritikuar si shumë të larta në raport me të ardhurat e qytetarëve.¹⁴⁶ Si rezultat, edhe pse të kufizuara, rastet jo-kontestimore të trashëgimisë vazhdojnë të paraqiten në gjykatat themelore.¹⁴⁷

¹⁴⁵Raporti i USAID Kosovë për të Drejtat Pronësore, *Identifikimi i procedurave të trashëgimisë ndër-gjeneratave në Kosovë* (2016)

¹⁴⁶Grupi i Bankës Botërore Të bërit biznes në Kosovë, 2015.

¹⁴⁷Një raport i USAID-it mbi *Vlerësimin rapid mbi shqyrtimin e rasteve pronësore në Kosovë* (2015) ka gjetur se nuk ka unitet të praktikës; disa gjykata refuzojnë të pranojnë kërkesat për trashëgiminë jo-kontestimore, ndërsa të tjerat nuk e bëjnë këtë, duke thënë se Ligji për Noterinë nuk i zhvesh ato nga juridiksioni, për sa kohë që Ligji për PJK nuk ndryshohet *mutatis mutandis*.

Viti	2012	2013	2014	Jan -Sht 2015
Rastet e pazgjidhura të trashëguara nga vitet e mëparshme	4575	4266	2748	1694
Rastet e reja të pranuar	4014	997	398	363
Gjithsej raste në punë	8589	5263	3146	2057
Rastet e zgjidhura në periudhën raportuese	4424	2576	1452	548
Rastet e pazgjidhura në fund të periudhës raportuese	4165	2687	1694	1509

Statistikat për rastet jo-kontestimore të trashëgimisë të proceduara nga gjykatat në 2012, 2013, 2014 dhe janar në shtator 2015

I.3.3 Mënyrat tjera të fitimit të pronës – mangësitë

Ligji i Kosovës parasheh dy mënyra tjera për fitimin e pronësisë mbi pronën e paluajtshme, parashkrimin dhe të drejtën e ndërtimit, e cila është një lloj i posedimit/shfrytëzimit. Duke pasur parasysh jo-formalitetin e përhapur në sektorin e pronës në Kosovë, këto dy modalitete janë të një rëndësie të veçantë, pasi që ofrojnë alternativa të mira për formalizimin e të drejtave pronësore.

Parashkrimi. Nenet 40-41 të LPDTS tregojnë parashkrimin si një modalitet për të fituar pronësinë mbi pronën e paluajtshme. Parashkrimi përdoret në mbarë botën si një mjet për të fituar pronësinë, megjithatë disa kushte zakonisht duhet të plotësohen, përveç kalimit të kohës. Kushte të tilla zakonisht kërkojnë që zotërimi të ketë karakteristika të caktuara, pra të jetë i pandërprerë, publik, i pa-shqetësuar dhe i ushtruar me një qëllim të vërtetë në vete. Ligji i Kosovës i jep vetëm dy kusht, atë të vazhdimësisë dhe mirëbesimit (bona fide). Sipas Nenit 40 të LPDTS, *poseduesi fiton pronësinë e një prone të paluajtshme ose një pjesë të saj, me mirëbesim pas njëzet (20) vjet posedimit të pandërprerë; dhe pas 10 vite në qoftë se ai është i regjistruar si posedues pronësor në regjistrin e të drejtave të pronës së paluajtshme dhe ku asnjë kundërshtim kundër këtij regjistrimi nuk është paraqitur gjatë kësaj periudhe.* Versioni anglisht i Ligjit nuk e cekë kushtin e mirëbesimit (bona fide); megjithatë kjo është cekë në versionin e Ligjit në gjuhën shqipe dhe serbe. Ky ligj gjithashtu nuk e definon se çka konsiderohet mbajtja me mirëbesim.

Ligji përcakton pronarin posedues në nenin 110, por vetëm duke iu referuar pronës së luajtshme - *personi që posedon pasurinë e luajtshme që është në pronësi nga ai person është posedues pronësor.* Ky përkufizim nuk është mjaft i saktë; një person i cili posedon pronë që është në pronësi të tij është në fakt një pronar.¹⁴⁸

Ligji më parë i aplikueshëm i RSFJ-së mbi Marrëdhëniet Themelore Pronësore ishte shumë më i qartë në këtë çështje: *Mbajtësi me mirëbesim dhe i ligjshëm i pronës së paluajtshme, mbi të cilën dikush tjetër disponon të drejtën e pronësisë, fiton të drejtën e pronësisë mbi objektin e tillë me anë të parashkrimit fitues, pas kalimit të dhjetë viteve.* Periudha e nevojshme e posedimit është ngritur në 20 vjet në rast se poseduesi nuk ishte një mbajtës i ligjshëm i pronës (neni 28). Neni 72 i të njëjtit ligj më tej sqaronte se posedimi është i ligjshëm, *në qoftë se është i bazuar në bazë të vlefshme juridike që është e nevojshme për fitimin e të drejtës së pronësisë dhe nëse nuk është fituar me forcë, mashtrim ose keqpërdorimin e besimit, dhe është i ndërgjegjshëm nëse mbajtësi nuk di ose nuk mund të ketë njohur se prona që ai/ajo po mban nuk është e tij/saj.* Dështimi i LPDTS të Kosovës që të përfshijë dispozita të ngjashme e bën

¹⁴⁸Pronari posedues është përcaktuar në sistemet e tjera ligjore (p.sh. Gjermani) si poseduesi i cili posedon një pasuri, si të ishte e tij, në krahasim me posedimin e interesit të një tjetri.

pronësinë lehtësisht të fitueshme me parashkrim, që mund të shihet si dënim drastik i pronarëve të vërtetë.

LPDTS ka ndryshuar prandaj rregullat për parashkrimin duke hequr kërkesën e posedimit të ligjshëm, qartësisht të definicionit të mirëbesimit (*bona fide*) dhe karakterin ligjor të posedimit, ekzistuese sipas ligjit të mëparshëm të RSFJ. Kjo i solli dispozitat për parashkrimin fitues më afër doktrinës së parashkrimit të kundërt që zakonisht mundëson fitimin e pronësisë pavarësisht nëse personi që mban pronën e dinte se një tjetër person është pronari aktual. Raporti për *Fitimin e pronës me parashkrim dhe pushtim të paligjshëm të pronës së paluajtshme të personave të zhvendosur nga Kosova*¹⁴⁹ argumenton se ‘në kontekstin e Kosovës, ku kthimi i pronës pas konfliktit është larg nga përfundimi dhe se pushtimi i paligjshëm i përhapur në veçanti ndikon në pronat që i përkasin personave të zhvendosur, ndryshimet e doktrinës së parashkrimit fitues mund të jenë në kundërshtim me një numër të standardeve ndërkombëtare të drejtave të njeriut.’ Prandaj, gjykatat duhet të pajisen me dispozitat e duhura ligjore për ti lejuar atyre që të marrin vendime të drejta në kërkesat e pronësisë në bazë të parashkrimit.

E drejta e ndërtimit. E drejta e ndërtimit, si një mjet për të fituar pronësinë mbi pronën e paluajtshme, është parashikuar vetëm pjesërisht në ligjin e Kosovës, nën Kapitullin VI të LPDTS që rregullon e ‘të drejtën e ndërtimit’. E drejta e ndërtimit është përshkruar në Nenin 271, si e drejtë e pronësisë të një ndërtese në ose në sipërfaqen e pronës së paluajtshme. Posedimi/shfrytëzimi shfaqet këtu si pasojë e ndërprerjes së të drejtës së ndërtimit: *me ndërprerjen e të drejtës së ndërtimit, ndërtesa bëhet pjesë e pronës së paluajtshme* (neni 280). Për këtë arsye, pronari i tokës fiton pronësinë e ndërtesës së ngritur mbi të. Megjithatë, posedimi/shfrytëzimi mund të përdoret si një modalitet për të fituar pronësinë në më shumë situata se sa aktualisht përshkruhet në ligjin e Kosovës, sidomos në situatën kur një ndërtesë është ngritur në tokën e tjetrit pa të drejtën e ndërtimit, që është një problem i zakonshëm në Kosovë. Prandaj, gjykatat nuk kanë asnjë dispozitë ligjore për të marrë vendime në kontestet pronësore ndërmjet ndërtuesve me mirëbesim dhe keqbesim dhe pronarëve të tokës mbi të cilën janë ngritur ndërtesa.

1.3.4 Praktika e gjykatës në trajtimin e bartjeve joformale të pronës

Sipas Rregullores së UNMIK-ut 2000/60 mbi DÇPB/KKPB, ‘transaksionet jo-formale’ nënkuptojnë ‘çdo transaksion të pronës së paluajtshme, i cili ishte i paligjshëm sipas dispozitave të Ligjit për kufizimin e qarkullimit të pronës së pa luajtshme (Gazeta Zyrtare e RSS 30/89, i ndryshuar nga ligjet e publikuara në Gazetën Zyrtare RSS 42/89 dhe 22/91), ose ligjit tjetër diskriminues, dhe të cilat përndryshe do të ishin një transaksion i ligjshëm’. Neni 2 i Rregullores e deklaroi të vlefshëm çdo transaksion të pronës që u zhvillua në mes të 23 Marsit 1989 dhe 13 tetor 1999, që ishte i paligjshëm në bazë të dispozitave të ligjeve të lartpërmendura dhe i cili ndryshe do të kishte qenë i ligjshëm. Prandaj, vetëm transaksionet joformale që përmbushin të gjitha kërkesat e mësipërme do të bien nën juridiksionin e DÇPB/KKPB dhe i ngritin urdhrat që lejojnë regjistrimin e pronësisë në regjistrin publik. Për këtë arsye, çështjet që përfshijnë transaksionet e lidhura me gojë jashtë kornizës së lartpërmendur kohore për arsye të tjera nga diskriminimi, bien jashtë juridiksionit të KKPB-së. Transaksione të tilla kanë ndodhur, kryesisht në zonat rurale, në bazë të një shtrëngimi duarsh në prani të dëshmitarëve, pasi që ‘posedimi fizik i tokës, i njohur nga komuniteti, është perceptuar të ofrojë më shumë siguri se një certifikatë e lëshuar nga kadastrin’.¹⁵⁰

¹⁴⁹Programi i Bashkimit Evropian për Republikën e Serbisë, *Mbështetje e mëturjeshme për refugjatët dhe personat e zhvendosur në Serbi, Prona me parashkrim dhe okupimi i paligjshëm i pronës së paluajtshme të personave të zhvendosur nga Kosova* (Nëntor 2012) - në kuadrin e një projekti të financuar nga Bashkimi Evropian dhe zbatuar nga DiadikasiaBusinessConsultants SA në konzorcium me Hilfsverk Austria International, ICMPD dhe Group 484.

¹⁵⁰Raporti i OSBE-së, *Gjykimet e pronësisë mbi pronën e paluajtshme në Kosovë* (mars 2009).

Këto transaksione i kanë dhënë rritje kërkesave para gjykatave ku paditësit kërkonin ‘vërtetimin’ e të drejtës së tyre të pronësisë. Sipas gjetjeve të OSBE-së,¹⁵¹ ka pasur shumë raste ku gjykatat kanë miratuar kërkesat e pronësisë që rrjedhin nga kontratat me gojë, në bazë të dëshmimeve të dëshmitarëve; një praktikë e diskutueshme pasi që ligji nuk lejon ‘verifikimin’ e tillë. Gjykatat megjithatë kanë konsideruar se transaksioni verbal ishte një bazë e vlefshme për të fituar pronësinë për shkak se palët në thelb i kanë përmbushur detyrimet e tyre (për të paguar çmimin e shitjes dhe të dorëzojnë posedimin e sendit), një mundësi e paraparë me nenin 73 të Ligjit të RSFJ-së për Marrëdhëniet e Detyrimeve,¹⁵² i cili thotë se *një kontratë lidhja e së cilës varet nga forma të shkruar do të konsiderohet e vlefshme edhe pse nuk është lidhur në formë të tillë, pasi që palët kontraktuese kanë kryer, në tërësi ose në pjesën më të madhe, detyrimet që rrjedhin nga kontrata e tillë, përveç nëse diçka tjetër rezulton nga qëllimi i formës së përcaktuar.*¹⁵³ Me hezitimin e shohim këtë nen si një bazë të pranueshme ligjore për transferimin e pronësisë mbi pronën e paluajtshme. Forma autentike me shkrim ka qenë zgjedhja e parapëlqyer e ligjvënësit për kontratat e transferimit të pronësisë mbi pronën e paluajtshme pasi që është menduar se siguron transparencë dhe garanton siguri në tregun e pronave të paluajtshme - një çështje e interesit publik që bie nën kushtin nëse diçka tjetër natyrisht nuk rezulton nga qëllimi i formës së përcaktuar. Përveç kësaj, siç shprehet nga OSBE-ja, ‘kjo dispozitë mund të zëvendësojë domosdoshmërinë e një kontrate me shkrim në rastet kur e vetmja gjë e nevojshme për një transaksion të plotë është një kontratë me shkrim. Ky nuk është rasti me transaksionet mbi pronën e paluajtshme, ku kontratat me shkrim të verifikuara në gjykatë janë të nevojshme për shkak se janë mjet për regjistrimin kadastral’.¹⁵⁴ Në të vërtetë, kërkesa e regjistrimit për një bartje efektive të paraparë edhe me ligjin e RSFJ-së¹⁵⁵ e bën nenin 73 të pazbatueshëm. Neni 73 mund të përdoret vetëm për të vërtetuar mungesën e formës së përcaktuar (që është me shkrim), por nuk mund të përdoret për të kompensuar mungesën e regjistrimit; neni 73 do të mund të zbatohet vetëm për kontratat ku e vetmja kërkesë formale është forma me shkrim.

Kur është vërtetuar se gjykatat kanë vendosur gabimisht pronësinë në këto raste, pasi që për shkak të dështimit të palëve për të përmbushur formalitetet e kërkuara me ligj për vlefshmërinë e transaksionit, bartja e pronësisë nga shitësi të blerësi nuk ka vepruar. Ku vlefshmëria e një transaksioni varet nga përmbushja e kërkesave ligjore, në mungesë të këtyre kërkesave, bartja e të drejtës nuk kryhet dhe neni 55 i Ligjit mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve qartë sanksionon mungesën e formës së nevojshme: *kontrata e cila nuk është lidhur në formën e parashikuar nuk ka efekt juridik.* Duke pranuar sfidat me të cilat gjykatat përballen në këto raste të caktuara të situatës në terren në Kosovë, ne kemi gjetë se shfrytëzimi vetëm i dëshmimeve të një dëshmitari, është i pa mjaftueshëm në rastet e tilla.

Situata është e ndryshme në rastet kur paraqitësi i kërkesës kërkon të marrë një vendim të gjykatës për të konfirmuar pronësinë, ku vendimi i gjykatës do të zëvendësojë një kontratë me shkrim që ka ekzistuar, por është humbur apo shkatërruar. Dëshmitë e dëshmitarëve mund të përdoren në mënyrë të ligjshme në raste të tilla për të provuar ekzistencën e kontratës së lidhur në formën e kërkuar nga ligji. Edhe në raste të tilla dëshmia e dëshmitarit duhet të përdoret me kujdes. Duhet të ceket me këtë rast se Ligji për Procedurën Kontestimorte nuk u ofron gjyqtarëve asnjë mjet që ti ndihmon në vlerësimin e provave. Ligji thjesht përcakton se gjykata vendosë se ‘cilat prova do të merren në konsiderim’ (Neni 319).

Kopjet e kontratave të ‘vërtetuara’ mund të gjenden në arkivat e gjykatës ose të ZKK-ve. Deri në vitin 2010, kur sistemi i noterisë u paraqit në Kosovë, gjykatat ishin të vetmet të autorizuara për të

¹⁵¹ Idem

¹⁵² Ligji mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve, Gazeta Zyrtare e RSFJ-së nr. 29/78, 39/85 dhe 57/89.

¹⁵³ Neni 455 i Ligjit të RSFJ-së për Marrëdhëniet e Detyrimeve përcakton formën: *një kontratë e shitjes së pronës së paluajtshme duhet të jetë në formë të shkruar, në të kundërtën ajo do të jetë e pavlefshme.*

¹⁵⁴ Raporti i OSBE-së, *Gjykimet e pronësisë mbi pronën e paluajtshme në Kosovë* (mars 2009).

¹⁵⁵ Neni 33 i Ligjit të RSFJ-së për Marrëdhëniet Themelore Pronësore: *Në bazë të çështjeve ligjore, e drejta mbi pronën e paluajtshme fitohet me regjistrimin në librat kadastral ose në ndonjë mënyrë tjetër që është përcaktuar me ligj.*

'verifikuar' (vërtetuar) kontrata, dhe kur një kontratë është vulosur si e verifikuar, një kopje është dorëzuar në arkivat e gjykatës (sipas llojit dhe në mënyrë kronologjike), një kopje është dhënë palës dhe origjinali është dërguar në ZKK për regjistrim. Edhe pse e kanë një regjistër të detajuar të transaksioneve, arkivat e gjykatave rrallë përdoren për kërkimet e titullit ose për të gjetur prova të transaksioneve. Arkivat e gjykatave mund të jenë miniera ari për rindërtimin e kadastrit, pasi që mund të ofrojnë informacion të besueshëm në lidhje me ndryshimet në të drejtat e pronësisë ose të tjera. Megjithatë, shumica nga arkivat e gjykatave nuk janë të organizuara mirë dhe kërkimet mund të jenë të lodhshme.

Një çështje që është ngritur shpesh në gjykatë është vlera ligjore e regjistrimit të drejtës pronësore në RDPP. Është për t'u theksuar se neni 124 i LPDTS vendos një supozim juridik: *'1. Në qoftë se një e drejtë është regjistruar në regjistrin e të drejtave të pronës së paluajtshme në dobi të një personi, supozohet se personit të tillë i takon e drejta e regjistruar në këtë mënyrë. 2. Në qoftë se një e drejtë e regjistruar është fshirë nga regjistri i të drejtave të pronës së paluajtshme, supozohet se e drejta e tillë nuk ekziston më.'* Neni 7.2 i LTHRDPP sjell më shumë sqarime ndaj supozimit pasi që thekson se *'regjistrimi në Regjistrin e të drejtave të pronës së paluajtshme gëzon supozimin e saktësisë, vërtetësisë dhe ligjshmërisë deri në dhe nëse nuk korrigjohen me anë të procedurave të përcaktuara në këtë ligj.'* Për këtë arsye, regjistrimi nuk është i pamohueshëm dhe mund të kundërshtohet në gjykatë. Nuk ka qenë e mundur të sigurohet informacion mbi llojin e provave që gjyqtarët pranojnë për të përmbysur supozimin. Përsëri ligji është i heshtur mbi atë se si supozimet mund të hidhen poshtë dhe kemi frikë nga një përdorim potencialisht i gjerë i dëshmisë së dëshmitarëve për të hedhur poshtë supozimet.

2. ZGJIDHJET E MUNDSHME TË BAZUARA NË PRAKTIKAT MË TË MIRA NDËRKOMBËTARE

2.1 Fuqizimi i rolit të noterëve në çështjet lidhur me pronën e paluajtshme, duke përfshirë bartjet dhe trashëgimitë jo-kontestimore

Qartësimi rreth lidhjes së kontratave autentike dhe lehtësimi i procesit të regjistrimit mund të ulë në mënyrë drastike jo-formalitetin në të ardhmen. Përforsimi i rolit të noterëve në këtë drejtim është i një rëndësie të madhe, pasi që ekzistenca e dokumenteve dhe procedurave të noterizuara rrit nivelin e sigurisë në transaksione dhe jo vetëm që zvogëlon nivelin e pritur të procesit gjyqësor, por edhe lehtëson vlerësimin e provave në gjykatë.

(i) Bartjet me anë të kontratës

Në shumicën e ligjeve civile të shteteve, vërtetimi i dokumenteve dhe veprimet me pronave të paluajtshme bien nën kompetencën ekskluzive të noterëve. Edhe pse shumë aktor janë të përfshirë në veprimet me pronave të paluajtshme, noterët janë në zemër të procesit; ata mbledhin informatat e nevojshme paraprake dhe ekspertizën, hartojnë kontratat dhe në shumicën e rasteve kryejnë formalitetet e mëvonshme, duke përfshirë edhe regjistrimin në regjistrat publik dhe mbledhjen dhe pagesën e tatimeve. Në shumë vende, ata veprojnë si një one-stop-shop (të gjitha në një vend).

Transaksionet e pronave të paluajtshme nuk mund të bëhen pa kontrollim paraprak të regjistrave të tokës, në të cilat noterët kanë qasje të privilegjuar, aktualisht gjithnjë e më shumë qasje on-line, për të marrë ekstrakte dhe certifikatat për (mos) ekzistimin e barrës. Në disa shtete, noterëve i lëshohen lloje të ndryshme të ekstrakteve; për shembull në Rumani, lëshohet një ekstrakt autentik

me vlefshmëri për 10 ditë; gjatë kësaj periudhe të vlefshmërisë prej 10 ditë, Regjistri i tokës nuk ka të drejtë të regjistrojë asnjë veprim në regjistër në lidhje me atë pronë, përveç atij për të cilin ekstrakti është kërkuar; Regjistri i tokës është i bllokuar gjatë periudhës së lartpërmendur, për të siguruar sigurinë e transaksioneve të pronave të paluajtshme.

Noterët gjithashtu do të jenë ata të cilët marrin të gjitha dokumentet e tjera të para-kërkuara, siç janë heqja dorë nga e drejta e parablerjes nga komunat, certifikatat e zonimit dhe mjedisit, etj. Ata gjithashtu mund të jenë të ngarkuar me mbledhjen e tatimeve dhe tarifave të regjistrimit (Gjermani, Francë) për ti transferuar më tutje autoriteteve përgjegjëse. Momentin kur tatimet dhe tarifat duhet të paguhen ndryshon nga shteti në shtet, kjo mund të bëhet ose në kohën e nënshkrimit të kontratës (Slloveni, Itali), ose pas, por para regjistrimit (Austri, Gjermani).

Në shumicën e shteteve, detyrimi për regjistrim bie mbi noterët dhe ata duhet ta bëjnë këtë brenda afateve të caktuara (nga 24h në Rumani deri në 30 ditë në Francë). Ata janë gjithashtu përgjegjës për të mbajtur origjinalin e dokumentit në arkivat e tyre për kohë të pacaktuar ose për periudha të gjata kohore (75-100 vjet) dhe për të lëshuar kopje autentike.

(ii) Bartjet nëpërmjet trashëgimisë

Ligji i trashëgimisë është një nga fushat kryesore të aktiviteteve të noterëve në shumicën e shteteve Evropiane. Në disa vende, noterët kryejnë detyrat e tyre thjesht me kërkesën e trashëgimtarëve të mundshëm. Vendet tjera, të tilla si Austria dhe Republika Çeke, kanë një procedurë gjyqësore ku noteri është i përfshirë si përfaqësues i gjykatës. Kështu, rolet e caktuara për noterët ndryshojnë shumë, nga këshillimi, hartimi i dokumenteve të nevojshme për gjykatat (Gjermani, Austri) e deri te kryerja e gjithë procedurës dhe nxjerrja e 'certifikatave të trashëgimisë' (Holandë).

Për të ofruar siguri për gjendjen e pronave, shumë shtete parashikojnë një afat ligjor për trashëgimtarët që të shprehin qëllimet e tyre, të pranojnë ose të heqin dorë nga një trashëgimi (p.sh., në Francë, *droit d'options successorale*); nëse trashëgimtarët nuk arrijnë të shprehin zgjidhjen e tyre brenda afatit ligjor (i cili ndryshon nga një vit në Rumani deri në dhjetë vjet në Francë, Belgjikë dhe Itali), trashëgimtarët e radhës pasuese thirren për të trashëguar ose, kur nuk ka ndonjë që dëshiron për të trashëguar, prona mbetet e lirë dhe merret nga shteti. Shtetet tjera (Zvicra) vetëm parashikojnë një afat për heqjen dorë, i cili nëse nuk shprehet është i barabartë me pranimin.

Me kërkesë të palëve të interesuara, noteri do të bënë inventarizimin e të gjitha pronave nën kushtet e parapara me ligj. Inventarizimi mund të kërkohej nga çdo trashëgimtar, nga ekzekutori i testamentit, nga kreditorët e personit të vdekur ose trashëgimtarët e tij/saj, ose nga çdo person tjetër i cili mund të ketë interes në të. Noteri do të përcaktojë përbërjen e pasurisë dhe vlerën e aktiveve ose pasiveve të trashëgimisë, siç mund të jetë rasti. Shpërndarja e pronës është hapi i fundit në zgjidhjen e një trashëgimie dhe kjo mund të bëhet në çdo kohë. Nëse ka mosmarrëveshje në mes trashëgimtarëve rreth vlerësimit apo ndarjes së pasurive, çështja duhet të iniciohet në gjykatë. Trashëgimtarët mund të vendosin që mos ta ndajnë pasurinë, dhe në këtë rast ata ruajnë pronësinë e përbashkët. Përderisa nuk ka një ndarje, prona mbetet në bashkëpronësi të trashëgimtarëve. Kur lënda e trashëgimisë është prona e paluajtshme, pronësia e kësaj pasurie mund të transferohet në trashëgimtarin vetëm me nënshkrimin e një instrumenti autentik të hartuar nga noteri (Holandë).

Procedurat jo-kontestimore të trashëgimisë zakonisht përfundojnë me lëshimin e certifikatës së trashëgimisë nga autoriteti kompetent, i cili mund të jetë një gjykatë verifikuese (Gjermani), noter (Holandë, Rumani) ose autoritet tjetër (p.sh. komunat në kantone të caktuara në Zvicër, Ministria e Financave në Itali). Certifikata e trashëgimisë dëshmon identitetin apo trashëgimtarin, statusin e tij/saj dhe pjesën e pasurisë së trashëguar. Dokumentet e noterizuara, si është certifikata e trashëgimisë (e cila në disa shtete përbën titull) ose instrumenti autentik i ndarjes së pasurive mund të përdoren për regjistrimin e të drejtave në regjistrin e tokës.

Vlen të përmendet Rregullorja e BE-së nr. 650/2012 për krijimin e Certifikatës Evropiane të Trashëgimisë, një dokument që do të mundësojë trashëgimtarëve, legatarëve, ekzekutorëve të testamentit dhe administratorëve të pasurisë për të dëshmuar statusin e tyre dhe për të ushtruar të drejtat ose kompetencat e tyre në çdo vend të BE-së.

(iii) Regjistrimi i të drejtave

Të gjitha shtetet Evropiane kanë mekanizma për regjistrimin e pasurive të paluajtshme edhe pse qëllimi i regjistrimit (p.sh. siguria juridike, tatimet, vlerësimi dhe menaxhimi i tokës) dhe modalitetet e përdorura ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme. Si në Kosovë, zakonisht ka dy lloje të dokumenteve të regjistrimit: grafike dhe tekstuale. Dokumente grafike Përfshinë hartat teknike dhe matjet e tokës, të cilat zakonisht kryhen nga kadastra dhe dokumentet e kufijve të parcelave me hartimin e planeve, listave, hartave; dhe dokumentet tekstuale duke përfshi regjistrimin e të drejtave, barrëve dhe servituteve mbi një pronë të paluajtshme, që zakonisht bëhet në një regjistër të titujve (drejtave) dhe jep dëshmi të titullit për të lehtësuar transaksionet dhe për të parandaluar tjetërsimin e paligjshëm. Regjistrimi i titullit kërkon një sistem funksional të kadastrit dhe një shkëmbim të lehtë dhe të përhershëm të dhënave me kadastrin. Në shumicën e shteteve, qasja në informacionet kadastrale dhe regjistrin e titullit është në dispozicion për të gjithë të interesuarit (zakonisht kundrejt një pagese). Vetëm disa shtete kërkojnë një deklaratë mbi arsyet se pse kërkohet informacioni (Francë).

Në shtete të caktuara, kadastrin dhe regjistri i titujve funksionojnë ndaras, nën autoritete të ndryshme (pasi që i shërbejnë qëllimeve të ndryshme); në shtetet tjera, të dyja funksionojnë veç e veç, por së bashku ata janë pjesë e të njëjtit institucion - të tilla si Agjencia e Tokës në Republikën Çeke, Hungari, Sllovakia apo Sistemi Informativ i Tokës në Finlandë dhe Suedi. Sistemet e të drejtës anglosaksone janë të vetmet ku matja e tokës dhe regjistrimi i titujve janë pak a shumë të bashkuar, ku një agjenci trajton të dyja funksionet në një regjistër të vetëm (Angli, Irlandë, Skoci). Cilado strukturë organizative të jetë zgjedhur, duhet të miratohen procedura të qarta në mënyrë që sistemi të funksionojë.

Megjithatë, regjistrimi nuk është gjithmonë i detyrueshëm. Regjistrimi është i detyrueshëm kur ligji e bën atë përbërës të drejtave, pra, kur krijimi ose bartja e të drejtës ndodh vetëm kur e drejta është e regjistruar (Austri, Gjermani). Në disa shtete, regjistrimi është fakultativ pasi që ligji e bën atë deklarativ, për qëllime të publicitetit; krijimin ose bartja e të drejtës tashmë zhvillohet, në mes të palëve, pas nënshkrimit dhe vërtetimit të kontratës (Francë), dhe regjistrimi e bën të kundërshtueshëm ndaj palëve të treta. Megjithatë, edhe në shtetet ku regjistrimi është fakultativ, prona e paluajtshme nuk mund të bartet nëse nuk është e regjistruar. Siç është treguar tashmë, Ligji i Kosovës e bën bartjen e të drejtës të varur nga regjistrimi; prandaj është edhe më e rëndësishme të sigurohet, për qëllime të transparencës dhe sigurisë juridike, se regjistrimi është kryer dhe pasqyron realitetin në terren. Siç u shpjegua më lart, noterët mund të luajnë një rol të rëndësishëm në lehtësimin e procesit të regjistrimit.

2.3 Bartjet joformale para gjykatave

Në disa shtete të Evropës Lindore, gjatë periudhës së komunizmit, ligji ka kufizuar ose penguar bartjen e pronësisë mbi tokën në mes të individëve privat, që çoi në bartje të cilat janë kryer me gojë (me ose pa një dëftesë që dëshmon pranimin e çmimit) ose më shpesh nëpërmjet një kontrate të pavërtetuar. Pas rënies së këtyre regjimeve, gjykatat u ngarkuan me shumë kërkesa për përcaktimin gjyqësor të drejtave të pronësisë. Për shembull, në Rumani, gjykatat kanë gjykuar në çështje të tilla dy lloje të kërkesave: 1) kërkesat që kërkojnë përcaktimin e pronësisë në bazë të parashkrimit fitues; dhe 2) kërkesat për nxjerrjen e vendimit që do të zëvendësojë kontratat e pavlefshme të shitjes të lidhura në kundërshtim me ligjin. Shumë kërkesa të llojit të dytë janë miratuar - deri sa ligji i zbatueshëm nuk është ndryshuar - bazuar në parimin e konvertimit të akteve ligjore. Në këtë qasje, kontrata e shitjes, nule për shkak të mungesës së formës së kërkuar - është konsideruar e vlefshme

si një para-kontratë që sjell detyrimin për të dyja palët që të lidhin kontratën e shitjes në formën e parashikuar në të ardhmen; ligji në atë kohë nuk e ka paraparë një formë të veçantë të para-kontratës për vlefshmërinë e saj (ligji i ri tani e bën këtë). Shumë kërkesa megjithatë përfshinin përcaktimin e pronësisë në bazë të parashkrimit fitues.

Konvertimi i kontratave të pavlefshme ekziston edhe në ligjin e Kosovës (si nën LMD të Kosovës ashtu edhe LMD të RSFJ, nenet 92 dhe 106, respektivisht).¹⁵⁶ Megjithatë, Neni 33 i LMD vendos një kërkesë të formës për vlefshmërinë e para-kontratës, pra kontratës që synohet të lidhet: *Dispozitat mbi formën e kontratës kryesore, do të zbatohen edhe për para – kontratën nëse forma e përshkrua është kusht për vlefshmërinë e kontratës.* Një dispozitë e ngjashme ekziston në nenin 45 të Ligjit të RSFJ-së për Marrëdhëniet e Detyrimeve. Prandaj, konvertimi nuk mund të përdoret në Kosovë për të 'vërtetuar' transaksionet jo-formale dhe në këtë mënyrë parashkrimi mbeten si mjet më i përshtatshëm ligjor për të përcaktuar nëse pronësia është fituar në rastet ku nuk mund të prodhohet asnjë dokumentacion i vlefshëm.

3. REKOMANDIME LIDHUR ME MASAT KYÇE TË POLITIKAVE

3.1 Masa për politika #1: Ulja dhe parandalimi i jo-formalitetit duke prezantuar koncepte të reja ligjore dhe rritjes së rolit të noterëve

Duhet të miratohet një procedurë e detajuar noteriale për transaksionet e të drejtave të pronësisë, me tre hapa të detyrueshëm që duhet të kryhen nga noteri:

HAPI 1: Kontrollat paraprake: të vërtetohet identiteti i palëve në bazë të dokumenteve të identifikimit dhe kontrolleve me Agjencinë e Regjistrimit Civil dhe statusi i tyre civil; të vërtetohet gjendja e pronës së paluajtshme në bazë të dokumenteve të paraqitura nga shitësi, dokumentacioni kadastral dhe i RDPP, informacioni fiskal; të vërtetohet nëse shitësi është pronari i vetëm i pronës; të sigurohen të gjitha certifikatat dhe lejet e nevojshme nga autoritetet (p.sh. e drejta e parablerjes); të sigurohet që tatimet dhe tarifat e regjistrimit janë paguar në mënyrë të drejtpërdrejtë tek autoriteti përgjegjës ose te noteri përmes një llogarie të dorëzarisë;

HAPI 2: Hartimi, nënshkrimi dhe vërtetimi i kontratës;

Ligji për Pronësinë dhe të Drejtat tjera Sendore përcakton se regjistrimi në RDPP është il obligueshëm për të vërtetuar bartjen e të drejtës pronësore. Megjithatë, siç u cek gjatë këtij dokumenti ky hap shpesh është neglizhua në praktikë. Projektligji I ri për noterinë u jep mundësinë noterëve ta përfaqësojnë palën prandaj noterët me autorizim nga pala mund, ti kompletojnë dokumentet dhe ti dergojnë për regjistrim në RDPP, në zyrat kadastrale.

Me qëllim të rritjes së konkurrencës dhe kujdesit në ofrimin e shërbimeve të tyre, ligji duhet të përcakton vetëm nivelin maksimal të vlerës së tarifave.

Sa i përket **trashëgimisë**, tre koncepte të reja ligjore duhet të përfshihen në Ligjin për Trashëgimi:

¹⁵⁶ Neni 92 i Ligjit për Marrëdhëniet e Detyrimeve: *Kur kontrata nule i plotëson kushtet për vlefshmërinë e ndonjë kontrate tjetër, atëherë midis kontraktuesve do të vlejë kjo e dyta, në qoftë se kjo do të ishte në përputhje me qëllimin të cilin kontraktuesit e kanë pasur parasysh kur e kanë lidhur kontratën dhe në qoftë se mund të merret se këta do ta lidhin këtë kontratë po të ishin në dijeni për nulitetin e kontratës së tyre.* Formulim i ngjashëm me nenin 106 të Ligjit të RSFJ-së për Marrëdhëniet e Detyrimeve.

- *Parashkrimi i të drejtës për të kërkuar trashëgiminë* nën dënimin që pasuria i shkon trashëgimtarëve të radhës pasuese ose trajtohet e lirë dhe merret nga shteti. Pranimi i trashëgimisë duhet të shpallet brenda një afati të caktuar para noterit në formë autentike;
- *Certifikata e trashëgimisë* që do të lëshohet nga noteri pas pranimit dhe të konsiderohet titull përcaktues si bazë për regjistrimin e të drejtave të trashëguara në RDPP; duhet gjithashtu të përfshihet një procedurë të detajuar për trashëgimi jo-kontestimore që parasheh rregullat për përcaktimin e identitetit të trashëgimtarëve, inventarizim të pasurisë dhe vlerës së saj, përdorimin e dëshmitarëve dhe ekspertëve, etj.;
- Pranimi të mos jetë vetëm *shprehimor* (kur bëhet para noterit), por edhe *i heshtur*. Pranimi i heshtur paraqitet kur një trashëgimtar merr në posedim, përdor apo disponon me pronën, si të ishte pronar i ligjshëm. Pranimi i heshtur do të mund të përdoret si bazë ligjore për të marrë përcaktimin e titullit; kjo do të mundësojë formalizimin e pronësisë mbi një numër të madh të pronave të regjistruara në emrin e personave të vdekur.

Ashtu si në rastin e shitblerjes së pronave, një kopje e dokumenteve që e vërtetojnë ndryshimin e pronësisë duhet t'i dërgohet Zyrrave Komunale të Kadastrës për qëllim të informimit. Çështja e heqjes dorë dhe përjashtimi i trashëgimtarëve të ligjshëm nga Akti i Vdekjes është trajtuar në hollësi në koncept dokumentin #5.

Masa për Politika #1	Zvogëlimi dhe parandalimi i jo formalitetit përmes paraqitjes së koncepteve të reja ligjore dhe rritjes së rolit të noterëve
Zgjidhja	<p>Të eliminohen kompetencat e dyfishta të gjykatave dhe noterive, veçanërisht në çështjet e shitblerjeve dhe trashëgimisë jo kontestimore të të drejtave pronësore</p> <p>Të përcaktohet procedurë e hollësishme e noterive për bartjen e të drejtave mbi pronën në rastet e shitblerjes përfshirë: bërjen e kontrollit preliminar të identitetit dhe statusit të palëve në lidhje me pronën e paluajtshme, marrja e certifikatave dhe lejeve nga autoritetet, sigurimi i pagesave dhe tarifave, hartimi dhe vërtetimi i kontratave dhe kompletimi i dokumenteve dhe dergimi për regjistrim në RDPP, në zyrat kadastrale</p> <p>Heqja e çmimeve fikse për shpenzimet e noterëve me qëllim të rritjes së konkurrencës dhe kujdesit.</p> <p>Regjistrat dhe arkivat e noterisë mbahen nga të gjitha noteritë dhe nga Oda, në nivel nacional</p> <p>Të përfshihen në Ligjin për Trashëgiminë tre koncepte të reja ligjore: a) Parashkrimi i të drejtës për ta kërkuar trashëgiminë; b) Vërtetimi i trashëgimisë; c) Pranimi të mos jetë vetëm i shprehur (kur të bëhet para noterit) por edhe i nënkuptuar.</p>
Të dalat	<p>(1) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit mbi pronësinë dhe të drejtat tjera sendore</p> <p>(2) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit për noterinë</p> <p>(3) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit për trashëgiminë</p> <p>(4) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit për kadastrën</p>
Rezultati	<p>Roli i noterëve është shtuar dhe ekziston siguri juridike e veprimeve të kryera.</p> <p>Kriteri i dytë ligjor i transferimit të pronësisë – Regjistrimi në RDPP – është përmbushur në të gjitha rastet ku shitblerja është bërë te noteri.</p> <p>Shpenzimet noteriale janë zvogëluar me vetë zgjedhjen e tyre, duke i bërë shërbimet e tyre më të qasshme për qytetarët</p>

Treguesit	<p>100% e kërkesëpadive jo kontestimore të trashëgimisë trajtohen nga noterët</p> <p>Numër i zvogëluar i akteve noteriale që sfidohen në gjykata</p> <p>Informatat në lidhje me veprimet e kryera nga noterët janë lehtësisht të qasshme</p> <p>Numri i rasteve që ndërlidhen me pronën të trajtuara nga noterët</p> <p>100% e bartjeve të pronës të vërtetuara nga noterët janë regjistruar në RDPP</p> <p>100% e të drejtave të shfrytëzimit të pronës së paluajtshme shoqërore është bartur në pronësi private apo publike</p>
------------------	---

3.2 Masa për politika #2: Efikasiteti i procedurave të regjistrimit

Rekomandohet të nxirret Ligji i integruar për kadastra i cili do të ngërthej përbrenda: Ligjin për kadastra, Ligjin për regjistrin e të drejtës së pronës së paluajtshme dhe procedurat e regjistrimit, përditësimit dhe çregjistrimit të hipotekave. Në këtë ligj të parashihet organizimi vertikal i sektorit të kadastrit ashtu që Zyrat Komunale Kadastrale të transformohen në Zyra lokale të regjistrimit dhe ti përgjigjen drejtpërdrejt Agjencisë Kadastrale të Kosovës për të gjitha çështjet lidhur me kadastrin dhe regjistrimin të të drejtave në paluajtshmëri, kufizimet dhe barrat. Organizimi vertikal do të siguron se procedurat dhe tarifat e regjistrimit në RDPP do të zbatohen njëjtë në të gjitha komunitat:

- a) Për shërbimet e regjistrimit të pronës në RDPP të inkasohen vetëm tarifat e përcaktuara me UA, nr. 08/2014 për tarifat e shërbimit të regjistrimit në RDPP
- b) Vërtetim se komuna përkatëse nuk është e interesuar ta blejë pronën në fjalë (e drejta e parablerjes) të mos kërkohet për qëllim të vërtetimit të kontratës apo regjistrimit të pronës në RDPP pa i ofruar për shitje (e drejta e parablerjes) por që komuna si dhe kushtëzimi i pagesës që nuk ka bazë ligjore për këtë.
- c) Pagesa e taksës komunale për transaksion duhet të rregullohet me Ligj, në të kundërtën duhet të hiqet dhe të mos e ngarkon regjistrimin.
- d) Sa më shumë që është e mundur të lehtësohet dhe thjeshtësohet procedura e regjistrimit në RDPP.

Dispozitat e Rregullores së UNMIK-ut 2004/2 për pengimin e shpërlarjes së parave dhe veprave të ngajshme penale (Neni 8) dhe të Ligji nr. 03/L-196 për parandalimin e shpërlarjes së parave dhe financimit të terrorizmit (Neni 27) tregojnë që kur bartja e të drejtave të pronës së paluajtshme përfshinë transaksion të shumës monetare më të lartë se 10, 000, ai transaksion duhet të bëhet përmes urdhërpagesës apo transferit bankar. Komunitat nuk kanë kompetenca ligjore për zbatimin e këtyre dispozitave në mënyrë prapavepruese andaj, transaksionet që kanë ndodhur para vitit 2004 nuk duhet t'i nënshtrohen atyre kritereve. Për më tepër, duhet gjetur zgjidhje legjislative për legalizimin e transaksioneve të parave që ndërlidhen me pronën (më të larta se 10, 000) që kanë ndodhur pas vitit 2004 për shkak të sfidave specifike të atyre kohërave (jo shumë qytetarë kanë pasur xhirrollogari bankare). Për shembull, blerësi ka mundur të jepë deklaratë pranë noterit që ka ndodhur transaksioni në këtë mënyrë dhe deklarata t'i dërgohet Njesisë së Inteligjencës Financiare (NJIF) për qëllim informimi.

Nenet rreth regjistrimit të të drejtave pronësore, servituteve dhe barrëve në RDPP duhet të hartohen të qarta dhe të detajuara dhe dokumentet në të cilat bazohet regjistrimi të definojnë mire (ata duhet në mënyrë specifike të përfshijnë vendimet e KKKP/KKPB, urdhëresat e DQPB/AKP instrumente noteriale).

Duhet të sigurohen udhëzime specifike për ZKK se si të kryejnë regjistrimin; për shembull, në rastin e bashkëpronësisë, regjistri duhet të reflektojë të gjithë pronarët; dhe nëse kjo nuk është e mundur, regjistri duhet të pasqyrojë një pjesë të pronës që pronari i regjistruar e zotëron. Procedurat e më

tejme për regjistrimin e pronës së përbashkët (e krijuar nga bashkëshortët gjatë martesës) duhet të lehtësohen.

Me Ligj të parashihet rritja e transparencës në kadastrë dhe qasjes në dokumentet kadastrale si dhe të evitohen pengesat që dalin nga Ligji nr. 03/L –172 për mbrojtjen e të dhënave personale personale. Nxjerrja e ekstrakteve (certifikatave) nga regjistri duhet gjithashtu të rregullohet, veçanërisht kur certifikatat i jepen noterëve. Për shembull, për të parandaluar mashtrimin (me shitje të shumta të njëjtës pronë), asnjë certifikatë nuk duhet të lëshohet për askënd brenda një numri ditësh kur noteri ka kërkuar një certifikatë zyrtare në emër të një klienti, në mënyrë që të kryejë një transaksion.

Të gjitha autoritetet e Kosovës duhet të detyrohen të njoftojnë AKK-në/RDPP për çdo ndryshim në statusin ligjor të një prone të paluajtshme (gjykatat, noterët, komunat, etj.).

Të identifikohet numri i përcaktimeve të titullit të pronësisë të bëra nga KKKP-ja që nuk janë regjistruar në RDPP dhe të shqyrtohen mënyrat që do të lehtësojnë regjistrimin në distancë ose përmes AKP/AKKVP në emër të pronarëve ose të paktën të sigurohet mundësia e njoftimit të vendimit me qëllim të shënimit në RDPP.

Rekomandohet heqja e tarifave të regjistrimit për një kohë të caktuar, në mënyrë që qytetarët të inkurajohen të regjistrojnë të drejtat e tyre nëse Qeveria do të konsiderojë regjistrimin e pronës si një prioritet dhe një çështje të interesit publik.

Masa për Politika #2	Kanalizimi i procedurave të regjistrimit në RDPP
Zgjidhja	<p>Organizimi vertikal i Kadastrës</p> <p>Procedurat e qarta për regjistrimin e të drejtave, servituteve dhe barreve, në RDPP</p> <p>Përkufizimi i qartë i dokumenteve që duhet përdorur si bazë për regjistrim në RDPP</p> <p>Identifikimi i zgjidhjeve legjislative për regjistrimin e pronave që ndërlidhen me transaksione në para të gatshme prej më shumë se 10, 000 eurove të para vitit 2004</p> <p>Dhënia e udhëzimeve specifike për ZKK-të në lidhje me atë se si ta bëjnë regjistrimin e pronësisë së përbashkët dhe bashkëpronësisë</p> <p>Rritja e transparencës në kadastrë dhe qasjen në dokumente kadastrale</p> <p>Të merren në konsideratë mënyrat për lehtësimin e regjistrimit nga largësia apo përmes AKP/AKKVP</p> <p>Të cekën në RDPP pronat për të cilat është lëshuar vendim nga KKKP/KKPB</p> <p>Heqja e tarifave të regjistrimit për një periudhë të caktuar kohore</p>
Të dalat	<p>(1) Hartimi i Ligjit të ri për kadastrën</p> <p>(2) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit për Pronësinë dhe të drejtat tjera sendore</p> <p>(3) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit për parandalimin e shpëlarjes së parave dhe financimin e terrorizmit (nëse kërkohet)</p> <p>(4) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit nr. 03/L –172 për Mbrojtjen e të dhënave Personale (nëse kërkohet)</p>

Rezultati	<p>Zyrat kadastrale komunale do të transformohen në zyra lokale të regjistrimit dhe do t'i përgjigjen AKK-së për të gjitha çështjet.</p> <p>Procedurat dhe tarifa e regjistrimit në RDPP zbatohet në mënyrë uniforme në të gjitha komunat</p> <p>Procedurat për regjistrim në RDPP janë të qarta dhe thjeshtësuara</p> <p>Qasje e lehtësuar në të dhënat kadastrale në veçanti për noterët, gjykatat, përmbaruesit privat dhe palët tjera të interesuara</p> <p>Parandalim i shitblerjeve të rrejshme të pronave</p> <p>Qytetarët nxiten për t'i regjistruar të drejtat e tyre pronësore</p>
Treguesit	<p>Rritja e numrit të të drejtave të regjistruara në RDPP, përfshirë ato në bazë të vendimeve të KKKP/KKPB, instrumenteve të noterizuara (përfshirë, kontratat dhe vërtetimet e trashëgimisë)</p> <p>Të dhënat ndahen në mënyrë të lehtë dhe koha për regjistrimin e të drejtave pronësore është zvogëluar</p> <p>Zvogëlim i mashtrimeve/falsifikimeve me pronat</p>

3.3 Masa për politika #3: Ndryshimi i kuadrit ligjor për të qartësuar modalitetet për fitimin e pronësisë dhe të drejtave tjera sendore

Rishikimi i legjislacionit të lidhur me të drejtat sendore duhet të fokusohet në rregullimin e modaliteteve të fitimit të pronësisë dhe të drejtave të tjera sendore. Vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet parashkrimit (posedimit afatgjatë), i cili duhet të kushtëzohet me ligjshmërinë e posedimit dhe mirëbesim të poseduesit. Mënyrat tjera të fitimit të drejtave sendore duhet të shprehen qartë në LPDTS, si trashëgimia, ose duhet të prezantohen, të tilla si e drejta e ndërtimit (të cilat mund të jenë veçanërisht të dobishme në rastet kur një person pa të drejtën e ndërtimit ndërton një ndërtesë në tokën që i përket një tjetri) ose shkaqe natyrore (p.sh. aluvione). Përveç kësaj, LPK duhet të parashikojë rregulla të hollësishme të procedurës për administrimin e provave në çështjet e lidhur prona, për të mundësuar gjykatave të bëjnë përcaktime të sakta të drejtave dhe për të siguruar mbrojtje për mbajtësit e të drejtave.

Masa për politika #3	Ndryshimi i plotësimi i kornizës ligjore me qëllim të qartësimi të modaliteteve për fitimin e pronësisë dhe të drejtave tjera sendore
Zgjidhja	<p>Rregullimi i saktë i modaliteteve të fitimit të pronësisë dhe të drejtave tjera sendore</p> <p>Rregullimi i mëtutjeshëm i parashkrimit dhe qasjes/ndërtimit si mënyra për fitimin e të drejtave sendore. Definimi i qartë i mbajtjes me mirëbesim të paluatshmerisë.</p> <p>Ofrimi i rregullave të detajuara të punës për administrimin e regjistrave në çështjet që ndërlidhen me prona</p>
Të dalat	<p>(1) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit për pronësinë dhe të drejtat tjera sendore</p> <p>(2) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit për trashëgiminë</p> <p>(3) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit për procedurën kontestimore</p> <p>(4) Ndryshimi e plotësimi i Ligjit për procedurën jo kontestimore</p>
Rezultati	<p>Ligjet janë harmonizuar, nuk ka mospërputhje ndërmjet kritereve ligjore</p> <p>Gjykatat dhe noteritë kanë mjete shtesë që ua mundësojnë atyre përcaktimin e saktë të pronësisë</p>

Treguesit	Numri i ligjeve të ndryshuara e plotësuara Zvogëlim të numrit të pronave me pronësi të paqartë
------------------	---

3.4 Masa për politika #4: Unifikimi i praktikave gjyqësore në drejtim të përdorimit të parashkrimit mbi vlefshmërinë e bartjeve verbale

Për gjyqtarët në mbarë vendin, duhet të ofrohen trajnime specifike për kontekstin e Kosovës mbi mënyrat e fitimit të drejtave të pronësisë dhe përdorimin e duhur të dëshmitëve. Vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet konfirmimit të pronësisë, kur baza e kërkesës është një bartje verbale. Kur transaksioni pretendohet të ketë ndodhur gjatë periudhës diskriminuese të viteve 1989-1999, parimet e zhvilluara nga KKP/B dhe KKKP duhet të respektohen. Kur kërkesa nuk është ajo që do të aktivizojë juridiksionin e KKP/B/KKKP, praktika e vlerësimit të bartjeve joformale bazuar në dëshmitë e dëshmitarëve dhe fiksionin ligjor të detyrimeve të plotësuara duhet të ndërpritet; në vend të kësaj, gjyqtarët duhet të marrin parasysh përcaktimin nëse pronësia është fituar në bazë të parashkrimit; megjithatë kjo duhet të trajtohet me kujdes të madh pasi që ligji nuk kërkon ndonjë karakteristikë specifike për posedim dhe shpronësimi i vazhdueshëm i pronarit të vërtetë mund të ndodh për shkak të faktorëve të pakapërcyeshëm jashtë vullnetit të tij/saj.

Gjyqtarët duhet të kanë para syshë juridiksionin e KKP/B/KKKP dhe menjëherë të verifikojnë, drejtpërdrejtë në AKP (dhe KCVP kur krijohet), se a është nxjerrë ndonjë vendim nga KKP/B apo KKKP në lidhje me pronën që është lëndë e padisë së paraqitur në gjykatë dhe në qoftë se një vendim ekziston, të jenë të detyruar nga ai dhe të hedhin poshtë padinë. Për të ruajtur qëndrueshmërinë në marrëdhëniet juridike me çështjet pronësore të lidhura me konfliktin, një përmbledhje e parimeve dhe jurisprudencës të KKP/B-së dhe të KKKP-së duhet të vihet në dispozicion për të gjithë gjyqtarët, për t'u përdorur për gjykimin e padive të paraqitura në gjykata pasi që afati i fundit për KKKP ka kaluar. Është gjithashtu e këshillueshme që Gjykata Supreme të nxjerrë dhe shpërndajë mendime juridike për çështje të caktuara pronësore.

Masë për politika #4	Unifikimi i praktikës gjyqësore drejt përdorimit të parashkrimit në vend të fuqizimit të transaksioneve verbale
Zgjidhja	<p>Profilizimi i gjyqtarëve që gjykojnë rastet për të drejtat pronësore</p> <p>Trajnime të hartuara enkas për gjyqtar në lidhje me çështjet e ndërlikuara pronësore, përfshirë vlerësimin e provave</p> <p>Krijimi i sistemeve të menaxhimit të lëndëve në të gjitha gjykatat</p> <p>Verifikimi nëse është lëshuar ndonjë vendim nga KKKP/KKP/B në lidhje me pronën e pretenduar dhe hudhja e kërkesëpadisë nëse ka një të tillë</p> <p>Aplikimi i parimeve të KKKP/KKP/B në rastet ku transaksionet joformale kanë ndodhur gjatë periudhës diskriminuese 1989-1999</p>
Të dalat	<p>Ndryshimi e plotësimi Ligjit për pronësinë dhe të drejtat tjera sendore</p> <p>Ndryshimi e plotësimi i Ligjit për trashëgiminë</p> <p>Ndryshimi e plotësimi i Ligjit të procedurës jo kontestimore</p> <p>Hartimi i një përmbledhjeje të parimeve dhe jurisprudencës së KKKP/KKP/B dhe vërja e saj në dispozicion të të gjithë gjyqtarëve</p> <p>Gjykata Supreme të hartoj dhe shpërndaj opinionione në lidhje me çështjet pronësore</p>
Rezultati	<p>Gjyqtarët kanë të kuptuar të qartë të ligjeve të aplikueshme dhe i zbatojnë ato në mënyrë adekuate në rastet pronësore</p> <p>Ekziston njëtrajtshmëri në praktikën e gjykatave për çështjet e ngjashme pronësore (transaksionet joformale)</p>

ANEKSI 4

Treguesit	Zvogëlim i numrit të transaksioneve të rrejtshme Zvogëlim të kohës së kryerjes së lëndëve pronësore
------------------	--

ANEKSI 4

Intentionally left blank

SHTYLLA # 4
FORCIMI I TË
DREJTAVE
PRONËSORE PËR
PERSONAT E
ZHVENDOSUR
(ZHP) JOSHUMICË
NË KOSOVË

ANEKSI 4

Intentionally left blank

1. ARSYESHMËRIA

Të drejtat pronësore, posaçërisht ato të komuniteteve pakicë dhe personave të zhvendosur (PZH), duke përfshirë këtu të drejtën për t'u kthyer, tashmë konsiderohen si të drejta universale të njeriut. Ato janë përfshirë në traktate të shumta transnacionale,¹⁵⁷ si dhe në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut dhe Protokollet e saj,¹⁵⁸ ku që të gjitha zbatohen drejtpërsëdrejti në Kosovë. Për më tepër, Marrëveshja e Stabilizim Asociimit (MSA), në preambulë dhe në nenin 4, ripërsërit përkushtimin e Kosovës për të mbrojtur të drejtat e pakicave, përfshirë këtu të drejtën e kthimit. Kështu, zgjidhja e çështjeve pronësore, sidomos për sa u përket PZH-ve dhe komuniteteve pakicë, është shndërruar në çelësin për përparimin e Kosovës drejt MSA-së dhe, më tej, drejt anëtarësimit të plotë në BE.

Kohët e fundit, duke ndjekur “Parimet për kthimin e pronës banesore dhe pasurisë për refugjatët dhe personat e zhvendosur”, që njihen gjithashtu edhe si “parimet e Pinheiros”,¹⁵⁹ koncepti i kthimit ka filluar të kuptohet nga ana e bashkësisë ndërkombëtare si diçka që përfshin “jo vetëm thjesht kthimin e refugjatëve në vendin e tyre, ose kthimin e PZH-ve në qytetin apo rajonin e tyre, por edhe kthimin dhe rivendosjen e kontrollit mbi shtëpinë, tokën a pronën e mëhershme; si proces i kthimit të pronës banesore dhe pasurisë”.¹⁶⁰ Ky ndryshim qasjeje nga të qenit i bazuar në aspektin humanitar në një të atillë që ka si bazë të drejtat (duke qenë kështu një formë e drejtësisë restauruese) ka pasur ndikim të jashtëzakonshëm në vënien e kthimit të pronës banesore, tokës dhe pronës në plan të parë si të drejtë themelore të njeriut dhe në bërjen e konceptit të “kthimit” edhe më kompleks në instrumentet ndërkombëtare ligjore, si dhe në ato kombëtare, jo vetëm për sa i përket kthimit të pronës por gjithashtu dhe “rikthimit të lirisë, gëzimit të të drejtave të njeriut, identitetit, jetës familjare dhe shtetësisë; kthimit në vendin e banimit, [si dhe] kthimit të vendit të punës”.¹⁶¹ Lëvizja e politikave drejt një qasjeje të bazuar në të drejtën për kthim të pronës është ndikuar po ashtu dhe nga “shkolla e de Sotos”,¹⁶² sipas së cilës legalizimi i të drejtave pronësore dhe miratimi i legjislacionit zyrtar homologjen sa i përket pronës mundësojnë zhvillim ekonomik më të madh.

Kjo Analizë mbështetet në mënyrë kritike në të dyja këto qasje për avokimin e rekomandimeve për politika që synojnë jo vetëm kthimin dhe sigurimin e të drejtave pronësore të komuniteteve pakicë dhe personave të zhvendosur, por njëherësh, dhe ç’është më e rëndësishmja, promovimin e drejtësisë sociale dhe kontrollin demokratik të burimeve të lidhura me pronën në mënyrë të barabartë ndërmjet komuniteteve shumicë dhe atyre joshumicë.

Krijimi i instrumenteve ligjore dhe strukturave administrative që do mundësojnë PZH-ve t’i gëzojnë të drejtat e tyre pronësore (në kontekst të gjerë dhe duke përfshirë edhe aspektet civile, politike,

¹⁵⁷ Neni 13 (2) i Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut, Rezoluta e Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së 217A (III), UN Doc A/810 më 71, 1948; “Parimet dhe udhëzimet themelore për të drejtën në mjete juridike dhe riatdhesim të viktimave të shkeljeve të mëdha të së drejtës ndërkombëtare të të drejtave të njeriut dhe shkeljeve të rënda të së drejtës ndërkombëtare humanitare”, Rezoluta 2005/35 e Komisionit të OKB-së për të Drejta të Njeriut, E/CN.4/2005/L.10/Add. 11, nenet 19 dhe 20.

¹⁵⁸ Mes tjerash, Protokollin I, nenet 1, 6, 8, 13, 14, 17.

¹⁵⁹ Shih “Kthimi i pronës banesore dhe pronës në kontekstin e refugjatëve dhe personave të zhvendosur brenda vendit: Raport përfundimtar i raportuesit të veçantë”, Paulo Sergio Pinheiro: E/CN.4/Sub.2/2005/17 (28 qershor 2005) dhe shih gjithashtu Gomez, M., “Projektparimet e reja mbi kthimin e pronës banesore dhe pronës për Nënkomisionin e OKB-së për Promovim dhe Mbrojtje të të Drejtave të Njeriut”, Housing and ESC Rights Law Quarterly, Vëll. 1, nr. 3, dhjetor 2004, Qendra për të drejtën e banimit dhe dëbimet, Arritja e banimit për gjithsecilin, në dispozicion në www.cohre.org.

¹⁶⁰ UNHCR, et al. 2007. Doracak për kthimin e pronës banesore dhe pronës për refugjatët dhe personat e zhvendosur: Zbatimi i “Parimeve të Pinheiros”: për agjencitë e ndryshme, f. 10.

¹⁶¹ Parimet dhe udhëzimet themelore mbi të drejtën në mjet juridik dhe kompensim të viktimave të shkeljeve të rënda të të drejtave ndërkombëtare të njeriut dhe shkeljeve serioze të së drejtës ndërkombëtare humanitare, bazuar në parimet ekzistuese të të drejtave të njeriut dhe së drejtës humanitare.

¹⁶² Duke filluar nga de Soto, H. 2000 “Misteri i kapitalit: Përse kapitalizmi triumfon në Perëndim dhe dështon gjithkund tjetër”, Black Swan, Mbretëria e Bashkuar.

ekonomike dhe kulturore të këtyre të drejtave) është vendimtare për nxitjen e mirëqeverisjes dhe rritjes ekonomike. Legalizimi i të drejtave pronësore, sidomos për PZH-të dhe komunitetet pakicë, kërkon përmirësimin e qasjes në institucionet e shtetit me qëllim të arritjes realizimit të të drejtave në pronë në mënyrë demokratike, jodiskriminuese dhe gjithëpërfshirëse. Prandaj, rekomandimet për politika që janë sugjeruar në këtë analizë kanë në fokus këto mjete juridike, duke përfshirë rikthimin, që do t'u mundësojnë PZH-ve dhe pjesëtarëve të komuniteteve pakicë t'i gëzojnë plotësisht të drejtat e tyre pronësore dhe, kështu, të marrin pjesë në zhvillimin social dhe ekonomik të Kosovës.

I.1 Vlerësimi i gjendjes

Një vlerësim i vitit 2011 ka gjetur që janë ende edhe rreth 97,000 persona të zhvendosur si rrjedhojë e luftës së viteve 1998-99 të cilët jetojnë në Serbi dhe “vazhdojnë të kenë ende nevoja të ndërlydhura me zhvendosjen”, shumica e të cilëve janë serbë etnikë.¹⁶³ OSBE-ja ka vlerësuar se 1,100 PZH të tjerë ndodhen në Maqedoni dhe 8,560 në Mal të Zi. Sipas UNHCR-it, deri në korrik të vitit 2015 në Kosovë llogariten të jenë 17,086 PZH, ku përfshihen 9,265 serbë të Kosovës dhe 7,078 shqiptarë të Kosovës. Pjesa tjetër janë romë dhe një numër më i vogël i ashkalive dhe egjiptianëve (pakica shqipfolëse).¹⁶⁴ Nga ky numër, shumë syresh i kanë humbur pronat e tyre gjatë luftës dhe 17 vjet pas lufte ende vazhdojnë të përballen me sfida të mëdha sa i përket ushtrimin e të të drejtave të tyre pronësore.^{165 166}

Pjesëtarët e komuniteteve joshumicë përballen me sfida strukturore relativisht të ngjashme për t'i gëzuar të drejtat e tyre pronësore, madje edhe në qoftë se nuk janë të zhvendosur apo janë kthyer tashmë në shtëpitë e tyre.¹⁶⁷

Përkushtimi i Kosovës për t'i kthyer, siguruar dhe promovuar të drejtat pronësore të PZH-ve dhe komuniteteve pakicë është evident., Megjithatë në praktikë qytetarët vazhdojnë të përballen me disa sfida për gëzimin e plotë të të drejtave të tyre pronësore. Gjersa këto sfida vlejné njëloj për tërë popullsinë, në rastin e PZH-ve dhe pjesëtarëve të komuniteteve joshumicë zhvendosja dhe diskriminimi i tërthortë i rëndon këto probleme edhe më tej. Ndonëse zhvendosja fizike si pasojë e luftës dhe përjashtimi social janë shkaqe të ndryshme, ata kanë efekte socio-politike dhe ekonomike deri diku të ngjashme tek secili nga këto grupe si rrjedhojë e pozitës së tyre sociale relativisht të dobët në Kosovën e sotme. Kështu, fuqizimi i të drejtave pronësore në përgjithësi, duke u kushtuar vëmendje të veçantë PZH-ve dhe komuniteteve pakicë do të ndihmojë në adresimin e problemeve strukturore dhe do t'i zbusë sfidat me të cilat përballen të dyja grupet.

Duke marrë parasysh qëllimin kryesor të të pesë Analizave, e që është nxitja e rritjes ekonomike përmes promovimit dhe mbrojtjes së të drejtave pronësore, njerëzit duhet të kenë mundësinë jo vetëm t'i ushtrojnë të drejtat themelore pronësore të tyre, por edhe t'i ushtrojnë të drejtat e tyre socio-ekonomike dhe ekonomike në lidhje me pronën, përfshirë këtu shitjen dhe investimet kapitale brenda një kornize gjithëpërfshirëse, jodiskriminuese dhe efikase të sundimit të ligjit. Për më tepër, rritja ekonomike duhet të jetë e shpërndarë në mënyrë të barabartë mes komunitetit shumicë dhe atyre joshumicë.

¹⁶³ Informatat janë nxjerrë nga <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/serbia/figures-analysis>. Qasur më 26 nëntor 2015.

¹⁶⁴ Informatat janë nxjerrë nga <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/kosovo/figures-analysis> qasur më 26 nëntor 2015.

¹⁶⁵ Këto sfida do të sqarohen hollësisht në vijim.

¹⁶⁶ Vlerësohet se gjatë luftës janë shkatërruar rreth 103,000 njësi banimi. “Kthimi i të drejtave pronësore pas mbarimit të luftës”, Hans Das, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vëll. 53, nr. 2 (prill 2004), f. 429-443 në f. 433.

¹⁶⁷ Në kuadër të pjesëve ‘Përkufizimi i problemit’ dhe ‘Rekomandimet për politika’, Koncepti dokumenti diferencon dhe saktëson më tej se cilat nga çështjet e shtjelluara vlejné për të dyja grupet, apo për nevojat dhe sfidat specifike me të cilat përballen PZH-të në njërin anë dhe pakicat në anën tjetër.

1.2 Politikat aktuale dhe palët të interesit

Kosova ka qenë dëshmitare e ngritjes së dy mekanizmave për kthimin e pronës private pas konfliktit. **Drejtoria për Çështje Banesore e Pronësore (DÇBP)**, e themeluar në vitin 1999, ishte mandatar për t'i trajtuar kërkesat pronësore banesore që buronin si nga vitet e 80-ta ashtu edhe lufta e viteve 1998-99. Pasardhësi i saj, **Agjencia Kosovare e Pronës (AKP)**, e themeluar në vitin 2006 dhe që ka përfunduar fazën e vendosjes në dhjetor 2014, u përqendrua jo vetëm te pronat banesore por që të gjitha kategoritë e pronës së paluajtshme private, përfshirë pronën bujqësore dhe komerciale, por këtë herë vetëm në lidhje me humbjen e pronës të lidhur drejtpërsëdrejti me konfliktin e armatosur të viteve 1998-99. Prej vitit 2006 deri 2007, AKP pranoi gjithsejtë 42,749 kërkesa (prej të cilave 41,849 u vendosen nga KKKP, 267 u hodhën poshtë nga Sekretaria Ekzekutive si jashtë mandatit që gjithsejtë bëjnë 42,116 ndërsa 633 u tërhoqën nga parashtruesi i kërkesës) nga 6304 parashtrues, shumica dërrmuese e të cilëve u përkisnin grupeve joshumicë. Këta mekanizma të kthimit të pronave u kanë ndihmuar bartësve të së drejtës pronësore të cilët nuk gëzonin posedimin e pronës që ta rikthenin posedimin ligjor të pronës së tyre. Aktualisht, AKP-ja po i zbaton vendimet e formës së prerë të komisionit të vet shqyrtues, KKKP-së, duke i ekzekutuar dëbimet për ri posedim në 2,143 raste (deri tani janë nxjerrë 655 urdhra për dëbim), duke i marrë pronat nën administrim (10,972 prona nga 14,441 kërkesa të paraqitura për administrim, 3,021 nuk i kanë plotësuar kriteret për administrim) dhe duke lidhur kontrata për dhënie me qira (në 1,170 raste), ose duke i mbyllur lëndët me kërkesë të parashtruesve (për 1,759 kërkesa) ose për shkaqe të "mosbashkëpunimit" (d.m.th. kur parashtruesit nuk i janë përgjigjur njoftimit të AKP-së, në 13,193 raste).

Kur bëhet fjalë për zbatimin e vendimeve të KKKP-së, duhen ngritur disa çështje, mes tyre edhe pikëpyetja nëse mjetet juridike në dispozicion të AKP-së, me përjashtim të riposedimit dhe administrimit (që mund të argumentohet vetëm si zgjidhje e përkohshme), janë mjete juridike të efektive dhe përfundimtare që vërtetë u mundësojnë parashtruesve të suksesshëm t'i gëzojnë plotësisht të drejtat e tyre pronësore. Mjet juridik i drejtë dhe efektiv përfundimtar është ai mjet që u mundëson në mënyrë objektive parashtruesve të rifitojnë të drejta të plota mbi pronën e tyre. Në këtë kuptim, dëbimi pa riposedim të mirëfillta dhe mbyllja e lëndëve për shkak të mosbashkëpunimit nuk mund të konsiderohen si mjete juridike përfundimtare. Kështu, ndërsa AKP pohon se shumica e lëndëve të grumbulluara në pritje të zbatimit tashmë janë zgjidhur (gjë që brenda suazave të mandatit të saj, mund të konsiderohet si vlerësim i drejtë), një vështrim në statistikën e institucionit që fokusohet vetëm në numrin e kërkesave që janë zbatuar me mjete juridike të drejta, efektive dhe përfundimtare, domethënë vetëm përmes riposedimit (2,143 raste) dhe kërkesës për mbyllje të lëndës (1.759 raste), duke i shtuar këtij numri edhe 13,193 kërkesa të tjera të cilat janë mbyllur për shkaqe të mosbashkëpunimit sepse prona është shitur, shpallorë një gjendje ku 17.095 nga gjithsej 34,496 kërkesa të aprovuara nga Komisioni (një pjesë e kërkesave janë refuzuar prandaj edhe nuk ka nevojë për implementim) (pra rreth 50% e të gjitha kërkesave) janë zbatuar në mënyrë efektive.

Për më tepër, duke mbajtur parasysh që pas fillimit të mandatit të AKKVP-së dhe mbarimit të programit të administrimit do të jetë e nevojshme që të zbatohen sërish vendimet për ato prona të cilat janë aktualisht nën administrimin e AKP-së, nga këndvështrimi i sigurimit të mjeteve juridike të drejta, efektive dhe të qëndrueshme, numri i lëndëve të grumbulluara në pritje të zbatimit nga AKP prapë është i madh (përbën rreth 50% të të gjithë kërkesave). Në këtë numër nuk janë përfshirë afro 13,193 kërkesa të mbyllura për shkaqe të mosbashkëpunimit për të cilat parashtruesit ende mund të kërkojnë zbatimin përmes dëbimit ose mbylljes së lëndës. Sidoqoftë, statistikën e AKP-së tregojnë qartazi se në shumicën dërrmuese të rasteve, parashtruesit kanë zgjedhur ose administrimin ose të mos zgjedhin asnjë mjet juridik. Kjo çështje, bashkë me disa shqetësime tjera të ndërlydhura me njëra-tjetrën, do të shtjellohen dhe analizohen më hollësisht në pjesët që vijojnë.

Në vitin 2012, Qeveria e Kosovës inicioi hartimin e një ligji me qëllim themelimin e një agjencie të re të pavarur, **Agjencinë Kosovare për Krahësim dhe Verifikim të Pronës (AKKVP)**. Nevoja për hartimin e Ligjit dhe themelimit të Agjencisë së re rrjedh nga marrëveshja për dokumentet

kadastrale e arritur në vitin 2011 në mes të Kosovës dhe Serbisë në dialogun në Bruksel. Projektligji për AKKVP-në tani është në pritje të miratimit nga Kuvendi. AKKVP është paraparë që të jetë pasardhëse e AKP-së dhe të marrë përsipër mandatin e saj të tanishëm. Kështu, ajo do të duhet të zbatohet dhe të ofrojë mjete juridike përfundimtare për kërkesat që nuk janë zbatuar ende nga AKP, janë mbyllur për shkaqe të “mosbashkëpunimit” ose janë aktualisht nën administrimin e AKP-së (në rastin e dy llojeve të fundit të kërkesave pronësore mjete juridike përfundimtare në dispozicion janë riposidimi ose mbyllja e lëndës). Është me rëndësi të sigurohet që AKKVP-ja të mundësojë zbatimin në kohë të vendimeve të grumbulluara të AKP-së dhe t’u ofrojë parashtruesve mjete juridike që janë në pajtim me standardet e zbatueshme të të drejtave të njeriut.

Palët tjera të interesit përfshijnë **Agjencinë e Privatizimit (PAK)** dhe **Dhomën e Veçantë** të saj, gjykatat e rregullta, prokurorinë dhe policinë. Gjersa PAK-u ka deklaruar shprehimisht që “procesi i likuidimit është dizajnuar që të respektojë dhe mbrojë interesat dhe të drejtat e njeriut e të pakicave”¹⁶⁸ dhe ka sistem të njoftimeve në tërë Kosovën dhe në Serbi, nuk ka asnjë dispozitë tjetër të politikave për mbrojtjen e interesave pasurore të PZH-ve dhe grupeve tjera të pakicave në procesin e likuidimit. Ndërsa, kur është fjala për **gjykatat**, numri i madh i lëndëve të pazgjidhura të grumbulluara, sidomos i atyre që lidhen me çështjet pronësore, i kufizon mjetet juridike që këto institucione ligjore mund t’ju sigurojnë PZH-ve dhe grupeve të pakicave.

Policia e Kosovës dhe **prokuroria** luajnë rol kyç me asistencën në zbatimin e urdhrave të dëbimit dhe ndërmarrjen e veprimeve ndaj riuzurpimeve të paligjshme duke i arrestuar riuzurpuesit serik dhe duke i sjellë ata para gjykatave në pajtim me dispozitat që burojnë nga Kodi penal i Kosovës.¹⁶⁹ Pamundësi e policisë që ta mbështes KPA-në veri të Kosovës, e ka vështirësuar në masë të konsiderueshme procesin e dëbimit të udhëhequr nga AKP-ja në pjesën veriore të Mitrovicës për shkak të mosfrimit të asistencës gjatë dëbimit.¹⁷⁰ Pas arritjes së marrëveshjes mes AKP-së dhe Policisë së Kosovës në vitin 2009 dhe disa vjet negociatash, dëbimet në Mitrovicën e veriut rifilluan në mars të vitit 2014. Që atëherë, janë realizuar disa dëbime me asistencën e Policisë së Kosovës, duke dëshmuar kësaj se me dialog dhe vullnet politik është e mundshme të gjendet një zgjidhje.

1.3 Përkufizimi i problemit

Ky koncept dokument i identifikon dhe shtjellon në hollësi tri grupe të çështjeve të ndërlidhura. Në radhë të parë, ato ndërlidhen me zbatimin e vendimeve të KKKP-së, dhe gjetjen e mjeteve juridike të barabarta dhe të qëndrueshme për parashtruesit e suksesshëm në procesin e AKP-së. Në radhë të dytë vijnë çështjet që kanë të bëjnë me të drejtën për një proces të rregullt ose problemet sistemike në nivel institucional dhe në gjyqësor. Në radhë të tretë janë sfidat që mund të kategorizohen si qasja në drejtësi, e që përfshijnë mjetet juridike financiare dhe administrative për t’ua lehtësuar qasjen në procedura ligjore PZH-ve dhe komuniteteve pakicë. Gjithashtu, janë edhe dy çështje të pavarura që bien në fushën e veprimit të kësaj shtylle, gjegjësisht banimi social dhe ndarja e tokës, si edhe kampet dhe vendbanimet e romëve. Këto çështje përbëjnë pengesat kryesore për PZH-të dhe grupet joshumicë që t’i gëzojnë në plotni të drejtat e tyre pronësore. Më pas, analiza shpalosë rekomandimet për politika për secilën nga këto pika në pjesët në vijim.

1.3.1 Zbatimi i vendimeve të KKKP-së për t’ju siguruar personave të zhvendosur mjet juridik të drejtë, efektiv dhe përfundimtar dhe për të parandaluar riuzurpimin e paligjshëm

Siç u vu në dukje më herët në këtë dokument, ofrimi i mjeteve juridike të drejta, efektive dhe përfundimtare për parashtruesit e suksesshëm në AKP dhe parandalimi i riuzurpimeve të paligjshme

¹⁶⁸ “Informatë për palët e interesit” e gushtit 2011 f. 3 dhe 12. http://www.pak-ks.org/repository/docs/Information_to_Stake_Holders_august_2011_eng_ver_FINAL..pdf.

¹⁶⁹ Në veçanti nenet 332 dhe 414.

¹⁷⁰ Shih raportin vjetor të AKP-së 2014, f. 32, www.kpaonline.org/PDFs/AR2014.pdf.

janë elementë kritik për zgjidhjen me sukses nga Qeveria e Kosovës të çështjeve pronësore që lidhen me PZH-të. Paragrafët e mëposhtme japin përshkrime të hollësishme të ca prej shqetësimeve më të mëdha lidhur me zbatimin e vendimeve nga AKP e që po pengojnë zbatimin efektiv të mjetit juridik përfundimtar për parashtruesit e suksesshëm në AKP.

Ndërprerja e administrimit të pronave nga ana e AKP-së

Deri më 11 mars 2016, AKP-ja ka në administrim 13.009 prona (10,972 nga AKP, dhe 2,037 nga DÇBP) nga 14,441 kërkesa të paraqitura për administrim. 1,170 sosh administrohen në kuadër të skemës së qiradhënies të AKP-së, përmes së cilës bartësve të zhvendosur të të drejtave pronësore u ofrohen të ardhura minimale nga qiraja.

Sipas dispozitave të projektligjit, AKP-ja do ta ndërprejë administrimin dhe dhënien me qira të pronave pas tetëmbëdhjetë muajve nga hyja në fuqi e legjit për AKKVP-në por bartësit e të drejtave pronësore mund të kërkojnë ri posedimin ose mbylljen e lëndës edhe pas këtij afati tetëmbëdhjetë mujor Arsytimi për vendimin e këtillë, sipas AKP-së, është se gjendja e sigurisë është përmirësuar dukshëm kohët e fundit dhe nuk ka më thjesht nevojë për administrim. Nga ky këndvështrim, vazhdimi i administrimit të pronave në afat të pacaktuar në emër të PZH-ve do të jetë pengesë ndaj kthimit. Megjithatë, administrimi i pronave nga ana e AKP-së është dëshmuar si mjet juridik i popullarizuar në mesin e parashtruesve, dhe ndërprerja e administrimit të këtyre pronave nga ana e AKP-së pa ngritur një mekanizëm të qëndrueshëm për monitorimin, përcjelljen dhe ofrimin e informatave rreth numrit dhe gjendjes së këtyre pronave, mund që shpie në rritjen e numrit të uzurpimeve të paligjshme.

Ç'është më e rëndësishme, përveç shqetësimeve rreth rritjes së uzurpimeve të paligjshme, dhe **duke marrë parasysh numrin relativisht të ulët të riposedimeve (2.143) krahasuar me numrin e pronave nën administrim (13,009), administrimi duket të ketë qenë mjeti juridik më efektiv në dispozicion deri më sot. Projektligji për AKKVP-në parasheh që t'i japë fund këtij mjeti juridik dhe ofron si opsion, ri posedimin apo kërkesën për mbylljen e lëndës.** Projektligji për AKKVP-në në formën që ka tani përcakton që parashtruesit të zgjedhin mes dëbimit ose mbylljes së lëndës së tyre (me kërkesën e parashtruesit të suksesshëm të kërkesës), ngaqë administrimi nuk do të jetë më në dispozicion si mjet juridik. Zgjedhja e dëbimit të pasuar nga riposedimi do të përbënte një mjet juridik të drejtë, efektiv dhe përfundimtar. Megjithatë, nëse i vetmi opsion tjetër në dispozicion të parashtruesve, përveç riposedimit, është mbyllja e lëndës, lind pikëpyetja në se mbyllja e lëndës përbën mjet juridik të drejtë, efektiv dhe përfundimtar që është në pajtim me standardet ndërkombëtare dhe të BE-së për të drejtat e njeriut dhe, për rrjedhojë, me detyrimet e Kosovës që rrjedhin nga MSA-ja.

Gjersa dhënia e propozimeve për një zgjidhje përfundimtare bie jashtë fushës së veprimit të kësaj analize, Strategjia mund të fillojë së shtruar rrugën përpara. Bazuar në shtjellimet në këtë analizë, mund të merren në konsideratë tri zgjidhje të mundshme:

- I. Sipas parimit të 2-të të Pinheiros "githë refugjatët dhe personat e zhvendosur kanë të drejtën që t'u kthehet prona banesore, toka dhe/ose pasuria nga e cila janë privuar në mënyrë arbitrare dhe të kundërligjshme, ose të kompensohen për pronën banesore, tokën dhe/ose pasurinë lidhur me të cilën një tribunal i pavarur dhe i paanshëm ka konstatuar se është faktikisht e pamundur t'u kthehet". Kësisoj, **kompensimi** mund të jetë mjet juridik alternativ. Ndonëse kompensimi nuk është përmendur shprehimisht në MSA, mund të shtrohet hipoteza se kjo çështje do të duhet të merret herët a vonë në konsideratë në kuadër të zbatimit të vendimeve të Komisionit për Verifikim dhe Vendosje për Prona (KVVP) të AKKVP-ja në mënyrë që Kosova të harmonizojë legjislacionin e vet me instrumentet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut. Në versionin e tanishëm të projektligjit nuk janë adresuar disa çështje: Në çfarë rrethanash do të nevojitet të bëhet kompensimi? Si do të përcaktohet kompensimi? Si do të financohet? A është e mundur që prona të shitet dhe të ardhurat t'i transferohen parashtruesit? Gjithashtu, çfarë do të ndodhë me

palët përgjegjëse të cilat dëbohen nga prona si rrjedhojë e vendimit të AKKVP-së, a nuk kanë edhe ata të drejtë në ndonjë lloj kompensimi? A do ishte e arsyeshme që nga veprimi i kundër ligjshëm i shitësit me mashtrim apo falsifikim të dokumenteve përgjegjësia dhe dëmi t'i ngarkohet edhe një blerësi i cili në mirëbesim (ndoshta blerësi i dytë a i tretë me radhë 10 vjet pas shitblerjes me qëllim mashtrimi) ka paguar vlerë për pronën? Në juridiksione tjera, nuk është e pazakontë që blerësi në mirëbesim të mbahet i sigurt duke përcaktuar që pala e dëmtuar të kërkojë kompensim nga pala që ka kryer mashtrimin.

2. Opsion tjetër i mundshëm mund të jetë **skema e përhershme e qiradhënies**. Mirëpo, a do të ishte një skemë e tillë në pajtim me standardet e zbatueshme të të drejtave të njeriut? Siç u cek më sipër, ekziston frika se ky opsion mund të jetë i dëmshëm për procesin e kthimit.
3. A është e mundur që **pronat thjesht të lihen të zbrazëta pas dëbimit për riposedim**. nëse Institucionet e Kosovës sigurojnë që ato nuk mund të riuzurpohen më? A do të ishte ky mjet juridik efektiv? Ky opsion i tretë mund të funksionojë vetëm nëse problemi i riuzurpimit të paligjshëm zgjidhet në mënyrë efektive si dhe të sigurohet mekanizëm i dëbimeve në rast të ri uzurpimit pas dy dëbimeve me ri posedim nga KPA.

Riuzurpimet e njëpasnjëshme pas dëbimeve nga AKP-ja

Riuzurpimet e paligjshme të njëpasnjëshme pas dëbimit nga AKP-ja janë një problem që ka tërhequr vëmendje të madhe. Gjetjet e botuara në një raport të OSBE-së në vitin 2015 tregojnë që **prokuroritë dhe gjykatat nuk i trajtojnë rastet e riuzurpimeve të njëpasnjëshme në mënyrën e duhur, gjë që rezulton në zbatim të ngadaltë**. Në përputhje me mandatin e vet, AKP-ja i dëbon sërish uzurpuesit e paligjshëm në rastet kur prona riuzurpohet për herë të dytë brenda 72 orëve pas dëbimit fillestar. Riuzurpimet e më pastajme, ose ato që ndodhin pas 72 orëve, janë jashtë mandatit të AKP-së dhe, kështu, kërkesat për riposedim duhet t'u referohen përmbartuesëve privat dhe ndiqen penalisht në përputhje me Kodin penal të Kosovës.

Po i njëjti raport i OSBE-së **identifikon mangësitë në reagimet e autoriteteve në rastet e riuzurpimit të paligjshëm që pamundësojnë zgjidhjen efektive të këtyre rasteve**.¹⁷¹ Sipas raportit, “ndërmjet viteve 2008 dhe 2013, Agjencia Kosovare e Pronës (AKP) ka referuar 326 raste të tilla të riuzurpimit në prokurori, të cilat kishin të bënin me prona nën administrimin e saj [...] Më se 95 për qind e rasteve përfshinin prona të pjesëtarëve të komunitetit serb të Kosovës që janë riuzurpuar në mënyrë të paligjshme nga pjesëtarë të komunitetit shqiptar në Kosovë”.¹⁷² Raporti i OSBE-së vë posaçërisht theksin mbi “reagimin e ngadaltë të prokurorisë dhe gjyqësorit, [ngaqë] këto raste mesatarisht zgjasin dy vite e tre muaj për t'i proceduar nga koha kur lënda dorëzohet nga AKP në zyrën e prokurorisë deri tek aktgjykimi i plotfuqishëm i një gjykate themelore”.¹⁷³

Megjithëse rastet në fjalë nuk numërojnë më tepër se 60 në vjet, çështja e riuzurpimit të paligjshëm pas dëbimit të dytë nga ana e AKP-së është çështje e rëndësishme në kuptimin e të drejtave të njeriut dhe sundimit të ligjit që duhet të adresohet në mënyrë që parashtruesve të kërkesave pronësore në AKP të mund t'ju sigurohet një mjet juridik përfundimtar dhe efektiv për zgjidhjen e kërkesave të tyre. Megjithatë, çështja se a përbën dëbimi mjet juridik përfundimtar dhe efektiv apo jo mbetet e hapur për supozime. Një shembull i mirë është dhënë në draftin e një raporti të PRP-së mbi çështjet lidhur me të drejtat pronësore të pakicave dhe PZH-ve: në disa raste, PZH-të kishin kërkuar dëbimin ashtu që blerësit e mundshëm të mund të shkonin ta shihnin pronën të zbrazët. Pasi që palët nuk arritën të bien në ujdin, prona mbeti e zbrazët dhe u riuzurpua më pas në mënyrë të paligjshme. Kjo duket të vë në dukje nevojën për një zgjidhje më të përhershme për çështjen e mjetit

¹⁷¹ Raport i OSBE-së i vitit 2015, “Shqyrtimi i rasteve të riuzurpimit të paligjshëm në Kosovë”, faqe 2.

¹⁷² Raport i OSBE-së i vitit 2015, “Shqyrtimi i rasteve të riuzurpimit të paligjshëm në Kosovë”, faqe 6.

¹⁷³ Po aty, faqe 2.

juridik përfundimtar.¹⁷⁴ Thënë ndryshe, nëse parandalimi i riuzurpimit të paligjshëm duket se nuk po e lehtëson në të vërtetë riposedimin, siç është rasti me shembullin e dhënë më sipër, atëherë do të thotë që dëbimi pa ri posedimin e pronës, nuk është zgjidhje domosdosjmerisht përfundimtare.

Rihapja e rasteve të KÇPB-së dhe KKKP-së nga gjykatat civile

Vendimet e formës së prerë të KKKP-së dhe vendimet e Gjykatës Supreme sipas ankesave të ushtruara ndaj vendimeve të KKKP-së (si dhe vendimeve të mëhershme të DÇBP-së) janë ligjërish të detyrueshme dhe nuk mund të atakohen apo rishikohen. Megjithatë, ka pasur raste kur gjykatat kanë lejuar **rishqyrtimin e kontesteve të vendosura me vendime të vlefshme të KKKP-së ose KKKP-së.**

Monitorimi i filluar më herët nga EULEX-i për rastet e tilla ka ndikuar te Gjykatat që të bëjnë hulumtime se a janë vendosur ato raste paraprakisht nga KKP/KB apo jo, përmes kërkesave drejtuar KPA-së. Nga gjykatat janë parashtruar në KPA gjithsejtë 307 kërkesa për verifikim ndërsa vetëm gjatë vitit 2015 janë bërë 142 verifikime.

Nr.	Gjykatat e Kosovës	Numri Kërkesave
1	Gjykata Themelore e Prishtinës	45
2	Gjykata Themelore e Prizrenit - Dega Suhareke	8
3	Gjykata Themelore e Mitrovicës- Dega Skenderaj	8
4	Gjykata Themelore e Prishtinës- Dega Podujeve	0
5	Gjykata Themelore e Pejës	5
6	Gjykata Themelore e Mitrovicës	1
7	Gjykata Themelore e Gjilanit - Dega Viti	57
8	Gjykata Themelore e Gjilanit - Dega Kamenice	0
9	Gjykata Themelore e Prizrenit	4
10	Gjykata Themelore e Ferizajt	1
11	Gjykata Themelore e Gjakovës	1
12	Gjykata Themelore e Gjilanit	1
13	Gjykata Themelore e Prishtinës–Dega në Lipjan	4
Gjithsejtë 2015:		142

Për ta shmangur rishqyrtimin e vendimeve të prera, është e domosdoshme që këto konteste të identifikohen dhe hidhen poshtë si të papranueshme. Rishqyrtimi i tillë është në kundërshti me *raison d'être* (res judicata) të DÇPB-së dhe AKP-së, që janë themeluar pjesërisht edhe për ta shkarkuar sistemin e gjykatave të rregullta nga kategori të caktuara të rasteve të lidhura me konfliktin. Prandaj që të shmanget gjykimi i rasteve të gjykuara është e nevojshme që KGJK të harton rregulla të qarta të cilat i obligojnë gjykatat për verifikimin e këtyre rasteve.

Ndërtimet nga palët e treta

AKP-ja ka identifikuar 35 raste të ndërtimeve pa leje në tokën për të cilën është parashtruar kërkesë pronësore pranë AKP-së, dhe në lidhje me të cilën mekanizmi i AKP-së ia ka njohur të drejtën pronësore pronarit të tokës në cilën është bërë ndërtimi.¹⁷⁵ Ndonëse AKP-ja ka proceduar me ndërmjetësimin në mes të palëve me qëllim të gjetjes së zgjidhjeje miqësore, asnjëri rast nuk është arritur të zgjidhet në mënyrë miqësore gjer tani. Si pasojë, në rrethana normale mjete juridik do të ishte shembja e objektit të ndërtuar pa leje.¹⁷⁶ **Kërkesat që AKP-ja i ka drejtuar Qeverisë për**

¹⁷⁴ “Çështjet që ndikojnë në mundësinë e pjesëtarëve të komuniteteve pakicë në Kosovë për t’i ushtruar të drejtat e tyre pronësore”, DRAFT, Programi për të Drejtat Pronësore, shkurt 2016.

¹⁷⁵ Shifër deri më 31.10.2015.

¹⁷⁶ Pjesa 15 e Ligjit nr. 03-L-079 për ndryshimin dhe plotësimin e Rregullores së UNMIK-ut parasheh një varg mjete juridike për AKP-në për zbatimin e vendimeve të prera të KKKP-së dhe vendimeve të trupit gjykues për ankesat që

financimin e shembjes së ndërtimeve të këtilla nuk janë aprovuar gjer tani dhe, për rrjedhojë, Agjencia nuk ka qenë në gjendje që të zbatojë vendimet për rrënimin e ndërtimeve pa leje.

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, në vendimin për të ashtuquajturin “rasti Jovanović” ka konstatuar që moszbatimi i vendimit të KKKP nga ana e AKP-së për shkaqe të mungesës së fondeve ka qenë “në kundërshti me parimin e sundimit të ligjit dhe përbën shkelje të të drejtave themelore të njeriut të garantuara me Kushtetutë”.¹⁷⁷ Pranë Gjykatës Kushtetuese janë paraqitur edhe 33 padi të tjera kundër AKP-së.¹⁷⁸

Mungesa e financimit për kompensim nënkupton që kompensimi si mjet juridik nuk është zbatuar ende. Si pasardhëse e Drejtorisë për çështje Pronësore Banesore (DÇPB), AKP-ja ka qenë përgjegjëse për krijimin dhe administrimin e skemës së kompensimit për zbatimin e vendimeve të A&C të KKP Skema është dashur që të ndërlihet me kërkesat pronësore të vendosura nga KKP ku diskriminimi kishte çuar në atë që bartësve të drejtës banesore (parashtruesit e kërkesave “A”) tu merret kjo e drejtë, të cilat më vonë janë ndarë apo shitur (privatizuar) personave të tretë (parashtruesit e kërkesave “C”). KKP ka vendosë që parashtruesve të kërkesave “A” tu kthehet e drejta banesore ndërsa parashtruesve të kërkesave “B” tu paguhet kompensimi. AKP ka përgatitë procedurat dhe vlerësimin e për kompensim sipas të cilit për zbatimin e këtyre vendimeve nevojiten 3 milion eurove. Në vitin 2011, në bashkëpunim me AKP-në, Ministria e Financave e ka krijuar fondin e mirëbesimit për skemën e kompensimit. AKP ka vazhduar me dërgimin e letrave akterëve për mbledhjen e fondeve për këtë skemë. Kjo çështje është adresuar më vonë tek Qeveria e Kosovës me qëllim që të kërkohen fondet e nevojshme për zbatimin e skemës. Mirëpo, deri më tani nuk është ndarë asnjë fond, çka ka pamundësuar zbatimin e këtyre vendimeve.

Sipas mandatit që i është dhënë, AKP, nuk ka pas mandat të vendosë kërkesat për kompensim. Kërkesëpaditë për kompensim të paraqitura në gjykata (në rastet e pronës së shkatërruar ose dëmtuar) në të shumtën e rasteve hidhen poshtë nga gjykatat. Kjo për shkak të faktit që, me gjasë, NATO-ja dhe Qeveria e Kosovës nuk mund të mbahen përgjegjëse për shkatërrimin e pronave në lidhje me konfliktin.

1.3.2 Çështjet në lidhje me të drejtën për një proces të rregullt

Gjersa pjesa e mëparshme adresoi çështjet që lidhen në mënyrë specifike me procesin e AKP-së, çështjet në vijim ndërlihen me probleme të gjera e sistemike në strukturën institucionale të Kosovës, gjegjësisht në nivel të gjykatave dhe organeve administrative komunale. Për ca nga çështjet e lidhura me të drejtën për një proces të rregullt që janë paraqitur në këtë pjesë lipsen ndryshime dhe përmirësime në procedurat gjyqësore dhe administrative, ndërsa ca të tjera janë të lidhura në mënyrë specifike me pamundësinë për të gjetur vendndodhjen e PZH-ve dhe për t’ju dërguar njoftimet.

Ligji nr. 04/L-188 për trajtimin e ndërtimeve pa leje

Aktualisht, Kosova është në proces të legalizimit të ndërtimeve pa leje që janë ndërtuar në territorin e saj, me qëllim të nxitjes së investimeve. Ligji parasheh afate strikte, përfshirë fazën fillestare për regjistrimin e të gjitha ndërtimeve pa leje, si edhe botimin e listës së ndërtimeve pa leje. Periudha e aplikimit gjatë së cilës qytetarët mund të aplikojnë për legalizim ka nisur në shtator 2015 dhe do të përfundojë në mars 2016.¹⁷⁹ Periudha e aplikimit do të pasohet nga një varg afatesh fikse për botimin

përfshijnë, por nuk kufizohen vetëm në “dëbim, vendosje të pronës nën administrim, marrëveshje për dhënie me qira, konfiskim, shkatërrim të objekteve pa leje dhe shitje në ankand”.

¹⁷⁷ Numri i lëndës K1187/13.

¹⁷⁸ Është konfirmuar jo zyrtarisht në intervistën e realizuar me Sjerdan Staletović, më 15 shkurt 2016.

¹⁷⁹ Shih nenin 4 dhe 5 të Ligjit nr. 04 L-188 për trajtimin e ndërtimeve pa leje.

e “listës së rrënimit”, vendosjes fizike të njoftimeve në ndërtimet pa leje dhe paralajmërimeve për rrënimin. Periudhës së ekzekutimit të rrëimeve do t’i paraprijë një periudhë për parashtrimin e ankesave.¹⁸⁰

Neni 5 (1.4) i ligjit të sipërpërmendur i ngarkon komunat me përgjegjësinë për të zhvilluar fushatë të gjerë të vetëdijesimit të publikut në nivel lokal duke filluar që nga hyrja në fuqi e Ligjit dhe përgjatë gjithë fazave të zbatimit të tij. Në bazë të nenit 6 (4), nëse nuk dorëzohet aplikimi për legalizim brenda afatit të përcaktuar, “ndërtimi pa leje do të përfshihet në “listën e rrënimit” dhe do të rrënohet”. Neni 6 (1.2) përcakton më tej që ‘kërkesat do të dorëzohen komunës në territorin e të cilës gjendet ndërtimi pa leje”.

Siç është cekur në Raportin e progresit të BE-së për vitin 2015, **këto afate dhe kriteret për paraqitjen e aplikimeve ngritin shqetësime për sa u përket trajtimit të ndërtimeve pa leje që u përkasin personave të zhvendosur dhe pjesëtarëve të komuniteteve pakicë të cilët nuk kanë mundur të aplikojnë brenda periudhës së sipërpërmendur (në vazhdim e sipër) për shkak se nuk kanë qenë të informuar siç duhet.**¹⁸¹ Moszbatimi i procedurës së njoftimit (d.m.th. bashkëpunimi me, mes tjerash, AKP-në dhe UNHCR-in) të përcaktuar në paragrafin 3.5 dhe 3.6 të nenit 4¹⁸² do të thotë se situata në të cilën gjenden këto grupe nuk është marrë parasysh në mënyrën e duhur. Kjo ngre pyetje lidhur me ligjshmërinë e rrëimeve që do të ndërmerren pa njoftim paraprak të mjaftueshëm dhe proces të rregullt. Në pajtim me nenin I të Protokollit I të KEDNJ-së dhe “të drejtën për pronë”, rrënimi i një ndërtimi të paligjshëm pa njoftim të duhur duhet të konsiderohet si shkelje e të drejtave të njeriut. Për më tepër, neni 113.2 i Ligjit për procedurën administrative kërkon që “në raste të veçanta kur këtë e kërkon natyra e aktit, personi thirret të pranojë aktin personalisht”. **Zhvendosja si e tillë dhe/ose mos qasja në informata duhet të konsiderohen në pajtim me nenin 113.2 si “raste të veçanta”. PZH-të dhe personat të cilët u përkasin komuniteteve pakicë duhet të njoftohen në personalisht për rrënimin në pritje.**

Përveç çështjes së njoftimit, e cila është rënduar edhe më me afatet e sipërpërmendura strikte dhe të reklamuar pak, **procedura e legalizimit siç parashihet nga Ligji nr. 04 L-188 është kritikuar për koston e lartë (që do ta bartin parashtruesit) dhe kompleksitetin.** Vet Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor ka pranuar se për këto arsye njerëzit po ngurrojnë t’i hyjnë kësaj procedure ashtu siç është tani. Ndryshimi dhe plotësimi i ligjit ekzistues, që shpresohet të miratohet para se të fillojë faza e rrënimit, ka për qëllim t’i zgjidhë disa nga këto çështje.¹⁸³ Analiza 2 e trajton hollësisht këtë çështje dhe rekomandon, shtyrjen e afateve, thjeshtësimin e procedurave dhe lirin e tarifave për legalizim.

Privatizimi dhe likuidimi pa njoftim efektiv

Sipas nenit 49 të Ligjit nr. 04/L-034 për Agjencinë Kosovare të Privatizimit, njoftimet zyrtare mbi **privatizimin** për kreditorët “1. botohen, të paktën, si në vijim: 1.1. në serbisht dhe shqip në gazetë me tirazh më të madh në Kosovë; dhe 1.2. në serbisht në një apo më shumë gazeta të gjuhës serbe me tirazh të madh në Serbi dhe Mal të Zi [...]”. Për më tepër, paragrafi 2 i nenit 13 për përbërjen e Autoritetit të Likuidimit të po të njëjtit ligj përcakton “Nëse një Autoritet i **Likuidimit** nuk përbëhet nga Ofrues të Shërbimeve Profesionale, Bordi i AKP do të sigurojë që të paktën një anëtar i këtij Autoriteti të Likuidimit të jetë përfaqësues i një komuniteti pakicë”. Për më tepër, procedura e ndihmës juridike reciproke e përcaktuar në Ligjin nr. 04/L-033 për Dhomën e Posaçme të Gjykatës

¹⁸⁰ Po aty.

¹⁸¹ Raporti i progresi i BE-së 2015 f. 23.

¹⁸² [http://www.kryeministri-](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PL_per_Trajtimin_e_ndertimeve_pa_leje_20_12_2012_versioni_final.pdf)

[ks.net/repository/docs/PL_per_Trajtimin_e_ndertimeve_pa_leje_20_12_2012_versioni_final.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PL_per_Trajtimin_e_ndertimeve_pa_leje_20_12_2012_versioni_final.pdf).

¹⁸³ Intervistë me u.d. drejtorin të Departamentit për Planifikim Hapësinor, Xhemail Metolli, Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor, 19 shkurt 2016.

Supreme të Kosovës për çështjet në lidhje me Agjencinë Kosovare të Privatizimit është ngritur për të lehtësuar dërgimin e njoftimeve ose thirrjeve në gjyq për PZH-të e përfshirë në procesin e likuidimit. Megjithatë, kjo vazhdon akoma të jetë sfidë.¹⁸⁴

Kështu, përkundër garancive të sipërpërmendura, shumica e pjesëtarëve të komuniteteve pakicë (sidomos romët), PZH-ve dhe të kthyerve nuk janë në gjendje që t'i qasen informatave rreth privatizimit dhe/ose likuidimit në vazhdim e sipër.¹⁸⁵ Andaj, **PZH-të nuk janë përgjithësisht në dijeni të procesit të privatizimit dhe/ose likuidimit të pronave për të cilat kanë pretendime pronësore. Kjo ka për pasojë mosrespektimin e afateve ligjore për ankesa dhe parashtrësia, duke rezultuar në diskriminim të madh të tërthortë.**

Përfaqësimi ligjor (çështjet në lidhje me përfaqësuesit ligjor dhe autorizimet)

Caktimi i përfaqësuesve të përkohshëm për shkak të mungesës së palës së paditur është praktikë mjaft e përhapur. Përfaqësuesit e përkohshëm mund të caktohen në përputhje me nenin 79 të Ligjit nr. 03/L-006 për procedurën kontestimore në tri raste: (1) në qoftë se vendqëndrimi i të paditurit është i panjohur, (2) në qoftë se i padituri nuk ka përfaqësues ligjor, dhe (3) “në qoftë se procedura e zakonshme rreth caktimit të përfaqësuesit ligjor për të paditurin do të zgjaste shumë, kështu që për këtë arsye do të mund të lindnin pasoja të dëmshme për njërën apo për të dy palët”.

Në shumë padi për vërtetim të pronësisë, nuk mund të gjendet vendqëndrimi i të paditurit. Shpeshherë, bartja e pronës ka ndodhur gjatë periudhës së diskriminimit dhe, kështu, nuk ka mundur të regjistrohet në regjistrat kadastral, ndërsa i padituri ka ndërruar vendbanimin më pas.¹⁸⁶ Shumë raste tjera përfshijnë bartje pronash ku shitësi ka ikur, është zhdukur, ose është zhvendosur si pasojë e konfliktit. Prandaj, praktika e caktimit të përfaqësuesit të përkohshëm e prek popullsinë jo shumicë në mënyrë joproporcionale.¹⁸⁷ Kjo duket të ndodhë më së shpeshti me çështjet pronësore. Siç është vënë në dukje nga Seksioni i OSBE-së për monitorimin e sistemit ligjor, “[D]ështimi i gjykatave për të kontaktuar organin administrativ kompetent ose për të përdorur mënyra alternative të arsyeshme për t'i gjetur të paditurit është në kundërshti me ligjin vendor dhe me gjasë të drejtën për një proces të drejtë gjyqësor”,¹⁸⁸ posaçërisht kur i padituri i përket një komuniteti pakicë ose është person i zhvendosur.

Shpronësimi i tokës (Ligji nr. 03/L-139) dhe shitja nga komunat (Ligji nr. 03/L-040 për vetëqeverisje lokale) pa njoftimin e duhur

Procedura e njoftimit lidhur me **shpronësimin** e pasurisë së paluajtshme nga ana e Qeverisë ose komunës është përcaktuar në Ligjin nr. 03/L-139 (i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin nr. 03/L-205). Punët përgatitore për shpronësim janë përcaktuar në nenin 5 dhe u nënshtrohen mes tjerash kushteve në vijim: 5.1. “Organi shpronësues... duhet t'u sigurojë të gjithë personave të cilët janë ose pretendojnë se janë pronarë ose zotërues të një interesi në pronën e paluajtshme e cila është objekt i punëve përgatitore një njoftim paraprak me shkrim të paktën njëzet (20) ditë të punës përpara, për periudhat kohore gjatë të cilave do të kryhen punët përgatitore në secilën parcelë të pronës së

¹⁸⁴ Neni 19 i Ligjit nr. 04/L-033 për Dhomën e Posaçme të Gjykatës Supreme të Kosovës për çështjet në lidhje me Agjencinë Kosovare të Privatizimit.

¹⁸⁵ Shih: “Privatizimi në Kosovë* nga këndvështrimi i PZHBV-ve” – shkurt 2014, Branislav Ristic, <http://ëëë.pravnopomoc.org/ëëb/images/stories/privatisation.pdf>.

¹⁸⁶ Për shkak të ligjeve diskriminuese në fuqi atëbotë që ndalonin bartjen e paluajtshmërive mes pjesëtarëve të komuniteteve të ndryshme, deri më 13 tetor 1999 me shpalljen e Rregullores së UNMIK-ut nr. 1999/10 për “Shfuqizimin e legjislacionit diskriminues lidhur me çështjet banesore dhe të drejtat mbi pronën”.

¹⁸⁷ Misioni i OSBE-së në Kosovë, Shqyrtimi i rasteve të pronësisë mbi pronën e paluajtshme në Kosovë, mars 2009.

¹⁸⁸ Misioni i OSBE-së në Kosovë, Departamenti për të Drejta të Njeriut dhe Sundimin e Ligjit, Seksioni për monitorimin e sistemit ligjor, Caktimi i përfaqësuesve të përkohshëm në kontestet pronësore ku pjesëtarët e pakicave janë të përfshirë si palë e paditur, prill 2008, f. 4. Shih gjithashtu Gjykatat Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Neumeister kundër Austrisë, 1936/63, Aktgjykim, 27 qershor 1968, paragrafi 22.

paluajtshme; megjithatë, ky njoftim u dërgohet vetëm: 5.1.1. personave, emrat dhe adresat e të cilëve mund të verifikohen nga të dhënat kadastrale ose të dhënat tjera mbi pronën e paluajtshme në Kosovë, duke përfshirë të dhënat e Agjencisë Kosovare të Pronës dhe të dhënat e fundit mbi tatimin në prone”.

Kështu, sipas nenit 5.1.1, njoftimi me shkrim i dërgohet vetëm personit i cili është i regjistruar si bartësi i një të drejte formale mbi pronën dhe adresa e të cilit mund të nxirret nga dokumentet e vlefshme mbi pronën e paluajtshme të lëshuara nga institucionet e Kosovës (shih gjithashtu nenin 42 të po të njëjtit ligj). Megjithatë, në përputhje me përkufizimin për “rastet e veçanta” që është dhënë në nenin 113.2 të Ligjit nr. 02/L-28 për procedurën administrative, **dështimi për t’i verifikuar emrat dhe adresat e personave nga të dokumentet e fundit zyrtare të nxjerra në Kosovës nuk duhet t’i privojë këta persona nga të qenit të njoftuar paraprakisht me shkrim për shpronësimin.** Prandaj, këta persona duhet të njoftohen personalisht, kudo që e kanë vendqëndrimin. Duhet cekur gjithashtu se dispozitat për njoftime në masë të përcaktuara në nenin 114 (1)c kanë ndikim negative kur zbatohen për rastin e veçantë të PZH-ve meqë ata mund të mos kenë qasje në gazetatat dhe tabelat e shpalljeve në hapësira publike në Kosovë nga vendqëndrimet e tyre të përkohshme. Ndonëse njoftimi përmes botimit të shpalljes konsiderohet si i përshtatshëm në aspektin ligjor, në rastet e shpronësimit duhen ndërmarrë masa për të mbrojtur të drejtat pronësore të PZH-ve.

Gjithashtu, neni 35.8 i Ligjit nr. 03/L-139 (i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin nr. 03/L-205) përcakton që nëse gjykata nuk e nxjerrë brenda afatit të paraparë me ligj (d.m.th. 30 ditë) aktgjykimin për ankesën e paraqitur nga bartësi i të drejtës pronësore në të cilën ai konteston ligjshmërinë e shpronësimit, ankesa de fakto refuzohet. Kjo dispozitë i lejon gjykatës që t’i refuzojë ankesat pa qenë nevoja që ta arsyetojë vetveten, gjë që ka implikime të drejtpërdrejta në të drejtën për një mjet juridik efektiv.

Sa i përket **shitjes së tokës nga ana e komunave**, neni 14.2 i Ligjit nr. 03/L-040 për vetëqeverisje lokale u jep komunave “të drejtën të shesin dhe japin me qira pasurinë e luajtshme dhe të paluajtshme.” Mospërputhjet që ekzistojnë më mes të të dhënave kadastrale të Kosovës dhe atyre të zhvendosura të Serbi kanë çuar në raste ku pronat shoqërore që u janë kthyer pjesëtarëve të komuniteteve joshumicë pas procesit të denacionalizimit të fillim të viteve të 90-ta, vazhdojnë të figurojnë në të dhënat kadastrale të Kosovës si prona komunale, dhe më pas u ndahen palëve të treta nga ana e komunës.

Janë ngritur shqetësime se ky proces i rikthimit është zbatuar në mënyrë të parregullt nga ana e regjimit të atëhershëm, ngaqë bartësit përfitues të të drejtave pronësore ishin kryesisht serbët e Kosovës. Për më tepër, jo të gjitha vendimet janë regjistruar në kadastrë, pjesërisht për shkak të nevojës për pagesë të kompensimit, tatimeve ose tarifave, ose për shkak të zhvendosjes së regjistrimit të tokave dhe rindërtimit të më pastajmë që paraqitet vetëm në kadastrat në Serbi. Megjithatë, ligji përkatës jugosllav për kthimin e pronës¹⁸⁹ nuk është cilësuar si diskriminues dhe vendimet e nxjerra në përputhje me të vazhdojnë të konsiderohen të vlefshme në Kosovë.

Ngjashëm, dhe në suaza të strukturës së decentralizuar të regjistrave të tokës në Kosovë, me punën e kadastrit menaxhojnë zyrat kadastrale komunale, që gjithashtu konsiderohen si “organe komunale”.¹⁹⁰ Kjo promovon një regjim ku si pronësia aktuale ashtu edhe administrimi dhe regjistrimi në kadastrë kontrollohet nga i njëjti institucion, komuna. Një gjë e tillë mund të jetë potencialisht e dëmshme për PZH-të dhe pjesëtarët e komuniteteve pakicë të cilët kanë pretendime pronësore mbi tokën që është ose ka qenë e regjistruar si tokë në pronësi të komunale.

¹⁸⁹ Ligji për kthimin e tokës, Gazeta zyrtare 18/91, 41/91 dhe 44/91

¹⁹⁰ Sipas nenit 5.1 të Ligjit nr. 04/-L-013 për kadastrin.

Kjo çështje vë në pah nevojën për transparencë të shtuar dhe ndarje të mundshme të roleve në administratën aktuale të regjistrimit të tokave, për të siguruar që gjithë të drejtat pronësore, përfshirë këtu dhe ato të PZH-ve dhe pjesëtarëve të komuniteteve pakicë në pozitë më të cenueshme, të mbrohen në mënyrën e duhur.

Borxhet e grumbulluara të tatimit në pronë dhe faturave të shërbimeve publike komunale gjatë kohës së zhvendosjes.

Borxhet e grumbulluara të tatimit në pronë dhe faturave të shërbimeve publike komunale përbëjnë pengesë shtesë për popullsinë joshumicë dhe PZH-të që të gëzojnë të drejtat e tyre pronësore, sidomos në kuptimin e së drejtës për një proces të rregullt dhe barazi. **Paragrafi 3 i nenit 5 të Ligjit nr. 03/L-204 për tatimin në pronën e paluajtshme parasheh tashmë që, nëse pronari ose shfrytëzuesi i ligjshëm i pronës së paluajtshme nuk mund të përcaktohet ose mund të përcaktohet, por nuk ka qasje ndaj pronës së paluajtshme, tatimpagues do të jetë personi fizik ose juridik i cili e shfrytëzon pronën.** Sidoqoftë, interpretimi selektiv i këtij paragrafi i ka lejuar institucionet kosovare në nivel komunal që t'i mbajnë PZH-të përgjegjës për të paguar tatimin në pronë të cilin nuk e paguar shfrytëzuesi i pronës ose pala e tretë.

Megjithatë, nëse PZH-të nuk e kanë në posedim, ose nuk marrin të ardhura nga qiraja për pronën e tyre, është e padrejtë që të detyrohen t'i paguajnë faturat e shërbimeve publike komunale dhe tatimet dhe të gjobiten për borxhet e papaguara, sidomos duke qenë se ata nuk kanë shpesh qasje në kompaninë e shërbimeve publike apo në zyrat tatimore. Prandaj, gjetja e zgjidhjeve për mënyrën se si duhet të zbatohet kjo dispozitë ligjore është vendimtare. Në bazë të punës sonë në terren, ende nuk dihet nëse ndonjë PZH ose pjesëtarë të komuniteteve pakicë, dhe sa syresh, janë liruar nga pagesa e borxheve të grumbulluara në bazë të këtij neni. Organet komunale kompetente për inkasimin e tatimit duhet të gjejnë mekanizma/instrumente për ta adresuar këtë çështje në mënyrën më të mirë.

Çështje posaçërisht shqetësuese për personat e zhvendosur janë në njërën anë **kushtëzimi i pajisjes me dokumente personale në nivel komunal me paraqitjen e dëshmive zyrtare të pagesës së tatimit,**¹⁹¹ gjë që përbën shkelje të standardeve të drejtave të njeriut.¹⁹² Në anën tjetër, **tatimi në pronë mund të paguhet vetëm në territorin e Kosovës,** duke ua vështirësuar pagesën edhe më tej PZH-ve.

Ngjashëm me rastin e tatimit në pronë, shqetësimi për sa i përket **pagesës së faturave për shërbime publike komunale** (energji elektrike dhe ujësjellës)¹⁹³ është se **Ligji nr. 03/L-204 nuk përmban dispozita që marrin shprehimisht në konsideratë rastin e PZH-ve dhe pjesëtarëve të komuniteteve joshumicë të cilët mund të mos kenë patur në posedim të vazhdueshëm pronën e tyre dhe, për rrjedhojë, mund të kenë krijuar borxhet për shkak të uzurpimit të paligjshëm dhe shkyçjes me rastin e marrjes së pronës së tyre në riposedim.**¹⁹⁴ Megjithatë, Urdhëresa administrative e UNMIK-ut 2008/5 përcakton që parashtruesit e kërkesave pronësore në AKP të lirohen nga detyrimi për të paguar borxhin e grumbulluar të shërbimeve publike komunale përfshi energjinë elektrike, ujin, dhe mbeturinat për periudhën gjatë se

¹⁹¹ Raport i Misionit të OSBE-së në Kosovë, Qasja në regjistrim civil në Kosovë, korrik 2012, <http://www.osce.org/kosovo/92331?download=true>.

¹⁹² Siç janë neni 2 i Protokollit nr. 4 (liria e lëvizjes) të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Liritë Themelore (KEDNJ), neni 12 (e drejta për t'u martuar) i KEDNJ-së, dhe neni 16 (e drejta për njohjen e personalitetit juridik) i Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike.

¹⁹³ Rregullat për furnizim me ujë, siç janë përcaktuar me Ligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Rregullores së UNMIK-ut 2004/49 për veprimtaritë e ofruesve të shërbimeve të ujësjellësit, kanalizimit dhe të mbeturinave (nr. 3/L-086) që është miratuar nga Kuvendi i Kosovës më 13 qershor 2008 në pajtim me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, ndjekin të njëjtat parime të përgjithshme dhe ngritin të njëjtat shqetësime, kështu që nuk do të shtjellohen ndarazi.

¹⁹⁴ Neni 33 (2.) i Ligjit nr. 03/L-201 për energjinë elektrike përcakton që "Kushtet dhe procedurat për faturim, inkasim të faturave, dhe pagesa përcaktohen në Rregullin mbi Kushtet e Përgjithshme të Furnizimit me Energji Elektrike të nxjerrë nga Zyra e Rregullatorit për Energji."

cilës nuk kanë mundur të kenë qasje në pronat e tyre. Ndryshimi dhe plotësimi i kësaj Urdhërese administrative është përgatitur me qëllim të rregullimit të çështjeve në lidhje me shpenzimet e shërbimeve publike komunale të akumuluar, në kuadër AKKVP së re. Udhëzimi i ri administrativ i AKKVP-së parasheh t'i lirojë bartësit e zhvendosur të drejtave pronësore mbi pronën për periudhën deri sa prona ka qenë e uzurpuar në mënyrë të kundërligjshme, apo gjatë periudhës së shfrytëzimit sipas skemës së Agjencisë mbi qiradhënien. Megjithatë, hyrja në fuqi e këtij UA rregulloreje varet nga mandati i ri i AKKVP-së dhe vullneti i Qeverisë.

I.3.3 Qasja në drejtësi

Ndihma juridike

Ligji nr. 04/L-017 për ndihmë juridike falas the themelimin e Agjencisë për Ndihmë Juridike Falas (ANJF) parasheh tre lloj kriteresh të cilat duhet të plotësohen për të përfituar ndihmë juridike falas. Ato janë: “kriteri kualifikues”; “kriteri financiar” dhe “kriteri juridik”. Kështu, “ndihma juridike primare” u ofrohet të gjithë personave të cilët marrin ndihmë sociale, gjersa “ndihma juridike sekondare” u ofrohet të gjithë personave, të ardhurat e përgjithshme familjare të të cilëve janë më të vogla se sa të ardhurat mesatare familjare.¹⁹⁵ Megjithatë, shumica e PZH-ve nuk kualifikohen për asnjërën prej këtyre kategorive. Duke qenë se janë të zhvendosur, ata nuk marrin rëndom ndihmë sociale në Kosovë. Në anën tjetër, ndonëse në praktikë ata nuk e kanë vërtet në zotërim pronën e tyre, vlera e pronës zakonisht tejkalon pragun e përcaktuar për plotësimin e kriterit financiar për përftim të ndihmës juridike sekondare.¹⁹⁶

Ashtu siç janë tani, kriteret për kualifikim janë të paqarta dhe tejet kufizuese. Gjersa mungesa e shërbimeve të ndihmës juridike ndikon njëllor si te komuniteti shumicë ashtu dhe komunitetet joshumicë, statistikave e siguruar nga ANJF shpalosin që vetëm një numër i vogël i personave të cilët u përkasin komuniteteve pakicë kanë kërkuar ose kanë qenë të suksesshëm në kërkimin e ndihmës nga Agjencia. Përveç problemeve të lidhura me zhvendosjen që PZH-ve ua vështirësojnë kërkimin e ndihmës juridike, edhe **mungesa e përkrahjes financiare dhe trajnimeve të specializuara në të drejtën pronësore janë faktorët kryesorë që i pamundësojnë Agjencisë t'u dalë në ndihmë gjithë komuniteteve dhe kanë ndikim domethënës në fushën e së drejtës pronësore.**

Agjencia i ka drejtuar MD-së një kërkesë për iniciimin e ndryshimit dhe plotësimin të legjislacionit, që është akoma në pritje. Mungesa e mjeteve adekuate nënkupton po ashtu që, në kundërshtim me ligjin, zyrat e Agjencisë të mos e mbulojnë tërë territorin e Kosovës (vetëm 5 zyra për gjithë territorin, 8 është dashur të mbyllën për shkak të buxhetit të pamjaftueshëm).

Gjuha (përdorimi i gjuhës serbe në procedura të ndryshme gjyqësore dhe administrative)

Ndonëse nga këndvështrimi legjislativ, Ligji nr. 02/L-37 për përdorimin e gjuhëve është instrument ligjor gjithëpërfshirës, një raport i OSBE-së i vitit 2014 konstaton se “më se shtatë vite pas miratimit të tij, **Ligji vazhdon të jetë vetëm pjesërisht i zbatuar**, si pasojë e burimeve të pamjaftueshme njerëzore dhe financiare, shpeshherë shoqëruar me mungesë të kuptimit të mjaftueshëm të detyrimeve dhe/ose mungesë të vullnetit politik”.¹⁹⁷ Në Raportin e progresit për Kosovën 2015, KE raporton më tej se “**vazhdon të ketë sfida të konsiderueshme në qasjen në shërbime në gjuhët zyrtare, si në nivel qendror ashtu edhe në nivel komunal, përfshirë këtu edhe**

¹⁹⁵ Intervistë konsultuese S&D me Ramadan Gashin, Drejtor Ekzekutiv i ANJF-SW dhe Anita Kalanderin, Menaxhere Personelit, 15 dhjetor 2015. Mw 16 shkurt 2016 wshtw realizuar njw intervistw tjetwr me Anita Kalanderin 2016.

¹⁹⁶ See: Access to Justice for Internally Displaced Persons from Kosovo, The European Union's Programme for the Republic of Serbia, p. 29.

¹⁹⁷ Paragrafi i II-të dhe i III-të i raportit të OSBE-së për “Respektimin e të drejtave gjuhësore në komunat e Kosovës”, qershor 2014 <http://www.osce.org/kosovo/120010?doenload=true>.

gjuhët që përdoren nga komunitetet pakicë".¹⁹⁸ Kjo ndikon drejtpërsëdrejti në mundësinë e PZH-ve dhe komuniteteve pakicë që t'i ushtrojnë të drejtat e tyre pronësore në të gjitha nivelet.

Shpenzimet procedurale dhe të udhëtimit

Neni 450 i Ligjit nr. 03/L-006 për procedurën kontestimore përcakton që "Secila palë paraprakisht vetë i bartë shpenzimet që i ka shkaktuar me veprimet procedurale të veta". Në mënyrë implicite, këtu përfshihen edhe shpenzimet e udhëtimit. Nenet 452 dhe 453 përcaktojnë më tej që pala e cila e humbë procesin gjyqësor ka për detyrë që palës kundërshtare gjyq fituese, dhe ndërmjetësit që i është bashkuar, t'ia shpërblej të gjitha shpenzimet gjyqësore. Për më tepër, neni 468 thotë se nëse pala nuk ka mundësi t'i përballojë ato shpenzime pa dëmtuar ushqimin e domosdoshëm të vet dhe të familjes së ngushtë të saj, gjykata e liron nga pagimi i këtyre shpenzimeve gjyqësore.¹⁹⁹ Lirimi nga pagimi i shpenzimeve gjyqësore duhet të kërkohet nga pala në procedurë dhe vendoset nga gjykata e shkallës së parë.²⁰⁰ Megjithatë një raporti i vitit 2012 tregon se para së gjithash gjykatat civile para rrallëherë nxjerrin aktvendime për kërkesat e tilla për lirim nga pagimi i shpenzimeve gjyqësore.²⁰¹ **Në rrethana të zhvendosjes dhe/ose kushteve të vështira socio-ekonomike, detyrimi për të paguar shpenzimet gjyqësore, bashkë me perspektivën e pagimit të shpenzimeve tjera të ndërlidhura sikurse shpenzimet e udhëtimit, është de facto barrierë për shqyrtimin gjyqësor. Kjo mund të konsiderohet si kufizim i së drejtës së qasjes në gjykatë për PZH-të dhe pjesëtarët e komuniteteve joshumicë.**²⁰² Për më tepër, rreth 6% e kërkesave të AKP-së janë hedhur poshtë për shkaqe procedurale ose kompetencës. Gjersa mund të argumentohet që AKP-ja ka bërë shqyrtim ligjor të shkallës së parë pa pagesë, këto kërkesa të hedhura poshtë për kthimin e pronës të lidhura me konfliktin tani ka të ngjarë që të parashtrihen në sistemin e të gjykatave të rregullta civile.²⁰³ Kësisoj, detyrimi për pagimin e shpenzimeve gjyqësore në raste të lidhura me konfliktin është po ashtu në kundërshti dhe më Parimin e Pinheiros 13(2) sipas të cilit "Çdokush që është privuar nga prona në mënyrë arbitrare dhe të kundërligjshme si pasojë e konfliktit duhet të ketë mundësinë që të parashtrijë falas kërkesë për kthim ose kompensim pranë një organi të pavarur dhe të paanshëm".²⁰⁴

Shitblerjet e pronës me qëllim mashtrimi dhe roli i gjykatave në ndjekjen e tyre

Shitblerjet e pronës me qëllim mashtrimi apo me dokumente të falsifikuara kanë ndodhur menjëherë pas mbarimit të konfliktit të vitit 1998-99, duke u bërë të mundur kryerësve të këtyre veprave që të shisnin prona në emër të ose "personalisht" nga pronarët të cilët vazhdojnë ende të jenë të zhvendosur nga Kosova dhe nuk kanë dhënë pëlqimin për shitblerjen. Në të shumtën e rasteve, pronarët e ligjshëm nuk kanë asnjë kontroll mbi pasurinë e tyre, dhe kanë mësuar rastësisht për shitblerjen, pasi që shitblerja është realizuar dhe dikush tjetër është regjistruar si pronar. Pronarët legjitimë ishin zakonisht persona të zhvendosur nga Kosova që nuk kishin fare qasje në të dhënat

¹⁹⁸ Raporti i progresit i KE-së për Kosovën 2015 f. 25.

¹⁹⁹ Neni 468, paragrafi I i Ligjit nr. 03/L-006 për procedurën kontestimore.

²⁰⁰ Neni 469 i Ligjit nr. 03/L-006 për procedurën kontestimore.

²⁰¹ "Qasja në drejtësi për personat e zhvendosur brenda vendit në Kosovë", Programi i Bashkimit Evropian për Republikën e Serbisë 2012, p.s 23-4.

²⁰² Shih Kreuz kundër Polonisë, Parashtrësia nr. 28249/95, 19 qershor 2001. Shih gjithashtu dhe Weissman dhe të tjerët kundër Rumanisë, nr. 63945/00, 24 maj 2006.

²⁰³ Shih Vendimin e KKKP-së nr. 135, paragrafi 15: "Kërkesat të cilat hidhen poshtë si kërkesa që nuk janë kompetencë e Komisionit ose për arsye procedurale dhe jo në bazë të meritave të kërkesës mund të zgjidhen në gjykatat vendore, dhe i nënshtrohen ligjit në fuqi. Në kërkesa të tilla, vendimi i Komisionit nuk përbën res judicata'.

²⁰⁴ Të njëjtin parim e përmban në mënyrë implicite neni 29.2 i Parimeve udhëzuesve për PZHBV-të sipas të cilit autoritetet kompetente kanë për detyrë që t'ju ndihmojnë të kthyerve dhe/ose personave të zhvendosur që kanë ndërruar vendbanimin për ta rikthyer, për aq sa është e mundur, pronën dhe zotërimet që i kanë lënë pas ose zotërimin e të cilave e kanë humbur me rastin e zhvendosjes.

kadastrale. Kështu, ata nuk ishin në dijeni që prona e tyre kishte qenë objekt i një transaksioni, madje edhe ishte regjistruar nga ana e blerësit në kadastër.²⁰⁵

Veç kësaj, ka raste ku njerëzit kanë falsifikuar dokumente në mënyrë që të shesin pronat e paluajtshme të pabanuara. Mashtruesit kanë përfitur nga situata aktuale e zhvendosjes së pronarëve të vërtetë dhe, duke përdorur dokumente të falsifikuara, kanë ndjekur procedurat zyrtare të verifikimit për ta "legalizuar" mashtrimin. Këto bartje të paligjshme të pronësisë mbi pronën në disa raste kanë rezultuar edhe në regjistrim të pasaktë të pronës në kadastër.

Këto shitblerje me qëllim mashtrimi duhet të procedohen ligjrisht në dy nivele: në procedurë penale në mënyrë që të konstatohet ekzistimi i tyre, dhe në procedurë civile në mënyrë që kontratat e lidhura me qëllim mashtrimi të deklarohen të pavlefshme. Sfidë për zgjidhjen e këtyre çështjeve janë koha e gjatë deri në zgjidhje në të dyja procedurat, civile dhe penale. Gjithashtu, autoritetet nuk kanë treguar shumë gatishmëri që t'i ndjekin dhe gjykojnë këto raste. Po ashtu, nganjëherë duket se prokurorët kanë ngritur ndaj këtyre kryesve, aktakuza më të lehta.

Për më tepër, gjykatat civile duket shpesh se kanë dështuar që t'i deklarojnë shitblerjet me qëllim mashtrimi të pavlefshme, edhe në qoftë se e njëjta çështje është gjykuar më parë në një gjykatë penale në favor të paditësit (duke vepruar kështu në kundërshtim me nenin 14 të Ligjit mbi procedurën kontestimore sipas të cilit gjykata civile është e lidhur me aktgjykimin e formës së prerë të gjykatës penale, me të cilin i pandehuri është shpallur fajtor).

Në mënyrë që paditësit t'i sigurohet një mjet juridik efektiv, duhet të merren parasysh edhe çështje të tjera, sidomos sa i përket rishitjes së më pastajme të pronave që janë shitur/blerë fillimisht me mashtrim: a duhet të supozohet që blerësit të cilët kanë blerë prona menjëherë pas konfliktit duhet të mbahen përgjegjës në mënyrë strikte nëse blerja ka qenë e bazuar në mashtrim dhe t'ju kërkohet që ta lirojnë pronën? Nëse prona është blerë dhe shitur disa herë, a duhet që t'i kërkohet blerësit të fundit i cili e ka blerë pronën në mirëbesim të heqë dorë nga prona? Nëse jo, a duhet PZH të ketë të drejtë të marr kompensim për pronën e tij apo të saj që është shitur me qëllim mashtrimi? Gjithashtu, duhet të hartohen politika për të përcaktuar statusin e blerësve të cilët kanë blerë prona në mirëbesim, pa qenë në dijeni të mashtrimit dhe kanë paguar vlerë për pronën.

Masat mbrojtëse tjera për uljen e mundësive për mashtrim mund të përfshijnë regjistrimin e të gjitha vendimeve të KÇPB/KKKP në kadastër, për t'i informuar zyrtarët kadastral në lidhje me pronat që kanë qenë në zotërim të ligjshëm nga PZH-ve në kohën e konfliktit.

I.3.4 Çështjet tjera

Banimi social/ndarja e tokës

Për t'u ndihmuar personave të riatdhesuar me strehim dhe banim të përkohshëm janë paraparë dispozita përmes Ligjit nr. 03/L-164 për financimin e programeve të veçanta të banimit dhe Ligjit nr. 04/L-144 për dhënien në shfrytëzim dhe këmbimin e pronës së paluajtshme të komunës. **Megjithatë, komunat nuk e kanë përdorur rregullisht dhe në mënyrë konsistente këtë**

²⁰⁵ OSBE-ja ka identifikuar një numër të konsiderueshëm të shitblerjeve të pronave që u përkasin serbëve të Kosovës që janë shitur pa dijeninë e tyre. Mënyrat në të cilat këto prona janë shitur janë nga më të ndryshmet, por përfshijnë dokumente të falsifikuara personale dhe vula gjyqësore. Sipas gjetjeve të OSBE-së, pronat duken të jenë shitur me qëllim mashtrimi përmes metodave të ndryshme: a) me autorizime të vërtetuara me vula të falsifikuara të gjykatave, b) me autorizime të vërtetuara nëpër gjykata jashtë Kosovës me vula të rregullt gjyqësore por duke përdorur dokumente të falsifikuara të identifikimit, c) duke vërtetuar kontrata në gjykatat e Kosovës me dokumente të falsifikuara identifikimi me emrin dhe mbiemrin e pronarit të vërtetë, dhe d) duke përdorur aktvendime të falsifikuara gjyqësore për regjistrimin e pronës në regjistrat kadastral. Shih: Raportin e OSBE-së "Shitblerjet e pronës me qëllim mashtrimi në rajonin e Pejës/Pec", gusht 2009, f. 5.

kuadër ligjor për t’ju dalë në ndihmë personave të riatdhesuar.²⁰⁶ Si rrjedhim, PZH-të e riatdhesuar rrezikojnë që të bëhen persona të zhvendosur në mënyrë të përhershme. Një çështje tjetër ka të bëjë me ngecjen e nivelit qendror për ta miratuar strategjinë shtetërore trevjeçare për banim social.²⁰⁷

Kampet/vendbanimet e romëve (çështjet lidhur me moszbatimin e Ligjit për planifikim hapësinor dhe mosmiratimin e Strategjisë për rregullimin e vendbanimeve joformale)

Siç është vënë në dukje nga një raport i OSBE-së në vitin 2014,²⁰⁸ ende mbesin rreth 100 vendbanime joformale të banuara nga komunitete etnike të ndryshme, shumica syresh romë, ashkali dhe egjiptianë.²⁰⁹ Njerëzit të cilët jetojnë në kampe të tilla përjetojnë segregim në kuptimin e banimit, kushte shumë të vështira banimi dhe qasje të pamjaftueshme në shërbimet dhe infrastrukturën urbane themelore, përfshirë furnizimin me ujë, energji elektrike, mbledhjen e mbeturinave dhe transport publik e rrugë adekuate.²¹⁰ Veç kësaj, çështjet kryesore të lidhura me pronën me të cilat përballen ata janë **mungesa e sigurisë së banimit, shpesh për shkak të mungesës së dokumentacionit për pronën ose ndërtimeve të paregjistruara, ose mungesa e ndihmës për rindërtimin e shtëpive të shkatërruara gjatë konfliktit armatosur të viteve 1998-99 dhe pas përfundimit të tij.** OSBE-ja ka raportuar përparim të pakët në legalizimin e vendbanimeve joformale: Strategjia për rregullimin e vendbanimeve formale është ende në pritje të miratimit nga Zyra e Kryeministrit. Ndonëse shumica e komunave (pothuajse të gjitha, me përjashtim të komunave veriore) kanë aprovuar plane hapësinore në të cilat përfshihen vendbanimet joformale siç kërkohet me Ligjin për planifikim hapësinor, **zbatimi i këtyre planeve dhe harmonizimi i tyre në përputhje me kërkesat e reja të Ligjit nr.04/L-174 për planifikim hapësinor duket të mos jetë bërë ende.**²¹¹

2. ZGJIDHJET E MUNDSHME NË BAZË TË PRAKTIKA MË TË MIRA KOMBËTARE DHE NDËRKOMBËTARE

2.1 Ndhimja juridike

Ndonëse modalitetet për ndihmë juridike falas janë përmirësuar në vitet e fundit, më se 50 për qind e popullsisë në Kosovë ende nuk është në dijeni të ekzistimit të Agjencisë për Ndhimë Juridike Falas. Për më tepër, ashtu siç qëndrojnë gjërat, kriteret e kualifikimit për ndihmë juridike falas nga ANJF siç përcaktohet me Ligjin nr. 04/L-017 i pengojnë PZH-të, të kthyerit dhe refugjatët për të përfituar nga programi. Së fundi, mungesa e ekspertizës në të drejtën pronësore dhe buxheti i pamjaftueshëm rrezikojnë kapacitetin e agjencisë për të përmbushur mandatin e saj.

²⁰⁶ Shih: “Vlerësimi i ofrimit të banimit social nga komunat në Kosovë”, OSBE, dhjetor 2013 dhe “Vlerësim i procesit të kthimit vullnetar në Kosovë”, OSBE, tetor 2014, f. 25.

²⁰⁷ Raporti i progresit i BE-së 2015, f. 23.

²⁰⁸ “Vlerësimi i procesit të kthimit vullnetar në Kosovë”, OSBE, tetor 2014, f. 15-16

²⁰⁹ E identifikuar nga Qeveria në Strategjinë dhe planin e veprimit për parandalimin dhe rregullimin e vendbanimeve joformale në Kosovë 2009-2015, “Pakica e braktisur”, ERCC, dhjetor 2011, f.51

²¹⁰ Shih: “Fytyrat e varfërisë, fytyrat e shpësës: Profilet e cënueshmërive për dekadën e vendeve të përfshirjes së romëve”, Bratislavë: UNDP, 2005.

²¹¹ Ligji nr. 04/L-174 për planifikimin hapësinor, 7 shtator 2013, neni 15 dhe 16.

Përveç ndryshimit dhe plotësimit të Ligjit nr.04/L-017 për t'i përfshirë në mënyrë eksplicite PZH-ve, të kthyerit dhe refugjatët si kategori zyrtare të personave që mund të marrin ndihmë juridike, miratimi i kriterëve të përdorura nga UNHCR-i për vlerësimin dhe prioritizimin e nevojave për ndihmë juridike të të gjitha kategorive të aplikuesve do të ishte një zgjidhje e përshtatshme për të shndërruar ANJF-në në një platformë më gjithëpërfshirëse për qasje të papenguar në drejtësi.

Kriteret e mëposhtme, që bazohen në udhëzimet e UNHCR-it,²¹² mund të shërbejnë si bazë për krijimin e prioritizimit të klientëve: varfëria/të ardhurat (megjithëse prona posedimin e së cilës e kanë humbur nuk duhet të përfshihet në llogaritjen e të ardhurave); kryefamiljar i vetëm femër apo mashkull; aftësia e kufizuar fizike; aftësia e kufizuar mendore; mungesa apo kufizimi i lirisë së lëvizjes; shqetësimet lidhur me sigurinë; i mitur i pashoqëruar/i ndarë; të moshuarit; i/e mbijetuar i dhunës seksuale dhe me baza gjinore; praktikat diskriminuese.

2.2 Njoftimi

Çështja e njoftimit shtrihet në tërë spektrin ligjor institucional. Sfida për gjetjen e palëve të përfshira në një procedurë gjyqësore nënkupton që përfaqësuesit e përkohshëm caktohen tepër shpesh, gjë që ka pasoja të rënda sa i përket të drejtës për një proces gjyqësor të drejtë, sidomos për personat e zhvendosur dhe pakicat e përfshira në rastet pronësore.

Për më tepër, gjersa njoftimi përmes botimit të shpalljeve është parapare si mënyrë e arsyeshme e njoftimit në disa ligje, përfshirë ligjin për privatizimin, likuidimin, shpronësimin dhe rrënimin e ndërtimeve pa leje, ai ka defekte të dukshme. Sipas një raporti të fundit të STIKK, Kosova gëzon një shkallë prej 76.6% të depërtimit dhe përdorimit të internet në bazë të përdoruesve.²¹³ Faqet e internetit, rrjetet sociale dhe portal i qeverisjes elektronike për shpërndarjen globale të njoftimit dhe për përmbushjen e standardeve për njoftim të së drejtës për një proces të rregullt. Veç kësaj, numri i PZH-ve dhe pjesëtarëve të komuniteteve joshumicë të cilët informohen rreth këtyre procedurave ligjore duke lexuar gazetën, shikuar televizorin, apo shfletuar internetin mund të vihet në pikëpyetje. Kështu, njoftimi përmes publikimit mund të mos jetë i përshtatshëm duke pasur parasysh që PZH-të dhe pakicat mund të mos kenë qasje të lehtë në materiale të tilla të publikuara. Në ligjin e Kosovës tashmë ekzistojnë tri zgjidhje alternative përveç njoftimit përmes publikimit:

1. Paragrafët 3.5 dhe 3.6 të nenit 4 të *Ligjit nr. 04 L-188 për trajtimin e ndërtimeve pa leje* sugjerojnë bashkëpunimin midisi komunave të përfshira në procesin e legalizimit dhe agjencive ndërkombëtare sikurse UNHCR-i, ose agjencive kombëtare që kanë zyra ndërlidhëse në Serbi sikurse AKP-ja, për zbatimin e mekanizimit të njoftimit përtej kufijve shtetërorë. Megjithatë, kjo dispozitë, e cila mund të gjejë zbatim edhe në procese të tjera sikurse njoftimi nga gjykata, shpronësimi ose privatizimi, nuk është zbatuar ende.
2. Neni 113.2 i Ligjit për procedurën administrative përcakton që “në raste të veçanta kur këtë e kërkon natyra e aktit, personi thirret të pranojë aktin personalisht”. Zhvendosja dhe/ose mungesa e qasjes në informata duhet të trajtohet në përputhje me nenin 113.2 si “rast i veçantë”. Prandaj, në përputhje me ligjin, PZH-të dhe personat të cilët u përkasin komuniteteve pakicë duhet të njoftohen personalisht për procedurën ligjore në zhvillim e sipër. Natyrisht, realizimi në praktikë i dispozitës së tillë është problematik, sidomos nëse nevojitet njoftim përmes kanaleve ndërkombëtare.
3. Siç është vënë në dukje në Shtyllën 3, Ligji për procedurën kontestimore parasheh disa situata për mënyrën se si duhet të bëhet dërgimi. Megjithatë, ai nuk adreson situatën kur adresa e të

²¹² Siç përdoret nga CRP/K. Shih gjithashtu: <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/resources/legal-documents/unhcr-handbooks-recommendations-and-guidelines.html>

²¹³ Shoqata për Teknologji të Informacionit dhe të Komunikimit e Kosovës (STIKK), Depërtimi dhe përdorimi i internetit në Kosovë, 2013, f. 9, 18. Sipas të njëjtit raport, shkalla e depërtimit të internetit për ekonomi shtëpiake është 84,8 %.

paditurit është e panjohur. Njoftimi i palëve përmes kanaleve diplomatike në rastet kur ato jetojnë jashtë vendit është po ashtu i vështirë ngaqë merr shumë kohë (shumica e shteteve kërkojnë që ftesat t'ju dërgohen autoriteteve të tyre qendrore të paktën dy muaj para datës së cekur në thirrje). Marrëdhëniet e tensionuara diplomatike mes Kosovës dhe Serbisë e komplikojnë edhe më këtë rrugë të mundshme të veprimit.

Përveç këtyre zgjidhjeve të bazuara në ligjin kombëtar, ligjet e Gjermanisë dhe Polonisë për shpronësimin²¹⁴ sugjerojnë që një mënyrë e mirë për t'i detyruar institucionet që t'i njoftojnë në mënyrë efektive palët është të kërkojnë paraqitjen e tyre fizike që në fazat e hershme të procedurës, duke e promovuar ndërmjetësimin si mënyrë të parë të veprimit. Gjersa një gjë e tillë natyrisht që nuk do të zbatohet për të gjitha procedurat ligjore të përmendura në këtë koncept dokument, ndoshta mund të aplikohet për privatizimin dhe shpronësimin.

Në fund, parimi ligjor i "njoftimit konstruktiv", apo fiksioni juridik sipas të cilit personat e "arsyeshëm" duhet t'i kenë bërë hetime në lidhje me fakte të caktuara dhe, për rrjedhojë, duhet të jenë në dijeni të këtyre fakteve, edhe pse në praktikë ata nuk bëjnë një gjë të tillë, mund të aplikohet gjithashtu për procedurat ligjore për të cilat kërkohet të njoftohet personalisht pala në bazë të Ligjit për procedurën administrative. Siç është shtjelluar në raportin e PRP-së "Informaliteti në sektorin e tokës: Çështja e trashëgimit të vonuar në Kosovë" (trashëgimi i vonuar), njoftimi konstruktiv do të zgjidhte çështjen e njoftimeve të pamjaftueshme të shtjelluar më sipër: "njoftimi konstruktiv mund të sigurojë si proces të rregullt për personat zhvendosur ashtu dhe të mundësojë që kërkesat e tyre të procedohen më shpejt drejt një zgjidhje përfundimtare në mënyrë më efikase".²¹⁵ Nga perspektiva e legjislacionit, njoftimi konstruktiv do të ishte me të vërtetë zgjidhje efektive dhe e mirë. Megjithatë, mbeten disa pikëpyetje lidhur me përshtatshmërinë e zbatimit të një parimi të tillë në kontekstin e PZH-ve në veçanti. A mundet një person i zhvendosur të konsiderohet person 'i arsyeshëm'? A e bën qasja potencial në rrjete sociale dhe internet një person 'të arsyeshëm' vetvetiu? A mund të supozohet në mënyrë të arsyeshme se persona sikurse PZH-të, pra njerëzit që jetojnë në kushte të vështira, t'i kontrollojnë rregullisht të gjitha faqet e internetit të institucioneve të ndryshme qeveritare për të bërë hetime lidhur me të drejtat e tyre të mundshme? Siç është përmendur në raportin "Trashëgimia e vonuar", "ndryshimi i qëndrimit" dhe ndërgjegjësimi i publikut janë elemente të rëndësishme për efektivitetin e njoftimit konstruktiv. Në fund, a duhet që "njoftimi konstruktive" të zbatohet për procedura të tilla të jashtëzakonshme juridike si legalizimi, ndërsa në sistemet tjera juridike ai zbatohet kryesisht për procedura më të rëndomta sikurse shitblerjet e pronës, kontratat etj.?

3. REKOMANDIMET LIDHUR ME MASAT KRYESORE TË POLITIKAVE

Rekomandimet e politikave të përshkruara në hollësi më poshtë mund të përkufizohet në kuptimin e gjerë si të lidhura me katër kategoritë e ndryshme të masave që do të merren. Së pari, çështja e qasjes në informata ka të bëjë me përmirësimin e **proceseve të njoftimit** dhe ngritjen e njohurive rreth masave mbështetëse në dispozicion për palët. Së dyti, nevojiten një varg **ndryshimesh legjislativ** për të përmirësuar legjislacionin, për ta harmonizuar atë me udhëzimet evropiane dhe ndërkombëtare, dhe për të hequr/ndryshuar nenet potencialisht diskriminuese me qëllim të promovimit të të drejtave të pakicave. Së treti, duhet të **zbatohen** ligjet dhe vendimet gjyqësore, për të cilën gjë kërkohet forcimi i kapaciteteve institucionale të institucioneve zbatuese, si dhe, pika e

²¹⁴ Shih "Shpronësimi i tokës në Evropë", janar 2013, f. 16: <http://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/Expropriation-in-Europe-Jan-2013.pdf>.

²¹⁵ Drafti i raportit, "Informaliteti në sektorin e tokës: Çështja e trashëgimit të vonuar në Kosovë", faqe 5

katërt, **financim** shtesë për masat e zbatimit dhe ato shoqëruese. Këto masa janë të ndryshme: për të pasur një qasje tërësore ndaj fuqizimit të të drejtave pronësore të pakicave dhe të PZH-ve do të lipset një strategji e konsoliduar e politikave. Ç' është më e rëndësishmja, megjithatë, në mënyrë që të zbatohen në praktikë këto udhëzime politikash dhe masat e përshkruara aty duhet të miratohen nga akterët politikë në nivelin më të lartë, në përputhje me Udhëzimin administrativ nr. 02/2012 mbi procedurat, kriteret dhe metodologjinë për përgatitjen dhe miratimin e dokumenteve strategjike dhe planeve për zbatimin e tyre" të miratuar nga Qeveria e Kosovës.

3.1 Masa e politikës #1: Personave të zhvendosur t'u sigurohet mjet juridik i drejtë, efektiv dhe përfundimtar dhe të parandalohet riuzurpimi i paligjshëm

- Të zbatohet një sistem i monitorimit të pronave nën administrim të AKP-së në mënyrë që të parandalohet riuzurpimi.
- Të përpilohen një varg mjetesh juridike efektive përfundimtare për parashtruesit e kërkesave pronësore në AKP në kuadër të legjislacionit për AKKVP-në.
- Të krijohen instrumente për parandalimin e riuzurpimeve të njëpasnjëshme pas dëbimeve nga AKP-ja dhe të përmirësohen koha e reagimit dhe mekanizmat e zgjidhjes së rasteve të riuzurpimit të përsëritur, sidomos në nivel të prokurorisë dhe gjyqësorit.
- Të ndalohen në mënyrë efektive rishqyrtimi i kontesteve tashmë të vendosura nga KÇPB dhe KKKP.
- Të ngrihet një mekanizëm institucional për zbatimin e vendimeve për rrënimin e ndërtimeve pa leje nga palët e treta (në pajtim me aktgjykimin e Gjykatës Kushtetuese)

Masa e politikës #1	Personave të zhvendosur t'u sigurohet mjet juridik i drejtë, efektiv dhe përfundimtar dhe të parandalohet riuzurpimi i paligjshëm
Masa e politikës #1.1	<i>Parandalimi i uzurpimit të paligjshëm të pronave nën administrim të AKP-së në rast të ndërprerjes së administrimit</i>
Zgjidhja	Zbatimi i një sistemi të monitorimit të pronave nën administrim të AKP-së
Të dalat	Mbrojtja efektive e pronave të PZH-ve
Rezultati	Zbatimi i mjetit juridik përfundimtar
Treguesit	Pronat e pabanuara mbrohen nga uzurpimi i paligjshëm
Masa e politikës #1.2	<i>Përpilimi i një varg mjetesh juridike efektive përfundimtare për parashtruesit e kërkesave pronësore në AKP në kuadër të legjislacionit për AKKVP-në</i>
Zgjidhja	Ndryshimi dhe plotësimi i Projektligjit për AKKVP-në për të përfshirë mjete juridike alternative përveç dëbimit për ripozitim dhe mbylljes së rastit
Të dalat	Mbrojtja efektive e pronave të PZH-ve
Rezultati	Zbatimi i mjetit juridik përfundimtar
Treguesit	AKKVP ofron zgjidhje të balancuara dhe afatgjata për PZH-të dhe pakicat
Masa e politikës #1.3	<i>Parandalimi i riuzurpimeve të njëpasnjëshme pas dëbimeve nga AKP-ja dhe përmirësimi i kohës së reagimit dhe mekanizmave të zgjidhjes në rastet e riuzurpimeve të përsëritura, posaçërisht në nivel të prokurorisë dhe gjyqësorit</i>

Zgjidhja	<p>Më kushtin që parashtruesit të mos i bartin shpenzimet, dëbimet që pasojnë dëbimit e 2-të nga AKP-ja të kryhen nga përmbauesit privatë.</p> <p>Në të kundërtën, të ndryshohen dhe plotësohen aktet nënligjore për AKP-në për t'ia lejuar këtij institucioni që të bëjë dëbimin sa herë që të jetë e nevojshme.</p> <p>Të sigurohet që rastet të përcillen rregullisht nga Policia e Kosovës dhe prokurorët</p> <p>Të sigurohet që gjykatat t'i trajtojnë rastet e riuzurpimit në pajtim me standardin e procesit të rregullt</p> <p>Të zbatohet mësimet e nxjerra nga 2.3</p>
Të dalat	Zbatimi efikas i mjetit juridik nga AKP
Rezultati	Parashtruesit e suksesshëm në AKP ose DÇBP mund të rimarrin në posedim (ose shesin) pronat e tyre
Treguesit	Riuzurpimet e njëpasnjëshme janë pakësuar në shkallë domethënëse
Masa e politikës #1.4	<i>Të ndalohet në mënyrë efektive rishqyrtimi i kontesteve të vendosura tashmë nga KKP dhe KKKP</i>
Zgjidhja	T'u ofrohen informata dhe trajnime të gjithë gjyqtarëve civilë për kompetencat dhe juridiksionin e AKP-së, si dhe kompetencën e saktë të tyre lidhur me zgjidhjen e kërkesave pronësore që nuk janë parashtruar më parë në AKP
Të dalat	Shtimi i vlerës juridike të vendimeve të KKP dhe KKKP
Rezultati	<p>Zbatim efikas në përputhje me udhëzuesin e Komisioni Evropian për Efikasitet të Drejtësisë për praktikantët e mira të “zbatimit të vendimeve gjyqësore” (2015)</p> <p>Arritja e qaqeve të përcaktuara në Strategjinë shtetërore për zvogëlimin e numrit të lëndëve të vjetra të grumbulluara (2013) dhe në Planin strategjik për gjyqësorin e Kosovës 2014-2019</p>
Treguesit	Numri i rishqyrtimeve është ulur substantialisht
Masa e politikës #1.5	<i>Zbatimi i vendimeve për rrënimin e ndërtimeve pa leje të bëra nga palët e treta</i>
Zgjidhja	Ofrimi i financimit, infrastrukturës dhe mbështetjes politike të duhur për AKP-në që të zbatojë rrënimin e objekteve
Të dalat	Zbatimi efikas i mjetit juridik nga AKP
Rezultati	Ndërprerja e ndërtimeve pa leje nga palët e treta; shkatërrimi i objekteve ekzistuese ose kompensimi i bartësve të ligjshëm të të drejtave pronësore
Treguesit	Zbatimi i aktgjyqimit të Gjykatës Kushtetuese

3.2 Masa e politikës #2: Zhvillimi dhe zbatimi i procedurave më strikte dhe të avancuara të njoftimit dhe integrimi i procesit të rregullt

- Të ndryshohet dhe plotësohet Ligji nr. 04/L-188 për trajtimin e ndërtimeve pa leje për të siguruar njoftim efektiv (skenarë të rasteve të veçanta dhe mundësisht “njoftim konstruktiv”).
- Të përmirësohen mekanizmat e njoftimit në lidhje me privatizimin, likuidimin dhe shpronësimin që prek interesat e PZH-ve dhe komuniteteve pakicë.
- Të sigurohet se janë shteruar gjithë përpjekjet për t'i kontaktuar PZH-të përpara se të caktohet përfaqësuesi i përkohshëm, dhe të themelohet procedura për verifikimin e cilësisë së përfaqësimit.

ANEKSI 4

- Të zbatohet lirimi i pronarëve të zhvendosur nga pagimi i borxhit të akumuluar të tatimit në pronë gjatë periudhës kur ata e kanë pasur të pamundur qasjen në pronat e tyre, që është paraparë me ndryshimin dhe plotësimin e ri.

Masa e politikës #2	Zhvillimi dhe zbatimi i procedurave më strikte dhe të avancuara të njoftimit dhe integrimi i procesit të rregullt
Masa e politikës #2.1	<i>Ndryshimi dhe plotësimi i Ligjit nr. 04 L-188 për trajtimin e ndërtimeve pa leje për të siguruar njoftim efektiv</i>
Zgjidhja	<p>Në rastet e ndërtimeve pa leje për të cilat nuk është paraqitur aplikim për legalizim, në rastet e personave të zhvendosur apo pjesëtarëve të komunitetit pakicë, të ndërmerren veprime të mëtejme për t'i njoftuar këta persona lidhur me procesin e legalizimit dhe mundësisë për të parashtruar ankesë (shih 2.2 për njoftimin në raste të veçanta);</p> <p>Të zgjatet afati për aplikim dhe të organizohen fushata të informimit</p> <p>Të parandalohet aprovimi për legalizimin e objekteve që janë konstatuar sit ë paligjshme me akt administrative ose gjyqësor të formës së prerë</p>
Të dalat	<p>Përfshirja e skenarëve për rastet e veçanta në dispozitat e lidhura me rrënimin në kuadër të Ligjit për trajtimin e ndërtimeve pa leje (Ligji 04 L-188)</p> <p>Zbatimi i “njoftimit konstruktiv” nëse ekzistojnë të gjitha masat mbrojtëse të të drejtave të njeriut</p>
Rezultati	Përqindje e rritur e PZH-ve dhe personave të cilët u përkasin komuniteteve pakicë të cilët janë informuar në mënyrë e duhur përkitazi me procedurën e legalizimit në përputhje me paragrafin 3.5 dhe 3.6 të nenit 4 të Ligjit
Treguesit	PZH-të dhe pakicat janë njoftuar në mënyrë e duhur dhe janë fuqizuar për t'i ushtruar të drejtat e tyre të pjesëmarrjes së procesin e legalizimit
Masa e politikës #2.2	<i>Zbatimi i mekanizmave të njoftimit në privatizim, likuidim dhe shpronësim</i>
Zgjidhja	Përdorimi i udhëzimeve për praktikatat më të mira të njoftimit efektiv (shih 2.2)
Të dalat	Sigurimi i njoftimit efektiv
Rezultati	Procedura të qëndrueshme dhe të drejta
Treguesit	Sigurimi i integritetit të proceseve të privatizimit, likuidimit dhe shpronësimit kundrejt shqyrtimit mundshëm të hollësishëm nga organizmat ndërkombëtarë për të drejtat e njeriut në të cilët Kosova mund të anëtarësohet në të ardhmen
Masa e politikës #2.3	<i>Të sigurohet se janë shtuar gjithë përpjekjet për t'i kontaktuar PZH-të përpara se të caktohet përfaqësuesi i përkohshëm, dhe të themelohet procedura për verifikimin e cilësisë së përfaqësimit.</i>
Zgjidhja	<p>praktikat më të mira të njoftimit efektiv (shih 2.2)</p> <p>Të përpilohen hollësitë e procedurës së verifikimit të cilësisë (përfshirë verifikimin e prokurës)</p> <p>Të caktohen afate të zgjatura të ankimit për kërkesat që tashmë janë shqyrtuar me “përfaqësues të përkohshëm” dhe gjyqtarëve t’u jepet një udhëzim që t’i aprovojnë me automatizëm parashtruesat për rihapje të rasteve të parashtruesve të cilët janë PZH dhe parashtruesve të cilët banojnë në vendbanime joformale, duke i liruara ta nga pagimi i shpenzimeve gjyqësore</p>
Të dalat	Ulje domethënëse e numrit të përfaqësuesve të përkohshëm dhe/ose përmirësimi i cilësisë së përfaqësimit
Rezultati	Ulje domethënëse e numrit të ankesave
Treguesit	Mos qëndrimi në Kosovë nuk dëmton më të drejtat e barabartë të përfaqësimit para gjykatës

Masa e politikës #2.4	Zbatimi i lirit të pronarëve të zhvendosur nga pagimi i borxhit të akumuluar të shërbimeve publike komunale, gjatë periudhës kur ata e kanë pasur të pamundur qasjen në pronat e tyre.
Zgjidhja	Zbatimi i nenit 5 të Ligjit nr. 03/L-204 për tatimin në pronën e paluajtshme sipas të cilit në rastet kur bartësi i së drejtës pronësore nuk ka qasje në pronën në fjalë, subjekt parësor i tatimit do të jetë personi i cili e shfrytëzon pronën Zbatimi i Udhëzimit administrativ për lirimin e bartësve të të drejtave pronësore nga pagesa e shërbimeve publike për pronat nën administrim të AKKVP
Të dalat	Përmirësimi i inkasimit të tatimit
Rezultati	Dekurajimi i uzurpimit të paligjshëm duke e bërë atë më pak fitimprurës
Treguesit	Inkasimi i tatimit është i drejtë dhe efikas

3.3 Masa e politikës #3: Qasja në drejtësi

- Të ndryshohet dhe plotësohet Ligji nr.04/L-017 në mënyrë që të krijohet një platformë më gjithëpërfshirëse për ndihmë juridike falas, duke i përfshirë shprehimisht PZH-ve dhe personat të cilët jetojnë në vendbanime joformale dhe që përballen me probleme si përfitues. Gjithashtu, të shtohet financimi nga Qeveria për programin e ndihmës juridike falas.
- Të ndahen më tepër burime financiare dhe institucionale për zbatimin efektiv të parimit të barazisë së të gjitha gjuhëve zyrtare në procedurat gjyqësore dhe administrative
- Të propozohen rregullore për taksa gjyqësore të unifikuara për mbarë vendin, që parashohin lirimin e PZH-ve në kushte të vështira socio-ekonomike nga pagimi i shpenzimeve gjyqësore (pronat e uzurpuara të PZH-ve nuk duhet të llogariten si pasuri personale)
- Të fuqizohen procedurat aktuale për trajtimin efektiv të shitblerjeve me qëllim mashtrimi, si në kuptimin e konstatimit të natyrës së tyre (procedurë penale) ashtu dhe deklarimit të tyre si të pavlefshëm (procedurë civile)

Masa e politikës #3	Qasja në drejtësi
Masa e politikës #3.1	<i>Ndryshimi dhe plotësimi i Ligjit nr. 04/L-017 për ndihmë juridike falas dhe sigurimi i financimit</i>
Zgjidhja	Për PZH-të dhe personat të cilët jetojnë në vendbanime joformale, dëshmia e problemit të lidhur me pronën të mjaftojë për kualifikimin e tyre si përfitues të ndihmës juridike Të zbatohen kriteret e UNHCR-it për prioritizim (shih 2.1) Të rritet financimi nga qeveria për 60-70%
Të dalat	Rritje domethënëse e numrit të PZH-ve dhe pakicave që përfitojnë ndihmë juridike falas
Rezultati	Ndihmë juridike falas gjithëpërfshirëse dhe efikase
Treguesit	Dëshmi e qartë e angazhimit të ANJF-së për efektiv pozitiv në çështjet pronësore të PZH-ve dhe të komuniteteve pakicë
Masa e politikës #3.2	<i>Ndarja e më tepër burimeve financiare dhe institucionale për zbatimin efektiv të parimit të barazisë së të gjitha gjuhëve zyrtare në procedurat gjyqësore dhe administrative</i>

ANEKSI 4

Zgjidhja	<p>Të bëhet vetëdijesimi për të drejtat gjuhësore, si dhe për rolin dhe mandatin e Zyrës së Komisionerit për Gjuhët, duke përfshirë mekanizmat në dispozicion për ushtrim të ankesës siç parashihet nga Rregullorja 07/2012</p> <p>Monitorim në shkallë të gjerë në vend të monitorimit të bazuar në ankesa;</p> <p>Përpilimi i formularëve të standardizuar në të dy gjuhët për t'u përdorur në të gjitha gjykatat e Kosovës</p> <p>Ndryshimi dhe plotësimi i Ligjit për procedurën kontestimore për të përfshirë një dispozitë ku përcaktohet se afat ligjore do të llogariten vetëm nga momenti i pranimit nga secila palë në procedurë i urdhrimit ose udhëzimit të gjykatës në gjuhën zyrtare që zgjedhë pala²¹⁶</p>
Të dalat	Heqja e barrierave gjuhësore
Rezultati	Përputhshmëri me rekomandimet e politikave të Kartës Evropiane për Gjuhët Rajonale ose të Pakicave (1992, CETS 148), posaçërisht pjesëve II dhe III
Treguesit	Zbatimi i parimit të barazisë së të gjitha gjuhëve zyrtarë është përmirësuar dukshëm
Masa e politikës #3.3	<i>Propozimi i rregulloreve për taksë gjyqësore të unifikuar për mbarë vendin, që parashohin lirin e PZH-ve në kushte të vështira socio-ekonomike nga pagimi i shpenzimeve gjyqësore (pronat e uzurpuara të PZH-ve nuk duhet të llogariten si pasuri personale)</i>
Zgjidhja	<p>Ndryshimi dhe plotësimi i nenit 7.2. të Udhëzimit administrative për unifikimin e taksave gjyqësore.²¹⁷</p> <p>Ndryshimi dhe plotësimi i nenit 450 të Ligjit për procedurën kontestimore për të siguruar që mospagimi i shpenzimeve gjyqësore në padi të tjera të mos ua pamundësojë parashtruesve që të dorëzojnë kërkesëpadi dhe kërkesa, nëse kërkesëpadi ose kërkesa e tillë shoqërohet me aplikimin për lirim nga pagimeve i shpenzimeve gjyqësore</p>
Të dalat	Lehtësimi i qasjes së PZH-dhe pakicave në drejtësi
Rezultati	Fuqizimi i PZH-ve dhe pjesëtarëve të pakicave për t'i mbrojtur dhe ushtruar të drejtat e tyre pronësore, pavarësisht nga gjendja e tyre financiare
Treguesit	Zbatimi i rregulloreve mbarështetërore për unifikimin e taksave gjyqësore
Masa e politikës #3.4	<i>Fuqizimi i procedurave aktuale për trajtimin efektiv të shitblerjeve me qëllim mashtrimi, si në kuptimin e konstatimit të natyrës së tyre (procedurë penale) ashtu dhe deklarimit të tyre si të pavlefshme (procedurë civile)</i>
Zgjidhja	<p>Policia dhe prokuroria duhet t'i hetojnë dhe ndjekin me procedurë shpejtë veprat penale të lidhura me shitblerjet e pronave</p> <p>Gjykatat duhet të deklarojnë sistematikisht kontratat e rrejshme nule</p>
Të dalat	Zbatimi i procedurave për trajtimin efektiv të shitblerjeve me qëllim mashtrimi

²¹⁶ Shih raportin "Respektimi i të drejtave gjuhësore nga komunitatet e Kosovës", OSBE, qershor 2014, f. 25–27 dhe raportin "Qasja në drejtësi për personat e zhvendosur brenda vendit nga Kosova", qershor 2012 të Programit të Bashkimit Evropian për Republikën e Serbisë, f. 22-23.

²¹⁷ Të ndryshohet siç vijon: "Përveç nëse dëshmohet e kundërta, gjyqtari të cilit i është caktuar lënda konsideron se personi fizik nuk mund të paguajë taksën e përcaktuar në nenin 7.1, nëse: [c. Personi fizik mund të sigurojë dëshmi se ai ose ajo ka statusin e personit të zhvendosur dhe se shkelja e pretenduar e së drejtës pronësore është pasojë e konfliktit dhe/ose zhvendosjes]".

Rezultati	Rritja e besueshmërisë së regjistrave të tokës në përgjithësi; rritja e numrit të shitblerjeve dhe investimeve në sektorin e pronës
Treguesit	Numri i shitblerjeve me qëllim mashtrimi është zvogëluar në mënyrë domethënëse

3.4 Masa e politikës #4: Çështjet tjera

- Të zbatohet në mënyrë efektive dhe të njëtrajtshme Ligji nr. 03/L-164 për financimin e programeve të veçanta të banimit dhe Ligji nr. 04/L-144 për dhënien në shfrytëzim dhe këmbimin e pronës së paluajtshme të komunës në mënyrë që të sigurohen zgjidhje të qëndrueshme të banimit për personat e riatdhesuar.
- Të miratohet, t'i zgjatet afati dhe të zbatohet në tërësi Strategjia për rregullimin e vendbanimeve joformale 2011-2015.

Masa e politikës #4	Çështjet tjera
Masa e politikës #4.1	<i>Zbatimi i legjislacionit për të siguruar zgjidhje të qëndrueshme të çështjes së banimit për personat e riatdhesuar</i>
Zgjidhja	Parandalimi i vonesave të shkaktuara nga komuna përkatëse gjatë dhënies në shfrytëzim të paluatshmerisë/objektit të banimit në pronësi të komunës; Në vendimin e kuvendit të komunës duhet të përcaktohet kriteret e dhënies së pronave në shfrytëzim në bazë të cilave zgjidhen se kush janë përfituesit, duke përfshirë edhe kohëzgjatjen e dhënies në shfrytëzim; Procedura e regjistrimit të të drejtës së shfrytëzimit të tokës komunale duhet të kryhet sipas detyrës zyrtare nga vet komuna me qëllim të sigurimit të së drejtës së shfrytëzimit të përfituesve
Të dalat	Zbatimi i Ligjit nr. 03/L-164 për financimin e programeve të veçanta të banimit dhe Ligjit nr. 04/L-144 për dhënien në shfrytëzim dhe këmbimin e pronës së paluajtshme të komunës
Rezultati	Sigurimi i kthimit të qëndrueshëm
Treguesit	Përmirësim i dukshëm i monitorimit dhe zbatimit të skemave të banimit social nga komunat
Masa e politikës #4.2	<i>Miratimi, zgjatja e afatit dhe zbatimi i plotë i Strategjisë për rregullimin e vendbanimeve joformale 2011-2015</i>
Zgjidhja	Rishikimi i strategjisë për ta pasqyruar situatën aktuale dhe për zbatimin e strategjisë në përputhje me të Komunat të harmonizojnë dhe planet hapësinore
Të dalat	Përmirësimi i në shkallë të matshme i standardeve të jetesës për romët dhe komunitetet tjera pakicë në përputhje me ligjet në fuqi
Rezultati	Zbatimi i duhur i të drejtës themelore në banim adekuat ²¹⁸
Treguesit	Zbatimi i instrumenteve ligjore të përshtatshme për legalizimin e vendbanimeve joformale

²¹⁸ Neni 25 i Deklaratës Universale të Drejtave të Njeriut, <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.

SHTYLLA # 5
GARANTIMI DHE
ZBATIMI I TË
DREJTAVE
PRONËSORE TË
GRAVE

ANEKSI 4

Intentionally left blank

1. ARSYETIMI

1.1 Vlerësimi i situatës

Në nenin 46 të Kushtetutës së Kosovës qytetarëve u është garantuar e drejta për të zotuar pronë. Megjithatë, gratë ballafaqohen me pengesa në realizimin e kësaj të drejte, çështje kjo që kërkon vëmendje, pasi që pengesat ndaj zotimit të pronësisë nga gratë pengojnë si rritjen ekonomike ashtu edhe mirëqenien sociale. Kur gratë nuk e kontrollojnë pronën ato nuk mund të jenë akterë të plotë ekonomik. Adresimi i çështjes së zotimit të pronave nga gratë do të forcojë sundimin e ligjit, promovojë rritjen ekonomike dhe do të mbështes integrimin në Bashkimin Evropian (BE). Për më tepër, pronësia e grave mbi pasurinë është demonstruar të sjellë përfitime pozitive për mirëqenien e familjeve.

Konteksti

Rritja ekonomike në Kosovë ka qenë brengë e madhe dhe e vazhdueshme për qytetarët dhe për qeverinë. Kosova është duke menaxhuar sfidat më të mëdha ekonomike që kanë dalë nga tri burime kryesore: ekonomia e pas luftës, problemet e mosnjohjes; dhe privatizimi jo i plotë i ndërmarrjeve shoqërore. Rritja ekonomike është esenciale për të siguruar të ardhura për 40,000 të rinjë e të reja të cilët i përfundojnë studimet për ç' do vit dhe fillojnë të kërkojnë punë.²¹⁹ Tani që Kosova është në rrugë drejt anëtarësimit në BE, ajo është duke nxjerrë ligje dhe krijuar institucione që do të lehtësojnë angazhimin e saj drejt BE-së kështu duke promovuar edhe rritjen ekonomike. Krijimi i një sistemi modern, efikas dhe të paanshëm të të drejtave pronësore është themel për rritje ekonomike.

Barazia gjinore është qëllim i theksuar i Qeverisë së Kosovës e cila është zotuar se do të zbatoj Konventën për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave dhe e mbron barazinë gjinore me ligj.²²⁰ Qeveria dëshiron që të rrisë pjesëmarrjen e grave në fuqinë punëtore.²²¹ Barazia gjinore është edhe brengë e rëndësishme e të drejtave të njeriut pasi që ka probleme të dukshme dhe të dëmshme të diskriminimit në Kosovë që prekin gratë dhe fëmijët. UNDP-ja e ka ranguar Kosovën me 0.76 në Indeksin e tij të zhvillimit gjinorë, që është më e ulëta në rajonin e Ballkanit.

Aktualisht, Kosova ka shkallën më të ulët të pjesëmarrjes ekonomike të grave nga të gjitha shtetet në botë. Diagrami më poshtë i cili përdorë të dhënat nga Banka Botërore, demonstroi që shkalla e pjesëmarrjes së grave në fuqinë punëtore në Kosovë është nën atë të Shqipërisë, Maqedonisë dhe Serbisë.²²² Edhe nëse merret parasysh që shumë gra mund të punojnë në fushën e bujqësisë dhe nuk e kanë lajmëruar veten si të punësuar kur ato punojnë në ferma familjare, kjo përqindje është ende shumë e ulët. Shkalla e ulët e pjesëmarrjes së grave në fuqinë punëtore është e rëndësishme, pasi që siç tregon një hulumtim i bërë rishitazi në këtë temë, që rritja e angazhimit ekonomik të grave ndërlidhet ngushtë me 'rritje më të lartë dhe rezultate më të favorshme të zhvillimit, dhe me pabarazi më të ulët në të ardhura.'²²³

²¹⁹ Dérens, Jean-Arnault, dhe Bashkim Iseni. "Serbia/Kosovo: The Diaspora Can Be an Important Pillar of Development." *Intervista e redaktuar nga Thomas Jenatsch dhe Cyril Werndli*. Bern: Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim, 2009, <http://reliefweb.int/report/serbia/serbiakosovo-diaspora-can-be-important-pillar-development>.

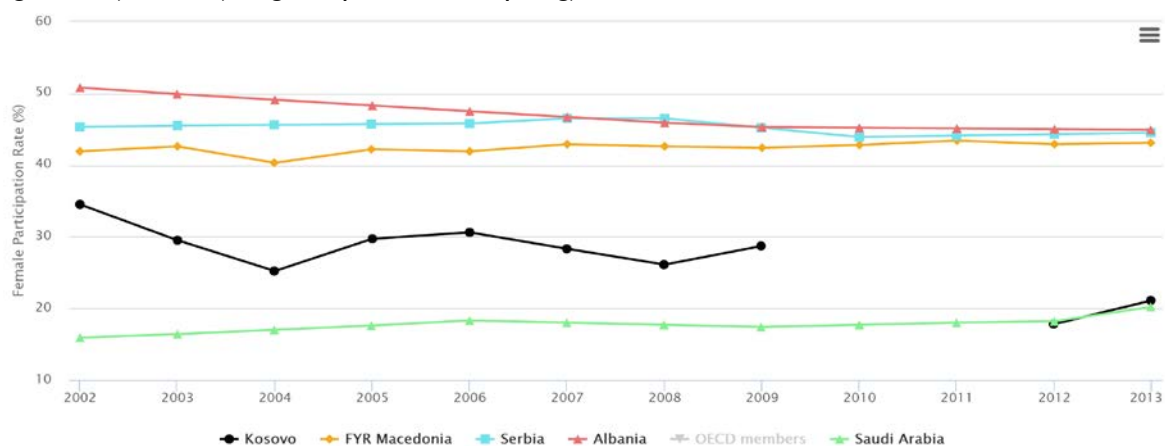
²²⁰ Kuvendi i Kosovës. 2015. "Ligji për barazi gjinore." Në *05/L-020*. Prishtinë, Kosovë.

²²¹ Dokumenti i Projekt-Planit

²²² Romero, Brett. 2015. *Women in the Workplace – Where is Everyone?* OpenData Kosovo, 11 gusht 2015 [e cituar më 16 dhjetor 2015]. E qasshme në <http://opendatakosovo.org/blog/women-in-the-workplace-where-is-everyone/>.

²²³ Gonzales, Christian, Sonali Jain-Chandra, Kalpana Kochhar, Monique Newiak, dhe Tlek Zeinullayev. 2015. "Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality." Në *Shënimin nga diskutimet e personelit të FMN-së*. Washington, DC: Fondi Monetar Ndërkombëtar. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1520.pdf>.

Figura I: Pjesëmarrja e grave për shtetet e përzgjedhura 2002-2013



Burimi: Romero, 2015

Përqindja e ulët e angazhimit të përgjithshëm ekonomik të grave reflektohet edhe në përqindjet e grave në pozita menaxhuese në biznese apo si pronare të bizneseve të tyre.

Tabela I: Angazhimi ekonomik i grave në Ballkan²²⁴

Country	% e kompanive në pronësi të grave, 2009	% e kompanive ku gratë janë menaxhere në pozita të larta udhëheqëse 2009
Kosovo	10.9	.3
Macedonia FYR	36.4	19.1
Montenegro	26.0	24.5
Serbia	28.8	15.9
Bosnia and Herzegovina	32.8	13.5
Bulgaria	33.9	25.8
Romania	47.9	24.7
Hungary	42.4	13.8

Burimi: GenderStats, Banka Botërore dhe UNDP

Gratë duhet të marrin pjesë plotësisht në ekonomi, në mënyrë që shteti të arrijë shkallë më të lartë të rritjes. Mungesa e pjesëmarrjes ekonomike të grave nuk është si rezultat i nivelit të ulët të arritjeve arsimore. Në fakt, të dhënat nga Agjencia Statistikore e Kosovës tregojnë që pjesëmarrja e vajzave në arsimin e mesëm të lartë publik nga viti 2012-2014 ishte 47% në të gjitha komunat raportuese. Gratë janë duke u arsimuar në shkallë pak më të ulët, megjithatë nuk janë të angazhuara ekonomikisht as për së afërmi me shkallën e burrave apo për nivelin për të cilin ato përgatiten në arritjet arsimore.

Në Kosovë gratë kanë të drejta pronësore-juridike, mirëpo kanë vështirësi në tejkalimin e barrierave kulturore për shfrytëzimin e atyre të drejtave dhe kulturën e informalitetit që i përjashton ato nga

224

Joireman, Sandra F. 2015. "Resigning their Rights? Impediments to Women's Property Ownership in Kosovo." In *Global Trends in Land Tenure Reforms: Gender Impacts*, ed. C. Archambault dhe A. Zoomers. New York: Routledge.

zotimi i pronave. Sipas regjistrimit të popullsisë së vitit 2011, gratë përbëjnë 49.6% të popullatës në Kosovë, mirëpo, vetëm 15.24% e grave kanë pronë të regjistruar në emrin e tyre. Në këtë aspekt, Kosova ngecë prapa shteteve tjera në rajon.²²⁵ Pronësia e grave mbi pasuritë është e një rëndësie kritike pasi që ajo ndërlidhet drejtpërsëdrejti me potencialin e tyre për të gjeneruar të ardhura. Njohja ligjore e të drejtave pronësore të grave është komponentë kyçe për rolin e tyre si akterë ekonomik.²²⁶

Problemet

Gratë ende nuk e kanë arritur barazinë në shkallën e arritjeve arsimore në krahasim me burrat. Në tregun e punës punëdhënësit ankohen për mangësi në shkathtësi, derisa shkalla e papunësisë mbetet e lartë.²²⁷ Kjo tregon për problemet në natyrën dhe cilësinë e sistemit të arsimit. Si për gratë ashtu edhe burrat, mungesa e shkathtësive do të ketë ndikim në aftësinë e tyre për të gjetur punë, mirëpo prapë gratë janë në mënyrë disproporcionale më të nënpërfaqësuar. Pra, gratë në mënyrë të qartë janë duke përdorur arsimimin dhe shkathtësitë e tyre në fushat jashtë punësimit. Shkalla e depërtimit të internetit në Kosovë është 76.6%, që është shkallë e krahasueshme me shumicën e shteteve të zhvilluara dhe gjysma e përdoruesve janë gra.²²⁸

Cilësia përgjithësisht e ulët e arsimit kontribuon në mjedis ku ka mungesë të vetëdijes në lidhje me përfitimet e formalizimit të të drejtave pronësore dhe mekanizmat përmes së cilëve bëhet formalizimi. Është e pazakonshme për shumë njerëz në Kosovë që t'i formalizojnë transferet e pronës së tyre me familjen apo ta formalizojnë trashëgiminë e tyre. Shtëpitë dhe fermat shpeshherë barten nga babai tek djali joformalisht dhe prona shpeshherë titullohet në emrin e burrit më të vjetër të familjes, që shpesh ka kohë që ka ndërruar jetë. Në anketën nacionale bazë që është bërë në Kosovë në vitin 2015, 57% e të anketuarve kanë deklaruar se familja e tyre e lindjes asnjëherë nuk i kanë kryer procedurat e trashëgimisë.²²⁹ Anketa gjithashtu ka treguar që në përgjithësi ka mungesë të njohurisë në lidhje me dokumentet bazë që nevojiten për të bërë shitblerje të patundshmërive. Afër 39.3% e të anketuarve të etnisë shqiptare, 42% të etnive pakicë joserbe dhe 23.9% të të anketuarve të etnisë serbe kanë theksuar që kanë njohuri për dokumentet bazë që nevojiten për të bërë shitblerje të patundshmërisë.²³⁰ Pa një praktikë të përhershme të formalizimit të trashëgimisë, janë gjenerata të qytetarëve të Kosovës që nuk e vlerësojnë rëndësinë e formalizimit të pronësive dhe trashëgimisë mbi pronën, apo të njohin mekanizmat përmes të cilëve realizohet ky formalizim.

Mungesa e formalizimit është e dukshme edhe në fushat tjera të kulturës dhe ekonomisë. Martesat e paregjistruara janë të shpeshta në Kosovë. Shpesh personat nuk i regjistrojnë martesat apo kurorëzojnë martesat tek dikush që duhet t'i regjistrojë ato. Në vend të kësaj, ata kanë martesë familjare dhe e konsiderojnë veten si të martuar kur të fillojnë të bashkëjetojnë. Formaliteti i njëjtë shihet edhe tek trashëgimia pronësore; kur dikush vdes, familja do të transferoj pronën e tyre pa e azhurnuar regjistrin kadastral apo pa kaluar nëpër gjykata apo noteri për formalizimin e trashëgimisë.

²²⁵ Tonchovska, Romyana, Kathrine Kelm, dhe Renee Giovarelli. 2014. "ICT in Support of Evidence Based Policy Making: Land and Gender in the Western Balkans." Në *Konferencën e Bankës Botërore Toka dhe Varfëria*. Washington, DC: Banka Botërore, fq 4. I njejtë studim e ka identifikuar pronësinë e grave mbi prona në këto shtete: Shqipëri 29%, Federata e Bosnjës e Hercegovinës – 25%, Bosnja e Hercegovina – Republika Srpska - 30%, Republika e Serbisë – 39%, Mal i Zi 26%, IRJ e Maqedonisë – 17%.

²²⁶ Hallward-Driemeier, Mary, and Tazeen Hasan. 2013. *Empowering Women: Legal Rights and Opportunities in Africa*. Washington, DC: Banka Ndërkombëtare për Rindërtim dhe Zhvillim.

²²⁷ Gallopeni, Bujar. 2013. "The (Mis)Match between supply and demand labor systems in Kosovo on employability skills: The moderating effects of personal attributes in transition to employment." *Business and Economic Horizons* 9 (2):34-52.

²²⁸ Fazliu, Agron. 2013. "Depërtimin dhe Përdorimin e Internetit në Kosovë." Pristinë, Kosovë: Shoqata e TIK te Kosovës (STIKK) p. 18.

²²⁹ Tetra Tech. 2015. "National Baseline Survey for Property Rights in Kosovo." Pristinë: Programi për të drejta pronësore USAID, p.v.

²³⁰ Tetra Tech. 2015. "National Baseline Survey for Property Rights in Kosovo." Pristinë: Programi për të drejta pronësore USAID f. 12.

Joformaliteti i afekton gratë në shumë mënyra. Mënyra më e thjeshtë është ajo që ato rrallëherë njihen si pronare të pasurive qoftë në cilësi individuale apo të përbashkët. Me lidhjen e martesës, gratë zakonisht shkojnë në shtëpinë që është pronë e bashkëshortit apo në shtëpinë e familjes së tij. Pasi që shtëpia familjare mund të jetë e regjistruar në emër të një anëtarit më të vjetër të familjes, nuk është domosdoshmërisht pronë që për titullar e ka kryefamiljarin e asaj familje andaj edhe nuk do të bëhet pronë e gruas së tij në rast të vdekjes së tij. Anketa bazë ka treguar se 29% e grave kanë theksuar që nuk janë pronare të kurfarë prone të paluajtshme, në krahasim me 17% të burrave.²³¹

Pa pronësi të pasurive gratë kufizohen në mundësitë e tyre për të filluar biznese dhe për qasje në kredi bankare gjë që në mënyrë të dukshme e kufizon rolin e tyre si akterë ekonomik në ekonominë e Kosovës. Pronësia mbi pronën u mundëson grave që të fillojnë biznesin e tyre dhe mund t'u jap kapitalin e nevojshëm për të bërë këtë përmes hipotekimit. Në Kosovë jo vetëm që gratë kanë shumë më pak mundësi për të poseduar pronë, por ato edhe e "... hipotekojnë pronën e tyre shumë më rrallë se sa burrat. Në shtetet tjera edhe kur sasia e tokës që gratë e kanë në pronësi është e vogël, numri i hipotekave është proporcionalisht më i lartë. Megjithatë, në Kosovë, burrat e shfrytëzojnë pronën e tyre si kolateral dhjetë herë më shumë se sa gratë."²³² Nëse gratë nuk mund të fillojnë biznes apo të posedojnë pasuri ato gjithashtu nuk kanë gjasa për t'u vetëpunësuar apo për t'i punësuar të tjerët, duke e dëmtuar kështu shkallën e përgjithshme të punësimit dhe normat e rritjes ekonomike.

Barazia gjinore është vlerë themelore e Bashkimit Evropian. Ndërkohë që Kosova ecën drejt integritimeve evropiane, ajo do t'i harmonizojë ligjet dhe politikat me standardet e BE-së. Kjo nënkupton zhvillimin e ligjeve, politikave dhe praktikave që promovojnë barazinë gjinore me qëllim të arritjes së rezultateve të prekshme. BE-ja rishtazi i ka rimodeluar direktivat e saj për barazi gjinore duke përfshirë pagën e barabartë, trajtimin e barabartë, qasjen e barabartë, mbrojtjen për punëtorët shtatzëna dhe pushimin prindërorë, dhe çka është më e rëndësishme, një kriter të ri që buron nga praktika gjyqësore e BE-së që barra e provave në rastet e diskriminimit në kuadër të sistemit juridik qëndron me të pandehurit.²³³

Sfidat

Gratë ballafaqohen me shumë sfida për sa i përket angazhimit ekonomik, pronësisë mbi pronën dhe trashëgimisë pronësore. Disa nga këto sfida janë kulturore. Siç është theksuar më lartë, shumë gra nuk janë pronare të shtëpive në të cilat ata jetojnë. Shoqëria në Kosovë është patrilineale dhe patrilokale, në fjalë tjera, trashëgimia e përcjellë vijën mashkullore të trashëgimisë dhe gratë shkojnë për të jetuar me bashkëshortët e tyre apo familjen e tij. Shtëpitë shpesh janë vendbanimi kryesorë i shumë gjeneratave të familjes. Prona e paluajtshme, në veçanti shtëpia dhe toka e familjes, përcillet në vijën mashkullore. Ka rezistencë të fortë ndaj bartjes së pronës tek gratë dhe transferimit të saj jashtë familjes së origjinës. Për më tepër, gratë të cilat kërkojnë që të trashëgojnë pronë të familjes shpesh ballafaqohen me pengesa të konsiderueshme. Gratë që kërkojnë të drejta trashëgimore mendohet se e turpërojnë familjen e tyre, dhe dëmtojnë marrëdhëniet familjare, veçanërisht me vëllezërit e tyre. Turpi dhe shqetësimi janë terme që shpesh përdoren nga gratë kur ato e përshkruajnë mbajtjen apo trashëgimin e pronës familjare.²³⁴ Në anketën bazë, 80% të burrave dhe

²³¹ Ibid, p.13.

²³² Tonchovska, Romyana, Kathrine Kelm, and Renee Giovarelli. 2014. "ICT in Support of Evidence Based Policy Making: Land and Gender in the Eastern Balkans." Në *Konferencën e Bankës Botërore Toka dhe Varfëria*. Ëashington, DC: Banka Botërore, f. 24.

²³³ Komisioni Evropian. 2015. *Implementing and modernising EU legislation on the equal treatment of men and women*. Komisioni Evropian, 3/6/2015 2015 [cituar në Dhjetor 16 2015]. E qasshme në http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/rights/european-law/index_en.htm.

²³⁴ Joireman, Sandra F. 2015. "Resigning their Rights? Impediments to Women's Property Ownership in Kosovo." Në *Global Trends in Land Tenure Reforms: Gender Impacts*, ed. C. Archambault dhe A. Zoomers. New York: Routledge dhe Muhamet Brajshori, Menekse Tokyay, dhe Ivana Jovanovic. 2012. "Women struggle to have equal access to property." *Southeast European Times*, 18 dhjetor 2012, 1.

vetëm 47% të grave kanë deklaruar se posedojnë pronë që e kanë trashëguar nga prindërit.²³⁵ Shumë gra në Kosovë zgjedhin që të heqin dorë nga të drejtat e tyre në trashëgiminë pronësore si rezultat i këtyre normave sociale. Kjo është e ngjashme me praktikat në shtetet tjera të Ballkanit Perëndimorë si Shqipëria dhe Bosnja, ku gjithashtu ekziston tradita e heqjes dorë të grave nga trashëgimia pronësore.²³⁶ Mirëpo, zotimi i pronave nga gratë në Kosovë është më e ulët se çdokund tjetër në Ballkanin Perëndimorë.²³⁷

Sfidë tjetër kulturore për sa i përket të drejtave pronësore të grave është që prona e paluajtshme që është blerë gjatë martesës shpesh regjistrohet ekskluzivisht në emër të burrit, ndonëse gruaja ka kontribuar në blerje. Në ato raste nuk ka prova ligjore të kontributeve apo pronësisë së saj.

Shumë burra dhe gra besojnë që si vajzat ashtu edhe djemtë duhet të trashëgojnë pronë. 84.2% e grave dhe 75% e të burrave të anketuar janë përgjigjur që fëmijët e gjinisë femërore duhet të trashëgojnë njëjtë. Mirëpo, kur ajo pyetje u specifikua në trashëgiminë e pronës nga familja e lindjes vetëm 56% e burrave dhe 63% e grave u pajtuan.²³⁸ Duke qenë se pyetja e dytë nuk fliste për fëmijët, ndoshta i ka inkurajuar të anketuarit që të mendojnë më tepër për pretendimet e tyre ndaj pronës vis-a-vis vëllezërve dhe motrave të tyre se sa ndaj fëmijëve të tyre. Rezultatet e anketës demonstrojnë qëndrime më egalitare se që i shohim në praktikë edhe kur i kemi parasysh dallimet në rezultate për burrat dhe gratë. Mirëpo, siç është cekur më lartë, ata që mund të mbajnë qëndrime egalitare nuk e kuptojnë domosdoshmërisht apo nuk kanë kaluar nëpër procesin e formalizimit të trashëgimisë për ta bërë shpërndarjen e pasurisë së tyre ndërmjet fëmijëve të dy gjinive realitet.

Kufizimet

Përveç këtyre sfidave kulturore, ka edhe dy-kuptimësi ligjore që ndërlidhen me trashëgiminë e pronës nga gratë. Dy nga këto do të përmenden këtu: e para është mospajtimi ndërmjet ligjit për familjen dhe ligjit për trashëgiminë në lidhje me martesat e pa-regjistruara, dhe e dyta; ekzistimi i dy forumeve ligjore në rastet e trashëgimisë së pakontestuar.

Në Ligjin për familjen, neni 14 e përkufizon martesën si “bashkësi e regjistruar ligjërisht në mes të dy personave të sekseve të ndryshme, me anë të së cilës ata lirshëm vendosin që të jetojnë së bashku me qëllim të krijimit të familjes.” Mirëpo, personat pa martesë të regjistruar gjithashtu shihen si të martuar (në atë që quhet ‘marrëdhënie faktike’ apo ‘marrëdhënie jashtëmartesore’) nëse “... 1. kanë të drejtë të martohen, por nuk kanë lidhur martesë ligjore; dhe 2. kanë bashkëjetuar haptazi sikur një çift bashkëshortorë.” Kjo nuk është në pajtim me Ligjin për trashëgiminë i cili vendos standard shumë më të larta për njohjen e bashkëshortit në marrëdhënie faktike. Sipas Ligjit për trashëgiminë, neni 28, “burri dhe gruaja që bashkëjetojnë në një bashkësi jashtëmartesore mund të trashëgojnë njëri-tjetrin si bashkëshortë, nëse: a. bashkësia jashtëmartesore deri në momentin e vdekjes së trashëgimlënësit ka zgjatur të paktën 10 vjet, apo nëse nga kjo marrëdhënie kanë lindur fëmijë-të paktën 5 vjet dhe, b. në momentin e vdekjes së trashëgimlënësit asnjëri nga personat që kanë bashkëjetuar të mos ketë qenë ligjërisht të martuar me ndonjë person të tretë, ose nëse trashëgimlënësi ka qenë ligjërisht i martuar me personin e tretë, ka paraqitur padi për shkurorëzim ose anulimin e martesës dhe pas vdekjes së tij konstatohet se padia ka pasur mbështetje.” Ky nen më tutje thekson që “personat që kanë bashkëjetuar nuk konsiderohen si trashëgimtarë të domosdoshëm” dhe “personi që ka bashkëjetuar nuk ka të drejtën e trashëgimit nëse çifti nuk ka jetuar për një kohë të gjatë së bashku.”

²³⁵ Tetra Tech. 2015. "National Baseline Survey for Property Rights in Kosovo." Prishtinë: Programi për të Drejta Pronësore USAID, f. 14.

²³⁶ Stanley, Victoria, dhe Samantha Di Martino. n.d. "Assessing Land Administration Project's Gender Impacts in the Western Balkans". Washington, DC: Banka Botërore.

²³⁷ Land Tenure Team. "Land and Gender – Improving Data Availability and Use in the Western Balkans." Në *Newsletter on the Responsible Governance of Tenure*. Rome: FAO, 2014.

²³⁸ Pyetja e parë ishte “A besoni që djemtë dhe vajzat duhet të trashëgojnë njëjtë? “ Pyetja e dytë ishte, “Sipas mendimit tuaj, a duhet gratë të trashëgojnë pronë nga familja e tyre e lindjes?” Tetra Tech. 2015. "National Baseline Survey for Property Rights in Kosovo." Prishtinë: Programi për të Drejta Pronësore USAID, fq. 20-22.

Bashkëjetesa pa kurorë të njohur formalisht i vendosë bashkëjetuesit në pasiguri ligjore për sa i përket të drejtave pronësore në rast se njëri nga ta vdes. Derisa martesë e tyre mund të njihet nga shteti, pretendimet për pronën e bashkëshortit në rast se ai ose ajo vdesë, nuk do të njihen përveç nëse ata kanë jetuar së bashku për 10 vite apo për 5 vite me fëmijë. Kjo është veçanërisht problematike për gratë pasi që ekziston bazë ligjore për përjashtimin e tyre nga proceset e trashëgimisë. Ato gjithashtu duhet të paraqesin dëshmi për bashkëjetesë, gjë që mund të jetë shumë e vështirë për tu gjetur në rast se ekziston dëshira e të afërmeve të tjerë për përjashtimin e tyre nga trashëgimia.

Ndërprerja e bashkëjetesës trajtohet njëjtë ligjërisht sikurse shkurorezimi. Ligji për trashëgiminë neni 27.2(c) thekson që martesë pushon së ekzistuarit ligjërisht “në qoftë se bashkëjetesa me trashëgimlënësin ka pushuar së ekzistuarit me fajin e bashkëshortit pasjetues, ose në bazë të marrëveshjes me shkrim me trashëgimlënësin.” Fajësia nuk është përkufizuar më tutje në këtë nen dhe ky nen mundëson përjashtimin e bashkëshortëve nga pretendimet e trashëgimisë në rast se ata nuk bashkëjetojnë më, edhe nëse arsyeja për këtë mund të jetë dhuna në familje. Gjithashtu, nuk ka ndonjë dispozitë në Ligjin për trashëgiminë për bashkëshortët e shkurorezuar të cilët marrin alimentacion për të kërkuar pjesën e pasurisë së personit të vdekur. Kjo mund të jetë problematike nëse bashkëshorti që pranon alimentacion duhet të kujdeset për fëmijë të mitur, apo është tepër i/e moshuar për të gjetur punë. Ligji për familjen është më specifik dhe thekson (neni 69) që martesë jo e regjistruar konsiderohet si e zgjidhur duke e pasur para sysh “ndërprerjen e paarsyeshme të bashkëjetesës së paregjistruar për më shumë se një vit.”

Duke e pasur parasysh frekuencën e martesave jo të regjistruara në Kosovë, Ligji për trashëgiminë parasheh mbrojtje të pamjaftueshme për bashkëshortët në marrëdhëniet e paregjistruara. Në fakt, i zhvesh bashkëshortët bashkëjetues nga titulli i trashëgimtarëve të domosdoshëm duke i hequr kështu edhe nga radhët e trashëgimtarëve të vijës së parë dhe e lejon përjashtimin e tyre në rastet kur ekziston testamenti i shkruar.

Paqartësia e dytë është problemi për sa i përket forumit në të cilin rasti i trashëgimisë mund të zgjidhet. Aktualisht, Ligji mbi procedurën jashtëkontestimore i ka identifikuar gjykatat si vendin ku duhet të trajtohen rastet e trashëgimisë, mirëpo, Ligji për noteritë i ka identifikuar noterët si vendin e duhur për rastet e trashëgimisë. Noterët janë më efikas në finalizimin e procedurave të trashëgimisë se sa gjykatat. Kur një procedurë inicohet nga noteri, ajo mund të përfundojë për 10 ditë. Nëpër gjykata, i njëjti proces zgjatë 2-4 vite.²³⁹ Vonesa e procedurave gjyqësore ndodh për shkak të ngarkesës me lëndë dhe burimet e kufizuara në krahasim me ngarkesën e përgjithshme me lëndë. Nuk ka mospajtim në lidhje me faktin që rastet e trashëgimisë së kontestuar duhet të shqyrtohen nga gjykatat. Mirëpo, si gjykatat ashtu edhe noterët pranojnë dhe procedojnë raste jokontestimore të trashëgimisë. Ky është problem për sa i përket përshkrimeve që bien ndesh në lidhje me procesin që duhet përcjell, mund të jetë barrierë e mundshme për legalizimin e trashëgimisë.

1.2 Politikat aktuale

Siç është identifikuar më lartë, ekziston një kulturë e informalitetit për sa i përket proceseve ligjore dhe administrative në Kosovë. Është e pazakonshme në Kosovë që njerëzit të shkruajnë teste. Si rrjedhojë, Ligji për trashëgiminë, i cili parasheh ndarjen e pasurisë së atyre që vdesin pa lënë testament, është mjeti kryesorë ligjorë për transferet e pronës nga njëra gjeneratë tek tjetra. Aktualisht, Ligji për trashëgiminë në Kosovë e përcjell formatin e ligjit civil të shumë shteteve Evropiane në identifikimin e vijave të trashëgimtarëve për ata që vdesin pa lënë testament.

²³⁹ Tetra Tech, Raporti i trashëgimisë së vonuar, 2016.

Bashkëshortët dhe fëmijët, si trashëgimtarë të domosdoshëm në vijën e parë të trashëgimtarëve, e ndajnë pasurinë në mënyrë të barabartë.²⁴⁰

Fëmijët njihen si trashëgimtarë pavarësisht se a janë lindur në apo jashtë martesës. Bashkëshortët pasjetues e trashëgojnë të njëjtën pjesë të pasurisë ashtu si fëmijët pasjetues. Në rastet e familjeve të mëdha kjo mund ta lë gruan pasjetuese me shumë pak pasuri për sigurimin e jetesës së saj. Vlerësimet në lidhje me zbrazëtirat në Kodin Civil aktual i kanë identifikuar rrethanat në të cilat ligji aktual i jep pjesë më të madhe të pasurisë fëmijës së lindur nga marrëdhënia jashtëmartesore se sa bashkëshortes ekzistuese.²⁴¹

Përtej mungesës së qartësisë në lidhje me proceset e rasteve të trashëgimisë, ekziston edhe mospërputhje për sa i përket metodës së inicimit të procedurës. Derisa neni 127 i Ligjit të trashëgimisë parasheh që procedura e trashëgimisë iniciohet nga gjykata, menjëherë kur kjo e fundit të njoftohet për vdekjen e personit, në praktikë, procedura e trashëgimisë iniciohet nga pala e interesuar. Apo, siç ndodh shpesh, nuk iniciohet asgjë dhe pasuria ndahet në mënyrë joformale ndërmjet familjes pasjetuese pa kurrfarë transferimi të titullit pronësorë dhe prona e paluajtshme mbahet nga trashëgimtarët meshkuj.

Sapo një rast te iniciohet në gjykatë, ai mund të vonohet për shkak të numrit të madhë të rasteve të pazgjidhura. Gjykata duhet t'i njoftojë edhe trashëgimtarët që rasti është duke u shqyrtuar. Procesi i njoftimit është shpesh joefektiv në identifikimin e të gjithë trashëgimtarëve, sepse mund të jetë vështirë që ata të gjenden brenda shtetit apo për shkak se ata nuk janë të pranishëm në Kosovë.²⁴² Ka prova shtesë që kryefamiljari lejohet që të nënshkruajë fletëthirrjen edhe në emër të anëtarëve të tjerë familjes.²⁴³ Nëse kjo është kështu, atëherë vajzat e martuara që nuk banojnë në shtëpinë e familjes mund të mos jenë në dijeni që është duke u zhvilluar procedura formale e trashëgimisë. Mungesa e informatave është mënyra e parë përmes së cilës gratë mund të përjashtohen nga trashëgimia. Gjykatat në Kosovë ballafaqohen me shumë sfida gjatë procesit të njoftimit të qytetarëve për rastet në të cilat ata kanë interes. Njoftimi është trajtuar në Koncept dokumentin #3 dhe është çështje që i prekë të gjithë qytetarëte Kosovës, jo vetëm gratë.

Mënyra e dytë se si gratë përjashtohen nga trashëgimia është kur ato nuk përmenden në Dëshminë e vdekjes, dokument ky që është dashur t'i identifikojë të gjithë trashëgimtarët dhe pasurinë e personit që ka vdekur. Ky dokument i dërgohet noterit apo gjykatës në mënyrë që të fillohet procedura e trashëgimisë. Mirëpo Dëshmia e vdekjes, lëshohet në bazë të raportit të personit që e kërkon dokumentin tek zyrtari i shërbimit civil i cili e lëshon atë. Ky dokument nuk verifikohet përmes hulumtimit në regjistra. Andaj është relativisht lehtë që të përjashtohen trashëgimtarët potencial. Mund të sygjerohet që zgjidhja e mundshme e këtij problemi do të ishte që Zyra e Regjistrimit Civil të bëjë hulumtim në regjistra me qëllim të identifikimit të saktë të trashëgimtarëve, mirëpo, nuk është e qartë nëse kjo është e mundshme.²⁴⁴ Dy metodat e para të përjashtimit të trashëgimtareve gra ndërliken me pengimin e tyre që të njoftohen se transferimi i pronës është duke ndodhur.

Metoda e tretë përmes së cilës gratë mund të përjashtohen nga trashëgimia e pasurisë së familjes është përmes heqjes dorë formalisht nga pasuria pranë gjyqtarit apo noterit. Zbatimi i vullnetshëm i normave zakonore nga trashëgimtarët gra, e mbanë pasurinë e personit të vdekur brenda vijës patrilineale. Mirëpo, gratë mund të bien viktima të presionit për heqjen dorë nga të drejtat e tyre për

²⁴⁰ Ligji mbi trashëgiminë nenet 12.1 dhe 12.2

²⁴¹ GIZ. CCPR. 2015. "Impact Assessment of Existing Legislation on Civil Code Related Areas: The Law of Inheritance." Në *Support to Civil Code on Property Rights*. Prishtinë: GIZ, f. 15.

²⁴² Tetra Tech, Raporti I Trashëgimisë së Vonuar, 2016.

²⁴³ Advocacy Training and Resource Center. 2014. "Findings and Recommendations of Local Organizations from Court Monitoring Activities." Prishtinë, Kosovë: USAID.

²⁴⁴ Tetra Tech, Raporti i Trashëgimisë së Vonuar, 2016.

të trashëguar duke u rrezikuar me humbjen e lidhjeve familjare, humbjen e qasjes në shtëpi, stigmatizim apo edhe kërcënimet.

Mënyra e fundit përmes së cilës gratë mund të përjashtohen nga trashëgimia e pronës së tyre është përmes transaksioneve *inter vivos* në të cilat prona nga pasuria e familjes tjetërsohet para vdekjes. Gratë mund të përjashtohen në mënyrë të paligjshme nga këto marrëveshje. Ligji për trashëgiminë thekson që shkëmbimet *inter vivos* janë të ligjshme vetëm nëse pajtohen të gjithë trashëgimtarët. Mirëpo shumë pak gra e kuptojnë që kanë bazë ligjore për t'i kontestuar këto marrëveshje në gjykatë nëse ato përjashtohen.

Efekti kumulativ i kulturës së informalitetit i kombinuar me këto katër metoda të përjashtimit të grave nga trashëgimia është i dyfishtë. Së pari shumë pak gra zotojnë pronë. Anketa nacionale bazë për të drejtat pronësore ka gjetur që nga të gjithë të anketuarit, 62% nuk u është kujtuar ndonjë rast në rrethin e tyre familjarë kur vajzat kanë trashëguar pronë, derisa 19% e kanë përmendur nga një rast.²⁴⁵ Në të njëjtën anketë, 78% e të anketuarve kanë thënë që nuk ka asnjë anëtare femër të familjes të regjistruar si titullare e pronës, derisa 16% kanë thënë që ekziston një anëtare femër e familjes e regjistruar si titullare e pronës.²⁴⁶ Ndikimi i dytë i përjashtimit të gruas nga trashëgimia është brenga e mirëqenies sociale. Ekzistojnë raste të profilit të lartë ku gratë i kanë humbur shtëpitë e tyre kur u kanë vdekur bashkëshortët për shkak se janë detyruar që ta lënë familjen e bashkëshortëve të tyre.²⁴⁷ Natyra e Ligjit për trashëgiminë gjithashtu kërkon ndarjen e pasurisë së familjes në pjesë, gjë që mund ta lë bashkëshortin pasjetues me mjete joadekuate për jetesë.

Përjashtimi i grave nga trashëgimia e familjes është problem i madhë për çdo fëmijë të mitur në kujdesinë tyre. Neni 130.2 i Ligjit të trashëgimisë thekson që heqja dorë nga trashëgimia e pasurisë vlen edhe për pasardhësit e personit që heq dorë nga prona, përveç nëse ai person thekson që po heq dorë vetëm për vetën e tyre. Neni 130.3 thekson që nëse hiqet dorë nga të drejtat e një të mituri, atëherë nuk kërkohet leja nga organi i kujdestarisë. Kjo u lejon prindërve që të heqin dorë nga trashëgimia e fëmijëve të mitur pa mbikëqyrje të organit të kujdestarisë.

Duke i pasur parasysh problemet e mëdha me të drejtat e grave në trashëgimi – përjashtimi i tyre ligjor nga procesi i trashëgimisë dhe shtrëngimi apo presioni me të cilin mund të ballafaqohen ato nga anëtarët tjerë të familjes për të hequr dorë nga të drejtat e tyre – është e domosdoshme që të vendosen masat mbrojtëse për t'u siguruar që fëmijët të mos mbesin pa trashëgimi dhe në varfëri. Dhënia dhe kujdesi për fëmijët është jetike për interesin nacional pasi që sipas regjistrimit të popullsisë së vitit 2011, 34% e popullsisë në Kosovë është nën moshën 18 vjeçare.

Me ecjen e Kosovës drejt integritimit në BE, mungesa e mbrojtjes për të drejtat pronësore të fëmijëve do të jetë problematike. BE-ja i njehtë të drejtat autonome të fëmijëve dhe i ka pranuar parimet që gjenden në Konventën për të drejtat e Fëmijës e cila thekson që interesi më i mirë i fëmijës duhet të jetë konsiderata kryesore në vendimet që merren në emër të tyre dhe për ta. Për më tepër praktika gjyqësore nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut gjithashtu flet për nevojën për ndryshim të ligjit për trashëgiminë për sa i përket heqjes dorë nga të drejtat e fëmijëve në trashëgimi. Një rishikim ligjor i bërë rishtazi në një projekt për Kodin Civil dhe Ligjin mbi Pronën kërkon nga Ligji për trashëgiminë që të siguroj interesin më të mirë të fëmijës por edhe të sigurojë që fëmija të dëgjohet në çështjet e trashëgimisë dhe ka sugjeruar zbatimin e një mbikëqyrje të jashtme nga gjykata apo organi i kujdestarisë.²⁴⁸

²⁴⁵ Tetra Tech. 2015. "National Baseline Survey for Property Rights in Kosovo." Prishtinë: Programi për të drejtat Pronësore USAID, f. 23.

²⁴⁶ Ibid., p.5.

²⁴⁷ Joireman, Sandra F. 2015. "Gender, Property and Economic Opportunity in Kosovo." Property Rights Program. Pristina, Kosovo: Tetra Tech/USAID.

²⁴⁸ GIZ. 2015. "Legal Assessment of Existing Legislation on Civil Code Related Areas in Light of the European Standards and Best Practices: The Law of Inheritance." Në *Support to Civil Code and Property Rights*. Prishtinë: ZBE në Kosovë, f. 25.

1.3 Përkufizimi i problemit

Normat kulturore e favorizojnë trashëgiminë patrilineale ku trashëgimtarët gra heqin dorë nga të drejtat e tyre pronësore në favor të anëtarëve meshkuj të familjes. Përderisa gratë duhet të kenë mundësinë për të bërë këtë zgjedhje, është me rëndësi që ato të informohen plotësisht, për të ditur të drejtat e tyre të garantuara me ligj. **Shumë gra nuk janë në dijeni që sipas ligjit ato mund të iniciojnë procedura të trashëgimisë dhe kanë të drejtë që të trashëgojnë nga prindërit e tyre dhe nga bashkëshorti i tyre.** Gratë vihen në presion për të hequr dorë nga të drejtat e tyre përmes pritjeve nga familja dhe normat sociale.

Gratë zakonisht nuk janë pronare të shtëpive familjare e as nuk trashëgojnë pronë nga prindërit e tyre. **Pak gra posedojnë pasuri të paluajtshme në Kosovë, gjë që e kufizon mundësinë e tyre për tu angazhuar në mënyrë të plotë si akterë ekonomik.** Nuk ka kufizime në mundësinë e grave për të blerë pronë, mirëpo normat sociale i përjashtojnë ato nga trashëgimia e pasurisë së paluajtshme.

Megjithëse shumica e transaksioneve pronësore përmes trashëgimisë nuk formalizohen, **ka probleme për sa i përket proceseve të trashëgimisë.** Përderisa proceset formale të trashëgimisë nuk zbatohen, do të jetë vështirë që të bëhen ndryshime ligjore që do të promovojnë pronësinë e grave mbi pasurinë.

Ekzistojnë dy mënyra për formalizimin e trashëgimisë, përmes noterit apo përmes gjykatës. Në te dyja rastet ekzistojnë **masa mbrojtëse të pamjaftueshme për të siguruar identifikimin e trashëgimtarëve gra të cilat kanë të drejtë ligjore ndaj pasurisë së personit të vdekur.** Pamundësia aktuale për verifikimin e trashëgimtarëve të ligjshëm të një pasurie përmes Zyrës së Regjistrimit Civil krijon mundësi për përjashtimin e grave nga procedurat formale të trashëgimisë.

Dispozita për bashkëshortët pasjetues në Kosovë është shpesh e pamjaftueshme qoftë për shkak se pjesa e pasurisë është joadekuatë apo për shkak se shtëpia martesore nuk ka qenë e regjistruar në emër të njërit nga bashkëshortët, por në emër të anëtarit tjetër të familjes, andaj nuk mund të konsiderohet si pjesë e pronës martesore. Fakti që prona e blerë gjatë martesës është rrallëherë në emër të bashkëshortes kontribuon në këtë problem.

Sipas Ligjit të trashëgimisë gratë që heqin dorë nga të drejtat e tyre pronësore gjithashtu heqin dorë edhe nga të drejtat e fëmijëve të tyre të mitur. **Nuk ka mbikëqyrje nga organi i kujdestarisë për të siguruar mirëqenien e fëmijëve të mitur.** Jo vetëm që kjo praktikë është jashtë standardeve Evropiane në lidhje me të drejtat e fëmijëve, por edhe është interes i madh për mirëqenien shoqërore në një shtet ku të miturit përbëjnë përqindje të madhe të popullsisë.

Informaliteti mbizotërues në lidhje me martesat i vendos gratë në pozitë të cenueshme për sa i përket pretendimeve pronësore. Gratë që kanë martesa jo të regjistruara më lehtë përjashtohen nga trashëgimia. Atyre edhe u pamundësohet që të trashëgojnë pasuri nga bashkëshortët e tyre në bazë të Ligjit për trashëgiminë derisa të kenë bashkëjetuar për 10 vite apo 5 vite me fëmijë.

Jo formaliteti, procedurat kundërtënëse ligjore, pamundësia e kontrollimit të listës së plotë të trashëgimtarëve, dhe lehtësia e përjashtimit që të gjitha krijojnë probleme për gratë në trashëgiminë pronësore. Pasi që trashëgimia është një nga mekanizmat kryesorë përmes së cilit personat fitojnë pasuri, këto pengesa ndaj trashëgimisë së grave në mënyrë të dukshme e pamundësojnë angazhimin e tyre ekonomik.

2. ZGJIDHJET E MUNDSHME NË BAZË TË PRAKTIKAVE MË TË MIRA NDËRKOMBËTARE

Shtetet tjera parashohin një gamë të masave mbrojtëse për garantimin e të drejtave të grave dhe fëmijëve në trashëgimi. Derisa asnjëra nga këto shtete nuk i ka problemet specifike kulturore të Kosovës, ato parashohin ide për masat mbrojtëse që mund të zbatohen.

- a) Njohja e bashkëjetesës pas 3 viteve (Kroaci).
- b) Sukcesionin univerzal me afat për heqje dorë nga trashëgimia (Gjermani).
- c) Informimi i plotë për trashëgimtarët që heqin dorë nga të drejtat e tyre trashëgimore (SHBA, Gjermani, Austri).
- d) Mbrojtje e të drejtave pronësore të bashkëshortëve pasjetues. (Holandë).
- e) Ofrimi i mbikëqyrjes nga organi i kujdestarisë për çfarëdo heqje dorë nga të drejtat pronësore të fëmijëve të mitur (Mbretëria e Bashkuar, SHBA, Gjermani).

Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut e njeh bashkëjetesën si formë e jetës familjare. Në shumë shtete të Evropës Perëndimore si **Portugali, Irlandë, Francë dhe Mbretëri e Bashkuar** njihet bashkëjetesa mirëpo partnerët nuk i kanë të njëjtat të drejta si çiftet e martuara, në veçanti për sa i përket trashëgimisë së pasurisë. Mirëpo, shumica e shteteve të ish Jugosllavisë kanë ligje më progresive sepse Jugosllavia i ka njohur marrëdhëniet joformale ndërmjet çifteve heteroseksuale dhe i ka mbrojtur ato ligjërisht qysh në vitin 1970. Andaj udhëzohet që të shikohen praktikat më të mira të shteteve fqinjë.

Kroacia kërkon tri vite të bashkëjetesës para se një marrëdhënie të njihet, apo më pak nëse ka fëmijë të lindur nga ai çift.²⁴⁹ Legjislacioni kroat e rregullon bashkëjetesën e çifteve heteroseksuale në Ligjin për Familjen. Ajo është gati ekuivalente me martesën.²⁵⁰ Vetëm personat që kanë mundur të martohen mund të konsiderohen si persona në bashkëjetesë të njohur ligjërisht. Me fjalë tjera, ata nuk mund të jenë duke bashkëjetuar apo të martuar me dikë tjetër, ata duhet ta kenë arritur moshën e pjekurisë, dhe nuk mund të jenë të afërm. “Bashkëjetesa nënkupton efekte ligjore: a. Gjatë marrëdhënies; të drejta dhe përgjegjësi pronësore, të drejta dhe përgjegjësi personale, të drejta të adoptimit, të drejta të riprodhimit mjekësor, të drejtën për mbrojtje ndaj dhunës në familje, të drejta dhe obligime sociale, të drejtën për tu përjashtuar nga dhënia e dëshmisë në procese penale etj.; b. Kur të përfundojë marrëdhënia: të drejtat dhe detyrimet e mirëmbajtjes, të drejtën për mbrojtje nga dhuna në familje, të drejta dhe përgjegjësi të trashëgimisë, të drejta dhe përgjegjësi të pensionit etj.”²⁵¹ Mirëpo partneri bashkëjetues nuk mund të qëndroj në shtëpi kundër vullnetit të partnerit i cili është pronar i shtëpisë. Legjislacioni kroat nuk e njeh marrëdhënien joformale nëse njëri partner është i martuar me dikë tjetër apo është në disa marrëdhënie joformale.

Gjermania e përcjell parimin e suksesionit univerzal në të cilin të gjithë trashëgimtarët e trashëgojnë ligjërisht pasurinë e personit të vdekur në momentin e vdekjes pa pasur nevojë që të

²⁴⁹ Neni 11 paragrafi I i Ligjit kroat për familjen. Marrëdhëniet joformale rregullohen me Ligjin kroat për familjen dhe Ligjin kroat për partneritet.

²⁵⁰ <http://ceflonline.net/wp-content/uploads/Croatia-IRI.pdf>

²⁵¹ Branka Rešetar and Nataša Lucić, National Report: Kroaci, marrëdhëniet joformale – KROACI, Janar 2015, <http://ceflonline.net/wp-content/uploads/Croatia-IRI.pdf>, e qasur më 11 janar 2016, f. 4.

ndodhë procesi ligjor. Ata e mbajnë pasurinë si 'bashkësi e trashëgimtarëve'. Trashëgimtarët që dëshirojnë të heqin dorë nga trashëgimia e tyre i kanë gjashtë javë pas vdekjes për ta bërë këtë apo gjashtë muaj në rast se jetojnë jashtë shtetit. Trashëgimtarët pastaj kanë mundësi që të pajtohen bashkërisht për ndarjen e pasurisë, apo për shitjen e pjesës së tyre ku bashkë-trashëgimtarët e kanë të drejtën e përparësisë së blerjes. Shumë shtete kërkojnë informatat e plota për vlerën e pasurisë t'i jepen çdo trashëgimtari i/e cila dëshiron të heq dorë nga pretendimet e tij/saj në trashëgimi. Në shtetet me sistem anglosakson heqja dore quhet "refuzim i interesit" apo "akti i ndryshimit". Shumë shtete në SHBA kërkojnë që çdo person që kërkon refuzim të interesit duhet ta bëjë këtë vullnetarisht, me përfaqësim ligjorë, dhe duhet të ketë zbulim të plotë financiar në lidhje me vlerën e pasurive dhe dokumentet në një gjuhë të thjeshtë dhe drejtpërdrejtë. Ngjashëm me këtë edhe **Gjermania** dhe **Austria** kërkojnë që trashëgimtarët të jenë të informuar plotësisht për vlerën dhe vendndodhjen fizike të pasurisë trashëgimore.

Shumica e sistemeve juridike kontinentale që e ndajnë pasurinë në bazë të pjesëve, bëjnë përpjekje që të mbrojnë bashkëshortin pasjetues në legjislacionin e tyre. Legjislacioni **Zvicerran i lejon** trashëgimlënësit që të ndajë të drejta të shfrytëzimit bashkëshortit pasjetues në pasuri deri në vdekjen e tij/saj, ndonëse ka trashëgimtarë tjerë dhe në rast se bashkëshorti pasjetues ka hequr dorë nga të drejtat e trashëgimisë. Në **Holandë** e drejta e trashëgimisë ishte shumë e ngjashme me atë të Kosovës së vitit 2003, por është ndryshuar për t'i dhënë më shumë mbështetje bashkëshortit pasjetues.²⁵² Sipas ligjit të ndryshuar e plotësuar, trashëgimtarët marrin në posedim pasurinë trashëgimore në kohën e vdekjes, ashtu si politika gjermane për suksesionin univerzal. Ata gjithashtu e kanë të drejtën për heqje dorë nga trashëgimia e tyre. Vërtetimi i trashëgimisë, i lëshuar nga noteri, i jep trashëgimtarëve të drejtën për shitjen e pasurisë. Ligji holandez i trashëgimisë është i ngjashëm me atë të Kosovës në atë që i specifikon vijat e trashëgimtarëve, ku bashkëshorti dhe fëmijët janë në vijën e parë. Sipas të drejtës së ndryshuar holandeze, bashkëshorti pasjetues trashëgon të njëjtën pjesë të pasurisë që e ka pasur më parë, *mirëpo e mbanë tërësinë e pasurisë deri në vdekjen e saj*, në cilin moment fëmijët do t'i marrin pjesët e tyre. Në shtetet tjera kësaj i referohen si interesi i jetës. "Për ta mbrojtur bashkëshortin pasjetues, ligji holandez i trashëgimisë parasheh që e gjithë pasuria trashëgimore i bartet bashkëshortit pasjetues. Bashkëshorti pasjetues duhet t'i merr të gjitha detyrimet e pasurisë. Fëmijët marrin pretendimin material të barabartë me pjesën e tyre në pasuri që në parim mund të merret vetëm pas (i) vdekjes së bashkëshortit pasjetues apo (ii) falimentimit të bashkëshortit pasjetues apo aplikimit të aranzhimit të ricaktimit të borxhit. Në dëshirën dhe testamentin e tij të fundit trashëgimlënësi mund të përfshijë ngjarje tjera në bazë të së cilave mund të merret pjesa përkatëse, si rimartesa e bashkëshortit pasjetues. Kjo që quhet ndarje statutore (wettelijke verdeling) aplikohet automatikisht përveç nëse personi i vdekur nuk e ka paraparë ndryshe në testamentin e tij/saj."²⁵³

Mbretëria e Bashkuar kërkon që çdo heqje dorë nga trashëgimia në emër të të miturve të ketë miratimin e gjykatës. Prindi nuk mund ta nënshkruaj aktin e ndryshimit (heqjen dorë) në emër të fëmijës. Në **SHBA** disa shtete e caktojnë 'kujdestarin e pronës' për tu kujdesur për interesat pronësore të të miturve. **Gjermania** e shfrytëzon gjykatën e kujdestarisë për t'i mbikëqyrur interesat pronësore të të miturve. Në të gjitha këto shtete, të drejtat e fëmijëve të mitur monitorohen nga përfaqësuesi ligjor jashtë familjes për të siguruar mbrojtje të interesit më të mirë të fëmijëve.

²⁵² Reinhartz, Barbara. 2006. "Recent changes in the Law of Succession in the Netherlands: On the road towards a European Law of Succession?" In *Electronic Journal of Comparative Law*: Citeseer.

²⁵³ Alain Nijs Dirk-Jan Maasland Frank Deurvorst Wouter Verstijnen Theo Hoogwout Lourens de Waard Greenille. 2012. *The Netherlands International Estate Planning Guide Individual Tax and Private Client Committee*, Bruksel, fq. 3

3. REKOMANDIMET NË LIDHJE ME MASAT KYÇE TË POLITIKAVE

Është e nevojshme që të bëhen ndryshime në ligjin e trashëgimisë për t'i ruajtur më mirë interesat e grave dhe fëmijëve. Niveli i ulët i pronësisë së grave mbi pronat e pengon mundsinë e tyre për të qenë akterë të plotë ekonomik dhe praktikat e zakonshme të përdoren aktualisht e që e mundësojnë përjashtimin e grave nga trashëgimia janë shkelje të drejtave të njeriut. Shumë nga masat e politikave të trajtuara në koncept dokumentin paraprak do të sjellin përfitime për gratë, pasi që ato janë qytetarë të Kosovës dhe do të përfitojnë nga përmirësimet në mjedisin institucional që i qeveris të drejtat pronësore. Ndryshimi në strategjinë e njoftimit dhe shfrytëzimi më i shpeshtë i noterëve, që të dyja këto ndryshime të sygjera në koncept dokumentin #3 do të përmirësojnë gjendjen e grave. Në rastin e procedurave të njoftimit, një sistem që nuk është i bazuar në një njoftim të vetëm me postë për kryefamiljarin mashkull të familjes do ta parandalojë përjashtimin e vajzave të martuara nga njoftimi për rastin e trashëgimisë. Me fjalë të tjera, metoda e parë e përjashtimit e cekur më lartë, është adresuar me rekomandimin në koncept dokumentin #3 andaj ajo nuk do të përsëritet këtu.

Bashkëpronësia e pronës martesore dhe regjistrimi i të drejtave pronësore në emër të dy bashkëshortëve (pra burrit dhe gruas) janë aktualisht në ligj, mbështeten nga qeveria, mirëpo, nuk praktikohen shpesh. Duhet të bëhen përpjekje të sensibilizimit për të rritur numrin e grave që zotojnë pronë. Derisa përmirësimi i funksionimit të përgjithshëm të gjykatave dhe komunave për sa i përket regjistrimit të pronës do t'u ndihmojë grave në realizimin e të drejtave të tyre pronësore, ende ka ndryshime specifike që duhet të bëhen në Ligjin për familjen, Ligjin për trashëgiminë dhe në praktikat e gjyqtarëve dhe noterëve. Janë disa mënyra në të cilat mund të bëhen këto ndryshime. Pyetje të rëndësishme që duhet adresuar në përcaktimin e mënyrës më të mirë për të ecur përpara janë:

- 1) Çfarë masash mbrojtëse mund të vendosen për të parandaluar përjashtimin e grave nga zotimi i pronës?
- 2) Çfarë ndryshimesh në ligj do të sjellin Kosovën në pajtim me *acquis communautaire* të Bashkimit Evropian, në mënyrë që të mos ketë nevojë që ligjet të ndryshohen edhe më tutje?
- 3) Si mundet ligji dhe politikat ta lehtësojnë dhe përshpejtojnë kulturën egalitare politike në Kosovë?
- 4) Çfarë strategjish do të minimizojnë rolin e gjykatave të cilat tashmë janë të mbingarkuara me raste të pazgjidhura?

Në një botë ideale do të ishte e mundshme që të bëhet mbikëqyrje e çdo rasti të trashëgimisë dhe të regjistrohet çdo martesë. Mirëpo, qytetarët e Kosovës me dekada e kanë praktikuar këtë informalitet për sa i përket regjistrave të shtetit që kanë ndikim në martesë, trashëgimi dhe pronë. Ky informalitet e ka lejuar përjashtimin e grave nga të qenit titullare të pronave dhe e ka dëmtuar potencialin për rritje ekonomike të shtetit. Derisa ai informalitet e ka burimin e vet në rezistencë ndaj shtetit që nuk është më i pranishëm, është vështirë që shpejt të ndryshohen praktikat kulturore.

3.1 Masa e politikës #1: Njohja e njëtrajtshme e bashkësive jashtëmartesore

Mbizotërimi i bashkësive jashtëmartesore (martesave të paregjistruara) në Kosovë kërkon njohje të qartë dhe të njëtrajtshme në ligj. Për shumë çifte, qëllimi i bashkëjetesës së tyre është krijimi i marrëdhënies afatgjatë dhe stabile. Këto çifte shihen nga fqinjët e tyre dhe familjet si të martuar, pavarësisht nëse kanë kaluar nëpër procesin e regjistrimit të martesave në shtet. Derisa Ligji për

familjen i nje këto martesë 'të pa-regjistruara' menjëherë pasi që ato të kenë ndodhur, Ligji për trashëgiminë nuk i nje ato si të barasvlershme me martesat e regjistruara, andaj edhe i përjashton bashkëshortët nga pretendimet pronësore pas vdekjes së njërit nga ta, derisa ato të kenë zgjatur për 10 vite, apo 5 me fëmijë. Këto ligje duhet të harmonizohen, sygjerojmë që të merret modeli Kroat për njohjen e tyre pas tri viteve, apo më pak në rast se ka fëmijë të përfshirë. Kjo do t'i jepte përparësi mirëqenies së fëmijëve dhe do të ishte në përputhje më shumë me normat shoqërore.

Mirëpo, edhe strategjia nacionale për të drejtat pronësore duhet të shikoj kah e ardhmja. Nëse Kosova i përcjell trendet e shteteve tjera Evropiane²⁵⁴ do të ketë numër në rritje të çifteve që bashkëjetojnë të cilët nuk e konsiderojnë vetën si të martuar. Ekziston nevoja për zhvillim të një forme alternative të njohjes ligjore të atyre partneriteteve. Disa çifte që vendosin të bashkëjetojnë pa u martuar, nuk e shohin vetën si të martuar dhe duhet t'u jepet mundësia e regjistrimit të partneritetit të tyre si aranzhim alternativ. Lejimi i partnereve që ta regjistrojnë formalisht marrëdhënien e bashkëjetesës do t'i parandalojë ata nga të konsideruarit si të martuar me ligj dhe do ta parandalojë trashëgiminë e tyre si 'trashëgimtarë ligjor' në rast se njëri nga ta vdes. Krijimi i kësaj mundësie aktualisht do t'u jepte atyre që nuk dëshirojnë njohje të marrëdhënieve të tyre si martesë një mundësi alternative si dhe do të jetë përgatitje për ndryshime të mundshme shoqërore në të ardhmen.

Masa e Politikës #1	Bashkësitë jashtëmartesore
Zgjidhja	Inkurajimi i regjistrimit të bashkësive jashtëmartesore. Njohja e marrëdhënieve të bashkëjetesës si martesë pas 5 viteve apo 3 viteve nëse ka fëmijë nga marrëdhënia. Krijimi i mundësisë ligjore për regjistrimin e marrëdhënies bashkëjetuese që nuk është e njëjtë si martesë.
Të dalat	Harmonizimi i Ligjit për trashëgiminë me ligjin për familjen për sa i përket njohjes së bashkësive jashtëmartesore. Njohja ligjore e bashkëjetesës që është ekuivalente me martesën pas 5 viteve apo tri viteve në rast se ka fëmijë. Zhvillimi i njohjes ligjore të marrëdhënies bashkëjetuese që kërkon regjistrim që nuk trajtohet barasvlershëm me martesën për sa i përket të drejtave pronësore.
Rezultati	Ndryshim në botkuptimin në lidhje me regjistrimin e bashkësive jashtëmartesore. Mundësi për ta regjistruar marrëdhënien e bashkëjetesës. Më shumë bashkëshortë faktik që njihen si trashëgimtarë të obligueshëm.
Treguesit	Rritje e regjistrimit të martesave. Rritje e regjistrimit të marrëdhënieve të bashkëjetesës si të atyre që janë të barasvlershme ashtu edhe atyre që janë më inferiore ndaj martesës.

3.2 Masa e politikës #2: Zhvillimi i masave mbrojtëse për rastet e heqjes dorë dhe përjashtimit

Përjashtimi i grave nga trashëgimia, përmes procedurave ligjore dhe proceseve joformale, është si çështje e të drejtave të njeriut ashtu edhe bregë e madhe ekonomike pasi që e pengon pronësinë e grave mbi pasuritë dhe e kufizon potencialin e tyre të plotë si akterë ekonomik. Zgjidhjet ndaj

²⁵⁴ "Carriage and Horse: Unwed Parents and the Law." Jan 17, 2016. *The Economist*. London: The Economist Group.

përrjashtimit mund të gjenden më së shumti në proceset e njoftimit të identifikura në koncept dokumentin #3. Mirëpo, mundësia për të hequr dorë nga trashëgimia është e drejtë e rëndësishme ligjore dhe nuk duhet eliminuar në Kosovë, përkundër keqpërdorimit të saj. Për shkak të rëndësisë së mbajtjes së heqjes dorë si e drejtë, masat e syjeruara më poshtë janë kryesisht procedurale që përqendrohen në masat mbrojtëse për paraqitjen e përrjashtimit të grave nga trashëgimia pronësore.

Aktualisht në procedurat e trashëgimisë, një trashëgimtarë që dëshiron të heq dorë nga të drejtat e tij/saj pronësore ai/ajo thjeshtë e nënshkruan një deklaratë pranë gjyqtarit apo noterit. Ky proces duhet të ndryshojë për të siguruar informim të plotë. Një mënyrë për ta trajtuar çështjen e masave të heqjes dorë me informim të plotë është duke e dërguar çdo rast që përfshinë heqje dorë në procedurë kontestimore në mënyrë që mbikëqyrja nga gjykata të ndodhë automatikisht. Në këtë rast, gjykata do të mund të mbante një seancë të ndarë me trashëgimtarët që shprehin interesim të heqin dorë nga të drejtat e tyre, duke u siguruar që ato të jenë të njoftuara plotësisht për të drejtat e tyre ligjore dhe vlerën e pasurisë trashëgimore. Duke qenë se vështirësitë me të cilat ballafaqohen gratë në kërkimin e të drejtave të tyre ligjore janë brengë e të drejtave të njeriut, gjykatat janë vendi logjik për të siguruar mbikëqyrje. Mirëpo, procedurat gjyqësore janë të ngadalshme dhe mund të marrin vite për t'u zgjidhur. Në rast se merret opsioni i gjykatës, gratë do të përfitonin shumë nëse rastet e trashëgimisë, raste këto me gratë që heqin dorë nga prona e tyre identifikohen si raste me përparësi. Mirëpo, edhe nëse procedura kontestimore e trashëgimisë trajtohet si përparësi ajo prapë do të kërkojë kohë të konsiderueshme për t'i zgjidhur këto raste duke i pasur parasysh vonesat aktuale në procedurat gjyqësore.

Një qasje alternative përfshinë garancat për të drejtat pronësore të grave të përfshira në rastet e trashëgimisë që trajtohen nga noterët. Noterët kanë mundësi ligjore për ta procesuar çfarëdo rasti të trashëgimisë në procedurë jashtë kontestimore, përfshirë ato që përfshijnë heqjen dorë. Ata mund ta trajtojnë procesin e trashëgimisë për 10 ditë, në krahasim me vitet që zgjasin rastet e trashëgimisë nëse ato shkojnë nëpër gjykata. Andaj, këtu duhet bërë një argument në bazë të efikasitetit që noterët duhet t'i trajtojnë rastet që përfshijnë heqjen dorë. Për më tepër, kjo është në pajtim edhe me parimet e përmendura më lartë që rekomandimet të mos vendosin barrë shtesë mbi gjykatat të cilat tashmë kanë numër shumë të madhë të lëndëve të pazgjidhura.

Nëse noterët i marrin parasysh ndryshimet procedurale të syjeruara, për të dhënë informata të plota në lidhje me të drejtat e trashëgimtarëve gra, duke ofruar vlerësim të qartë të pasurisë, dhe nëse kërkojnë nga ata që e iniciojnë procedurën e trashëgimisë që të japin betim që nuk e kanë përrjashtuar asnjë trashëgimtarë të njohur, do të jenë vendosur masat mbrojtëse minimale që duhet të përmirësojnë situatën aktuale.

Në rastet kur nuk ka asnjë trashëgimtarë të identifikuar që heq dorë, trashëgimtarët që e kanë sjellë rastin tek noteri apo gjyqtari duhet të kërkohen që të betohen që ata nuk janë duke e përrjashtuar asnjë trashëgimtarë të njohur. Aktit të trashëgimisë duhet t'i shtohet një klauzolë e cila specifikon praninë e trashëgimtarëve që kanë hequr dorë, dhe obligon që trashëgimtarët verbalisht ta konfirmojnë heqjen dorë para noterit apo gjyqtarit pas pranimit të informatave të plota në lidhje me të drejtat e tyre ligjore dhe vlerën e pasurisë. Ndryshimet në procedurë do të jenë përmirësim ndaj praktikave aktuale dhe do të vendosnin masa mbrojtëse minimale për trashëgimtarët që heqin dorë.

Asnjëra nga garancitë e cekura më lartë nuk merret me mbrojtjen e mirëqenies sociale të bashkëshortit i cili heq dorë nga trashëgimia. Ato nuk i adresojnë as problemet e krijuara nga ligji për trashëgiminë i cili kërkon ndarjen e pasurisë ndërmjet të gjithë trashëgimtarëve pasjetues sapa të përfundohet procedura e trashëgimisë, që mund të ndodhë menjëherë pas vdekjes. Kjo nënkupton që është ligjërish e mundshme që bashkëshorti pasjetues të humb vendin e banimit menjëherë pas vdekjes së bashkëshortit, nëse prona ndahet në pjesë dhe shpërndahet. Çdo strategji nacionale e pronës në Kosovë, duhet të inkurajojë formalizimin e të drejtave pronësore, që nënkupton promovim të proceseve formale të trashëgimisë. Qeveria duhet të kërkojë mjete për lehtësimin e

dëmit potencial ndaj bashkëshortëve pasjetues që mund të ndodhë përmes aplikimit të shpejtë të ligjit të trashëgimisë si dhe kur bashkëshorti heq dorë nga pretendimi i tij/saj trashëgimorë.

Ekzistojnë së paku dy mënyra për të inkurajuar dhe promovuar procesin aktual të trashëgimisë dhe për ta mbrojtur bashkëshortin pasjetues në të njëjtën kohë. Metoda e parë është që të merret modeli i Holandës e cila ishte ballafaquar me problemin e ofrimit të mirëqenies për bashkëshortët pasjetues me një ligj të trashëgimisë të ngjashëm me atë të Kosovës. Kur ata e kanë ndryshuar Ligjin e tyre për trashëgiminë ata i kanë mbajtur të njëjtat pjesë për trashëgimtarët ligjorë dhe mekanizmat e njëjtë të trashëgimisë, por e kanë vonuar shpërndarjen e pasurisë së obligueshme deri pas vdekjes së bashkëshortit pasjetues duke i lejuar kështu bashkëshortit qasje në shtëpinë dhe pronën martesore deri në vdekje. Mënyra e dytë e arritjes së të njëjtit qëllim është që të lejohet bashkëshorti pasjetues që t'i shfrytëzoj të drejtat në shtëpinë dhe pronën martesore deri në vdekje apo martesë të serishme. Që të dyja këto mekanizma e mbrojnë mirëqenien e bashkëshortit pasjetues dhe mund të implementohen pavarësisht se a është hequr dorë apo jo nga e drejta e trashëgimisë.

Masa e Politikës #2	Zhvillimi i masave mbrojtëse për rastet e heqjes dorë dhe përjashtimit
Masa e Politikës #2.1	Fshehja e trashëgimtarëve
Zgjidhja	Ata trashëgimtarë që iniciojnë procesin e trashëgimisë tek organi kompetent ligjor duhet të betohen me rrezik të dënimit ligjorë që ata nuk janë duke e fshehur asnjë trashëgimtarë. Opsioni 2: Zyra e gjendjes civile të verifikoj të dhënat e gjendjes civile në mënyrë që saktësisht të identifikojë trashëgimtarët para vërtetimit të aktit të vdekjes Të kërkohet kontratë për njohjen ligjore të shitblerjeve <i>inter vivos</i> . Procedura të përmirësuara të njoftimit (të trajtuara në Analizen #3)
Të dalat	Të zhvillohet formular për transaksionet <i>inter vivos</i> që do të plotësohet nga gjyqtari/noteri dhe i cili do të jep informata të plota për të gjitha palët. Angazhimi i zyrtarëve kompetent në trajnim për aplikimin e procedurave të reja të trashëgimisë.
Rezultati	Më shumë trashëgimtare gra të përfshira në proceset e trashëgimisë. Procese të trashëgimisë që ofrojnë masa mbrojtëse për të gjithë trashëgimtarët e përjashtuar.
Treguesit	Rritje e përqindjes së grave që zotojnë pronë. Zvogëlim i numrit të procedurave kontestimore të trashëgimisë
Masa e Politikës #2.2	Heqja dorë
Zgjidhja	Të kërkohet që çdokush që heq dorë nga e drejta e tij /saj për të trashëguar pronë të jetë e/i informuar plotësisht për të drejtat e tij/saj ligjore dhe vlerën e pasurisë. Të mundësohet përdorim i plotë i të drejtave nga bashkëshorti pasjetues ndaj objektit banesor ku ka jetue qifti gjatë martesës), deri në vdekje apo martesë të serishme.
Të dalat	Ndryshim i ligjit për trashëgiminë për të paraparë interesin jetësorë në pronën martesore për bashkëshortin pasjetues pavarësisht se a heqin dorë nga trashëgimia apo jo. Krijimi i një deklarate e cila do t'i bashkëngjitet të gjitha dokumenteve testamentare e cila siguron që ata ua kanë ofruruar trashëgimtarëve që kanë hequr dorë të gjitha informatat e plota dhe vlerësimin e plotë të pasurisë. Angazhimi i zyrtarëve kompetent në trajnim përkitazi me aplikimin e procedurave të reja të trashëgimisë.

Rezultati	Më shumë trashëgimtare gra të përfshira në proceset e trashëgimisë. Kushte më të mira për bashkëshortin pasjetues.
Treguesit	Rritje e përqindjes së grave që zotojnë pronë.

Gratë do të përfitojnë nga dy faktorë shtesë që janë jashtë rekomandimeve të dhëna më lartë. Formalizimi i titujve pronësorë dhe barrierat për regjistrim të përbashkët të pronës, që janë hequr rishtazi, do të zgjerojnë gamën e pronave potenciale mbi të cilat gratë mund të kërkojnë pronësi. Më martesën e të rinjve dhe marrjen e vendimeve nga ana e tyre për punë, pronë dhe trashëgimi, ne mund t'i parashohim edhe ndryshimet në qëndrimet e tyre që do të shpien në rritje të pronësisë së grave mbi pronën dhe me shpresë, angazhim më të madhë ekonomik të grave.

3.3 Masa e politikës #3: Mbrojtja e të drejtave trashëgimore të fëmijëve të mitur

Sipas ligjit aktual, çdo trashëgimtarë që heq dorë nga të drejtat trashëgimore heq dorë edhe nga trashëgimia e fëmijëve të tyre të mitur, pa përfshirje të asnjë akteri të jashtëm për ta siguruar interesin më të mirë të fëmijës. Derisa në shumicën e rasteve interesi i të miturve është përfaqësuar në mënyrën më adekuate nga prindërit e tyre, kur vie tek heqja dorë nga prona e trashëguar, pothuajse të gjitha shtetet e përfshijë përfaqësimin ligjor jashtë familjes për t'i garantuar interesat më të mira të fëmijës. Kjo mbrojtje e veçantë nuk e nënvlerëson përgjegjësinë primare të prindit apo kujdestarit ligjor në kujdesin ndaj fëmijëve por është veprim i shtetit në mbrojtjen e interesave të qytetarëve të ardhshëm.

Ligji për trashëgiminë duhet të ndryshojë. Neni 130.3 aktualisht thekson “Në qoftë se pasardhësit janë të mitur për këtë heqje dorë nuk nevojitet leja e organit të kujdestarisë.” Ky ligj duhet të ndryshohet me qëllim që të kërkojë mbikëqyrje të organit të Kujdestarisë kurdo që kemi raste në lidhje me heqjen dorë nga të drejtat e të miturve pranë gjykatave. Mirëpo, nëse rastet e trashëgimisë së pakontestuar janë pranë noterëve, edhe aty është nevoja e ekzistimit të masave mbrojtëse procedurale që sigurojnë mbikëqyrje të interesit më të mirë të fëmijës që ndodhë jashtë familjes. Në fakt duke e pasur parasysh që mund të ketë bartje të të gjitha rasteve të trashëgimisë së pakontestuar që ato të trajtohen nga noterët, është e nevojshme që të kemi një lloj të mbikëqyrjes nga organi i kujdestarisë që i mbron të drejtat e të miturve në rastet e pakontestuar.

Organi i kujdestarisë në Ligjin për mbrojtjen e fëmijëve (projektligj) është organ me seli në komunë për mbrojtjen e interesave të fëmijës, që përbëhet nga një grup i ekspertëve që veprojnë në kuadër të qendrës për punë dhe mirëqenje sociale. Ky organ është lloji më i duhur i mbikëqyrjes për mbrojtjen e interesave më të mirë të fëmijës në rastet e trashëgimisë së pakontestuar pasi që angazhohet për ruajtjen e interesave më të mirë të fëmijëve të mitur në kontekste ligjore. Prandaj, në rastet e heqjes dorë, nëse pasardhësit janë të mitur (nën moshën 18 vjeçare), nevojitet leja e organit të kujdestarisë Për shkak se rastet e trashëgimisë mund të jenë të ndërlikuara ligjrisht dhe madhorët e rinjë mund të mos jenë në gjendje që t'i vlerësojnë plotësisht përfitimet apo disavantazhet në to; është sygjieruar që organi i kujdestarisë të ofrojë edhe këshilla për madhorët e rinjë deri në moshën 21 vjeçare në lidhje me interesin e tyre më të mirë.

Masa e Politikës #3	Interesat pronësorë të fëmijëve
----------------------------	--

Zgjidhja	<p>Të kërkohet mbikëqyrje nga organi i kujdestarisë kurdo që interesat pronësorë të fëmijëve janë në pyetje.</p> <p>Në rastet e heqjes dorë, nëse pasardhësit janë të mitur (nën moshën 18 vjeçare), nevojitet leja e organit të kujdestarisë</p> <p>Të zgjerohet mbikëqyrja për të përfshirë të gjithë fëmijët nën moshën 21 vjeçare për të siguruar që madhorët e rinjë të pranojnë këshilla adekuate.</p> <p>Të kërkohen garanci për transaksionet inter vivos që e prekin trashëgiminë e fëmijëve të mitur dhe pjesën e domosdoshme të trashëgimisë</p>
Të dalat	<p>Ndryshimi në Ligjin për trashëgiminë.</p> <p>Zhvillimi i procedurave për zyrtarëve kompetent për përcjellje, që e përfshijnë organin e Kujdestarisë në vlerësimin e interesit më të mirë të fëmijëve.</p> <p>Trajnimi i zyrtarëve kompetent për procedurat e duhura në lidhje me heqjen dorë nga të drejtat pronësore të të miturve.</p>
Rezultati	<p>Mbrojtja e interesave të fëmijëve në rastet e trashëgimisë.</p> <p>Ofrimi i këshillimit për madhorët e rinjë për mbrojtjen e interesave të tyre në rastet e trashëgimisë.</p>
Treguesit	<p>Më pak fëmijë që jetojnë në varfëri.</p>

U.S. Agency for International Development Kosovo

Arberia (Dragodan)

Pristina, Kosovo, 10130

Tel: +381 (0)38 59 59 2000

Fax: +381 (0)38 249 493

www.usaid.gov/kosovo



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA

PROGRAMI PËR TË DREJTAT PRONËSORE (PDP)

JO-FORMALITETI NË SEKTORIN E PRONËS: ÇËSHTJA E
TRASHËGIMISË SË VONUAR NË KOSOVË

PRILL 2016

Ky publikim është paraqitur për shqyrtim nga Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar.
Është përgatitur nga Tetra Tech.

Ky publikim është paraqitur për shqyrtim nga Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar nga Tetra Tech, nëpërmjet Programit për të Drejtat Pronësore në Kosovë nën Strengthening Tenure and Resource Rights (STARR) Indefinite Quantity Contract (IQC), USAID Contract Number AID-OAA-I-12-00032 / AID-I67-TO-14-00006.

Autorë:

John (Jack) Keefe, Këshilltar i Lartë Teknik/Menaxher
159 Bank Street, Suite 300
Burlington, Vermont 05401 USA
Teleoni: (802) 658-3890
Email: jack.keefe@tetrattech.com

Mirënjohje

Dëshirojmë të shprehim mirënjohje për kontributin e dhënë për këtë Raport nga znj. Pranvera Reçica-Kirkbride, e cila e ka kryer hulumtimin fillestar.

Kontaktet e Tetra Tech:

Brian Kemple, Shef i Zyrës
rr. Bedri Pejani, Ndërtesa 3, Kati 3
10000 Prishtinë, Kosovë
Tel: +381 (0)38 220 707 Ext. 112
Email: brian.kemple@prpkos.com

Don Cuizon, Zëvendës Shef i Zyrës
rr. Bedri Pejani, Ndërtesa 3, Kati 3
10000 Prishtinë, Kosovë
Tel: +381 (0)38 220 707
Email: don.cuizon@tetrattech.com

PROGRAMI PËR TË DREJTAT PRONËSORE (PDP)

JO-FORMALITETI NË SEKTORIN E PRONËS: ÇËSHTJA E
TRASHËGIMISË SË VONUAR NË KOSOVË

PRILL 2016

HEQJE E PËRGJEGJËSISË

Pikëpamjet e autorit të shprehura në këtë publikim nuk reflektojnë domosdoshmërisht qëndrimet e Agjencisë të Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar ose Qeverisë së Shteteve të Bashkuara.

PËRMBAJTJA

PËRMBAJTJA	I
AKRONIMET DHE SHKURTESAT	II
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	III
GJETJET DHE REKOMANDIMET KRYESORE	IV
SHQYRTIMI I PASURISË TRASHËGIMORE	IV
BARTJA E TË DREJTAVE NË PRONËN E PALUAJTSHME NGA PERSONAT E VDEKUR TEK TRASHËGIMTARËT E TYRE	V
GJETJET DHE REKOMANDIMET SPECIFIKE PËR KËRKESAT E VONUARA TË TRASHËGIMISË	VI
DEKLARATA E PROBLEMIT DHE QËLLIMI I KËTIJ RAPORTI	IX
METODOLOGJIA	XI
I.0 KËRKESAT E TRASHËGIMISË SË MENJËHERSHME	12
1.1 PLANIFIKIMI I PROCEDURAVE JOKONTESTIMORE LIGJORE DHE ADMINISTRATIVE	12
1.2 JURIDIKSIONI 12	
1.3 TË DHËNAT E PROVAVE: DOKUMENTI I AKTVDEKJES	13
1.4 HAPI 1: SHQYRTIMI I PASURISË TRASHËGIMORE	14
1.4.1 SEANCA DËGJIMORE	15
1.4.2 TË DHËNAT QË DO TË SHQYRTOHEN	15
1.4.3 IDENTITETI I TRASHËGIMTARËVE	15
1.4.4 PASURITË DHE VLERËSIMI I PASURISË	16
1.4.5 PJESËT PROPORCIONALE TË TRASHËGIMTARËVE NË PASURI	16
1.4.6 AKTGJYKIMI	16
1.5 HAPI 2: KALIMI I TË DREJTAVE NË PRONËN E PALUAJTSHME NGA I VDEKURI TE TRASHËGIMTARËT 16	
ANALIZA LIGJORE	18
ANALIZA E PROCEDURAVE LIGJORE JOKONTESTIMORE DHE ADMINISTRATIVE	18
SHQYRTIMI I PASURISË TRASHËGIMORE	18
A. NATYRA CILËSORE E SHQYRTIMIT	18
B. KUFIZIMET ME TË CILAT BALLAFAQOHEN GJYKATAT DHE NOTERËT PËR TË SIGURUAR MBROJTJE EFEKTIVE	19
GJETJET LIDHUR ME ROLIN E NOTERËVE DHE GJYKATAVE PËR PROCESIN E KËRKESAVE JOKONTESTIMORE TË TRASHËGIMISË	21
DISKUTIMI I REKOMANDIMEVE SPECIFIKE PËR TË FORCUAR MASAT MBROJTËSE KUNDËR FSHEHJËS DHE PËRJASHTIMIT TË TRASHËGIMTARËVE TË MUNDSHËM	22
Forcimi i dispozitave për njoftime për të rritur transparencën	22
Ndjekjet penale	24
Rekomandimet e përgjithshme	24
REKOMANDIMET	27
2.0 TRASHËGIMIA E VONUAR: APLIKIMI I ANALIZËS SË SYNUAR	29
2.1 ZBATIMI I PROCEDURAVE AKTUALE JOKONTESTIMORE TË TRASHËGIMISË BAZUAR NË LËNDË ME TIPARE TË NGJASHME MË TË SHPESHTA TË TRASHËGIMIVE TË VONUARA	29
LËNDË ME TIPARE TË NGJASHME 1:	
PROCEDURA E TRASHËGIMISË	31
REGJISTRIMI I TË DREJTAVE NË ZKK	35
TË GJETURAT DHE REKOMANDIMET KONKRETE	35
LËNDË ME TIPARE TË NGJASHME 2:	
TË GJETURAT DHE REKOMANDIMET KONKRETE	38
LËNDË ME TIPARE TË NGJASHME 3:	
TË GJETURAT DHE REKOMANDIMET KONKRETE	39
LËNDË ME TIPARE TË NGJASHME 4:	
TË GJETURAT DHE REKOMANDIMET KONKRETE	41
SHTOJCA I: LISTA E TË INTERVISTUARVE	42

AKRONIMET DHE SHKURTESAT

AiV	Akti i vdekjes
AKK	Agjencia Kadastrale e Kosovës
AKP	Agjencia Kosovare e Pronës
ARQ	Agjencia e Regjistrimit Civil
BE	Bashkimi Evropian
CCPR	Projekt për Kodin Civil dhe të Drejtat Pronësore i financuar nga BE
HV	Të Hyrat Vetanake
KGJK	Këshilli Gjyqësor i Kosovës
KNS	Komunikimi i ndryshimit të botëkuptimeve
LPK	Ligji për procedurën kontestimore
LPJK	Ligji për procedurën jokontestimore
MD	Ministria e Drejtësisë
MDR	Menaxhimi i diferencuar i rasteve
MPB	Ministria e Punëve të Brendshme
NPI	Numri personal identifikues
OSBE	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
PDP	Programi për të drejtat pronësore
QeK	Qeveria e Kosovës
SMS	Shërbimi i mesazheve të shkurta
TI	Teknologjia Informative
UA	Udhëzim Administrativ
USAID	Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar
ZGJC	Zyra e gjendjes civile
ZKK	Zyra kadastrale komunale

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Të dhënat nga Agjencia Kadastrale e Kosovës (AKK) tregojnë se rreth 30% e të gjitha të drejtave pronësore në Kosovë janë të regjistruara në emër të personit tanimë të vdekur. Kjo shifër në fakt mund të jetë edhe më e ulët. Të dhënat jozyrtare nga Regjistri i ndërtimeve pa leje tregojnë se deri në 50% apo më shumë aplikantë që kërkojnë për të formalizuar të drejtat në ndërtesat pa leje nuk mund të demonstrojnë të drejta për pronën mbi të cilën ndërtesat janë ndërtuar sepse parcelat e tokës janë të regjistruara në emër të personit tashmë të vdekur. Të drejtat mbeten të regjistruara në emër të personave të vdekur pasi që procedurat trashëgimore nuk janë filluar për të transferuar zyrtarisht të drejtat pronësore nga i ndjeri te trashëgimtarët e tij ose të saj.

Hulumtimi Bazë Kombëtar mbi të Drejtat Pronësore i kryer në vitin 2015 gjeti se 50% e të anketuarve konsiderojnë se të drejtat në pronë janë të drejta që i posedon familja e tyre edhe pa kaluar nëpër procedurë trashëgimore; ndërsa 58% besojnë se të drejtat pronësore janë të bazuara në vendimet e gjykatës dhe 49% theksojnë kontratat e realizuara në mënyrë të rregullt si themeluese të drejtave pronësore. Nuk është për tu habitur se 57% e të anketuarve në të njëjtin hulumtim kanë raportuar se familja e tyre e lindjes asnjëherë nuk kishte iniciuar një procedurë trashëgimore.

Nëse nisma e qeverisë e cila inkurajon qytetarët për të regjistruar të drejtat e tyre në pronë dhe për rregullimin e ndërtimeve pa leje është e suksesshme në ndryshimin e qëndrimeve dhe sjelljeve të Kosovarëve në lidhje me formalizimin e të drejtave pronësore, me gjasë do të ketë një rritje të numrit të procedurave të filluara trashëgimore. Kuadri aktual ligjor që rregullon pretendimet jokontestimore të trashëgimisë parashikon se procedurat trashëgimore inicohen menjëherë pas vdekjes së trashëgimlënësit (procedura e menjëhershme e trashëgimisë). Megjithatë, në praktikë Kosovarët shpesh nuk kanë iniciuar procedurën trashëgimore në kohë të duhur. Si rezultat, një përqindje e konsiderueshme e procedurave në të ardhmen do të fillojnë shumë vonë pasi që vdekja ka ndodhur (procedura e vonuar e trashëgimisë).

Këto dy lloje të procedurave dallohen për nga kohëzgjatja që ka kaluar nga ndodhja e vdekjes deri në iniciimin e procedurës. Gjatë viteve të ndërhyrjes në mes të vdekjes së bartësit të drejtave dhe iniciimin e procedurave (të vonuara) të trashëgimisë, nuk është e pazakontë që numri i trashëgimtarëve të bartësit të drejtave (trashëgimtarët e mundshëm) të rritet për tridhjetë apo më shumë. Po ashtu, nuk është e pazakontë që disa nga trashëgimtarët e mundshëm të marrin në posedim ngastrën e tokës së të ndjerit dhe të ndërtojnë shtëpitë e tyre mbi të, si dhe të ushtrojnë *de facto* të drejtat mbi pronën.

Procedurat jokontestimore të trashëgimisë përfshijnë një proces dy hapësh: shqyrtim nga gjykata apo noteri të dokumenteve të trashëgimtarëve të mundshëm dhe nxjerrja e një vendimi ose akti i cili verifikon të drejtat e tyre për të trashëguar; dhe regjistrimin e të drejtave të verifikuara në Zyrën Kadastrale Komunale (ZKK). Në mënyrë që iniciativat e qeverisë për formalizim të kenë ndikim, procedurat jokontestimore të trashëgimisë dhe proceset e regjistrimit të drejtave të pronës duhet të përmirësohen për t'i bërë ato më të efektshme, praktike, të parashikueshme dhe të përbalueshme, për të siguruar që qytetarët tashmë të predispozuar për të mos formalizuar të drejtat e tyre pronësore nuk hasin pengesa të mëtejshme për ta bërë këtë.

Qëllimi i këtij raporti është që të vlerësojë në mënyrë kritike dispozitat e kuadrit ligjor që rregullojnë kërkesat jokontestimore të trashëgimisë dhe regjistrimin e të drejtave pronësore për të identifikuar opsionet e mundshme për të bërë këto përmirësime. Raporti gjithashtu vlerëson praktikën e gjykatave dhe noterëve për të identifikuar dhe propozuar qasje të mundshme për fuqizimin e masave mbrojtëse të procesit të rregullt, për të siguruar që të gjithë trashëgimtarët e mundshëm, dhe veçanërisht gratë, mund të ushtrojnë plotësisht të drejtat e tyre për të trashëguar pasurinë. Gjetjet nga këto vlerësime janë aplikuar më pas për katër skenarët më të zakonshme apo "lëndë me tipare të ngjashme" që dalin nga kërkesat e vonuara të trashëgimisë, për të informuar mbi rekomandimet për zhvillimin e procedurave të reja të cilat janë të përgjegjshme ndaj rrethanave unike të këtyre kërkesave që ndihmojnë në rritjen e efikasitetit, zvogëlimin e pengesave për formalizim dhe fuqizimin e masave mbrojtëse të procesit të rregullt.

GJETJET DHE REKOMANDIMET KRYESORE

SHQYRTIMI I PASURISË TRASHËGIMORE

Pretendimet jokontestimore të trashëgimisë nuk përmbajnë çështje të ligjit material apo fakte që duhet gjykuar. Ato kërkojnë vetëm një rishikim administrativ të dokumenteve të paraqitura nga palët. Edhe pse korniza ligjore aktualisht i pajis si gjykatat ashtu edhe noterët me juridiksion mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë, duket se sistemi i noterisë u krijua për të kryer saktësisht llojin e shqyrtimit administrativ të kërkuar me Ligjin për procedurën jokontestimore (LPJK) për procedimin e këtyre kërkesave dhe mund të bëjë këtë në mënyrë shumë më të shpejt dhe më efikase se sa gjykatat.

Argumentet në favor të mbajtjes së juridiksionit të gjykatave për këto kërkesa shpesh përmendin rolin e gjykatave për të zbatuar masat mbrojtëse për të mbrojtur të drejtat e trashëgimtarëve të mundshëm për të trashëguar pasurinë. Ka dy kërcënime të veçanta dhe të dallueshme për të drejtat e trashëgimtarëve të mundshëm që duhet të mbrohen kundër: detyrimit të trashëgimtarëve, sidomos trashëgimtareve gra, nga heqja dorë nga të drejtat e tyre që të trashëgojnë; dhe fshehja dhe përjashtimi i trashëgimtarëve të mundshëm nga procedura e trashëgimisë.

Për të mbrojtur kundër detyrimit, Programi i USAID për të Drejtat Pronësore (PDP) dhe Mbështetja Kodit Civil dhe të Drejtave Pronësore (CCPR) e financuar nga Bashkimi Evropian janë duke e ndihmuar Ministrinë e Drejtësisë (MeD) në hartimin e Koncept Dokumentit që do të propozojë masa për të parandaluar që trashëgimtarët e mundshëm të detyrohen të heqin dorë nga e drejta e tyre për trashëgimi. Një propozim nën konsideratë është që të kërkohej një seancë e veçantë gjyqësore për trashëgimtarët që shprehin qëllimin e tyre për të hequr dorë.

Gjykatat dhe noterët janë të detyruar në mënyrë të ngjashme për të luftuar fshehjen, sepse kufizimet e menaxhimit të dhënave në sistemin e gjendjes civile i parandalojnë ata nga një verifikim i pavarur i identitetit të trashëgimtarëve të mundshëm. Masat mbrojtëse mund të fuqizohen duke zhvilluar procedurat e zgjeruara të njoftimit për të siguruar që të gjithë trashëgimtarët e mundshëm kanë informacion dhe njohuri të procedurave. Mesazhet e Komunikimit të Ndryshimit të Botëkuptimeve (KNB) gjithashtu mund të shpërndahen për të ndryshuar qëndrimet dhe sjelljet kulturore në lidhje me të drejtat e grave për të trashëguar dhe për të informuar qytetarët se fshehja është një vepër penale. Këto mesazhe duhet të përforcohen me publikimet e ndjekjes penale të akteve të fshehjes.

Pavarësisht se cilit institucion i është dhënë juridiksion ekskluziv mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë, çelësi për arritjen e efikasitetit është për të siguruar që ato nuk do kalojnë në konteste, pasi që rastet kontestimore hasin në vonesa të gjata në gjykata. Ndërmjetësimi duket të jetë një mjet efektiv për të ndihmuar trashëgimtarët e mundshëm për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve që mund të lindin gjatë procedurës, pa shkuar në gjykatë.

Rekomandimet

1. MeD duhet të vendosë, si një çështje me prioritet, cili institucion (gjykatat apo noterët) kanë juridiksion ekskluziv mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë dhe të ndryshojë kuadrin ligjor për të reflektuar këtë vendim dhe për të eliminuar konfuzionin që sot ekziston.
2. Në rast se MeD përcakton se gjykatat duhet të kenë juridiksion ekskluziv, gjykatat duhet të miratojnë praktikën e njoftimit të përdorura nga noterët për të komunikuar me trashëgimtarët e mundshëm. Këto praktika janë dukshëm më efikase dhe zvogëlojnë kohën e nevojshme për procedimin e kërkesave.
3. Mundësia më e madhe për krijimin e efikasitetit është për të siguruar që trashëgimtarët e mundshëm kanë informatat dhe mjetet për të zgjidhur mosmarrëveshjet që mund të lindin gjatë procesit jokontestimore të trashëgimisë. Në të kundërtën, kërkesa do të bëhet kontestimore dhe do ti nënshtrohet vonesave të gjata me të cilat ballafaqohen kërkesat kontestimore në gjykata. Kjo do të shërbejë gjithashtu për të reduktuar barrën e një sistemi gjyqësor tashmë të mbi-ngarkuar.

Qytetarëve duhet ti jepet informacion i qartë dhe lehtë i kuptueshëm në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tyre në procedurën trashëgimore, për të zbutur rrezikun e paraqitjes së mosmarrëveshjeve.

4. Pasi që ndërmjetësimi duket të jetë një mjet efektiv për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve, qytetarët duhet të pajisen me informacion në lidhje me shërbimet e ndërmjetësimit dhe këto shërbime duhet të zgjerohen dhe të bëhen më të arritshme për qytetarët.
5. Ministria e Punëve të Brendshme (MPB) dhe Agjencia e Regjistrimit Civil (ARC) duhet të vlerësojnë kapacitetin teknik të TI të sistemit të regjistrimit civil dhe sistemit të menaxhimit të të dhënave për të gjeneruar një listë të vërtetuar të anëtarëve të familjes të ndjerit; dhe në qoftë se sistemit i mungon kapaciteti teknik për të gjeneruar të dhëna të tilla, duhet të identifikojnë masat që duhet të merren për të prodhuar kapacitetet e nevojshme teknike.
6. Masat mbrojtëse kundër fshehjes së trashëgimtarëve mund të fuqizohen me anë të procedurave të zgjeruara të njoftimit për të siguruar se të gjithë trashëgimtarët e mundshëm janë të informuar në lidhje me kërkesën për të bërë procedurat më transparente. Këto procedura do të fuqizohen me mesazhe Komunikuese për Ndryshime të Botëkuptimeve (KNB) për të nxitur trashëgimtarët e mundshme gra të shfrytëzojnë të drejtat e tyre dhe për të informuar qytetarët se fshehja është një vepër penale. Këto mesazhe duhet të përforcohen me publikimin e duhur të ndjekjes penale të akteve të fshehjes.

BARTJA E TË DREJTAVE NË PRONËN E PALUAJTSHME NGA PERSONAT E VDEKUR TEK TRASHËGIMTARËT E TYRE

Intervistat e mbajtura nga PDP me stafin në ZKK tregojnë praktika jo-konsistente në ZKK-të në lidhje me kërkesën për plotësimin e matjeve kadastrale. Duket se disa ZKK kërkojnë që matjet të kryhen sa herë që qytetarët të kërkojnë përditësimet e të dhënave kadastrale për të formalizuar të drejtat e tyre, ndërsa ZKK tjera kërkojnë matje vetëm në rastet e transaksioneve të drejtave pronësore. Në mënyrë të ngjashme, disa komuna kërkojnë nga qytetarët që të paguajnë tatimet në pronë të papaguara para se t'i lëshojnë një certifikatë kadastrale, e cila është e nevojshme për të filluar procedurat e trashëgimisë. Kostoja e matjeve kadastrale dhe shuma e tatimeve të papaguara mund të tejkalojnë mjetet ekonomike të një kosovari mesatar dhe mund ti parandalojë ata nga formalizimi i të drejtave pronësore të tyre.

Përveç kësaj, udhëzimet jo precize kadastrale mund të krijojnë praktika të paqëndrueshme për të korrigjuar mospërputhjet teknike ndërmjet përshkrimit të pronës të përfshirë në vendimet e trashëgimisë dhe të dhënave ekzistuese kadastrale. Mospërputhjet e tilla nuk do të jenë të pazakonta në kërkesat e vonuara të trashëgimisë, sepse të dhënat kadastrale nuk janë përditësuar për disa vite për të reflektuar ndryshimet në pronë që kanë ndodhur gjatë viteve të intervenimit nga vdekja e bartësit të drejtave deri në iniciimin e procedurave të trashëgimisë. Mospërputhjet e tilla mund të vonojnë regjistrimin e vendimeve të trashëgimisë, krijojnë konfuzion dhe frustrim dhe shpien në rezultate të paparashikueshme, të cilat do të krijojnë pengesa shtesë për formalizim.

Rekomandimet:

1. Qytetarët nuk do të jenë të motivuar për të formalizuar të drejtat e tyre në pronën e paluajtshme (dhe të fillojnë procedurën e trashëgimisë, si hap të nevojshëm për formalizim) nëse ata nuk i kuptojnë përfitimet e formalizimit dhe nëse nuk i janë dhënë stimuj për ta bërë këtë. Iniciativat qeveritare të formalizimit, të tilla si regjistrimi sistematik i të drejtave pronësore dhe rregullimi i ndërtimeve pa leje duhet të shoqërohen me fushata intensive të informimit dhe ndërgjegjësimit publik të cilat përfshijnë mesazhe të KNB, për të ndryshuar qëndrimet e publikut Kosovar në lidhje me formalizimin e të drejtave pronësore.
2. Agjencia Kadastrale e Kosovës duhet të bëjë një analizë të plotë të procedurave të saja për të siguruar se kërkesat e regjistrimit nuk krijojnë pengesa për formalizimin e të drejtave pronësore.

Analiza duhet të projektohet dhe zbatohet për të identifikuar mundësitë për ta bërë procesin më të përbalueshëm, efikas, transparent dhe të parashikueshëm. Ajo duhet të realizojë zhvillimin e:

- formularëve, shablloneve dhe udhëzimeve standarde për regjistrimin dhe transaksionin e të drejtave;
- procedurave dhe udhëzimeve të qarta për të siguruar praktika të qëndrueshme të regjistrimit në të gjitha ZKK-të;
- programit trajnues për stafin e ZKK për të përmirësuar ofrimin e shërbimeve;
- një udhëzuesi të thjeshtë për ta bërë të gjithë procesin e regjistrimit më të kuptueshëm për qytetarët dhe për të ofruar atyre njohuritë dhe informacionin që ata kërkojnë për të regjistruar dhe formalizuar të drejtat e tyre;
- politikave për të dalluar në mes të njohjes/formalizimit të drejtave dhe transaksionit të drejtave, me procedura, kosto dhe tarifa përkatësisht të ndryshme;
- mundësive për të subvencionuar ose hequr tarifën dhe shpenzimet për qytetarët të cilët janë duke kërkuar vetëm njohjen dhe formalizimin e të drejtave të tyre, siç është duke u bërë tani në zonat kadastrale të zgjedhura për rindërtim;
- politikave dhe udhëzimeve për përcaktimin e rrethanave në të cilat matjet kadastrale (zakonisht me kosto më të lartë në procesin e regjistrimit) janë të nevojshme dhe rrethanat në të cilat “kufijtë e përgjithshëm” janë të mjaftueshëm për të demonstruar të drejtat; dhe
- politikave të zhvilluara në konsultim me Ministrinë e Financave për të dhënë stimuj tatimor për të nxitur formalizimin e të drejtave - për shembull një amnisti e njëhershme për borxhin e tatimit në pronë, ndoshta e lidhur me një formë të ndihmës për tatimin për trashëgimi.

GJETJET DHE REKOMANDIMET SPECIFIKE PËR KËRKESAT E VONUARA TË TRASHËGIMISË

Sipas praktikave aktuale të trashëgimisë, është përgjegjësi e trashëgimtarëve të mundshëm për të njoftuar dhe për të siguruar pjesëmarrjen e të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm në procedurë. Në procedurat e vonuara zakonisht trashëgimtarët potencial të cilët *de facto* kanë marrë posedimin e pronës së pronarit të tokës, tashmë të vdekur e udhëheqin procesin në emër të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm me qëllim të formalizimit të drejtave të tyre pronësore. Për shkak se procedurat e vonuara karakterizohen nga një numër i madh i trashëgimtarëve të mundshëm, shumë prej të cilëve mund të jetojnë jashtë shtetit, përgjegjësia për të siguruar pjesëmarrjen e tyre në procedurë mund të merr kohë, të jetë e vështirë dhe frustruese. Sipas procedurave të menjëhershme, gjykata do të ia njoh me ligj një pjesë të pronës së të ndjerit për çdo trashëgimtar të mundshëm i cili nuk ka marrë pjesë në procedurë për të deklaruar synimin e tij ose të saj të pranojë pjesën e trashëguar. Ky opsion nuk duket i realizueshëm në rastet e tilla të vonuara dhe me një numër të madh të trashëgimtarëve të mundshëm të cilët kanë të drejtë të marrin një pjesë, për shkak se mund të çojë në fragmentimin e tepërt të ngastrës së tokës dhe ta bëjë atë joproductive. Po ashtu duket se procedura nuk do të përfundojë deri sa të gjithë trashëgimtarët e mundshëm nuk e deklarojnë qëllimin e tyre. Nëse, pavarësisht nga përpjekjet më të mira për t'i gjetur dhe për të siguruar pjesëmarrjen e të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm në procedurë, disa nga ata nuk mund të gjenden ose thjesht refuzojnë të marrin pjesë, nuk do të jetë e mundur për të formalizuar të drejtat dhe statusi ligjor i parcelës së tokës mund të mbetet i pavendosur për një kohë të pacaktuar.

Përveç kësaj, janë trashëgimtarët e mundshëm ata që zotërojnë pronën dhe udhëheqin procesin të cilët kanë më shumë për të fituar nga fshehja e trashëgimtarëve të tjerë. Gjykatat dhe noterët, të cilët nuk janë në gjendje për të verifikuar identitetin e trashëgimtarëve të mundshëm nga të dhënat e

gjeneruara nga sistemi i regjistrimit civil në procedurë të menjëhershme, do të jenë edhe më të sfiduar për të bërë këtë në procedurat e vonuara.

Doktrina juridike e “njoftimit konstruktiv” mund të zbatohet për procedurat e vonuara për të trajtuar këto çështje. Sipas kësaj doktrine, trashëgimtarët potencial dhe palët me interes në kërkesë supozohet se janë të pajisur me informacion dhe njohuri të mjaftueshme në lidhje me kërkesën, për t’i mundësuar atyre të ushtrojnë të drejtat e tyre për të trashëguar. Zbatimi i kësaj doktrine duhet të shoqërohet me kërkesat për të siguruar që mjetet dhe mënyra me të cilën njoftimi është dhënë të llogariten se janë efektive në mënyrë të arsyeshme. Njoftimi konstruktiv gjithashtu do të jetë i shoqëruar me një afat ligjor brenda të cilit trashëgimtarët e mundshëm duhet të pohojnë ose të heqin dorë nga të drejtat e tyre për të trashëguar. Pas kalimit të afatit ligjor, trashëgimtarët e mundshëm janë të përjashtuar nga kërkimi i të drejtave të tyre dhe kërkesa vendoset. .

Me kusht që procedurat konstruktive të njoftimit të jenë modeluar ashtu që janë zbatuar me sukses në vendet tjera evropiane dhe përmbushin standardet e të drejtave të njeriut të Bashkimit Evropian për një proces të rregullt, zbatimi i një njoftimi konstruktiv do të mbështesë përpunimin efikas të kërkesave, si dhe masat mbrojtëse për të siguruar që të drejtat e të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm, sidomos grave dhe pjesëtarëve të komuniteteve jo-shumicë, janë të mbrojtura.

Njoftimi konstruktiv vendos përgjegjësinë në çdo trashëgimtar të mundshëm të jenë të kujdesshëm në kërkimin e të drejtave të tij apo të saj në pronë. Kjo heq barrën e përgjegjësisë nga disa prej trashëgimtarëve të mundshëm për të udhëhequr procesin në emër të gjithë të tjerëve, duke e bërë procesin të thjeshtë, më të lehtë dhe më efikas, duke inkurajuar trashëgimtarët e mundshëm për të formalizuar të drejtat e tyre. Njoftimi konstruktiv gjithashtu mbron interesat e trashëgimtarëve të mundshëm të cilët janë duke vepruar në mirëbesim për të formalizuar të drejtat e tyre duke i detyruar të gjithë trashëgimtarët e mundshëm që ose të marrin pjesë në procedurë për të shfrytëzuar të drejtat e tyre brenda afatit ligjor ose e humbin të drejtën për ta bërë këtë. .

Procedurat e njoftimit konstruktiv do të akomodojnë konceptin e një seancë të veçantë gjyqësore, të cilën Ministria e Drejtësisë është duke e konsideruar si një masë mbrojtëse kundër heqjes dorë të detyruar. Këto procedura gjithashtu mund të mbështesin masat mbrojtëse kundër fshehjes së trashëgimtarëve. Me vendosjen e përgjegjësive të barabarta për të gjithë trashëgimtarët e mundshëm për të kërkuar të drejtat e tyre, njoftimi konstruktiv ndihmon në zvogëlimin e ndikimit dhe fuqisë së trashëgimtarëve të mundshëm të cilët janë në posedim të ngastrës së tokës dhe të cilët tani zakonisht udhëheqin me procedurën. Kjo ndihmon në krijimin e “hapësirës” mes tyre dhe trashëgimtarëve të tjerë të mundshëm, dhe mund të ndihmojë në uljen e presionit të ushtruar mbi disa trashëgimtarë të mbeten të fshehur dhe i inkurajon ata të marrin pjesë në procedurë. Aktivitetet e fuqishme të informacionit dhe kontaktit me publikun që mbështesin njoftimin konstruktiv, të kombinuara me mesazhe të KNB do të promovojnë transparencë më të madhe dhe mundësi për të gjithë trashëgimtarët e mundshëm të marrin pjesë në procedurë.

Njoftimi konstruktiv gjithashtu mund të aplikohet për formalizimin e kërkesave që kërkojnë pjesëmarrjen e pjesëtarëve të komuniteteve jo-shumicë të zhvendosur nga konflikti. Kjo do të përfshijë ankesat e paraqitura në Agjencinë Kosovare të Pronës (AKP). Njoftimi konstruktiv siguron proces të rregullt efektiv për të mbrojtur të drejtat e personave të zhvendosur duke promovuar efikasitetin dhe përfundimin në një proces.

Rekomandimet:

- I. Politikat mbi njoftimin konstruktiv duhet të jenë në përputhje me udhëzimet e BE-së për një proces të rregullt. Procedurat duhet të përcaktojnë frekuencën, kohëzgjatjen dhe vendin e njoftimit (faqet zyrtare të internetit, ambasadat, institucionet, mediat sociale dhe ato të formave tjera). Procedurat munden, për shembull, të sigurojnë të dy fazat e njoftimit: e para, kur kërkesa për trashëgimi është paraqitur, dhe e dyta, pasi që vendimi është dhënë. Procedurat duhet të përcaktojnë afatet brenda të cilit trashëgimtarët e mundshëm dhe palët e tjera të kërkesës mund të mbrojnë të drejtat e tyre dhe/ose të apelojnë vendimin përfundimtar.

2. Përveç garantimit që procedurat e njoftimit konstruktiv të përmbushin standardet e të drejtave të njeriut të BE-së për një proces të rregullt, procedurat duhet gjithashtu të negociohen në mes të Prishtinës dhe Beogradit nën drejtimin e BE-së për të siguruar se njoftimi efektiv është dorëzuar personave të zhvendosur nga konflikti për të mbrojtur të drejtat e tyre dhe për të mundësuar procedimin më efikas të kërkesave për kthim të pronës të paraqitura pranë AKP-së.
3. Nëse MeD kërkon, seanca të ndara gjyqësore mund të mbahen për të siguruar që trashëgimtarët e mundshëm të cilët kanë hequr dorë nuk janë detyruar në këtë, gjykatat duhet të përshtatin praktikat e njoftimit të ndjekura nga noterët për të siguruar që seancat mund të planifikohen dhe të kryhen shpejt. Duke pasur parasysh numrin e madh të trashëgimtarëve të mundshëm të cilët mund të vendosin që të heqin dorë, mund të zhvillohen politikat të cilat kufizojnë radhët e trashëgimtarëve të cilët kanë të drejtë për të marrë një pjesë. Së fundi, duhet të zhvillohen procedura që do të lejojnë trashëgimtarëve potencialë që jetojnë jashtë vendit, të heqin dorë nga të drejtat e tyre në vendin e tyre të banimit. Mund të zhvillohet një tekst i cili do të lexohet trashëgimtarit të mundshëm nga zyrtari kompetent, para se trashëgimtari i mundshëm të jep një deklaratë nën betim se heq dorë.

PARAQITJA E PROBLEMIT DHE QËLLIMI I KËTIJ RAPORTI

Të dhënat e gjeneruara nga Agjencia Kadastrale e Kosovës (AKK) për aktivitetet e regjistrimit sistematik dhe rindërtimit kadastral tregojnë se rreth 30% e të gjithë aplikuesve që janë përpjekur për të formalizuar dhe regjistruar të drejtat në pronën e paluajtshme janë të penguar që ta bëjnë këtë për shkak se të drejtat në pronën që posedojnë aktualisht janë të regjistruara në emrin e paraardhësve të cilët janë të vdekur qëmoti.¹ Përveç kësaj, informacionet anekdotike tregojnë se deri në 50% ose më shumë të aplikuesve që kërkojnë për të formalizuar ndërtesat pa leje me anë të programit të legalizimit të Qeverisë së Kosovës nuk mund të demonstrojnë të drejtat mbi pronën mbi të cilën ndërtesat janë ndërtuar sepse prona është e regjistruar në emër të mbajtësve të drejtave që kanë vdekur qëmoti.²

Të drejtat pronësore mbeten të regjistruara në emër të personave të vdekur, sepse anëtarët e familjes së të ndjerit (“trashëgimtarët e mundshëm”)³ nuk e kanë filluar procedurën jokontestimore të trashëgimisë për të transferuar zyrtarisht të drejtat nga i ndjeri për veten e tyre. Kjo ka mund të ndodhë për shkak se, për arsye kulturore, historike dhe praktike, kosovarët nuk e kanë perceptuar vlerën e formalizimit të drejtave të tyre të tokës dhe pronave të paluajtshme.

Qëndrimet dhe botëkuptimet e Kosovarëve drejt formalizimit të drejtave të pronësisë janë matur në një Hulumtim Bazë Kombëtar për të Drejtat Pronësore të kontraktuar nga PDP në 2015. Të anketuarit më së shpeshti kanë përcaktuar të drejtat në pronë që ata posedojnë si:

- “posedim dhe përdorim i pronës si rezultat i vendimit të gjykatës i cili ka njohur të drejtat pronësore “ (58%);
- “posedim dhe përdorim i pronës e cila i takon familjes, edhe pse procesi i trashëgimisë akoma nuk është iniciuar “ (50%); dhe,
- “posedim dhe përdorim i pronës të cilin ju ose paraardhësit e juaj e kanë blerë në bazë të kontratës së legalizuar ose të noterizuar (kontratë formale)” (49%).⁴

Rezultatet e hulumtimit tregojnë se kosovarët perceptojnë se të drejtat në bazë të posedimit të pasurisë së familjes kanë efekt të ngjashëm ligjor si të drejtat në bazë të një vendimi gjyqësor ose kontrate të formalizuar të shitjes. Nuk është për tu habitur se 57% e të anketuarve në të njëjtin hulumtim kanë raportuar se familja e tyre e lindjes asnjëherë nuk kishte kaluar nëpër një procedurë jokontestimore të trashëgimisë.

Duhet gjithashtu të theksohet se tradita kosovare ka njohur kontratat verbale të siguruara me anë të një premtimi të bazuar në nder dhe të ekzekutuara në prani të dëshmitarëve si një mënyrë të pranueshme të bartjes së të drejtave pronësore. Kjo traditë u ngulit edhe më tej në fillim të viteve 1990, kur u miratua legjislacioni diskriminues nga ana e regjimit të mëparshëm që ndaloi shitjet ndëretnike të pronës së paluajtshme,⁵ duke parandaluar njohjen formale të drejtave të bartura me transaksion midis shqiptarëve dhe serbëve të Kosovës. Kontratat verbale që nuk janë regjistruar në kadastër kontribuojnë në një pjesë të madhe të jo-formalitetit që aktualisht ekziston në sektorin e pronës në Kosovë.

¹ Email nga Udhëheqësi i Ekipit të Bankës Botërore për Projektin e kadastrit dhe regjistrimit të patundshmërive në Kosovë drejtuar PDP-së, 05 nëntor 2015.

² Programi i QeK në zhvillim e sipër për legalizimin e ndërtimeve pa leje mund të ofrojë të dhëna shtesë për këtë çështje. Deri më sot zyrtarët akoma nuk kanë mblledhur një informacion të tillë.

³ Ky raport përdor shprehjen “trashëgimtarët e mundshëm” për t’u referuar pasardhësve të mbajtësit të drejtave të drejtat e të cilëve për të trashëguar nuk janë njohur zyrtarisht nga një gjykatë apo noter.

⁴ Raporti i USAID 2015, Programi i të Drejtave të Pronës: Hulumtimi bazë kombëtar për të Drejtat Pronësore në Kosovë.

⁵ Raporti i USAID-it, 2004, Vlerësimi i tokës dhe i të drejtave pronësore.

Duke supozuar se iniciativa e qeverisë për regjistrim sistematik të drejtave pronësore dhe rregullimin e ndërtimeve pa leje ka sukses në ndryshimin e qëndrimeve dhe botëkuptimeve të Kosovarëve drejt formalizimit të të drejtave të tyre pronësore, ka të ngjarë të vjen deri te një rritje e numrit të procedurave të filluara trashëgimore. Procedurat janë të nevojshme për të transferuar të drejtat nga pronarët tashmë të vdekur të drejtave të poseduesit aktual të tokës dhe pronave të paluajtshme në mënyrë që poseduesit të përfitojnë nga këto iniciativa të formalizimit. Ligji mbi procedurën jokontestimore (LPJK)⁶ qeveris me kërkesat jokontestimore të trashëgimisë dhe përcakton se procedurat trashëgimore do të fillojnë në kohën e duhur shpejt pasi të ketë ndodhur vdekja. Inicimi me kohë i procedurës është përmendur në këtë raport si një kërkesë ose procedurë e “trashëgimisë së menjëhershme”.

Për shkak se Kosovarët nuk kanë qenë të kujdesshëm në fillimin e procedurave të trashëgimisë në të kaluarën, një përçindje e konsiderueshme e procedurave trashëgimore do të fillojnë shumë vite pas vdekjes së mbajtësit të regjistruar të drejtave, shpeshherë pas njëzet vite ose më shumë. Procedura trashëgimore e filluar shumë vjet pas vdekjes së pronarit të drejtave njihen si kërkesat apo procedurat e “vonuara të trashëgimisë”.

Kërkesat e vonuara të trashëgimisë karakterizohen nga rrethanat e krijuara me kalimin e kohës. Numri i anëtarëve të familjes së pronarit të vdekur zakonisht është rritur gjatë viteve, pasi ka ndodhur vdekja, duke lënë një numër të madh të anëtarëve të familjes, të cilët, si trashëgimtarë të mundshëm të pasurisë, kanë të drejtë ligjore mbi pasuritë e paluajtshme në pronën. Nuk duket e pazakontë që kërkesat e vonuara të trashëgimisë të përfshijnë deri në 30 ose më shumë trashëgimtarë të mundshëm. Përveç kësaj, nuk duket e pazakontë për disa prej këtyre trashëgimtarëve të mundshëm që të kenë *de facto* posedimin e ngastrave të tokës të regjistruara në emër të të ndjerit, duke i ndarë jo-zyrtarisht ato dhe duke ndërtuar shtëpitë e tyre mbi to dhe duke bërë investime të tjera në ngastër.

Dispozitat në LPJK që parashohin një kërkesë të menjëhershme për trashëgimi nuk adresojnë numrin e madh të trashëgimtarëve të mundshëm dhe të drejtat *de facto* të pronësisë që mund të ushtrohen nga trashëgimtarët e mundshëm në ngastrën e pronës së të ndjerit. Informacionet anekdotike tregojnë se qytetarët që iniciojnë kërkesat e vonuara të trashëgimisë konsiderojnë këtë proces si të mundimshëm, konfuz, dhe që i merr shumë kohë dhe kosto. Përvojat e tilla nuk krijojnë stimuj për iniciimin e kërkesave të tilla dhe dekurajojnë formalizimin. Ato gjithashtu përjetësojnë një rreth vicioz, sepse sa më gjatë që qytetarët të presin për të iniciuar kërkesat e vonuara të trashëgimisë, aq më e komplikuar dhe e vështirë do të jetë të zgjidhen ato.

Në mënyrë që iniciativat e qeverisë për formalizim të kenë ndikim, duhet të zhvillohen procedura të reja të cilat i bëjnë kërkesat e vonuara të trashëgimisë më të efektshme, praktike, të parashikueshme dhe të përbalueshme për qytetarët. Përndryshe, qytetarët që tashmë duken të predispozuar për të mos formalizuar të drejtat e tyre pronësore do të hasin në pengesa të mëtejme për të filluar procedurat e vonuara të trashëgimisë që shpeshherë kërkohen për të regjistruar të drejtat e tyre në pronën dhe për të rregulluar ndërtesat pa leje që ata kanë ndërtuar.

Qëllimi i këtij raporti është që të vlerësojë në mënyrë kritike dispozitat e strukturës ligjore që rregullon kërkesat jokontestimore të trashëgimisë dhe regjistrimin e të drejtave pronësore për të identifikuar mundësitë për përmirësimin e këtyre proceseve dhe mbështetjen e zhvillimit të stimulimeve për qytetarët për të formalizuar të drejtat pronësore. Ky raport gjithashtu vlerëson praktikën e gjykatave dhe noterëve për të identifikuar mundësitë për forcimin e masave mbrojtëse për proces të rregullt për të siguruar që të gjithë trashëgimtarët e mundshëm, veçanërisht gratë, mund të ushtrojnë plotësisht të drejtat e tyre për të trashëguar pasurinë. Gjetjet nga këto vlerësime janë aplikuar më pas për katër skenarët më të zakonshme ose “lëndë me tipare të ngjashme” që dalin nga kërkesat e vonuara të trashëgimisë, për të informuar me rekomandime për zhvillimin e procedurave të reja të përgjegjshme ndaj rrethanave unike të këtyre kërkesave, e cila do të ndihmojë në rritjen e

⁶ Ligji nr. 03/L-007 “Ligji për procedurën jo kontestimore.” N.B: përkthimi në anglisht i ligjit përdor termin “jashtë kontestit”. Kjo duket të jetë një përkthim i pasaktë. Shprehja “jokontestimore” përdoret në këtë raport të vlerësimit. Prandaj, shkurtësa “LPJK” është përdorur në lidhje me këtë ligj.

efikasitetit, zvogëlimin e pengesave drejt formalizimit dhe forcimin e masave mbrojtëse për një proces të rregullt.

Për të ndihmuar në formimin e këtyre çështjeve për diskutim, pjesa e parë e analizës më poshtë jep një pasqyrë ose “hartë” të dispozitave dhe procedurave ligjore që rregullojnë procedimin e kërkesave të menjëhershme të trashëgimisë. Pjesa e dytë paraqet një analizë kritike të procedurave jokontestimore të trashëgimisë përmes një diskutimi të roleve krahasuese të gjykatave dhe noterëve dhe jep rekomandime të përgjithshme për të përmirësuar efikasitetin dhe për të forcuar masat mbrojtëse. Pjesa e fundit jep një aplikim të synuar të kësaj analize në katër skenarët e veçanta të trashëgimisë të vonuar ose “lëndë me tipare të ngjashme” që kanë dalë nga dështimi i trashëgimtarëve të mundshëm për të iniciuar me kohë procedurat e trashëgimisë dhe rekomandimet specifike të fakteve që lidhen me secilën.

METODOLOGJIA

Analiza e paraqitur në këtë raport është zhvilluar përmes një metodologjie tre-hapeshe. Së pari, një rishikim i plotë i është bërë legjislacionit që rregullon procedurat përkatëse materiale dhe procedurale të trashëgimisë, si dhe raporteve të monitorimit të gjykatave nga shoqëria civile të rasteve të kontestuara të trashëgimisë dhe literaturës tjetër relevante dytësore.

Kjo u pasua nga intervistat e fokusuara me informatorët kyç, duke përfshirë gjyqtarët, noterët, avokatët dhe zyrtarët e Zyrave Komunale të Gjendjes Civile (ZGJC) dhe Zyrave Kadastrale Komunale (ZKK), për të kuptuar më mirë kufizimet administrative dhe praktike që pengojnë procedimin efikas të kërkesave jokontestimore të trashëgimisë. Gjyqtarët e intervistuar po ashtu kanë ofruar shkresa të zgjedhura të lëndëve gjyqësore për shqyrtim. Ju lutemi shihni Shtojcën I për të parë listën e plotë të të intervistuarve.

PDP ka përdorur informacionin e mbledhur për të prodhuar një analizë kritike të strukturës aktuale ligjore për të identifikuar mundësitë për t'i bërë kërkesat jokontestimore të trashëgimisë (të menjëhershme dhe të vonuar) më të efektshme, praktike dhe të përballueshme për qytetarët dhe ka aplikuar këto për katër skenarët më të zakonshme ose “modelet e gjendjes faktite” që dalin nga kërkesat e vonuara të trashëgimisë, për të zhvilluar rekomandime specifike për të zgjidhur në mënyrë më efektive kërkesat e vonuara të trashëgimisë dhe forcimin e masave mbrojtëse për proces të rregullt, për të mbrojtur të drejtat e trashëgimtarëve të mundshëm, veçanërisht grave dhe pjesëtarëve të komuniteteve jo-shumicë për të ushtruar të drejtat e tyre për të trashëguar pronën e paluajtshme.

I.0 KËRKESAT E TRASHËGIMISË SË MENJËHERSHME

I.1 PLANIFIKIMI I PROCEDURAVE JOKONTESTIMORE LIGJORE DHE ADMINISTRATIVE

Procedurat jokontestimore të trashëgimisë përbëhen prej një procesi dy hapësh. Sipas të parit, trashëgimtarët e mundshëm i ofrojnë gjykatës ose noterit dokumentet për të demonstruar të drejtat e tyre si trashëgimtarë të pronarit të ndjerë të të drejtave në pasuri të paluajtshme. Pasi që këto të drejta janë verifikuar nga gjykata ose noteri, trashëgimtarëve i lëshohet një vendim ose akt që ligjërisht i përcjell të drejtat e trashëgimtarëve mbi pronën e paluajtshme të ndjerit dhe siguron bazën ligjore të nevojshme për regjistrimin e këtyre të drejtave.

Para se ky proces të analizohet më poshtë, së pari i diskutojmë çështjet paraprake të juridiksionit të gjykatave dhe noterëve mbi kërkesat jokontestimore trashëgimore; dhe të dhënat e provave që trashëgimtarët e mundshëm janë të detyruar të paraqesin në mbështetje të kërkesave të tyre. Kjo do të ndihmojë që lexuesit t'i sigurohet konteksti dhe një kuptim më i mirë se si kërkesat jokontestimore të trashëgimisë janë të proceduara në praktikë.

I.2 JURIDIKSIONI

Trashëgimia në Kosovë përcaktohet si “një transferim i pronës së një personi në bazë të ligjit ose në bazë të një testamenti (trashëgimi) nga një person i vdekur (trashëgimlënësi) tek një ose më shumë persona (trashëgimtarët ose legatarët).”⁷ Ligji për Trashëgiminë parasheh se trashëgimtarët fitojnë të drejtën për të trashëguar me momentin e vdekjes (Neni 4.1) ose pas shpalljes së vdekjes (Neni 124.2).

Kërkesat e trashëgimisë trajtohen si jokontestimore kur i ndjeri ka vdekur pa një testament dhe pasardhësit e tij ose të saj (trashëgimtarët e mundshëm) janë në pajtim në lidhje me të gjitha elementet e kërkesës për trashëgimi dhe nuk ka vërejtje apo çështje të diskutueshme të ngritura nga cilado palë tjetër me një interes në padi.

Aktualisht, si gjykatat ashtu edhe noterët ushtrojnë juridiksion mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë. Kjo nuk është bërë me dashje, por në fakt është rezultat i mangësive në strukturën ligjore.

LPJK, i miratuar në vitin 2008, i jep gjykatave juridiksion ekskluziv mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë. Ligji për Noterinë, i miratuar rreth një muaj më vonë gjithashtu ju jep noterëve juridiksion mbi kërkesat e tilla.⁸

Në një përpjekje për të zgjidhur këtë mospërputhje, Ligji për Noterinë përfshin një dispozitë që kërkon që LPJK të ndryshohet brenda një viti nga miratimi i ligjit (Neni 76.10) për të harmonizuar dispozitat e të dyja ligjeve dhe, me sa duket, të sqarojë se cili institucion ka juridiksion mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë. Ndryshimet e kërkuara nuk janë miratuar, duke krijuar kështu një konfuzion.

Ky konfuzion duket se ka ripërtërirë debatin se cili institucion duhet të ushtrojë juridiksion ekskluziv. Për të ndihmuar që çështjet të vihen në kornizë për të informuar debatin, ky raport ofron në seksionin e analizës juridike më poshtë “shqyrtimin e pasurisë trashëgimore,” një analizë krahasuese të kapacitetit të gjykatës dhe noterëve për të proceduar në mënyrë efikase kërkesat jokontestimore të

⁷ Ligji nr. 2004/26 “Ligji për Trashëgimi në Kosovë”, Neni 1.2.

⁸ Ligji nr. 03/L-10, “Ligji mbi Noterinë”, neni 29.1.4.

trashëgimisë dhe për të zbatuar masa mbrojtëse për të mbrojtur të drejtat e të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm.

Referenca për “gjykatat” në diskutimin që vijon pasqyron gjuhën që aktualisht gjendet në LPJK. Në praktikë, megjithatë, këto referenca gjithashtu kanë të bëjnë me noterët të cilët aktualisht po ashtu kanë juridiksion mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë.

1.3 TË DHËNAT E PROVAVE: DOKUMENTI I AKTVDEKJES

Dokumenti i aktvdekjes shërben për dy funksione. Ai siguron një njoftim për gjykatën se një vdekje ka ndodhur në mënyrë që ajo të fillojë procedurën trashëgimore. Gjithashtu, ai shërben për të paraqitur informacionin e kërkuar nga trashëgimtarët e mundshëm si dëshmi për të demonstruar të drejtën e tyre ligjore për trashëgimi nga pronari i ndjerë i të drejtave pronësore. Edhe pse profesionistët shpesh e përshkruajnë dokumentin e aktvdekjes si të nxjerrë nga ZGJC-të *ex officio*, si në ligj ashtu edhe në praktikë ai është dokument deklarues i cili përmban të dhëna të pa verifikuara të cilat jepen nga vetë trashëgimtarët e mundshëm.

Sipas LPJK, procesi i trashëgimisë fillon “menjëherë pasi që gjykata të informohet se një person ka vdekur ose është shpallur i vdekur me vendim gjyqësor” (Neni 127). Njoftimi i vdekjes është i rregulluar me nenet 59 - 72 të LPJK. Njoftimi dorëzohet në gjykatë me anë të “aktvdekjes” të cilin “organi komunal i shërbimit kompetent për mbajtjen e librit amzë të vdekjes” duhet ta përgatis dhe të dorëzojë brenda 15 ditëve nga dita e regjistrimit të vdekjes (Neni 133, LPJK). Supozohet se organi komunal i përmendur në këtë dispozitë është Zyra e Gjendjes Civile (ZGJC).⁹

Duket se në praktikë ZGJC nuk e njofton gjykatën apo noterët kur vdekja është regjistruar. Duhet të theksohet se Ligji për Gjendjen Civile, i miratuar pas LPJK, nuk përmban dispozita që kërkojnë nga ZGJC të njoftojë gjykatën pas regjistrimit të vdekjes.¹⁰ Udhëzimi Administrativ (UA) i cili parasheh procedurat e zbatimit për regjistrimin e lindjeve, martesave dhe vdekjeve është në mënyrë të ngjashme i heshtur për kërkesën për të njoftuar gjykatat apo noterët për një vdekje.¹¹ Në mungesë të njoftimit nga ZGJC, i është lënë trashëgimtarëve të mundshëm që vetë të iniciojnë procedurën. Përveç kësaj, nuk ka forma standarde në dispozicion për trashëgimtarët e mundshëm për iniciimin e procedurave. Zakonisht ata paraqesin vetëm dokumentin e aktvdekjes.

LPJK dhe legjislacioni më i fundit për gjendjen civile përdorin terminologji të ndryshme në lidhje me aktvdekjen. Kjo duket se ka krijuar një konfuzion në praktikë.

LPJK liston të dhënat që do të përfshihen në aktvdekjen në nenin 136.1:

- a) emri dhe mbiemri i personit të vdekur dhe emrat e prindërve të tij, profesioni, data e lindjes dhe shtetësia e personit të vdekur, ndërsa për personin e martuar të vdekur edhe ish mbiemri i poseduar para martesës;
- b) dita, muaji dhe viti dhe nëse është e mundur koha e vdekjes;
- c) vendbanimi i trashëgimlënësit;
- d) emri dhe mbiemri, data e lindjes, profesioni, vendbanimi i bashkëshortit të trashëgimlënësit dhe fëmijëve të lindur nga martesja, jashtë martesës dhe fëmijëve të adoptuar;
- e) emri dhe mbiemri, data e lindjes, vendbanimi i të afërmeve të tjerë që mund të thirren me ligj në trashëgimi, si dhe të personave që kanë të drejtë në trashëgimi në bazë të testamentit; dhe

⁹ N.B: Edhe pse praktika e zakonshme është për ta referuar në zyrën që lëshon dokumente të lidhura me vdekjen dhe lindjen si “Zyra e Gjendjes Civile”, legjislacioni në fuqi që rregullon lëshimin e këtyre dokumenteve i referohet “Zyrës së Gjendjes Civile.” Ky raport i referohet Zyrës për Gjendjen Civile për të qenë në përputhje me legjislacionin në fuqi.

¹⁰ Ligji nr. 04/L-003 “Ligji për Gjendjen Civile”, Kreu VII, Regjistrimi i aktit të vdekjes, nenet 46-53.

¹¹ Udhëzimi Administrativ (MPB) nr. 06/2015, Për procedurat e Përgjithshme për regjistrimin e faktit të lindjes, martesës dhe vdekjes “, Kapitulli V, regjistrimi i vdekjes, nenet 19-24.

- f) vlera e përafërt e pasurisë së paluajtshme dhe veçanërisht vlera e përafërt e pasurisë së luajtshme të trashëgimlënësit.

Nën-paragrafët d) deri f) janë më të rëndësishme për verifikimin e trashëgimtarëve dhe përmbytjen e pasurisë.

Ligji për Gjendjen Civile, megjithatë, përshkruan aktvdekjen në mënyra të ndryshme. Ai kufizon përmbytjen e aktvdekjes me faktet rreth vdekjes (pra, koha, vendndodhja, shkaku, etj.) që më pas përfshihen në Certifikatën e vdekjes që ligjërisht vërteton vdekjen. (Neni 46). Faktet e numëruara në aktvdekje nuk përfshijnë informacion në lidhje me trashëgimtarët e të ndjerit ose përmbytjen e pasurisë së tij ose të saj (Neni 46.3).

Përveç kësaj, UA për zbatimin e Ligjit për Gjendjen Civile përmend një shprehje që nuk përfshihet në ligjin e gjendjes civile, “dëshminë e vdekjes.” Ai parashikon se “dëshmia e vdekjes” duhet të përfshijë informacion në lidhje me trashëgimtarët e të ndjerit dhe përmbytjen e pasurisë së tij ose të saj.¹² Në thelb, “dëshmia e vdekjes” përmban të njëjtin informacion dhe i shërben të njëjtit qëllim si aktvdekja e përshkruar në LPJK. Nuk është e qartë pse ligjvënësit e kanë ndryshuar terminologjinë. Kjo nuk ndikon në kërkesat e provave që qytetarët duhet të përmbushin për të demonstruar kërkesat e tyre apo se si gjykatat dhe noterët i procedojnë kërkesat.

Për qëllimet e këtij raporti, dokumenti i përshkruar si “dëshmia e vdekjes” nënkupton që përmban të njëjtin informacion si aktvdekja e përshkruar në LPJK. Për të qenë në përputhje me terminologjinë e përdorur në legjislacionin më të fundit të Gjendjes Civile, megjithatë, ky raport do të përdor termin “dëshmia e vdekjes.” Citimet në LPJK që i referohen aktvdekjes janë të zbatueshme për dëshminë e vdekjes.

LPJK parasheh se informatat që gjinden në dëshminë e vdekjes janë “hartuar në bazë të të dhënave që janë marrë nga të afërmit e personit të vdekur, nga personat me të cilin personi i vdekur ka bashkëjetuar, si dhe nga personat e tjerë që mund të japin të dhëna që shënohen në aktvdekje” (Neni 134). Duhet të theksohet se LPJK parasheh që të dhënat në dëshminë e vdekjes do të përpilohen nga ZGJC. Nëse ZGJC nuk është në gjendje të përpilojë të dhënat për trashëgimtarët, do të dërgojë të dhëna të pjesshme në gjykatë në mënyrë që ajo ti sigurojë të dhënat (Neni 133.2). Neni 134 e bën të qartë se janë trashëgimtarët e mundshëm ata që ofrojnë të dhënat që do të regjistrohen në dëshminë e vdekjes.

Legjislacioni më i fundit i gjendjes civile konfirmon se të dhënat e nevojshme duhet të ofrohen nga trashëgimtarët e mundshëm. Edhe pse dëshmia e vdekjes mban nënshkrimin dhe vulën e zyrtarit të gjendjes civile, informacioni që ajo përmban nuk është i gjeneruar nga ZGJC. Në vend të kësaj, UA 25/2013 parasheh që “të gjitha dokumentet e gjendjes civile lëshohen nga sistemi i gjendjes civile me përjashtim të ... dëshmisë së vdekjes (Neni. 8.4).

Kjo dispozitë duket se konfirmon se informacioni në të cilin gjykatat dhe noterët bazohen për procedimin e kërkesave jokontestimore të trashëgimisë as nuk lëshohet dhe as nuk verifikohet nga ZGJC. Në vend të kësaj, këto janë të dhëna të pa verifikuara të ofruara nga vetë trashëgimtarët e mundshëm.

1.4 HAPI I: SHQYRTIMI I PASURISË TRASHËGIMORE

Pasi që kërkesa është iniciuar, gjykatat dhe noterët zbatojnë dispozitat e LPJK për të kryer shqyrtimin e pasurisë trashëgimore. Qëllimi i shqyrtimit është për të verifikuar:

- Identitetin e trashëgimtarëve;
- Pasuritë dhe vlerën e pasurive;

¹² Udhëzimi Administrativ (MPB) nr. 25/2013, “Për dokumentet e gjendjes civile”, neni. 5, paragrafët 11.10 - 11.14.

- Të dhënat në lidhje me pasuritë e paluajtshme të nevojshme për regjistrimin e tyre në ZKK;
- Pjesën proporcionale të secilit trashëgimtar të pasurisë.

Informacioni i verifikuar më pas përfshihet në vendimin e trashëgimisë (Neni 171).

I.4.1 SEANCA DËGJIMORE

LPJK kërkon që shqyrtimi i pasurisë trashëgimore të kryhet nëpërmjet një seancë dëgjimore në gjykatë (Neni 159.1). Seanca gjithashtu shërben si forum përmes të cilit trashëgimtarët e mundshëm deklarojnë qëllimin e tyre për të pranuar ose jo pjesën e tyre të pasurisë trashëgimore (Neni 159.3). Noterët kryejnë të njëjtin funksion, duke u takuar në zyrën e tyre me trashëgimtarët e mundshëm.

Për të mbajtur seancën, gjykata duhet të thërrasë palët e interesuara (Neni 159.2). LPJK, megjithatë, nuk parasheh procedurat e njoftimit. Në mungesë të procedurave të qarta të njoftimit, gjyqtarët e intervistuar për këtë raport na kanë informuar se ata mbështeten në dispozitat e njoftimit të përfshira në Ligjin për Procedurën Kontestimore.¹³ Noterët nuk janë të lidhur me procedurat formale të njoftimit të parashikuara në LPK. Në vend të kësaj, ata kanë fleksibilitetin për të komunikuar drejtpërdrejt me trashëgimtarët e mundshëm të cilët janë klientë të tyre.

I.4.2 TË DHËNAT QË DO TË SHQYRTOHEN

LPJK parasheh se shumica e të dhënave që do të shqyrtohen nga gjykata ose noteri duhet të paraqiten në atë që tani i referohemi si dokumenti i dëshmisë së vdekjes. Këto të dhëna duhet të merren para seancës dëgjimore apo takimit me noterin.¹⁴

LPJK nuk përshkruan dokumentet e provave të tjera përveç dëshmisë së vdekjes. Në praktikë, gjykatat dhe noterët kërkojnë nga trashëgimtarët e mundshëm të paraqesin:

- Certifikatën e vdekjes për të ndjerin;
- Dokumentet e identifikimit të secilit trashëgimtar të mundshëm;
- Ekstraktet e certifikatës së lindjes së çdo trashëgimtari të mundshëm;
- Certifikatat e vdekjes për të gjithë trashëgimtarët e mundshëm të vdekur;
- Certifikatën e pronësisë të lëshuar nga ZKK për pronën e paluajtshme në pronësi të të ndjerit. Certifikata nuk duhet të jetë lëshuar më herët se një muaj para dorëzimit; dhe
- Çdo trashëgimtar i mundshëm që jeton jashtë vendit mund të paraqet deklaratë të noterizuar në vend të pjesëmarrjes në seancë.

Ky informacion më pas verifikohet për të konfirmuar identitetin e trashëgimtarëve, pasurisë dhe vlerës së pasurisë dhe pjesëve proporcionale të secilit prej trashëgimtarëve të pasurisë.

I.4.3 IDENTITETI I TRASHËGIMTARËVE

LPJK parasheh se nëse gjykata nuk ka asnjë informacion në lidhje me identitetin e trashëgimtarëve, ajo mund të bëjë një njoftim publik në “Gazetën Zyrtare të Kosovës”, tabelën e shpalljeve të gjykatës dhe, nëse është e nevojshme, ta botojë në një mënyrë të përshtatshme për një periudhë prej gjashtë muaj (Nenet 161.1 dhe 161.2). Pas kalimit të afatit prej gjashtë muajve, gjykata do të procedojë në bazë të deklaratës së përfaqësuesit të përkohshëm dhe të dhënave në dispozicion (Neni 161.4). Gjykata mund të thërrasë persona të tjerë që ajo beson se kanë të drejtë për të trashëguar (Neni 163.2).

¹³ Ligji nr. 03/L-006, “Për Procedurën Kontestimore.”

¹⁴ LPJK, “Veprimet paraprake të procedurës”, pika b, nën-seksioni I, nenet 133 - 147.

I.4.4 PASURITË DHE VLERËSIMI I PASURISË

LPJK parasheh që “inventarizimi dhe vlerësimi i pasurisë bëhet nga ana e shërbimit komunal kompetent” (Neni 141.1) ose “zyrtarit të gjykatës të emëruar nga gjyqtari” (Neni 141.2). Inventarizimi i pasurisë përfshin si pronat e luajtshme ashtu dhe ato të paluajtshme (Neni 139.1). Ky informacion është dhënë në dëshminë e vdekjes, por siç u tha më sipër, informacioni nuk është i gjeneruar nga ZGJC, por nga vetë trashëgimtarët e mundshëm.

I.4.5 PJESËT PROPORCIONALE TË TRASHËGIMTARËVE NË PASURI

LPJK nuk parasheh procedura apo udhëzime për të përcaktuar pjesën proporcionale të pasurisë të secilit trashëgimtar. Ligji për Trashëgiminë përcakton radhët e trashëgimisë në nenet 12 deri 20 në rend zbritës nga fëmijët dhe bashkëshorti i të ndjerit, deri te prindërit dhe vëllezërit e motrat e të ndjerit dhe më pas gjyshërit. Ligji parasheh pjesë të barabarta në mes personave të të njëjtit rang. Duket se gjykatat dhe noterët do të zbatojnë dispozitat e ligjit, përveç nëse trashëgimtarët arrijnë një marrëveshje në lidhje me pjesët e tyre përkatëse.

Po ashtu, duket se LPJK favorizon marrëveshjet e tilla. Ligji parasheh që trashëgimtarët dhe legatarët mund të propozojnë gjykatës një marrëveshje e cila mund të përfshihet në aktgjykim (Neni. 172). Mirëpo, ligji nuk përmban ndonjë shprehje për shqyrtimin ose miratimin e marrëveshjes nga gjykata. Duket se kjo mund të përfshihet në aktgjykim për sa kohë që asnjëri prej trashëgimtarëve të mundshëm nuk kundërshton. Noterët ndjekin të njëjtën procedurë.

I.4.6 AKTGJYKIMI

Seanca përfundon me një vendim gjyqësor ose vendim të noterit që vërteton provat e paraqitura nga trashëgimtarët në mbështetje të kërkesave të tyre. Vendimi përfundimtar mund të sfidohet nga një palë me kërkesë përmes procedurës kontestimore (Neni. 185.1 i LPJK). Ligji për Noterinë nuk përshkruan procedurat për të apeluar aktin e lëshuar nga noteri.

Nëse në çdo kohë gjatë procedurës palët nuk pajtohen në lidhje me faktet materiale që kanë të bëjnë me kërkesën, gjykata do të pezullojë procedurën dhe do të këshillojë palët që të paraqesin një padi kontestimore (Neni 166.1, LPJK). Noterët ndjekin të njëjtën procedurë.

I.5 HAPI 2: KALIMI I TË DREJTAVE NË PRONËN E PALUAJTSHME NGA I VDEKURI TE TRASHËGIMTARËT

Aktgjykimi për trashëgimi ose akti noterial siguron bazën ligjore të kërkuar nga ZKK për të përditësuar regjistrin e të drejtave pronësore mbi patundshmërinë për të reflektuar bartjen e të drejtave nga i vdekuri të trashëgimtarët e tij ose të saj dhe për të regjistruar këto të drejta në emër të trashëgimtarëve.¹⁵ Trashëgimtarët janë të detyruar të paraqesin në ZKK aktgjykimin ose aktin noterial së bashku me një kërkesë për regjistrimin e të drejtave të tyre. Pasi që kërkesa për transferim është paraqitur, ZKK-ja është e detyruar të shqyrtojë kërkesën brenda tre ditëve.¹⁶ Nuk jepet ndonjë afat kohor për marrjen e vendimit për regjistrim. Në praktikë duket se kjo merr deri në 2 javë. Pasi që vendimi është lëshuar, i njëjti postohet në tabelën e shpalljeve të ZKK për pesë ditë para se të finalizohet.¹⁷

¹⁵ Neni 4 i Ligjit nr. 04/L-009, i cili ndryshon Nenin 3.7 të Ligjit nr. 2002/05 “Mbi Themelimin e Regjistrimit të Drejtave të Pasurive të Paluajtshme.”

¹⁶ Udhëzimi Administrativ nr. 02/2013, “Për zbatimin e Ligjit për Kadastër” (UA 02/2013), neni 8.5.

¹⁷ Ligji nr. 2003/13 për ndryshimet dhe shtesat në ligjin nr. 2002/5 mbi themelimin e Regjistrimit të Drejtave të Pasurive të Paluajtshme, neni I paragrafi 3.3.b.

ANEKSI 5

Në rast se ZKK-ja refuzon të pranojë kërkesën për regjistrim, aplikuesi ka 30 ditë për të kërkuar nga ZKK të rishqyrtojë këtë vendim. Nëse ZKK-ja nuk e ndryshon vendimin e saj, aplikuesi mund të kërkojë shqyrtimin e kërkesës nga AKK. Nëse AKK mbështet vendimin e ZKK-së, aplikuesi mund të kërkojë shqyrtim të pavarur gjyqësor.¹⁸

¹⁸ Ligji për Kadastrin, Ligji nr. 04/L-013, nenet 27 dhe 28.

ANALIZA LIGJORE

ANALIZA E PROCEDURAVE LIGJORE JOKONTESTIMORE DHE ADMINISTRATIVE

Më poshtë është paraqitur një vlerësim kritik i dy hapave të përshkruara më sipër. Vlerësimi identifikon mundësitë dhe jep rekomandime për zhvillimin e procedurave më të efektshme administrative për të arritur efikasitet më të madh.

SHQYRTIMI I PASURISË TRASHËGIMORE

Aktualisht gjykatat dhe noterët janë të mandatuar për të shqyrtuar pasurinë trashëgimore në kërkesat jokontestimore dhe debati se cili institucion duhet të ushrojë juridiksion ekskluziv mbi këtë akoma vazhdon. Më poshtë është paraqitur një vlerësim krahasues i kapacitetit të gjykatave dhe noterëve të procedojnë në mënyrë efikase këto kërkesa dhe për të siguruar që masat mbrojtëse zbatohen për të mbrojtur të drejtat e të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm, sidomos trashëgimtarëve gra. Ky vlerësim merr parasysh: A). Natyrën cilësore të shqyrtimit; B). Pengesat me të cilat gjykatat dhe noterët ballafaqohen për të siguruar mbrojtje efektive dhe për të parandaluar përjashtimin e trashëgimtarëve dhe heqjen dorë të detyruar nga e drejta për të trashëguar, sidomos nga gratë; dhe C). Efikasitetin e shërbimeve të ofruara nga gjykatat dhe noterët.

A. NATYRA CILËSORE E SHQYRTIMIT

Procedurat jokontestimore të trashëgimisë, me përkufizim, nuk përmbajnë ndonjë çështje materiale të kontestit. Si të tilla, LPJK nuk përshkruan ndonjë procedurë të provave apo gjykimit përmes të cilave duhet të përcaktohen çështjet thelbësore të ligjit apo faktit. Në vend të kësaj, ligji parasheh një rishikim të thjeshtë administrativ të dokumenteve të paraqitura nga trashëgimtarët e mundshëm në mbështetje të kërkesës së tyre për të verifikuar vlefshmërinë e dokumenteve. Shqyrtimet administrative nuk kërkojnë marrjen e vendimeve gjyqësore dhe mund të kryhen shpejt dhe me efikasitet. Sistemi i noterisë është themeluar në Kosovë për të kryer funksionet e tilla.

Çështjet më të prirura për mosmarrëveshje gjatë kërkesave jokontestimore trashëgimore të cilat më pas do të shkaktojnë një padi kontestimore në gjykatë janë vlerësimi dhe ndarja e pasurisë. Gjyqtarët kanë raportuar gjatë një vlerësimi të kryer nga PDP që këto çështje janë më të komplikuar dhe konsumojnë shumë kohë për t'u zgjidhur. Nuk është për tu habitur, pra, që LPJK inkurajon trashëgimtarët e mundshëm të arrijnë marrëveshje mbi këto çështje dhe t'i paraqesin ato në gjykatë për t'u përfshirë në vendimin e trashëgimisë.

Çelësi për arritjen e efikasitetit në procedimin e kërkesave për trashëgimi është të sigurohet që ato të mbeten të pa kontestuara dhe që të mund të procedohen me anë të një shqyrtimi të thjeshtë administrativ të dokumenteve. Kjo kërkon ofrimin e ndihmës dhe mundësisë për trashëgimtarët e mundshëm për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve që mund të lindin gjatë procesit. Ndërmjetësimi duket të jetë një mekanizëm efektiv për të ofruar këtë ndihmë.

Për shembull, kontestet mbi vlerësimin e pasurisë shpesh zgjaten për shkak të mungesës së të dhënave të sakta dhe të besueshme të tregut në Kosovë. Vlora e tregut është, megjithatë, çmimi që është rënë dakord ndërmjet palëve dhe i cili në të vërtetë është paguar për pronën. Në vend se të mbështeten në dëshminë e ekspertëve të vlerësimit në gjykatë për të përcaktuar vlerën e tregut, ndërmjetësimi mund të ndihmojë palëve që ato vetë të arrijnë marrëveshje mbi vlerën. Ndihma palëve për të negociuar një marrëveshje promovon efikasitetin si dhe një rezultat më të qëndrueshëm për shkak se ajo është arritur me konsensus. Duhet gjithashtu të theksohet se gjatë një analize për Menaxhimin e Diferencuar të Lëndëve (MDL) të kryer kohët e fundit nga PDP, u konstatua se edhe pse gjykatat kanë referuar vetëm disa raste kontestimore pronësore në ndërmjetësim (26 nga 1,829), të gjitha rastet e referuara janë kryer me sukses përmes ndërmjetësimit.

B. KUFIZIMET ME TË CILAT BALLAFAQOHEN GJYKATAT DHE NOTERËT PËR TË SIGURUAR MBROJTJE EFEKTIVE

Ekzistojnë dy kërcënime të veçanta dhe të dallueshme për të drejtat e trashëgimtarëve të mundshëm ndaj të cilave duhet siguruar mbrojtje. I pari është detyrimi i trashëgimtarëve të mundshëm, sidomos grave, të heqin dorë nga të drejtat e tyre për të trashëguar pasurinë e paluajtshme të familjes për të bartur këto të drejta vëllezërve. I dyti është fshehja dhe përjashtimi i trashëgimtarëve të mundshëm, shpesh grave, nga pjesëmarrja në procedurat e trashëgimisë.

Aktualisht, gjykatat dhe noterët kanë në dispozicion masa të kufizuara mbrojtëse kundër fshehjes dhe detyrimit të trashëgimtarëve. Mbrojtja më e zakonshme e raportuar nga gjykatat dhe noterët është praktika e zhvillimit të “hetimeve shtesë”, kur ka dyshime të detyrimit dhe të fshehjes.

Edhe pse gjyqtarët dhe noterët kanë raportuar që hetimet e tilla kanë qenë të suksesshme për të identifikuar trashëgimtarët shtesë ose bindjen e një trashëgimtare femër për të tërhequr vendimin e saj për heqje dorë nga të drejtat e saja për të trashëguar, këto raporte janë anekdotike. Nuk duket se të gjitha gjykatat dhe noterët ndjekin një praktikë standarde për të bërë hetime shtesë. Prandaj, kjo është një qasje *ad hoc* për mbrojtjen e të drejtave dhe nuk ka dëshmi empirike me të cilat mund të matet efektiviteti i saj.

Ka një dallim thelbësor në mes detyrimit dhe fshehjes. Identitetet e trashëgimtarëve të mundshëm që janë detyruar të heqin dorë janë të njohura për gjykatat dhe noterët për shkak se ata janë të detyruar të deklarojnë qëllimin e tyre për të hequr dorë nga të drejtat e tyre. Identitetet e trashëgimtarëve të fshehur janë të panjohura. Është e nevojshme për të formuluar masa mbrojtëse për rrethanat specifike të secilit.

Detyrimi mund të manifestohet në formën e qëndrimeve dhe sjelljeve shoqërore për të drejtat e grave të trashëgojnë pasurinë. Disa gra mund të besojnë se ato nuk kanë zgjidhje tjetër pos të përmbushin pritjet e shoqërisë se ato duhet të heqin dorë nga të drejtat e tyre në pronën e paluajtshme për ta mbajtur atë në vijën mashkullore të gjakut. Detyrimi mund po ashtu të manifestohet nga familja e gruas duke ushtruar presion të drejtpërdrejtë në atë që të heqë dorë nga të drejtat e saj.

Qëndrimet shoqërore në lidhje me të drejtat e grave për të trashëguar pronë janë konsistente përgjatë të gjitha komuniteteve etnike për të cilat ekzistojnë të dhëna. Hulumtimi Bazë Kombëtar për të Drejtat Pronësore tregon se, kur janë pyetur nëse burrat dhe gratë duhet të kenë të drejta të barabarta për të poseduar pronë, 85.1% e komunitetit shumicë dhe përafërsisht 82% e komunitetit jo – shumicë u pajtuan me këtë.¹⁹ Megjithatë, të dhënat për praktikën japin një pasqyrë tjetër. Kur të anketuarit e njëjtë janë pyetur nëse mund t'i kujtohet një rast nga rrethi i të njohurve të tyre në të cilin bijat kanë trashëguar, 65% e komunitetit shumicë nuk ishin në gjendje të japin asnjë rast krahasuar me 17% dhe 39% të komuniteteve jo – shumicë (Serbe dhe jo-Serbe respektivisht).²⁰ Komunitetet jo – shumicë gjithashtu kishin më tepër gjasë të raportojnë një grua si pronare të regjistruar në amvisëri (41%) se sa komuniteti shumicë (16%). Përafërsisht, një e treta e të anketuarve nga të gjitha komunitetet konsideron traditat kulturore si shkak të normave të ndryshme të pronësisë nga burrat dhe gratë.²¹

Aktualisht, MD, PDP dhe Projekti për Kodin Civil dhe të Drejtat Pronësore i financuar nga Bashkimi Evropian po punojnë së bashku për të zhvilluar masa mbrojtëse më të fuqishme dhe sistematike procedurale për të adresuar problemin e heqjes dorë të detyruar. Masat mbrojtëse të rekomanduara mund të përfshijnë kërkesën që heqja dorë të bëhet në seanca gjyqësore të veçanta jashtë procedurës jokontestimore. E thënë kështu, përderisa mund të rekomandohet që heqja dorë të bëhet jashtë procedurave jokontestimore, nuk ka asgjë që do të parandalonte gjykatën ose noterin për të njoftuar

¹⁹ Tetra Tech. 2015. " Hulumtimi Bazë Kombëtar për të Drejtat Pronësore në Kosovë." Prishtinë: Programi i USAID për të Drejtat Pronësore, fq. 21.

²⁰ Ibid. fq. 23.

²¹ Ibid. fq. 28.

zyrën e prokurorit në qoftë se ata kanë dyshime se një trashëgimtar i mundshëm është viktimë e detyrimit.

Ky raport do të diskutojë në detaje opsionet për zhvillimin e masave mbrojtëse kundër fshehjes së trashëgimtarëve që mund të miratohen në procedurat jokontestimore të trashëgimisë. Këto masa mbrojtëse janë paraqitur në seksionin më poshtë “diskutimi i rekomandimeve konkrete për të fuqizuar masat mbrojtëse kundër fshehjes dhe përjashtimit.”

Për të siguruar kontekstin për diskutimin e masave mbrojtëse kundër fshehjes, është e rëndësishme për të kuptuar rrethanat që pengojnë gjykatat dhe noterët nga verifikimi i identitetit të të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm. Kufizimi kryesor për identifikimin e të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm është mungesa e dukshme e TI dhe kapaciteteve të menaxhimit të të dhënave në Sistemin e Regjistrimit Civil që parandalon ZGJC nga gjenerimi i një liste të plotë, të saktë dhe të vërtetuar të anëtarëve të familjes së të ndjerit. Në mungesë të këtij kapaciteti, informatat që gjinden në dokumentin e dëshmisë së vdekjes janë dhënë nga vetë trashëgimtarët e mundshëm.

Mungesa e kapaciteteve të ZGJC për të verifikuar identitetin e trashëgimtarëve ndikon në mënyrë të barabartë në gjykatat dhe noterët. Përveç kësaj, këto të dyja nuk kanë kapacitet dhe burime për të verifikuar vetë në mënyrë të pavarur listën e trashëgimtarëve të mundshëm.

Zyrtarët e ZGJC të intervistuar për këtë raport kanë sqaruar se dokumentet e gjendjes civile janë digjitalizuar dhe dokumentet e tilla si certifikatat e lindjes, vdekjes dhe martesës mund të kërkohen dhe të ndërlihen nëpërmjet Numrit Personal Identifikues të një individi (NPI). Megjithatë, sistemi nuk përmban funksionin e kërkimit që do të mundësonte sistemit për të gjeneruar një listë të saktë të anëtarëve të familjes të një individi duke i lidhur ato me individin nëpërmjet NPI të tij ose të saj.

Pengesat teknike që parandalojnë përdorimin e një NPI për të prodhuar një listë të anëtarëve të familjes ende nuk janë përcaktuar qartë. Shpjegimet e mundshme mund të jenë se arkitektura e dizajnit të sistemit nuk mundëson një kërkim të tillë funksional. Ose, kjo mund të jetë për shkak se të dhënat e NPI nuk janë përfshirë në të gjitha dokumentet e kërkuara për ti lidhur anëtarët e familjes me të ndjerin. Duket se është i nevojshëm një vlerësim i mëtejshëm për të përcaktuar kufizimet teknike të sistemit në mënyrë që të mund të zhvillohen zgjidhjet praktike për të adresuar ato.

Duhet gjithashtu të theksohet se Ligji për Gjendjen Civile parashikon krijimin e një “Broshurë të Familjes”, e cila do të përmbajë të dhënat e lindjes dhe të vdekjes për bashkëshortët dhe fëmijët nga martesa (Neni 19). Zyrtarët e ZGJC kanë raportuar se këto broshura nuk janë duke u lëshuar për momentin sepse rregulloret zbatuese që duhet të qeverisin lëshimin e broshurave akoma nuk janë hartuar.

Broshura e familjes, megjithatë, duket të jetë më shumë një masë e përkohshme për të adresuar zbrazëtitrat aktuale në bazën e të dhënave të Sistemit të Gjendjes Civile. Broshura e familjes mbahet në kopje fizike dhe i paraqitet bashkëshortëve pas lidhjes së martesës (Neni 19.1). Është përgjegjësi e familjes për të përfshirë në mënyrë manuale informacionin rreth martesës dhe lindjeve dhe vdekjeve të mëvonshme brenda familjes. Duket se broshura do të përmbajë informacion të pa verifikuar, ngjashëm me informacionin e dhënë tashmë në dokumentin e dëshmisë së vdekjes.

Po ashtu, edhe në qoftë se broshura e familjes përmbante të dhëna të verifikuara për përbërjen e një familje, Ligji për Gjendjen Civile parashikon që vetëm të dhënat e përfshira në broshurë pas themelimit të Regjistrimit të Gjendjes Civile (me sa duket 2011) janë të vlefshme (Neni 19.4). Broshura, prandaj, nuk mund të përmbajë të dhëna relevante për kërkesat më të vjetra të trashëgimisë.

C. EFIKASITETI I SHËRBIMEVE TË OFRUARA -NGA GJYKATAT DHE NOTERËT

Siç u diskutua më sipër, për shkak se LPJK nuk përshkruan procedurat e njoftimit për të filluar shqyrtimin e pasurisë trashëgimore, gjykata mbështetet në ato të parashikuara në LPK. Vlerësimi i MDR i kryer rishitazi nga PDP ka dokumentuar kohën e kryerjes për një mostër përfaqësuese të rasteve të kontestuara të përfunduara së fundmi. Vlerësimi ka vërejtur praktikat e menaxhimit të gjykatës në

zyrat e 7 gjyqtarëve në gjykatat themelore të Ferizajit, Gjilanit dhe Pejës, të cilat po ashtu shërbejnë si “gjykatat e meritës”, në kuadër të projektit PDP. Vlerësimi ka dokumentuar se të gjithë 7 gjyqtarët që aplikojnë dispozitat e LPK kanë pritur rreth dy vjet pasi që kërkesa është parashtruar për të dërguar njoftimin për seancën dëgjimore. Përveç kësaj, gjyqtarët e intervistuar për këtë raport tregojnë se kërkesat jokontestimore të trashëgimisë nuk janë prioritet për gjykatat dhe trajtohen të fundit në mesin e veprimeve juridike të mbuluara nga LPJK.

Noterët nuk janë të detyruar të ndjekin procedurat formale të njoftimit të parashikuara në LPK. Siç u përshkrua më sipër, ndryshe nga procedura në gjykatë, noterët dhe trashëgimtarët e mundshëm krijojnë një marrëdhënie të ofruesit të shërbimit/klientit. Noterët janë më të orientuar ndaj klientit dhe për shkak se ata ofrojnë shërbime në treg, janë të stimuluar që të sigurojnë kënaqësinë e konsumatorëve. Kur noterët kanë pyetje ose kërkojnë informacion shtesë nga klientët e tyre, ata thjesht i thërrasin me telefon ose dërgojnë një email.

Duke shmangur thjeshtë procedurat formale të njoftimit duke u angazhuar në komunikim të dyanshëm me klientët, noterët janë në gjendje të procedojnë një kërkesë jokontestimore të trashëgimisë në rreth 7 - 10 ditë.

Prandaj, nuk është për tu habitur se qytetarët i janë kthyer noterëve për të proceduar kërkesat jokontestimore të trashëgimisë. Informacionet anekdotike të marra nga gjyqtarët në tri gjykatat themelore tregojnë se ka pasur një rënie të konsiderueshme në numrin e kërkesave jokontestimore të trashëgimisë të paraqitura në gjykata që nga miratimi i Ligjit për Noteri ²² në vitin 2008, i cili i ka dhënë noterëve juridiksion për kërkesat e tilla. Të dhënat jozyrtare të marra nga dega e Gjykatës Themelore të Prishtinës në Lipjan tregojnë një rënie prej 50% në numrin e rasteve jokontestimore të trashëgimisë të paraqitura në vitin 2013 në krahasim me vitin paraprak.

Pavarësisht efikasitetit që noterët kanë sjellë në këtë proces, amendamentet e propozuara së fundmi në Ligjin për Noterinë nuk e sqarojnë konfuzionin mbi atë se e kanë noterët apo gjykatat juridiksion ekskluziv mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë. Përveç kësaj, ndryshimet e propozuara parashikojnë se gjykatat do t'i referojnë noterëve rastet e trashëgimisë por nuk dallojnë llojet e kërkesave që referohen ose afatet kohore për ta bërë këtë. Mungesa e kriterëve dhe afateve të qarta të referimit ka të ngjarë të kontribuojë në konfuzion mbi juridiksionin dhe në mënyrë të panevojshme të vonojë procedimin e kërkesave të trashëgimisë të qytetarëve dhe formalizimin e të drejtave të tyre pronësore.

Po ashtu, amendamentet e propozuara nuk adresojnë shqetësimet mbi tarifatat noteriale për procesin e bartjes së të drejtave pronësore nga pronari tashmë i ndjerë në trashëgimtarët e tij ose të saj. Aktualisht, tarifatat janë të bazuara në vlerën e pasurisë, e jo në shërbimin e ofruar nga noteri, duke përbërë në fakt një tatim *de facto* mbi qytetarët. Kostoja e këtij *de facto* tatimi dhe tarifatat e tjera që noterët janë të autorizuar të kërkojnë mund të jenë në disproporcion me burimet financiare të shumicës së qytetarëve të Kosovës.

Në fund, ka shqetësime se amendamentet e propozuara nuk ofrojnë siguri të mjaftueshme për të mbrojtur gratë kundër detyrimit të heqin dorë nga të drejtat e tyre trashëgimore. Siç u diskutua më sipër, MD po shqyrton mundësinë për të larguar heqjen dorë nga procedurat jokontestimore dhe të kërkojë që kjo të ndodhë në një seancë të veçantë gjyqësore. Duke supozuar se këto masa mbrojtëse miratohen, duket se këto nuk duhet të adresohen në Ligjin për Noterinë.

GJETJET LIDHUR ME ROLIN E NOTERËVE DHE GJYKATAVE PËR PROCESIN E KËRKESAVE JOKONTESTIMORE TË TRASHËGIMISË

Sistemi noterial u krijua për të kryer shqyrtimin administrativ të përshkruar nga LPJK. Me kusht që Projektligji për noterinë është zhvilluar më tej për të adresuar çështjet e diskutuara më lartë, duket se

²² Ligji për Noterinë, Ligji nr. 03/L-10.

kërkesat jokontestimore të trashëgimisë mund të procedohen në mënyrë më të shpejtë dhe më efikase përmes sistemit të noterisë.

Argumentet në favor që gjykatat të mbajnë juridiksion mbi këto kërkesa shpeshherë përmendin rolin e gjykatave për të mbrojtur të drejtat dhe trashëgimtarët e mundshëm, sidomos trashëgimtarët gra, nga të qenit të detyruar të heqin dorë nga e drejta për të trashëguar. Garancitë e mundshme procedurale që janë duke u konsideruar nga MD për të mbrojtur kundër heqjes dorë të detyruar, duket se akomodojnë një proces në të cilin noterët do të ketë juridiksion për të proceduar kërkesat jokontestimore për të promovuar efikasitetin dhe gjykatat do të mbikëqyrin aktin e heqjes dorë gjatë një seance të veçantë.

Duhet gjithashtu të theksohet se sistemi gjyqësor ka burime të kufizuara dhe përballet me grumbull të madh, megjithëse në rënie, të rasteve kontestimore. MD mund të marrë parasysh zvogëlimin e barrës mbi gjykata, duke i siguruar noterëve juridiksion ekskluziv mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë për të mundësuar gjykatave të përqendrojnë përpjekjet e tyre për të zgjidhur rastet kontestimore dhe të reduktojnë grumbullin e rasteve.

Pavarësisht nëse noterëve apo gjykatave i jepet juridiksion ekskluziv mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë, çelësi për arritjen e efikasitetit është për të siguruar që ato të mbeten jokontestimore. Ndërmjetësimi duket se ka potencial të madh për të ndihmuar trashëgimtarët e mundshëm për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve që mund të lindin gjatë procesit. Ndërmjetësimi nuk është, megjithatë, duke u përdorur gjerësisht. Zgjerimi i shërbimeve të ndërmjetësimit dhe edukimi i trashëgimtarëve të mundshëm, gjykatave dhe noterëve në lidhje me përfitimet e tij, duket se është i nevojshëm.

Duke siguruar që një proces efikas ndihmon në krijimin e stimujve për qytetarët për të formalizuar të drejtat e tyre në pronën e paluajtshme, është e rëndësishme që ai gjithashtu të siguron masa mbrojtëse për të mbrojtur të drejtat e të gjithë trashëgimtarëve, veçanërisht grave, për të ushtruar të drejtat e tyre për të trashëguar pasurinë. Përveç mbrojtjes kundër heqjes dorë të detyruar, duhet të merren masa për të parandaluar fshehjen dhe përjashtimin e trashëgimtarëve.

Kufizimet në menaxhimin e të dhënave dhe TI që parandalojnë ZGJC për të prodhuar një listë të verifikuar të trashëgimtarëve të mundshëm, krijon mundësi për të fshehur dhe përjashtuar trashëgimtarët nga procedura e trashëgimisë. Noterët dhe gjykatat përballen me të njëjtat kufizime për të verifikuar në mënyrë të pavarur identitetin e të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm. Është thelbësore, pra, për të forcuar masat mbrojtëse kundër fshehjes dhe përjashtimit. Këto masa mbrojtëse diskutohen në vazhdim.

DISKUTIMI I REKOMANDIMEVE SPECIFIKE PËR TË FORCUAR MASAT MBROJTËSE KUNDËR FSHEHJES DHE PËRJASHTIMIT TË TRASHËGIMTARËVE TË MUNDSHËM

FORCIMI I DISPOZITAVE PËR NJOFTIME PËR TË RRRITUR TRANSPARENCËN

Siç u diskutua më sipër, duket e nevojshme që Agjencia për Regjistrim Civil të kryejë një vlerësim të TI dhe kapacitetit për menaxhim të dhënave të sistemit të gjendjes civile, për të përcaktuar nëse sistemi është i aftë për të prodhuar një listë të verifikuar të trashëgimtarëve të mundshëm. Në qoftë se rezulton se sistemi është aktualisht në gjendje, ose do të ketë aftësitë e nevojshme në të ardhmen e afërt, kjo duhet të ndihmojë për të zbutur ndjeshëm mundësitë për të fshehur dhe përjashtuar trashëgimtarët.

Sistemi i Gjendjes Civile është, megjithatë, një institucion i sapolindur i cili përpigjet të rindërtojë një sistem të dhënave të cilin janë dëmtuar dhe kompromentuar në mënyrë të konsiderueshme si pasojë e konfliktit. Konsideratë mund t'i jepet faktit nëse të dhënave që prodhon në zhvillim e sipër do të jenë me cilësi të mjaftueshme për të siguruar një listë krejtësisht të saktë të anëtarëve të familjes. Sfidat mund të jenë të konsiderueshme për të prodhuar një listë të saktë për kërkesat e menjëhershme të trashëgimisë dhe ka të ngjarë të jenë edhe më të mëdha për kërkesat e vonuara në të cilat vdekja ka ndodhur shumë vite më parë, veçanërisht në qoftë se NPI i të ndjerit nuk është futur në sistem. Për

këto arsye, duhet pasur kujdes të zbatohen masa mbrojtëse si shtesë të një listë të verifikuar të ZGJC të trashëgimtarëve të mundshëm. Publikimi i njoftimit të kërkesës trashëgimore mund të ofrojë një mbrojtje efektive shtesë si është demonstruar me përvojën nga Estonia.

Ndryshimet e vitit 2008 në Ligjin për Trashëgimi në Estoni (LTE) përfshijnë një kërkesë të detyrueshme “që noterët të publikojnë një njoftim në lidhje me iniciimin e procedurës trashëgimore në *Ametlikud Teadaanded* jo më vonë se dy ditë pune pas inicimit të procedurës së trashëgimit (shih §168 (I) të LSA të vitit 2008).”²³ *Ametlikud Teadaanded* është një publikim zyrtar në internet dhe një bazë elektronike dhe publike e të dhënave e cila mirëmbahet nga MeD e Republikës së Estonisë. Qëllimi i themelimit të një baze të të dhënave me qasje publike dhe zhvillimit të procedurave për të siguruar publikim të gjerë të njoftimit “është shpërndarja e sa më shumë informatave në lidhje me procedurat e trashëgimisë para noterëve, në mënyrë që të sigurohet mbrojtje maksimale për personat që kanë të drejtë në trashëgimi.”²⁴ Qeveria e Kosovës mund të shqyrtojë mundësinë që ngjashëm të kërkojë publikimin e njoftimit për çdo kërkesë jokontestimore të trashëgimisë dhe përmirësimin e cilësisë dhe shtrirjes së publikimit duke zhvilluar procedura të fuqizuara të njoftimit.

Shkalla e depërtimit të internetit në Kosovë është 76.6%, një normë e krahasueshme me shumicën e vendeve të zhvilluara.²⁵ Disponueshmëria dhe qasja në internet, popullariteti i mediave sociale dhe telefonat e “mençur” dhe pajisjet e ngjashme më të lira, krijojnë mundësi për të zhvilluar procedura të fuqizuara të njoftimit për të shpërndarë më gjerësisht njoftimin e procedurave në numër më të madh të popullsisë. Mundësitë përfshijnë publikimin e njoftimit në faqen e internetit të Republikës së Kosovës dhe shoqërisë civile dhe në media sociale. Forma të tjera të masmedias, duke përfshirë gazetat, televizionin dhe radion si dhe SMS të dorëzuar nëpërmjet rrjeteve të telefonisë mobile mund po ashtu të përdoren. Njoftimet shtesë mund të realizohen përmes ambasadave të Kosovës jashtë vendit për të informuar Kosovarët në diasporë.

Publikimi i njoftimit duhet të bazohet në kërkesat dhe procedurat në vendet e tjera evropiane, si Estonia, që janë treguar të jenë efektive dhe në përputhje me standardet e Bashkimit Evropian (BE) për të drejtat e njeriut dhe gjykimin të rregullt. Për të siguruar që procedurat e njoftimit përmbushin standardet e BE-së, Qeveria e Kosovës mund të konsiderojë zhvillimin e politikave për të udhëhequr zbatimin e tyre në konsultim me BE dhe partnerët tjerë ndërkombëtarë. Përveç kësaj, marrëveshjet bilaterale me Serbinë, Malin e Zi dhe ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë mund po ashtu të konsiderohen, në mënyrë që publikimi i njoftimit mund të sigurojë mbrojtje të procesit të rregullt për serbët e Kosovës të zhvendosur nga konflikti që janë palë në një kërkesë të trashëgimisë.

Procedurat e tilla të fuqizuara nuk mund të mbrojnë të drejtat në mënyrë efektive në qoftë se ato nuk reklamohen gjerësisht dhe nuk ofrojnë mundësi kuptimplote për trashëgimtarët e mundshëm për të siguruar njohuri për kërkesën dhe informatat e nevojshme për të kërkuar të drejtat e tyre. Do të jetë e rëndësishme të monitorohet dhe dokumentohet me kujdes shtrirja aktuale e procedurave për të treguar se standardet e procesit të rregullt janë përmbushur.²⁶

Përderisa publikimi i gjerë i njoftimit të kërkesave do të ndihmojë për t'i bërë procedurat më transparente dhe për të siguruar se të gjithë trashëgimtarët e mundshëm dhe palët e interesuara kanë njohuritë e nevojshme për të kërkuar të drejtat e tyre, kjo mund të mos jetë e mjaftueshme për të siguruar që trashëgimtarët e mundshëm që ndryshe mund të jenë fshehur të vijin përpara për të pohuar të drejtat e tyre. Disa trashëgimtarë të mundshëm, veçanërisht gratë, mund të jenë të detyruar të mbeten të fshehur.

Procedurat e fuqizuara të njoftimit mund të kombinohen me dhe të përforcohen nga iniciativat e ndërmarra nga Zyra e Presidentit dhe PDP për zbatimin e aktiviteteve të KNB, për të ndryshuar

²³ Succession Law Procedure Coverage in Estonian Public Electronic Databases: *Ametlikud Teadaanded* and the Succession Register. <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/Estonia/Inheritance>.

²⁴ Ibid.

²⁵ Fazliu 2013: 18.

²⁶ Njoftimi efektiv është i rëndësishëm edhe për shkak se jo të gjithë trashëgimtarët e trashëgimlënësit mund të jenë të njohur, si në rastin e një fëmije të lindur jashtë martesë, për shembull.

qëndrimet dhe sjelljet kulturore për të drejtat e grave për të trashëguar pasurinë e familjes. Fushatat informative gjithashtu mund të zhvillohen për të rritur ndërgjegjësimin e qytetarëve që fshehja dhe detyrimi/shtrëngimi i trashëgimtarëve të mundshëm që të mos pohojnë të drejtat e tyre të trashëgimisë, janë vepra penale në Kosovë.

Duke i bërë procedurat jokontestimore të trashëgimisë më transparente dhe duke nxitur kulturën e vetëdijes dhe të kuptuarit për dëmin e shkaktuar nga fshehja e trashëgimtarëve, ata që fshihen apo palët tjera me njohuri të fshehjes do të inkurajohen që të dalin përpara për t'i dhënë fund fshehjes. Është po aq e rëndësishme që qytetarët të kuptojnë plotësisht pasojat e veprimeve për të fshehur apo detyruar/shtrënguar trashëgimtarët. Ndjekja penale e këtyre veprave do të sigurojë një mjet efektiv për të siguruar një kuptim më të mirë për pasojat.

NDJEKJET PENALE

Kodi Penal i Republikës së Kosovës²⁷ parasheh që deklaratat e rrejshme ose lënia jashtë e fakteve e bërë nën betim ose në një deklaratë me shkrim nën betim është vepër penale që dënohet me burgim deri në tre vjet (Neni. 391). Deklaratat e rrejshme të bëra në procedurë gjyqësore, të kundërvajtjes apo administrative, apo para noterit, janë të dënueshme me burgim deri në një vit. Nëse deklarata e rrejshme është baza mbi të cilën është marrë një vendim i formës së prerë, dënimi me burg mund të rritet deri në tre vjet (Neni 392). Përveç kësaj, neni 195 i Kodit Penal parashikon se aktet e forcës apo kanosjes serioze të kryera nga një person për të detyruar një tjetër për të bërë ose për të mos bërë një vepër ose të pajtohet me një vepër dënohet me gjobë ose me burgim deri në një vit.

Është vërejtur se gjyqtarët dhe përfaqësuesit nga shoqëria civile që monitorojnë rastet e trashëgimisë në gjykata kanë shprehur mendimin se ndjekja penale e këtyre veprave do të shërbejë si një mbrojtje efektive, por që gjykatat dhe noterët rrallë i referojnë rastet e tilla në prokurori.²⁸ Në vend të kësaj, ata kanë një tendencë për të marrë një qasje jo të afërt për çështjet familjare. Gjyqtarët shprehin preferencën për të inkurajuar anëtarët e familjes që vetë t'i zgjedhin çështjet në vend se ta referojnë çështjen në prokurori. Duket se noterët thjesht mund të refuzojnë për të proceduar kërkesën dhe nuk marrin asnjë veprim të mëtejshëm. Kjo i lejon trashëgimtarëve të mundshëm që pastaj të kërkojnë një noter që do të procedojë kërkesën e tyre. Dështimi për të ndjekur penalisht në mënyrë të vazhdueshme veprat penale mund të dërgojë një sinjal për qytetarët që ata mund të kryejnë vepra të tilla pa u ndëshkuar, duke inkurajuar vazhdimësinë e tyre.

Si gjykatat ashtu edhe noterët kanë të njëjtin autoritet për të referuar rastet në prokurori, kur ata dyshojnë se janë paraqitur dokumente apo deklarata të rrejshme me qëllim të fshehjes së identitetit të trashëgimtarëve të mundshëm. Pavarësisht nëse miratohen procedura që kërkojnë që heqja dorë nga të drejtat të ndodh në një seancë të veçantë gjyqësore jashtë një procedure jokontestimore, asgjë nuk e parandalon një gjykatë ose noter që dyshon se detyrimi po ndodh në një rast jokontestimor, për ta referuar çështjen në prokurori. Është e rëndësishme, megjithatë, se gjykatat dhe noterët të sensibilizohen për peshën e këtyre veprave dhe të mbahen përgjegjës nga KGJK dhe/ose Oda e Noterëve për dështimin për të njoftuar zyrën e prokurorit për dyshimet e tyre rreth fshehjes dhe detyrimit. KGJK dhe/ose Oda e Noterëve duhet të konsiderojnë mundësinë e ndjekjes penale të gjyqtarëve dhe noterëve për veprën penale të mashtrimit si parashihet në nenin 336 të Kodit Penal nëse ka dëshmi se gjyqtari apo noteri me vetëdije kanë lejuar trashëgimtarëve të mundshëm të fshehin fakte për qëllime të përjashtimit të trashëgimtarëve.

REKOMANDIMET E PËRGJITHSHME

1. Ministria e Drejtësisë duhet të vendosë, si një çështje e politikës dhe me prioritet, nëse gjykatat apo noterët duhet të ushtrojnë juridiksion ekskluziv mbi kërkesat jokontestimore të trashëgimisë

²⁷ Kodi Penal i Republikës së Kosovës, Kodi nr. 04/L-082, Neni 195.

²⁸ Opinioni e shprehura gjatë tryezës së rrumbullakët të lehtësuar nga PDP në prill 2015 për të diskutuar gjetjet e paraqitura në raportin e "Gjinia, Prona dhe Mundësitë Ekonomike në Kosovë" të hartuar nga PDP.

dhe të ndryshon strukturën ligjore për të pasqyruar këtë vendim dhe për të eliminuar konfuzionin që sot ekziston.

2. Në rast se Ministria e Drejtësisë përcakton se gjykatat duhet të kenë juridiksion ekskluziv, gjykatat duhet të miratojnë praktikat e njoftimit të përdorura nga noterët për të komunikuar me trashëgimtarët e mundshëm, të cilat janë demonstruar të jenë më efikase dhe se reduktojnë kohën e nevojshme për procedimin e kërkesave.
3. LPJK duhet të rishikohet dhe të ndryshohet për të hequr dispozitat që janë në kundërshtim me legjislacionin dhe praktikat e gjendjes civile - për shembull, kërkesat që ZGJC të njoftojë gjykatat, kur vdekjet janë raportuar dhe të përgatisë një inventar të pasurive të të ndjerit.
4. Mundësia më e madhe për krijimin e efikasitetit është të sigurohet që kërkesat jokontestimore të trashëgimisë të mbeten jokontestimore. Kjo do të shërbejë gjithashtu për të reduktuar barrën në një sistem gjyqësor tashmë të mbi-ngarkuar. Qytetarëve duhet ti jepet informacion i qartë dhe lehtë i kuptueshëm në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tyre në procedurën trashëgimore, për të zbutur rrezikun e lindjes së mosmarrëveshjeve.
5. Përveç kësaj, LPJK duhet të rregullojë dhe qartazi të përshkruajë informacionin që trashëgimtarët e mundshëm duhet të dorëzojnë në mbështetje të kërkesës së tyre; si dhe duhet të zhvillohen formularë të thjeshtuar dhe standard për prezantimin e informacionit dhe të vihen në dispozicion të qytetarëve, pa pagesë.
6. Pasi që ndërmjetësimi duket të jetë një mjet efektiv për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve, qytetarët duhet të pajisen me informacion në lidhje me shërbimet e ndërmjetësimit nëpërmjet një fushate gjithëpërfshirëse në terren të mbështetur nga Qeveria e Kosovës dhe projektet e financuara nga donatorët. Shërbimet e ndërmjetësimit duhet të zgjerohen dhe të bëhen më të arritshme për qytetarët dhe ndikimi i shërbimeve të dhëna duhet të monitorohet dhe vlerësohet nga afër për të siguruar që shërbimet janë duke u dhënë me efektivitet dhe përmbushin nevojat e qytetarëve, në mënyrë që të rritet kërkesa për ndërmjetësim.
7. Ministria e Punëve të Brendshme dhe Agjencia e Regjistrimit Civil duhet të vlerësojnë kapacitetin teknik të sistemit të TI dhe menaxhimit të të dhënave të sistemit për të gjeneruar në mënyrë automatike një listë të verifikuar të anëtarëve familjes së të ndjerit. Nëse sistemi i mungon kapaciteti teknik për të gjeneruar të dhëna të tilla, veprimet që duhet të ndërmerren për të gjeneruar këtë listë duhet të identifikohen dhe dokumentohen në një procedurë administrative.
8. Fushatat intensive publike në terren dhe KNB duhet të zbatohen për të informuar qytetarët për dënimet penale për fshehje dhe detyrim për të ndryshuar qëndrimet dhe sjelljet e tyre kundëjt këtyre veprave penale. Nga trashëgimtarët e mundshëm duhet të kërkohej të japin betimin solemn dhe të nënshkruajnë deklaratat me të cilat vërtetojnë vërtetësinë dhe saktësinë e deklaratave të tyre. Është e mundshme që vetëm një ndjekje penale e publikuar do të dërgonte një mesazh të fortë për publikun dhe të veprojë si një pengesë efektive kundër fshehjes dhe detyrimit të trashëgimtarëve.
9. Qeveria e Kosovës duhet të zhvillojë politika për të qeverisur zhvillimin më të fuqishëm të procedurave të njoftimit që përfitojnë nga shkalla e lartë e depërtimit të internetit në vend dhe të shfrytëzojë teknologjitë e reja dhe mediat sociale për të shpërndarë një njoftim dhe informacion në lidhje me kërkesat e trashëgimisë në Kosovë dhe jashtë vendit. Procedurat duhet të modelohen në bazë të atyre që janë treguar efektive në vendet e tjera evropiane për të përmbushur standardet e BE të drejtave të njeriut për sigurimin e një procesi të rregullt. Mesazhet e KNB po ashtu duhet të shpërndahen me njoftimin e kërkesës për të ndihmuar në ndryshimin e qëndrimeve dhe sjelljeve kulturore për të drejtat e grave të trashëgojnë pasurinë. Sanksionet, potencialisht duke përfshirë ndjekjen penale të gjyqtarëve dhe noterëve të cilët i lejojnë trashëgimtarëve të mundshëm të fshehin fakte për qëllime të përjashtimit të trashëgimtarëve, duhet të vendosen për të themeluar rregulla dhe standarde institucionale të qëndrueshme të cilat do të ndihmojnë që qeveria të demonstrojë përkushtimin e saj për mbrojtjen e të drejtave të gjithë trashëgimtarëve, posaçërisht

grave, për të trashëguar dhe do të fuqizojnë përpjekjet për të ndryshuar qëndrimet kulturore ndaj të drejtave të grave.

BARTJA E TË DREJTAVE NË PRONËN E PALUAJTSHME NGA I NDJERI TE TRASHËGIMTARËT

Ky raport nuk përpiqet të japë një analizë të thellë dhe të plotë të gjithë procesit të regjistrimit të pasurive të paluajtshme. Një analizë e tillë, e kryer në konsultim me AKK, do të ndihmojë për të identifikuar të gjitha tarifat e regjistrimit dhe kostot që mund të tejkalojnë mjetet ekonomike të qytetarit mesatar të Kosovës duke krijuar një pengesë për formalizimin; dhe kërkesat dhe procedurat e regjistrimit të cilat mund të jenë të panevojshme, konsumojnë kohë dhe janë të paparashikueshme. Identifikimi dhe adresimi i çështjeve të tilla do të ndihmojë në eliminimin e pengesave të regjistrimit të të drejtave të fituara përmes procedurave jokontestimore të trashëgimisë. Nëse këto pengesa për regjistrimin e të drejtave pronësore nuk largohen, efikasiteti i arritur në procedimin e kërkesave jokontestimore të trashëgimisë do të humb dhe iniciativat e qeverisë të dizajnuara për të inkurajuar formalizimin e të drejtave do të frustrohen. Në analizën gjithëpërfshirëse të procesit të punës, janë dy çështje që diskutohen më poshtë dhe që mund të adresohen menjëherë, të cilat do ta bënin regjistrimin më të shpejtë, më të lehtë më të përballueshëm për qytetarët: kërkesa e matjeve kadastrale në lidhje me regjistrimit; dhe praktika e komunave që të kërkojnë pagesën e të gjitha tatimeve të papaguara si kusht për regjistrim.

Ligji “për Kadastrin”²⁹ parasheh që matjet kadastrale janë të nevojshme për të “regjistruar një njësi të re kadastrale në kadastër apo për të ndryshuar të dhënat në lidhje me një njësi ekzistuese kadastrale” (Neni 12). Megjithatë, Udhëzimi Administrativ (UA), “për zbatimin e Ligjit për Kadastër”, është i heshtur rreth kësaj kërkesë.³⁰

Informacionet anekdotike tregojnë se praktika në disa ZKK është që të heqin dorë nga kërkesa e matjes në rastet e trashëgimisë, ku aplikuesi kërkon vetëm njohjen e të drejtave të tij ose të saj në pronë, ndërsa kërkon që një matje të bëhet në qoftë se e drejta e pronës i nënshtrohet transaksionit. Kjo praktikë duket të njeh se transaksionet e të drejtave pronësore (shitje/blerje) përfshijnë transferimin e parave, një pjesë e të cilave mund të përdoret për të paguar qindra euro sa zakonisht kushton një matje kadastrale.

Megjithatë, duket se kjo praktikë përcillet në baza *ad hoc* dhe nuk është e kodifikuar në legjislacionin në fuqi. Duket se në mungesë të transaksionit, shumë trashëgimtarë të mundshëm që kërkojnë vetëm formalizimin e të drejtave të tyre mund të mos kenë mjete financiare për të punësuar një gjeodet. Nëse është kështu, kërkesa për të prodhuar një matje kadastrale mund të jetë një pengesë administrative për formalizimin.

UA “Për Tarifat mbi Produktet për Regjistrimin e të Drejtave në Pronën e Paluajtshme nga Zyra Kadastrale Komunale”³¹ përcakton tarifat për regjistrimin e të drejtave. Tarifat janë të lidhura me bazën ligjore mbi të cilën të drejtat barten. Këto përfshijnë transaksionin, dhuratën, vendimin administrativ apo gjyqësor, ndarjen e pasurisë së përbashkët dhe trashëgiminë, ose “ndryshimin”.

Duket se në praktikë, komunat po ashtu kanë krijuar edhe kërkesa shtesë që tatimet në pronë të mbetura borxh duhet të paguhet para se ZKK të lëshojë certifikatën e pronësisë të kërkuar për të filluar procedurat e trashëgimisë.

Komunat duhet të konsiderojnë nëse ky është një mekanizëm efektiv për rritjen e mbledhjes së tatimit në pronë për të Hyrat Vetanake (THV). Një arsye pse vjen te grumbullimi i borxhit të tatimit në pronë në rastet e vonuara të trashëgimisë është për shkak se pronari në emrin e të cilit prona është e

²⁹ Ligji nr. 04/L-013

³⁰ Udhëzimi Administrativ 02/2013

³¹ Udhëzimi Administrativ nr. 08/2014, Nenet 2 – 7.

regjistruar, është i vdekur. Ka pak stimuj për trashëgimtarët e gjallë të paguajnë tatimin në pronë gjatë viteve, kur prona nuk është e regjistruar në emrin e tyre.

Kërkesa për të paguar tatimin e mbetur borxh para fillimit të procedurave të formalizimit mund të shërbejë për të dekurajuar trashëgimtarët e mundshëm nga formalizimi i të drejtave të tyre. Kjo gjithashtu mund të jetë një pengesë administrative, nëse shuma e mbetur borxh tejkalon mjetet e tyre financiare. Kjo më pastaj do të përjetësonte një jo-formalitet që në radhë të parë edhe ka kontribuar në krijimin e borxhit tatimor.

Përveç shpenzimeve që lidhen me matjet dhe pagimin e borxhit tatimor, praktikat e paqarta dhe të vështira të regjistrimit që nuk mbështesin rezultatet e parashikueshme, krijojnë pengesa shtesë për regjistrimin e të drejtave. UA “Për zbatimin e Ligjit për Kadastër” parashihet se aktgjykimi i lëshuar nga gjykata apo akti noterali duhet të përmbajë informacionin i cili e përshkruan pronën që është “identik me të dhënat e regjistruara në kadastrë (numri i njësisë, zona, etj.)” (Art . 8.2). Ka disa arsye pse informacioni i përfshirë në një aktgjykim ose akt mund të mos reflektojë të drejtat e regjistruara në të kaluarën.

Arsyeja e parë dhe më e rëndësishme është vetë tema e këtij raporti, *trashëgimia e vonuar*. Për shkak të dështimit për iniciimin e procedurës trashëgimore me kohë, të drejtat kanë mbetur të regjistruara në emër të personave të vdekur qëmoti dhe të dhënat kadastrale nuk janë përditësuar. Përveç kësaj, AKK ka krijuar një sistem të ri për numërimin e parcelave pas konfliktit i cili nuk korrespondon saktësisht me numrat e dhëna parcelave para konfliktit. Historia e transaksioneve të një parcele gjithashtu do të ketë zbrazëtira nëse parcela ka qenë pjesë e transaksionit pas luftës në një gjykatë paralele të Serbisë, bazuar në dokumentet kadastrale të larguara nga Kosova për në Serbi. Për këto arsye, të dhënat për të drejtat dhe pronën që aktualisht janë të regjistruara në kadastrë mund të mos e pasqyrojnë realitetin në terren sot.

Edhe pse ligji “për Kadastrin” i ofron ZKK-ve autoritetin për të korrigjuar gabimet teknike të tilla si emrat topografike të shkruara gabim në hartat apo numrat personal identifikues të shënuara gabimisht (Neni 17 i cili i referohet përkufizimit të gabimeve teknike në Nenin 1.19), legjislacioni nuk parashikon udhëzime të qarta për ZKK-të për të bërë dallimin në mes të një gabimi “teknik” dhe atij “material”. Përveç kësaj, UA 02/2013 rregullon korrigjimin e të dhënave, por po ashtu nuk bën dallime në mes të gabimeve teknike apo materiale (Neni 19).

Në mungesë të udhëzimeve të qarta legjislative, duket se ZKK-të kanë krijuar praktika të paqëndrueshme për të përmirësuar gabimet teknike ose mospërputhjet në mes të dokumenteve ligjore të cilat japin të drejtat e pronësisë dhe të dhënave të përfshira në kadastrë. Përveç kësaj, AKK, gjykatat, noterët dhe agjencitë përkatëse administrative nuk kanë zhvilluar modele uniforme për sigurimin e informacionit të kërkuar për të përshkruar pronën që do të përfshihet në vendimet ose aktet e tjera ligjore që përcjellin të drejtat pronësore. Si rezultat i kësaj, çështjet e vogla të tilla si emrat e shkruara gabim ose mospërputhjet në numrin e ngastrës mund të vonojnë regjistrimin e të drejtave për një kohë të pacaktuar, edhe kur nuk ka prova se mospërputhjet ndikojnë mbi të drejtat materiale në pronën.

Profesionistët e intervistuar gjithashtu kanë vënë në dukje se disa kërkesa administrative marrin shumë kohë dhe janë të vështira. Për shembull, palët janë të detyruara të paguajnë tarifat e regjistrimit dhe të trashëgimisë në bankë dhe pastaj të kthehen në komunë për të ofruar dëshminë e pagesës. Kjo shpesh kërkon disa vizita në ZKK dhe në bankë. Të gjithë këta faktorë mund të shkaktojnë konfuzion dhe frustrim te qytetarët dhe të çojnë në rezultate të paparashikueshme.

REKOMANDIMET

1. Qytetarët nuk do të jenë të motivuar për të formalizuar të drejtat e tyre në pronën e paluajtshme (dhe të iniciojnë procedurën e trashëgimisë, si hap të nevojshëm për formalizim) nëse ata nuk i kuptojnë përfitimet e formalizimit dhe nëse nuk i ofrohen stimuj për ta bërë këtë. Iniciativat qeveritare të formalizimit të tilla si regjistrimi sistematik i të drejtave pronësore dhe rregullimi i

ndërtimeve pa leje duhet të shoqërohet me fushata intensive publike të informimit dhe ndërgjegjësimit për të ndryshuar qëndrimet e Kosovarëve për formalizimin e të drejtave pronësore.

2. Agjencia Kadastrale e Kosovës duhet të bëjë një analizë të plotë të procedurave të saja për të siguruar se kërkesat e regjistrimit nuk krijojnë pengesa për formalizimin e të drejtave pronësore. Analiza duhet të dizajnohet dhe zbatohet për të identifikuar mundësitë për ta bërë procesin më të përballueshëm, efikas, transparent dhe të parashikueshëm. Ajo duhet të përfundojë me zhvillimin e:

- formularëve, shablloneve dhe udhëzimeve standarde për regjistrimin dhe transaksionin e të drejtave;
- procedurave dhe udhëzimeve të qarta për të siguruar praktika të qëndrueshme të regjistrimit në të gjitha ZKK-të;
- programit trajnues për stafin e ZKK për të përmirësuar ofrimin e shërbimeve;
- një udhëzuesi të thjeshtë për ta bërë të gjithë procesin e regjistrimit më të kuptueshëm për qytetarët dhe për të ofruar atyre njohuritë dhe informacionin që ata kërkojnë për të regjistruar dhe formalizuar të drejtat e tyre;
- politikave për të dalluar në mes të njohjes/formalizimit të drejtave dhe transaksionit të drejtave të cilat udhëheqin me procedurat, kostot dhe tarifatat që qytetarët duhet të përcjellin dhe të paguajnë përkatësisht;
- mundësive për të subvencionuar ose hequr tarifatat dhe shpenzimet për qytetarët të cilët janë duke kërkuar vetëm njohjen dhe formalizimin e të drejtave të tyre, siç është duke u bërë tani në zonat kadastrale të zgjedhura për rindërtim;
- politikave dhe udhëzimeve për përcaktimin e rrethanave në të cilat matjet kadastrale (zakonisht me kosto më të lartë në procesin e regjistrimit) janë të nevojshme dhe rrethanat në të cilat “kufijtë e përgjithshëm” janë të mjaftueshëm për të demonstruar të drejtat; dhe
- politikave të zhvilluara në konsultim me Ministrinë e Financave për të dhënë stimuj tatimor për të nxitur formalizimin e të drejtave - për shembull një amnisti e njëhershme për borxhin e tatimit në pronë, ndoshta e lidhur me një formë të ndihmës për tatimin për trashëgimi.

2.0 TRASHËGIMIA E VONUAR: APLIKIMI I SYNUAR I ANALIZËS

2.1 ZBATIMI I PROCEDURAVE AKTUALE JOKONTESTIMORE TË TRASHËGIMISË NË MODELET MË TË SHPESHTA TË SITUATËS AKTUALE TË TRASHËGIMIVE TË VONUAR

Kërkesat e menjëhershme dhe të vonuar të trashëgimisë dallohen për nga kohëzgjatja që ka kaluar në mes të vdekjes së pronarit mbi pronën e paluajtshme dhe fillimit të procedurës trashëgimore. Gjatë periudhës së gjatë të ndërhyrjes për kërkesat e vonuara, nuk është e pazakontë për të drejtat pronësore të kenë kaluar në disa prej trashëgimtarëve të mundshëm, qoftë *de facto* ose përmes doktrinës ligjore të parashkrimit.

Ligji për Pronësinë dhe të Drejtat Tjera Sendore ³² parasheh që “poseduesi fiton pronësinë e një pasurie të paluajtshme, ose të një pjese të saj, pas njëzet (20) vjet të posedimit të pandërprerë” (Neni 40.1). Në qoftë se trashëgimtarët e mundshëm e përmbushin këtë kërkesë, duket se ata mund të kërkojnë njohjen e të drejtave të tyre të pronësisë jo në bazë të statusit të tyre si trashëgimtarë, por në bazë të posedimit të tyre të vazhdueshëm të pronës.³³

Përderisa jo të gjithë trashëgimtarët e mundshëm që kërkojnë formalizimin e të drejtave të tyre do të plotësojnë kërkesat ligjore për parashkrim, shumë prej tyre kanë marrë në posedim pronën e të ndjerit para se të iniciojnë procedurat e trashëgimisë, kanë bërë investime të konsiderueshme në të (shpesh duke ndërtuar shtëpi) dhe janë duke ushtruar kontroll *de facto* mbi pronën. Po ashtu, mund të jetë se posedimi i tyre i pronës është rënë dakord me trashëgimtarët tjerë të mundshëm. Dallimi në mes të kërkesave të menjëhershme dhe të vonuara të trashëgimisë është se këto të fundit mund të karakterizohen si një proces i formalizimit të të drejtave të cilat, *de facto*, janë ushtruar për vite me radhë.

Përveç kësaj, gjatë periudhës kohore në të cilën të drejtat mund të janë dhënë trashëgimtarëve të mundshëm që kishin marrë posedimin e pasurisë së të ndjerit, numri i përgjithshëm i trashëgimtarëve të mundshëm me një pjesë ligjore në pasuri zakonisht është rritur. Të gjithë këta trashëgimtarët e mundshëm kanë të drejtë të marrin pjesë në procedurë dhe duhet të kontaktohen, duke e bërë procesin më të vështirë dhe të vonuar.

Në praktikë trashëgimtarët e mundshëm të cilët posedojnë pronën e të ndjerit në mënyrë tipike janë ata të cilët do të marrin iniciativë të fillojnë procedurën e trashëgimisë për të formalizuar të drejtat të cilat janë duke i ushtruar mbi pronën. Janë këta trashëgimtarë të mundshëm të cilët e mbajnë përgjegjësinë për të kontaktuar të gjithë trashëgimtarët tjerë, të marrin dokumentet e tyre dhe t'i detyrojnë të paraqiten para një gjykate apo noteri për të pranuar ose refuzuar pjesën e tyre në pasuri. Përveç kësaj, këta trashëgimtarë të mundshëm duhet të sigurojnë certifikatat e vdekjes për çdo trashëgimtar të mundshëm i cili ka vdekur pas pronarit dhe para procedurës, për të treguar se ai ose ajo nuk mund të trashëgojë. Këto kërkesa shpesh e bëjnë procesin të vështirë, të zgjatur dhe frustrues për trashëgimtarët e mundshëm që kërkojnë për të formalizuar të drejtat e tyre.

Procesi mund të jetë edhe më i vështirë në qoftë se një numër i trashëgimtarëve të mundshëm jetojnë jashtë Kosovës dhe nuk kanë mbajtur kontakte me familjen. Përveç kësaj, disa prej këtyre trashëgimtarëve të mundshëm, edhe në qoftë se ata mund të lokalizohen dhe kontaktohen, mund të mos ketë interes për të marrë pjesë në procedurë. Ato mund të kenë filluar një jetë të re në një vend të ri dhe nuk janë të interesuar për të kërkuar pjesën e tyre të ngastrës së tokës ose nuk kanë asnjë

³² Ligji nr. 03/L-154.

³³ Ndjekja e një kërkesë të bazuar në parashkrim, megjithatë, do të kërkojë paraqitjen e një padie kontestimore në gjykatë. Kjo nuk do të sigurojë një proces efikas dhe me kosto efektive për formalizimin e të drejtave për shkak të kohës dhe shpenzimeve për zgjidhjen e padive kontestimore në gjykatë.

kundërshtim për posedimin e tokës nga trashëgimtarët e tjerë të mundshëm dhe nuk shohin asnjë arsye për të përfshirë veten e tyre në proces të mëtejshëm.

Është thelbësore, pra, për të zhvilluar procedurat e vonuara të trashëgimisë për ta bërë më të lehtë, më të shpejtë dhe më të përballueshme për trashëgimtarët e mundshëm të plotësojnë kërkesat procedurale për të formalizuar drejtat e tyre pronësore. Në të njëjtën kohë, duhet të arrihet baraspesha e saktë në mes efikasitetit dhe sigurimit të masave mbrojtëse të mjaftueshme të procesit të rregullt që janë të përshtatura për të mbrojtur të drejtat e pohuara nga të gjithë trashëgimtarët e mundshëm dhe palët me interes në kërkesë, veçanërisht grave nga të dyja komunitetet, shumicë dhe jo – shumicë, të cilët i nënshtrohen shtrëngimit për të hequr dorë nga e drejta për trashëgimi.

Paraqitur më poshtë janë skenarët më të zakonshme apo “lëndë me tipare të ngjashme”, që kanë dalë nga dështimi për të filluar me kohë procedurat e trashëgimisë dhe bartjen e të drejtave në pronën e paluajtshme nga i ndjeri në trashëgimtarët e tij ose të saj. Secili është analizuar për të identifikuar çështjet që kushtëzojnë efikasitetin dhe japin rekomandime për të adresuar këto kufizime dhe për të forcuar masat mbrojtëse procedurale të procesit të rregullt.

Bazuar në katër Lëndë me Tipare të Ngjashme (LTN) që paraqiten:

LTN 1: Prona e paluajtshme është e regjistruar në emër të bartësit qëmoti të pronarit tashmë të vdekur dhe aktualisht posedohet dhe përdoret nga trashëgimtarët.

LTN 2: Prona e regjistruar në emër të pronarit i cili jo zyrtarisht e ka shitur pronën dhe më pas është zhvendosur gjatë konfliktit.

LTN 3: Prona është e regjistruar në emër të pronarit tashmë të vdekur i cili joformalisht e ka shitur pronën dhe shitja joformale nuk është e kontestuar.

LTN 4: Prona është e regjistruar në emër të pronarit të vdekur qëmoti i cili joformalisht e ka shitur pronën dhe shitja joformale kontestohet.

LËNDË ME TIPARE TË NGJASHME 1:

PRONA E PALUAJTSHME ËSHTË E REGJISTRUAR NË EMËR TË BARTËSIT QËMOTI TË VDEKUR TË DREJTAVE DHE AKTUALISHT POSEDOHET DHE PËRDORËT NGA DISA, POR JO TË GJITHË TRASHËGIMTARËT E TIJ OSE TË SAJ TË MUNDSHËM.

Kjo lëndë me tipare të ngjashme duket se është më i shpeshtë dhe më i thjeshtë për tu adresuar me procedurat e efektshme. Gjithashtu, duket se siguron mundësi më të mëdha për procedimin e shpejtë të një numri dukshëm më të madh të kërkesave jokontestimore të vonuar të trashëgimisë për të mbështetur iniciativat e qeverisë për të ndihmuar qytetarët që të formalizojnë të drejtat e tyre të pronës.

Rrethanat tipike nën këtë lëndë me tipare të ngjashme janë si më poshtë: pronë e paluajtshme është e regjistruar në emër të bartësit të të drejtave i cili ka qenë i vdekur për një periudhë të konsiderueshme kohore. Gjatë viteve, numri i trashëgimtarëve të mundshëm është rritur në mënyrë të konsiderueshme (duket se numri prej 30 trashëgimtarëve të mundshëm nuk do të ishte i pazakontë). Disa prej trashëgimtarëve të mundshëm banojnë në Kosovë, të tjerët jashtë saj. Vetëm disa prej trashëgimtarëve të mundshëm e ushtrojnë posedimin e ngastrës së tokës të mbajtësit të vdekur të drejtave, sepse ajo nuk është mjaft e madhe për të mbështetur të gjithë trashëgimtarët e mundshëm. Trashëgimtarët e mundshëm në posedim të pronës janë ata që janë më të interesuar për të formalizuar të drejtat e tyre *de facto* në pronë dhe janë zakonisht ata që do të iniciojnë procedurën trashëgimore në emër të të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm. Trashëgimtarët e mundshëm të cilët posedojnë parcelën e tokës së të ndjerit zakonisht kanë ndarë jo zyrtarisht “parcelën mëmë” të regjistruar në emër të pronarit të vdekur dhe kanë ndërtuar shtëpitë e tyre dhe ndërtesa të tjera në të. Për shkak se nënndarjet dhe ndryshimet në përdorimin origjinal të pronës në ngastrën mëmë (shpesh të referuara në dokumentet kadastrale si “kultura” e saj) nuk janë regjistruar në regjistrin e ZKK, shënimet kadastrale nuk reflektojnë gjendjen aktuale në terren.

Supozohet për qëllime të analizimit të kësaj lënde me tipare të ngjashme se të gjithë trashëgimtarët e mundshëm janë në marrëveshje në lidhje me të gjitha elementet e kërkesës, duke përfshirë posedim të parcelës së të ndjerit nga disa prej trashëgimtarëve të mundshëm. Për këtë arsye, kërkesa mund të trajtohet si jokontestimore. Gjithashtu, supozohet se trashëgimtarët e mundshëm të cilët bien dakord për posedim të ngastrës së tokës nga ana e trashëgimtarëve të tjerë të mundshëm do të heqin dorë nga të drejtat e tyre për të marrë pjesën e tyre ligjore të ngastrës së pronës. Në qoftë se masat mbrojtëse të mundshme kundër heqjes dorë të detyruar miratohen nga MD, heqja dorë në këtë lëndë me tipare të ngjashme do të duhet të ndodhë në një seancë të veçantë gjyqësore.

PROCEDURA E TRASHËGIMISË

Sipas kërkesave të menjëhershme dhe të vonuar jokontestimore, të gjithë trashëgimtarët e mundshëm janë të detyruar të deklarojnë nëse dëshirojnë ose nuk dëshirojnë të marrin pjesën e tyre ligjore të pasurisë. LPJK parashih se deklaratat e trashëgimtarëve të mundshëm do të bëhen gjatë një seance dëgjimore në gjykatë. LPJK gjithashtu parashih se ZGJC do të ofrojë gjykatës njoftimin e vdekjes dhe një listë të verifikuar të të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm dhe gjykata do të thërrasë trashëgimtarët e mundshëm në seancë dëgjimore. Nëse ndonjë prej trashëgimtarëve të mundshëm nuk paraqitet për të deklaruar qëllimin e tij, gjykata do të caktojë pjesën ligjore të pasurisë të trashëgimtarit të mundshëm.

Këto dispozita të LPJK janë të bazuara në supozimin se praktikat e njoftimit të ZGJC dhe ftesës së gjykatës janë të mjaftueshme për të siguruar që të gjithë trashëgimtarët e mundshëm dhe palët e interesuara janë të njoftuar për kërkesën dhe mundësinë për të marrë pjesë në procedurë për të përmbushur standardet për një proces të rregullt. Pozicioni i parazgjedhur për të zgjidhur ndonjë mangësi procedurale është që të sigurohet pjesa ligjore e pasurisë për një trashëgimtar të mundshëm i cili nuk paraqitet në seancë.

Është e qartë nga diskutimi i mësipërm se ZGJC-të nuk janë duke i kryer detyrat e përshkruara në LPJK dhe se procedurat e ftesës së gjykatës nuk janë efikase dhe ka të ngjarë të mos jenë mjaft të fuqishme për të arritur të trashëgimtarët e mundshëm që jetojnë jashtë Kosovës. Në praktikë, atëherë, i është lënë trashëgimtarëve të mundshëm të njoftojnë të gjithë trashëgimtarët e mundshëm për të siguruar një proces të rregullt. Kjo mund të jetë një detyrë e frikshme duke pasur parasysh numrin e madh të trashëgimtarëve të mundshëm dhe faktin se shumë prej tyre mund të jetojnë jashtë shtetit.

Për më tepër, numri zakonisht i madh i trashëgimtarëve të mundshëm në kërkesat e vonuara të trashëgimisë e bën të porealizueshme që thjesht të ndahen pjesët ligjore trashëgimtarëve të mundshëm të cilët nuk marrin pjesë në procedurë. Kjo mund të rezultojë në atë që ngastra e pronës të nënndahet në atë masë që ajo nuk mund të vihet në përdorim produktiv dhe/ose që marrja e vendimeve lidhur me përdorimin e saj produktiv të bëhet jashtëzakonisht e vështirë, nëse jo e pamundur. Të dyja rezultatet do të ishin në kundërshtim me objektivat e formalizimit të drejtës në pronë.

Për të korrigjuar mangësitë në LPJK si aplikohet për kërkesat e vonuara të trashëgimisë, procedurat e zgjeruara të njoftimit mund të zhvillohen më tej për të siguruar të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm dhe palëve të interesuara një “njoftim konstruktiv” të kërkesës. Njoftimi konstruktiv është një doktrinë ligjore që supozon që të gjithë trashëgimtarët e mundshëm dhe palët me interes në kërkesë janë të pajisur me informacion dhe njohuri të mjaftueshme në lidhje me kërkesën dhe të cilat mund të fitohen me mjete normale.³⁴ Ndryshe nga njoftimi aktual, ku informacioni fizikisht i dorëzohet palëve, njoftimi konstruktiv është një formë e njoftimit të nënkuptuar i cili sipas ligjit konsiderohet se i siguron palëve informacionin e kërkuar për të marrë pjesë në kërkesë dhe mundësinë për ta bërë këtë. Po ashtu, ai nuk mund të kundërshtohet me ligj.

Njoftimi konstruktiv, i shoqëruar me një afat të përcaktuar me ligj, brenda të cilit të gjithë trashëgimtarët e mundshëm dhe palët e interesuara do të duhet të marrin pjesë në procedurë, ofron

³⁴ Në dritën e penetrimit të internetit në Kosovë prej 76.6%, kjo do të përfshijë njoftimin në faqet e internetit të qeverisë dhe shoqërisë civile, rrjetet sociale dhe çdo formë tjetër të masmedias, duke përfshirë gazetatat, televizionin dhe radion dhe SMS të dorëzuar nëpërmjet rrjeteve të telefonisë mobile.

mundësi për krijimin e një procedure më të strukturuar administrative për të proceduar dhe për të zgjidhur kërkesat jokontestimore të trashëgimisë. Pasi që njoftimi konstruktiv është dhënë, çdo trashëgimtar i mundshëm apo palë e interesuar të cilët nuk marrin pjesë në afatin e paraparë ligjor, do të përjashtohen nga pohimi i të drejtave në pasuri. Nëse procedurat e njoftimit konstruktiv janë modeluar si ato që zbatohen me sukses në vende të tjera evropiane për të përmbushur standardet e të drejtave të njeriut të BE-së për një proces të rregullt, ato mund të mbështesin procedimin efikas të kërkesave, si dhe të sigurojnë që të drejtat e të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm, veçanërisht grave dhe pjesëtarëve të komuniteteve jo – shumicë, janë të mbrojtura.

Duhet të theksohet se njoftimi konstruktiv është një praktikë standarde e përdorur nga sistemet kadastrale dhe aplikohet edhe në Kosovë. Siç përshkruhet më sipër, legjislacioni që rregullon Regjistrin e të drejtave në pronën e paluajtshme kërkon që vendimi ZKK për miratimin e bartjes së të drejtave pronësore të postohet në tabelën e shpalljeve të ZKK për 5 ditë. Qëllimi i njoftimit është që të sigurojë palëve me interes në pronë informacionin në lidhje me bartjen për ti mundësuar atyre që të kundërshtojnë bartjen ose që ndryshe të pohojnë të drejtat e tyre në pronë para se bartja të finalizohet.

Arsyeja themelore e kësaj procedure është se qytetarët duhet të jenë të kujdesshëm në ushtrimin e të drejtave të tyre në pronë. Prona nuk mund të vihet në përdorim produktiv nëse dështimi i qytetarëve për të kërkuar të drejtat e tyre shkakton që statusi i saj ligjor të mbetet i pa definuar për një kohë të pacaktuar. Me fjalë të tjera, nëse qytetarët nuk arrijnë të ushtrojnë të drejtat e tyre pavarësisht se i është dhënë një mundësi kuptimplote për ta bërë këtë, është në interes të publikut që këto të drejta të humben. Ky arsyetim duket i zbatueshëm edhe për kërkesat e vonuara të trashëgimisë.

RREZIQET E MUNDSHME. Rreziku më i madh i mundshëm është se procedurat e njoftimit nuk janë mjaft të fuqishme dhe se dështimi i një trashëgimtari të mundshëm për të marrë pjesë në procedurë nuk ka qenë për shkak të mungesës së kujdesit, por për shkak të mungesës së njoftimit. Ky rrezik është i pranishëm në çdo proces që përdor njoftimin konstruktiv. Rreziku konsiderohet i pranueshëm, megjithatë, vetëm në qoftë se ai është më i vogël se përfitimet e efikasitetit dhe vendimit përfundimtar për të drejtat dhe në qoftë se mund të zbutet me një proces të njoftimit që është mjaftueshëm i fuqishëm. Si u diskutua më lartë, kushtet për zhvillimin e një procesi të fuqishëm të njoftimit për momentin janë të pranishme në Kosovë.

PËRPARËSITË. Procedurat e njoftimit konstruktiv vendosin përgjegjësinë në çdo trashëgimtar të mundshëm për të kërkuar të drejtat e tij apo të saj në pasuri para kalimit të afatit ligjor. Kjo shërben për të hequr nga trashëgimtarët e mundshëm që iniciojnë kërkesën përgjegjësinë për marrjen e dokumenteve nga të gjithë trashëgimtarët e mundshëm dhe për të siguruar pjesëmarrjen e tyre në kërkesë për të pohuar ose hequr dorë nga të drejtat e tyre për pasuri; duke e bërë kështu procesin më të thjeshtë, më të lehtë dhe më efikas, duke ndihmuar në inkurajimin e trashëgimtarëve të mundshëm për të formalizuar të drejtat e tyre.

Caktimi i përgjegjësisë për çdo trashëgimtar për të kërkuar të drejtat, megjithatë, nuk do të devijojë dukshëm nga praktika aktuale. Trashëgimtarët e mundshëm të cilët janë më të interesuar në formalizimin e të drejtave sigurisht do të kenë nxitje për të “udhëhequr” procesin për të siguruar që të gjithë trashëgimtarët e mundshëm janë dakord për të shmangur që kërkesa të kontestohet. Mirëpo, ata nuk do të mbajnë përgjegjësi të vetme për të siguruar pjesëmarrjen e të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm.

Njoftimi konstruktiv gjithashtu mbron trashëgimtarët e mundshëm që veprojnë në mirëbesim për të formalizuar të drejtat e tyre nga të qenit të penguar që ta bëjnë këtë për shkak se jo të gjithë trashëgimtarët e mundshëm kanë marrë pjesë në procedurat për tu deklaruar pozitivisht për qëllimin e tyre nëse do të pranojnë apo refuzojnë pjesën e tyre ligjore të pasurisë. Mund të ndodhë që pavarësisht nga përpjekjet më të mira, vendndodhja e të gjithë trashëgimtarëve të mundshëm mund të mos jetë e njohur. Ose, siç u tha më sipër, mund të ketë trashëgimtarë të mundshëm të cilët nuk kanë interes në procedurë dhe thjesht refuzojnë të marrin pjesë në atë.

Siç u diskutua më sipër, në këto rrethana, LPJK parasheh se gjykata do të caktojë një pjesë ligjor për çdo trashëgimtar të mundshëm i cili nuk ka marrë pjesë në procedurë. Kjo zgjidhje, megjithatë, nuk është e mundshme ku ka numër të madh të trashëgimtarëve të mundshëm të cilët nuk marrin pjesë në procedurë dhe dhënia për secilin e një pjese ligjore të pasurisë do të rezultojë në fragmentimin e tepërt të ngastrës së tokës. Gjykatat dhe noterët munden, pra, të refuzojnë të zgjidhin kërkesën deri sa të gjithë trashëgimtarët e mundshëm e bëjnë të njohur qëllimin e tyre. Në raste të tilla, mungesa e vullnetit e një trashëgimtari të mundshëm për të marrë pjesë në procedurë mund të rezultojë në atë që statusi ligjor i parcelës së tokës të mbetet i papërcaktuar për një kohë të pacaktuar. Afati ligjor për kërkimin e të drejtave heq pasiguritë e tilla, duke siguruar një periudhë kohore të caktuar në të cilën të drejtat e trashëgimtarëve të mundshëm do të njihen në mënyrë të qartë dhe të përcaktuar, duke promovuar përfundimin dhe duke e bërë procesin më të parashikueshëm.

MASAT MBROJTËSE. Duke reduktuar barrën e trashëgimtarëve të mundshëm të cilët e iniciojnë kërkesën për të siguruar pjesëmarrjen e të gjithë trashëgimtarëve të tjerë të mundshme, njoftimi konstruktiv mund të shërbejë gjithashtu si një mekanizëm për ta bërë më të vështirë për këta trashëgimtarë të njëjtë të cilët tashmë ushtrojnë të drejta mbi pasurinë e pronës që ta rrisin pjesën e tyre të pasurisë duke shtrënguar trashëgimtarët e mundshëm, sidomos gratë, që të heqin dorë nga të drejtat e tyre për trashëgimi apo të fshehin ose ndryshe përjashtojnë trashëgimtarët e tjerë të mundshëm nga procedura.

DETYRIMI/HEQJA DORË. Siç u përmend më lart, MeD, me mbështetjen e PDP dhe CCPR, është duke zhvilluar masa mbrojtëse procedurale kundër heqjes dorë të detyruar, që do të zbatohen për kërkesat e menjëhershme të trashëgimisë.

Parashihet që këto masa mbrojtëse mund të përfshijnë kërkesën për një seancë të veçantë gjyqësore gjatë së cilës gjykata do të sigurohet se vendimi për të hequr dorë është i bazuar në vullnetin e lirë dhe me njohuri të plotë të ndikimeve të tij ekonomike.

Kjo masë mbrojtëse e mundshme gjithashtu mund të zbatohet në procedurat e vonuara të trashëgimisë që përdorin njoftimin konstruktiv. Ngjashëm me kërkesat e menjëhershme të trashëgimisë, trashëgimtarët e mundshëm të cilët nuk dëshirojnë të pranojnë pjesën e tyre të pasurisë do të duhet të heqin dorë nga të drejtat e tyre në një seancë të veçantë gjyqësore. Duhet të theksohet, megjithatë, se ka dallime cilësore mes procedurave të menjëhershme dhe të vonuar që duhet të merren parasysh gjatë zbatimit të kësaj mase mbrojtëse.

Sipas kërkesave të menjëhershme, masat mbrojtëse kanë për qëllim të parandalojnë shkaktimin e dëmit. Mbrojtja e mundshme e një seancë të veçantë gjyqësore do të shërbejë për të siguruar që vendimi i trashëgimtarit të mundshëm për heqje dorë të bëhet lirisht dhe me informata dhe njohuri të plotë për pasojat ekonomike. Nëse gjykata përcakton se vendimi i trashëgimtarit të mundshëm është i detyruar, ajo mund të urdhërojë trashëgimtarin të marrë pjesën e tij ose të saj ligjore të pasurisë.

Në trashëgiminë e vonuar, dëmi tanimë ka ndodhur, kur trashëgimtarët e mundshëm më të fuqishëm kanë detyruar ose ndryshe kanë parandaluar trashëgimtarët e tjerë të mundshëm që të marrin posedimin e pronës. Këta trashëgimtarë të mundshëm pas kësaj zakonisht kanë ndërtuar shtëpitë e tyre dhe kanë bërë investime në tokë. Në disa raste, këta trashëgimtarë të mundshëm mund të ketë qenë në posedim të pronës për kohë të mjaftueshme për të marrë të drejtat përmes parashkrimit.

Këto rrethana, që nuk janë të pazakonta për procedurat e vonuara, hedhin dyshime mbi mundësinë e caktimit të pjesës ligjore në pasuri të trashëgimtarëve të mundshëm të cilët *de facto* ishin të detyruar të heqin dorë nga të drejtat në pronë para disa vite më parë dhe tani dëshirojnë të mbrojnë të drejtat e tyre, dhe kufizojnë mjetet juridike në dispozicion të tyre. Mjetet juridike të mundshme mund të përfshijnë një blerje të detyruar, ku trashëgimtarët në posedim i paguajnë trashëgimtarëve të përjashtuar vlerën e të drejtave të humbura, ose nën-ndarjen e mëtejshme të "parcelës mëmë", nëse është e mundur. Ndjekja e mjeteve të tilla duket se kërkon iniciimin e një padie kontestimore apo edhe ndjekjen penale. Edhe në qoftë se kërkesa apo ndjekja penale është e suksesshme, zbatimi i mjeteve të tilla ka gjasa se nuk do të kalojë pa vështirësi.

Duke pasur parasysh kohën e nevojshme për të marrë një vendim të gjykatës, si dhe sfidat e ekzekutimit të këtyre mjeteve, do të ishte në interesin më të mirë të palëve për të negociuar një zgjidhje. Ndërmjetësimi do të jetë një alternativë më e mirë se sa kontesti në gjykatë apo procedura penale. Përveç kësaj, siç u diskutua më sipër, ndërmjetësimi është veçanërisht i përshtatshëm për të trajtuar llojet e çështjeve të ndërlikuara që ka të ngjarë të lindin në kërkesat e tilla për mjete juridike. Gjithashtu, ai duket se siguron një zgjidhje më të qetë dhe të qëndrueshme duke pasur parasysh natyrën e ndjeshme të çështjeve dhe mundësitë e kufizuara për zbatimin e mjeteve të tilla, si shitja e detyruar.

Për të promovuar efikasitetin, gjykatat që kryejnë seanca dëgjimore duhet të adaptojnë qasje më të orientuar ndaj klientëve, e cila ndiqet nga noterët. Kjo do të përfshijë krijimin e një komunikimi më të mirë të dyanshëm në mes të gjykatave dhe trashëgimtarëve të mundshëm për të caktuar dhe për të ndarë informacion në lidhje me seancën dëgjimore, për të siguruar se seancat mund të mbahen shpejt dhe në kohën e duhur. Përndryshe, efikasitetet e arritura përmes procedurave konstruktive të njoftimit mund të humben për shkak të vonësive të tepruara në caktimin e seancave.

Duhet ti kushtohet konsideratë edhe numrit të madh të trashëgimtarëve të mundshëm, që është endemike për kërkesat e vonuara. Për shkak se parcelat e tokës do të fragmentoheshin tepër dhe nuk do të jenë produktive në qoftë se një numri të madh të trashëgimtarëve të mundshëm i jepet pjesa ligjore, mund të zhvillohen politika për të kufizuar radhët e trashëgimtarëve të mundshëm që kanë të drejtë të kërkojnë një pjesë të ngastrës së pronës.

Kërkesat e vonuara në mënyrë tipike përfshijnë edhe trashëgimtarët e mundshëm që jetojnë jashtë vendit. LPJK parasheh që këta trashëgimtarë mund të dorëzojnë dokumentet e noterizuara ku deklarojnë synimin e tyre për të kërkuar ose jo pjesën e tyre të pasurisë. Nëse zhvillohen masa mbrojtëse të cilat do të kërkojnë që vendimi për të mos kërkuar pjesën të bëhet gjatë një seance në gjykatë, duhet të zhvillohen procedura për trashëgimtarët e mundshëm që jetojnë jashtë vendit të plotësojnë këtë kusht duke u deklaruar në vendin ku trashëgimtari i mundshëm banon për vendimin të mos e kërkojnë trashëgiminë. Këto procedura duhet të bazohen në procedurat për heqje dorë të zhvilluara në Kosovë, për të siguruar që vendimi i trashëgimtarit të mundshëm për të hequr dorë nga trashëgimi është bërë pa detyrim dhe me njohuri të plotë për pasojat e tij. Me gjasë kjo procedurë do të kërkojë zhvillimin e një instrumenti ligjor i cili qartazi shpjegon pasojat ekonomike dhe pronësore të heqjes dorë. Ky instrument gjithashtu do të siguronte një shabllon për dhënien e betimit për vendimin për heqje dorë. Gjyqtari ose noteri në shtetin e banimit do të lexojë informatën e përfshirë në dokument dhe do të kërkojë nga trashëgimtari i mundshëm që të konfirmojë me shkrim se ai/ajo kuptojnë pasojat e heqjes dorë. Deklarata nën betim atëherë do të noterizohet për ti dhënë efekt juridik në Kosovë.

FSHEHJA. Ekziston rreziku për trashëgimtarët e mundshëm që të detyrohen të mos marrin pjesë në procedurë dhe, në fakt, të “fshehen”. Deri në atë kohë që ZGJC të mund të prodhojnë një listë të vërtetuar të trashëgimtarëve, detyrimi i tillë do të jetë i vështirë për tu zbuluar nëse gjykata apo noteri ka njohuri specifike në lidhje me familjen.

Megjithatë, përdorimi i njoftimit konstruktiv mund të shërbejë si një mbrojtje kundër fshehjes. Procedura ndan në mënyrë të barabartë për të gjithë trashëgimtarët e mundshëm përgjegjësinë për të pohuar të drejtat në pasuri. Kjo mund të zvogëlojë ndikimin dhe fuqinë e ushtruar nga ata që iniciojnë dhe udhëheqin me paraqitjen e kërkesës (dhe të cilët do të përfitojnë më shumë nga fshehja e trashëgimtarëve të mundshëm). Duke barazuar baraspeshën e pushtetit midis trashëgimtarëve të mundshëm, mund të krijohet “hapësira” për të ndihmuar në uljen e presionit mbi trashëgimtarët e mundshëm dhe për të inkurajuar ata të kërkojnë të drejtat e tyre.

Procedurat e njoftimit konstruktiv po ashtu do të kërkojnë zbatimin e një fushate të fuqishme informuese dhe edukuese publike për të siguruar se njoftimi i kërkesës është shpërndarë gjerësisht për të përmbushur kërkesat për një proces të rregullt. Kjo gjithashtu shërben për të promovuar transparencën, për të ofruar mundësi më të mëdha për trashëgimtarët e mundshëm të marrin pjesë në proces për të ndihmuar në mbrojtjen e mëtejshme kundër fshehjes dhe përjashtimit të

trashëgimtarëve në mungesë të një liste të verifikuar të trashëgimtarëve të mundshëm të lëshuar nga ZGJC. Përveç kësaj, njoftimi konstruktiv do të sigurojë njohuri për kërkesën për palët e interesuara të cilët ndryshe nuk mund të njoftohen për shkak se ato nuk duhet të identifikohen në dokumentin e dëshmisë së vdekjes.

Kombinuar me strategji efektive të KNB për të ndryshuar qëndrimet dhe sjelljet ndaj të drejtave të grave që të trashëgojnë pasurinë dhe ndjekjen penale për detyrim, procedurat e njoftimit konstruktiv mund të fuqizojnë trashëgimtarët më të dobët për të rezistuar përpjekjet për ti detyruar ata që të heqin dorë nga të drejtat e tyre për trashëgimi.

REGJISTRIMI I TË DREJTAVE NË ZKK

Pas marrjes së vendimit mbi trashëgiminë, trashëgimtarët do të duhet të kërkojnë nga ZKK të përditësojë regjistrin e pronës për të pasqyruar të drejtat pronësore që i janë transferuar atyre. Siç u tha më lart, “parcela mëmë” e regjistruar në emër të mbajtësit të drejtave në kadastrë zakonisht në mënyrë joformale është nën-ndarë nga trashëgimtarët në posedim. Në raste të tilla, është e mundur që kërkesa për të përgatitur një matje formale për nëndarje joformale mund të tejkalojë mundësitë ekonomike të trashëgimtarëve dhe të krijojë një pengesë për formalizimin e të drejtave të tyre. Mangësitë në të dhënat kadastrale, duke përfshirë historinë e parcelës, mund të komplikojnë regjistrimin e të drejtave të trashëgimtarëve në kadastrë.

TË GJETURAT DHE REKOMANDIMET SPECIFIKE PËR SITUATËN

Procedurat e fuqizuara të njoftimit të cilat ofrojnë njoftim efektiv konstruktiv së bashku me afatet strikte për të pohuar të drejtat do të shërbejnë për të promovuar efikasitetin, zgjidhjen me kohë të kërkesave jokontestimore dhe të vonuar të trashëgimisë dhe përfundimin e procedurës. Procedurat konstruktive të njoftimit po ashtu akomodojnë garancitë e mundshme që janë duke u zhvilluar nga MD për të parandaluar heqjen dorë të detyruar dhe mund të ndihmojnë në forcimin e masave mbrojtëse kundër fshehjes së trashëgimtarëve të mundshëm.

1. Politikat mbi njoftimin konstruktiv duhet të jenë në përputhje me udhëzimet e BE-së për një proces të rregullt. Procedurat duhet të përcaktojnë vendin e njoftimit (faqet e internetit zyrtare, ambasadat, institucionet, mediat sociale dhe format e tjera të medias), frekuencën dhe kohëzgjatjen e njoftimit. Procedurat mundën, për shembull, të sigurojnë të dy fazat e njoftimit, të parën kur kërkesa trashëgimore është paraqitur dhe të dytën, pasi që aktgjykimi është dhënë. Procedurat duhet të përshkruajnë afatet brenda të cilave trashëgimtarët të mundshëm dhe palët e tjera të kërkesës mund të pohojnë të drejtat e tyre dhe/ose të apelojnë vendimin përfundimtar.
2. Përveç sigurimit që procedurat konstruktive të njoftimit përmbushin standardet e BE për të drejtat e njeriut dhe për një proces të rregullt, ato gjithashtu duhet të negocohen në mes të Prishtinës dhe Beogradit nën drejtimin e BE-së.
3. Përderisa seancat e ndara gjyqësore mund të mbahen për të siguruar që trashëgimtarët e mundshëm të cilët kanë hequr dorë nuk janë detyruar në këtë, gjykatat duhet të përshtatin praktikat e njoftimit të ndjekura nga noterët për të siguruar që seancat mund të planifikohen dhe të kryhen shpejt. Duke pasur parasysh numrin e madh të trashëgimtarëve të mundshëm të cilët mund të vendosin që të heqin dorë, mund të zhvillohen politikat të cilat kufizojnë radhët e trashëgimtarëve të cilët kanë të drejtë për të marrë një pjesë. Së fundi, duhet të zhvillohen procedura që do të lejojnë trashëgimtarëve potencialë që jetojnë jashtë vendit, të heqin dorë nga të drejtat e tyre në vendin e tyre të banimit. Mund të zhvillohet një tekst i cili do të lexohet nga gjykata trashëgimtarit të mundshëm nga zyrtari kompetent, para se trashëgimtari i mundshëm të jep një deklaratë nën betim.
4. Për ta bërë më të lehtë dhe më të përballueshme për trashëgimtarët për të regjistruar dhe formalizuar të drejtat e tyre pronësore pas marrjes së aktgjykimit mbi trashëgiminë, AKK duhet të konsiderojë zhvillimin e procedurave të regjistrimit që do të ofrojnë një proces dy hapësh për

të formalizuar të drejtat. Hapi i parë do të ishte thjesht përditësimi i regjistrit kadastral për të reflektuar pronësinë e përbashkët të parcelës “mëmë” nga trashëgimtarët. Pasi të drejtat e trashëgimtarëve në posedim të pronës janë të regjistruara në regjistër, ata mund të përfundojnë nënndarjen formale në një datë të mëvonshme, kur njëri prej tyre dëshiron të kryej transaksion me nënndarjen e tij ose të saj.

5. Procedurat kadastrale të regjistrimit kërkojnë që të drejtat e reja të regjistruara të publikohen dhe publikisht të shfaqen për pesë ditë para se të finalizohen. Për të siguruar mbrojtje shtesë të procesit të rregullt, megjithatë, AKK mund të konsiderojë fuqizimin e dispozitave të saja të njoftimit, për të zgjatur periudhën e njoftimit gjatë së cilës mund të parashtrahet ankesa kundër regjistrimit. Në përfundim të afatit për paraqitjen e ankesave, të drejtat e regjistruara do të konsiderohen përfundimtare dhe procesi do të përfundojë.

LËNDË ME TIPARE TË NGJASHME 2:

PRONA E REGJISTRUAR NË EMËR TË BARTËSIT TË TË DREJTAVE NË I CILI JO ZYRTARISHT E KA SHITUR PRONËN DHE MË PAS ËSHTË ZHVENDOSUR NGA KOSOVA SI REZULTAT I KONFLIKTIT NË VITIN 1999

Për shkak të legjislacionit diskriminues të miratuar nga regjimi i mëparshëm gjatë viteve 1990, mund të pritët që një numër i konsiderueshëm i kontratave joformale (kontratave verbale të cilat nuk janë regjistruar në kadastrë) të janë lidhur midis një shitësi serb dhe një blerësi shqiptar. Në raste të tilla, prona mbetet e regjistruar në emër të serbit i cili jo-formalisht e ka shitur pronën edhe pse është në posedim të shqiptarit i cili jo-formalisht e ka blerë pronën. Përveç kësaj, nuk është e pazakontë që shitësi jo – formal serb të jetë zhvendosur si pasojë e konfliktit dhe vendndodhja e tij/saj të jetë aktualisht e panjohur.

Kjo e bën të vështirë për blerësin jo-formal për ta kontaktuar shitësin joformal dhe të siguron prova se shitja jo-formale ka ndodhur. Pa këto prova, blerësi joformal nuk mund të kërkojë që regjistri kadastral të përditësohet për ta formalizuar të drejtën e tij/saj në pronë. Për më tepër, për shkak se në shumë raste shitësi jo – formal është zhvendosur, ekziston një rrezik potencial se prona të jetë fituar në mënyrë të paligjshme pas konfliktit e jo me shitje joformale.

Edhe pse kjo lëndë me tipare të ngjashme nuk bie në kategorinë e një pretendimi të trashëgimisë, kufizimet kryesore për formalizim janë të ngjashme me modelin e faktit më sipër. Nën të dyja, poseduesi i tanishëm i ngastrës së pronës në kërkim të formalizimit duhet të identifikojë palët, të përcaktojë vendndodhjen e tyre dhe të ofrojë atyre njoftimin e kërkesës për të siguruar pjesëmarrjen e tyre në procedurë. Sigurimi i pjesëmarrjes së palës që jo-formalisht e ka shitur parcelën (ose trashëgimtarët e tij ose të saj në qoftë se shitësi ka vdekur), është ndoshta edhe më i vështirë se gjetja e anëtarëve të familjes në situatën më sipër, sepse shitësi mund të mos ketë asnjë lidhje familjare me blerësin.

Njoftimi konstruktiv duket veçanërisht i përshtatshëm për të ndihmuar në zgjidhjen e kërkesave të tilla dhe mund të ofrojë një mundësi për të formalizuar shpejt dhe me efikasitet një numër të konsiderueshëm të drejtave pronësore. Për më tepër, njoftimi konstruktiv mund të aplikohet në grumbullin e vendimeve që do të zbatohen nga AKP, për të zgjidhur përfundimisht ankesat e paraqitura nga pjesëtarët e komuniteteve jo-shumicë të zhvendosur nga konflikti.

Në mungesë të procedurave të njoftimit konstruktiv duket se ka më pak ose aspak mundësi për të formalizuar të drejtat e blerësit joformal nëpërmjet një procedure jokontestimore. Ka pak gjasa që shitësi joformal (ose pasardhësit e tij ose të saj në qoftë se shitësi është i vdekur) do të ketë motivim të mjaftueshëm për të marrë pjesë në proces edhe në qoftë se ai/ajo mund të jenë të lokalizuar dhe të kontaktohen nga blerësi joformal.

Sipas procedurave të tanishme, në qoftë se shitësi joformal nuk paraqitet për të pranuar se shitja ka ndodhur në mënyrë që të dhënat kadastrale mund të përditësohen për të pasqyruar këtë bartje të drejtave, mundësia e vetme në dispozicion të blerësit joformal për të formalizuar të drejtat e tij apo

të saj është që të paraqes një padi kontestimore kundër shitësit joformal për të fituar të drejtën në pronë me parashkrim, ose për të marrë njohjen ligjore të kontratës joformale.³⁵ Për më tepër, pasi që duket e pamundur që i padituri do të lokalizohet, gjykata do të duhet të emërojë përfaqësuesin e përkohshëm³⁶ para se rasti të mund të vazhdojë.

Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE)³⁷ ka shprehur shqetësime në lidhje me cilësinë e përfaqësimit ligjor të ofruar nga përfaqësuesit e përkohshëm për të mbrojtur interesat e anëtarëve të zhvendosur të komuniteteve jo-shumicë. Përveç kësaj, çështjet kryesore ligjore që do të përcaktohen në kërkesat për parashkrim dhe njohjen e kontratave joformale janë nëse poseduesi i tanishëm në mënyrë të hapur dhe vazhdimisht ka poseduar pronën pa u kundërshtuar nga mbajtësi i të drejtave, i njohur zyrtarisht. Kjo pastaj ngre çështjen nëse palët në një kërkesë në Kosovë, të cilët aktualisht janë të zhvendosur nga konflikti, kanë qasje adekuate në pronë dhe në institucionet e Kosovës për të monitoruar me kujdes dhe për të ngritur kundërshtime ndaj pushtimit të pronës së tij ose të saj. Pyetje të tilla ngrenë çështje të barazisë dhe standardeve të zbatueshme të BE për të drejtat e njeriut.

AKP ka mandat për të vendosur lidhur me kërkesat e të drejtave pronësore të paraqitura nga personat e zhvendosur dhe të sigurojë mjete juridike për t'i mundësuar paditësve të rimarrin pronat e tyre. AKP duhet që plotësisht të zbatojë rreth 30,000 vendime të saj. Një sfidë shumë e rëndësishme me të cilën Agjencia përballat është të vendos kontakt me këta paditës për të siguruar atyre mundësi për të kërkuar një zgjidhje.

Gjatë një seminari të organizuar nga PDP në qershor të vitit 2015, AKP ka raportuar se nga rreth 30,000 vendime që do të zbatohen, njoftimi i vendimit i është dhënë 9,041 paditësve që nuk janë përgjigjur në njoftim. Ka një shtesë prej 7,660 paditësve që do të duhet të kontaktohen për herë të parë. Ka edhe 2,749 paditës prona e të cilëve është aktualisht nën administrimin e AKP, të cilët do të duhet të kontaktohen në mënyrë që ata të mund të kërkojnë një zgjidhje alternative. AKP ka shprehur shqetësimin se nuk ka burime për të kontaktuar në mënyrë efikase një numër kaq të madh të paditësve, shumica prej të cilëve janë në Serbi. Kjo sfidë është komplikuar më tej nga marrëdhëniet politike ndërmjet Prishtinës dhe Beogradit.

Çështjet e përbashkëta për kontratat joformale në mes të serbëve dhe shqiptarëve dhe vendimeve të AKP janë sigurimi që personat e zhvendosur aktualisht të regjistruar si mbajtës të drejtave janë pajisur me informata të mjaftueshme dhe njoftimin e veprimeve që ndikojnë të drejtat e tyre të pronësisë dhe qasje të mjaftueshme në institucione për të siguruar bartësit të zhvendosur të drejtave mundësi kuptimplote për të marrë pjesë në veprime dhe të ushtrojë të drejtat e tij/saj pronësore. Këto çështje nxjerrin në pah dhe nënvizojnë nevojën për të zhvilluar politika për sigurimin e njoftimit efektiv të palëve të përfshira në kërkesat e të drejtave pronësore që përmbushin standardet e BE-së për një proces të rregullt.

Dispozitat e njoftimit konstruktiv që përmbushin standardet për një proces të rregullt do të mbrojnë të drejtat e personave të zhvendosur, ndërsa në të njëjtën kohë në mënyrë efikase do ta përcjellin kërkesën drejt zgjidhjes përfundimtare për të mundësuar që të drejtat e poseduesit të tanishëm të formalizohen në përputhje me ligjin. Ngjashëm me modelin lëndës mësipër , pasi që njoftimi konstruktiv është dhënë, përgjegjësia është vendosur pastaj në personin e zhvendosur për të marrë pjesë në procedurë ose ndryshe të kërkojë të drejtat e tij apo të saj në pronë. Dështimi për të marrë

³⁵ Këto shkaqe të veprimit janë diskutuar në hollësi më poshtë, në Modelin e Faktit 4.

³⁶ Ligji mbi Procedurën Kontestimore, Neni 79 parasheh se, nëse gjykohe se procedura e rregullt e shkallës së parë kërkon shumë kohë për emërimin e përfaqësuesit ligjor për të paditurin, dhe se kjo mund të shkaktojë pasoja të dëmshme për njërin apo të dyja palët, gjykata do të emëron përfaqësuesin e përkohshëm të paditurit. Neni 79.3 më tej parasheh se gjykata mund të caktojë një përfaqësues të përkohshëm për të paditurin edhe në rrethanat: a) në qoftë se vendqëndrimi i të paditurit është i panjohur ose i padituri nuk ka përfaqësues të autorizuar; b) nëse i padituri ose përfaqësuesi i tij ose i saj ligjor që nuk kanë përfaqësues të autorizuar janë jashtë vendit dhe nuk ishte e mundur që materialet të dërgohen.

³⁷ Misioni i OSBE në Raportin Monitorues në Kosovë, Emërimi i përfaqësuesve të përkohshëm në kontestet pronësore që përfshijnë pakicat si palë të paditur, prill 2005.

pjesë ose pohuar ndryshe të drejtat do të konsiderohet të jetë një akt nëpërmjet mosveprimit që tregon se ai/a jo nuk e ka pohuar të drejtën në pronë dhe çështja mund të përfundohet.

TË GJETURAT DHE REKOMANDIMET SPECIFIKE PËR SITUATËN

Kjo lëndë me tipare të ngjashme ilustron mirë baraspeshën delikate të goditur në mes të arritjes së efikasitetit dhe sigurimit të masave mbrojtëse të mjaftueshme për proces të rregullt. Është thelbësore që, pesëmbëdhjetë vjet pas konfliktit, këto pretendime të pazgjidhura pronësore të sillen para një përfundimi. Mund të ndodh që një numër i konsiderueshëm i pronarëve të zhvendosur nuk do të kundërshtojnë transaksionin joformal dhe të drejtat e poseduesit, prandaj nuk kanë interes apo motivim për të marrë pjesë në asnjë mënyrë në një kërkesë në Kosovë. Nëse është kështu, poseduesve të pronës i janë mbetur disa opsione për të formalizuar të drejtat e tyre. Njoftimi konstruktiv mund të shërbejë për të balancuar nevojën për të siguruar poseduesve joformale të pronës mundësinë për të formalizuar të drejtat e tyre, duke siguruar se të drejtat e personave të zhvendosur janë të mbrojtura në mënyrë të mjaftueshme.

1. Përveç sigurimit që procedurat e njoftimit konstruktiv përmbushin standardet e të drejtave të njeriut të BE-së për një proces të rregullt, ato gjithashtu duhet të negocohen në mes të Prishtinës dhe Beogradit nën drejtimin e BE-së.
2. Për shkak të standardeve të drejtave të njeriut që duhet ti ofrohen personave të zhvendosur nga konflikti, posaçërisht popullatës së ndjeshme dhe anëtareve gra të komuniteteve jo – shumicë , duhet të konsiderohen masa mbrojtëse shtesë përveç njoftimit konstruktiv. Këto masa shtesë do të përfshijnë se pronat që i nënshtrohen kërkesës në AKP të jenë të identifikuar qartazi në regjistrin kadastral dhe se të drejtat në këto prona të mos jenë të përditësuara në emër të ose të barten nga poseduesi i tanishëm deri sa të mos zgjidhet kërkesa. AKK duhet të sigurojë që ky informacion është në dispozicion të personave të zhvendosur dhe publikut për të dhënë njoftim të duhur mbi kërkesën në pritje lidhur me këtë pronë

LËNDË ME TIPARE TË NGJASHME 3:

PRONA ËSHTË E REGJISTRUAR NË EMËR TË PRONARIT TË VDEKUR QËMOTI I CILI JOFORMALISHT E KA SHITUR PRONËN DHE SHITJA JOFORMALE NUK ËSHTË E KONTESTUAR

Kjo lëndë me tipare të ngjashme është një variacion mbi lëndë me tipare të ngjashme 1. Prona është e regjistruar në emër të bartësit të drejtave të vdekur qëmoti i cili, para vdekjes, joformalisht e ka shitur pronën një pale të tretë me anë të një kontrate verbale dhe ku transaksioni nuk është regjistruar në kadastrë. Blerësi palë e tretë apo pasardhësit e tij ose të saj (në vijim: “poseduesit”) zotërojnë pronën dhe tani kërkojnë formalizimin e të drejtave të tyre. Pasardhësit e mbajtësit të drejtave të vdekur nuk e kontestojnë se shitja ka ndodhur. Pasi që pasardhësit e mbajtësit të drejtave nuk e kontestojnë shitjen, është e mundshme për të bartur të drejtat për poseduesit përmes procedurave jokontestimore të trashëgimisë, nëse pasardhësit e mbajtësit të drejtave që e kanë shitur pronën janë të gatshëm për të marrë pjesë në procedurë.

Altruizmi nuk duhet të jetë motivimi i vetëm për pasardhësit e mbajtësit të drejtave për të ndihmuar poseduesit. Përderisa ata mund të jenë të gatshëm për të ndihmuar për të ruajtur paqen dhe marrëdhëniet e mira midis familjeve, ata gjithashtu mund të jenë të gatshëm për të ndihmuar për të shmangur të jenë të paditur në një kërkesë të kontestuar për parashkrim (përshkruar më poshtë). Po ashtu, mund të zhvillohen politika shtesë për të krijuar stimuj për familjet për të bartur të drejtat e pronësisë nga emri i një paraardhësi të vdekur. Për shembull, atyre mund ti ofrohen lehtësime të kufizuara tatimore mbi pasurinë në pronësi të tyre.

Për të kryer bartjen, pasardhësit e trashëgimlënësit do të duhet të iniciojnë një procedurë jokontestimore të trashëgimisë për të transferuar vetes së tyre të drejtat e regjistruara në emër të mbajtësit të drejtave. Pasardhësit janë më të predispozuar për të bashkëpunuar nëse procedurat

jokontestimore bëhen më të shpejta, më efikase dhe të përbalueshme dhe shfrytëzojnë dispozitat mbi njoftimin konstruktiv.

Pasi që pasardhësit e trashëgimlënësit të marrin një aktgjykim të trashëgimisë i cili konfirmon se ata janë trashëgimtarët legjitim të mbajtësit të drejtave dhe kanë të drejta mbi pronën e tij/saj, atëherë ata mund të bartin këto të drejta te poseduesit. Të drejtat pastaj mund të barten nëpërmjet kontratës ose dhuratës.³⁸ (Tarifat kadastrale për dhurata janë më të ulëta se ato për kontratat për shitje.)

Duhet të theksohet, megjithatë, se procesi i përshkruar më sipër mund të shihet si një formë e “fantazisë ligjore.” Pasardhësit e trashëgimlënësit iniciojnë një procedurë trashëgimore për të marrë njohjen si “trashëgimtarë”, por në realitet ata nuk janë duke pohuar të drejtat në pronë. Në vend të kësaj, ata janë duke supozuar vetëm një të drejtë të përkohshme në pronë në mënyrë që ata pastaj të mund të bartin atë në poseduesit (të cilët janë blerësit e padiskutueshëm të pronës) për ti mundësuar atyre të formalizojnë të drejtat e tyre.

Rreziku është se trashëgimtarët e shitësit joformal munden, kur ata marrin aktgjykimin për trashëgimi, të refuzojnë të bartin të drejtat dhe në vend të kësaj e regjistrojnë pronën në emër të tyre. Për të zbutur këtë rrezik, palët mund të ekzekutojnë një marrëveshje noteriale para fillimit të procedurës trashëgimore që do të obligojë trashëgimtarët e shitësit joformal të bartin të drejtat e tyre të përkohshme poseduesve pas përfundimit të procedurës trashëgimore.

Duhet gjithashtu të theksohet se në qoftë se blerësi joformal ka vdekur, trashëgimtarët e tij ose të saj (poseduesit) nuk do të duhet të iniciojnë procedurën trashëgimore. Në vend të kësaj, “trashëgimtarët” e mbajtësit të drejtave, pasi ata të marrin të drejtën në pronë, thjesht mund të bartin këtë të drejtë poseduesve. Kështu, trashëgimtarët e blerësit joformal nuk kanë nevojë për të marrë të drejtat në pronë nga blerësi joformal.

Për shkak se bartja në pasardhësit e shitësit joformal bëhet për të lehtësuar një bartje të menjëhershme në një palë të tretë, në vend se të marrin posedimin e pronës, procedurat kadastrale gjithashtu duhet të organizohen për të siguruar një procedurë të vetme të bartjes dhe regjistrimit në ZKK, në vend të dy transaksioneve të ndara ku secili kërkon pagesën e tarifave.

Në rast se pasardhësit e shitësit joformal nuk janë të prirur për të marrë pjesë në proces, duket se ka dy veprime juridike që poseduesit mund të iniciojnë përmes procedurës kontestimore në gjykatë për të fituar njohjen e të drejtave të tyre të pronësisë: fitimin e të drejtave përmes parashkrimit dhe/ose njohjen ligjore të kontratës verbale. Të dyja diskutohen më tej në bazë të lëndëve me tipare të ngjashme .

TË GJETURAT DHE REKOMANDIMET SPECIFIKE PËR SITUATËN

Dallimi në mes të kësaj lënde me tipare të ngjashme dhe atij paraprak është se poseduesit e pronës nuk janë trashëgimtarët e mbajtësit të drejtave. Ky lloj i kërkesës mund të procedohet duke përdorur procedurat më efikase të përshkruara nën modelin e lëndës me tipare të ngjashme më sipër, për sa kohë që trashëgimtarët e mbajtësit të të drejtave perceptojnë një përfitim nga pjesëmarrja në proces dhe barra për pjesëmarrjen e tyre, në aspektin e kostos dhe kohës, është minimale.

- I. Si pjesë e ndonjë fushatë të informimit publik për të nxitur regjistrimin dhe formalizimin e të drejtave, pasardhësit e pronarit duhet të pajisen me mesazhe pozitive për t'i “sensibilizuar” ata ndaj sfidave me të cilat ballafaqohen poseduesit e pronës dhe për të inkurajuar ata për të ndihmuar poseduesit. Përveç mesazheve pozitive, pasardhësit e mbajtësit të drejtave duhet të jenë të informuar se në qoftë se ata nuk ndihmojnë, rrezikojnë të paditen në gjykatë dhe të bartin shpenzimet dhe shpenzojnë kohën që rastet e tilla kërkojnë.

³⁸ Ligji për Marrëdhëniet e Detyrimeve, nr. 04/L-077, nenet 536 - 540.

2. Pasardhësve të pronarit gjithashtu mund ti ofrohen stimuj material për të ndihmuar poseduesit. Kjo mundet, për shembull, të marrë formën e një ulje të kufizuar të tatimeve që ata detyrohen për pronat në posedim të tyre.
3. AKK duhet të zhvillojë një formular standard të marrëveshjes e cila do ti obligojë trashëgimtarët e pronarit t'i bartin të drejtat pronësore te poseduesit menjëherë pas marrjes së aktgjykimit për trashëgimi. Kjo do të ndihmojë në përmirësimin e procesit dhe në sigurimin e praktikave të qëndrueshme në të gjitha ZKK.
4. Gjithashtu, AKK duhet të zhvillojë procedura të efektshme për të mundësuar palëve bartjen e të drejtave nëpërmjet një transaksioni të vetëm në vend të dy transaksioneve që do të kërkonte pagesën e dy tarifave të ndara. Zhvillimi i procedurave të tilla do të ndihmojë gjithashtu në promovimin e praktikave të qëndrueshme në të gjitha ZKK.

LËNDË ME TIPARE TË NGJASHME 4:

PRONA E REGJISTRUAR NË EMËR TË PRONARIT TË VDEKUR QËMOTI QË JOFORMALISHT E KA SHITUR PRONËN DHE SHITJA JOFORMALE KONTESTOHET

Kjo lëndë me tipare të ngjashme përfshin rastet ku pasardhësit e mbajtësit të drejtave joformale/shitësit nuk janë të gatshëm për të ndihmuar blerësit joformal ose trashëgimtarët e tij ose të saj për të fituar njohjen e të drejtave të tyre ose, edhe më keq, kontestojnë vlefshmërinë e shitjes vetëm për qëllim të nxjerrjes së pagesës për bartje. Profesionistët e intervistuar raportojnë që nuk është e pazakontë që kërkesat për pagesa të shoqërohen nga kërcënimet.

Në këto situata, duket se e vetmja mundësi për blerësin joformal ose trashëgimtarët e tij ose të saj në posedim të pronës (në vijim të referuar si “poseduesit”) për të fituar të drejtën e tyre duket të jetë paraqitja e një padie kontestimore në gjykatë.

Vëllimi i kërkesave të tilla nuk është i njohur për momentin, por këto mund të bëhen më të shpeshta me intensifikimin e iniciativave për inkurajimin e qytetarëve për të formalizuar të drejtat e tyre pronësore. Edhe pse kërkesat e tilla nuk mund të zgjidhen me anë të procedurave të organizuara administrative jokontestimore, praktikat gjyqësore të qëndrueshme në lidhje me shkaqet e veprimeve që përbëjnë bazën e padive kontestimore mund të zhvillohen për të promovuar efikasitetin dhe rezultate më të parashikueshme në gjykata.

Paditë kontestimore mund të paraqiten në bazë të doktrinës juridike të parashkrimit, siç u diskutua më sipër. Poseduesit mund të iniciojnë një padi kontestimore për të fituar njohjen ligjore të kontratës verbale, siç parashikohet në Ligjin për Marrëdhëniet e Detyrimeve. Neni 58 parasheh që “një kontratë për të cilën forma e shkruar është e obligueshme do të jetë e vlefshme edhe nëse nuk është lidhur në këtë formë, nëse palët kontraktuese plotësisht ose pjesërisht kryejnë detyrimet që rrjedhin prej saj, përveç kur në mënyrë të qartë rrjedh ndryshe nga qëllimi për të cilin forma ishte përcaktuar.”

Për të demonstruar fitimin përmes parashkrimit, gjykatat kërkojnë nga parashtruesi i kërkesës të provojë se posedimi i tij ishte i hapur dhe i vazhdueshëm gjatë gjithë periudhës njëzet vjeçare. Posedimi i tillë mund të provohet me anë të dokumenteve, duke përfshirë:

- Lejen e ndërtimit të lëshuar nga komuna që demonstroi se parashtruesi i kërkesës ka investuar në pronë dhe kur është bërë investimi;
- Kreditë e marra për ndërtimin;
- Faturat e shërbimeve komunale;
- Faturat për pagesën e tatimit në pronë; dhe
- Çdo dokument tjetër relevant.

Gjykatat gjithashtu marrin deklaratat nga personat të cilët janë dëshmitarë të marrëveshjes në mes të blerësit dhe shitësit ose që kanë njohuri të fakteve tjera që vërtetojnë periudhën e nevojshme prej njëzet vjet të posedimit të pandërprerë. Atëherë, është roli i gjykatës për të përcaktuar besueshmërinë dhe saktësinë e deklaratave të dëshmitarëve dhe peshën e provave të siguruar nga dokumentet, për të nxjerrë një vendim që përcakton nëse parashtruesi i kërkesës e ka provuar rastin e tij ose të saj.

Për të u vërtetuar kontrata verbale, parashtruesi i kërkesës duhet së pari të demonstrojë se një kontratë verbale për shitjen e pasurisë së paluajtshme është bërë dhe pastaj të provojë se ai/ajo ka kryer veprime në përputhje me kushtet e kontratës dhe veprimet e kryera kanë qenë të parapara nën kushtet e kontratës.³⁹ Në lidhje me një kontratë për shitjen e pasurisë së paluajtshme, marrja në posedim e pronës, ndërtimi i ndërtesave mbi të dhe përdorimi ndryshe i pronës sikur ajo të ishte në pronësi nga paditësi duket se kënaq këto kërkesa. Si me fitimin e të drejtave përmes parashkrimit, përcaktimi nëse paditësi është sjellë në bazë të kontratës verbale kërkon nga gjykata për të kryer një hetim të veçantë të fakteve dhe të nxjerrë një aktgjykim në bazë të provave të paraqitura.

Procesi i fitimit të njohjes të një kontrate verbale mund të jetë më i vështirë se parashkrimi për shkak se parashtruesi i kërkesës duhet të prodhojë dëshmitarët e kontratës për të provuar ekzistencën e saj. Natyrisht, nuk do të ketë dokumente në të cilat mund të mbështetet për të provuar këtë fakt. Pasi që ekzistenca e kontratës vërtetohet, faktet e mbetura për t'u provuar në thelb janë të njëjta për të dyja shkaqet e veprimit: që parashtruesi i kërkesës mori në posedim pronën e paluajtshme dhe e përdori atë si të ishte në pronësi të tij apo të saj. Megjithatë, Ligji mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve nuk përcakton periudhën për të cilën parashtruesi i kërkesës duhet të kryejë kushtet e kontratës verbale para se ajo të njihet ligjërisht. Në praktikë, për këtë arsye, kjo mund të ketë efektin e reduktimit të kohës që duhet për të fituar të drejtat nga parashkrimi. Duket se nuk ka asnjë dispozitë në ligj që do të parandalojë paditësin i cili nuk mund të demonstrojë 20 vjet të posedimit të pandërprerë nga fitimi i të drejtave në pronë me nenin 58 të Ligjit mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve.

TË GJETURAT DHE REKOMANDIMET SPECIFIKE PËR SITUATËN

I vetmi ndryshim në mes të kësaj lënde dhe lëndës me tpare të ngjashme 3 është se këtu pasardhësit e pronarit janë duke vepruar në keqbesim dhe duke u përpjekur për të nxjerrë pagesa shtesë nga poseduesit. Pavarësisht mundësisë për ngritjen e kallëzimit penal bazuar në zhvatje, një sanksion i menjëhershëm mund të kërkojë nga pasardhësit që veprojnë në keqbesim të paguajnë të gjitha tarifatat ligjore dhe shpenzimet gjyqësore të poseduesit nëse rasti vjen në gjykatë dhe nxirret një aktgjykim kundër tyre.

Rekomandimet për trajtimin e kësaj situate përfshijnë si në vijim, krahas atyre që bëhen për lëndën me tipare të ngjashme 3:

1. Fushata informuese dhe komunikuese e diskutuar më lart mund të përdoret edhe për të informuar dhe edukuar pasardhësit e mbajtësve të drejtave që veprojnë në keqbesim se ata do të mund të ndiqen penalisht për vepra penale ose të detyrohen të paguajnë të gjitha tarifatat ligjore dhe shpenzimet gjyqësore, nëse veprimet e tyre rezultojnë në paraqitjen e një padie të cilën ata e humbin.
2. Të zhvillohen praktika të vazhdueshme gjyqësore dhe “udhëzues” për të ndihmuar gjyqtarët që në mënyrë më efektive, uniforme dhe të parashikueshme të zgjidhin kërkesat për njohjen e të drejtave pronësore në bazë të parashkrimit dhe njohjen ligjore të një kontrate verbale.

³⁹ Manual Trajnimi “Përgjegjësia para-kontraktuese, Formimi dhe interpretimi i kontratave, nëntor 2013, USAID.

SHTOJCA I: LISTA E INTERVISTUARVE

Lokacioni	Organizata	Emri	Pozita
(Prishtinë)	Gjykata Themelore	Drita Rexhepi	Gjyqtar - Divizioni Civil
	Gjykata Themelore	Hasim Sogojeva	Gjyqtar - Divizioni Civil
	Gjykata e Apelit	Muhamet Rexha	Gjyqtar - Divizioni Civil
	Gjykata e Apelit	Makifete Saliuka	Gjyqtar - Divizioni Civil
	Noter	Faton Muslija	Noter
	Noter	Agon Vrenezi	Noter
	Departamenti i Administratës	Muhedin Nushi	Drejtor i DA
	Zyra Komunale e Regjistrimit Civil	Fehmi Kupina	Drejtor i ZKRC
	Oda e Avokatëve të Kosovës	Ibrahim Dobruna	Kryetar i OAK
	Oda e Avokatëve të Kosovës	Yll Zeka	Staf i OAK
	Avokat	Ekrem Smajli	Avokat i çështjeve të pronës së paluajtshme
	Oda e Noterëve të Kosovës	Erdon Gjinolli	Zyra Ekzekutive
	Zyra Komunale Kadastrale	Doruntina Peqani	Udhëheqëse e Zyrës Ligjore
	Agjencia Kosovare e Regjistrimit Civil	Shefket Ismajli	Departamenti i Regjistrimit dhe Gjendjes Civile
	(Gjilan)	Shoqëria Civile - KIPRED	Ariana Qosaj
Shoqëria Civile - Norma		Vjosa Nimani-Zylfiu	Gjyqtare e Gjykatës Supreme në pension
Gjykata Themelore		Berat Spahiu	Gjyqtar - Divizioni Civil
Gjykata Themelore		Zyhdi Haziri	Gjyqtar
Gjykata Themelore		Halil Zahiri	Gjyqtar
Noter	Hivzi Murseli	Noter	
Zyra Komunale Kadastrale	Sadudin Berisha	Drejtor i Departamentit për Pronë, Gjeodezi dhe Kadastër	

ANEKSI 5

	Zyra Komunale e Regjistrit Civil	Agim Velekinca	Drejtor i ZKRC
(Ferizaj)	Gjykata Themelore	Faton Ajvazi	Kryetar
	Gjykata Themelore	Fejzullah Rexhepi	Gjyqtar - Divizioni Civil
	Zyra Komunale e Regjistrit Civil	Latif Berisha	Drejtor i ZKRC
	Zyra Komunale Kadastrale	Fatmir Azizi	Drejtor i Departamentit për Pronë, Gjeodezi dhe Kadastër

U.S. Agency for International Development Kosovo

Arberia (Dragodan)

Pristina, Kosovo, 10130

Tel: +381 (0)38 59 59 2000

Fax: +381 (0)38 249 493

www.usaid.gov/kosovo