



Republika e Kosovës

Republika Kosova-Republic of Kosovo

QEVERIA - VLADA - GOVERNMENT

MINISTRIA E DREJTËSISË/MINISTARSTVO PRAVDE/MINISTRY OF JUSTICE

# NACIONALNA STRATEGIJA KOSOVA ZA IMOVINSKA PRAVA

Decembar 2016



# NACIONALNA STRATEGIJA KOSOVA ZA IMOVINSKA PRAVA

Decembar 2016



# SADRŽAJ

<b>SKRAĆENICE I AKRONIMI</b> .....	<b>III</b>
<b>1.0 IZVRŠNI REZIME</b> .....	<b>5</b>
<b>2.0 UVOD</b> .....	<b>15</b>
<b>3.0 CILJEVI</b> .....	<b>17</b>
<b>4.0 METODOLOGIJA</b> .....	<b>19</b>
<b>5.0 OSNOVNE INFORMACIJE</b> .....	<b>21</b>
5.1 OSIGURANJE PRAVA NA IMOVINU PUTEM JAČANJA ZAKONSKOG OKVIRA.....	21
5.1.1. Imovina u društvenoj svojini.....	21
5.1.2. Urbano zemljište za gradnju.....	22
5.1.3. Status 99-godišnjeg zakupa.....	22
5.1.4. Državna i javna imovina.....	23
5.1.5. Imovinska prava opština.....	23
5.1.6. Pravo stranih državljana da budu vlasnici imovine.....	23
5.2 OBEZBEĐIVANJE PRAVA NA IMOVINU OTKLANJANJEM NEFORMALNOSTI U SEKTORU NEPOKRETNE IMOVINE.....	24
5.2.1. Pokretanje ostavinskog postupka sa docnjom: Katastarske knjige se ne ažuriraju posle smrti nosioca prava jer porodice ne pokreću ostavinski postupak.....	25
5.2.2. Usmeni ili neformalni ugovori: Neformalnost postoji u slučajevima u kojima je promet izvršen u odsustvu ugovora ili u kojima ugovor nije evidentiran u katastru.....	25
5.2.3. Odnosnje katastarskih knjiga u Srbiju stvorilo je vid zabune oko toga koji je skup knjiga trenutno dokaz o imovinskim pravima na Kosovu.....	26
5.3 GARANTOVANJE I IZVRŠAVANJE IMOVINSKIH PRAVA RASELJENIH LICA I NEVEĆINSKIH ZAJEDNICA .....	28
5.3.1. Konačno rešavanje zahteva podnesenih KAI.....	29
5.3.2. Dodatne stvari u vezi sa raseljENJEM, pristupom pravdi i stanovanjem.....	31
5.4 GARANTOVANJE I IZVRŠENJE IMOVINSKIH PRAVA ŽENA.....	34
5.5 PRIMENA SIGURNIH PRAVA NA IMOVINU ZA PODSTICANJE PRIVREDNOG RASTA .....	35
5.5.1. Postupanje prema objektima izgrađenim bez dozvole.....	35
5.5.2. Konsolidacija zemljišta preko delotvornih prostornih planova.....	36
5.5.3. Završetak privatizacije zemljišta DP kako bi se povećala površina obradivog poljoprivrednog zemljišta koje je na raspolaganju za ulaganja i poljoprivrednu proizvodnju.....	37
5.5.4. Stvaranje podsticaja kako bi se podstaklo produktivno korišćenje obradivog zemljišta, radi ostvarivanja prihoda iz sopstvenih izvora za opštine.....	38
<b>6.0 PREPORUČENE RADNJE</b> .....	<b>41</b>
6.1 PREPORUKE: OBEZBEĐIVANJE PRAVA NA IMOVINU JAČANJEM PRAVNOG OKVIRA .....	41
6.1.1. Preobraženje prava na društvenu svojinu .....	41
6.1.2. Zakoni kojima se uređuje javna i državna svojina .....	41
6.1.3. Prava stranih državljana da budu vlasnici imovine na Kosovu .....	41
6.1.4. Oživljavanje pravnog okvira za imovinu .....	42
6.2. PREPORUKE: OBEZBEĐIVANJE PRAVA NA IMOVINU OTKLANJANJEM NEFORMALNOSTI U SEKTORU NEPOKRETNE IMOVINE .....	42
6.2.1. Osmišljavanje postupka za zadocnelo nasleđivanje .....	42
6.2.2. Osmišljavanje „unapređenog“ postupka obaveštavanja i primena konstruktivnog obaveštenja u cilju povećanja efikasnosti uz pružanje zaštite u pravičnom procesu.....	43
6.2.3. Primena upravnog postupka za zakonsko priznavanje neformalnih prava.....	44
6.2.4. Osmišljavanje postupka za ozvaničenje prava nad objektima izgrađenim bez dozvole.....	45
6.2.5. Stvaranje podsticaja i uklanjanje administrativnih prepreka kako bi se podstakao opis ozvaničenih prava u katastar .....	45
6.3 PREPORUKE: GARANTOVANJE I IZVRŠAVANJE IMOVINSKIH PRAVA RASELJENIH LICA I NEVEĆINSKIH ZAJEDNICA .....	46
6.3.1. Obezbediti primenu pravnih sredstava koja su na raspolaganju raseljenim licima posle isteka mandata KAPPI .....	47
6.3.2. Osmišljavanje mera za pristupanje stvarima u vezi sa raseljENJEM, pristupom pravdi i stanovanjem.....	48

6.4	PREPORUKE: GARANTOVANJE I IZVRŠENJE IMOVINSKIH PRAVA ŽENA.....	49
	6.4.1. Dosledno priznavanje „fiktivnih“ brakova.....	49
	6.4.2. Uvođenje zaštite u slučajevima isključenja i odricanja .....	49
	6.4.3. Zaštita prava maloletne dece na nasledstvo.....	50
6.5	PREPORUKE: PRIMENA SIGURNIH PRAVA NA IMOVINU ZA PODSTICANJE PRIVREDNOG RASTA.....	50
	6.5.1. Postupanje sa bezpravno izgrađenim objektima.....	51
	6.5.2. Konsolidacija zemljišta preko delotvornih prostornih planova.....	51
	6.5.3. Privatizacija bivšeg društvenog obradivog zemljišta .....	52
	6.5.4. Stvaranje podsticaja za promet na tržištu i produktivno korišćenje obradivog zemljišta...	52

**ANEKS 1: ODLUKA O OSNIVANJU CENTRALNOG RADNE GRUPE ZA IZRADU NACIONALNE STRATEGIJE**

**ANEKS 2: CLANOVIH TEMATSKIH GRUPA**

**ANEKS 3: MEĐUNARODNI DONATORI/PARTNERI KOJI SU BILI ZASTUPLJENI TOKOM PROCESA IZRADJE NACIONALNE STRATEGIJE**

**ANEKS 4: KONCEPTNI DOKUMENT ZA INFORMISANJE RAZVOJA NACIONALNE STRATEGIJE**

**ANEKS 5: USAID IZVESTAJ: NEFORMALNOST U IMOVINSKOM SEKTORU: PITANJE ZAKASNELOG NASLEĐA (ZAOŠTAVSTINA) NA KOSOVU**

# SKRAĆENICE I AKRONIMI

AFLA	Agencija za besplatnu pravnu pomoć
AI	Administrativno uputstvo
STG	Glavna (sržna) tehnička grupa
RL	Raseljeno lice
ECHR	Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda
ECtHR	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
BJRM	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
VK	Vlada Kosova
HPCC	Komisija za stambene i imovinske zahteve
HPD	Direkcija za stanovanje i imovinu
IPRR	Registar prava na nepokretnostima
KCA	Kosovska katastarska agencija
KAI	Kosovska agencija za imovinu
KPCC	Kosovska komisija za imovinske zahteve
KAPPI	Kosovska agencija za poređenje i potvrđivanje imovine
LVC	Snimanje vrednosti zemlje (Land Value Capture)
MCO	Opštinska kancelarija za katastar
MŽSP	Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje
MP	Ministarstvo pravde
NSIP	Nacionalna strategija za imovinska prava
KPM	Kancelarija premijera
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PSI	Prihodi iz sopstvenih izvora
PAK	Kosovska agencija za privatizaciju
PCC	Komisija za imovinske zahteve
PRP	Program za imovinska prava
PVAC	Komisija za verifikaciju i odlučivanje o imovini
RAE	Romi, Aškalije i Egipćani
RECAP	Projekat registracije i katastra nepokretnosti
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SSPD	Dijalog u procesu stabilizacije i pridruživanja

SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SIDA	Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju
SMS	Usluga kratkih tekstualnih poruka
DP	Preduzeće u društvenoj svojini
SRG	Sektorska radna grupa
TRG	Tematska radna grupa
UNHCR	Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice
UNMIK	Privremena misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
USAID	Agencija Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj



## I.0 IZVRŠNI REZIME

Nedovoljno jasnoće u zakonodavstvu o imovinskim pravima, široko rasprostranjeno neformalno poslovanje u sektoru imovine i nedosledno sprovođenje prava oslabili su sigurnost imovinskih prava na Kosovu. Nesigurna imovinska prava pogađaju ljudska prava, obesnažuju marginalizovane zajednice i ometaju ekonomski razvitak. Ministarstvo pravde (MP) je vodeća komponenta Nacionalne strategije Kosova za imovinska prava (NSIP) za rešavanje ovih prepreka radi obezbeđivanja i jačanja imovinskih prava za sve građane Kosova.

Svrha NSIP jeste da obezbedi i pruži stratešku viziju da se obezbede prava. Ona utvrđuje prioritete i postavlja redosled intervencija da bi se jasno definisala imovinska prava u zakonima i da bi se obezbedili pristupačni, efikasni i ekonomični mehanizmi preko kojih građani Kosova mogu da steknu zakonsko priznanje svojih prava, a potom i formalizuju svoja prava putem registrovanja u kosovskom katastru. Prava koja su formalizovana i registrovana u katastru Kosova mogu se onda efikasnije i doslednije ostvarivati preko sudova i vladinih agencija, pružajući veći nivo sigurnosti. Da bi se obezbedila sigurna prava za sve građane Kosova, NSIP prepoznaje izazove sa kojima se suočavaju žene, raseljena lica (RL) i pripadnici nevećinskih zajednica u njihovim naporima da u potpunosti u praksi ostvare svoja prava u vezi sa imovinom, i predlaže konkretne, specifične mere za rešavanje tih izazova. Najzad, NSIP će voditi izradu i razvoj politika i zakonodavstva radi promovisanja produktivnijeg korišćenja obradivog zemljišta na Kosovu i radi pomaganja podsticanju ekonomskog rasta. Nedoželjena gradnja, koja je rasparčala vredno poljoprivredno zemljište, mora da se zaustavi i da se spreči njeno nastavljanje, a potrebni su istovremeno i efikasniji procesi privatizacije i podsticaji, kako bi se obezbedilo da se preostalo obradivo zemljište u punoj meri iskoristi kako bi se podigao nivo poljoprivredne proizvodnje. Sprovođenje reformskih inicijativa za obezbeđivanje imovinskih prava u svim zadatim ciljevima NSIP-a doneće kumulativne rezultate koji će ojačati vladavinu prava, podržati integraciju Kosova u Evropsku uniju, a promovisaće i ekonomski rast.

Ministarstvo pravde, uz podršku Programa za imovinska prava USAID-a, pokrenulo je izradu NSIP preko dvodnevne radionice u junu 2015. na kojoj je prisustvovalo preko 100 predstavnika iz nadležnih ministarstava i vladinih agencija, civilnog društva, kao i donatora i međunarodnih partnera koji rade u sektoru imovinskih prava. Radionica je završena konsenzusom oko pet „tematskih stubova“ koji okupljaju široku lepezu najvažnijih izazova koji se odnose na imovinska prava na Kosovu. Potom je izrađeno pet konceptnih dokumenata koji pružaju dublje istraživanje i analizu izazova u vezi sa imovinskim pravima za svaki od ovih stubova. Kroz učesnički i u potpunosti inkluzivan proces, gde su vladini akteri dali doprinos razvoju opisa Strategije proverili njen sadržaj, pet tematskih stubova pretvoreno je u pet aspiracionih ciljeva koje je NSIP zamislio i dizajnirao da se ostvare.

---

### **Cilj 1: Obezbeđivanje prava na imovinu putem jačanja zakonskog okvira.**

---

Kosovski zakonski okvir za imovinska prava još uvek zadržava koncepte društvene imovine koji su ostali iz vremena zakonskog okvira za imovinska prava iz Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). Ovi koncepti ne važe više na Kosovu i oni nisu podrška razvoju aktivnog tržišta zemljištem koje potpomaže privredni razvoj. Značajan deo stambenih objekata na Kosovu izgrađen je na jednoj vrsti zemljišta u društvenoj svojini koje je označeno kao „urbano zemljište za gradnju“. Po zakonima prethodnog režima, privatna prava mogla su da se prenose samo na zgradu, dok su „društvena prava“ važila za zemljište. Sve dok kosovski zakoni ne budu ažurirani tako da omogućavaju privatna vlasnička prava nad zemljištem, građevine i zemljište ispod njih ne mogu da se spoje u jedinstveno imanje koje bi moglo da se registruje u katastru i prolazi kroz transakcije na tržištu nepokretne imovine. Podeljena prava nad zgradom i zemljištem ograničavaju njihov tržišni kapacitet i umanjuju njihovu vrednost. Dalje, reformske inicijative da se formalizuju prava kod nedozvoljene gradnje biće ometane sve dok se ne razjasne prava vezana za zemljište na kojem su objekti sagrađeni.

Pored ovoga, obradivo poljoprivredno zemljište u svojini društvenih preduzeća, pod ranijim režimom bilo je transformisano preko 99-godišnjeg zakupa, a ne kao prenos vlasništva. Ovakav zakup se normalno ne doživljava kao način obezbeđivanja korisničkog ili stanarskog prava, što umanjuje investiranje u povećanje poljoprivredne produktivnosti.

Ministarstvo pravde trenutno radi na obuhvatnom građanskom zakoniku koji će sadržati i poseban zakonski dokument koji će regulisati sva privatna vlasnička prava.<sup>1</sup> Prava nad drugim vrstama imovine, uključujući i državno, javno i opštinsko, kao i prava stranih državljana da imaju imovinu na Kosovu, nisu jasno definisana zakonom. Zakonodavstvo koje definiše imovinska prava mora biti dovoljno pristupačno, precizno i predvidivo u svojoj primeni kako bi ispunjavalo osnovne standarde zakonske izvesnosti i sprečavalo arbitrarnu implementaciju i tumačenja.<sup>2</sup>

### **Ključne preporuke u okviru ovog Cilja obuhvataju sledeće:**

- a. Izrada zakonodavstva koje će pretvoriti prava društvene svojine nad urbanim zemljištem i 99-godišnje zakupe u čisto pravo vlasništva. Zakoni treba da jasno kazuju da su zemljište i objekti sagrađeni na njemu spojeni u jedinstvenu vlasničku jedinicu – jedinstveno imanje.
- b. Izrada zakona koji jasno definišu i regulišu prava kod imovine koja nije privatna, ubrajajući ovde državnu, javnu i opštinsku, kao i prava stranih državljana da stiču i poseduju imovinu na Kosovu.
- c. Obavljanje systemske i sveobuhvatne revizije sveg zakonodavstva koje definiše i uređuje imovinska prava, radi identifikovanja zastarelih i nedoslednih odredaba, uz njihovu izmenu i dopunu na prikladan način, radi razjašnjenja i usklađivanja prava definisanih zakonom.

---

### **Cilj 2: Obezbeđivanje imovinskih prava putem rešavanja neformalnog poslovanja u sektoru nepokretne imovine.**

---

Neformalnost se pojavljuje kada formalna prava na imovinu (prava registrovana u katastru) nisu preneti sa formalnog nosioca prava putem zakonskog procesa. Neformalno preneti prava se ostvaruju *de facto* od strane neformalnog nosioca prava i generalno ih poštuje šira zajednica, ali se ona ne mogu registrovati u katastru. Kao rezultat, prava ostaju registrovana na ime formalnog nosioca prava koji je već te prava preneo, a ne na lice koje sada ima pravo nad imovinom.

Konsultacije sa zainteresovanim akterima koje su sprovedene tokom izrade ove Strategije identifikovale su sledeće scenarije koji omogućavaju neformalnost na Kosovu u današnje vreme:

*Katastarski spisi koji nisu ažurirani nakon smrti nosioca prava zato što porodice preminulih lica nisu pokrenule ostavinski postupak.*

---

Podaci Kosovske katastarske agencije (KKA) o sistematskoj registraciji i katastarskoj rekonstrukciji ukazuju da oko 30% od svih prijavljenih koji pokušavaju da formalizuju i registruju prava na nepokretnoj imovini biva sprečeno da to obavi zato što nisu bili pokrenuli ostavinske postupke i prava nad imovinom koju trenutno koriste su trenutno registrovana na ime preminulog pretka.<sup>3</sup> Pored ovoga, informacije iz prakse pokazuju da do 50% ili više onih koji traže da formalizuju prava nad preko 350.000 zgrada bez dozvole putem programa Vlade Kosova (VK) za legalizaciju ne mogu da dokažu prava nad zemljištem gde je objekat sagrađen zato što je zemljište trenutno registrovano na ime preminulog nosioca prava na zemljište.<sup>4</sup>

Najzad, od presudne je važnosti da zapisi iz Katastra i Registra prava na nepokretnoj svojini budu u potpunosti otvoreni i lako dostupni za građane. Demokratska društva i tržišne ekonomije zahtevaju otvorenost i informacije kako bi funkcionisali delotvorno i efikasno i kako bi se razvijali i rasli. Ovo je naročito istina kada se radi o zemljištu i pravu na zemljište. Pružanje potpunog i lakog pristupa građanima

---

<sup>1</sup> Prava na privatnu imovinu definisana su u Zakonu o imovini i drugim stvarnim pravima, a pominju se i u brojnim srodnim zakonima, kao što su Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o nasleđivanju, Zakon o vanparničnom postupku, Zakon o parničnom postupku i Zakon o uspostavljanju Registra prava na nepokretnoj imovini. Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima definiše vlasništvo kao najobuhvatnije imovinsko pravo nad imovinom koje ovlašćuje vlasnika da slobodno koristi imovinu, otuđi je i isključi druge iz bilo kakvog uplitanja u vezi sa tim (član 18).

<sup>2</sup> Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava; Novik v. Ukraine, No. 48068/06.

<sup>3</sup> Izveštaj je analizirao ovo pitanje i izneo je preporuke za usklađene administrativne postupke radi rešavanja zakasnelih zahteva u vezi sa nasleđstvom. USAID Kosovo, Program za imovinska prava. Neformalnost u sektoru zemljišta: Pitanje zakasnelog nasleđivanja na Kosovu, april 2016.

<sup>4</sup> USAID Kosovo, Program za imovinska prava. Neformalnost u sektoru zemljišta: Pitanje zakasnelog nasleđstva na Kosovu, april 2016.

do katastarskih spisa će povećati transparentnost u upravljanju; učiniće da važne ekonomske i zakonske informacije budu na raspolaganju društvu; ohrabriće inostrane i lokalne investicije: takođe će podržati i razvitak dinamičnog tržišta zemljišta.

---

*Kulturne norme i prakse koje su smatrale usmene ugovore o prodaji zemljišta kao dovoljno pravno sigurne; diskriminatorско zakonodavstvo koje je zabranjivalo prodaju nepokretne imovine između pripadnika kosovske albanske i srpske zajednice, što je podsticalo neformalni kupoprodajni ugovor nepokretne imovine koja nije mogla biti registrovana u katastru.*

---

U prošlosti, izvršenje verbalnih ugovora o prodaji zemljišta i druge nepokretne imovine bilo je prihvaćen način prenosa imovinskih prava zbog kulturnih i tradicionalnih normi praktikovanih u ruralnim oblastima na Kosovu. Značajan procenat ovih verbalnih ugovora bio je izvršen između etničkih Srba kao prodavaca i etničkih Albanaca kao kupaca. Posle 1991. godine, čak i ako je postojao ugovorni dokument o međuetničkoj prodaji imovine, transakcija nije mogla biti registrovana u katastru zbog diskriminatorскоg zakonodavstva koje je bilo na snazi u to vreme i koje je zabranjivalo ovakve transakcije.

Rešavanje ovakvih neformalnosti obično zahteva da kupac Albanac podnese tužbu pred sudom da bi dobio odluku kojom se utvrđuje da je ugovor postojao i da su prava na nepokretnosti bila prenetna slobodnom voljom. Prodavac se obično odselio ili je bio raseljen zbog konflikta i nije moguće locirati. Nemogućnost da se obezbedi svedočenje prodavca stvara nedostatak među dokazima koji pokušavaju da premoste i neformalni prodavac i sudovi tako što se oslanjaju na pravne doktrine **značajnog učinka i pozitivnog propisa** da bi se pokazalo da je došlo do transakcije. Zbog toga što obe doktrine zahtevaju prisustvo prodavca u postupku, sudovi često imenuju **privremenog zastupnika** da nastupa u ime i u interesu prodavca. Imenovanje privremenog zastupnika je, međutim, poslednja željena mera koja se koristi nakon što se iscrpe sva sredstva za obaveštavanje stranke.<sup>5</sup> Korišćenje privremenog zastupnika takođe postavlja pitanja u smislu ljudskih prava zato što, u post-konfliktnom okruženju, postoji mogućnost da imanje nije prodato slobodnom voljom. Može biti da je uzurpirano, kao rezultat raseljenja. Ovo možda nije istina za većinu ovakvih slučajeva, ali postojanje ove mogućnosti baca senku na neformalno prenetna prava nad imovinom, što doprinosi opštoj nesigurnosti na tržištu nekretnina.

---

*Odnosnje katastarskih dokumenata u Srbiju imalo je za rezultat nedostatak ažuriranih katastarskih podataka na Kosovu, što je stvorilo određeni nivo konfuzije u vezi sa dokazima koji se odnose na dokaze imovinskih prava na Kosovu*

---

Praksa obavljanja transakcija izvan kosovskog katastra nastavljena je odnošenjem katastarskih dokumenata u Srbiju tokom konflikta. Kosovska Agencija za upoređivanje imovine i verifikaciju (KAPPI) ima mandat da pregleda i uporedi sve katastarske dokumente vraćene iz Srbije u odnosu na kosovske katastarske dokumente, kako bi se odlučilo (što je podložno pravu na žalbu pred sudom) o pravima koja će biti konačno registrovana u kosovskom katastru.

#### **Ključne preporuke u okviru ovog Cilja obuhvataju sledeće:**

- a. Razvoj procedura da postupak za vanparnično nasleđivanje bude jednostavniji, brži i pristupačniji, kako bi se potencijalni naslednici ohrabрили da pokrenu ostavinski postupak kako bi formalizovali prava koja se mogu registrovati u katastru. Kao prioritetnu stvar, MP bi trebalo da odluči da li javni beležnici (notari) ili sudovi treba da imaju isključivu nadležnost nad vanparničnim zahtevima u vezi sa nasleđivanjem.
- b. Razvoj „pojačanih“ postupaka obaveštavanja, kako bi se poboljšalo dosezanje koje je potrebno da bi se informisali svi ljudi sa Kosova, uključujući i one koji žive u dijaspori, RL i ranjive zajednice koje ne uživaju ravnopravan pristup državnim institucijama, u vezi sa postupcima koji mogu da utiču na njihova prava na imovinu. Ovakvi postupci obuhvataju eksproprijaciju, rušenje građevina podignutih bez dozvole, privatizaciju imovine u društvenoj svojini, obavezu plaćanja poreza, kao i bilo koje druge zahteve kojima se traži formalizovanje imovinskog prava. Pravna doktrina konstruktivnog obaveštenja može da se koristi da bi se poboljšala efikasnost, dok se istovremeno obezbeđuju prava na pravičan postupak. Konstruktivno obaveštavanje u zakasnelim ostavinskim postupcima uklanja teret sa onih koji

---

<sup>5</sup> OEBS. *Parnice oko vlasništva nad nepokretnom imovinom na Kosovu*, mart 2009. str. 20. uzeto sa <http://www.osce.org/kosovo/> 36815?

traže formalizovanje prava kako bi se obezbedilo učestvovanje svih zainteresovanih stranaka. Doktrina takođe pomaže da se dođe do konačne odluke u vezi sa pravima registrovanim u katastru.

- c. Korišćenje i primena efikasnih i jeftinih administrativnih postupaka kako bi se građanima obezbedila prilika da steknu zakonsko priznanje neformalnih prava stvorenih pod gore pomenutim scenarijima, i kako bi im se omogućilo da ih registruju u katastru, uz poštovanje mogućnosti prava na žalbu pred sudom.
- d. Moraju se izvršiti revizije Zakona o zaštiti podataka i drugih relevantnih zakona kako bi se obezbedila jasna zakonska osnova za pravo građana da imaju puni pristup Katastru i Registru prava na nepokretnostima.
- e. Stvaranje podsticaja i identifikovanje i uklanjanje administrativnih barijera radi ohrabrivanja registracije prava u katastru. Previsoke takse i nedosledne prakse treba da budu identifikovane i eliminisane, a procedure i smernice izrađene, kako bi se obezbedile dosledne prakse registracije u svim opštinskim kancelarijama katastra.

---

### **Cilj 3: Garantovanje i izvršavanje svih imovinskih prava raseljenih lica i pripadnika nevećinskih zajednica.**

---

Univerzalno je priznato Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i njenim Protokolima, međunarodnim pravom i Ustavom Kosova, osobe raseljene zbog konflikta imaju pravo na povratak u svoje domove i u svoju nepokretnu imovinu. Nakon usvajanja „Principa o stanovanju i restituciji imovine za izbeglice i raseljena lica“, koji su poznati i pod nazivom „Pinjeiro principi“ (Pinheiro),<sup>6</sup> koncepta povratka, kako ga shvata međunarodna zajednica, postao je „ne samo povratak izbeglica u svoju zemlju ili povratak RL u svoj grad ili region, već povratak i ponovno preuzimanje i potvrđivanje kontrole nad sopstvenim originalnim domom, zemljom ili imovinom; proces rešavanja pitanja stanovanja i restitucije imovine.”<sup>7</sup>

Po završetku konflikta, pred Kosovskom agencijom za imovinu (KAI) podneto je ukupno 42.749 zahteva za restituciju, gde se zahteva restitucija nepokretne imovine dotičnih lica. Većinu zahteva podneli su RL i pripadnici kosovskih nevećinskih zajednica.

Proces rešavanja zahteva u KAI sastoji se od dve faze. Prvo, o zahtevu se mora odlučiti i prava uspešnog podnosioca zahteva se moraju priznati i imati pravno dejstvo, putem odluke KAI. Drugo, odluka KAI mora biti u potpunosti izvršena tako što se uspešnom podnosiocu zahteva omogućava prilika da iskoristi sve raspoložive pravne lekove. KAI je sada odlučila o svim podnetim zahtevima. Trebalo bi takođe dokumentovati da su sve odluke registrovane u katastru. Odluka KAI pruža zakonsku osnovu da uspešni podnosilac zahteva iseljenje kako bi ušao u posed svoje nepokretnosti. Registrovanje odluke KAI će omogućiti Policiji Kosova ili privatnim izvršiteljima da potvrde legitimitet odluke, što olakšava uspešnom podnosiocu zahteva da traži iseljenje.

Približno 29.000 odluka KAI čeka na implementaciju, uključujući i odluke o stavljanju imovine pod upravu KAI i zahteve zatvorene zbog nesaradnje na osnovu prava podnosioca zahteva da traži povraćaj poseda ili da ponovo pokrene zahtev. Nedavno usvojeni Zakon o KAPPI u suštini pretvara KAI u KAPPI i daje mandat njegovom izvršnom sekretarijatu da u potpunosti implementira odluke KAI. Nakon kosovskog konflikta, konačno rešavanje i implementacija uspešnih zahteva o kojima je odlučila KAI predstavljaju prioritetnu intervenciju radi jačanja i garantovanja prava nevećinskih zajednica u zemlji.

Pravni lekovi koje treba da obezbedi Izvršni sekretarijat obuhvataju iseljavanje trenutnog stanara radi vraćanja uspešnog podnosioca zahteva u posed imovine, zatim stavljanje imovine pod upravu KAPPI, i uključujući i imovinu u šemi zakupa. Od KAPPI se zahteva, u roku od 18 meseci od stupanja zakona na

---

<sup>6</sup> Videti Stanovanje i restitucija imovine u kontekstu povratka izbeglica i interno raseljenih lica: Završni izveštaj specijalnog izvestioca, Paulo Serdo Pinjeiro (Paulo Sergio Pinheiro): E/CN.4/Sub.2/2005/17 (28. juni 2005.) i videti takođe Gomez, M., Novi nacrt principa za stanovanje i restituciju imovine pred pod-komisijom UN za promociju i zaštitu ljudskih prava, „Housing and ESC Rights Law Quarterly“, Vol. 1, No. 3, decembar 2004, Centar za stanarska prava i iseljenja (Housing Rights and Evictions), Ostvarivanje stanovanja za sve, dostupno na [www.cohre.org](http://www.cohre.org).

<sup>7</sup> UNHCR, et al. 2007. Priručnik o stanovanju i restituciji imovine za izbeglice i raseljena lica: Implementacija „Pinjeiro“ principa: Inter-Agency, str. 10.

snagu, da kontaktira sve uspešne podnosiocima zahteva i da ih obavesti da će okončati svoj mandat administracije i rentiranja imovine dotičnog podnosioca. Zakonodavna namera ovog vremenskog roka je da se najzad zaključi privremeni mandat KAI, a ne da se jednostrano za RL nametne 18-mesečni rok u kojem oni moraju da iskoriste svoje pravo na pravni lek.

Vlada Kosova (VK) je posvećena ispunjenju svojih obaveza i dužnosti u vezi sa ljudskim pravima nakon okončanja mandata KAPPI da obezbedi za RL konačne, pravične i delotvorne pravne lekove koji će im omogućiti da povrate kontrolu nad svojim nepokretnostima. Administracija (uprava) nad nepokretnostima uspešnog podnosioca zahteva namenjena je kao privremena mera dok podnosilac zahteva ne odabere konačni pravni lek. U konačne pravne lekove spadaju obezbeđivanje iseljenja u korist uspešnog podnosioca zahteva, tako da može da uđe u posed svoje nepokretnosti u bilo kojem trenutku u budućnosti, i uključivanje njihove nepokretnosti u šemu zakupa. VK će ispitati opcije za prenos implementacije ovih rešenja sa KAPPI na Kosovsku Policiju, privatne izvršitelje ili privatne firme za izdavanje ili lizing nepokretnosti. Sada je strateški prioritet za VK da započne sa izradom i razvojem plana akcije za vođenje ove tranzicije.

### **Ključne preporuke u okviru ovog Cilja su sledeće:**

- a. Obezbediti da celokupna lepeza pravnih lekova koje trenutno pruža zakon bude na raspolaganju uspešnim podnosiocima zahteva i da bude implementirana tokom privremenog mandata KAPPI. KAPPI treba da vodi proces primopredaje svojih funkcija, ako nisu kompletirane tokom mandata, relevantnim institucijama. U ove funkcije spadaju administracija nad imovinom i šeme zakupa nakon 18-mesečnog perioda, ili druge funkcije KAI nakon zaključenja mandata KAPPI.
- b. Treba da se uspostave poboljšana sredstva komunikacije sa RL. Iskorišćavanje „pojačanog obaveštavanja“ bi omogućilo da se odgovornost za traženje leka postavi u ruke uspešnog podnosioca zahteva, radije nego da se zahteva od KAPPI da direktno kontaktira svakog uspešnog podnosioca zahteva. Ovo bi takođe olakšalo dvosmerni dijalog između KAPPI i uspešnih podnosilaca zahteva oko informacija koje će uspešnim podnosiocima zahteva biti potrebne kako bi im pravni lekovi bili dostupni preko privatnog sektora kada se bude okončao mandat KAPPI.
- c. Da bi se sprečilo ponovno nelegalno zauzimanje nepokretnosti nakon iseljenja putem KAI, izraditi procedure koje bi zahtevale od KAPPI (ili bi se omogućilo uspešnom podnosiocu zahteva nakon završetka mandata KAPPI) da traži od Kosovske Policije ili privatnih izvršitelja da odmah izvrše originalni nalog KAI za iseljenje, pre nego što tu stvar proslede Tužilaštvu. Treba da se izrade interne smernice za tužioca da traže krivične sankcije za nelegalno ponovno zauzimanje nepokretnosti, kao i da budu obučavani da delotvorno krivično gone počinioce kako bi obeshrabrili i odvratili u budućnosti počinioce od ponovnog nelegalnog zauzimanja nepokretnosti.
- d. Sprovođenje procedura „pojačanog obaveštavanja“ u svim postupcima koji utiču na imovinska prava, uključujući i eksproprijaciju, rušenje nelegalno sagrađenih objekata, privatizaciju, zakasnele ostavinske postupke i bilo koje druge zahteve kojima se traži formalizovanje prava na imovinu, kako bi se obezbedilo da RL imaju pristup informacijama koje su im potrebne da bi u budućnosti zaštitili svoja imovinska prava.
- e. Revidiranje kriterijuma kvalifikovanosti za besplatnu pravnu pomoć, tako da obuhvata i RL i lica koja stanuju u neformalnim naseljima; zatim, značajno povećanje vladinog finansiranja programa besplatne pravne pomoći.
- f. Uvođenje uredaba o jedinstvenim sudskim taksama, gde postoji izuzeće za RL u teškim životnim uslovima od plaćanja sudskih troškova (uzurpirana, zauzeta imovina RL ne treba da se računa kao lično imanje).
- g. Puno sprovođenje u praksi odredaba sadržanih u Zakonu br. 02/L-37 “O upotrebi jezika” kako bi se obezbedilo da pripadnici nevećinskih zajednica mogu da dođu do informacija i da u potpunosti učestvuju u procesima koji se tiču njihovih imovinskih prava.
- h. Harmonizacija i sprovođenje Strategije za regulisanje neformalnih naselja 2011-2015. sa odredbama Zakona o prostornom planiranju i procedurama za regulisanje gradnje bez dozvole, radi obezbeđivanja

sveobuhvatnih i održivih rešenja za 100 neformalnih naselja koja su prevashodno naseljena pripadnicima zajednica Roma, Aškalija i Egipćana (RAE).

---

#### **Cilj 4: Garantovanje i ostvarivanje imovinskih prava žena.**

---

Član 46 Ustava Kosova garantuje pravo svim građanima da budu vlasnici imovine; ali žene se bore da prevaziđu kulturne barijere u nasleđivanju nepokretne imovine od svojih izvornih porodica i od svojih supružnika, kao i kod široko rasprostranjene neformalnosti koja ih onemogućava da registruju svoja vlasnička prava u katastru. Prema popisu iz 2011. godine, žene čine 49.6% stanovništva Kosova, ali samo 15.24% žena ima imovinu registrovanu na svoje ime. Kada žene ne kontrolišu imovinu, one ne mogu biti privredni akteri u potpunosti. Dalje, pokazalo se da vlasništvo žena nad imovinom ima pozitivno dejstvo na dobrobit porodica.

Izostavljanje žene iz dokumenta o smrti ili odricanje od njihovih prava na nasleđivanje porodične imovine predstavljaju glavnu prepreku da žene postanu vlasnice imovine na Kosovu. Zbog tradicije, kulturnih normi koje daju prednost muškarcima pri nasleđivanju, kao i očekivanja porodice da žene ne nasleđuju nepokretnosti od porodica u kojima su rođene, žene često odlučuju da se odreknu svojih prava na nasleđivanje u korist braće.

Široko rasprostranjena neformalnost u pogledu bračnih ugovora postavlja žene u ranjivu poziciju što se tiče njihovih imovinskih zahteva. One su isključene iz nasleđivanja svog partnera, osim ako ne uspeju da dokažu suživot tokom 10 godina, ili 5 godina sa decom. Žene su takođe isključene iz nasleđivanja imovine porodice gde su rođene zato što nisu upisane u dokument o smrti. Ovo je deklarativni dokument koji navodi sve članove porodice koji imaju pravo da naslede nepokretnu imovinu. Trenutno, opštinske kancelarije za civilnu registraciju, sudovi i javni beležnici nemaju sredstva da nezavisno verifikuju tačnost dokumenta o smrti, što stvara velike mogućnosti da porodice isključe ženske naslednike.

Prema Zakonu o nasleđivanju, žene koje se odreknu svojih imovinskih prava takođe se odriču ovih prava i u ime svoje dece koja su maloletna. Ova praksa je u neskladu sa evropskim standardima po pitanju prava deteta. Na Kosovu, gde maloletnici čine veliki procenat populacije, ovo značajno ometa nacionalni interes u vezi sa blagostanjem stanovništva.

#### **U ključne preporuke u okviru ovog Cilja spadaju:**

- a. Dosledno priznavanje pravo na naslestvo vanbračnih zajednica nakon pet godina suživota, ili tri godine ukoliko su uključena i deca.
- b. Zahtevati od naslednika koji pokreću postupak za nasleđivanje pred javnim beležnikom ili sudijom da se zakunu, pod pretnjom zakonske kazne, da ne prikriju i ne izostavljaju bilo kojeg njima poznatog naslednika. Paralelno sa ovim, kapacitet Sistema civilnog registrovanje za upravljanje podacima treba da se poboljša kako bi se omogućilo opštinskim službama da sačine precizne i pouzdane spiskove članova porodice preminulog lica.
- c. Od bilo kojeg naslednika koji iskaže nameru da se odrekne svog prava na naslestvo treba da se traži da ovu izjavu da na posebnoj sesiji pred sudijom ili javnim beležnikom. Od suštinske je važnosti da tokom ove sesije ženski članovi porodice budu u potpunosti informisani o svojim pravima i o vrednosti njihovog dela imovine kojeg nameravaju da se odreknu, pre nego što donesu i iskažu svoju konačnu odluku.
- d. Da bi se poništila mogućnost da bračni partner koji je ostao u životu izgubi pravo da nasledi svoj dom, Zakon o nasleđivanju treba da se izmeni kako bi se odložila obavezna raspodela imanja do smrti drugog supružnika, kako bi se preživlom bračnom drugu omogućilo da ima pristup bračnom domu i imanju do svoje smrti. Alternativni pristup bilo bi da se omogući živom supružniku pravo korišćenja bračnog doma i imovine do smrti ili stupanja u drug brak.
- e. Preko jednog normativnog akta i u skladu sa EU praksom treba obezbediti da se utvrđuju objektivni kriteriji za izracunavanje doprinosa supružnika u stvaranju nepokretne imovine tokom braka, u slučaju njihovog razvoda.

- f. Član 130.3 Zakona o nasljeđivanju treba da se izmeni da bi zahtevao nadzor starateljskog tela kad god sud odlučuje o slučajevima u vezi sa odricanjem od prava maloletnika. Starateljski organ opisan u kosovskom nacrtu Zakona o zaštiti dece je najprikladniji tip nadzora za zaštitu najboljih interesa deteta.

---

### **Cilj 5: Promovisanje produktivnog korišćenja nepokretne imovine radi podsticanja privrednog rasta.**

---

Promovisanje rasta u sektoru poljoprivrede je ključna komponenta u programu Vlade Kosova za podsticanje privrednog razvoja Kosova.<sup>8</sup> Preterano usitnjavanje zemljišnih parcela i gradnja bez dozvole tokom poslednjih 15 godina značajno su umanjili količinu obradivog zemljišta koje bi bilo na raspolaganju za investiranje u sektor poljoprivrede na Kosovu, što umanjuje produktivnost poljoprivrede i potencijal za ekonomski rast.

Zakon o tretmanu konstrukcija bez dozvole<sup>9</sup> usvojen je radi regulisanja procesa legalizacije objekata sagrađenih bez dozvole. Njegova namena je bila da formalizuje prava na zgradama kako bi one mogle biti registrovane u katastru i prenete na tržište zemljišta ili da se koriste kao garancije za obezbeđivanje finansija za investicije. Takođe je namera bila da se obezbedi da gradnja bez dozvole ne bude više norma ponašanja i rada na Kosovu. Zakon u svom sadašnjem obliku pruža jedino priliku da se formalizuju prava na zauzimanje i korišćenje objekta izgrađenog bez dozvole. On ne daje mehanizam da se formalizuje pravo i na zgradi i na zemlji kao jedinstvenoj jedinici imovine koja potom može da se registruje u kosovskom katastru i prenosi na tržištu nepokretnosti.

Zakon takođe sadrži krute kriterijume za isključivanje od šeme amnestije, bez izuzetka, objekata bez dozvole na osnovu tipa zemljišta. Svi objekti bez dozvole sagrađeni na javnom zemljištu su isključeni. Veliki broj objekata bez dozvole postoji u gradskim centrima gde je označeno da je to „urbano zemljište za gradnju“ prema prethodnom režimu. Ova kategorija zemljišta je bila transformisana u javno vlasništvo. Ako se zakon ne izmeni kako bi rešavao ovo pitanje, većina gradnje bez dozvole u gradskim centrima će morati da bude srušena, što je u suprotnosti sa ciljevima politike koju zakon namerava da ostvari.

Zakon nije obezbedio dovoljno obaveštavanja za sve Kosovce, naročito one u dijaspori i RL, da bi ih osposobio da budu u skladu sa zakonskim rokovima. Stroga primena rokova bi za rezultat imala rušenje njihove imovine i kršenje njihovih ljudskih prava. Zakon takođe zahteva plaćanje taksi koje prevazilaze ekonomske mogućnosti mnogih Kosovaca, stvarajući tako administrativnu barijeru za formalizovanje njihovih prava.

U 2013, Vlada Kosova je usvojila novi Zakon o prostornom planiranju<sup>10</sup> kako bi se bavila nedostacima iz prošlosti u planiranju procesa koji je vodio do porasta broja nelegalno sagrađenih objekata i raspoređivanja zemljišta. Kako se zakon bude primenjivao, mehanizmi za praćenje implementacije planova, zajedno sa strožim kaznama za gradnju bez dozvole, pomoći će da se spreči neregulisano urbano širenje i prelazak na obradivo zemljište koje je najpogodnije za poljoprivrednu proizvodnju. VK takođe može da počne da se kreće od procesa koji je usredsređen isključivo na regulisanje prostornog planiranja ka procesu koji sadrži razvoj i upravljanje zemljištem. Ovo će pružiti podsticaje za ohrabrivanje projekata za konsolidaciju zemljišta i u ruralnim i u urbanim oblastima. Tokom razvoja i implementacije prostornih planova, VK mora da poštuje Ustav Kosova i zakonodavstvo, kao i Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda (ECHR).

Privatizaciona agencija Kosova (PAK) ima mandat da privatizuje zemljište koje je „u društvenoj svojini“ i koje je uglavnom konsolidovano<sup>11</sup> radi povećanja investicija u obradivo zemljište sa ciljem povećanja poljoprivredne produktivnosti. Za sada, prodato je 22.000 hektara društvenog obradivog zemljišta, a 17.000 hektara obradivog zemljišta tek treba da se privatizuje. Privatizacija nije donela očekivani nivo investicija i

---

<sup>8</sup> Vlada Kosova. Program Vlade Republike Kosovo 2015 – 2018. Uzeto sa: [http://kryeministri-ks.net/repository/docs/Government\\_Programme\\_2015-2018\\_eng\\_10\\_mars.pdf](http://kryeministri-ks.net/repository/docs/Government_Programme_2015-2018_eng_10_mars.pdf).

<sup>9</sup> Zakon o tretmanu objekata sagrađenih bez dozvole. Službeni list Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-188, 26. decembar 2013.

<sup>10</sup> Zakon o prostornom planiranju. Službeni List Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-174, 7. septembar 2013.

<sup>11</sup> Videti 'Ligji për Arondacionin, Komacsonin dhe Riparcelimin e Tokës', Službeni List Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo, 32/76; 'Ligji për Komacsonin', Službeni List Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo, 31/87.

poljoprivredne produktivnosti zato što postojeći prostorni planovi nisu bili delotvorno sprovedeni, što je ohrabrivalo investitore da ili grade bez dozvole na obradivom zemljištu ili da jednostavno drže zemljište u spekulativne svrhe. Sporno okruženje u kojem se nalazi proces privatizacije dalje ometa produktivno korišćenje obradivog zemljišta pošto su investitori bili prinuđeni da posvete vreme i novac odbrani od neosnovanih sudskih tužbi.

Obradivo zemljište je privatizovano/prenoseno kao zakup za 99-godišnji period. Ovaj neobični oblik korišćenja privatnog zemljišta zabrinjava investitore koji ne prihvataju korisničko pravo kao dovoljno sigurno da bi opravdalo investiranje u zemljište radi podizanja poljoprivredne produktivnosti. Ova percepcija nesigurnosti stvara dalje podsticaje za spekulativno investiranje u zemlju.

Iako je pedeset tri procenta (53%) od ukupnog zemljišta na Kosovu klasifikovano kao poljoprivredno zemljište,<sup>12</sup> većina toga je ostavljena neobrađena. Ne postoje troškovi kada je zemljište ostavljeno kao utrina zato što nije oporezovano. Transparentan, pravičan i delotvorno sproveden poreski režim za zemlju i nepokretnu imovinu stvorio bi podsticaj za vlasnike obradivog zemljišta da ili proizvode useve da nadoknade troškove poreza ili prodaju i iznajmljuju zemlju drugima koji će je iskoristiti u produktivnije svrhe.<sup>13</sup>

Prvenstvena prepreka za sprovođenje poreske šeme prema tržišnoj vrednosti jeste razvoj metodologije za utvrđivanje tržišne vrednosti u nedostatku preciznih i pouzdanih podataka o stvarnim cenama koje se plaćaju za nepokretnosti. Takođe postoji ograničen kapacitet u privatnom sektoru, i skoro nikakav u javnom, za vršenje tržišno zasnovanih procena.

Porez na imovinu predstavlja ograničenje vlasničkih prava pojedinca. U određivanju visine poreza, potrebno je odrediti prikladnu ravnotežu između legitimnog cilja stvaranja prihoda radi ostvarenja ciljeva javne politike i ublažavanja prihoda od stvaranja prevelikih zahteva za siromašne porodice i porodice sa niskim prihodima.

### **Ključne preporuke prema ovom Cilju obuhvataju sledeće:**

#### *a. **Tretman objekata bez dozvole***

- i. Zakon o tretmanu gradnje bez dozvole treba da se izmeni kako bi stvorio podsticaje da se ohrabri formalizovanje i obezbede zakonski mehanizmi preko kojih podnosioci zahteva mogu formalizovati prava i na zgradi i na zemljištu kao na jedinstvenoj jedinici imovine, a potom registrovati svoja prava nad tom jedinicom imovine u kosovskom katastru, tako da se kasnije ova formalizovana prava mogu prenositi na tržištu nekretnina.
- ii. Da bi se obezbedilo da sveukupni cilj šeme oslobađanja ne bude neuspešan, klauzule za izuzeće treba da se izrade tako da pružaju fleksibilniji pristup određivanju kvalifikovanosti. Ovo je poželjnije od krutih kategoričkih isključivosti koje bi odbacile veliki broj inače podobnih zgrada bez dozvole od mogućnosti formalizovanja.
- iii. Proces formalizovanja mora biti dostupan svim Kosovcima. Porezi i takse za legalizaciju treba da se umanje za Kosovce sa malim prihodima, a glomazne administrativne barijere, kao što je zahtev da se dostave arhitektonski crteži uz zahteve, treba da se eliminišu. Stimulacije bi trebalo da se razviju kako bi se ohrabrila domaćinstva sa ženama na čelu da formalizuju svoja imovinska prava. Od suštinske je važnosti da zaštitne mere procesa budu prikladno uspostavljene kako bi se obezbedilo da vlasnici zemljišta imaju informacije i znanje u vezi sa zaštitom svojih prava. Procedure pojačanog obaveštavanja treba da se koriste da bi se obezbedilo da svi vlasnici zemlje, naročito oni u dijaspori, RL i pripadnici nevećinskih zajednica dobiju obaveštenje koje će im omogućiti da učestvuju u postupcima.

---

<sup>12</sup> USAID. USAID Profil države: Imovinska prava i upravljanje resursima, 2010, str. 4. Skinuto sa: [http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID\\_Land\\_Tenure\\_Kosovo\\_Profile.pdf](http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Kosovo_Profile.pdf).

<sup>13</sup> SIDA, STA, MF, Plan projekta ProTax 2, 2014, str. 6.



*b. Konsolidacija zemljišta putem delotvornog prostornog planiranja*

- i. Procedure za dobijanje dozvola za gradnju treba da budu jednostavnije, pristupačnije i transparentne, kako bi se građani ohrabрили da prate procedure planiranja i spreče buduće rasparčavanje zemljišta.
- ii. Opštine treba da pojačaju naglasak na nadgledanju i izvršenju prostornih planova i procedura za izdavanje građevinskih dozvola, i da se ojačaju ovlašćenja, odgovornosti i sposobnosti građevinskih inspektora kako bi se sprečila gradnja bez dozvole u vreme kada stvarna gradnja počne. Kazne u Krivičnom zakoniku Kosova i administrativna uputstva treba da se strogo sprovode i da služe kao delotvorno sredstvo odvratanja.
- iii. Nakon jačanja mehanizma za sprovođenje prostornih planova, opštine treba da počnu sa korišćenjem alatki za snimanje vrednosti zemlje (SVZ) kako bi se ohrabрила konsolidacija zemljišta i promovisali razvojni ciljevi.
- iv. Bilo koji javni razvojni projekti koji zahtevaju eksproprijaciju privatnog zemljišta moraju biti u skladu sa odredbama kosovskih zakona i važećih standarda ljudskih prava. Ovo zahteva jasne kriterijume za utvrđivanje da li eksproprijacija služi javnom interesu i, ukoliko je tako, da odgovarajuća nadoknada zasnovana na tržišnoj vrednosti eksproprijisanog zemljišta bude isplaćena njegovim privatnim vlasnicima.

*c. Privatizacija obradivog zemljišta u društvenoj svojini*

- i. Pretvaranje 99-godišnjih zakupa koji je izdala PAK u potpuna vlasnička prava omogućiće investitorima veću sigurnost korišćenja i ohrabriti investicije u zemljište zarad poboljšanja privredne produktivnosti.
- ii. Mehanizmi se moraju ojačati da bi se obezbedilo da kupci stave poljoprivredno zemljište u produktivnu upotrebu, a ne da ga koriste kao spekulativnu investiciju. Ukoliko PAK nema mandat ili resurse da prati i sprovodi uslove privatizacije, VK treba ili da proširi njegov mandat i resurse ili da stvori drugo telo koje će izvršavati ovu funkciju.

*d. Stvaranje podsticaja za obrabrivanje tržišnih transakcija i produktivnu upotrebu poljoprivrednog zemljišta*

- i. Izricanje poreza na zemljište će stvoriti podsticaj za vlasnike obradivog poljoprivrednog zemljišta da ili koriste zemljište za poljoprivrednu proizvodnju ili izdaju zemljište nekome ko će to činiti.
- ii. Moraju se razviti procedure koje će služiti kao smernice za tržišno zasnovane procene i zahtevati izveštaje o stvarnim cenama koje su plaćene za nepokretnu imovinu, uz upisivanje ove informacije u katastru. Trebalo bi razmotriti mogućnost korišćenja privatnih procenitelja.
- iii. Stope poreza koje izriče VK treba da budu izračunate tako da ne prevazilaze sposobnost Kosovaca da plate. Biće potrebno da se razviju politike za oslobađanje od poreza za siromašne i ranjive pripadnike kosovskog društva.

Kada se uspostavi precizna, pravična i pravedna stopa poreza, mora se izgraditi kapacitet na opštinskom nivou da se efikasno isporučuju poreski računi i prikupljaju porezi. Delotvorno sakupljanje poreskih prihoda će značajno uvećati iznos sopstvenih prihoda (PSI), koje stvara opština.

Ova stranica  
namerno  
ostavljena prazna

## 2.0 UVOD

Nedostatak jasnoće u zakonodavstvu o pravima na nepokretnoj imovini, široko rasprostranjena neformalnost u sektoru imovine i nedosledno izvršenje prava oslabljuju sigurnost imovinskih prava na Kosovu. Nesigurna imovinska prava utiču na ljudska prava, obesnažuju marginalizovane zajednice i ometaju ekonomski razvoj.

Nacionalna strategija za imovinska prava (NSIP) pruža stratešku viziju za obezbeđenje prava. Ona stavlja prioritete i redosled intervencija radi jasnog definisanja imovinskih prava po zakonu i pružanja dostupnih, efikasnih i priuštivih mehanizama putem kojih Kosovci mogu dobiti zakonsko priznanje svojih prava i potom formalizovati svoja prava putem registracije u kosovskom katastru. Prava koja su formalizovana i registrovana u kosovskom katastru mogu zatim biti efikasnije i doslednije izvršena od strane sudova i vladinih agencija i mogu imati veću sigurnost. Da bi se obezbedila sigurna prava za sve Kosovce, NSIP prepoznaje izazove sa kojima se suočavaju žene, raseljena lica (RL) i pripadnici nevećinskih zajednica pri pokušaju da u potpunosti ostvare svoja imovinska prava u praksi, te predlaže specifične mere za rešavanje ovih izazova. Najzad, NSIP će voditi razvoj politika i zakonodavstva radi promovisanja produktivnijeg korišćenja kosovskog obradivog zemljišta kako bi se pomogao podsticaj ekonomskog rasta. Gradnja bez dozvola rasperčala je vredno poljoprivredno zemljište i mora biti zaustavljena i sprečena da se nastavi, a efikasniji proces privatizacije i podsticaji potrebni su da bi se obezbedilo da preostalo obradivo zemljište bude u potpunosti iskorišćeno za povećanje poljoprivredne proizvodnje.

NSIP se od strane Vlade Kosova (VK) vidi kao neophodno da se pomogne da se ostvare razvojni ciljevi države, uključujući ovde i usklađenost sa njenim obavezama prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je potpisala sa Evropskom Unijom (EU). NSIP će takođe služiti kao integralni deo kosovskog petogodišnjeg programa ekonomskih reformi, obuhvatajući obiman portfolio političkih mera o ljudskom kapitalu, vladavini zakona, konkurentnosti i infrastrukturi. Dalje, Nacionalni program za implementaciju SSP, koji je usvojen u Skupštini Kosova 10. marta 2016, poziva da sektorska strategija o imovinskim pravima vodi razvitak zakonskog okvira za imovinska prava koji je u skladu sa tržišno orijentisanim politikama i koji će pomoći da se stimulišu strane investicije. NSIP je takođe bio uključen u zaključke dva nedavna dijaloga o procesu stabilizacije i pridruživanja (SSPD) sektorske sastanke o pravosuđu, slobodi i bezbednosti (26-27. januar 2016) i o internom tržištu, konkurenciji i zaštiti zdravlja (2. februar 2016).

Ministarstvo pravde (MP), uz podršku Programa USAID za imovinska prava, iniciralo je izradu NSIP pomažući dvodnevnu radionicu u junu 2015, na kojoj je prisustvovalo preko 100 predstavnika iz odgovarajućih ministarstava i vladinih agencija, civilnog društva i donatora i međunarodnih partnera koji rade u sektoru imovinskih prava. Radionica je zaključena konsenzusom o pet „tematskih stubova“ koji okupljaju široku lepezu najrelevantnijih izazova za imovinska prava na Kosovu. Pet konceptnih dokumenata je potom izrađeno kako bi se pružila detaljna istraživanja i analize izazova za imovinska prava po svakom od stubova. Kroz učesnički i potpuno inkluzivan proces tokom kojeg su akteri iz vlade dali doprinos razvoju narativa strategije i proverili njen sadržaj, pet tematskih stubova bilo je transformisano u pet aspiracionih ciljeva koje je NSIP dizajniran da ostvari.

Ova stranica  
namerno  
ostavljena prazna

## 3.0 CILJEVI

Sveobuhvatni cilj NSIP je da pomogne Vladi da osigura imovinska prava za sve svoje građane. MP, na osnovu detaljne analize najvažnijih izazova za korišćenje zemljišta i imovinska prava, i u konsultaciji sa zainteresovanim akterima, utvrdilo je da NSIP mora da ostvari pet aspiracionih ciljeva koji su izloženi dole kako bi se osigurala imovinska prava na Kosovu.

Sigurna imovinska prava zahtevaju da zakonski okvir bude ojačan, da jasno definiše prava i odgovornosti građana i Vlade; imovinska prava žena i pripadnika nevećinskih zajednica garantovana su zakonom i izvršavaju ih vladine agencije i sudovi tako da mogu biti potpuno ostvarena u praksi; takođe, prava na korišćenje zemljišta regulisana su da bi se zaštitila vrednost zemljišta i zemljišna imovina kao što je obradivo zemljište i da bi se ohrabrila njegova produktivna upotreba.

---

### **Cilj 1: Osiguranje prava na imovinu putem jačanja zakonskog okvira**

---

Kosovski zakonski okvir mora biti ažuriran i usklađen da podrži ekonomski razvoj u tržišnoj privredi. Zakonski koncepti iz kosovske socijalističke prošlosti moraju se ukinuti, a prava i odgovornosti građana i vladinih subjekata moraju biti jasno definisani zakonom kako bi pružili osnovu za napredno tržište zemljištem u cilju podrške ekonomskom rastu.

---

### **Cilj 2: Obezbeđivanje imovinskih prava putem rešavanja neformalnosti**

---

Građanima mora biti pružen pristup efikasnim i priuštivim administrativnim postupcima za dobijanje zakonskog priznanja prava koja trenutno izvršavaju *de facto*. Zakonsko priznanje ovih prava omogućiće građanima da registruju svoja prava u katastru tako da mogu biti efikasnije izvršavana od sudova i vladinih agencija i prenošena na tržištu zemljišta.

---

### **Cilj 3: Izvršenje i garantovanje imovinskih prava raseljenih lica i nevećinskih zajednica**

---

Jačanje, zaštita i izvršenje imovinskih prava raseljenih lica (RL) i pripadnika nevećinskih zajednica jeste obavezan uslov za Kosovo da bi se uskladilo sa važećim standardima ljudskih prava i svojim obavezama sa SSP u EU. RL moraju dobiti pravične, delotvorne i konačne pravne lekove za ponovno sticanje kontrole nad nepokretnostima i zemljištem izgubljenim tokom konflikta i prava svih pripadnika nevećinskih zajednica u praksi moraju se garantovati radi jačanja vladavine prava na Kosovu.

---

### **Cilj 4: Izvršenje i garantovanje imovinskih prava Žena**

---

Žene čine više od polovine kosovskog stanovništva. Prepreke koje ih sprečavaju da budu vlasnice imovine ometaju ekonomski rast i socijalno blagostanje države. Garantovanje prava žena da ostvaruju pravo na imovinu u praksi takođe će ojačati vladavinu zakona, promovisati ekonomski rast i podržati EU integraciju.

---

### **Cilj 5: Korišćenje sigurnih imovinskih prava radi podsticanja ekonomskog rasta**

---

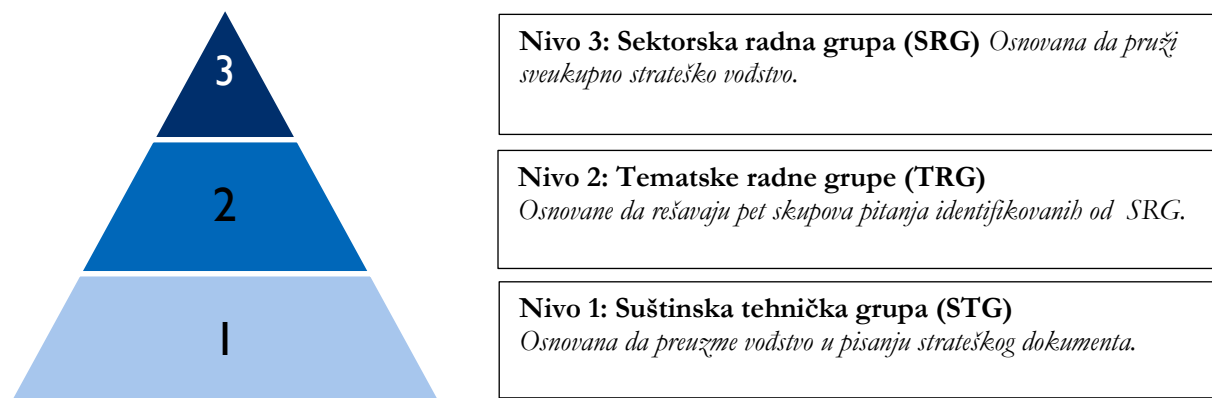
Sigurna imovinska prava ne obezbeđuju neograničeno korišćenje ovih prava. Prava moraju biti ograničena i regulisana u meri koju dozvoljava Ustav Kosova i važeći standardi ljudskih prava, radi zaštite vredne zemljišne imovine kao što je obradivo zemljište i radi ohrabrivanja njegovog produktivnog korišćenja.

Implementacija reformskih inicijativa za obezbeđivanje imovinskih prava u svih pet ciljeva NSIP doneće kumulativne rezultate koji će ojačati vladavinu zakona, podržati integraciju Kosova u Evropsku Uniju i promovisati ekonomski rast.

Ova stranica  
namerno  
ostavljena prazna

## 4.0 METODOLOGIJA

Ministarstvo pravde (MP) uspostavilo je tri sloja tehničkih i nadzornih tela da bi se obezbedila prva kosovska sektorska strategija za korišćenje zemljišta i imovinska prava koja identifikuje i predlaže izvodljiva rešenja za bavljenje suštinskim izazovima i preprekama za obezbeđivanje imovinskih prava za sve građane države:



*Slika 1: Vladine strukture osnovane radi izrade NSIP.*

Nakon Odluke Vlade 30/01, od 20. maja 2015, da se uključi NSIP u njen Godišnji plan strateških dokumenata, MP, uz pomoć Programa USAID za imovinska prava (PRP), izradilo je inicijalni *Dokument sa temama* koji je prezentovao skupove tema vezanih za korišćenje zemljišta i imovinska prava u okviru pet fokus oblasti. Dokument je prezentovan na prvom sastanku sektorske radne grupe (SRG) u junu 2015. Preko 100 predstavnika iz odgovarajućih ministarstava i vladinih agencija, civilnog društva i donatora i međunarodnih partnera koji rade u sektoru imovinskih prava sastalo se tokom dvodnevno perioda i došli su do konsenzusa o pet fokus oblasti i pitanja tehničkih prava koje je potrebno analizirati i rešavati u okviru NSIP. Izrađeno je pet konceptnih dokumenata, koji pružaju detaljne analize i pitanja identifikovanih u *Dokumentu o temama*. Pet konceptnih dokumenata daju procenu situacije, definiciju problema, najbolje međunarodne prakse, kao i preporuke za dugoročno i održivog rešavanja poteškoca u sektoru nepokretne imovine. Osnove ovog strateškog dokumenta vođene su od ovih pet konceptnih dokumenata (videti aneks 4).

STG, odgovorna za pisanje ovog dokumenta, uključila je glavne predstavnike vlade iz sektora imovinskih prava. Pored Ministarstva pravde, grupa je bila sačinjena od predstavnika iz Ministarstva za životnu sredinu i prostorno planiranje, Ministarstva za administraciju lokalne samouprave, Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj, Ministarstva finansija, odeljenja za porez na imovinu, Ministarstva za evropske integracije, Kosovske katastarske agencije, Kosovske agencije za imovinu, Privatizacione agencije Kosova, kancelarije KPM za strateško planiranje, Agencije KPM za ravnopravnost polova i Sudskog saveta Kosova.

Da bi se vodile dalje detaljne analize identifikovanih izazova, dodatne tematske radne grupe ustanovile su identifikovane probleme i predložile rešenja sadržana u ovom dokumentu. TRG, koje odražavaju pet ciljeva koje NSIP želi da ostvari, pružile su doprinos koji predlaže sledeće: (1) Izrada jasnog zakonskog okvira za prava na nepokretnoj imovini; (2) Jačanje uloge sudova i drugih pružalaca usluga radi priznavanja, utvrđivanja i izvršenja imovinskih prava; (3) Garantovanje i izvršavanje imovinskih prava manjinskih zajednica; (4) Garantovanje i izvršavanje imovinskih prava žena; i (5) Promovisanje dinamičnog tržišta zemljištem radi podsticanja ekonomskog rasta. (Videti aneks svih članova TRG koji su učestvovali u procesu).

Tokom jednogodišnjeg procesa primene ove strategije, održano je preko dvadeset sesija konsultacija radnih grupa. 148 registrovanih učesnika dalo je doprinos, predstavljajući centralnu vladu, lokalne vlasti, skupštine, pravosuđe, nezavisne državne agencije, organizacije civilnog društva i donatorsku zajednicu.

Program imovinskih prava USAID-a pružio je kontinuiranu podršku u procesu izrade strategije. Ostali donatori koji su bili uključeni u ovaj proces takođe obuhvataju i „Podrška građanskom zakoniku i projektu imovinskih prava“ što je finansirala kancelarija EU (videti aneks 3 za sve donatore koji su učestvovali u procesu).

Strategija je bila izrađena na osnovu nalaza, preporuka i analiza sprovedenih kroz obimne konsultacije. Pored NSIP, Akcioni plan postavlja prioritete, rokove i budžetske potrebe za implementaciju preporuka. Procenjeni troškovi i rokovi implementacije, koji mogu varirati, takođe su definisani za sve akcije.

Portfolio akcija čija se implementacija očekuje je raznovrstan, potpada pod autoritet različitih ministarstava i agencija. Obezbeđivanje da akcije budu implementirane zahteva pažnju najvišeg nivoa vlade.



## 5.0 OSNOVNE INFORMACIJE

Nacionalna strategija za imovinska prava (NSIP) je vođena dugoročnim kosovskim aspiracionim ciljevima: jačanje vladavine zakona, promovisanje ekonomskog razvoja, podrška integracije Kosova u Evropsku Uniju. Nakon širokog procesa konsultacija u junu 2015. preko sektorske radne grupe, identifikovano je pet tema koje se odnose na imovinu radi rešavanja. Nakon ostvarenog konsenzusa, u donjem tekstu je analiza identifikovanih tema.

Odeljak 1 fokusira se na jazove u zakonskom okviru koji definiše prava na imovinu. Svrha ovog odeljka jeste da identifikuje različite vrste imovine i vlasništva koje zahtevaju jasnoću. Odeljak 2 fokusira se na izazove koji sprečavaju formalizaciju i registrovanje prava na imovinu. Svrha ovog odeljka je da identifikuje probleme koji sprečavaju blagovremen i efikasan prenos prava na imovinu, obezbeđujući tako da prenos imovine bude formalno izveden i siguran. Odeljci 3 i 4 identifikuju i analiziraju teme koje se odnose na imovinu, a konkretno se odnose na marginalizovane pripadnike kosovskog društva, sa fokusom na izazove sa kojima se suočavaju pripadnici manjinskih zajednica i žene, a tu je i pitanje iskorišćavanja njihovog prava na imovinu. Odeljak 5 razmatra ograničenja koja prostorno planiranje može postaviti u odnosu na sigurna prava radi obezbeđivanja da se ona koriste radi zaštite zemljišne imovine i promovisanja produktivne upotrebe zemljišta kao podrške ekonomskom rastu.

### 5.1 OSIGURANJE PRAVA NA IMOVINU PUTEM JAČANJA ZAKONSKOG OKVIRA

Zakonodavstvo koje definiše imovinska prava mora biti dovoljno pristupačno, precizno i predvidljivo u svojoj primeni kako bi se izbegao bilo kakav rizik od samovolje.<sup>14</sup> Privatna imovinska prava na Kosovu su razumno dobro definisana.<sup>15</sup> Međutim, vrste ne-privatnih imovinskih prava – državna imovina, društvena imovina, uključujući urbano građevinsko zemljište i status 99-godišnjeg zakupa, javna imovina i opštinska imovina – nedosledno se koriste u zakonodavstvu. Nedostatak jasnoće ostavlja prostor za pravnu neizvesnost i dvosmislenost, doprinoseći konfuziji ko ima kakva prava i obaveze u odnosu na svaku vrstu imovine. Prema postojećem zakonskom okviru, takođe postoji neizvesnost u vezi sa tim u kojoj meri stranci mogu posedovati nepokretnu imovinu na Kosovu. Relevantne odredbe Ustava su nejasne i omogućavaju različita tumačenja, što vodi nedoslednoj primeni zakona u praksi. Svrha ovog odeljka je da analizira različite vrste imovine koje zahtevaju jasnoću, sa svrhom da se ostvari obuhvatan i dosledan zakonski okvir koji garantuje zakonsku izvesnost i jasnoću.

#### 5.1.1. IMOVINA U DRUŠTVENOJ SVOJINI

Koncept imovine u društvenoj svojini u bivšoj Jugoslaviji, uključujući i Kosovo, bio je zasnovan na osnovnom principu da imovina pripada društvu u celini, a ne privatnim licima ili državi. To je oblik kolektivne, ali ne državne svojine, gde je društvo vrhovni titular. Ovo je uvedeno na završetku Drugog svetskog rata, kada je jugoslovenska država krenula u kampanju nacionalizacije zemljišta i drugih nekretnina. Nacionalizovana imovina postala je državna svojina. Ova državna svojina je potom transformisana u društvenu svojinu, prevashodno u obliku poljoprivrednih zadruga i drugih formi društvenih preduzeća za ekonomsku proizvodnju. Izvršitelj društvene svojine je obično opština. Građani i drugi pravni subjekti imali su pravo korišćenja, uključujući i stalno pravo korišćenja društvene svojine, ali nisu mogli da je prenesu ili opterete.

Privremena administracija misije Ujedinjenih Nacija na Kosovu (UNMIK) usvojila je zakonske akte nakon konflikta kojima se priznaje postojanje imovine u društvenom vlasništvu, ali nije pružila dalja objašnjenja o pravima građana na imovinu nakon što su jugoslovenske institucije prestale da postoje na Kosovu. Nakon

<sup>14</sup> Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava; Novik v. Ukraine, No. 48068/06.

<sup>15</sup> Privatna imovinska prava definisana su u Zakonu o imovini i drugim stvarnim pravima, a obrađivana su i u brojnim srodnim zakonima, kao što je Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o nasleđivanju, Zakon o vanparničnom postupku, Zakon o parničnom postupku i Zakon o osnivanju registra prava na nepokretnostima. Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima definiše vlasništvo kao najobuhvatnije imovinsko pravo nad imanjem gde se vlasnik ovlašćuje da slobodno koristi imovinu, otuđi je i da isključi druge iz bilo kakvih uplitanja u to (Zakon br. 03/L-154, član 18).

kosovskog proglašenja nezavisnosti u 2008, novi Ustav Republike Kosovo izmenio je zakonsku prirodu imovine u društvenoj svojini. Društvena svojina promenjena je u državnu svojinu (u vlasništvu Republike Kosovo), što je potvrdio Ustavni sud Kosova.<sup>16</sup> Stoga, sa ratifikacijom Ustava, društvena svojina je formalno prestala da postoji kao vrsta imovinskog prava na Kosovu.

Ustav je potom izmenjen 2012. Odredba koja transformiše društvenu svojinu u državnu je obrisana. Ovo je stvorilo kontroverze i nejasnoće oko toga da li je društvena svojina ponovo uvedena kao vrsta imovinskog prava ili je prethodna transformacija društvene svojine u državnu još uvek na snazi. Ovo pitanje nije bilo definitivno razrešeno i još uvek se o njemu diskutuje među pravnim zajednicama Kosova.

Zakonski status imovine formalno označene kao društvene utiče na napore da se legalizuje gradnja bez dozvole sagrađena na „urbanom zemljištu za gradnju“, formalizuju imovinska prava i transformacija prava na obradivom zemljištu preko 99-godišnjeg zakupa.

### 5.1.2. URBANO ZEMLJIŠTE ZA GRADNJU

Prema praksi društvene svojine, zemlja u urbanim zonama određena za gradnju društvenih stanova i zgrada bila je kategorisana kao „urbano zemljište za gradnju“. Građani su mogli da steknu vlasnička prava na stambenoj zgradi, ali su dobijali samo prava da permanentno koriste „društveno“ urbano zemljište na kojem je zgrada bila sagrađena. Baš na „urbanom zemljištu za gradnju“ je lociran značajan deo kosovskih stambenih jedinica, a tu se danas nalazi i značajna količina objekata sagrađenih bez dozvole.

Iako se pretpostavlja da je ova kategorija društvenog zemljišta transformisana u društvenu svojinu, zakoni iz prethodnog režima koji uređuju pristup i korišćenje ovog zemljišta još uvek su na snazi. Kao takva, *de iure* prava koja su preneti na građane su stalno pravo korišćenja zemljišta koje je dala opština. Stalno pravo na korišćenje zemljišta postoji samo dok postoji stambena imovina. Ukoliko je zgrada srušena, vlasnik zgrade ima pravo da traži dozvolu za rekonstrukciju zgrade. Ukoliko se ovo pravo ne ostvaruje, zemljište se vraća opštini.

Implikacije ovog prava su da zgrada i zemljište ispod nje nisu zakonski združeni u jedinstvenu imovinsku jedinicu i ne mogu biti registrovani u katastru i preneti na tržištu nekretnina kao takvi, što ograničava tržišni kapacitet imovine i umanjuje njenu vrednost. Ovaj aranžman povećava troškove transakcije zato što, da bi bili u skladu sa zakonom, opština mora biti uključena kao treća stranka. Dalje, građani često nisu svesni da vrše promet samo imovinskog prava na zgradi, a ne imovinskog prava na zemljištu. Sveukupno smanjenje vrednosti imovine se takođe održava i u njenoj vrednosti kao garancije za traženje kredita.

Još prisutnija briga je uticaj koji određenje „urbano zemljište za gradnju“ ima na legalizaciju gradnje bez dozvole. Trenutno zakonodavstvo zabranjuje legalizaciju gradnje bez dozvole na državnom ili javnom zemljištu. Mada je originalna namera možda bila odvratanje od gradnje na zemljištu na kojem graditelj nema prava, većina projekata „gradnje bez dozvola“ su validni. S obzirom na *de facto* situaciju na terenu danas, definicija vlasništva nad urbanim zemljištem za gradnju je neophodna.

### 5.1.3. STATUS 99-GODIŠNJEG ZAKUPA

Zemlja u vlasništvu bivših društvenih preduzeća (DP) je obično najvrednija imovina DP. Često tokom privatizacije DP stvorenih radi poljoprivredne proizvodnje, Privatizaciona agencija Kosova (PAK) je odvajala zemljište od preduzeća i privatizovala ga putem 99-godišnjeg zakupa kako je i uređivala Uredba UNMIK-a koja je još uvek na snazi. UNMIK je izabrao ovaj oblik privatnog prava korišćenja kao instrument za transformaciju zato što nije imao zakonski autoritet da permanentno otuđi zemljište zbog nerešenog političkog statusa Kosova.

Iako se 99-godišnji zakup smatra da pruža dovoljnu sigurnost prava korišćenja da bi stimulisao poljoprivredne investicije u zapadnoj Evropi i SAD, to ipak nije poznat koncept u regionu Balkana. Postoji zabrinutost da se ovo shvata kao vrsta privrednog zakupa za investitore iz regiona i funkcioniše kao faktor koji smanjuje podstrek za investiranje.

<sup>16</sup> Ustavni sud Republike Kosovo, Presuda u predmetu br. KI 08/09. 17. decembar 2010. str. 65.

Kao što je razmotreno u tekstu dole, preporučuje se usvajanje zakonskih akata koji bi, kroz funkcionisanje zakona, transformisali *de facto* prava na urbanom zemljištu za gradnju i prava preneta kroz 99-godišnji zakup u prava privatne svojine.

#### 5.1.4. DRŽAVNA I JAVNA IMOVINA

Zakonski okvir Kosova ne definiše jasno prava i obaveze koje postoje u kategorijama „državnog“ i „javnog“ vlasništva. Pored ovoga, pitanja kao što su mehanizmi koji su odgovorni za administraciju ovih tipova imovine, da li ovakva imovina može da se prenese trećoj strani i, ako može, procedure za taj transfer nisu precizirane. Dalje, terminologija koja se koristi za opis ovih vrsta imovine je nedosledna unutar okvira. U nekim zakonima se termini koriste naizmenično, a u drugim se mogu tumačiti kao zasebni i različiti.

Iako je nedoslednost veoma prisutna, primer iz Ustava će služiti da ilustruje ovu poentu. Član 121. Ustava govori o javnoj svojini kao inkorporiranju prirodnih resursa Republike Kosovo gde spadaju voda, vazdušni prostor, mineralni resursi i drugi prirodni resursi uključujući zemlju, floru i faunu, druge delove prirode, nepokretnu imovinu i druga dobra od posebnog kulturnog, istorijskog, ekonomskog i ekološkog značaja. Ovo dovodi u konfuziju koncepte „državnog“ i „javnog“. O razlici se može razmišljati kao o „državnom“, što obuhvata imovinu kojom upravlja specifična državna institucija ili ogranak vlade, koristi ga isključivo taj ogranak, kao što je istraživačka laboratorija. „Javno“ se definiše kao imovine i resursi koji su na raspolaganju čitavoj javnosti za korišćenje, kao što je javni park, definicije variraju po državama jer ne postoji standardna definicija, a Ustav pruža malo smernica za razlikovanje ova dva. Uz ovo, prirodni resursi takođe mogu biti i u privatnom vlasništvu. Dokazi pokazuju da zakonodavac nije nameravao da Republika Kosovo poseduje sve prirodne resurse države.

Još jedna stvar koja se odnosi na državnu svojinu jeste status imovine u vlasništvu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) i Srbije. Predsedan u međunarodnom pravu podržava argument da je Kosovo država naslednik SFRJ i Srbije i ima prava na nepokretnu imovinu lociranu na Kosovu koja je stvarana u ovim državama. Kosovo nije usvojilo zakon kojim sebe proglašava naslednikom države koji ima prava da preuzme vlasništvo nad registrom nepokretne imovine u ime ovih država, a koja se nalazi na Kosovu, stvarajući zakonsku nesigurnost u vezi sa statusom ove imovine. Definicija statusa imovine registrovane na ime društveno političke organizacije bivše Autonomne Pokrajine Kosovo takođe nije definisana.

#### 5.1.5. IMOVINSKA PRAVA OPŠTINA

Zakon o lokalnoj samoupravi potvrđuje i jača prethodno zakonodavstvo UNMIK-a kojim opštine imaju prava da poseduju i upravljaju nepokretnom imovinom. U praksi, ova imovina bi trebalo da bude registrovana na ime opštine u katastru. Zbog zastarelih katastarskih dokumenata, kompletan inventar i registracija opštinski nepokretne imovine nije završena – ovo stvara konfuziju.

Zakon o dodeli na korišćenje i razmeni nepokretne imovine opštine takođe daje opštini pravo da zahteva od PAK i da u to pretvori prava na društvenoj svojini. Kao takav, PAK ne bi imao autoritet da prenese društvenu svojinu na opštinu. Ukoliko pretpostavka da su društvena preduzeća transformisana u društvenu svojinu nije korektna, ispalo bi da prenos imovine DP na opštinu bez kompenzacije tih prava na imovinu DP može da predstavlja eksproprijaciju bez plaćanja naknade.

#### 5.1.6. PRAVO STRANIH DRŽAVLJANA DA BUDU VLASNICI IMOVINE

Članom 121. stav 2. Ustava predviđeno je da strano fizičko lice i strane organizacije mogu da steknu vlasništvo nad nepokretnom imovinom u skladu sa uslovima utvrđenim zakonom ili međunarodnim sporazumom. U jednom vidu tumačenja tvrdi se da, na osnovu te odredbe, strani državljani mogu da steknu nepokretnu imovinu na Kosovu ako je to dozvoljeno zakonom ili međunarodnim sporazumom. U odsustvu takvog zakona ili međunarodnog sporazuma, strani državljani ne bi imali pravo da stiču vlasništvo nad nepokretnom imovinom.

Međutim, moguće je izneti argument da ta odredba inače potvrđuje pravo stranih državljana na imovinu sve dok su uslovi vlasništva u skladu sa Ustavom i ustavnim ovlašćenjima. Članom 119. stav 2. podržan je

taj argument jer se predviđa da strani investitori i preduzeća moraju da imaju ista zakonska prava kao i domaći investitori i preduzeća da budu vlasnici nepokretne imovine.

Taj argument dodatno je podržan odredbama Zakona o stranim ulaganjima. Datim zakonom je predviđeno da se strani državljani i preduzeća tretiraju jednako. Izgleda da bi taj uslov obuhvatio i pravo na sticanje imovine.

Međutim, u praksi, strani državljani i pravna lica nailazila su na otpor opštinskih katastarskih službi (OKS) u pokušaju da uknjiže imovinska prava u katastru. Opstrukcija imovinskih prava stranih državljana predstavlja primer prepreka koje nastaju jer zakonom o katastru nisu definisana prava uknjižbe, ko može da uknjiži ta prava i koja su dokumenta i drugi uslovi potrebni za uknjižbu. U odsustvu jasnih uputstava, službenici OKS drugačije i nedosledno tumače zakone. Obuka koju oni pohađaju za obavljanje svojih dužnosti možda nije usredsređena na tumačenje zakona. Zbog toga je uknjižba nepredvidljiv proces, što frustrira građane i odvraća ih od nastojanja da ozvaniče svoja imovinska prava.

Takođe, konstatovano je da takve prakse narušavaju uslove Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju potpisanog između Kosova i Evropske unije. Članom 65. stav 3. istog Sporazuma predviđeno je da Kosovo državljanima EU obezbedi isti tretman kao i svojim državljanima prilikom sticanja nepokretne imovine na njegovoj teritoriji, u roku od pet godina od dana stupanja na snagu istog Sporazuma. Članom 51. stav 4. Sporazuma slično je predviđeno da podružnice i ogranci kompanija iz EU, od dana stupanja na snagu istog Sporazuma, imaju pravo da koriste i uzimaju u zakup nepokretnu imovinu na Kosovu. Takođe, predviđeno je da podružnice i ogranci kompanija iz EU, u roku od pet godina od dana stupanja na snagu istog Sporazuma, dobijaju isto pravo na sticanje prava vlasništva nad nepokretnom imovinom kao i kosovske kompanije, u pogledu javne robe/robe od opšteg interesa, ista prava koja uživaju kosovske kompanije. Ta prava su od presudnog značaja za privredni razvoj i delatnost.

## **5.2 OBEZBEĐIVANJE PRAVA NA IMOVINU OTKLANJANJEM NEFORMALNOSTI U SEKTORU NEPOKRETNE IMOVINE**

Neformalnost postoji kada se formalna prava nad imovinom (prava uknjižena u katastru) ne prenesu od zvaničnog nosioca prava posredstvom zakona. Prava koja se neformalno prenesu *de facto* upražnjava nezvanični nosilac prava i uopšteno ih poštuje šira zajednica, ali se ne mogu uknjižiti u katastru. Zbog toga, prava u katastru ostaju uknjižena na ime zvaničnog nosioca prava koji je već preneo prava, umesto na lice koje trenutno upražnjava prava nad imovinom.

U konsultacijama sa akterima obavljenim u toku izrade NSIP utvrđena su četiri slučaja koja danas podstiču neformalnost na Kosovu:

1. Katastarske knjige se ne ažuriraju posle smrti nosioca prava jer porodice ne pokreću ostavinski postupak;
2. Kulturološke norme i prakse u kojima se usmeni ugovor o kupoprodaji zemljišta smatra dovoljnom pravnom sigurnošću;
3. Diskriminacioni zakoni kojima je zabranjivana kupoprodaja nepokretne imovine između etničkih zajednica kosovskih Albanaca i Srba doveli su do pojave neformalnih kupoprodajnih ugovora koji nisu mogli da se uknjiže u katastru; i
4. Odnosenje katastarskih knjiga u Srbiju dovelo je do toga da nedostaju ažurni katastarski podaci, što je stvorilo vid zabune oko toga koji je skup knjiga trenutno dokaz o imovinskim pravima na Kosovu.

Da bi mu zakonski bila priznata prava, neformalni nosilac prava mora da dokaže „lanac vlasništva“ kako bi pokazao da je stekao prava od formalnog nosioca prava. U slučajevima u kojima ostavinski postupak nije pokrenut, potrebno je da neformalni nosilac prava dokaže da je zakoniti vlasnik pokojnog formalnog nosioca prava i da njegovo potraživanje nepokretne imovine ne osporavaju drugi naslednici. U slučajevima usmenih i neformalnih ugovora, neformalni nosilac prava dužan je da pokrene parnični postupak pred sudom u kom bi se izneli dokazi da je isti u stvari kupio imovinu od formalnog nosioca prava. Neformalnost istrajava jer su ostavinski i sudski postupci skupi, dugotrajni i opterećujući. Katastarski postupci koji nisu

priuštni, efikasni, transparentni i predvidljivi takođe odvrćaju ljude od uknjiženja prava koja su zakonski priznata.

### **5.2.1. POKRETANJE OSTAVINSKOG POSTUPKA SA DOCNJOM: KATASTARSKE KNJIGE SE NE AŽURIRAJU POSLE SMRTI NOSIOCA PRAVA JER PORODICE NE POKREĆU OSTAVINSKI POSTUPAK**

Zahteve za pokretanje ostavinskog postupka sa docnjom podnose članovi porodice (potencijalni naslednici) pokojnog nosioca prava više godina posle smrti nosioca prava (često posle 20 i više godina). Podaci Kosovske katastarske agencije (KKA) o sistematskoj uknjižbi i katastarskoj rekonstrukciji pokazuju da oko 30 % podnosilaca zahteva koji pokušavaju da ozvaniče i uknjiže svoja prava nad nepokretnom imovinom ne mogu to da urade jer nisu pokrenuli ostavinski postupak, a prava koja imaju nad imovinom trenutno su uknjižena na pokojnog ostavioca. Pored toga, podaci iz jedne anegdote ukazuju na to da do 50 % ili više podnosilaca zahteva koji nastoje da ozvaniče svoja prava nad više od 350.000 objekata bez dozvole preko programa legalizacije koji sprovodi Vlada Kosova ne može da dokaže pravo nad zemljištem na kom su objekti izgrađeni, jer je zemljište trenutno uknjiženo na ime pokojnog nosioca prava.<sup>17</sup>

Potencijalni naslednici često su izgradili kuće i objekte na zemljišnoj parceli pokojnog nosioca prava i *de facto* upražnjavaju prava nad imovinom. Da bi ozvaničili ta prava, potencijalni naslednici su dužni da pokrenu ostavinski postupak. Prema postojećim procedurama, potencijalni naslednici su dužni da kontaktiraju i obezbede učešće svih potencijalnih naslednika u postupku. Pošto se postupak ne pokreće dugo posle smrti formalnog nosioca prava, uobičajeno je da broj potencijalnih naslednika poraste na 30 ili više. Takođe, uobičajeno je da se mnogi od tih potencijalnih naslednika isele sa Kosova i započnu nove živote. Teret potencijalnih naslednika koji nastoje da ozvaniče svoja prava da kontaktiraju i obezbede učešće svih potencijalnih naslednika veliki je i dodatno povećan zbog nespremnosti nekih od potencijalnih naslednika koji žive u inostranstvu da učestvuju u postupku. Bez obzira na to, svaka stranka koja ima interes nad imovinom, mora da se obavesti i dobije priliku da učestvuje. U svakom ostavinskom postupku, od presudnog je značaja da se ženskim članovima porodice posebno omogući da se informišu i steknu znanje koje je neophodno za učešće u postupku i da dobiju svoja prava nad imovinom, kao sredstvo za borbu protiv kulturoloških normi i društvenih pritisaka na ženske naslednike da se odriču svojih prava u korist muških članova svoje porodice. Dok se stvar bolje ne uredi, usvajaju se efikasne i priuštnive administrativne procedure za obradu zadocnelih ostavinskih zahteva i za obezbeđivanje dovoljne zaštite imovinskih prava svih potencijalnih naslednika, a pravni status takve imovine verovatno će ostati neutvrđen na neodređeno vreme. Bez jasnog pravnog statusa, puna prava nad imovinom ne mogu da se upražnjavaju i imovina ne može da se stavi na tržište zemljišta.

### **5.2.2. USMENI ILI NEFORMALNI UGOVORI: NEFORMALNOST POSTOJI U SLUČAJEVIMA U KOJIMA JE PROMET IZVRŠEN U ODSUSTVU UGOVORA ILI U KOJIMA UGOVOR NIJE EVIDENTIRAN U KATASTRU**

U prošlosti, izvršenje usmenih ugovora o kupoprodaji zemljišta i nepokretne imovine bilo je prihvaćeno sredstvo za promet imovinskih prava zbog kulturoloških i tradicionalnih normi koje su se praktikovale u seoskim sredinama na Kosovu. Značajan procenat tih usmenih ugovora izvršen je između kupaca etničkih Srba i prodavaca etničkih Albanaca. Posle 1991. godine, čak iako je pisani ugovor o međuetničkoj kupoprodaji imovine postojao, promet nije bilo moguće evidentirati u katastru zbog diskriminacionih zakona koji su bili na snazi u to vreme, a kojima su takvi prometni bili zabranjeni.

Zbog toga, katastarske knjige nemaju dokaz o mnogim međuetničkim prometima i još uvek je prodavac uknjižen kao vlasnik imovine. Nepostojanje dovoljne dokumentacije o kupoprodaji primorava trenutne neformalne vlasnike da *de facto* upražnjavaju prava nad imovinom. Za rešavanje takve neformalnosti obično je potrebno da kupac Albanac pokrene parnični postupak pred sudom radi dobijanja odluke kojom se utvrđuje da je ugovor postojao i da su prava nad imovinom slobodno prenesena. Obično, kupac je ili otišao ili je raseljen zbog sukoba i ne može da se pronađe. Nemogućnost pribavljanja svedočenja od prodavca

<sup>17</sup> USAID Kosovo, Program za imovinska prava. Neformalnost u zemljišnom sektoru: Stvar pokretanja ostavinskog postupka sa docnjom na Kosovu, april 2016.

stvara propust u smislu dokaza koji i neformalni prodavac i sudovi pokušavaju da otklone oslanjajući se na prave doktrine **bitnog ispunjenja** i **pozitivne zastarelosti** kako bi dokazali da je promet izvršen. Obe doktrine su problematične.

- Upitno je da li se **bitno ispunjenje**, kako je predviđeno članom 73. Zakona o obligacionim odnosima,<sup>18</sup> odnosi na promet nepokretnosti i da li se može iskoristiti kao osnov za utvrđivanje postojanja ugovora.<sup>19</sup> Iako su neki sudovi bili mišljenja da su stranke zadovoljile element bitnog ispunjenja kroz isplatu kupoprodajne cene i posed nad imovinom, postoje suprotna mišljenja po kojima prva stečena „pravni poslom“<sup>20</sup> podrazumevaju i to da se ugovor evidentira u katastru pre nego što isti može da dobije pravno dejstvo.
- Prava nad nepokretnom imovinom mogu da se steknu preko **pozitivnog zastarevanja**<sup>21</sup> ako se dokaže: „(1) zakonski posed, (2) savesnost, (3) da je protekao zakonski period i (4) da je drugo lice poseduje imovinsko pravo.“ Imalac prava vlasništva mora da dokaže da je imao neometan posed dvadeset (20) godina ili deset (10) godina ako su prav imaoca uknjižena u katastru i ako nije iznesen prigovor na uknjiženje u tom periodu, da bi ispunio uslove zakonskog period i stekao formalna prava nad imovinom.<sup>22</sup> Sudovi i pravници nisu dosledno primenjivali ovu doktrinu, što je dovelo do toga da su presude donošene u korist podnosilaca zahteva čak i kada određeni kriterijumi nisu zadovoljeni, čime su pravi vlasnici imovine uskraćeni za svoja prava.

Za obe doktrine neophodno je prisustvo prodavca u postupku kako bi se obezbedilo da je obema strankama obezbeđen odgovarajući proces. U slučaju da nije moguće pronaći prodavca, sud je dužan da odredi **privremenog zastupnika** koji postupa u interesu prodavca. Određivanje privremenog zastupnika, međutim, jeste poslednja mera koja se koristi nakon što se iscrpe sva druga sredstva obaveštavanja stranke.<sup>23</sup> Upotreba privremenog zastupnika takođe ukazuje na zabrinutost u pogledu ljudskih prava jer u posleratnom okruženju postoji mogućnost da imovina nije dobrovoljno prodana, već da je uzurpirana zbog raseljavanja. To možda nije tako u većini takvih slučajeva ali sama mogućnost baca „sumnju“ na prava nad imovinom koja je predmet neformalnog prometa, što doprinosi neizvesnosti na tržištu zemljišta.

### 5.2.3. ODOŠENJE KATASTARSKIH KNJIGA U SRBIJU STVORILO JE VID ZABUNE OKO TOGA KOJI JE SKUP KNJIGA TRENUTNO DOKAZ O IMOVINSKIM PRAVIMA NA KOSOVU

Nedavno usvojenim Zakonom o KAPPI daje se zadatak KAPPI da obavlja dve odvojene ali uzajamno povezane funkcije: da konačno reši potraživanja u vezi sa sukobom podnesena Kosovskoj agenciji za imovinu (KAI), a koja uglavnom imaju raseljena lica (RL) koja trenutno ne mogu da upražnjavaju prava nad svojom imovinom; i da uporedi katastarske knjige vraćene iz Srbije sa katastarskim knjigama na Kosovu, kako bi utvrdila i otklonila sve razlike između dva skupa katastarskih knjiga. U „Eksplanatornom memorandumu“ sastavljenom za nacrt zakona raspravlja se o potrebi da se reše i potraživanja koja su podnela RL i razlike u katastarskim knjigama kako bi se stvorio potpun i precizan katastar i pomoglo da se ojača pravni sistem zemlje te promoviše vladavina prava. Odluke kojima se rešavaju razlike u knjigama imaju pravno dejstvo u smislu utvrđivanja prava nad imovinom. Ovlašćenja koja KAPPI ima da donosi odluke stvaraju priliku da se primene administrativni postupci za sistematsko rešavanje značajnog dela

<sup>18</sup> Zakon o obligacionim odnosima, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije br. 29/1978, 30.03.1978. god.

<sup>19</sup> OEBS. *Parnica radi dokazivanja vlasništva nad nepokretnom imovinom na Kosovu*. Mart 2009, Preuzeto sa <http://www.osce.org/kosovo/36815?download=true>.

<sup>20</sup> Član 33. Zakona o osnovnim imovinskim odnosima, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije br. 6/1980, 30.01.1980. god.

<sup>21</sup> Isto, član 28.

<sup>22</sup> Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima. Službeni glasnik Republike Kosovo, član 40. Zakona br. 03/L-154, 25.06.2009. god.

<sup>23</sup> OEBS. *Parnica radi dokazivanja vlasništva nad nepokretnom imovinom na Kosovu*. Mart 2009, str. 20. Preuzeto sa <http://www.osce.org/kosovo/36815?download=true>.

neformalnosti na Kosovu, koja inače slabi sigurnost poseda za članove kako većinske, tako i nevećinskih zajednica, i stvara atmosferu neizvesnosti koja odvraća ulaganja.

### **Preliminarno utvrđivanje administrativnih prepreka i prakse koja odvraća građane od uknjiženja svojih prava**

Ako katastarske procedure nisu priuštive, efikasne, transparentne i predvidljive, one odvraćaju ljude od uknjiženja svojih prava, a koja su zakonski priznata, i time odužuju neformalnost na Kosovu. U daljem tekstu navedene su najuobičajenije administrativne prepreke, a koje su prepoznali akteri u toku izrade NSIP, za jednostavno, efikasno i priuštivo uknjiženje imovinskih prava.

**Zakonom o obligacionim odnosima<sup>24</sup> nije predviđen oblik ugovora.** Zbog nepostojanja standardnih obrazaca ugovora službenici za uknjižbu moraju da tumače sadržinu ugovora kako bi utvrdili da li postoje podaci potrebni za uknjižbu, što usporava i komplikuje postupak uknjižbe.

**Zakon kojim se uređuje uknjižba imovine ne navodi sva dokumenta koja stvaraju prava nad nepokretnom imovinom.** Zakon<sup>25</sup> ne sadrži odluke Komisije za stambene i imovinske zahteve (HPCC), Kosovske komisije za imovinske zahteve (KPCC)<sup>26</sup> kojima se priznaju imovinska prava raseljenih lica (RL); i beležničke akte kojima se evidentira promet imovine, a koji predstavljaju zakonski osnov za upis prava u Registar prava na nepokretnoj imovini (RPNI). Pošto takve odluke nisu posebno navedene zakonom kao pravna dokumenta koja stvaraju prava ostaje prostor za suprotstavljena tumačenja među službenicima za uknjižbu u nekim OKS, koji zbog toga odbijaju da uknjiže prava na osnovu tih dokumenata.

**Zastareli katastarski podaci ne odgovaraju trenutnoj stvarnosti na terenu.** Sudske oduke i beležnička akta koja stvaraju prava nad nepokretnom imovinom moraju da sadrže podatke koji opisuju imovinu, a koji su „istovetni podacima upisanim u katastru (jedinični broj, površina, itd.)“.<sup>27</sup> Široko rasprostranjena neformalnost, odnošenje katastarskih knjiga u Srbiju i stvaranje novog katastarskog sistema koji je uveo nov sistem za određivanje brojeva parcela otežavaju unos opisa imovine u takvima aktima, a koja se savršeno poklapaju sa zastarelim katastarskim knjigama, i stvaraju velike izazove po uspostavljanje jasnog „lanca vlasništva“ kako bi se dokazalo vlasništvo nad parcelom zemljišta.

Iako OKS imaju ovlašćenja da ispravljaju tehničke greške kao što su pogrešno zapisani topografski nazivi na kartama ili netačni lični identifikacioni brojevi,<sup>28</sup> zakonom nisu predviđene jasne smernice za OKS kako da prave razliku između „tehničkih“ i „materijalnih“ grešaka.<sup>29</sup>

**Nedоследne prakse OKS.** Dvosmislenosti iz zakona o katastru dovele su do nedosledne prakse OKS u vezi sa uslovom za vršenje katastarskog premera u cilju ažuriranja katastarskih knjiga nakon prometa prava. „Zakonom o katastru“<sup>30</sup> predviđeno je da je katastarski premer potreban „za unos nove katastarske jedinice u katastar ili za promenu podataka o postojećoj katastarskoj jedinici“ ali se taj uslov ne pominje u Administrativnom uputstvu o primeni istog.<sup>31</sup> Podatak iz anegdote upućuje na to da su neke OKS odustala od uslova da vrše premer u slučajevima zaostavštine ako podnosilac zahteva traži samo priznavanje njegovih

<sup>24</sup> Zakon o obligacionom odnosu. Službeni glasnik Republike Kosovo, Zakon br. 04/L-077, 30.05.2012. god.

<sup>25</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 2002/5 o uspostavljanju Registra prava na nepokretnoj imovini. Službeni glasnik Republike Kosovo, član 3. Zakona br. 04/L-009, 21.07.2011. god.

<sup>26</sup> Zahtevi koje je rešio HPCC, a koje su RL podnela Direkciji za stambena i imovinska pitanja (HPD). Kosovska agencija za imovinu (KAI) nasledila je HPD. KPCC je bio organ koji je donosio odluke za KAI.

<sup>27</sup> Administrativno uputstvo o primeni Zakona o katastru. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, član 8. stav 2. AU 02/2013, 11.02.2013. god.

<sup>28</sup> Zakon o katastru. Službeni glasnik Republike Kosovo, član 17. Zakona br. 04/L-013, 29.07.2011. god. koji upućuje na definiciju tehničkih grešaka iz člana 1 (19).

<sup>29</sup> AU 02/2013 o primeni Zakona o katastru predviđa ispravku podataka ali ne pravi razliku između tehničkih i materijalnih grešaka. Administrativno uputstvo o primeni Zakona o katastru. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, član 19. AU 02/2013, 11.02.2013. god.

<sup>30</sup> Zakon o katastru. Službeni glasnik Republike Kosovo, član 12. Zakona br. 04/L-013, 29.07.2011. god.

<sup>31</sup> Administrativno uputstvo o primeni Zakona o katastru. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, AU 02/2013, 11.02.2013. god.

prava nad imovinom, dok je neophodno izvršiti premer ako se imovinsko pravo prenosi kroz promet. Međutim, ta praksa se primenjuje od slučaja do slučaja i nije kodifikovana zakonom.

Troškovi i takse za upis prava nisu iste u svakoj opštini. Važećim AU utvrđuju se takse za upis prava. Takse se zasnivaju na zakonskom pravu na upis. One obuhvataju promet, poklon, upravnu ili sudsku odluku, podelu zajedničke imovine i zaostavštinu, ili „promenu“. Međutim, u praksi, opštine su uvele dodatni uslov po kom svaki neplaćeni porez na imovinu mora da se plati pre nego što OKS izda uverenje o vlasništvu. Opštine bi trebalo da uzmu u obzir to da li se radi o delotvornom mehanizmu za povećanje naplate poreza na imovinu kao vida sopstvenog izvora prihoda. Na primer, jedan od razloga zašto se porez nakupio u ostavinskim postupcima sa docnjom je taj što je nosilac prava na čije ime je imovina uknjižena preminuo i živi naslednici imaju malo podsticaja da plaćaju pored u tokom godina za imovinu koja nije uknjižena na njihovo ime. Uslov da se plate zaostali porezi pre pokretanja postupka za ozvaničenje prava mogao bi da odvрати potencijalne naslednike od toga da ozvaniče svoja prava. Takođe, predstavljao bi i administrativnu prepreku ako bi iznos koji se duguje prevazišao njihovu finansijsku sposobnost. To bi onda značilo odugovlačenje neformalnosti koja je i doprinela nakupljanju poreza. Isto tako dopunski zahte je i porez na promet za katastarsku jedinicu određen od nekih Opština, Pravilnikom. Iznos ovog poreza nije isti u opštinama. Plaćanje ovog poreza je obavezan prilikom uknjiženja prometa nekretnina u OKK.

Neke OKS su odbile da upišu promet kod kupoprodaje bez uverenja koje izdaje opština (a za koje se naplaćuje taksa), a kojim se potvrđuje da opština neće da upražnjava svoja prava preče kupovine nad imovinom. To je bio uslov u bivšem režimu koji nije izričito ukinut novijim zakonima.<sup>32</sup>

Dodatna prepreka za ozvaničenje prava stvorenih neformalnim prometom kod kupoprodaje jeste zakonski uslov da se plaćanja kod kupoprodaje imovine veća od 10.000 € vrše preko banaka. To je faktički nemoguće za promet koji je izvršen pre nego što je taj uslov stupio na snagu 2005. god.

**Transparentnost katastarskih podataka.** U demokratskim društvima i tržišnim ekonomija potrebna je otvorenost i informisanost kako bi se delotvorno i efikasno funkcionisalo i razvijalo te raslo. To je posebno tako u pogledu zemljišta i prava nad zemljištem. Iz tog razloga veoma je važno da knjige katastra i Registar imovinskih prava na nepokretnoj imovini budu u celosti otvoreni i dostupni javnosti. To će povećati transparentnost u upravljanju; omogućiti da su važne zakonske i ekonomske informacije na raspolaganju društvu; podstaći strana i domaća ulaganja; i podržati razvoj dinamičkih zemljišnih tržište.

Zabrinutosti u pogledu mogućih sukoba sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka navedene su kao opravdanje za skrivanje određenih podataka od javnosti. Neophodno je izmeniti Zakon o zaštiti podataka i druge relevantne zakone kako bi se otklonila svaka dvosmislenost u pogledu te stvari i obezbedila jasna zakonska osnova za pravo javnosti da ima potpuni pristup katastarskim knjigama i Registru prava na nepokretnoj imovini.

### **5.3 GARANTOVANJE I IZVRŠAVANJE IMOVINSKIH PRAVA RASELJENIH LICA I NEVEĆINSKIH ZAJEDNICA**

Univerzalno priznato Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i njenim protokolima, međunarodnim pravom i Ustavom Kosova, građani raseljeni zbog sukoba imaju pravo da se vrate u svoje domove i na svoju nepokretnu imovinu. Nakon usvajanja „Načela o restituciji stana i imovine za izbeglice i raseljena lica“, takođe poznatim i kao „Pinjerova načela“,<sup>33</sup> koncept povratka, kako ga shvata međunarodna zajednica, postao je „ne samo povratak u svoju zemlju za izbeglice ili svoj grad ili region za RL, već i

<sup>32</sup> To je bio uslov nametnut Zakon o prenosu nepokretne imovine, S. L. SAPK br. 45/81, 29/86 i 28/88 koji nije opozvan novim Zakonom o imovini i drugim stvarnim pravima (Zakon br. 03/L-154).

<sup>33</sup> Videti dokument Restitucija stana i imovine u kontekstu povratka izbeglica i interno raseljenih lica: Konačni izveštaj specijalnog izvestioca, Paula Serđa Pinjera: E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28.06.2005. god. i videti Gomez M, Novi nacrt načela o restituciji stana i imovine pred Potkomisijom UN za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, Zakon o pravima stanovanja i ESC, kvartalno, izdanje I, br. 3, decembar 2004. godine, Centar za prava stanovanja i deložaciju, Obezbeđivanje smeštaja za sve, dostupno na [www.cohre.org](http://www.cohre.org).



povratak i povraćaj kontrole nad svojim *prvobitnim domom, zemljištem ili imovinom*; proces restitucije stana i imovine“.<sup>34</sup>

Okončanje procesa restitucije imovine (koji je započeo 2000. godine) bilo je dug i težak proces zbog razmere raseljenja zbog sukoba i broja zahteva koji su podnela RL. UHCR je izračunao da do jula 2015. godine, broj RL na Kosovu iznosi 17.086, što obuhvata 9.265 kosovskih Srba i 7.078 kosovskih Albanaca. Ostatak su Romi i u manjem broju Aškalije i Egipćani (manjine koje govore albanskim jezikom).<sup>35</sup> U proceni iz 2011. god. navodi se da je raseljeno još oko 97.000 ljudi zbog rata iz 1998-99. godine, a koji žive u Srbiji i koji „još uvek imaju potrebe u vezi sa svojim raseljenjem“, od kojih većinu čine etnički Srbi.<sup>36</sup> KAI je podneseno ukupno 42.749 zahteva, uglavnom od strane RL i članova nevećinskih zajednica na Kosovu. Od toga, 29.450 čeka na izvršenje, uključujući i odluke o stavljanju imovine pod upravom KAI i zahteve koji su zatvoreni zbog nesaradnje, na osnovu prava podnosioca zahteva da zahteva ponovni posed ili ponovno otvaranje zahteva.

Nakon etničkog sukoba na Kosovu, konačno rešavanje uspešnih zahteva koje je rešila KAI predstavlja prioritarnu meru za jačanja i garantovanje prava nevećinskih zajednica u zemlji. Posvećenost VK tome da svim RL obezbedi krajnji, pravičan i delotvoran pravni lek koji će im omogućiti da povrate kontrolu nad svojom nepokretnom imovinom naglašena je u preambuli i članu 4. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje je Kosovo zaključilo sa EU.

### 5.3.1. KONAČNO REŠAVANJE ZAHTEVA PODNESENIH KAI

Vredi pomenuti da su većinu zahteva podnela RL. Proces rešavanja zahteva u KAI sastoji se iz dve faze. Prvo, zahtev se mora rešiti i, ako je uspešan, prava uspešnog podnosioca zahteva se priznaju i dobijaju pravno dejstvo odlukom KAI. Drugo, odluka KAI se mora izvršiti u celosti tako što će se uspešnom podnosiocu zahteva pružiti prilika da iskoristi pravna sredstva predviđena zakonom.

**Prva faza** je završena. Kosovska komisija za imovinske zahteve (KPCC) je donela odluku po 41.852 zahteva od 42.749 zahteva podnesenih KAI do decembra 2015. god. Od dodatnih 897 zahteva, Izvršni sekretarijat KAI je odbio 264 zahteva kao neosnovana a 633 zahteva su povukli podnosioci. Rešavanje svih podnesenih zahteva je značajno postignuće koje pokazuje da je VK posvećena tome da prizna i poštuje imovinska prava RL.

Nakon što se zahtev reši, odluka KAI se mora upisati u katastar Kosova, ako imovina nije uknjižena na ime uspešnog podnosioca zahteva, da se sve kosovske institucije i građani obaveste o pravima RL na nepokretnu imovinu. Dalje, odluka KAI stvara pravni osnov po kom uspešni podnosilac zahteva može da zahteva deložaciju radi povraćaja poseda nad svom nepokretnom imovinom. Upis odluke KAI Policiji Kosova ili privatnom izvršitelju omogućava da potvrdi legitimitet odluke pre nego što izvrši deložaciju. Upis odluke KAI služi i tome da se ojača zaštita u procesu za RL i smanjuje zabrinutost u pogledu ljudskih prava u vezi sa korišćenjem privremenog zastupnika. Na primer, u postupku za ozvaničenje prava stvorenih kroz neformalne, međuetničke ugovore, kao i u upravnom postupku za eksproprijaciju, privatizaciju ili ozvaničenje objekata izgrađenih bez dozvole na imovini RL, oni koji donose odluke bi mogli da izvrše pretragu katastarskih dokumenata kako bi otkrili da li RL poseduje prava nad imovinom, čak iako se ne zna gde se ona nalazi.

Trenutni zakon ne predviđa neophodno obavezu upisa odluka KAI u katastar Kosova. Članom 20. novog zakona o KAPPI predviđa se upis samo odluka koje donese Imovinska komisija za proveru i odlučivanje (IKPO) uspostavljene u cilju otklanjanja razlika između katastarskih knjiga vraćenih iz Srbije i knjiga na Kosovu. Istim se ne obuhvata upis odluka koje je doneo KPCC (ili njegov prethodnik HPCC) ili Komisija

<sup>34</sup> UNHCR i ostali. 2007. Priručnik o restituciji stana i imovine za izbeglice i raseljena lica: Primena „Pinjerovih načela“: Među agencijama, str. 10.

<sup>35</sup> Podaci preuzeti sa <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/kosovo/figures-analysis> Pogledano 26.11.2015. god.

<sup>36</sup> Podaci preuzeti sa <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/serbia/figures-analysis>. Pogledano 26.11.2015. god.

za imovinska potraživanja (KIP) koja je stvorena zakonom o KAPPI. Štaviše, odluke KPCC-a i HPCC-a nisu posebno navedene ni u zakonodavstvu o katastru, kao konačna pravna akta koja se upisuju.

**Drugu fazu** sprovodi Izvršni sekretarijat KAPPI. Prema podacima KAI, na izvršenje trenutno čeka 29.450 odluka. Taj broj obuhvata i 7.660 odluka koje još uvek nisu dostavljene uspešnim podnosiocima zahteva i 9.041 odluku oko koje je uspešni podnosilac zahteva kontaktiran ali nije tražio da iskoristi pravni lek. Pod upravom KAI trenutno se nalazi 13.009 imovina uspešnih podnosilaca zahteva i iste su uključene u njen program davanja u zakup.

Pravna sredstva koja Izvršni sekretarijat stavlja na raspolaganje predviđena su članom 18. zakona o KAPPI i obuhvataju deložaciju trenutnog korisnika u cilju restitucije i vraćanja predmetne imovine u posed uspešnom podnosiocu zahteva, stavljanje imovine podnosioca zahteva pod upravom KAPPI, uključivanje imovine u program davanja u zakup i zahtevanje administrativnog zatvaranja zahteva. Dodatna pravna sredstva koja su na raspolaganju uspešnom podnosiocu zahteva obuhvataju zahtev za oduzimanje predmetne imovine, rušenje nezakonito izgrađenih objekata i prodaju imovine putem javne prodaje.

Članom 21. stav 7. novog zakona o KAPPI, međutim, predviđeno je da u roku od 18 meseci od dana stupanja na snagu zakona, KAPPI okončava svoj mandat da upravlja imovinom i istu daje pod zakup. Zakonska namera ovog roka je da se konačno završi mandat KAI da služi kao privremena agencija za resavanje sporova i vraćanje uzurpirane imovine a ne da se RL jednostrano nametne rok od 18 meseci u kom moraju da iskoriste svoja prava na pravni lek.

VK je svesna svojih obaveza u pogledu ljudskih prava iz međunarodnog prava i SSP koji je zaključila sa EU. Pinjerovim Načelom 2. predviđeno je da „svaka izbeglica i svako raseljeno lice ima pravo da mu se vrati stan, zemljište i/ili imovina koja mu je samovoljno ili nezakonito uskraćena, ili da dobije nadoknadu za svaki stan, zemljište i/ili imovinu koju činjenično nije moguće vratiti, a prema nahodanju nezavisnog, nepristrasnog suda“. Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) je zaključio da su države dužne da raseljenim licima obezbede bezbedan pristup njihovoj imovini;

Sud smatra da sve dok pristup imovini nije moguć, država je dužna da preduzme alternativne mere kojima će obezbediti imovinska prava. U tom pogledu, Sud se poziva na predmet *Doğan* i ostali<sup>37</sup> u vezi sa internim raseljenjem seljana, u kom je detaljno ispitao mere koje je Vlada Turske preduzela u cilju bilo omogućavanja povratka u sela ili obezbeđivanja RL alternativnog smeštaja, ili drugih oblika pomoći (citirano gore, §§ 153-156). Sud je podvukao da obaveza preduzimanja alternativnih mera ne zavisi od toga da li je država odgovorna ili ne za samo raseljenje. U predmetu *Doğan* i ostali, Sud je konstatovao da nije bilo moguće utvrditi tačan uzrok raseljenja podnosilaca zahteva te je morao da se ograniči na ispitivanje pritužbi istih u odnosu na uskraćivanje pristupa njihovom posedu. Koje mere moraju da se preduzmu zavisi od okolnosti slučaja.<sup>38</sup>

Samim tim, ECtHR daje veliki značaj pravu na imovinu i dužnosti države da obezbedi pristup i bezbednost u pogledu imovine RL, bez obzira na to da li je država bila odgovorna za nastanak okolnosti koje su dovele do raseljenja. VK je posvećena ispunjenju svojih dužnosti i obavezama u vezi sa ljudskim pravima nakon okončanja mandata KAPPI da RL obezbedi konačne, pravične i delotvorne pravne lekove koji će im omogućiti da povrate kontrolu nad svojom nepokretnom imovinom. Upravljanje imovinom je planirano samo kao privremena mera dok podnosilac zahteva ne izabere konačni pravni lek. Konačni pravni lekovi obuhvataju pružanje uspešnim podnosiocima zahteva mogućnosti deložacije tako da mogu da uđu u posed svoje imovine u svakom trenutku u budućnosti, da svoju imovinu stave u program davanja u zakup i da ponude imovinu na prodaju putem javne prodaje. VK će ispitati opcije za prenese primenu istih pravnih lekova sa KAPPI na Policiju Kosova, privatne izvršitelje i privatne firme za izdavanje i zakup nekretnina. Strateški prioritet VK je da počne sa izradom akcionog plana kako bi se usmerila takva tranzicija.

Nekoliko izazova u pogledu primene toga moraće da se reše u toku izrade plana za tranziciju. Prvi je da se reši tekuća stvar nezakonitog ponovnog zauzimanja imovine nakon što KAI izvrši deložaciju. Prema

<sup>37</sup> ECtHR, zahtevi br. 8803/02, 8804/02, 8805/02, Presuda od 29.06.2004. god.

<sup>38</sup> ECtHR, Zahtev br. 40167/06, stav 234.

izveštaju OEBS-a, KAI je između 2008. i 2013. god. tužilaštvu radi pokretanja krivičnog postupka uputila ukupno 326 slučajeva. U izveštaju je ocenjeno da je potrebno u proseku dve godine i tri meseca da se slučajevi obrade, od trenutka kada KAI slučaj uputi tužilaštvu do donošenja konačne presude na sudu.<sup>39</sup> Dalje, neka tužilaštva nisu dovoljno hitno obrađivala predmete, zbog čega je došlo do docnje u reakciji i nisu tražila kazne koje bi bile dovoljne da se odvрати buduće nezakonito ponovno zauzimanje imovine.

Drugo je uspostavljanje protokola efikasne komunikacije između KAPPI i uspešnih podnosilaca zahteva kako bi im se obezbedile informacije koje su im potrebne za izbor odgovarajućeg pravnog leka. Ako će KAPPI morati da neposredno ostvari kontakt sa svakim uspešnim podnosiocem zahteva, možda će biti potrebno više od 18 meseci da okonča svoj mandat za upravljanje imovinom i rukovanje programom davanja u zakup. KAPPI nema mandat da radi u Srbiji, Crnoj Gori i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji (BJRM), gde boravi velika većina njenih podnosilaca zahteva. Dalje, u prošlosti se radilo na uspostavljanju kontakata preko Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) i programa koje je finansirala EU, ali takvi pristupi postoje od slučaja do slučaja i zavise od donatorskih sredstava.

Treće, zakonom o KAPPI nije obuhvaćen pravni status imovine koja je trenutno pod upravom KAI i uključena u njen program davanja u zakup, a nakon što se mandat KAPPI okonča. Takođe, nije obuhvaćen ni pravni status lica kojima je KAI dala pravo da koriste imovinu. Porodice koriste tu imovinu godinama i možda su izvršile velika ulaganja u održavanje i očuvanje imovine. Potreban je zakon kojim bi se pojasnilo da li su ta lica stekla neko pravo nad predmetnom imovinom.

Dalje, potrebno je pojašnjenje u vezi sa pravnim statusom 9.041 odluke čije je izvršenje u „zastoju“ jer podnosioci zahteva nikada nisu zahtevali pravni lek nakon što su dobili obaveštenje od KAI. Novim zakonom nije obuhvaćeno ni to da li bi zahtev trebalo da se administrativno zatvori ili ostane otvoren na neodređeno vreme.

Na kraju, od presudnog je značaja da odluke HPCC-a, KPCC-a i KIP ne budu predmet nove parnice pred sudovima. Iako su te konačne odluke pravosnažne i nisu predmet osporavanja ili preispitivanja, bilo je slučajeva u kojima su sudovi dozvolili pokretanje postupaka za osporavanje istih. Imperativ je da se takvi postupci otkriju i odbace.

### 5.3.2. DODATNE STVARI U VEZI SA RASELJENJEM, PRISTUPOM PRAVDI I STANOVANJEM

Često nije poznato gde se nalaze RL. Zbog toga je nemoguće dostaviti obaveštenja sa podacima i informacijama o zakonskom postupku koji utiče na njihova prava nad imovinom i isto im uskraćuje odgovarajuću zaštitu u procesu.

**Promet na prevaru.** U haotičnom okruženju odmah posle sukoba, raseljenje je stvorilo mogućnosti za veliki broj prometa imovine na prevaru, a na osnovu čega je nepokretna imovina RL prodavana bez njihovog znanja. Neophodno je kreirati politiku kako bi se utvrdilo da li je određena stranka imovinu kupila savesno i kako da se pravično i efikasno utvrdi odgovornost. Stvari koje treba uzeti u obzir obuhvataju i to da li su oni koji su odmah posle sukoba kupili imovinu bili upoznati i slobodno prihvatili rizik da prodavac možda nema prava nad imovinom i da li bi trebalo da se strogo pozovu na odgovornost ako se dokaže da je prodaja izvršena na prevaru. Takođe, biće potrebno kreirati i politiku u cilju utvrđivanja odgovarajućeg pravnog leka u situacijama u kojima je imovina bila predmet prometa više puta, a trenutni vlasnici savesni kupci koji su platili cenu imovine godinama posle sukoba.

**Proces legalizacije objekata izgrađenih bez dozvole.** Ukazano je na zabrinutost da nijedan građanin na Kosovu, posebno oni koji žive u inostranstvu i RL, nije imao dovoljno informacija i vremena da ispoštuje uslove za legalizaciju, a koji su kritikovani i kao preterano složeni. Ljudska prava svakog građanina čija se imovina sruši bez odgovarajućeg obaveštenja unapred i informacija da ispoštuje novi zakon biće prekršena.

**Tekući proces privatizacije koji sprovodi Kosovska agencija za privatizaciju (KAP).** Agencija je dužna da objavi zvanično obaveštenje za poverioce u novinama na albanskom i srpskom jeziku na Kosovu, u Srbiji i Crnoj Gori. Pored toga, postupak uzajamne pravne pomoći koji primenjuje Specijalna komora Vrhovnog suda Kosova za stvari u vezi sa Agencijom za privatizaciju, omogućava dostavljanje obaveštenja

<sup>39</sup> OEBS. *Pregled slučajeva nezakonitog ponovnog zauzimanja imovine na Kosovu*. Februar 2015. god. Preuzeto sa <http://www.osce.org/kosovo/141131>.

i sudskih poziva u postupku privatizacije i likvidacije. Postoji zabrinutost u pogledu istog postupka da odgovarajuće obaveštenje unapred nije obezbeđeno kako bi se ispunili standardi ljudskih prava za odgovarajući proces.

Pored toga, određeni broj kosovskih Srba učestvovao je u postupku restitucije pod bivšim režimom.<sup>40</sup> Zakon koji je u to vreme bio na snazi nije proglašen diskriminacionim i pretpostavlja se da je još uvek na snazi na Kosovu. Zemljište vraćeno u takvim postupcima bilo je u društvenom vlasništvu, a prava koja su vraćena često nisu upisana u katastar Kosova. Postoje slučajevi u kojima je KAP privatizovala zemljište koje je vraćeno ili za koje se smatralo da je vraćeno opštini, a koja je zatim prodala isto ili dala u zakup trećoj strani. Pitanje je da li je opština znala ili je trebalo da zna da su prava nad zemljištem prenesena RL zakonom o restituciji. Slično stvari prevare, potrebna je zakonodavna politika i smernice kako bi se odredio odgovarajući pravni lek.

**Eksproprijacija zemljišta.** Potrebno je ojačati i odredbe u vezi sa obaveštenje u vezi sa postupkom eksproprijacije. Eksproprijacija znači oduzimanje privatne imovine. Oduzimanje imovine u odsustvu odgovarajućeg procesa obaveštenja predstavlja kršenje ljudskih prava. Od presudnog je značaja da se ojačaju procedure za dostavljanje obaveštenja kako bi se RL unapred dostavilo odgovarajuće obaveštenje, kao i Kosovcima koji žive u inostranstvu i ugroženim zajednicama na Kosovu.

**Objekti treće strane.** KAI je otkrila 35 slučajeva u kojima je objekat izgrađen nezakonito na zemljištu uspešnog podnosioca zahteva.<sup>41</sup> KAI je pokušala da posreduje u sporazumom iznalaženju rešenja između strana; i oko 10 slučajeva je uspešno rešeno kroz posredovanje. Sledstven tome, pravni lek je rušenje nezakonito izgrađenog objekta.<sup>42</sup> Vlada KAI još uvek nije obezbedila sredstva koja je tražila za rušenja, što je sprečava u primeni tog pravnog leka. Ustavni sud Republike Kosovo je u svojoj presudi u tzv. „Predmetu Jovanović“ zaključio da je neizvršenje odluke KPCC-a od strane KAI zbog nedostatka sredstava „u suprotnosti sa načelom vladavine prava i predstavlja kršenje osnovnih ljudskih prava zajemčenih Ustavom“.<sup>43</sup> Ustavnom sudu su podnesene još 33 tužbe protiv KAI.<sup>44</sup>

**Primena odluka HPD-a „A“ i „C“ kategorije.** Takozvani zahtevi „A“ kategorije odnose se na kosovske Albance koji su otpušteni s posla zbog diskriminacionog zakona donesenog pod bivšim režimom. Kada je njihov radni odnos raskinut, izgubili su i svoja prava na društvene stanove. Obično, stan je potom dodeljen kosovskom Srbini koji je na kraju postao raseljeno lice, kategorija „C“. Na osnovu zakona kojim se uređuje rad Direkcije za stambena i imovinska pitanja (HPD), podnosilac zahteva „A“ kategorije može da ostvari pravo na restituciju stana a podnosilac zahteva „C“ kategorije nadoknadu za izgubljena prava nad stanom. Troškovi restitucije tzv. podnosiocima zahteva „A“ kategorije procenjuju se na oko 3.000.000 €. Slično slučajevima objekata koje je izgradila treća strana, KAI nije bila u stanju da obezbedi sredstva od VK za isplatu nadoknade te zahtevi i kosovskih Albanaca i kosovskih Srba u vezi sa imovinom ostaju nerešeni.

**Nagomilani porezi na imovinu i računi za komunalije za vreme raseljenja.** Članom 5. stav 3. Zakona o porezima na nepokretnu imovinu predviđeno je da je poreski obveznik fizičko ili pravno lice koje stvarno koristi imovinu ako nije moguće utvrditi ko je pravi vlasnik ili zakonski korisnik nepokretne imovine, ili ako se isti može da se utvrdi ali nema pristup nepokretnoj imovini.<sup>45</sup> Bez obzira na to, selektivno tumačenje ovog stava u određenim opštinama dovelo je do toga da su RL bila dužna da plate porez na imovinu koji je korisnik imovine ili treća strana ostavila neplaćenim. Porez na imovinu mora da se plati i od pravog Kosova.

<sup>40</sup> Službeni glasnik Savezne Republike Jugoslavije. Zakon o restituciji zemljišta, 18/91, 41/91 i 44/91, 1991.

<sup>41</sup> Podaci od 31.10.2015. god.

<sup>42</sup> Članom 15. Zakona br. 03/L-079 (Zakon o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a br. 2006/50 o rešavanju zahteva u vezi sa privatnom nepokretnom imovinom, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu) predviđeno je da KAI na raspolaganju ima širok dijapazon pravnih sredstava za izvršenje pravosnažnih odluka KPCC-a i presuda apelacionog veća, a koji, između ostalog, obuhvata „deložaciju, stavljanje imovine pod upravom, zaključivanje ugovora o zakupu, oduzimanje, rušenje nezakonitih objekata i javnu prodaju“.

<sup>43</sup> Ustavna ocena neizvršenja Odluke GSK-KPA-A-001/12 po žalbi Vrhovnom sudu i Odluke Kosovske komisije za imovinske zahteve br. KPCC/D/A/114/2011. Ustavni sud Republike Kosovo, KI187/13, 16.04.2014. god.

<sup>44</sup> Nezvanično potvrđeno u razgovoru sa Srđanom Staletovićem, 15.02.2016. god.

<sup>45</sup> Zakon o porezima na nepokretnu imovinu. Službeni glasnik Republike Kosovo. Član 5. stav 3. Zakona br. 03/L-204, 07.10.2010. god.

Štaviše, izdavanje ličnih isprava je uslovljeno plaćanjem svih poreza koji se duguju opštini. Pod takvim okolnostima, RL su odgovorna za poreska dugovanja koja nisu stvorila i sprečena su u nastojanju da pribave lične isprave neophodne da bi upražnjavala svoja ljudska prava.<sup>46</sup>

Slično, RL postaju odgovorna za račune za komunalije (struja i voda)<sup>47</sup> koje nisu koristila. Relevantnim zakonom, Zakonom br. 03/L-204, RL nisu izričito oslobođena plaćanja komunalija korišćenih na imovini nad kojom ne upražnjavaju kontrolu i odgovorna su za iznos koji se duguje kada preuzmu posed nad svom imovinom.<sup>48</sup> Administrativnim naređenjem UNMIK-a br. 2008/5 predviđeno je da su podnosioci zahteva pred KAI izuzeti od plaćanja nakupljenog dugovanja za opštinske javne usluge u periodu u kom nisu upražnjavali kontrolu nad svojom imovinom. Pripremljene su izmene i dopune istog Administrativnog naređenja koje KAPPI treba da primeni, a koje će dodatno ojačati zaštitu za RL.

**Pristup pravdi.** RL nemaju mogućnosti da pristupe besplatnoj pravnoj pomoći jer nisu korisnici socijalne pomoći na Kosovu i imaju prava nad nepokretnom imovinom. Pored toga, Agencija za besplatnu pravnu pomoć (ABPP) nema resurse da delotvorno pruža pravne usluge kako bi se zadovoljile potrebe RL. Dalje, Zakon o upotrebi jezika je obuhvatan pravni dokument; međutim, u praksi, „i dalje postoje veliki izazovi u pogledu pristupa uslugama na zvaničnim jezicima i na centralnom i na opštinskom nivou, uključujući i jezike koje koriste manjinske zajednice“.<sup>49</sup> Na kraju, **troškovi postupaka i putovanja** mogu da ograniče pristup RL sudovima. Pod okolnostima raseljenja ili socio-ekonomskih uslova, uslov da se plaćaju sudske takse, zajedno sa mogućnošću da je neophodno platiti druge srodne troškove, kao što su troškovi putovanja, *de facto* predstavlja prepreku za sudski pregled. Prema Pinjerovom Načelu 13. stav 2: „Svako ko je samovoljno ili nezakonito uskraćen za imovinu zbog sukoba trebalo bi da bude u stanju da nezavisnom i nepristrasnom telu besplatno podnese zahtev za restituciju ili nadoknadu.“<sup>50</sup> KAI je besplatno obezbedila prvostepeni zakonski pregled. Međutim, oko 6 % zahteva podnesenih KAI odbačeno je iz proceduralnih razloga ili po osnovu nadležnosti, a koji sada mogu da se podnesu putem „uobičajenog“ sistema građanskog suda.<sup>51</sup>

**Društveno stanovanje/dodela zemljišta.** Donesene su odredbe kako bi se pomoglo povratnicima da se privremeno smeste i obezbeđen je privremeni smeštaj na osnovu Zakona br. 03/L-164 o finansiranju posebnih programa za stanovanje i Zakona br. 04/L-144 o dodeli na korišćenje i zameni nepokretne imovine opštine. Međutim, opštine nisu dosledno i redovno koristile taj pravni okvir kako bi pomogle povratnicima.<sup>52</sup> Zbog toga, RL su suočena sa rizikom da postanu trajno raseljena lica. Još jedan problem na centralnom nivou je docnja u pogledu usvajanja trogodišnje strategije socijalnog smeštaja za celo Kosovo.<sup>53</sup>

---

<sup>46</sup> Kao član 2. Protokol br. 4 (sloboda kretanja) Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (ECHR), član 12 (pravo sklapanja braka) ECHR-a i član 16 (pravo na priznavanje kao lica pred zakonom) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

<sup>47</sup> Pravila o vodosnabdevanju, kako je predviđeno Zakonom o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a br. 2004/49 o delatnostima preduzeća za vodosnabdevanje i čvrst otpad (br. 3/1-086) koji je Skupština Kosova usvojila 13.06.2008. god. u skladu sa Ustavom Republike Kosovo, prati ista opšta načela i obuhvata iste stvari kao što su komunalije i struja, i o njemu neće biti reči odvojeno.

<sup>48</sup> Članom 33. stav 2. važećeg Zakona br. 03/L-201 o električnoj energiji predviđeno je da se „uslovi i postupci ispostave računa, naplate računa i plaćanja definišu Uredbom o opštim uslovima snabdevanja električnom energijom koju donosi Energetska regulatorna kancelarija“. Zakon o električnoj energiji. Službeni glasnik Republike Kosovo, Zakon br. 03/L-201, 07.10.2009. god.

<sup>49</sup> Evropska komisija, Izveštaj o napretku Kosova, 2015, str. 25.

<sup>50</sup> Isto načelo je posredno sadržano i u članu 29. stav 2. Vodećih načela za IRL na osnovu kojeg su nadležni organi dužni da pomognu raseljenim licima koja su se vratila ili preselila da povrate, koliko je to moguće, svoju imovinu i posed koji su ostavila ili koji su izgubila zbog raseljenja.

<sup>51</sup> Vidi Odluku KPCC-a 135, stav 15: „Zahtevi koji su odbačeni kao zahtevi van nadležnosti Komisije ili iz proceduralnih razloga, a ne zbog njihove osnovanosti mogu da se rešavaju pred lokalnim sudovima, na osnovu merodavnog prava. Odluka Komisije u takvim zahtevima ne predstavlja rešenu stvar.“

<sup>52</sup> Videti: „Procena rada opština na Kosovu na obezbeđivanju socijalnog smeštaja“, OEBS, decembar 2013. god. i „Procena procesa dobrovoljnog povratka na Kosovo“, OEBS, oktobar 2014, str. 25.

<sup>53</sup> Evropska komisija, Izveštaj o napretku Kosova, 2015, str. 23.

**Kampovi/naselja Roma.** Oko 100 neformalnih naselja i dalje naseljavaju različite etničke zajednice, među kojima većinu čine Romi, Aškalije i Egipćani.<sup>54</sup> Ljudi koji žive u takvim kampovima suočeni su sa odvojenošću od drugih stambenih naselja, lošim uslovima smeštaja i lošim pristupom osnovnim uslugama i urbanističkoj infrastrukturi, uključujući i vodosnabdevanje, struju, sakupljanje otpada i odgovarajući javni prevoz i puteve.<sup>55</sup> Glavni problemi u vezi sa imovinom sa kojima se suočavaju jesu nepostojanje sigurnog poseda, često zbog nepostojanja dokumentacije za imovinu, neuknjiženi objekti i nedostatak pomoći oko rekonstrukcije imovine uništene tokom i posle oružanog sukoba iz 1998-1999. god. Strategija za uređenje neformalnih naselja 2011-2015. nikada nije usvojena. Iako je većina opština usvojila prostorne planove koji obuhvataju i neformalna naselja, a kako je predviđeno Zakonom o prostornom planiranju, još uvek se čeka na realizaciju tih planova i njihovo usklađivanje sa novim uslovima Zakona br. 04/L-174 o prostornom planiranju.<sup>56</sup>

#### 5.4 GARANTOVANJE I IZVRŠENJE IMOVINSKIH PRAVA ŽENA

Članom 46. Ustava Kosova zajemčena su prava svih građana da budu vlasnici imovine ali se žene bore da savladaju kulturološke prepreke u pogledu nasleđivanja imovine od rođene porodice i supružnika, i širokorasprostranenu neformalnost koja ih sprečava da upišu svoja prava vlasništva u katastru. Prema popisu iz 2011. godine, žene čine 49,6 % stanovništva na Kosovu, pa ipak, samo 15,24 % žena ima imovinu uknjiženu na svoje ime. Ako žene ne kontrolišu imovinu, one ne mogu da budu akteri u ekonomiju u pravom smislu te reči. Štaviše, vlasništvo žena nad imovinom se pokazalo kao pozitivna stvar za blagostanje porodice.

Zbog činjenice da se većina imovine koja se prenosi nasleđivanjem ne ozvaničava, **postoje problemi u pogledu procesa nasleđivanja.** Sve dok se ne pokreću zvanični ostavinski postupci, biće teško aktualizovati svaku pravnu promenu koja bi promovisala vlasništvo nad imovinom za žene.

Istraživanje pokazuje da se naslednici često izostavljaju iz smrtovnice, deklarativnog dokumenta koji izdaju opštinske matične službe, a koji bi trebalo da navede sve članove porodice koji imaju pravo da naslede nepokretnu imovinu. Sudovi, beležnici i opštinske katastarske službe nemaju nezavisna sredstva za proveru toga da li su svi članovi porodice koji imaju pravo na nasleđe ubačeni u smrtovnicu. To stvara brojne mogućnosti porodici da isključi žene naslednike.

Odricanje žena od svojih prava da naslede porodičnu imovinu još jedna je velika prepreka koja žene sprečava u tome da postanu vlasnici imovine na Kosovu. Zbog tradicije, kulturološkog pritiska i očekivanja porodice prema ženama da ne naslede nekretninu od svoje rođene porodice, žene često odlučuju da se odreknu svoje imovine u korist svoje braće.

Postoje dva načina da se ozvaniči nasleđivanje: preko beležnika ili preko suda. U oba slučaja, **ne postoji dovoljna zaštita koja bi obezbedila da žene naslednici koje imaju zakonsko pravo nad imanjem pokojnika budu utvrđene.**

**Zaštita za žive supružnike na Kosovu često nije dovoljna** bilo zbog toga što je udeo u imanju neodgovarajući bilo zbog toga što bračni dom nije upisan na ime jednog od supružnika, već na ime drugog člana porodice, i stoga se ne može smatrati delo bračne imovine. Činjenica da se imovina kupljena u toku braka retko stavlja na ime supruge doprinosi tom problemu.

Prema Zakonu o nasleđivanju, žene koje se odreknu svojih imovinskih prava odriču se i prava svoje maloletne dece. **Ne postoji starateljski nadzor koji bi obezbedio blagostanje maloletne dece.** Ne samo da je takva praksa van evropskih standarda u pogledu prava dece, već je i od značajnog interesa po nacionalno blagostanje u zemlji u kojoj maloletnici čine veliki procenat stanovništva.

<sup>54</sup> Utvrđeno od strane vlade u njenoj Strategiji i akcionom planu za sprečavanje i uređenje neformalnih naselja na Kosovu 2009-2015, „Napuštena manjina“, ERCC, decembar 2011, str. 51.

<sup>55</sup> Videti: Lica siromaštva, lica nade: Profili ugroženosti za deceniju zemalja za inkluziju Roma, Bratislava: UNDP, 2005.

<sup>56</sup> Zakon o prostornom planiranju. Službeni glasnik Republike Kosovo. Član 15. i član 16. Zakona br. 04/L-174, 07.19.2013. god.

## 5.5 PRIMENA SIGURNIH PRAVA NA IMOVINU ZA PODSTICANJE PRIVREDNOG RASTA

Promovisanje rasta u poljoprivrednom sektoru predstavlja ključnu komponentu u programu Vlade Kosova za podsticanje privrednog razvoja Kosova.<sup>57</sup> Preterana podeljenost zemljišnih parcela i izgradnja objekata bez dozvole u poslednjih 15 godina značajno su smanjili površinu obradivog zemljišta koje je na raspolaganju za ulaganja u poljoprivredni sektor Kosova, što smanjuje poljoprivrednu produktivnost i potencijal za privredni rast. Potrebni su zakoni i politika koja će se baviti postojećim objektima i promovisati delotvorno prostorno planiranje u korist konsolidacije zemljišta i sprečavanja izgradnje objekata bez dozvole ubuduće. Isto mora da podrži i Kosovsku agenciju za privatizaciju (KAP) oko povećanja površine obradivog zemljišta koje je na raspolaganju za ulaganja u privatni sektor, kroz privatizaciju preostalih 17.000 hektara obradivog zemljišta koje je ranije bilo u društvenom vlasništvu i stvaranje podsticaja koji će obezbediti da investitori zemljište koriste za poljoprivrednu proizvodnju a ne za spekulacije.

### 5.5.1. POSTUPANJE PREMA OBJEKTIMA IZGRAĐENIM BEZ DOZVOLE

Značajan deo stambenih jedinica na Kosovu uništen je u toku oružanog sukoba, što je stvorilo hitnu potrebu za izgradnjom smeštaja za njegovo stanovništvo. Izgradnja je počela bez postojanja odgovarajućih prostornih planova i građevinskih dozvola. Nažalost, takva praksa je trajala duže vreme i posle sukoba.

VK je februara 2014. god. donela Zakon o postupanju prema objektima izgrađenim bez dozvole<sup>58</sup> kako bi uredila proces legalizacije objekata izgrađenih bez dozvole. Iako je izgradnja objekata bez dozvole doprinela velikoj podeli poljoprivrednog zemljišta, VK je donela studijsku odluku da legalizuje, umesto da pokuša da realizuje rušenje širih razmera objekata izgrađenih bez dozvole, a što bi uništilo značajan deo stambenih jedinica u zemlji i građanima uskratilo ulaganja i pravo na smeštaj. Posle usvajanja tog zakona, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP) nedavno je uspostavilo Registar objekata izgrađenih bez dozvole u kom je utvrđeno i evidentirano 352.836 objekata. Studijsko obrazloženje postupanja prema objektima izgrađenim bez dozvole ima dva cilja; prvi je da se ozvaniče prava nad objektima koji ne ugrožavaju javno zdravlje i bezbednost, kako bi se promovisao privredni rast. Dok se prava nad objektima ne ozvaniče i upišu u katastru, ne mogu da budu predmet prometa na tržištu zemljišta ili da se koriste kao jemstvo za obezbeđivanje sredstava za ulaganja. Dalje, integracija tih objekata u katastarski sistem će opštinama omogućiti da nametnu i naplate porez kako bi povećale sopstveni izvor prihoda (SIP). Drugi cilj je da se obezbedi da izgradnja objekata bez dozvole više ne bude norma na Kosovu. Da bi se taj cilj ostvario, neophodna je stroga realizacija prostornih planova i građevinskih dozvola.

Zakon u svom postojećem obliku predviđa samo mogućnost ozvaničenja prava da se koristi objekat izgrađen bez dozvole. Njime nije predviđen postupak u kom se definišu prava kako nad objektom tako i nad zemljištem na kom je objekat izgrađen kako bi se formirala jedna jedinica imovine, a koja bi mogla da se uknjiži u katastru i bude predmet prometa na tržištu zemljišta. Zakon takođe, nije prilagođen karakteristikama različitih oblika objekata izgrađenih bez dozvole i kategorija zemljišta na kojima su isti izgrađeni. Na primer, zakon ne pravi razliku između objekata izgrađenih bez dozvole na zemljištu u vlasništvu lica koje vrši izgradnju (tj. dodatak postojećem objektu uknjiženom u katastru) i novog objekta izgrađenog na zemljištu nad kojim lice koje vrši izgradnju ne poseduje nikakva prava. Zbog nepostojanja okvira kojim bi se rukovalo uređenje celokupnog spektra objekata izgrađenih bez dozvole, pravo kako nad objektima tako i nad zemljištem na kom su isti izgrađeni ne može da se ozvaniči i zatim upiše u katastar.

Zakon takođe, sadrži rigidne kriterijume za izuzetak iz programa amnestije, bez izuzetaka, objekata izgrađenih bez dozvole na datoj vrsti zemljišta. Izuzet je svaki objekat izgrađen bez dozvole na javnoj imovini. Takvi kriterijumi služe tome da se izuzme veliki broj objekata izgrađenih bez dozvole a koji bi na osnovu zakona trebalo da se ozvaniče. Dobar deo objekata izgrađenih bez dozvole postoji u gradskim centrima označenim kao „gradsko građevinsko zemljište“ na kartama korišćenja zemljišta izrađenim pod

<sup>57</sup> Vlada Kosova. Program Vlade Republike Kosovo 2015 – 2018. Preuzeto sa: [http://kryeministri-ks.net/repository/docs/Government\\_Programme\\_2015-2018\\_eng\\_10\\_mars.pdf](http://kryeministri-ks.net/repository/docs/Government_Programme_2015-2018_eng_10_mars.pdf).

<sup>58</sup> Zakon o postupanju prema objektima izgrađenim bez dozvole. Službeni glasnik Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-188, 26.12.2013. god. U periodu UNMIK-ove uprave, bilo je pokušaja da se uredi izgradnja objekata preko uredbe UNMIK/REG/2000/53, od 25.09.2000. godine „o izgradnji na Kosovu“, takođe poznatoj i kao „Uredba Redžepa Ljucija o izgradnji“.

bivšim režimom. Pod bivšim pravnim okvirom to zemljište je kategorisano kao „društveno zemljište“. Ustav Kosova je celokupno društveno zemljište pretvorio u javno zemljište. Izuzev ako se zakoni ne izmene tako da se obuhvati ova stvar, objekti izgrađeni bez dozvole u gradskim centrima ne mogu da se ozvaniče i, prema postojećim zakonima, moraće da se sruše, što je u suprotnosti sa ciljem politike koji je zakon trebalo da ostvari.

Slično tome, objekti izgrađeni bez dozvole na **konsolidovanom i navodnjavanom poljoprivrednom zemljištu** izuzeti su u celosti. Velika koncentracija objekata izgrađenih bez dozvole postoji na konsolidovanom zemljištu u nekim sredinama na Kosovu. U opštini Vučitrn, procenjeno je da se 80 % objekata izgrađenih bez dozvole nalazi na takvoj vrsti zemljišta.

Kategorija **nacionalnih parkova ili posebnih sredina i zaštićenih kulturnih zona** takođe je problematična. Zakonom nisu predviđeni izuzeci za postojeće objekte izgrađene bez dozvole na privatnoj imovini koja je kasnije obuhvaćena tim sredinama i zonama, tj. Nacionalni park Prokletije.

Zakonom je predviđeno uključivanje objekata izgrađenih bez dozvole u „spisak za rušenje“ u slučaju da se zahtev za legalizaciju ne podnese u roku. Mnogi Kosovci koji žive u inostranstvu i RL nisu dobila obaveštenje o roku iz zakona i drugim uslovima. Rušenje njihovih objekata izgrađenih bez dozvole uskratilo bi im odgovarajući proces i predstavljalo bi kršenje njihovog ljudskog prava na imovinu. Žalbe se podnose žalbenom organu MŽSPP. Imajući u vidu veliki broj objekata, postoji zabrinutost da Ministarstvo nema kapaciteta da rešava potencijalni broj žalbi koje mogu da budu podnesene, što bi dodatno ograničilo pravičan proces.

Zakonom je predviđeno i plaćanje taksi koje prevazilaze finansijske mogućnosti mnogih Kosovaca, što stvara administrativnu prepreku za ozvaničenje njihovih prava. Iako je predviđeno izuzimanje korisnika socijalne pomoći, ne postoji „promenljiva skala“ za porodice sa niskim prihodima koje možda ne ispunjavaju uslove za socijalnu pomoć. Pored zabrinutosti da postupak obaveštavanja možda nije bio u skladu sa standardima ljudskih prava u pogledu pravičnog procesa, zakonom nije predviđen odgovarajući žalbeni postupak.

## 5.5.2. KONSOLIDACIJA ZEMLJIŠTA PREKO DELOTVORNIH PROSTORNIH PLANOVA

Postojeći formalni sistem prostornog planiranja nije uspeo da zadovolji zahteve stanovništva za smeštajem i da uredi veliku i brzu urbanizaciju koja je nastupila posle sukoba. Suočeno sa nepremostivim administrativnim i proceduralnim preprekama, i postupkom za dobijanje dozvole koji je bio netransparentan, nepredvidljiv i često korumpiran, stanovništvo koje je imalo potrebu za smeštajem izgradilo je 350.000 objekata van formalnog sistema. Bezpravna gradnja i „širenje“ urbanizacije značajno je smanjilo površinu obradivog zemljišta i podelilo parcele obradivog zemljišta u seoskim sredinama. Na osnovu podataka sakupljenih za Prostorni plan Kosova, površina obradivog zemljišta po glavi stanovnika iznosi 0,24 ha, što je znatno ispod evropskog proseka od 0,52 ha po stanovniku. To je smanjilo poljoprivrednu produktivnost i ograničilo prilike za podsticanje privrednog rasta preko poljoprivrednog sektora na Kosovu.

VK je pokazala svoju posvećenost rešavanju preterane podeljenosti obradivog zemljišta izradom svoje Nacionalne strategije za konsolidaciju zemljišta kako bi se završio proces konsolidacije koji je započet pre skoro 30 godina. Njena svrha je da definiše ili redefiniše posed i prava korišćenja zemljišta, kao i konfiguraciju katastarskih parcela, kako bi se povećala poljoprivredna produktivnost. Izazovi za okončanje procesa obuhvataju propust da se uknjiže rekonfigurisane parcele u katastru, a korisnici zemljišta vrata na granice koje su postojale pre rekonfiguracije. Zbog toga, poimana prava nad zemljištem i njegovo stvarno korišćenje ne odgovaraju poljoprivrednim delatnostima koje su planirane u okviru strategije za konsolidaciju. Rešavanje tih izazova i okončanje procesa konsolidacije stvar je prioriteta za promovisanje efikasnijeg i produktivnijeg načina upravljanja obradivim zemljištem u zemlji.

Gradsko zemljište je takođe podeljeno zbog nepostojanja delotvornih prostornih planova i neuređene izgradnje. Zemljište po glavi stanovnika iznosi 0,15 ha, što je ispod normativnog standarda od 0,17 ha po stanovniku. Trenutne prakse planiranja nasleđene su od bivšeg centralizovanog socijalističkog sistema i nisu integrisale tržišna načela. To narušava „proces razvoja zemljišta“ preko kog se javna i privatna ulaganja



sinhronizuju kako bi se promovisala ulaganja i stvorilo bogatstvo, a koje bi stimulisalo dalja ulaganja i unapredilo kvalitet života stanovnika gradova.

VK je 2013. god. usvojila Zakon o prostornom planiranju,<sup>59</sup> kako bi otklonila nedostatke u procesu planiranja iz prošlosti. Ciljevi zakona su da se promoviše uravnoteženije i više integrisano urbanističko i ruralno planiranje na celoj teritoriji opštine; obezbede više standardizovana i transparentnija pravila planiranja kako bi se ojačala uloga jedinica lokalne uprave i centralne uprave u procesu planiranja; i da se uklone administrativne prepreke te uvedu procedure za povećanje efikasnosti i smanjivanje vremena potrebnog za izdavanje građevinskih dozvola. Kako se zakon primenjuje, mehanizmi za praćenje primene planova, zajedno sa strožim kaznama za izgradnju objekata bez dozvole, pomoći će da se spreči neuređeno širenje gradova i obuhvatanje obradivog zemljišta, koje je najpogodnije za poljoprivrednu proizvodnju. VK može da počne da prelazi sa procesa koji je isključivo usredsređen na uređenje prostornog planiranja na proces koji obuhvata razvoj i upravljanje zemljištem. To bi dalo podsticaj projektima konsolidacije zemljišta kako u seoskim tako i u gradskim sredinama. U toku izrade i primene prostornih planova, VK mora da ispoštuje Ustav i zakone Kosova, kao i standarde Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR).

### **5.5.3. ZAVRŠETAK PRIVATIZACIJE ZEMLJIŠTA DP KAKO BI SE POVEĆALA POVRŠINA OBRADIVOG POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA KOJE JE NA RASPOLAGANJU ZA ULAGANJA I POLJOPRIVREDNU PROIZVODNJU**

Kosovska agencija za privatizaciju (KAP) ima zadatak da privatizuje „društveno“ zemljište konsolidovano<sup>60</sup> kako bi se povećala ulaganja u poljoprivredno zemljište u cilju povećanja poljoprivredne produktivnosti. Do sada su putem spin-off privatizacije prodate 22.000 hektara društvenog obradivog zemljišta. Oko 17.000 hektara obradivog zemljišta tek treba da se privatizuje.

Privatizacija nije donela očekivani nivo ulaganja i produktivnosti jer postojeći prostorni planovi nisu delotvorno izvršeni. Loše izvršenje je investitorima omogućilo da ili grade bez dozvole na obradivom zemljištu koje je najpogodnije za poljoprivrednu proizvodnju ili da jednostavno drže zemljište u svrhu spekulacije umesto da gaje useve. Staviše, KAP nema mandat da prati to kako se privatizovano zemljište koristi i da primora investitore da isto koriste u skladu sa uslovima ugovora o privatizaciji. To je doprinelo daljoj podeli zemljišta.

Parnično okruženje koje okružuje proces privatizacije dodatno narušava produktivno korišćenje obradivog zemljišta. KAP je do oktobra 2015. god. primila i obradila 5.095 potraživanja kojima se osporava likvidacija imovine društvenih preduzeća koju je izvršila, prvenstveno zemljišta. Mnoga od tih potraživanja nisu mogla da se reše administrativnim putem i postala su predmet žalbe pred Posebnom komorom Vrhovnog suda, koja je rešila skoro 3.000 potraživanja od juna 2003. god. Većinu potraživanja podnose tzv. „bivši vlasnici“ koji tvrde da su imali prava nad zemljištem pre njegove nacionalizacije i zahtevali restituciju zemljišta ili isplaćivanje nadoknade uprkos činjenici da nije postojao pravni osnov za takvim potraživanjima na Kosovu. Uprkos presudama Vrhovnog suda da takva potraživanja nemaju osnov, ona su i dalje podnošena. Pored toga, opštine, koje su imale prava nad zemljištem DP pod bivšim režimom, podnele su potraživanja pred sudom osporavajući privatizaciju zemljišta koje su smatrale opštinskom imovinom. To može da bude povod žalbi KAP da su je opštine sprečile u pribavljanju katastarske dokumentacije za obradivo zemljište DP. U takvom spornom okruženju koje obiluje onima koji traže prava na rentu, troškovi prometa (i socijalnih davanja) u privatizaciji se povećavaju, a investitori ne smatraju da su njihova prava nad privatizovanim zemljištem sigurna. To je smanjilo kako poverenje investitora tako i spremnost da vrše ulaganja kako bi povećali produktivnost zemljišta, a koja je neophodna da bi se podstakao privredni rast.

Obradivo zemljište se privatizuje tako što se daje u zakup na 99 godina. Ovaj nepoznati oblik privatnog poseda nad zemljištem zabrinjava investitore koji ne prihvataju posed kao nešto što je dovoljno sigurno da

<sup>59</sup> Zakon o prostornom planiranju. Službeni glasnik Republike Kosovo. Zakon br. 04/L-174, 07.09.2013. god.

<sup>60</sup> Videti „Ligji për Arondacionin, Komacsonin dhe Riparcelimin e Tokës“, Službeni list Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo, 32/76; „Ligji për Komacsonin“, Službeni list Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo, 31/87.

bi opravdali ulaganja na zemljištu u cilju povećanja poljoprivredne produktivnosti. Takvo poimanje nesigurnosti stvara dodatne podsticaje za spekulativno ulaganje u zemljište.

Pored toga, nisu izrađeni zakoni koji bi KAP omogućili da primeni svoj mandat da privatizuje ili ne društveno šumsko zemljište. Očekuje se da će zakoni predviđeni ovom Strategijom dodatno pojasniti status društvene svojine i jasno definisati prava i obaveze u vezi sa kategorijama državne i javne imovine. Iako se Zakonom o šumama priznaju šume i šumsko zemljište kao javna imovina pod državnom svojinom, zakonom o KAP se isto tretira kao društvena svojina.

#### **5.5.4. STVARANJE PODSTICAJA KAKO BI SE PODSTAKLO PRODUKTIVNO KORIŠĆENJE OBRADIVOG ZEMLJIŠTA, RADI OSTVARIVANJA PRIHODA IZ SOPSTVENIH IZVORA ZA OPŠTINE.**

Iako su pedeset tri procenta (53 %) ukupne površine zemljišta na Kosovu klasifikovana kao poljoprivredno zemljište,<sup>61</sup> dobar deo te površine je ostao jalov. Nikakvi troškovi ne postoje ako se zemljište ostavi jalovo ili poseduje u spekulativnu svrhu. Trenutno se oporezuju objekti i predviđeno je da će se porez na zemljište uvesti 2017. god. Primena transparentnog, pravičnog i delotvornog režima oporezivanja zemljišta i nepokretne imovine stvorice podsticaj za mnoge vlasnike obradivog zemljišta da ili gaje useve da bi pokrili troškove plaćanja poreza ili da prodaju ili daju u zakup zemljište drugima koji će isto koristiti produktivnije.<sup>62</sup> Porez na zemljište će povećati i sopstvene izvore prihoda (SIP) koje opštine ubiraju za finansiranje ulaganja u javnu infrastrukturu.

Stope će se računati prema tržišnoj vrednosti.<sup>63</sup> Porez se odnosi na celokupnu nepokretnu imovinu koja se nalazi na teritoriji Kosova, uz određene izuzetke,<sup>64</sup> bez obzira na to da li imovina ima formalni pravni status ili ne. Svako fizičko ili pravno lice koje poseduje ili koristi imovinu dužno je da plaća porez.<sup>65</sup> Visina prihoda od poreza na imovinu od 2010. godine, a koji ubiraju jedinice lokalne uprave povećava se u proseku za 13 % godišnje. Prihodi u 2014. god. iznosili su 20.400.000 €. Uprkos tom napretku, moguće je ostvariti još bolji učinak.

Porez na imovinu predstavlja ograničenje po imovinska prava pojedinca. Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR) izričito je priznato pravo države da nameće poreze i preduzima mere koje su neophodne da se obezbedi naplata istih.<sup>66</sup> Iako je na osnovu prakse Evropskog suda za ljudska prava (ECtHR) državama ostavljena velika margina da odlučuju kakvu će poresku politiku da vode, vlast države nije neograničena. Odgovarajuća ravnoteža mora da se postigne između legitimnog cilja da se stvori prihod radi ostvarivanja ciljeva javne politike i smanjenja rizika od stvaranja preteranih zahteva prema porodicama sa niskim prihodom i siromašnima. Kosovskim zakonom o porezu predviđeno je smanjenje poreza za glavno mesto boravka čija je vrednost procenjena na 10.000 € ili manje. Međutim, taj iznos nije prilagođen tako da oslikava povećanje vrednosti imovine. Pored toga, nijedan neiskorišćeni deo smanjenja ne može da se primenjuje na druge poreze, uključujući i porez na zemljište. To može da stvori nepotreban finansijski teret za siromašne i ugrožene porodice, uključujući i domaćinstva koja predvode žene i porodice među manjinskim zajednicama. Takođe, zakonom su predviđene i mogućnosti odloženog plaćanja poreza ali je predviđena kamata u tom periodu.

Glavno ograničenje za primenu plana oporezivanja prema tržišnoj vrednosti jeste razvoj metodologije za utvrđivanje tržišne vrednosti u odsustvu preciznih i pouzdanih podataka o stvarnim cenama koje se plaćaju za nepokretnu imovinu. Takođe, postoji i ograničeni kapacitet u privatnom sektoru, a skoro da ne postoji

<sup>61</sup> USAID. USAID-ov profil zemlje: Imovinska prava i upravljanje resursima, 2010, str. 4. Preuzeto sa: [http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID\\_Land\\_Tenure\\_Kosovo\\_Profile.pdf](http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Kosovo_Profile.pdf).

<sup>62</sup> SIDA, STA, MF, ProTax 2 Plan projekta, 2014, str. 6.

<sup>63</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnu imovinu. Službeni glasnik Republike Kosovo. Član 6. Zakona br. 04/L-204, 20.04.2012. god.

<sup>64</sup> Isto, član 4. stav 8.

<sup>65</sup> Isto, član 5.

<sup>66</sup> Član 1. Prvog protokola uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

u javnom, za vršenje tržišne procene. Tržišna vrednost mora da se utvrdi precizno u slučajevima kada država vrši eksproprijaciju privatnih prava nad imovinom kako bi se obezbedila odgovarajuća isplata nadoknade i kako bi se zaštitila ljudska prava. Precizna procena tržišne vrednosti bi omogućila i razvoj višeslojnih zona vrednosti kako bi se utvrdila stopa za oporezivanje zemljišta radi stvaranja SIP, izrade opštinskih planova za razvoj zemljišta i podržalo davanje pozajmica pod hipotekom.

Opštine su suočene sa izazovima u pogledu utvrđivanja imovine koju treba oporezovati zbog širokorasprostranjene neformalnosti i neažurnih katastarskih knjiga, kao i tekućeg procesa dodeljivanja adresa nepokretnoj imovini. Izazov predstavlja i identifikacija lica dužnih da plaćaju porez. Značajan deo prava u katastru upisan je na ime pokojnika. Zakonom se ne predviđa ko je dužan da plati porez na imovinu pokojnika. Takođe, ne predviđa odgovornost za plaćanje poreza na imovinu koja je u suvlasništvu ili posedu i koja strana je odgovorna za plaćanje zaostalog poreza na imovinu koja je bila predmet prometa.

Da bi se ti izazovi rešili, opštine su angažovale terenske inspektore da prikupe informacije sa terena. Međutim, to traje dugo i ne proizvodi uvek precizne podatke. Opštine nemaju kapacitet da dosledno dostavljaju rešenja o porezu vlasnicima imovina i držaocima svake godine. Poreske platiše nisu obaveštene o svojim poreskim obavezama i nisu marljive u pogledu vršenja plaćanja. Ovo zajedno smanjuje iznos SIP i doprinosi nakupljanju duga zbog neplaćenih poreza, a koji može postati nepremostiv.

Opštinski nivo nema kapacitet da naplati poreze. Bez preciznih podataka o vlasnicima i držaocima imovine, poreski organi ne mogu efikasno da dostave rešenja o porezima.

Ova stranica  
namerno  
ostavljena prazna

## 6.0 PREPORUČENE RADNJE

### 6.1 PREPORUKE: OBEZBEĐIVANJE PRAVA NA IMOVINU JAČANJEM PRAVNOG OKVIRA

Građanski zakonik će sadržati samostalni zakon posvećen uređenju svih prava na privatnu imovinu na Kosovu. Odvojeni zakon, koji neće biti sadržan u Građanskom zakoniku, trebalo bi da uredi prava na svu imovinu koja nije u privatnom vlasništvu. Taj zakon bi trebalo da samostalno obuhvati stvari u vezi sa društvenom svojinom, kao i javnom i državnom (uključujući i opštinsku) svojinom.

#### 6.1.1. PREOBRAŽENJE PRAVA NA DRUŠTVENU SVOJINU

- Zakon će prava na društvenu svojinu (na gradsko građevinsko zemljište) i zakup na 99 godina pretvoriti u isključivo pravo vlasništva. Zakon bi trebalo da jasno predvidi da se zemljište i objekti izgrađeni na istom združuju u jednu jedinicu imovine.
- U slučajevima u kojima su objekti legalno izgrađeni na zemljištu, u skladu sa postojećim pravnim okvirom, isključivo pravo vlasništva nad jednom jedinicom imovine (zemljištem i objektom) moglo bi zatim da se upiše u opštinskoj katastarskoj službi, nakon ispunjenja uslova za upis prava.
- U slučajevima u kojima objekti nisu izgrađeni u skladu sa zakonskim uslovima izgradnje, osmisliće se postupak u okviru procesa legalizacije objekata izgrađenih bez dozvole, kako je objašnjeno u Odeljku 5.
- U pogledu zakupa na 99 godina i „gradskog građevinskog zemljišta“, novim zakonom će se urediti prenos prava u isključivo pravo vlasništva. Nakon što se stekne isključivo pravo vlasništva, isto će se urediti Zakonom o imovini i drugim stvarnim pravima, a koji će se uvrstiti u Građanski zakonik.

#### 6.1.2. ZAKONI KOJIMA SE UREĐUJE JAVNA I DRŽAVNA SVOJINA

- Trebalo bi da se izradi zakon kojim se pojašnjava da je javna svojina opšta pravna kategorija koja se sastoji od državne i opštinske svojine. Time bi se rešila zabuna oko razlika između javne svojine i državne svojine. Zakonom bi se detaljno navela i celokupna imovina u vlasništvu Republike Kosovo, kao državna svojina. Zakon bi mogao da se izrađuje i prema idejama i sugestijama iz Vladinog koncept dokumenta o nacrtu zakona o javnoj svojini, prilikom razmatranja načina upravljanja državnom svojinom.
- Opštinska svojina bi se defnisala kao imovina za koju je opština upisana kao nosilac prava korišćenja. Trebalo bi da se unesu odredbe kojima bi se rukovodio način upravljanja i prenosa opštinske svojine. Imovina upisana na ime bivše Jugoslavije, Srbije i njihovih upravnih organa i agencija, uključujući i bivše društveno-političke organizacije Kosova, trebalo bi da se pretvori u državnu svojinu. U svim slučajevima u kojima postoji pravo korišćenja društvene nepokretnosti i nije jasno ko je nosilac takvog prava, ili ako upisani držalac i dalje postoji, pravo korišćenja bi prešlo u državnu svojinu; svako lice koje, u takvom posebnom slučaju, ima suprotna potraživanja, moralo bi da snosi teret dokazivanja.

#### 6.1.3. PRAVA STRANIH DRŽAVLJANA DA BUDU VLASNICI IMOVINE NA KOSOVU

Da bi se obezbedilo da Kosovo ispoštuje uslove Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u pogledu ophođenja prema imovinskim pravima državljana EU na Kosovu, predložena studijska mera je da se izmeni i dopuni Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima. Izmenjena i dopunjena verzija mora da izričito predvidi pravo stranih državljana da stiču i prenose prava nad nepokretnom imovinom na Kosovu. Prava stranih državljana da stiču i prenose nepokretnu imovinu, međutim, mogu da budu ograničena na određene geografske sredine, kakva je praksa u Hrvatskoj i Crnoj gori, gde je zakonodavac odlučio da je u javnom interesu da se vlasništvo ograniči isključivo na državljanu, pod uslovom da su takva ograničenja u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Zakonodavac može da izabere i politiku neograničavanja prava stranih državljana da stiču i prenose prava nad nepokretnom imovinom, kakva je praksa u Nemačkoj.

Međutim, neophodno je da prava stranih državljana da stiču i prenose nepokretnu imovinu budu kodifikovana u zakonu, kako bi se otklonile spekulacije o tome da li takva prava postoje i kako bi se uspostavila jedinstvena administrativna praksa. Izmene i dopune Zakona o imovini i drugim stvarnim pravima bile bi podržane smernicama koje je dalo Ministarstvo pravde, a koje objašnjavaju prava državljana EU da stiču i prenose prava nad nepokretnom imovinom.

#### 6.1.4. OŽIVLJAVANJE PRAVNOG OKVIRA ZA IMOVINU

Revizija pravnog okvira za imovinu (odredbe između gore opisanih zakona i izmenjenog i dopunjenog Zakona o imovini i drugim stvarnim pravima) neophodna je u cilju eliminisanja nedoslednosti i davanja sugestija za jedinstvenom upotrebom i primenom razvijenih definicija u izmenjenom i dopunjenom Zakonu o imovinskim pravima i drugim stvarnim pravima i Zakonu o javnoj svojini. U procesu revizije bi trebalo da se sugerše i zamena ili uklanjanje postojećih nedoslednih ili zastarelih odredbi, ili čak celih zakona, koji će zastareti zbog novih odredaba.

### 6.2. PREPORUKE: OBEZBEĐIVANJE PRAVA NA IMOVINU OTKLANJANJEM NEFORMALNOSTI U SEKTORU NEPOKRETNE IMOVINE

Neformalnost u sektoru nepokretne imovine biće rešena kada se neformalna prava koja se *de facto* upražnjavaju priznaju prilikom ažuriranja zakona i katastarskih knjiga tako da se precizno preslikaju prava koja su priznata i na čije ime su upisana. Napredak koji se ostvari u pogledu ozvaničenja prava ocenjivaće se prema broju katastarskih dokumenata.

Predloženo je pet strateških inicijativa za rešavanje postojećeg stepena neformalnosti: (1) Osmišljavanje novih procedura i procesa kako bi se ostavinski postupak koji traje dugo bolje uredio, učinio efikasnijim, predvidljivim i priuštivim za građane, da bi imali podsticaj da ozvaniče prava; (2) Osmišljavanje „boljih“ procedura za obaveštavanje i primena pravne doktrine „konstruktivnog obaveštenja“ kako bi se povećala efikasnost u obezbeđivanju zaštite u pravičnom procesu; (3) Primena upravnog postupka za zakonsko priznavanje neformalnih prava kako bi se ista upisala; (4) Osmišljavanje postupka za ozvaničenje prava u slučaju objekata izgrađenih bez dozvole (ovo je predmet rasprave u Odeljku 6.5.1. dole ali je ovde navedeno zbog velikog uticaja koji će imati na unapređenje preciznosti katastarskih knjiga); i (5) Stvaranje podsticaja i uklanjanje administrativnih prepreka u cilju podsticanja upisa ozvaničenih prava u katastar.

#### 6.2.1. OSMIŠLJAVANJE POSTUPKA ZA ZADOCNELO NASLEĐIVANJE

Osmišljavanje postupka koji će pojednostaviti ostavinski postupak kada ne postoji spor, učiniti ga bržim i priuštivijim predstavlja stratešku meru za postizanje uticaja na ozvaničenje prava i ažuriranje katastarskih knjiga u većoj meri. U 50 % slučajeva u katastarskim knjigama je kao nosilac prava upisan pokojnik. Paket reformi koji je potreban da bi se neformalni nosioci prava podstakli da pokrenu ostavinski postupak i da im se zakonski priznaju prava nije ni obiman ni težak za primenu, a ostvariće veliki uticaj u smislu ažuriranja i unapređenja preciznosti katastarskih podataka. Nakon što se prava prenesu sa pokojnog nosioca prava i ozvaniče, ista mogu da budu predmet prometa na tržištu zemljišta i da se iskoriste za dobijanje zajmova radi ulaganja.

Analiza ostavinskog postupka sa docnjom i preporuke za davanje podsticaja neformalnim nosiocima prava da pokrenu ostavinski postupak bez spora data je u Izveštaju USAID-ovog Programa za imovinska prava (PRP) pod nazivom „Neformalnost u sektoru zemljišta: Stvar pokretanja ostavinskog postupka sa docnjom na Kosovu“, priloženom kao Aneks 5. U izveštaju se zaključuje da iako i sudovi i beležnici imaju nadležnost nad ostavinskim postupkom koji nije sporan, beležnički sistem je uspostavljen da vrši upravo onu vrstu administrativnog pregleda koji je potreban za obradu nespornih ostavinskih zahteva i to može da učini brže i efikasnije od sudova. Preporučeno je da MP, kao stvar prioriteta, utvrdi da li će beležnici ili sudovi imati isključivu nadležnost nad takvim zahtevima. U izveštaju je naveden i obuhvatan skup preporuka za uređenje ostavinskog postupka koji nije sporan.

U izveštaju je zaključeno da je efikasno rešavanje takvih zahteva ograničeno izazovima koji postoje u pogledu dostavljanja obaveštenja u postupku strankama za koje se ne zna gde se nalaze. U kontekstu nasleđivanja sa docnjom, svaki potencijalni naslednik koji ima interes prema imovini pokojnika, mora da

bude obavešten o postupku kako bi dobio mogućnost da učestvuje u postupku i iskoristi prava nad imovinom ostavioca. U slučaju da se ne dostavi obaveštenje o postupku i obezbedi mogućnost učešća to bi značilo kršenje ljudskog prava na pravičan postupak. Dostavljanje obaveštenja je često komplikovano i dugotrajno zbog činjenice da veliki broj potencijalnih naslednika živi u inostranstvu.

Ti izazovi nisu jedinstveni u slučajevima zahteva za nasleđivanjem sa docnjom. Takođe, ograničavaju efikasno rešavanje spornih predmeta pred sudovima, donošenje odluka pred KAI (sada KAPPI) o pravima RL i izvršenje uspešnih zahteva, kao i svaki drugi postupak koji utiče na imovinska prava Kosovaca u dijaspori, RL ili ugroženih zajednica koje ne uživaju lak pristup državnim institucijama. Takvi postupci obuhvataju eksproprijaciju, rušenje objekata izgrađenih bez dozvole, privatizaciju društvene imovine, dužnost plaćanja poreza, i svaki drugi zahtev za ozvaničenje prava nad imovinom.

Zakonske odredbe kojima se uređuje dostavljanje obaveštenja obično predviđaju dostavljanje istih lično, objavljivanje u novinama na Kosovu ili postavljanje na oglasnoj tabli opštine. Institucije često nemaju kadar potreban za dostavljanje obaveštenja lično; a objavljivanje u lokalnu znači da neće stići do Kosovaca koji žive u inostranstvu ili do RL. Postupak obaveštavanja mora da se „unapredi“ tako da se koristi digitalna tehnologija i prilagodi tako da stigne do Kosovaca van zemlje, kako bi oni dobili informacije i saznanja potrebna za upražnjavanje i zaštitu njihovih prava na imovinu. Pošto je dostavljanje obaveštenja uslov za pravičan postupak u svakom slučaju koji se tiče prava na imovinu, osmišljavanje delotvornijeg postupka obaveštavanja bi trebalo da se uzme kao strateški prioritet. Pored toga, osmišljavanje unapređenog postupka obaveštavanja, zajedno sa pravnom doktrinom konstruktivnog obaveštenja, povećaće efikasnost postupaka koji se tiču prava, uz istovremenu zaštitu prava na pravičan postupak.

## **6.2.2. OSMIŠLJAVANJE „UNAPREĐENOG“ POSTUPKA OBAVEŠTAVANJA I PRIMENA KONSTRUKTIVNOG OBAVEŠTENJA U CILJU POVEĆANJA EFIKASNOSTI UZ PRUŽANJE ZAŠTITE U PRAVIČNOM PROCESU**

### ***Unapređeni postupak obaveštavanja***

MP Republike Estonije u svojoj elektronskoj publikaciji i elektronskoj bazi podataka za ostavinski postupak daje primer delotvornog sredstva za dostavljanje obaveštenja i poštovanje svih važećih standarda ljudskih prava u vezi sa pravičnim postupkom. Svrha uspostavljanja takve baze podataka kojoj javnost može da pristupi bila je da se podeli što je više moguće informacija o ostavinskim postupcima koje sprovode beležnici u cilju zaštite prava lica koja imaju pravo na nasleđstvo.

Stanovništvo Kosova i njegovih suseda Srbije, Crne Gore i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, počinju da prednost daju tehnologijama digitalnog doba nad novinama, kada se radi o dobijanju informacija. Stopa probijanja interneta na Kosovu iznosi 76,6 %, što je u poređenju sa većinom razvijenih zemalja. Dostupnost i pristup internetu, popularnost društvenih medija i priuštivi „pametni“ telefoni stvaraju mogućnosti da se osmisli unapređeni postupak obaveštavanja radi većeg dometa obaveštenja o postupcima za najveći broj ljudi. To objavljivanje obaveštenja na internet portalu Republike Kosovo i građanskog društva te društvenih medija čini izvodljivom opcijom. Drugi oblici masovnih medija obuhvataju novine, televiziju, radio i SMS poruke preko mreža mobilne telefonije, koje takođe mogu da se iskoriste. Dodatni kontakti bi mogli da se ostvare preko ambasada Kosova u inostranstvu, u cilju obaveštavanja Kosovaca koji žive u inostranstvu.

Međutim, od presudnog je značaja da postupak obaveštavanja bude dovoljno robustan da bi zaštitio prava svih Kosovaca, uključujući i one koji žive u inostranstvu, RL, ili ugrožene zajednice koje ne uživaju lak pristup državnim institucijama. Trebalo bi da se zasniva na uslovima i procedurama kakve postoje u drugim evropskim zemljama, kao što je Estonija, a koje su se pokazale delotvornim u smislu postizanja efikasnosti i zaštite prava.

Štaviše, sama tehnologija nije dovoljna da se obezbedi potpuna zaštita prava. Izvori obaveštavanja i sredstva za pristup informacijama moraju da budu uveliko oglašavana kako bi se stranama koje imaju prava ili interes u postupku obezbedilo da steknu saznanja i dobiju informacije koje su im potrebne da ostvare svoja prava. Biće od presudnog značaja da se pažljivo prati i dokumentuje uticaj postupaka, kako bi se dokazalo da su ispunjeni standardi pravičnog postupka.

U pogledu postupka koji se tiču RL u susjednim zemljama, konkretni načini za dostavljanje obaveštenja mogli bi da se propišu bilateralnim sporazumima između vlada Kosova i Srbije, Crne Gore i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije. Takvi načini bi mogli da obuhvate i to kako da se uspostavi neposredan kontakt sa raseljenim licima i vladinim agencijama te organizacijama civilnog društva koje daju podršku ugroženima. Preko neposrednog kontakta, dodatne informacije bi mogle da se predstavu u cilju povećanja svesti o postupku, a što bi stvorilo bolje shvatanje toga kako da se učestvuje u postupku i marljivije pratila prava primenom digitalne tehnologije.

### ***Konstruktivno obaveštenje***

Nakon što se uspostavi unapređeni postupak obaveštavanja i mehanizmi za delotvorno dostavljanje obaveštenja van Kosova, pravna doktrina konstruktivnog obaveštenja bi mogla da se uvede u cilju povećanja efikasnosti i zaštite prava na pravičan postupak. Konstruktivno obaveštenje se trenutno primenjuje na Kosovu. Predviđeno je Zakonom o vanparničnom postupku (obaveštenje o postupku se objavljuje u novinama na Kosovu na period od 6 meseci, ako identitet naslednika nije poznat), kao i propisi o uknjiženju nepokretne imovine (obaveštenje o promenama katastarskih podataka se objavljuju na oglasnoj tabli opštine u periodu od 5 dana).

Konstruktivno obaveštenje je pravna doktrina koja uzima da svaka strana koja ima interes u potraživanju dobija obaveštenje i saznanja o potraživanju koje može da stekne uobičajenim sredstvima. To bi obuhvatilo i postavljanje obaveštenja putem internet portala i primenom drugih tehnologija. Različito od stvarnog obaveštenja, u kom se podaci fizički dostavljaju strankama, konstruktivno obaveštenje je vid podrazumevanog obaveštenja na osnovu zakona koje strankama pruža dovoljno informacija za učešće u postupku, kao i priliku da to učine.

Doktrina nalaže da kada se obaveštenje o potraživanju ili postupku izda, odgovornost je stranaka koje imaju interes u postupku da istupe i traže ostvarivanje svojih prava. Ako odgovarajuća stranka ne istupi u predviđenom roku, ista se isključuje iz mogućnosti da ostvari svoja prava i postupak može da se nastavi. Pod uslovom da je obaveštenje dovoljno robusno, konstruktivno obaveštenje otklanja, na primer, teret koji potencijalni naslednici imaju da obezbede učešće svih potencijalnih naslednika u vanparničnom postupku. Doktrina takođe, promovise pravosnažnost prava upisanih u katastar. Doktrina će pomoći i da se postigne pravosnažnost upravnih odluka kojima se zakonski priznaju neformalna prava, a zarad upisa istih u katastar Kosova.

### **6.2.3. PRIMENA UPRAVNOG POSTUPKA ZA ZAKONSKO PRIZNAVANJE NEFORMALNIH PRAVA**

Neformalni nosioci prava koji *de facto* upražnjavaju prava nad nepokretnom imovinom moraju da dokažu „lanac vlasništva“ kako bi pokazali da su prava stekli od formalnog nosioca prava, na zakonit način, pre nego što ta prava mogu da se zakonski priznaju i zatim ozvaniče putem upisa u katastar. Kosovski sudski i katastarski sistem građanima ne pruža pristup uređenom upravnom postupku i procesu za donošenje odluke i zakonskog priznavanja neformalnih prava. Jedino sredstvo koje je građanima na raspolaganju da ozvaniče prava koja *de facto* upražnjavaju nad imovinom, tj. prava stvorena putem usmenog ugovora, jeste da pokrenu parnični postupak pred sudom, čak iako prava nisu sporna. To je neefikasno korišćenje ograničenih resursa sudova za rešavanje sporova. Štaviše, sudski postupak je skup i dugotrajan. To odvrća ljude od toga da ozvaniče svoja prava i pomaže da se neformalnost odugovlači.

Vlada Kosova priznaje potrebu da se obuhvatno i sistematski reši zaostavština neformalnosti koja je postojala pre sukoba, a koja je pogoršana raseljenjem u toku sukoba i koja se sada ogleda u neažurnim i nepreciznim katastarskim dokumentima. Nedavnim zakonom o uspostavljanju KAPPI predviđena je mogućnost za primenu upravnog postupka za sistematsko rešavanje i zakonsko priznavanje neformalnih prava. Imovinska komisija KAPPI za proveru i odlučivanje (IKPO) ima mandat da razmatra i vrši uvid u sva katastarska dokumenta vraćena iz Srbije, poređenjem istih sa kosovskim katastarskim dokumentima, kako bi donela odluku (sa pravom žalbe pred sudom) o pravima, a koja se na kraju upisuju u katastar Kosova.



Funkcija IKPO je da potvrdi „lanac vlasništva“ koji daje osnov za utvrđivanje prava koje se upisuje. Prilikom vršenja svoje funkcije, koristeći uređeni administrativni postupak osmišljen na osnovu praksi koje je razvila KAI donošenjem odluka u skoro 43.000 imovinskih predmeta. KAPPI ima i mandat da izvrši zaostale odluke KAI u predmetima koje su pokrenula lica raseljena zbog sukoba, od kojih većinu čine etnički Srbi. Pošto su jedan od pokretača neformalnosti na Kosovu bili neformalni kupoprodajni ugovori za nepokretnu imovinu zaključivani između etničkih Albanaca i Srba, institucionalni kapacitet KAPPI, delotvorni i uređeni postupak upravnog postupka, kao i najbolje prakse, mogu da se primene u okviru upravnog postupka za delotvornije rešavanje glavnog uzroka neformalnosti.

Donošenje odluka i obezbeđivanje zakonskog priznavanja neformalnih prava kroz upravni postupak preko relevantne državne institucije, obezbediće zakonsko priznavanje neformalnih prava. Alternativno, KAPPI bi mogla da vrši tu funkciju, imajući u vidu njeno ranije iskustvo i postupke koji se već primenjuju.

Bez obzira na to koja se opcija izabere, od presudnog je značaja da VK blagovremeno pokrene mere koje će podstaći građane i omogućiti im da pristupe efikasnom i priuštivom upravnom postupku za zakonsko priznavanje njihovih neformalnih prava, a zatim i upis istih u katastar. Primena postupka unapređenog postupka obaveštavanja i konstruktivnog obaveštenja poslužiće jačanju sigurnosti i pravnosnažnosti prava odlučениh u upravnom postupku. Podaci o pravima koja su priznata i koja čekaju na upis objavljivali bi se i bili bi dostupni građanima koji bi, kroz razumnu marljivost, dobili takvo obaveštenje o postupku koji utiče na njihova prava nad imovinom. Trenutno, zakonom o upisu u katastar predviđeno je da se obaveštenje postavlja na oglasnoj tabli opštine u periodu od 5 dana samo u slučaju promene u knjigama. Unapređeni postupak obaveštavanja primenom digitalne tehnologije i duži rok za podnošenje prigovora značajno bi povećali domet obaveštenja i svim zainteresovanim stranama pružili mogućnost da osporavaju prava koja se upisuju. Ako određena strana ne bude razumno marljiva, ista ne bi imala mogućnost da osporava prava koja se upisuju.

U odsustvu takvog postupka odlučivanja, postoji nekoliko opcija za ažuriranje i unapređenje preciznosti katastarskih podataka u zemlji. Nepostojanje preciznog i pouzdanog registra imovinskih prava predstavlja najveću prepreku za to da se obezbede prava svim Kosovcima: muškarcima, ženama, članovima nevećinskih zajednica, kao i licima raseljenim zbog sukoba.

#### **6.2.4. OSMIŠLJAVANJE POSTUPKA ZA OZVANIČENJE PRAVA NAD OBJEKTIMA IZGRAĐENIM BEZ DOZVOLE**

Više od 350.000 kuća, objekata i radnji izgrađeno je bez dozvole i nema pravni status te se prava nad istima ne mogu upisati u katastar. To je značajan izvor neformalnosti koja utiče na privredni rast. Jedna od stvari koje sprečavaju ozvaničenje prava nad takvim objektima jeste nasleđivanje sa docnjom jer podnosioci zahteva koji nastoje da ozvaniče svoja prava nad objektom ne mogu da dokažu prava nad zemljištem na kom je isti izgrađen. Reforme u cilju olakšavanja uslova za dobijanje rešenja o nasledstvu olakšaće i ozvaničenje prava nad takvim objektima i ostvariti veliki uticaj na ažuriranje i unapređenje preciznosti katastarskih podataka. Dodatne preporuke za unapređenje procesa postupanja prema objektima izgrađenim bez dozvole predmet su rasprave u Odeljku 6.5.1. dole.

#### **6.2.5. STVARANJE PODSTICAJA I UKLANJANJE ADMINISTRATIVNIH PREPREKA KAKO BI SE PODSTAKAO UPIS OZVANIČENIH PRAVA U KATASTAR**

Nakon što se neformalna prava zakonski priznaju, ista se moraju upisati u katastar kako bi se završio proces ozvaničenja. Prava upisana u katastar mogu da se efikasnije upražnjavaju i izvršavaju pred sudom. Od presudnog je značaja da se nakon što se prava ozvaniče, ista upišu i nikada više ne budu predmet prometa van sistema. Neophodno je obezbediti podsticaj građanima da upišu svoja prava. Pored toga, administrativni uslovi koji povećavaju troškove i vreme, a koji nisu transparentni i dovode do nepredvidljivih rezultata, stvaraju prepreke koje odvraćaju ljude od upisa prava koja su zakonski priznata.

Kao glavna preporuka, Kosovska katastarska agencija (KKA) bi trebalo da, kao stvar prioriteta, izvrši potpunu radnu analizu svojih postupaka kako bi obezbedila precizne uslove za upis, a što bi pomoglo da

se povećava efikasnost, priuštivost, transparentnost i predvidljivost procesa upisa.<sup>67</sup> Cilj analize bi trebalo da bude utvrđivanje svake administrativne prepreke, visokih taksi i nedoslednih praksi, te da se daju preporuke za obezbeđivanje dosledne prakse upisa u svakoj OKS. Pre takve analize, akteri su dali sledeće preporuke za unapređenje usluga koje pružaju OKS:

- Spisak svih dokumenata potrebnih za uknjižbu imovine u katastru dostavlja se i predviđen je zakonom kojim se uređuje katastarski sistem;
- Jačanje institucionalnog odnosa između KKA i OKS radi uspostavljanja jedinstvenog procesa rada i standarda za pružanje usluga;
- Osmišljavanje standardnih oblika, obrazaca i uputstava za upis i promet prava;
- KKA, sudovi, beležnici i relevantne administrativne agencije trebalo bi da osmisle standardne obrasce i oblike za pružanje informacija potrebnih za opis imovine i da se opis uvede u odluke ili druga pravna akta kojima se prenose imovinska prava. To bi pomoglo da se reše manji problemi poput pogrešno zapisanih naziva ili neslaganja u brojevima parcela koja mogu da izazovu docnju u upisu prava;
- Stvaranje jasnih procedura i smernica koje bi obezbedile dosledne prakse uknjižbe u svim OKS;
- Osmišljavanje programa obuke za službenike OKS u cilju unapređenja usluga;
- Kreiranje politike koja pravi razliku između priznavanja/ozvaničenja prava i prometa prava, kao i postupaka, troškova i taksi u pogledu istog;
- Subvencionisati ili ukinuti takse i troškove za građane koji traže samo priznavanje i ozvaničenje prava, kao što se trenutno radi u katastarskim zonama koje su izabrane za rekonstrukciju;
- Kreiranje politike i smernica za utvrđivanje okolnosti pod kojima je potrebno izvršiti katastarski premer (obično najveći trošak u procesu uknjižbe), kao i u kojim okolnostima su „opšte granice“ dovoljne da bi se dokazala prava; i
- Kreiranje politike u konsultaciji sa Ministarstvom finansija u cilju obezbeđivanja poreskih olakšica radi podsticanja građana da ozvaniče prava – na primer jednokratna amnestija za plaćanje poreskih dugovanja, po mogućstvu u vezi sa određenim oblikom poreskih olakšica za nasledstvo.

### **6.3 PREPORUKE: GARANTOVANJE I IZVRŠAVANJE IMOVINSKIH PRAVA RASELJENIH LICA I NEVEĆINSKIH ZAJEDNICA**

RL nisu homogena grupa te pružanje delotvornog pravnog leka zavisi od pojedinačne potrebe i okolnosti. Neki imaju puno pravo vlasništva nad svojom imovinom dok drugi imaju samo pravo korišćenja. Takođe, poseduju prava nad različitim vrstama imovine. Pravni lek koji je odgovarajući za poljoprivredno zemljište možda nije odgovarajući za stan u stambenoj zgradi. Sako RL ima različite potrebe i želje u pogledu pristupa i upražnjavanja kontrole nad svojom imovinom.

VK mora da obezbedi da je ceo spektar pravnih lekova koji trenutno postoji na raspolaganju RL te da je primenjen nakon isteka privremenog mandata KAPPI. Najtrajniji pravni lek koji je na raspolaganju uspešnim podnosiocima zahteva jeste restitucija njihove imovine. Upis odluke KAI u katastar predstavlja prvi korak u pravcu obezbeđivanja prava uspešnih podnosilaca zahteva da traže deložaciju i pod zaštitom je. Odluka KAI predstavlja pravni osnov za deložaciju. Upis odluke uspešnom podnosiocu zahteva daje mogućnost da kontaktira Policiju Kosova ili privatnog izvršitelja i traži deložaciju. Policija ili izvršitelj zatim mogu da provere podatke u katastru kako bi potvrdili da je odluka KAI donesena za predmetnu imovinu i

---

<sup>67</sup> Trenutno, Svetska banka, preko svog Projekta katastra nepokretnosti i uknjižbe (RECAP) koji KKA obezbeđuje sredstva i tehničku pomoć za rekonstrukciju katastra Kosova, vrši potpunu radnu analizu njenih postupaka i procesa upisa. Očekuje se da će se tom analizom utvrditi takse i troškovi uknjižbe koji prevazilaze finansijske mogućnosti prosečnih građana Kosova; i uslove te procedure uknjižbe koje su nepotrebno preterane, dugotrajne i nepredvidljive. Utvrđivanje i rešavanje takvih problema pomoći će da se uklone prepreke i podstaknu građani da upišu prava stečena kroz ostavinski postupak koji nije bio sporan. Obuhvatne preporuke koje daju stručnjaci iz RECAP-a za katastar u cilju unapređenja postupka uknjižbe trebalo bi da se inkorporišu u ovu Strategiju, onda kada budu završene.

da je zahtev za deložacijom zakonski osnovan. Trenutno, KAI je ta koja je vršila deložaciju besplatno. Trebalo bi da se kreira politika radi utvrđivanja okolnosti pod kojima će uspešni podnosioci zahteva morati da plaćaju za deložaciju ubuduće. Moglo bi se uzeti u obzir i to da se uspešni podnosioci zahteva sa pravom da zahtevaju deložaciju obrate Policiji Kosova radi besplatne deložacije, a da svaku potonju deložaciju vrši privatni izvršitelj uz plaćanje takse.

Program davanja imovine u zakup kojim trenutno upravlja KAI može da posluži kao model za primenu dodatnih pravnih lekova preko privatnog sektora. Pod programom davanja imovine u zakup, deo zakupnine koja se naplati za imovinu zadržava KAI da pokrije troškove upravljanja programom. Privatne agencije za nekretnine mogu da prate sličan model i da preuzmu od KAPPI davanje u zakup stambene imovine uspešnih podnosilaca zahteva. Slično tome, privatne firme mogu da postupaju u ime uspešnih podnosilaca zahteva da daju u zakup njihovo poljoprivredno zemljište ili da drugu nepokretnu imovinu ponude na prodaju putem javne prodaje.

Unapređena sredstva komunikacije sa uspešnim podnosiocima zahteva trebalo bi da s uspostave kako bis e podržao prenos funkcija sa KAPPI na privatne subjekte. Primena „unapređenog“ postupka obaveštavanja pomogla bi da se omogući dvosmerni dijalog između RL i državnih institucija. Kroz dvosmerni dijalog, uspešni podnosioci zahteva bi mogli da artikuliraju svoje potrebe i želje, a KAPPI bi mogla da obezbedi informacije koje su im potrebne da izaberu i iskoriste pravna sredstva koja su im na raspolaganju.

KAPPI bi trebalo da preuzme vođstvo u osmišljavanju procesa za stavljanje pravnog sredstva na raspolaganje preko subjekata iz privatnog sektora u periodu od 18 meseci pre nego što njen mandat da upravlja imovinom i daje je u zakup istekne. Možda je previše ambiciozno očekivati da će sve njene dužnosti moći da se u potpunosti prenesu na privatne subjekte u tom periodu. VK bi trebalo da razmotri to da li će KAPPI nastaviti da vrši nadzor nad prenosom posle isteka 18 meseci ili će nadzor da vrši druga državna institucija, na primer Ministarstvo za manjine i povratak.

### 6.3.1. OBEZBEDITI PRIMENU PRAVNIH SREDSTAVA KOJA SU NA RASPOLAGANJU RASELJENIM LICIMA POSLE ISTEKA MANDATA KAPPI

Pre isteka mandata KAPPI da upravlja i daje u zakup imovinu uspešnih podnosilaca zahteva, predloženo je da ista preduzme sledeće korake kako bi se omogućila „primopredaja“ njenih funkcija privatnim subjektima:

**Korak 1:** Dokumentovati da su sve odluke HPCC-a, KPCC-a i KIP kojima se priznaju prava uspešnih podnosilaca zahteva upisane u katastarski sistem na Kosovu. Od presudnog je značaja da se te pravosnažne odluke unesu u katastarske knjige kako bi se obezbedilo da su prava uspešnih podnosilaca zahteva priznata i da ih državne institucije izvršavaju, posebno pravo da traže deložaciju preko Policije Kosova i privatnih izvršitelja. Upis bi trebalo da obezbedi i veću transparentnost u pogledu prava uspešnog podnosioca zahteva te da obezbedi odgovarajuću zaštitu u procesu, u slučaju svakog postupka koji može uticati na njegova prava nad imovinom.

**Korak 2:** Osmisliti postupak i uslove kojima će se rukovoditi primopredaja funkcija KAPPI privatnim subjektima. Mora se jasno definisati postupak koji će obezbediti da uspešni podnosioci zahteva mogu da od Policije Kosova i privatnih izvršitelja zahtevaju deložaciju. Biće neophodno da se osmisli postupak za uspešne podnosioc e zahteva, kao i za policiju, izvršitelje i katastar. KAPPI bi trebalo da isproba i ispita takve postupke u toku prelaznog perioda od 18 meseci. Uslovi za davanje u zakup, izdavanje i javnu prodaju nepokretnosti uspešnih podnosilaca zahteva trebalo bi da se definišu i osmisle postupci koji će uspešnim podnosiocima zahteva obezbediti pristup pravnim sredstvima. Postupci bi trebalo da se osmisle i za dokumentovanje toga da pravna sredstva postoje i da su na raspolaganju uspešnim podnosiocima zahteva.

**Korak 3:** Omogućiti i ojačati dvosmernu komunikaciju između KAPPI i RL. Unapređeni postupak obaveštavanja trebalo bi da se iskoristi za smanjivanje vremena koje je potrebno, kao i tereta koji KAPPI ima u nastojanju da ostvari neposredan kontakt sa uspešnim podnosiocem zahteva. Iako je članom 13. zakona o KAPPI predviđeno da se koristi javno obaveštenje, nisu definisani uslovi istog. Trebalo bi da se izradi administrativno uputstvo kojim bi se konkretno naveli uslovi robusnog, unapređenog postupka obaveštavanja.

Kroz unapređeni postupak obaveštavanja, uspešni podnosioci zahteva bi bili obavešteni da ih KAPPI neće neposredno kontaktirati u vezi sa pravnim sredstvima, već da je obaveza uspešnih podnosilaca zahteva da kontaktiraju KAPPI i traže pravno sredstvo. To će povećati efikasnost uz istovremenu zaštitu prava uspešnih podnosilaca zahteva.

KAI je uspostavila pozivni centar kako bi omogućila bolju komunikaciju sa podnosiocima zahteva u cilju ubrzavanja obrade njihovih zahteva. Pozivni centar bi poslužio i kao sredstvo preko kog bi uspešni podnosioci zahteva tražili pravno sredstvo od KAPPI u toku prelaznog perioda i preko kog bi uspešni podnosioci zahteva bili obavešteni o tome kako da traže pravno sredstvo nakon isteka mandata KAPPI. Pošto je možda previše ambiciozno očekivati da će KAPPI završiti prenos svojih dužnosti na privatni sektor i sa postojećim procedurama da uspešnim podnosiocima zahteva omogući da traže pravno sredstvo od privatnog sektora, VK bi trebalo da razmotri mogućnost da pozivni centar zadrži i posle isteka 18 meseci.

**Korak 4:** Pre okončanja njenog mandata, KAPPI bi trebalo da dokumentuje da postoje procedure koje uspešnim podnosiocima zahteva omogućavaju da traže deložaciju i nakon što istekne njen mandat i da mogu da pristupe pravnom sredstvu preko privatnog sektora.

### 6.3.2. OSMIŠLJAVANJE MERA ZA PRISTUPANJE STVARIMA U VEZI SA RASELJENIŠTVOM, PRISTUPOM PRAVDI I STANOVANJEM

Predložene su sledeće mere za pristupanje najvažnijim stvarima koje su akteri prepoznali u toku izrade NSIP, a koje stvaraju izazove po RL i članove nevećinskih zajednica za upražnjavanje njihovih prava na imovinu, kao i ograničenja za pristup pravdi i stanovanju:

- Sprečiti nezakonito ponovno zauzimanje imovine nakon što KAI izvrši deložaciju, osmisliti postupak kojim bi se predvidelo da KAPPI (ili omogućiti uspešnom podnosiocu zahteva posle dve deložacije koje izvrši KAPPI ili po isteku mandata KAPPI) da traži od Policije Kosova ili privatnog izvršitelja da odmah izvrši prvobitni nalog KAI za deložaciju, pre nego što se stvar uputi tužilaštvu. Trebalo bi osmisliti interne smernice za tužioce da traže krivične sankcije za nezakonito ponovno zauzimanje imovine i da pohađaju obuku kako da delotvorno krivično gone isto u cilju odvratanja nezakonitog ponovnog zauzimanja imovine ubuduće.
- Osmisliti sudske smernice za sprečavanje ponovne parnice u slučajevima u kojima postoji pravosnažna odluka HPCC-a, KPCC-a i KIP. Sudski savet Kosova preko Kancelarije Disciplinskog Tužioca treba da incira postupak kod Disciplinske Komisije, da preduzme disciplinske mere protiv sudija koji namerno ignorišu smernice i da ih pozove na odgovornost.
- VK bi trebalo da obezbedi sredstva ili iz svog budžeta ili da traži donatore za rušenje nezakonito izgrađenih objekata treće strane na nezakonito zauzetom zemljištu, ili da obezbedi nadoknadu za zahteve podnete KAI po osnovu izgradnje objekata treće strane, te da obezbedi nadoknadu podnosiocima zahteva „A“ i „C“ kategorije.
- Primeniti u potpunosti odredbe člana 5. Zakona br. 03/L-204 „o porezima na nepokretnu imovinu“ kako bi se obezbedilo da RL nisu odgovorna za poreze na imovinu nad kom nisu upražnjavala delotvornu kontrolu; i odredbe Administrativnog uputstva o „izuzimanju nosilaca imovinskih prava od plaćanja komunalija za imovinu koja je pod upravom KAPPI“.
- Primeniti „unapređeni postupak obaveštavanja“ kod svakog postupka koji utiče na prava na imovinu, uključujući eksproprijaciju, rušenje objekata izgrađenih bez dozvole, privatizaciju, zadocneli ostavinski postupak i svaki drugi zahtev za ozvaničenje prava na imovinu, kako bi se obezbedilo da RL imaju pristup informacijama koje su neophodne za zaštitu njihovih prava nad imovinom.
- Obezbediti primenu „unapređenog postupka obaveštavanja“ kako bi se smanjio broj slučajeva u kojima se određuju privremeni zastupnici koji zastupaju interese RL u sudskim postupcima i uspostavili mehanizmi odgovornosti kako bi se obezbedilo da, u slučaju da je neophodno odrediti privremenog zastupnika, zakonsko zastupanje koje isti obezbeđuju bude odgovarajućeg kvaliteta za zaštitu prava RL.

- Kreirati politiku za efikasno utvrđivanje rizika i odgovornosti u cilju postizanja pravičnog pravnog leka u slučaju prodaje nepokretnosti na prevaru.
- Revidirati kriterijume za pravo na besplatnu pravnu pomoć tako da se uključe RL i lica koja borave u neformalnim naseljima; i, potom povećati vladina sredstva za Agenciju za besplatnu pravnu pomoć.
- Uvesti jedinstvene propise o sudskim taksama, gde bi RL u lošim socio-ekonomskim uslovima bila izuzeta od plaćanja sudskih troškova (RL čija je imovina zauzeta ne bi trebalo da se smatraju bogatim).
- U praksi u celosti primeniti odredbe Zakona br. 02/L-37 „o upotrebi jezika“ kako bi se obezbedilo da članovi nevećinske zajednice mogu da ostvare pristup informacijama i u celosti učestvuju u postupku koji se tiče njihovih prava nad imovinom.
- Usvojiti trogodišnju strategiju za celo Kosovo o socijalnom smeštaju i ojačati doslednu primenu Zakona br. 03/L-164 o posebnim programima za smeštaj i finansiranje, i Zakona br. 04/L-144 o dodeli na korišćenje i zameni nepokretne imovine opštine kako bi se obezbedila održiva stambena rešenja za povratnike.
- Uskladiti i primeniti Strategiju za uređenje neformalnih naselja 2011-2015. sa odredbama Zakona o prostornom planiranju i postupcima za uređenje objekata izgrađenih bez dozvole, kako bi se obezbedila obuhvatna i održiva rešenja za 100 neformalnih naselja koja uglavnom naseljavaju članovi zajednica RAE.

## 6.4 PREPORUKE: GARANTOVANJE I IZVRŠENJE IMOVINSKIH PRAVA ŽENA

Iako su Ustavom Kosova ženama zajemčena ista prava na nepokretnu imovinu kao i muškarcima, kulturološke norme i prakse vrše pritisak na žene da se odriču svojih prava da naslede imovinu od rođene porodice i supružnika. Maloletna deca žena koje su pod pritiskom da se odreknu nasledstva takođe su sprečena u tome da naslede porodičnu imovinu. Žene koje žive u zajednici sa muškarcima u neformalnim brakovima suočene su sa još većim izazovima u pogledu nasleđivanja. U daljem tekstu preporučene su proceduralne mere kojima bi se sprečilo isključivanje žena iz ostavinskog postupka i zaštitila prava žena i njihove maloletne dece da nasleđuju nepokretnu imovinu.

### 6.4.1. DOSLEDNO PRIZNAVANJE „FIKTIVNIH“ BRAKOVA

Iako je Zakonom o porodici „fiktivni“ brak priznat odmah kada nastane, Zakonom o nasleđivanju se isti ne tretira jednako kao i upisani brak, čime se supružnicima oduzima mogućnost da potražuju imovinu posle smrti drugog supružnika, izuzev ako su bili u braku deset godina, ili 5 godina ako postoje i deca. Zakon o nasleđivanju i Zakon o porodici bi trebalo da se izmene i usklade tako da priznaju zajednicu kao brak posle 5 godina, ili 3 godina ako postoje deca iz odnosa, kako bi se prioritet dao blagostanju dece i uskladili sa praksom drugih zemalja u regionu. Pored toga, trebalo bi razmotriti stvaranje zakonske mogućnosti za upis zajednice u slučajevima u kojima strane ne žele da se venčaju. Ovo bi praksu na Kosovu uskladilo sa praksom u drugim evropskim zemljama u kojima sve više parova bira da stvara zajednicu bez sklapanja braka.

### 6.4.2. UVOĐENJE ZAŠTITE U SLUČAJEVIMA ISKLJUČENJA I ODRICANJA

U odsustvu nezavisnog sredstva preko kog bi sudije i beležnici mogli da provere identitet članova porodice koji imaju pravo da naslede imovinu, naslednici koji pokrenu ostavinski postupak pred beležnikom ili sudijom trebalo bi da budu obavezani da daju zakletvu pod krivičnom odgovornošću da ne skrivaju nijednog poznatog naslednika. U paraleli sa tim, kapacitet sistema građanskog stanja za upravljanje podacima trebalo bi da se unapredi tako da se opštinskim službama omogućí da prave precizne i pouzdane spiskove članova porodice pokojnika.

Svaki naslednik koji izjavi nameru da se odrekne svog prava na nasledstvo trebalo bi da bude obavezan da takvu izjavu da na posebnom ročištu pred sudijom ili beležnikom. Od presudnog je značaja da u toku tog ročišta, žene naslednici budu u potpunosti obaveštene o svojim pravima i o vrednosti njihovog dela imanja

kog nameravaju da se odreknu, pre donošenja konačne odluke. O dodatnim proceduralnim zaštitama govori se u izveštaju o zadocnelom ostavinskom postupku, a koji je dat u prilogu kao Aneks 5 za zaštitu od isključenja i skrivanja ženskih naslednika.

Zakonom o nasleđivanju predviđena je i podela imanja između svih živih naslednika čim se završi ostavinski postupak, što može da se desi odmah posle smrti. Zbog toga je zakonski moguće da supružnik koji je živ izgubi dom odmah nakon smrti drugog supružnika ako je imovina podeljena na delove.

Da bi se isključila mogućnost da živi supružnik izgubi pravo da stanuje u svom domu, trebalo bi izmeniti i dopuniti Zakon o nasleđivanju tako da se odloži obavezna podela imanja sve do posle smrti živog supružnika, tako da se omogući da živi supružnik ima pristup bračnom domu i imovini sve do smrti. Alternativni pristup bi bio da se živom supružniku omogući da koristi prava na bračni dom i imovinu sve do smrti ili ponovnog sklapanja braka. Oba ova mehanizma štite blagostanje živog supružnika i mogu da se primene bez obzira na to da li je supruga preduzela korake da se odrekne svojih prava da nasledi imovinu od supruga.

### **6.4.3. ZAŠTITA PRAVA MALOLETNE DECE NA NASLEDSTVO**

Trenutno, svaki naslednik koji se odrekne prava na nasledstvo odriče se i nasledstva svoje maloletne dece, bez uključivanja ikakvog spoljašnjeg aktera kako bi se obezbedili najbolji interesi deteta. Iako u većini slučajeva roditelji na odgovarajući način predstavljaju interese maloletnika, kada se radi o odricanju od nasleđene imovine, skoro sve zemlje pribegavaju tome da maloletnike zastupa pravni zastupnik van porodice, kako bi se garantovali najbolji interesi deteta. Ova posebna zaštita ne narušava glavnu odgovornost roditelja ili zakonskog staratelja da se brine o detetu, već predstavlja meru koju primenjuje država u cilju zaštite interesa budućih državljana.

Članom 130. stav 3. Zakona o nasleđivanju trenutno je predviđeno sledeće: „Ako je naslednik maloletno lice, dozvola za odricanje od organa starateljstva nije obavezna.“ Taj zakon mora da se izmeni tako da se predvidi nadzor organa starateljstva kad god sud odlučuje u slučajevima odricanja od prava maloletnika. Međutim, ako se radi o slučaju nasleđivanja pre pokretanja postupka pred beležnikom, potrebne su i proceduralne mere zaštite, van porodice, koje obezbeđuju da su uzeti u obzir najbolji interesi deteta. Zaista, imajući u vidu da su vanparnični ostavinski postupci koje sprovode beležnici nedosledni, neophodno je da se obezbedi nekakva vrsta nadzora staratelja, a koji bi štitio prava maloletnika. Nadzor staratelja je preporučen kod ugovora „inter-vivos“ kako bi se obezbedilo da su interesi maloletnih lica zaštićeni.

Organ starateljstva opisan u nacrtu Zakona o zaštiti deteta na Kosovu jeste opštinski organ za zaštitu interesa deteta, koji se sastoji od grupe stručnjaka koji rade u centru za socijalni rad. Taj organ je najprikladniji za nadzor zaštite najboljeg interesa deteta u vanparničnim ostavinskim postupcima pošto štiti interese maloletne dece u drugim pravnim kontekstima. Pošto ostavinski predmeti mogu da budu pravno složeni, a mladi možda nisu u stanju da u potpunosti iskoriste prednosti ili mane, predloženo je da organ starateljstva daje savete mladim adolescentima uzrasta do 21 godine u pogledu njihovih najboljih interesa.

## **6.5 PREPORUKE: PRIMENA SIGURNIH PRAVA NA IMOVINU ZA PODSTICANJE PRIVREDNOG RASTA**

Mere predložene pod ovim Ciljem imaju za cilj da smanje štetna dejstva izgradnje objekata bez dozvole tako što će se pojasniti pravni status prava kako nad objektom tako i nad zemljištem na kojem je isti izgrađen, kako bi se oformila jedna jedinica imovine, a koja zatim može da se uknjiži u katastru i bude predmet prometa na tržištu zemljišta. To bi donelo ekonomske koristi koje se mogu ostvariti od ulaganja u izgradnju (tj. upotrebu objekata kao jemstva za dobijanje sredstava za ulaganje) i od prometa ozvaničenih prava na tržištu. U isto vreme, moraju se izvršavati prostorni planovi kako bi se sprečilo to da objekti koji se grade bez dozvole upadnu na podeljeno obradivo zemljište, a koje je potrebno za povećanje poljoprivredne produktivnosti i rast poljoprivrednog sektora na Kosovu. Prostorni planovi mogu da se iskoriste i za stvaranje podsticaja za konsolidaciju zemljišta u cilju promovisanja razvoja. Preporučene su i mere za povećanje površine obradivog zemljišta koje se privatizuje, obezbedi veća sigurnost investitorima i stvore podsticaji koji bi pomogli da se obezbedi da se poljoprivredno zemljište koje je prodato investitorima koristi za poljoprivrednu proizvodnju a ne za spekulativno ulaganje.

### 6.5.1. POSTUPANJE SA BEZPRAVNO IZGRAĐENIM OBJEKTIMA

Trenutnim zakonom za podnosiocima zahteva predviđena je samo mogućnost da ozvaniče svoja prava da koriste objekat izgrađen bez dozvole. Trebalo bi da se osmisle izmene i dopune tako da se stvori podsticaj za ozvaničenje prava i obezbedi pravni mehanizam preko kog podnosioci zahteva mogu da ozvaniče prava kako nad objektom tako i nad zemljištem kao jednom jedinicom imovine, a zatim da istu uknjiže u katastru Kosova.

Izmenjeni zakon bi trebalo da se prilagodi tako da efikasno ozvaniči prava prema okolnostima svake vrste objekata izgrađenih bez dozvole. U slučajevima u kojima podnosioci zahteva poseduju prava nad zemljištem na kom su objekti izgrađeni bez dozvole, takse bi trebalo da budu niže a postupak pojednostavljen kako bi se podstaklo ozvaničenje prava koja *de facto* postoje, a koja ne utiču na prava treće strane ili koja ne predstavljaju rizik po javno zdravlje i bezbednost. Pod takvim okolnostima, trebalo bi uvesti i pravni mehanizam za upis prava nad jednom jedinicom imovine u katastar i učiniti ga priuštivim za sve podnosiocima zahteva.

Zakon bi trebalo da obuhvati i okolnosti pod kojima objekti izgrađeni bez dozvole zalazi, u celosti ili delimično, na zemljište u vlasništvu treće strane. Pod takvim okolnostima, potrebna je politika i zakonske smernice kako bi se došlo do pravičnog i ravnopravnog rešenja, kako bi se dodelio jasan pravni status pravima nad zemljištem i objektom. Opcije obuhvataju mogućnost da strane same reše datu stvar. Na primer, mogle bi da se sporazumeju o ceni koju će lice koje je izgradilo objekat koji zalazi na tuđe zemljište da isplati, ili da se sporazumeju da će vlasnik zemljišta uzeti prava nad objektom koji je izgrađen bez dozvole. Još jedna opcija bi bila da država ekspropriše predmetno zemljište, a zatim da vlasniku isplati nadoknadu u skladu sa tržišnom vrednošću. Idealno bi bilo da se izradi precizna i obuhvatna karta tržišne vrednosti na Kosovu kako bi se utvrdila pravična nadoknada, u skladu sa važećim standardima ljudskih prava.

Od presudnog je značaja da se uspostave odgovarajuće mere zaštite u procesu, kako bi se obezbedilo da vlasnici zemljišta poseduju informacije i saznanja kako bi zaštitili svoja prava. Unapređeni postupak obaveštavanja bi trebalo da se koristi da se obezbedi da svaki vlasnik zemljišta, posebno onaj koji živi u inostranstvu, koji je RL ili član nevećinske zajednice, primi obaveštenje koje bi mu omogućilo da učestvuje u postupku.

Da bi se obezbedilo da glavni cilj programa amnestije nije opterećen, trebalo bi osmisliti klauzulu o izuzeću da bi se obezbedio fleksibilniji pristup oko utvrđivanja prava. Poželjnije je od rigidnih kategoričkih izuzeća koja bi velikom broju objekata izgrađenih bez dozvole, a koji su inače pogodni, onemogućila ozvaničenje.

Proces ozvaničenja mora da bude prihvatljiv za sve Kosovce. Takse bi trebalo da se smanje za Kosovce sa niskim prihodima, a preterane administrativne prepreke, kao što je uslov da se dostavi arhitektonski crtež sa aplikacijama, trebalo bi da se eliminišu. Trebalo bi da se osmisle podsticaji za žene koje upravljaju domaćinstvima da ozvaniče svoja imovinska prava.

### 6.5.2. KONSOLIDACIJA ZEMLJIŠTA PREKO DELOTVORNIH PROSTORNIH PLANOVA

Pre nego što delotvorne inicijative za konsolidaciju zemljišta mogu da imaju dejstvo, neophodno je prvo da se spreči da izgradnja objekata bez dozvole dodatno podeli zemljišne parcele u seoskim i gradskim sredinama. Postupak za dobijanje građevinske dozvole trebalo bi da se pojednostavi, da se učini priuštivim i transparentnim, da bi se građani podstakli da poštuju postupak planiranja i da bi se nagradili jer to čine.

Opštine bi trebalo da veći akcenat stave na praćenje i izvršavanje prostornih planova, i na jačanje izvršnih ovlašćenja građevinskih inspektora u cilju sprečavanja izgradnje objekata bez dozvole u trenutku kada izgradnja u stvari počne. Kazne predviđene Krivičnim zakonikom Kosova i administrativnim uputstvima trebalo bi da se strogo izriču i da posluže kao delotvorno sredstvo za odvraćanje. U paraleli sa tim, kampanje informisanja i obrazovanja trebalo bi da se usmere kako na opštinske zvaničnike tako i na širu javnost, kako bi se isti informisali o ozbiljnosti stvari i kaznama u slučaju nepoštovanja prostornog plana.

Nakon što se ojačaju mehanizmi za izvršenje prostornih planova, opštine bi trebalo da počnu sa primenom sredstava za Ocenu vrednosti zemljišta (OVZ) kako bi se podstakla konsolidacija zemljišta i promovisali razvojni ciljevi. Takva sredstva stavljaju akcenat na planiranje kao razvojni proces umesto na mehanizam za

uređivanje izgradnje stambenih objekata. Sredstvo takođe stvara podsticaje za vlasnike zemljišta da doprinesu zemljištem i ulažu u javne razvojne projekte većih razmera.

U paraleli sa tim, važno je da se izvrši uvid u politiku i zakon o konsolidaciji zemljišta, uz poklanjanje pažnje nezavršenim projektima konsolidacije poljoprivrednog zemljišta koji su pokrenuti 1980-ih godina.

Preobražaj šuma i šumskog zemljišta od društvene svojine u državnu svojinu i usklađivanje Zakona o šumama i Zakona o KAP, takođe ima implikacije na delotvorno korišćenje zemljišta. Svaki projekat javnog razvoja koji predviđa eksproprijaciju zemljišta mora da bude u skladu sa odredbama kosovskih zakona i važećim standardima ljudskih prava. Za to su potrebni jasni kriterijumi za utvrđivanje toga da li eksproprijacija služi interesu javnosti i, ako je tako, koja bi bila odgovarajuća nadoknada na osnovu tržišne vrednosti zemljišta koje je eksproprijisano, a koja bi se isplatila privatnom vlasniku.

### **6.5.3. PRIVATIZACIJA BIVŠEG DRUŠTVENOG OBRADIVOG ZEMLJIŠTA**

Investitori koji su kupili zemljište DP kroz postupak privatizacije moraju da dobiju svoja prava nad zemljištem, kao sigurna prava, pre nego što ulože do nivoa koji je potreban za povećanje poljoprivredne produktivnosti i pomoć podsticaju privrednog rasta. Pretvaranje zakupa na 99 godina koji odobrava KAP u pravo isključivog vlasništva pomoći će da se ojača sigurnost poseda za investitore. Investitori moraju da budu zaštićeni i od neosnovanih tužbi kojima se traži restitucija zemljišta koje je konsolidovano pod bivšim režimom. Sudski savet Kosova bi trebalo da izriče sankcije sudijama koje dozvole pokretanje neosnovanih tužbi protiv kupaca privatizovanog zemljišta DP.

Nakon privatizacije, moraju da se ojačaju mehanizmi koji obezbeđuju da kupci obradivo zemljište stave koriste u produktivnu svrhu a ne kao spekulativno ulaganje. Ako KAP nema mandat ili resurse da prati i izvršava uslove privatizacije, VK bi trebalo da ili proširi njen mandat i resurse ili da stvori drugi organ koji bi vršio tu funkciju.

### **6.5.4. STVARANJE PODSTICAJA ZA PROMET NA TRŽIŠTU I PRODUKTIVNO KORIŠĆENJE OBRADIVOG ZEMLJIŠTA**

Nametanje poreza na zemljište stvorice podsticaj za vlasnike obradivog poljoprivrednog zemljišta da isto koriste ili u svrhu poljoprivredne proizvodnje ili da ga daju u zakup drugome ko to želi. Nametanje racionalnog i pravičnog programa oporezivanja ograničeno je zbog nepostojanja podataka o stvarnim tržišnim cenama kojima bi se utvrdila stopa po kojoj bi se zemljište oporezivalo. Neophodno je osmisliti postupak za vršenje procene tržišne vrednosti i podnošenje izveštaja o stvarnim cenama koje se plaćaju za nepokretnu imovinu, kao i za upis takvog podatka u katastar. Trebalo bi da se uzme u obzir mogućnost angažovanja prihvatnih procenitelja.

Svrha procene vrednosti je da se obezbede podaci o tržištu na osnovu kojih bi se utvrdila visina poreza. Visina poreza koji nameće VK, međutim, trebalo bi da se odredi tako da ne prevaziđe sposobnost Kosovaca da plaćaju isti. Biće neophodno kreirati politiku kako bi se omogućile poreske olakšice za siromašne i ugrožene članove kosovskog društva.

Nakon što se utvrdi precizna, pravična i ravnopravna poreska stopa, neophodno je izgraditi kapacitet na opštinskom nivou za efikasno ispostavljanje rešenja o porezu i naplatu poreza. Delotvorna naplata poreza značajno će povećati SIP koje imaju opštine.



*Produced with Support by USAID/Kosovo*



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 Kosovo - Republic of Kosovo**

**QEVERIA - VLADA - GOVERNMENT**

**MINISTARSTVO PRAVDE - MINISTARSTVO PRAVDE - MINISTRY OF JUSTICE**

# **NACIONALNA STRATEGIJA ZA IMOVINSKA PRAVA**

## ČLANOVI TEMATSKIH GRUPA

**TEMATSKA GRUPA 1**

Izrada zakonodavnog okvira kojom se jasno definišu imovinska prava, u skladu sa *Acquis*

1.	Ministarstvo pravde	Bedri Bahtiri
2.	Ministarstvo pravde	Lazim Salihu
3.	Ministarstvo čivotne sredine i prostornog planiranja (Pravna služba)	Predstavnik
4.	Ministarstvo za evropske integracije	Jeton Karaqica
5.	Kosovska agencija za privatizaciju	Shefik Kurteshi
6.	Projekat za Podršku građanskog zakonika i imovinskih prava (GZIP)	Victor Chimienti
7.	USAID Partnerstva za razvoj	Terry Slywka

**TEMATSKA GRUPA 2:****Davanje zemljišta na upotrebu: Promovisanje tržišta zemljištem kojim se podstiče privredni rast**

1.	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja	Shefki Zeqiri
2.	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja	Idriz Gashi
3.	Ministarstvo čivotne sredine i prostornog planiranja	Blerim Çeku
4.	Institut za prostorno planiranje	Luan Nushi
5.	Ministarstvo administracije lokalne samouprave	Flutura Hoxha
6.	Ministarstvo finansija (Odeljenje poreza na imovinu)	Shkelzen Morina
7.	Asocijacija kosovskih opština	Sazan Ibrahim
8.	Katastarska agencija Kosova	Murat Meha
9.	Kosovska agencija za privatizaciju	Shefik Kurteshi
10.	Svetska banka – RECAP	Kathrine Kelm Xhevdet Shala
12.	USAID Agro	Mark Wood
13.	USAID Partnerstva za razvoj	Michelle Pinkoëski
14.	Projekat za sprovođenje ruralnog prostornog planiranja (IRuSP)	Marianna Posfai

**TEMATSKA GRUPA 3:****Osnaživanje uloge sudova i drugih javnih mehanizama za priznavanje, određivanje i primenu imovinskih prava**

1.	Ministarstvo pravde	Bedri Bahtiri
2.	Ministarstvo pravde	Mentor Borovci
3.	Vrhovni sud	Shukri Sylejmani
4.	Apelacioni sud	Kujtim Pasuli
5.	Osnovni sud u Prištini	Hasim Sogojeva
6.	Osnovni sud u Prizrenu	Valon Totaj
7.	SSK	Nehat Idrizi
8.	SSK	Makifete Saliuka
9.	Sekretarijat SSK-a	Albert Avdiu
10.	USAID CLE	David Greer
11.	USAID JSSP	Robert Lochary
12.	Komora javnih beležnika	Arbena Shehu
13.	Komora privatnih izvršilaca	Emine Sherifi
14.	Advokatska komora	Osman Havolli
15.	AKO	Murat Meha

**TEMATSKA GRUPA 4:**

**Odgovor na imovinska pitanja u vezi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao i zaštita imovinskih ljudskih prava pripadnika nevećinskih zajednica**

1.	Kancelarija premijera (Pravna služba)	Besim Kajtazi
2.	Kancelarija premijera (Kancelarija za dobro upravljanje)	Habit Hajredini
3.	Kosovska agencija za imovinu	Florije Kika
4.	Žalbeni panel Kosovske agencije za imovinu	Beshir Islami
5.	Ministarstvo za zajednice i povratak	Nenad Sojcetovic
6.	Kancelarija premijera (Kancelarija za pitanja zajednica)	Ivan Tomic
7.	Ministarstvo za evropske integracije	Dodona Gashi
8.	OEBS	Maria Mirceska
9.	SPEU	Christiane Jaenicke
10.	UNHCR	Merita Ahma
11.	Udruženje srpskih pravnika Kosova	Srdjan Staletovic



**TEMATSKA GRUPA 5:****Garantovanje i sprovođenje imovinskih prava žena**

1.	Kancelarija premijera (Agencija za rodnu ravnopravnost)	Leonora Selmani
2.	Ministarstvo pravde	Burbuqe Spahija-Kerveshi
3.	Skupština Kosova	Lirije Kajtazi
4.	Komora javnih beležnika Kosova	Arbena Shehu
5.	Advokatska komora Kosova	Predstavnik
6.	Mreža žena Kosova	Igballe Rugova
7.	UN Women	Isabelle Jost
8.	UNDP	Virgjinia Dumnica
9.	ATRC	Sibel Halimi
10.	Projekat za Podršku građanskog zakonika i imovinskih prava (GZIP)	Adelina Sokoli



**USAID**  
NGA POPULLI AMERIKAN  
OD AMERIČKOG NARODA



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

*MINISTRIA E DREJTËSISË*  
*MINISTARSTVO PRAVDE*  
*MINISTRY OF JUSTICE*

# NACIONALNA STRATEGIJA ZA IMOVINSKA PRAVA

MEĐUNARODNI DONATORI/PARTNERI KOJI SU BILI ZASTUPLJENI TOKOM PROCESA IZRADE  
NACIONALNE STRATEGIJE ZA IMOVINSKA PRAVA

ANEKS 3

1.	USAID Kosovo
2.	USAID-ov Program za imovinska prava
3.	USAID-ov Program Partnerstva za razvoj
4.	USAID-ov Program za izvršenje i privredno zakonodavstvo
5.	USAID AGRO
6.	USAID-ov Projekat angažovanje za ravnopravnost
7.	Kancelarija EU na Kosovu
8.	Projekat podrške EU za građanski zakonik i imovinska prava
9.	IRUSP Sprovođenje i primena ruralnog prostornog planiranja
10.	Norveški organ za mape
11.	Švajcarska kancelarija za saradnju
12.	Svetska banka, Projekat za nepokretnu imovinu, katastar i upis (RECAP)
13.	SIDA – Projekat ProTax 2
14.	OEBS Kosovo
15.	UNDP Kosovo
16.	UNHCR



**USAID** | **KOSOVO**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



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

*MINISTRIA E DREJTËSISË*  
*MINISTARSTVO PRAVDE*  
*MINISTRY OF JUSTICE*

# PROGRAM ZA IMOVINSKA PRAVA (PRP)

KONCEPTNI DOKUMENT ZA INFORMISANJE RAZVOJA  
NACIONALNE STRATEGIJE MINISTARSTVA PRAVDE O  
IMOVINSKIM PRAVIMA NA KOSOVU

ANEKS 4

APRIL 2016

OVA PUBLIKACIJA JE SAČINJENA RADI PREGLEDA OD STRANE AGENCIJE SJEDINJENIH DRŽAVA ZA MEĐUNARODNI RAZVOJ. PRIPREMIO TETRA TECH

## ANEKS 4

Namerno ostavljena prazna stranica

# PROGRAM ZA IMOVINSKA PRAVA (PRP)

KONCEPTNI DOKUMENT ZA INFORMISANJE RAZVOJA  
NACIONALNE STRATEGIJE MINISTARSTVA PRAVDE O  
IMOVINSKIM PRAVIMA NA KOSOVU

Program za imovinska prava (PRP) Task Order se implementira po ugovoru USAID br. AID-OAA-I-12-00032/AID-I67-TO-I4-00006, Strengthening Tenure and Resource Rights (STARR) IQC.

Pripremio: Tetra Tech  
USAID Implementer for the Property Rights Program (PRP)  
Ulica Bedri Pejani zgrada 3, sprat 3  
10000 Priština, Kosovo

Tetra Tech kontakt: Brian Kemple  
Chief of Party  
TETRA TECH, USAID Implementer for Property Rights Program  
Ulica Bedri Pejani zgrada 3, sprat 3  
10000 Priština, Kosovo  
Tel. +381 (0)38-220-707 Ext.112  
Brian.Kemple@prpkos.com

#### **OGRANIČENJE ODGOVORNOSTI**

Stavovi autora iskazani u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Agencije Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj ili Vlade Sjedinjenih Država.



# SADRŽAJ

Sadržaj .....	6
Osnovne informacije i svrha.....	10
<b>STUB # 1 Definisane imovinskih prava na Kosovu .....</b>	<b>12</b>
1. Objašnjenje .....	14
1.1 Ocena situacije.....	14
1.2 Postojeće politike.....	15
1.3 Definicija problema .....	17
1.3.1 Sveukupni sistem imovinskih prava .....	17
1.3.2 Transformacija društvene svojine.....	18
1.3.3 Državna i javna svojina .....	21
1.3.4 Opštinska imovinska prava.....	25
1.3.5 Prava stranaca da budu vlasnici imovine na Kosovu .....	26
2. Potencijalna rešenja zasnovana na najboljim međunarodnim praksama .....	27
2.1 Najbolje prakse.....	27
2.1.1 Nemačka.....	27
2.1.2 Hrvatska.....	29
2.1.3 Srbija.....	32
2.1.4 Crna Gora.....	33
2.2 Ocena.....	34
3. Preporuke u vezi sa ključnim političkim merama .....	35
3.1 Politička mera #1: Uspostavljanje jasnih i konciznih definicija osnovnih tipova imovine i transformisanje društvene imovine u imovinska prava podobna za tržište.....	35
3.2 Politička mera #2: Uvođenje harmonizacije terminologije i definicija u celokupnom relevantnom pravnom okviru u pogledu imovinskih prava .....	37
3.3 Politička mera #3: Prilagođavanje normativnih odredaba i administrativna implementacija prava stranih državljana da budu vlasnici imovine.....	38
<b>STUB # 2 Stavljane zemljišta u upotrebu: Promovisanje živog tržišta zemljišta radi podsticaja ekonomskog rasta .....</b>	<b>39</b>
Uvod .....	41
Pitanje # 1 planiranje korišćenja zemljišta .....	43
1.1 Obrazloženje.....	43
1.1.1 Ocena situacije.....	43
1.1.1.1 Urbanizacija i razvoj zemljišta .....	43
1.1.1.2 Promena uloge vlade .....	44
1.1.1.3 Privatizacija zemljišta i raspoređivanje.....	44
1.1.1.4 Sistem prostornog planiranja.....	46
1.1.2 Trenutne politike .....	48
1.1.3 Definicija problema.....	52
1.1.3.1 Pogrešan proces zemljišnog razvoja .....	52
1.1.3.2 Nedostatak dovoljnih instrumenata za sprečavanje buduće nedozvoljene gradnje .....	52
1.1.3.3 Fragmentacija obradivog zemljišta zbog nedozvoljene gradnje .....	53
1.1.3.4 Neuravnotežen zemljišni razvoj; urbano u odnosu na ruralno .....	53
1.1.3.5 Neuravnotežen zemljišni razvoj; javno u odnosu na privatno.....	53
1.1.3.6 Ograničeni izvori finansiranja za javnu infrastrukturu .....	53
1.1.3.7 Interakcija.....	54
1.1.3.8 Kvalitet instrumenata planiranja .....	54
1.1.3.9 Implementacija strategija i planova.....	54
1.1.3.10 Uskraćivanja i restrikcije u vezi sa korišćenjem imovine.....	54
1.2 Potencijalna rešenja zasnovana na najboljim međunarodnim praksama.....	57
1.3 Preporuke u vezi sa ključnim merama politike .....	60

1.3.1 Politička mera #1: Puna implementacija reformi prostornog planiranja.....	60
1.3.2 Politička mera #2: Primena normativnih i administrativnih instrumenata radi ohrabivanja projekata konsolidovanog zemljišnog razvoja .....	61
1.3.3 Politička mera #3: Primena normativnih i administrativnih instrumenata za delotvorno nadgledanje, praćenje i prevenciju nedozvoljene gradnje u budućnosti.....	61
1.3.4 Politička mera #4: Obezbediti da lišavanje imovine i značajno uplitanje u imovinu budu u svakom slučaju podložni standardima ECHR.....	62
Pitanje # 2 tretman nedozvoljene gradnje na obradivom zemljištu.....	64
2.1 Obrazloženje.....	64
2.1.1 Ocena situacije.....	64
2.1.2 Trenutne politike .....	65
2.1.3 Definicija problema.....	66
2.1.3.1 Nejasan zakonski status zgrada i dotičnog zemljišta; složenost i osetljivost pratećih pitanja nije dovoljno odražena u važećem zakonskom okviru .....	66
2.2 Potencijalna rešenja zasnovana na najboljim međunarodnim praksama.....	69
2.3 Preporuke u pogledu ključnih političkih mera .....	70
2.3.1. Politička mera #1: Izmenjen i dopunjen zakonski okvir za uspostavljanje adekvatnog i sveobuhvatnog procesa legalizacije i prikladno razjašnjenje zakonskog statusa nelegalno podignutih zgrada i odgovarajućeg zemljišta, kao i doprinos u pravcu potpunijeg i preciznijeg registra prava na nepokretnosti i baze podataka za porez na imovinu.....	70
Pitanje # 3 izrada politika i procedura za privatizaciju obradivog poljoprivrednog zemljišta radi povećanja investicija i tržišnih Transakcija .....	74
3.1. Obrazloženje.....	74
3.1.1 Procena situacije.....	74
3.1.2 Trenutne politike .....	75
3.1.3 Definicija problema.....	77
3.1.3.1 Nedostatak jasnog titulara .....	77
3.1.3.2 Visok nivo postavljanja rente i sporova o imovinskim pravima .....	77
3.1.3.3 Privatizacija zemljišta nije povezana sa (poljoprivrednim) razvojnim potrebama.....	78
3.1.3.4 Administrativni problemi.....	78
3.2 Potencijalna rešenja zasnovana na najboljim međunarodnim praksama.....	79
3.3 Preporuke u vezi sa ključnim političkim merama.....	80
3.3.1 Politička mera #1: Obezbeđivanje titulara imovine u zavisnosti od učinka .....	80
3.3.2 Politička mera #2: Smanjenje količine nezavršenih predmeta u sudu i borba protiv nelegalnih sudskih postupaka .....	81
3.3.3 Politička mera #3: Suzbijanje efekata ekonomski štetnih praksi rentiranja.....	81
3.3.4 Politička mera #4: Poboľjšani mehanizmi međuinstitucionalne koordinacije.....	82
Pitanje # 4 stvaranje podsticaja za ohrabivanje tržišnih transakcija i produktivno korišćenje obradivog zemljišta i za generisanje sopstvenih prihoda opština .....	83
4.1 Obrazloženje.....	83
4.1.1 Ocena situacije.....	83
4.1.2 Postojeće politike.....	84
4.1.3 Definicija problema.....	85
4.1.3.1 Registracija .....	85
4.1.3.2 Procena vrednosti.....	86
4.1.3.3 Naplata i prinudna naplata.....	87
4.1.3.4 Ostala pitanja politike.....	87
4.2 Potencijalna rešenja zasnovana na najboljim međunarodnim praksama.....	88
4.3 Preporuke u pogledu ključnih Politička mera.....	90
4.3.1 Politička mera #1: Proširen i poboljšan registar poreza na imovinu (fiskalni katastar) sa novim registrovanim nepokretnostima, kao i kompletnije registracije imovine. (Povećanje prihoda od poreza na imovinu) .....	90
4.3.2 Politička mera #2: Značajno poboljšanje procesa procene imovine (promovisanje realističnog, transparentnog i aktivnog tržišta nepokretnosti).....	91

4.3.3 Politička mera #3: Značajno jačanje napora na naplati i uvođenje delotvornih mehanizama naplate (povećanje prihoda od poreza na imovinu).....	92
4.3.4 Politička mera #4: Uspostavljanje pravičnog i delotvornog sistema poreza na imovinu (Povećanje prihoda od poreza na imovinu, stimulisanje najproduktivnijeg korišćenja obradivog zemljišta i ohrabrivanje tržišnih transakcija).....	93
<b>STUB # 3 Sticanje imovine na Kosovu: Neformalnost i neizvesnost</b> .....	97
1. Obrazloženje.....	99
1.1. Ocena situacije.....	99
1.2. Trenutne politike.....	101
1.2.1 Stvaranje mehanizama masovnih zahteva za rešavanje stvari povezanih sa periodom pre i za vreme konflikta.....	101
1.2.2 Pokušaji kanalisanja i usklađivanja predmeta u vezi sa imovinom putem uvođenja novog materijalnog i proceduralnog zakonodavstva; tekući proces kodifikacije.....	102
1.2.3 Uvođenje novih pravnih profesija.....	102
1.2.4 Rekonstrukcija katastra i uspostavljanje registra imovinskih prava na nepokretnostima..	103
1.3. Definicija problema.....	104
1.3.1 Odsustvo formalnosti u prenosu imovinskih prava na nepokretnostima putem ugovora	104
1.3.2 Nedostatak formalnosti u prenosu imovinskih prava na nepokretnostima putem nasleđivanja.....	108
1.3.3 Ostali načini sticanja imovine – nedostaci.....	110
1.3.4 Prakse sudova u rešavanju neformalnih transfera imovine.....	111
2. Potencijalna rešenja zasnovana na najboljim međunarodnim praksama.....	113
2.1. Jačanje uloge beležnika u stvarima koje se odnose na nepokretnu imovinu, uključujući prenos i vanparnično nasleđivanje.....	113
2.3 Neformalni prenosi pred sudovima.....	115
3. Preporuke u pogledu ključnih Politička mera.....	115
3.1 Politička mera #1: smanjenje i prevencija neformalnosti kroz uvođenje novih zakonskih koncepata i jačanje uloge beležnika.....	115
3.2 Politička mera #2: kanalisanje procedura registracije u IPRR.....	117
3.3 Politička mera #3: Izmene zakonskog okvira kako bi se razjasnili modaliteti za sticanje vlasništva i drugih stvarnih prava.....	119
3.4 Politička mera #4: Unifikacija sudskih praksi u pravcu korišćenja propisivanja kod vrednovanja verbalnih transfera.....	119
<b>STUB # 4: Jačanje imovinskih prava za raseljena lica (RL) i pripadnike manjinskih zajednica na Kosovu</b> .....	121
1. Obrazloženje.....	123
1.1 Ocena situacije.....	124
1.2 Trenutni akteri.....	124
1.3 Definicija problema.....	126
1.3.1 Implementacija odluka KPCC kako bi se raseljenim licima obezbedili pravični delotvorni i konačni pravni lekovi i sprečilo nelegalno ponovno zauzimanje imovine.....	126
1.3.2 Pitanja korektnog procesa.....	129
1.3.3 Dostupnost pravde.....	133
1.3.4 Ostala pitanja.....	136
2. Potencijalna rešenja zasnovana na domaćim i međunarodnim najboljim praksama.....	137
2.1 Pravna pomoć.....	137
2.2 Obaveštavanje.....	137
3. Preporuke u vezi sa ključnim merama politike.....	139
3.1 Politička mera #1: Omogućavanje raseljenim licima pravičnog delotvornog i konačnog pravnog leka i prevencija nelegalnog zauzimanja.....	139
3.2 Politička mera #2: Razviti i implementirati robusnije i pojačane procedure obaveštavanja i kanalisanje prikladnog procesa.....	141
3.3 Politička mera #3: Pristup pravdi.....	142
3.4 Politička mera #4: Ostala pitanja.....	144

<b>STUB # 5: GARANTOVANJE I OSTVARENJE IMOVINSKIH PRAVA ŽENA.....</b>	<b>145</b>
1. Obrazloženje.....	147
1.1 Procena situacije.....	147
1.2 Trenutne politike.....	152
1.3 Definicija problema .....	154
2. Potencijalna rešenja iz međunarodnih najboljih praksi.....	155
3. Preporuke u vezi sa ključnim merama politike .....	156
3.1 Politička mera #1: Dosledno priznavanje „faktičkih“ brakova .....	157
3.2 Politička mera #2: Razvijanje mera zaštite u slučajevima odricanja i isključenosti .....	158
3.3 Politička mera #3: Zaštita nasledničkih prava maloletne dece.....	160

## OSNOVNE INFORMACIJE I SVRHA

Obrađivo zemljište koje može da se iskoristi predstavlja krucijalni faktor u ekonomskom prosperitetu i rastu svakog društva. Sveukupni ekonomski razvoj čitave zemlje zavisi u velikoj meri od **generalne sposobnosti da se stvore funkcionalna i efikasna tržišta zemljišta** i stoga, u suštini, „**zemljište prebaci u efikasnije i produktivnije ruke**“<sup>1</sup> (detaljnije ispitano u Stubu 2). Nasuprot tome, zemlja koja stoji kao ugar (i bukvalno i figurativno) sama po sebi iskazuje parališuće dejstvo, sprečavajući napredak i neizbežno vodeći proizvođaču lošeg ekonomskog učinka.

U takvom pejzažu, Kosovo je naročito zavisno od živog tržišta zemljišta, pošto je trenutno jedan od većih izazova države napor da se razvije i **transformiše njegov model rasta** od onog koji počiva na doznakama iz inostranstva i potrošnji ka onome koji unapređuju investicije i trgovina.

Ovo sadrži ne samo potrebu da se **podstakne produktivno korišćenje zemljišta**, već, u širem i temeljnijem smislu, da se **jasno definišu i zaštite imovinska prava** (dalje detaljno razmatrano u Stubu 1), što će obezbediti dovoljnu zakonsku izvesnost da se inspiriše pouzdanje i vera u investitore i osigura osnova za efikasnu mogućnost prenosa i ekonomski optimalnu raspodelu zemljišta. Da bi se ovi ciljevi ostvarili, potrebno je da se implementira funkcionalna zakonska infrastruktura, takva koja će kanalisati mehanizme registara i obezbediti stručno vođenje sistema, konkretno usklađenog sa konkretnim izazovima i okolnostima kosovskih parametara i prisutnih uslova. U vezi sa ovim, priznavanje, utvrđivanje i zaštita imovinskih prava na Kosovu treba da budu razjašnjeni i usklađeni kako bi se **adekvatno i efikasno regulisalo sticanje imovine na Kosovu** (istraženo u Stubu 3).

U isto vreme, težnja za optimalnom ekonomskom primenjivošću ne može da se sprovodi bezgranično, već da je potrebno prići u okviru **obuhvatnog režima relevantnih ljudskih prava**, čiji primer je živo ilustrovan kroz nekoliko pitanja u vezi sa imovinom koja pogađaju manjinske zajednice na Kosovu (razmatrano u Stubu 4) kao i zabrinjavajućim pritiskom u vezi sa promovisanjem ravnopravnosti kroz garantovanje i izvršavanje imovinskih prava žena (razmatrano u Stubu 5).

---

<sup>1</sup> Dam, Land, Zakon i ekonomski razvoj, 2006, str. 4.



# **STUB # I**

# **DEFINISANJE**

# **IMOVINSKIH**

# **PRAVA NA**

# **KOSOVU**

## ANEKS 4

Namerno ostavljena prazna stranica



# 1. OBJAŠNJENJE

## 1.1 Ocena situacije

Vladavina zakona i pravna izvesnost u vezi sa imovinskim pravima predstavljaju suštinske preduslove za živu tržišnu privredu i zaštitu ljudskog prava na imovinu. Ovo je posebno važno u sadašnjem kontekstu, naročito u pogledu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Evropske Unije i Kosova, kao i kosovske Nacionalne razvojne strategije 2020 (NDS) i Programa ekonomske reforme 2016 (PER). Standardi vladavine zakona na Kosovu utvrđeni su Ustavom Republike Kosovo koji sledi Evropsku povelju o ljudskim pravima i fundamentalnim slobodama i njene Protokole. Principi zakonske izvesnosti, kritično važna komponenta vladavine zakona, zahteva da imovinska prava budu jasno definisana zakonom. Važno je da zakon jasno propisuje različite vrste imovinskih prava, da utvrđuje kome pripadaju koja imovinska prava u kojim okolnostima, i koja su prava, pri nadležnosti i obaveze povezani sa kojom vrstom imovinskog prava.

U ovoj slici, Stub 1 služi kao temelj sa horizontalnim opsegom, ciljajući u krajnjoj liniji na obezbeđivanje, na više bazičnom nivou, preduslova za sveobuhvatno pitanje dovođenja zemljišta do privredno korisne upotrebe, što je u Stubu 2 uzeto na konkretniji način, uz problematične individualne oblasti na umu<sup>2</sup>, a dalje je precizirano u ostalim stubovima.

Svaki tip imovinskog prava ima svoju specifičnu grupu prava povezanih sa njim, i ta grupa prava mora biti jasno definisana. U skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, zakon koji definiše ljudska prava mora biti dovoljno pristupačan, precizan i predvidiv u svojoj primeni kako bi se izbegao bilo kakav rizik od arbitrarnosti.<sup>3</sup> Zakon mora biti napisan sa dovoljnom jasnoćom i iskazivati legitimnu svrhu da pruža adekvatnu individualnu zaštitu od arbitrarnog (samovoljnog) uplitanja.<sup>4</sup> **Pravni sistem kao takav mora da obezbedi zakonsku jasnoću i doslednost kako bi se izbegli neizvesnost i dvosmislenost za lica kojih se ovo tiče i kako bi se sprečila i izbegla konfliktna tumačenja zakonskih odredaba.**<sup>5</sup>

**Zakonodavstvu koje se bavi imovinskim pravima na Kosovu nedostaje ovaj standard zakonske izvesnosti.** Izveštaj koji je pripremila Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju 2006. godine oslikava situaciju sa imovinskim pravima na Kosovu na sledeći način:

*Zakonski okvir koji reguliše imovinska prava je tako zbunjujući i raštrkan da stvara dodatnu poteškoću za sudove u sprovođenju zakona. Imovinski zakoni koji su trenutno na snazi su brojni i raštrkani u više zakonskih tekstova, uređujući sve različite aspekte imovinskih prava i često se pozivajući na institucije koje više ne postoje. Za dalje komplikovanje situacije, od 1999. godine više uredaba UNMIK-a usvajano je, jedna za drugom, u vezi sa imovinskim pitanjima koja su prethodno bila regulisana u jugoslovenskim zakonima, što je za rezultat imalo ogromnu zakonsku konfuziju, bez jasnoće što se tiče interakcije između zakona o imovinskim pravima iz vremena pre UNMIK-a i njihovim izmenama i dopunama preko novih uredaba UNMIK-a. Ova obilna i nesistematska zakonodavna produkcija stvorila je krajnje komplikovan zakonski okvir koji je težak za razumevanje i sprovođenje u sudovima koji se bave imovinskim transakcijama (a da ne pominjemo pojedince koji bi trebalo da prate zakonske uslove kod ugovora o imovini), pogađajući na ovaj način razrešavanje imovinskih sporova.*

Od tada se zakonska situacija nije nužno poboljšala. Nasuprot ovome, dodatni sloj pravne složenosti dodat je preko Deklaracije o nezavisnosti Kosova iz 2008. i usvajanjem novog Ustava Republike Kosovo. Novo zakonodavstvo o imovinskim pravima je potom usvajano u institucijama Republike

<sup>2</sup> Cf. Konceptni dokument, stub 2.

<sup>3</sup> Novik v. Ukraine, No. 48068/06.

<sup>4</sup> Olsson v. Sweden (No. 1), No.10465/83, §61, A 130.

<sup>5</sup> Tudor v. Romania, no. 21911/03, presuda od 24. marta 2009, konačna 24. juna 2009.

Kosovo, nekada izričito ukidajući prethodne zakone, nekada ih ostavljajući na snazi, a nekada ih samo menjajući i dopunjujući. Sada postoje tri sloja zakonodavstva koje reguliše imovinska prava, tj. zakoni od pre 1989. iz bivše Jugoslavije, zakonodavstvo UNMIK-a, i zakonodavstvo koje je usvojila Republika Kosovo

Ustav Kosova garantuje pravo na imovinu i pravo na pravosudnu zaštitu kada je pravo povređeno ili uskraćeno. Ustavne odredbe o imovinskim pravima odražavaju standarde ljudskih prava uspostavljenih u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i moraju se tumačiti u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Prava na privatnu imovinu su razumno dobro definisana u Zakonu o imovini i drugim stvarnim pravima i obrađivana u jednom broju srodnih zakona, kao što su Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o nasleđivanju, Zakon o vanparničnom postupku, Zakon o parničnom postupku i Zakon o uspostavljanju registra imovinskih prava na nepokretnostima. Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima definiše vlasništvo kao najobuhvatnije imovinsko pravo na imovini kojim se vlasnik ovlašćuje da slobodno koristi imovinu, otuđuje je i isključuje ostale iz bilo kakvog uplitanja u nju (član 18). Zakon takođe jasno pravi razliku između vlasništva i poseda, gde je ovo drugo faktička kontrola nad imovinom koja sadrži određene zakonske posledice. Bilo koja moguća „stvarna prava“ koja se odnose na nepokretnu imovinu definisana su u zakonu, kao što su hipoteke, službenosti i slični tereti (npr. novouvedeno pravo gradnje). Ugovorni prenos nepokretne imovine zahteva validan ugovor između onoga koji prenosi i onoga na kojeg se prenosi, kao zakonsku osnovu i registraciju promene vlasništva u registru imovinskih prava na nepokretnosti. Delotvoran sistem registracije imovinskih prava je stoga od vrhunске važnosti za funkcionisanje sistema imovinskih prava i za obezbeđivanje pravne izvesnosti i jasnoće, što je tema koja je obrađena u konceptnom dokumentu #3.

**Tipovi imovinskih prava koji nisu privatni, kao što je državna imovina, društvena imovina, javna imovina ili opštinska imovina, nemaju dovoljno obuhvatan i dosledan zakonski okvir i neophodan nivo definisanosti i jasnoće. Ovo dovodi do pravne neizvesnosti i dvosmislenosti u pogledu toga ko poseduje koja prava po kojim vrstama imovinskih prava. Ovi različiti tipovi imovinskih prava koriste se u zakonodavstvu bez prikladne terminološke doslednosti i sa neizvesnošću u pogledu njihovog značenja i sadržaja. Nije uvek jasno ko je zaista vlasnik javne imovine ili državne imovine, nejasno je šta je tačno društvena svojina i da li ona zaista postoji kao imovinsko pravo na Kosovu i, poslednje ali ne i najmanje važno, nije jasno ko ima kakva prava i obaveze prema ovim različitim tipovima imovinskih prava. Takođe postoji neizvesnost da li i u kojoj meri stranci mogu posedovati nepokretnu imovinu na Kosovu. Relevantne odredbe u Ustavu su dvosmislene i dozvoljavaju različita tumačenja koja vode nedoslednom sprovođenju zakona u praksi.**

Svrha ovog konceptnog dokumenta je stoga da se pozabavi gore navedenim pitanjima i pruži preporuke za poboljšanje kvaliteta zakonodavstva, kako bi se podigao nivo pravne izvesnosti i jasnoće u pogledu definisanja ovih imovinskih prava.

## 1.2 Postojeće politike

Ministarstvo pravde je iniciralo razvoj kosovskog strateškog okvira za imovinska prava koji će voditi reformske napore Vlade Kosova kako bi se ostvarilo da imovinska prava budu jasno definisana u zakonskom okviru.<sup>6</sup> Jeda od ključnih ciljeva strategije jeste izrada zakonskog okvira koji jasno definiše prava i stvara zakonske uslove za zemljišna prava koja su odgovarajuća za tržište i u skladu sa Acquis Evropske unije. Ministarstvo pravde je identifikovalo sledeće teme koje se smatraju bitnim za rešavanje kako bi se ovaj cilj ostvario:

<sup>6</sup> Ministarstvo pravde, „Nacionalna strategija za imovinska prava – dokument o temi“, juli 2015, na 2.

1. Transformacija socijalistički orijentisanih prava definisanih u zakonskom okviru bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) koji se još uvek važi na Kosovu danas, u prava koja su više kompatibilna sa razvitkom dinamičnog tržišta zemljišta i nepokretnosti;
2. Rešavanje zakonskog statusa građevinskog zemljišta u urbanim oblastima radi stvaranja jednog jasno definisanog zakonskog prava na zgradi i zemljištu na kojem je ona sagrađena;
3. Pojašnjenje prava stranih državljana da budu vlasnici imovine na Kosovu;
4. Razjašnjenje statusa 99-godišnjeg zakupa.

Ovo je jasan dokaz da je Ministarstvo pravde identifikovalo da nepostojanje jasno definisanih imovinskih prava vodi pravnoj neizvesnosti i eroziji vladavine prava na polju imovinskih prava, što stvara ne samo ozbiljne smetnje za investiranje, biznis i razvoj tržišne ekonomije, već takođe omogućava i postojanje arbitrarnosti i uplitanja u ustavno garantovano pravo na imovinu.

Sadašnjoj inicijativi politike Ministarstva pravde prethodilo je 2012. godine uspostavljanje pozicije Koordinatora za imovinska prava pri Kancelariji premijera. Uspostavljanje ove pozicije smatrano je za neophodno kako bi postojala tačka kontakta na najvišem političkom nivou za koordinaciju politika za imovinska prava i odgovarajućih pitanja između vladinih ministarstava i agencija. Delotvornost koordinatora za imovinska prava u obezbeđivanju međuministarske koordinacije u razvoju politika vezanih za imovinska prava i odgovarajućeg zakonodavstva je bila ograničena. Trenutno, ova pozicija nije popunjena i njene funkcije se ne izvršavaju uopšte.

Prema Uredbi 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, sa izmenama i dopunama putem Uredbe 07/2011, nema pojedinačnog ministarstva koje je odgovorno za pitanja koja se odnose na politike imovinskih prava, standarde i uredbe. Ovo je razlog zašto pojedinačna ministarstva pripremaju zakonodavstvo koje se bavi imovinskim pravima uz ograničenu koordinaciju i saradnju sa drugim ministarstvima i agencijama, a ovo nosi rizik od fragmentisanog i nedoslednog zakonodavstva i definisanja imovinskih prava.

Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, Vlada je u decembru 2015. godine pripremila Nacionalni program za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (Nacionalni program). Nacionalni program se konkretno poziva na član 119 (1) Ustava Republike Kosovo i zaključuje da Ustav priznaje javnu i privatnu svojinu i ustavne kategorije imovinskih prava. Nacionalni program utvrđuje, pošto su različiti tipovi imovinskih prava utvrđeni Ustavom, definicija opsega i sadržaja ovih imovinskih prava je delegirana zakonodavnoj grani vlasti. Mada se Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima bavi privatnim imovinskim pravima, ne postoji zakon koji se bavi javnom svojinom generalno. Međutim, izjava iz Nacionalnog programa da Ustav priznaje samo javnu i privatnu svojinu, ignoriše postojanje državne svojine i opštinske svojine kao zasebnih tipova imovinskih prava.

Različiti nacrti zakona, koji imaju uticaj na imovinska prava, trenutno su u procesu. Ministarstvo pravde je pripremio konceptni dokument o nacrtu Zakona o javnoj imovini čija je namera da definiše šta je javna svojina i kako bi trebalo da se upravlja takvom imovinom. Nacrt Zakona o Kosovskoj agenciji za procenu i poređenje imovine ima nameru da zameni postojeću Kosovsku agenciju za imovinu i da rešava nesklad i razlike između originalnih katastarskih spisa od pre juna 1999. godine koje su sa Kosova odnele srpske vlasti, i sadašnjih katastarskih spisa na Kosovu po pitanju privatne imovine, privatne komercijalne imovine i privatne imovine verskih zajednica, kao i da okonča mandat KAI. Nacrt novog Zakona o šumama namerava da izmeni postojeće zakonodavstvo o šumama i da uspostavi sveobuhvatan regulatorni okvir za upravljanje šumama i šumskim zemljištem. Nacrt Zakona o strateškim investicijama sadrži odredbe kojima se Vlada ovlašćuje za prenos imovinskih prava na državnoj i javnoj svojinu na strateške investitore koji su kvalifikovani kao takvi od strane Vlade. Ključni problem sa ovim nacrtom zakona jeste da on smatra imovinu javnih preduzeća za imovinu Republike Kosovo, bez uzimanja u obzir činjenica da je Republika Kosovo samo akcionar u ovim preduzećima, koja imaju potpuno drugi pravni subjektivitet u odnosu na državu. Vlada može da prenosi imovinu

preduzeća u javnoj svojini strateškom investitoru, tj. da izvrši eksproprijaciju preduzeća, a nacrt zakona ne zahteva da se plati bilo kakva naknada za takvu eksproprijaciju. Ovaj primer pokazuje ponovo posledice nedostatka jasno definisanog sistema imovinskih prava, gde nije jasno ko je vlasnik čega i ko ima kakva prava u odnosu na koji tip imovine.

Ukupno, postojeće politike koje se odnose na definisanje i koordinisanje imovinskih prava su slabe, uz izuzetak trenutnih napora Ministarstva pravde da izradi strateški okvir za imovinska prava. Ovo se odražava u Izveštaju EU o progresu za Kosovo 2015. koji jasno iznosi zaključak da „nema napretka na polju imovinskih prava“.

## 1.3 Definicija problema

Problemi sa zakonskom izvesnošću koja se tiče imovinskih prava strukturisani su u pet međusobno povezanih grupa. Prva grupa odnosi se na systemske probleme sa definicijom imovinskih prava na ustavnom nivou. **Odsustvo precizne definicije u Ustavu za različite tipove imovinskih prava rezultira istim odsustvom precizne definicije imovinskih prava u zakonodavstvu.** Ovo se prvenstveno odražava u drugoj grupi, tj. društvenoj svojini, koja prema argumentu iznetom u ovom konceptnom dokumentu više ne postoji jer je transformisana u državnu svojinu. Međutim, ova transformacija nije precizno odražena u zakonodavstvu i ima značajne implikacije naročito za 99-godišnji zakup u društvenoj svojini i gradskom građevinskom zemljištu, koje je po zakonu takođe još uvek društvena svojina. S obzirom da društvena svojina ne postoji prema Ustavu, treća grupa odnosi se na zakonske razlike između državne svojine i javne svojine. Opet, nedostatak pravne jasnoće oko razlike između ova dva tipa imovinskih prava u Ustavu oslikava se u primarnom zakonodavstvu i dovodi do pravne neizvesnosti. Četvrta grupa bavi se opštinskom imovinom kao još jednim tipom ne-privatnih imovinskih prava i problemima povezanim sa preciznim sadržajem ovog tipa imovinskih prava i njegovim odnosom prema državnoj svojini. Poslednje, ali ne i najmanje važno pitanje koje je obrađivano u petoj grupi, tj. da li stranci imaju prava da poseduju nepokretnu imovinu na Kosovu, od temeljnog je značaja za razvitak konkurentne tržišne privrede i obezbeđivanje delotvorne zaštite ljudskih prava.

### 1.3.1 Sveukupni sistem imovinskih prava

**Postoji neizvesnost oko toga koji tipovi imovinskih prava zaista postoje u kosovskom sistemu imovinskih prava onako kako je utvrđeno u Ustavu. Pravna terminologija u zakonima nije dosledna i to dovodi do konfuzije u vezi sa značenjem termina koji se koriste, kao što su državna imovina, javna imovina, imovina u društvenoj svojini, opštinska imovina, privatna imovina i imovina od javnog interesa.**

Ustav kaže da tipovi imovine treba da budu definisani zakonom (član 121.1). Ova odredba stvara utisak da Ustav čuti u vezi sa različitim tipovima imovinskih prava i da će tipove imovinskih prava definisati zakoni. Međutim, Ustav ne čuti u vezi sa različitim tipovima imovinskih prava. Član 119.1 izričito pominje privatnu i javnu svojinu, što znači da su oba tipa imovinskih prava priznata od Ustava kao zakonske institucije. Međutim, Ustav ne definiše ova dva tipa imovinskih prava, što dovodi do različitih tumačenja njihovog značenja i sadržaja. Ova različita tumačenja dovode do pravne neizvesnosti i dvosmislenosti u pravnoj praksi.

Privatna imovina je konkretno priznata i zaštićena Ustavom preko člana 46, koji garantuje pravo da se poseduje imovina. Ova odredba mora da se tumači u skladu sa Protokolom I Evropske konvencije o ljudskim pravima koja je direktno važeća na Kosovu (član 22). Prava u vezi sa privatnom imovinom takođe su definisana sa dovoljnom preciznošću u Zakonu o imovini i drugim stvarnim pravima koji sledi kontinentalni evropski koncept privatne svojine.

Korišćenje termina „javna imovina“ je manje jasno u pogledu njegovog značenja i sadržaja. Član 121.3 Ustava pominje resurse u javnoj svojini koji bi obuhvatali prirodne resurse i infrastrukturu u javnoj

svojini. Član 122.1 govori o prirodnim resursima Republike Kosovo gde spadaju voda, vazdušni prostor, mineralni resursi i drugi prirodni resursi uključujući i zemljište, floru i faunu, druge delove prirode, nepokretnu imovinu i druga dobra od specijalnog kulturnog, istorijskog, ekonomskog i ekološkog značaja (član 122.2). Međutim, izraz „prirodni resursi Republike Kosovo“ ne podrazumeva nužno da su oni u vlasništvu Republike Kosovo. Ukoliko je nepokretna imovina, koja je uvrštena kao prirodni resurs Republike Kosovo, u vlasništvu Republike Kosovo, onda postojanje prava privatne svojine na nepokretnoj imovini, što je takođe garantovano Ustavom, bi bila negirana. Isti argument važi ukoliko bi svi prirodni resursi, uključujući i nepokretnu imovinu, bili nediskriminativno u javnoj svojini.

Ustav takođe pominje državnu svojinu. Član 119.9 Ustava kaže da Republika Kosovo ostvaruje svoju vlasničku funkciju nad bilo kojim preduzećem koje kontroliše. Nije jasno da li je državna svojina isto što i javna svojina. Ukoliko je ovo isto, onda je pitanje zašto Ustav koristi dva različita termina za isti tip imovinskog prava. U alternativnom slučaju, državna svojina i javna svojina su dva različita tipa imovinskih prava. Ali onda nije jasno gde je razlika između ova dva tipa imovinskih prava. Pitanje je takođe, ukoliko država poseduje državnu imovinu, ko onda poseduje javnu svojinu?

Ustav, u svojoj originalnoj verziji od 2008, takođe pominje društvenu imovinu. Član 159.2 originalne verzije Ustava iz 2008. utvrđuje da su svi društveni interesi u imovini i preduzećima na Kosovu u vlasništvu Republike Kosovo. Ova odredba je važna iz dva aspekta: (i) ona priznaje da je društvena svojina tip imovine koji je postojao u vreme kada je Ustav usvojen, i (ii) ovo je transformisano direktnim delovanjem Ustava društvenu svojinu u svojinu u vlasništvu Republike Kosovo. Transformisanje društvene svojine u državnu svojinu takođe je potvrđeno od Ustavnog suda Kosova.<sup>7</sup>

Međutim, amandmani Ustava iz 2012. izbrisali su član 159.2 i time doprineli konfuziji u vezi sa tim da li je transformacija društvene svojine u državnu svojinu još uvek važeća, da li je to vraćeno unazad, ili da li je transformacija društvene svojine u državnu bila završena 2008. tako da ne postoji dalja potreba za ovakvim odredbama u Ustavu. Ovakva pitanja se još uvek raspravljaju u pravnim krugovima na Kosovu, a zadovoljavajući odgovor još uvek nije nađen.

Stoga se može zaključiti da Ustav izričito pominje sledeće tipove imovine: privatna imovina, javna imovina, državna imovina i društvena imovina. Uprkos ovome, nije jasno gde su razlike između državne i javne svojine, ukoliko postoje, koji je tačan sadržaj ovih imovinskih prava i ko ih poseduje. Ustav nije razrešio ova pitanja i ostavlja prostor za različita tumačenja. Takođe nema autoritativnog pojašnjenja ovih ustavnih pitanja od strane Ustavnog suda. Shodno članu 121.1 Ustava, na Skupštini Kosova kao zakonodavstvu je da definiše materiju i sadržaj ovih vrsta imovinskih prava, što je zadatak koji nije lako ostvariti.

### 1.3.2 Transformacija društvene svojine

**Argument koji je iznet u ovom konceptnom dokumentu jeste da je društvena svojina već bila transformisana u državnu imovinu, ali se to nije na adekvatan način odrazilo u zakonodavstvu i pravnoj praksi.** Na Kosovu, kao u svim drugim komponentama bivše Jugoslavije, većina nepokretne imovine i preduzeća bila je u društvenom vlasništvu. Koncept društvene svojine bio je novost i, u isto vreme, kontroverzna karakteristika jugoslovenskog prava, čija je pravna priroda ostala nejasna i sporna čak i tokom jugoslovenskih vremena. Veoma generalno govoreći, društvena svojina bila je zasnovana na premisi da sva imovina pripada društvu kao celini, a ne privatnim licima ili državi. To je forma zajednice, mada ne državna imovina, gde je društvo vrhovni nosilac titule.

Istorijski posmatrano, društvena svojina razvila se uglavnom iz državne svojine. Na kraju Drugog svetskog rata, jugoslovenski socijalistički režim pokrenuo je program masovne nacionalizacije koji je ciljao na imovinu neprijatelja, kolaboratora, na industrijski sektor i vlasnike velikih količina privatnog poljoprivrednog zemljišta. Zatim je ova državna svojina transformisana u društvenu svojinu njenim

<sup>7</sup> Ustavni sud Republike Kosovo, presuda u predmetu br. KI 08/09 od 17. decembra 2010, na 65.

prenosom na društvena preduzeća radi ekonomske proizvodnje. Društvena svojina bila je pod upravom, mada ne pod vlasništvom, opština; koja je odlučivala kome, i u koju svrhu će se prenositi ovakva imovina. Sadržaj društvene svojine nije bio jasno definisan. Ostalo je u velikoj meri nejasno pitanje u vezi sa njenim sadržajem i jasno je bilo samo da osoba koja ima pravo na korišćenje društvene svojine nije i njen vlasnik. Ovakvo lice bi imalo pravo poseda i korišćenja ovakve svojine za lične potrebe, ali mu ne bi bilo dozvoljeno da je prenese ili optereti.

Pravna priroda društvene imovine je takođe kontroverzno pitanje. U najopštijem smislu, jugoslovenski stručnjaci bili su podeljeni na one koji su smatrali društvenu svojinu kao oblik vlasništva, i na one koji su tvrdili da društvena svojina nije vlasništvo, već ekonomski odnos, dok su razni drugi detalji ostali sporni. Pravna priroda društvene imovine dobila je pažnju na međunarodnom pravnom nivou preko Badinterove arbitražne komisije 1993. godine kada se diskutovalo o sukcesiji (nasleđivanju) države među republikama rasparčane Jugoslavije. Komisija je utvrdila da društvena svojina, koja je u najvećoj meri bila držana od strane „organizacija udruženog rada“,<sup>8</sup> ne bi bila smatrana državnom svojinom i stoga ne bi bila podložna međunarodnim zakonima o nasleđivanju države. Sa druge strane, ukoliko su druge organizacije držale društvenu imovinu bilo na federalnom nivou ili u dve ili više republika, njihova imovina bi morala biti podeljena između država naslednica ukoliko oni imaju javne prerogative u ime Jugoslavije ili pojedinačne republike. Drugim rečima, da li društvena svojina treba da se tretira kao privatna ili državna svojina u svrhu nasleđivanja zavisilo je od toga ko je držao takvu imovinu.

Nakon uspostavljanja privremene administracije misije Ujedinjenih Nacija na Kosovu (UNMIK) 1999. godine, UNMIK je odredio da zakoni koji su važili na Kosovu pre 24. marta 1999. nastave da važe na Kosovu ukoliko nisu u suprotnosti sa Rezolucijom 1244 ili bilo kojom potonjom uredbom koju izda UNMIK.<sup>9</sup> Ista uredba određuje da će UNMIK upravljati pokretnom ili nepokretnom imovinom, uključujući i novac, bankarske račune i drugu imovinu koja pripada ili je registrovana na ime Federalne Republike Jugoslavije ili Republike Srbije ili njihovih organa, a koji se nalaze na teritoriji Kosova.<sup>10</sup> Imovina u društvenoj svojini na početku nije bila uključena i stoga nije bila pod administrativnim autoritetom UNMIK-a. Tek je krajem 2000. godine UNMIK izmenio ovu uredbu uključivši društvenu svojinu u spisak imovine kojom upravlja.<sup>11</sup>

Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu iz 2001. odredio je da postoji javna, državna i društvena imovina na Kosovu. Ustavni okvir je izričito naveo da autoritet za upravljanje javnom, državnom i društvenom svojinom i uređivanje javnih i društvenih preduzeća nastavlja da bude „rezervisana moć“ UNMIK-a. Po ovom autoritetu je UNMIK 2000. godine započeo program privatizacije kojim se privatizuju društvena preduzeća.

Nakon proglašenja nezavisnosti Kosova 2008, novi Ustav Republike Kosovo izmenio je pravnu prirodu imovine u društvenoj svojini. Tu je rečeno da svi društveni interesi na imovini i preduzećima na Kosovu su u vlasništvu Republike Kosovo, čime se efektivno transformiše društvena svojina u državnu svojinu. Stoga, stupanjem Ustava na snagu, društvena svojina je formalno prestala da postoji kao tip imovinskog prava na Kosovu. Privatizacija društvene svojine, tumačena dosledno Ustavu, stoga je u stvari privatizacija državne svojine. Međutim, član 159 Ustava je obrisan 2012. godine, otvorivši vrata za kontroverze da li je društvena svojina ponovo uvedena kao tip imovinskog prava ili je prethodna transformacija društvene svojine u državnu još uvek na snazi.

Transformacija društvene svojine u državnu se trenutno odražava u Zakonu o Privatizacionoj agenciji Kosova kojim je osnovana Privatizaciona agencija Kosova kao naslednik kosovske Povereničke agencije. Ovaj zakon izričito kaže da bilo koji i svi interesi u društvenom vlasništvu, uključujući i socijalni kapital, u bilo kojem preduzeću ili drugom pravnom licu, delovanjem člana 159.2 Ustava, sada su vlasništvo

<sup>8</sup> Ove organizacije su bile tela sa sopstvenim pravnim subjektivitetom koja funkcionišu u jedinstvenoj Republici i koja su pod isključivom jurisdikcijom Republike.

<sup>9</sup> Uredba UNMIK br. 1999/1, član 3.

<sup>10</sup> Uredba UNMIK br. 1999/1, član 6.

<sup>11</sup> Uredba UNMIK br. 2000/54.

Republike Kosovo. Ova odredba ostaje na snazi uprkos činjenici da je član 159 Ustava bio obrisao 2012. kada je Ustav izmenjen i dopunjen. Delovanjem zakona, društvena svojina je dakle državna svojina. Ovo tumačenje Ustava i zakona ima određene implikacije na tipove imovine koji se još uvek smatraju društvenom svojinom.

Prvo, ima implikacije na 99-godišnji zakup društvene imovine. Ovaj 99-godišnji zakup je još uvek regulisan uredbom UNMIK-a 2003/13 pošto Skupština Kosova još uvek nije usvojila zakon o tome. Preduzeća u društvenoj svojini nisu vlasnici društvenog zemljišta koje su držala. Privatizacija društvenog preduzeća nije značila da je društveno zemljište koje je bilo u njihovom posedu automatski takođe privatizovano. Bio je potreban poseban zakonski instrument da se reše zakonski aspekti društvenog zemljišta u svrhu privatizacije. UNMIK nije transformisao zemljište u društvenoj svojini koje pripada društvenom preduzeću u privatnu svojinu. Umesto toga, pravo na korišćenje društvenog zemljišta od društvenog preduzeća bilo je transformisano u pravo zakupa na period od 99 godina i ono je preneto na preduzeće koje je bilo privatizovano. Iako zakup nije trebalo da utiče ili menja osnovno vlasništvo nad zemljištem, sadržao je određene karakteristike koje su specifične za vlasnička prava. Nosilac ovakvog prava zakupa imao je pravo na posedovanje, transfer i opterećivanje imovine, i mogla se nasledivati i prenositi trećim licima. Pravo zakupa bilo je podložno eksproprijaciji shodno istim pravilima pošto su vlasništvo i ostvarivanje prava povezanih sa ovakvim zakonom bili podložni ograničenjima i restrikcijama utvrđenim u zakonu za vlasnička prava.

Razlog za ovakav aranžman bio je odbijanje Ujedinjenih Nacija da transformišu društveno zemljište u privatnu svojinu zbog zabrinutosti oko svog mandata. Sa druge strane, namera Ujedinjenih Nacija bila je da učini društveno zemljište korisnim u svrhe privatizacije, i iz ovog razloga trebalo je da postoji zakonska mogućnost slobodnog prenosa i opterećivanja ovakvog zemljišta. Stoga, bez bavljenja pitanjem vlasništva, pravo zakupa trebalo je da bude zakonski ekvivalent privatnom vlasništvu, mada se nije formalno prenosilo privatno vlasništvo. Očekivanje je bilo da će tokom perioda zakupa od 99 godina pitanje o konačnom političkom statusu Kosova biti razrešeno, te će konačni titular moći da transformiše zakup u privatno vlasništvo. Zakup od 99 godina je stoga imovinsko pravo koje je jedinstveno na Kosovu i koje nema ekvivalent u drugim državama bivše Jugoslavije.

Transformacija društvene svojine u državnu znači da je 99-godišnji zakup sada zakup državne svojine. U odsustvu zakonodavstva o državnoj svojini nije jasno šta ovo tačno znači u smislu imovinskih prava povezanih sa 99-godišnjim zakupom. 99-godišnji zakup takođe nije usklađen sa Zakonom o imovini i drugim stvarnim pravima. Ovaj zakon zahteva privatno vlasništvo da bi se uspostavila hipoteka i drugi tereti i da bi se prenosila nepokretna imovina pošto to izričito ne važi za ne-privatna imovinska prava. Striktna primena Zakona o imovini i drugim stvarnim pravima znači da je svrha 99-godišnjeg zakupa, tj. da bude imovinsko pravo jednako privatnoj svojini, ometena zbog nedoslednog zakonodavstva.

Dalje komplikacije slede zbog različite terminologije i pravnih koncepata zbog prevoda. Engleska reč „leasehold“, koja se koristi u engleskoj verziji zakonodavstva kojim se uspostavlja 99-godišnji zakup, ima drugačiji pravni sadržaj u odnosu na albansku reč „qira“ ili srpsku „zakup“. „Leasehold“ u engleskoj pravnoj terminologiji i kao pojam iz sudske prakse podrazumeva pravo privatne svojine. Međutim, albanska „qira“ i srpski „zakup“ su, sledeći evropske principe građanskog prava, ugovorna prava, a ne imovinska prava. Bukvalni prevod reči „leasehold“ u „qira“ i „zakup“ zanemario je činjenicu da ovi termini imaju različiti pravni sadržaj u zavisnosti od pravne kulture i konteksta u kojem se koriste.

Transformacija društvene svojine u državnu svojinu takođe ima implikacije za urbano građevinsko zemljište. Građevinsko zemljište je još uvek regulisano bivšim kosovskim zakonima koji nastavljaju da budu na snazi prema članu 145.2 Ustava. Međutim, ovaj zakon nije podoban da upravlja građevinskim zemljištem u smislu fundamentalnih političkih, društvenih, ekonomskih i zakonskih promena koje su se odigrale na Kosovu od 1976. godine kada je ovaj zakon usvojen. Skupština Kosova još uvek nije usvojila zakon o građevinskom zemljištu kao što je to na primer učinila u vezi sa poljoprivrednim zemljištem.

Zakon 14/80 o građevinskom zemljištu, uz izmene i dopune preko Zakona 42/86, pravi razliku između građevinskog zemljišta u privatnom vlasništvu i građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu. Sve zemljište koje je određeno prostornim planovima kao građevinsko zemljište u urbanim zonama je, po zakonu, društvena svojina. Ako je u ovakvoj zoni, privatna svojina bila je automatski transformisana u društvenu svojinu, a bivši vlasnici u nosioce prava korišćenja. Zemljište izvan urbane zone koje je bilo određeno kao građevinsko zemljište moglo je biti oba, tj. i društvena i privatna svojina. Urbano građevinsko zemljište (u društvenoj svojini) je pod sveukupnom administrativnom vlašću opštine gde je zemljište locirano. Urbano građevinsko zemljište moglo se koristiti samo u svrhu izgradnje zgrada i objekata za stambene ili komercijalne namene.

Fizička i pravna lica mogu od opštine pribaviti pravo korišćenja gradskog građevinskog zemljišta. Pravo korišćenja se dobija na osnovu javne aukcije nakon koje sledi ugovor između opštine i dobitnika, gde se takođe precizira iznos naknade koju korisnik treba da plati. Naknada se utvrđuje na osnovu površine zemljišta koje će se koristiti u građevinske svrhe. Pravo korišćenja obuhvata upotrebu zemljišta koje je ispod zgrade i zemljišta koje je neophodno za redovno korišćenje zgrade. Mada lice može imati samo pravo korišćenja zemljišta, i zemljište inače ostaje u društvenoj svojini, to lice stiće privatno vlasništvo nad zgradom koja je sagrađena na ovakvom zemljištu. Stoga, zakon razdvaja vlasništvo nad zemljištem i vlasništvo nad zgradom.

Pravo korišćenja građevinskog zemljišta u društvenoj svojini može biti preneto trećem licu samo zajedno sa pravom privatnog vlasništva nad zgradom. Pravo korišćenja postoji sve dok postoji i zgrada na gradskom građevinskom zemljištu. U slučaju da zgrada bude uništena ili amortizovana, vlasnik zgrade ima pravo prvog odbijanja rekonstrukcije zgrade. Ukoliko se ovo pravo prvog odbijanja ne iskoristi, zemljište prelazi pod administrativni autoritet opštine koja potom može dodeliti pravo korišćenja drugom licu. Gradsko građevinsko zemljište je takođe ograničeno i u pogledu opterećenja. Zakon dozvoljava uspostavljanje samo stvarnih službenosti na ovakvom zemljištu gde su isključene hipoteke. Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima takođe izričito kaže da hipoteka može biti uspostavljena samo na osnovu ugovora između vlasnika nepokretne svojine i poverioca hipoteke. Pošto postoji samo pravo korišćenja gradskog građevinskog zemljišta, to znači da ono ne može služiti kao garancija za hipoteke. Ovo značajno umanjuje upotrebljivost ovakvog zemljišta u svrhe finansiranja.

Način kako se barata gradskim građevinskim zemljištem u Zakonu o građevinskom zemljištu je problematičan u više aspekata. Prvo, zakon u celosti odražava socijalističko stanje uma i ekonomskih odnosa koje su u potpunoj suprotnosti sa Ustavom Republike Kosovo. Drugo, administriranje gradskog građevinskog zemljišta od strane opština prouzrokuje više troškove transakcija i veću birokratiju u poređenju sa ovakvim zemljištem koje je u privatnoj svojini. Treće, pošto gradsko građevinsko zemljište (koje ima visoku vrednost) ne može biti korišćeno kao garancija za hipoteke, njegova korisnost u svrhu finansiranja je značajno umanjena i dovodi do ekonomske neefikasnosti. Četvrto, razdvajanje vlasništva nad zgradom i prava korišćenja zemljišta stvara zakonske komplikacije kada se vrše transferi. Zbog slabog kvaliteta pisanih ugovora retko se precizira koje pravo na kojoj imovini se zaista prenosi. Peto, stroga primena Ustava bi zahtevala tretiranje društvenog gradskog građevinskog zemljišta kao državnog. Ovo bi vodilo dodatnom sloju složenosti u vezi sa odnosom između opštine kao administratora i države kao vlasnika. Pravna neizvesnost po pitanju gradskog građevinskog zemljišta je stoga prilično velika.

### 1.3.3 Državna i javna svojina

**Izrazi „državna svojina“ i „javna svojina“ se koriste u zakonodavstvu bez jasnog definisanja i razlikovanja, što često stvara utisak da se koriste kao sinonimi i naizmenično. Sa druge strane, takođe postoje i instance gde se državna i javna imovina tretiraju kao različiti tipovi imovine.** Na primer, Zakon 04/L-009 kojim se menja i dopunjuje Zakon 2002/5 o uspostavljanju registra prava na nepokretnoj imovini pominje prava korišćenja opštinske, javne, društvene i državne imovine, podrazumevajući tako da su opštinska, javna, društvena i državna imovina različiti tipovi imovine. Dalje, ne postoji zakonodavstvo koje precizno definiše sadržaj državne/javne



imovine. Pitanja kao što su ko administrira državnu/javnu imovinu, i koja prava, prinadležnosti i ograničenja postoje u pogledu korišćenja državne/javne imovine ostaju potpuno bez odgovora.

Terminološka nedoslednost u korišćenju državne i javne svojine jeste rezultat različitih slojeva zakonodavstva koji su se akumulirali tokom godina i koji nikad nisu bili razjašnjeni. Prva uredba koju je usvojio UNMIK, Uredba 1999/1, definisala je državnu imovinu kao svu pokretnu i nepokretnu imovinu, uključujući i novac, račune u bankama i drugu imovinu koja pripada ili je registrovana na ime Savezne Republike Jugoslavije ili Republike Srbije ili bilo kojeg od njihovih organa, koja se nalazi na teritoriji Kosova. Ova imovina stavljena je pod administrativni autoritet UNMIK-a. Naredni amandmani ove uredbe, tj. Uredba 2000/54, dodali su društvenu svojinu kao još jedan tip svojine, koja nije privatna, pod administrativni autoritet UNMIK-a, uz njeno jasno razlikovanje od državne svojine. Različiti karakter državne i društvene svojine bio je održavan i u zakonodavstvu koje je dalje usledilo. Uredba 1999/23 o osnivanju Direktorata za stanovanje i imovinu i Komisije za stambene i imovinske zahteve pravila je razliku između stanovanja u privatnoj, državnoj i društvenoj svojini.

Ustavni okvir koji je usvojen 2001. otežao je razlikovanje između društvene i državne imovine, ali je takođe dodao i javnu imovinu kao novi tip ne-privatne imovine, bez njenog definisanja i bez objašnjavanja razlike između javne, državne i društvene svojine. Međutim, pravo korišćenja kao pravo na nepokretnostima moglo bi postojati jedino u vezi sa državnom i društvenom svojinom, ali ne i u vezi sa javnom svojinom (Zakon 2002/05 o uspostavljanju registra prava na nepokretnoj imovini).

Zakon 2003/3 o šumama na Kosovu definisao je javne šume kao šume i šumsko zemljište u državnoj i društvenoj svojini i tako održao razliku u značenju između državne i društvene svojine. Kasnije usvojeno zakonodavstvo počelo je da bude zbunjujuće u pogledu terminologije. Zakon 2004/24 o vodi definisao je vodnu infrastrukturu kao javnu imovinu bez definisanja njenog značenja i ako je to bilo različito od državne ili društvene svojine. Zakon 2005/31 o pozorištu kazao je na sličan način da pozorišta mogu biti javna ili privatna, a da je Nacionalno pozorište Kosova, kao i profesionalna gradska pozorišta i gradska pozorišta u javnoj svojini.

Korišćenje termina „javna svojina“ dalje je komplikovano i zbunjujuće u kasnije usvajanim zakonima. Zakon 02/I-88 o kulturnom nasleđu pominjao je javne kolekcije kao vlasništvo kosovskih javnih institucija bez preciziranja na koje javne institucije se misli. Sa druge strane, isti zakon kvalifikovao je pokretno nasleđe od pre 1453. godine kao javnu imovinu Kosova, što je podrazumevalo da je u vlasništvu Kosova. Zakon 02/L-44 o proceduri za dodeljivanje koncesija na početku se pozivao na javnu svojinu. Ovo je izmenio UNMIK u pozivanje na javnu i društvenu imovinu. Nije jasno da li je UNMIK smatrao društvenu svojinu za javnu svojinu, što bi bilo nedosledno prethodnim zakonima, ili je UNMIK smatrao da je originalna verzija zakona trebalo da bude dopunjena dodavanjem društvene svojine. Kakvo god bilo tumačenje, jasno je da je UNMIK opet koristio termin „javna svojina“ bez precizne definicije. Interesantan i možda još više upućujući primer korišćenja termina „javna svojina“ može se naći u Zakonu 02/L-18 o očuvanju prirode. Originalni tekst, kako ga je usvojila Skupština Kosova, kaže da su minerali i fosili imovina Kosova. Ovo je izmenio UNMIK u javnu imovinu Kosova.

Svi gore razmatrani primeri pokazuju da je postojala teška nedoslednost u korišćenju termina „javna svojina“ od strane UNMIK-a. Takođe je očigledno da UNMIK nije bio voljan da kvalifikuje bilo koju imovinu kao kosovsku imovinu, što bi se moglo objasniti nejasnim političkim statusom Kosova prema Rezoluciji 1244 (1999) i namerom UNMIK-a da ne prejudicira konačni status Kosova tako što bi direktno ili indirektno dodeljivao Kosovu status posebnog pravnog lica. Bez obzira na ovo, korišćenje termina „javna svojina“ izgleda da je zamena za imovinu u vlasništvu Kosova. Umesto da se naziva kosovskom imovinom, nazvana je „javnom svojinom“ kako bi se izbegle bilo kakve političke komplikacije prema Rezoluciji 1244 (1999).

Ustav Republike Kosovo nastavlja sa upotrebom termina „javna svojina“ (npr. *Republika Kosovo obezbeđuje povoljno zakonsko okruženje za tržišnu privredu, slobodu privrednih aktivnosti i mere za očuvanje bezbednosti privatne i javne imovine, član 119.1*) bez definisanja šta to tačno znači. Ustav takođe pominje

resurse u javnoj svojini, uključujući i prirodne resurse, kao i infrastrukturu u javnoj svojini (*Strana fizička lica i strane organizacije mogu, u skladu sa razumnim uslovima koje može postavljati zakon, sticati pravo koncesije i druga prava korišćenja ilili eksploatacije resursa u javnoj svojini, uključujući i prirodne resurse i infrastrukturu u javnom vlasništvu, član 121.3*).

Sa druge strane, takođe postoje pozivanja i na državnu svojinu. Preduzeća u javnoj svojini su vlasništvo Republike Kosovo (Republika Kosovo je vlasnik svih preduzeća u Republici Kosovo koja su javna preduzeća, član 160.1) i svi interesi u društvenoj svojini koji se odnose na imovinu i preduzeća su takođe vlasništvo Republike Kosovo (član 159.2).<sup>12</sup>

Što se tiče primarnog zakonodavstva, postoji više primera gde se izričito pominje imovina Republike Kosovo ili državna imovina. Zakon 03/L-163 o rudama i mineralima kaže da su mineralni resursi, bez obzira na njihovo poreklo, oblik ili fizičko stanje i da li su ispod ili na površini i koji su unutar teritorije Republike Kosovo, imovina Republike Kosovo. Zakon 03/L-233 o zaštiti prirode kaže da su minerali, naslage, fosili i speleološki objekti u svojini Republike Kosovo. Prema Zakonu 04/L-147 o vodama, vodni resursi su imovina od opšteg interesa i imovina Republike Kosovo. Prema Zakonu 04/L-063 o kosovskim železnicama, postojeća železnička infrastruktura u opštoj upotrebi na Kosovu je državna svojina. Shodno Zakonu 2003/3 o kosovskim šumama, uz izmene i dopune preko Zakona 03/L-153, javne šume i šumsko zemljište su imovina države Kosovo.

Pored zakonodavstva koje kvalifikuje određene prirodne resurse ka državno vlasništvo, postoje zakoni koji kvalifikuju određenu drugu imovinu kao državnu svojinu. Zakon 04/L-034 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju izričito potvrđuje da svi interesi u društvenom vlasništvu, uključujući i socijalni kapital, u bilo kojem preduzeću ili pravnom subjektu, vlasništvo su Republike Kosovo. Prema Zakonu 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretna imovina eksproprijisana od strane Vlade postaje, po završetku procesa eksproprijacije, imovina Republike Kosovo. Zakon 03/L-087 kaže da je svako centralno preduzeće u javnoj svojini vlasništvo Republike Kosovo. Zakon 04/L-140 o proširenim moćima za konfiskaciju imovine stečene vršenjem krivičnih dela kaže da ako sud utvrdi da je imovina stečena kroz aktivnosti slične krivičnim delima za koja je okrivljeni osuđen, narediće da sredstva ili imovinska prava budu preneti u vlasništvo Republike Kosovo, a neophodna registracija biće izvršena u odgovarajućim javnim registrima.

Međutim, još uvek postoje zakoni koji koriste različitu terminologiju. Na primer, Zakon 03/L-184 o energiji pominje imovinu naroda Kosova (*Sva energetska preduzeća služe interesima pojedinačnih potrošača pružajući bezbedno, efikasno i pouzdano snabdevanje kvalitetnom električnom energijom, toplotnom energijom i prirodnim gasom, obezbeđujući efikasno korišćenje energetskih resursa; poštovanje zaštite životne sredine; i očuvanje zdravlja, života i imovine naroda Kosova*). Shodno Zakonu 04/L-250 o agenciji za usluge vazdušne navigacije, sva infrastruktura službe vazdušne navigacije je u vlasništvu Agencije za usluge vazdušne navigacije, koja je vladina agencija Republike Kosovo, a nije vlasništvo Republike Kosovo. Pominjanje javne svojine postoji u Zakonu 04/L-087 o Nacionalnom parku „Šara“, Zakonu 04/L-066 o istorijskom centru Prizrena (*svaki lokalitet, kulturni spomenik u privatnoj ili javnoj svojini u istorijskom centru Prizrena*), Zakonu 04/L-045 o javo-privatnim partnerstvima (*ne mogu se stvarati sigurnosni interesi sporazumom o imovini u javnoj svojini ili drugim sredstvima ili pravima u javnoj svojini potrebnim za pružanje javnih usluga ili za javnu infrastrukturu*), i u Zakonu 03/L-142 o javnom redu i miru (*ko god svesno, namerno ili na zlonameran način prouzrokuje štetu ili uništenje javne ili privatne strukture ili bilo kog dela njenog sadržaja, biće kažnjen*). Poslednje, ali ne i najmanje važno, Zakon 03/L-154 o imovini i drugim stvarnim pravima pominje javna ili zajednička sredstva (*odredbe ovog zakona ne važe za stvarna prava na javnim ili zajedničkim sredstvima, koja su podložna specifično zakonodavstvu, osim ako je konkretno uređeno u ovom zakonu*). Niti jedan od ovih zakona ne definiše šta podrazumevaju pod imovinom naroda Kosova, javnom imovinom ili zajedničkim sredstvima, i tako stvaraju pravnu neizvesnost u vezi sa tim na šta tačno misle

<sup>12</sup> Napomena: Članovi 159 i 160 izbrisani su 2012. godine.

Ozbiljan nedostatak u vezi sa državnom imovinom jeste da ne postoji zakon koji određuje precizan sadržaj ovog tipa imovinskog prava. Ima mnogo neodgovorenih pitanja, kao na primer ko upravlja državnom imovinom u ime države, koja je grupa prava povezana sa državnom imovinom, da li je moguće uspostaviti hipoteku i druge terete na državnoj imovini, kako se prenosi državna imovina trećim licima? Osim za imovinu iz eksproprijacije koja postaje državna svojina, sva ova pitanja su nejasna i treba da se definišu.

Što je još značajnije, korišćenje termina „javna imovina“ može voditi ozbiljnim komplikacijama u procesu legalizacije nelegalne gradnje. Zakon br. 44/L-188 o tretmanu građevina bez dozvole zabranjuje legalizaciju zgrada podignutih na javnoj imovini. Kako je gore naznačeno, gradnja u urbanim zonama je, samim delovanjem zakona, registrovana kao društvena svojina. Pod pretpostavkom da je Ustav transformisao društveno zemljište u državnu svojinu, posledica je to da je građevinsko zemljište u urbanim zonama takođe transformisano u državnu svojinu. Ako su državna svojina i javna svojina identični koncepti i koriste se naizmenično, to znači da bi legalizacija zgrada podignutih na građevinskom zemljištu u urbanim zonama bila zabranjena. Ovo bi isključilo značajan deo komercijalno vredne imovine iz legalizacije, što bi bila nenamerna negativna posledica upotrebe termina „javna svojina“ u nedostatku prikladne definicije njenog značenja i sadržaja. Dalji detalji po ovom pitanju obrađivani su u konceptnom dokumentu #2.

**Dalji problem u pogledu državne svojine jeste nejasni zakonski status bivše jugoslovenske i srpske imovine na Kosovu. Uprkos svojem proglašenju nezavisnosti 2008, Kosovo kao nova država nije rešavala pitanja koja se odnose na državno nasleđivanje imovine.** Bečka konvencija o nasleđivanju državne imovine, arhiva i dugova iz 1983. nije na snazi, ali većina njenih odredaba odražava sudsku praksu međunarodnog prava.<sup>13</sup> Ovakva praksa međunarodnog prava važi u slučaju da stranke ne mogu da ostvare sporazum o nasleđivanju imovine, kao što je to slučaj između Kosova i Srbije.

Generalno pravilo glasi da nepokretna državna imovina prethodne države koja je locirana na teritoriji države naslednice (Kosovo) prelazi automatski državi naslednici.<sup>14</sup> U slučaju nepokretne imovine locirane izvan teritorije državne naslednice, pravilo međunarodnog prava je da, kada prethodna država nastavlja da postoji, ova imovina ostaje u državi prethodnici. Prelazak državne svojine iz prethodne države u državu naslednicu odigrava se bez nadoknade (član 11 Bečke konvencije). Prema članu 8 Bečke konvencije, državna imovina podrazumeva imovinu, prava i interese koji, na datum nasleđivanja države, su bili, prema internom pravu prethodne države, u vlasništvu te države. Ovo znači da domaće zakonodavstvo prethodne države, koje je bilo na snazi na datum sukcesije, određuje državnu svojinu koja prelazi državi naslednici. Relevantan datum za prelazak imovine jeste datum sukcesije i to je datum nezavisnosti.<sup>15</sup>

U ovom kontekstu, mogao bi se dati argument da efektivni datum nezavisnosti, a samim tim i sukcesije nije 17. februar 2008, tj. kada je Kosovo proglasilo nezavisnost, već 10. jun 1999, tj. kada je Rezolucija 1244 (1999) usvojena od Saveta bezbednosti UN i UNMIK preuzeo administraciju nad Kosovom, a Savezna Republika Jugoslavija je izgubila efektivnu vladinu kontrolu nad Kosovom. Ovaj argument mogao bi se podržati pozivanjem na Uredbu UNMIK-a 1999/1, prvu uredbu koju je UNMIK usvojio nakon dolaska na Kosovo, a koja je svu pokretnu i nepokretnu imovinu stavila pod svoj administrativni autoritet, uključujući ovde novac, račune u bankama i drugu imovinu koja je pripadala ili je registrovana na ime Savezne Republike Jugoslavije ili Republike Srbije ili bilo kojeg njihovog organa, koja se nalazi na teritoriji Kosova. Prema članu 145.2 Ustava, zakonodavstvo koje je važilo na datum stupanja na snagu ovog Ustava nastavlja da važi u meri u kojoj je u skladu sa Ustavom sve dok se ne opozove, nadomesti ili izmeni i dopuni u skladu sa Ustavom. Ovo znači da je Uredba UNMIK-a 1999/1 još uvek na snazi i da je Republika Kosovo preuzela administrativni autoritet UNMIK-a nad svom pokretnom i nepokretnom imovinom pod njegovim administrativnim autoritetom, ubrajajući ovde novac, račune u

<sup>13</sup> Shaw, Međunarodno pravo, na 986.

<sup>14</sup> Shaw, na 987.

<sup>15</sup> Shaw, na 988.

bankama i drugu imovinu u vlasništvu ili registrovanu na ime Savezne Republike Jugoslavije ili Republike Srbije ili bilo kog njihovog organa, a koja se nalazi na teritoriji Kosova.

Kosovo nije usvojilo zakon koji bi utvrdio da je Kosovo zakonski nasledilo bivšu jugoslovensku i sprsku državnu svojinu ili da je nasledilo autoritet UNMIK-a da upravlja ovom imovinom kako je definisano u Uredbi UNMIK-a 1999/1. Ovo stvara zakonsku neizvesnost po pitanju pravne prirode sve nepokretne imovine registrovane u registru prava na nepokretnoj svojini na ime Jugoslavije ili Srbije, a i po pitanju da li Kosovo ima prava na ovakvu imovinu u skladu sa međunarodnim pravom o nasleđivanju države.

### I.3.4 Opštinska imovinska prava

**Ne postoji zakonodavstvo koje pojašnjava delokrug i sadržaj opštinskih imovinskih prava.** Prva uredba UNMIK-a (2000/45) koja je uspostavila samoupravu opština na Kosovu utvrdila je da opštine imaju pravo da poseduju i upravljaju imovinom i takođe je pomenula zemljište i zgrade koje su u vlasništvu ili se koriste od strane opštine. Međutim, ovde nije utvrđeno koja imovina je tačno u vlasništvu opštine. Pored nepokretne imovine u vlasništvu opštine, UNMIK je takođe priznao da bi opštine mogle imati pravo korišćenja nepokretne imovine u društvenoj svojini (Uredba UNMIK-a 2005/13) i da bi one mogle dodeljivati ovakvu imovinu fizičkim ili pravnim licima na do 99 godina u zavisnosti od odobrenja centralnih vlasti. U praksi, opštine bi jedino mogle dodeljivati zemljište koje je bilo registrovano u katastarskim spisima na ime dotične opštine. UNMIK je takođe dozvolio da se nepokretna imovina u društvenoj svojini kojom upravlja Kosovska poverenička agencija može dodeliti opštinama u svrhe javnog interesa (Uredba UNMIK-a 2006/5).

Novi Zakon o lokalnoj samoupravi (Zakon 03/L-040) ponovo naglašava prethodno zakonodavstvo UNMIK-a i potvrđuje da opštine imaju pravo da poseduju i upravljaju nepokretnom imovinom. Zakon 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine, uz izmene i dopune putem Zakona 03/L-205, takođe kaže da nepokretna imovina koja je eksproprijacijom pripala opštini postaje vlasništvo opštine. Međutim, zakon ne definiše koje prinadležnosti, prava i obaveze opštine imaju u pogledu ovakve imovine.

Određeni aspekti prenosa opštinske imovine regulisani su Zakonom 04/L-144 o dodeljivanju za korišćenje ili razmenu nepokretne svojine od strane opštine, gde se nepokretna imovina opštine definiše kao nepokretna imovina registrovana u ime opštine u registru prava na nepokretnoj svojini. Međutim, nije u potpunosti jasno da li ovo znači nepokretna svojina koja je u vlasništvu opštine ili ovo takođe obuhvata nepokretnu imovinu gde opština ima pravo korišćenja. Prema ovom zakonu, opština može dodeliti nepokretnu svojinu trećem licu u zavisnosti od određenih procedura utvrđenih zakonom. Opština može takođe razmenjivati opštinsku nepokretnu imovinu za nepokretnu imovinu kojom upravlja Privatizaciona agencija Kosova.

Za sada, zakon nastavlja, uz neke izmene, sa procedurama koje su uspostavljene u prethodnim uredbama UNMIK-a. Međutim, novina je u tome da, pored gore navedenog, opština ima pravo da ponovo uspostavi nepokretnu imovinu bivših društvenih preduzeća koja je vodila Privatizaciona agencija Kosova. Opštine mogu pripremiti spisak sve nepokretne imovine u društvenom vlasništvu kojom upravlja Privatizaciona agencija Kosova, koji bi trebalo da podnesu Vladi u svrhu izuzeća ove imovine iz procesa privatizacije, i da ih prebace u opštinsko vlasništvo. Ovo ima sledeće implikacije. Prvo, to podrazumeva da opštine imaju zaostalo vlasništvo nad svom društvenom nepokretnom svojinom kojom upravlja Privatizaciona agencija, što je u suprotnosti sa ustavnim pravilom i odredbom u Zakonu o Privatizacionoj agenciji Kosova da su svi interesi na društvenoj svojini u vlasništvu Republike Kosovo. Drugo, izgleda da opštine mogu zahtevati da bilo koja nepokretna imovina u društvenom vlasništvu bude prebačena na njih bez obaveze kompenzacije za društveno preduzeće koje drži ovakvu imovinu. Ovo može da ošteti poverioca i moguće vlasničke interese pošto bi umanjila imovinsku osnovu društvenog preduzeća tokom privatizacionih postupaka, a sve to može biti u suprotnosti sa Zakonom o Privatizacionoj agenciji Kosova. Treće, procedura nakon podnošenja spiska Vladi nije prikladno regulisana. Zakon zahteva da Vlada preduzme zakonske akcije da preokrene

imovinu u opštinsku bez objašnjenja kako. Ukoliko Vlada preduzme zakonske akcije i prenese društveno zemljište društvenog preduzeća u opštinsko vlasništvo, to na kraju postaje eksproprijacija društvenog preduzeća i uklanjanje te imovine iz administrativnog autoriteta Privatizacione agencije Kosova. Ovaj proces uređuje Zakon 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine, uz izmene i dopune putem Zakona 03/L-205 gde se zahteva da Vlada obezbedi da ovakav transfer bude samo u svrhu javnog interesa i da se plati naknada Kosovskoj agenciji za privatizaciju. Međutim, nije jasno da li opština treba da Vladi isplati nadoknadu za ono što je Vlada platila Kosovskoj agenciji za privatizaciju, ili treba da izvrši bilo kakva plaćanja nadoknade direktno njima.

### I.3.5 Prava stranaca da budu vlasnici imovine na Kosovu

**Postoje različita mišljenja u kosovskom pravničkom svetu oko toga da li stranci mogu biti vlasnici nepokretne imovine. Ova kontroverza je rezultat različitih tumačenja člana 121.2 Ustava** koji kaže da *inostrana fizička lica i inostrane organizacije mogu sticati vlasnička prava na nepokretnoj svojini u skladu sa razumnim uslovima koje može utvrditi zakon ili međunarodni sporazum*. Jedna linija tumačenja kaže da, prema ovoj odredbi, strana lica mogu sticati nepokretnu imovinu na Kosovu samo ako je to dozvoljeno zakonom ili zahtevano međunarodnim sporazumom. U odsustvu zakona ili međunarodnog sporazuma strancima ne bi bilo dozvoljeno da stiču vlasništvo nad nepokretnom imovinom.

Sa druge strane, postoje snažni argumenti koji se suprotstavljaju ovom tumačenju. Član 121.2 Ustava je formulisan afirmativno, tj. inostrana fizička lica i inostrane organizacije *mogu* sticati vlasnička prava nad nepokretnom imovinom. Bilo kakvi uslovi koji mogu biti pridodati sticanju nepokretne imovine od strane inostranih građana moraju biti ne samo razumni, već takođe ne smeju ometati afirmativni stav koji je zauzet ovom odredbom. Preciznije, ne smeju se dodavati uslovi koji bi bili u suprotnosti sa Ustavom. U ovom pogledu, Ustav zahteva da Republika Kosovo obezbedi jednaka zakonska prava za sve domaće i inostrane investitore i preduzeća (član 119.2) što znači da inostrani investitori i preduzeća moraju imati ista zakonska prava kao i domaći investitori i preduzeća u pogledu vlasništva nad nepokretnom imovinom. Pored ovoga, može se reći da se ne smeju dodavati uslovi koji bi bili u suprotnosti sa fundamentalnim vrednostima i principima Ustava, naročito sa pozitivnom obavezom koja leži na Republici Kosovo da obezbedi povoljno zakonsko okruženje za tržišnu privredu, slobodu ekonomskih aktivnosti i mere zaštite za privatnu i javnu svojinu. U pogledu ovoga, bilo kakvi uslovi koji ograničavaju sticanje nepokretne svojine od strane inostranih građana bili bi striktno izuzeci. Kao posledica, član 121.2 Ustava bio bi tumačen kao da podrazumeva pretpostavku u korist prava stranaca na sticanje nepokretne imovine, osim ako drugačije utvrdi zakon ili međunarodni sporazum.

Izgleda da je ova kontroverza više teoretska nego što ima stvarne implikacije na zakonodavstvo i praksu. Zakon 04/L-220 o stranim investicijama definiše stranog investitora kao inostrano lice koje je izvršilo investiranje u Republici Kosovo. U strana lica spadaju (i) bilo koje fizičko lice koje je građanin strane države, (ii) bilo koje fizičko lice koje je građanin Republike Kosovo, ali ima boravište u inostranstvu, i (iii) pravno lice koje je osnovano u skladu sa zakonom strane države. To znači da su strani državljani i strane kompanije inostrana lica. Oni su strani investitori ukoliko izvrše investiranje na Kosovu, gde spada, između ostalog, i vlasništvo nad nepokretnom imovinom. Zakon dalje zahteva da Republika Kosovo obezbedi stranim investitorima isti tretman, bez obzira na njihovo državljanstvo, poreklo, boravište, mesto osnivanja biznisa ili kontrole. Ovo znači da svako inostrano lice mora biti tretirano na isti način kao i domaće lice, uključujući i kada se radi o sticanju nepokretne imovine. Ključne odredbe zakona koje se odnose na eksproprijaciju i nacionalizaciju pretpostavljaju da strano lice ima pravo da stiče imovinu, ubrajajući ovde i nepokretnu imovinu, i tako zakonski poseduje imovinu koja može biti eksproprijirana.

Međutim, uprkos ovome, **administrativna praksa pokazuje da postoji otpor u opštinskim katastarskim službama da registruju strance kao vlasnike nepokretne imovine**. Ova praksa se zasniva na tumačenju Ustava koje ne dozvoljava strancima da poseduju nepokretnu imovinu na Kosovu. Konsultacija sa predstavnicima Ministarstva pravde potvrdile su da je ovakva administrativna

praksa široko rasprostranjena i predstavlja ozbiljan problem u uspostavljanju i realizaciji imovinskih prava stranih državljana. Ako se ne popravi, ova administrativna praksa može dovesti do kršenja nedavno potpisanog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Kosova i Evropske Unije. Član 65.3 ovog Sporazuma zahteva da Kosovo dodeli nacionalni tretman državljanima EU koji stiču nepokretnosti na njegovoj teritoriji u roku od pet godina od stupanja na snagu ovog Sporazuma. Član 51.4 ovog Sporazuma takođe kaže da ćerke firme i ogranci kompanija iz EU imaju, od stupanja na snagu ovog sporazuma, pravo da koriste i iznajmljuju nepokretnu imovinu na Kosovu. Ovde se takođe kaže da ove ćerke firme i ogranci kompanija iz EU, u roku od pet godina od stupanja na snagu ovog Sporazuma, imaju pravo da stiču i uživaju vlasnička prava nad nepokretnom imovinom kao kosovske kompanije i, po pitanju javnih dobara/dobara od opšteg interesa, ista prava koja uživaju i odgovarajuće kosovske kompanije gde su ova prava neophodna za izvođenje ekonomskih aktivnosti za koja su one i osnovane.

## 2. POTENCIJALNA REŠENJA ZASNOVANA NA NAJBOLJIM MEĐUNARODNIM PRAKSAMA

### 2.1 Najbolje prakse

U svrhu uspostavljanja najboljih praksi, naročito u pogledu transformacije socijalističkog prava korišćenja društvene nepokretne imovine u druga tržišno podobna vlasnička prava, i radi rekonstrukcije javne i privatne imovine nakon ukidanja društvene svojine, Nemačka, Hrvatska, Srbija i Crna Gora uzete su kao primer. Zajedničko za sve ove države je to da su morale da transformišu društvenu svojину u druge tipove imovinskih prava, da su sve one slobodne tržišne privrede, i da su pratile, ponekad tek po malo, različite strategije u tome kako da ostvare ovaj zadatak.

#### 2.1.1 Nemačka

##### (i) Transformacija „narodne imovine“ u privatnu imovinu

Nakon ujedinjenja sa bivšom socijalističkom Istočnom Republikom Nemačkom, Nemačka se suočila sa problemom transformacije istočnonemačkih socijalističkih imovinskih prava u socijalni tržišno orijentisan sistem imovinskih prava Zapadne Nemačke. Istočnonemačka socijalistička imovina bila je podeljena na (i) narodnu imovinu (*Volkseigentum*), (ii) imovinu socijalističkih asocijacija (*Eigentum sozialistischer Genossenschaften*) i (iii) imovinu socijalnih organizacija građana (*Eigentum gesellschaftlicher Organisationen der Bürger*). Narodna imovina bila je preovlađujući oblik socijalističke imovine. Kao i imovina u društvenoj svojini na Kosovu, narodna imovina bila je ograničena u pogledu prava. Nije mogla da se koristi kao garancija za hipoteku, bila je izuzeta od pripajanja i zaštićena od zahteva trećih strana. Pravo korišćenja narodne imovine bilo je jedino zakonsko pravo koje je pojedinac mogao imati i država je to mogla da oduzme praktično po svojoj volji.

Istočna Nemačka i Zapadna Nemačka potpisale su Pakt o stvaranju monetarne, ekonomske i socijalne unije (*Staatsvertrag*) 1990. godine. Pakt je uređivao nemačko ujedinjenje tako što se Istočna Nemačka pridružila Zapadnoj Nemačkoj i Ustav i zakoni Zapadne Nemačke važili su i za teritoriju Istočne Nemačke. Pakt je izmenio sve istočnonemačke zakone koji nisu bili u skladu sa Ustavom Zapadne Nemačke, uključujući i prethodne zakone koji su zabranjivali privatno sticanje narodne imovine.

Zakon o privatizaciji i reorganizaciji narodne imovine („Poverilački zakon“) (*Treuhandgesetz*) bio je usvojen sa osnivanjem Povereničke agencije (*Treuhandanstalt*)<sup>16</sup> radi privatizacije narodnih preduzeća koja su bila slična kosovskim društvenim preduzećima. Prvenstvena svrha zakona bila je da se što je brže moguće privatizuje narodna imovina. U svrhu privatizacije narodne imovine, Poverenička agencija je transformisala narodna preduzeća u akcionarska društva, uz konsekvencu da je njihovo pravo korišćenja narodne imovine bilo pretvoreno u privatnu imovinu.<sup>17</sup> Mada je sličnost između procesa privatizacije na Kosovu i onog u Nemačkoj velika, razlika je u tome da na Kosovu pravo korišćenja imovine u društvenoj svojini nije bilo pretvoreno u privatnu svojinu, već u 99-godišnji zakup koji je imao sve atribute privatne svojine. Kao izuzetak za privatizaciju, narodna imovina mogla je biti prenetu zakonom na opštine, gradove, okruge, „Länder“<sup>18</sup> i državu. Sva narodna imovina koja je bila korišćena za opštinske javne službe trebalo je da se prenese opštinama i gradovima. Imovina, koja je u prošlosti bila oduzeta lokalnim vlastima od strane države i pretvorena u narodnu imovinu, trebalo je da se restitucijom vrati odgovarajućim lokalnim samoupravama.

Uprkos ovim naporima privatizaciji, postojale su brojne nepokretnosti koje su i dalje bile registrovane kao narodna imovina i gde nije bilo jasno ko je imao pravo njihovog korišćenja ili ko inače ima prava na njih. Ovo je prouzrokovalo pravnu neizvesnost i bilo je široko shvaćeno kao smetnja za privatno investiranje. Da bi se ovo razjasnilo, 1991. godine usvojen je Zakon o utvrđivanju i raspodeli bivše narodne imovine (*Vermögenszuordnungsgesetz*). Prema ovom zakonu, izvesni entiteti bili su određeni za autorizovane agente<sup>19</sup> da otuđe i prenesu narodnu imovinu i, tamo gde je bilo nemoguće odrediti ovakav entitet, Savezna Republika Nemačka, koju je predstavljala Federalna agencija za pitanja nepokretne imovine, bila je određena za standardni entitet. Ovo znači da je za sve slučajeve gde je postojala neizvesnost po pitanju ko je nosilac prava na nepokretnosti u narodnoj svojini, tu je bila Vlada Nemačke koja je bila ovlašćena da deluje u svojstvu fiducijarnog agenta. Imenovani entiteti morali su da se prijave kod Povereničke agencije, odnosno u „Land“, koji bi onda objavili odluku kojom se utvrđuje dodeljivanje ovakve imovine odgovarajućem subjektu.

#### (ii) Sjedinjavanje prava na zemljište i prava na zgrade (nemački problem sa „građevinskim zemljištem“)

Nemačka je takođe morala da se bavi problemom koji je zajednički za sve socijalističke pravne sisteme, tj. razdvojenost vlasništva nad nepokretnom imovinom od vlasništva nad zgradom, što je takođe postojeći problem na Kosovu po pitanju građevinskog zemljišta. Mada je nepokretna imovina bila narodna svojina, pojedinac je mogao biti privatni vlasnik samo zgrade koja je sagrađena na takvom zemljištu i imao je pravo korišćenja narodne imovine u svrhu korišćenja zgrade. Nemačka je 1994. godine usvojila Zakon o čišćenju stvarnih prava (*Sachenrechtsbereinigungsgesetz*) u svrhu sjedinjavanja vlasništva nad nepokretnom imovinom i vlasništva nad zgradom. Prema ovom zakonu, korisnik zgrade imao je opciju da kupi nepokretnu imovinu i tako postane privatni vlasnik i nepokretne imovine i zgrade. Zakon je rekao da bi nabavna cena nepokretne imovine bila 50% od tržišne vrednosti. Alternativna opcija bila je da korisnik uspostavi građevinsko pravo (*Erbbaurecht*) na nepokretnoj imovini, koje se može nasledivati, a slično je građevinskom pravu kako je uređeno u kosovskom Zakonu o imovini i drugim stvarnim pravima. Vlasnik zgrade imao bi pravo da koristi nepokretnu imovinu za period do 90 godina i platio bi iznos između 2% i 3.5% od tržišne vrednosti imovine određenom titularu nepokretne imovine.

#### (iii) Postojeći problemi sa transformacijom narodne imovine

<sup>16</sup> Izraz „Kosovska poverenička agencija“, prethodnik sadašnje Kosovske agencije za privatizaciju, je doslovni prevod reči „*Treuhandanstalt*“ (Poverenička agencija) pošto je ideja da se privatizuje imovina u društvenoj svojini konceptualno pokrenuta od strane Evropske unije, stub UNMIK (Stub IV) čiji je nemački zamjenik šefa koristio nemačku reč *Treuhandanstalt* kao model.

<sup>17</sup> Poverenička agencija je takođe bila ovlašćena da privatizuje vojnu, šumsku i poljoprivrednu narodnu imovinu.

<sup>18</sup> „Länder“ su države komponente Nemačke, koja je federalna država.

<sup>19</sup> Određeni entiteti su bili: (i) opštine, gradovi, okruzi i „lander“ ukoliko su oni ili njihovi organi bili registrovani kao titulari nepokretnosti u narodnoj svojini; i (ii) Poverenička agencija, ukoliko je šumska ili poljoprivredna zadruga, ili Ministarstvo državne bezbednosti registrovano kao titular nepokretnosti u narodnoj svojini.

Uprkos svim naporima da se privatizuje socijalistička imovina, da se raspodeli različitim javnim entitetima i uskladi istočnonemački imovinski zakon sa zapadnonemačkim imovinskim zakonom, prijavljeno je da je u 2014. bilo na hiljade nekretnina koje su još uvek bile registrovane kao narodna imovina. Razlog za ovo je slabo sprovođenje Zakona o utvrđivanju i raspodeli bivše narodne imovine (*Vermögenszuordnungsgesetz*) pošto se nisu svi određeni entiteti prijavili za raspodelu imovinskih prava na narodnoj imovini. Opštine i gradovi su bili u podređenom položaju zbog ove situacije jer su morali da plaćaju održavanje nekretnina, mada bi zakon tražio od Federalne Vlade da to čini. Još jedan aspekt je da je privatizacija i preraspodela socijalističke imovine po zakonu bila nepropisna sa pravnim sporovima pred sudovima i to je proces koji je još uvek u toku. Pored zakonodavnih akata, nemačko pravosuđe je tokom brojnih parnica razvilo i složenu sudsku praksu, koja je takođe dalje zakomplikovana i drugim komponentama privatizacije socijalističke imovine, tj. restitucijom, ali ona nije predmetna materija ovog konceptnog dokumenta.

#### (iv) Režim državne svojine

U pogledu organizacionih aspekata privatizacije u Nemačkoj, Poverenička agencija bila je 1995. godine transformisana u federalnu Agenciju za specijalne zadatke koji se odnose na ujedinjenje (*Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben*) i prestala je sa svojim operacijama 2001. godine. Administracija i upravljanje državnom svojinom podeljene su između Savezne Vlade (*Bund*) i konstitutivnih država članica Nemačke (*Länder*). Na federalnom nivou, Nemačka je uspostavila federalnu Agenciju za pitanja nepokretne imovine (*Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*) koja ima odgovornost administracije sve nepokretne imovine Savezne Republike Nemačke. U ovu svrhu, sva imovinska prava Savezne Republike Nemačke u pogledu nekretnina preneti su na Agenciju. Agencija funkcioniše pod autoritetom federalnog Ministarstva finansija. Länder imaju sopstveno zakonodavstvo koje se bavi administracijom nepokretne imovine dotičnog Länder-a.

#### (v) Stranci i imovinska prava

Nemački zakon ne pravi razliku između domaćih i stranih državljana po pitanju investiranja ili osnivanja kompanija. Nemački zakon nema restrikcije u vezi sa sticanjem prava na nepokretnosti od stranih državljana.

### 2.1.2 Hrvatska

#### (vi) Generalna politika transformacije društvene svojine

Ustav Republike Hrvatske od 1990. godine je formalno ukinuo društvenu svojину i pokrenuo pravni proces transformacije društvene svojine. Ustav nije precizno rekao kako i u šta bi trebalo da se transformišu društvena svojina i ostavio je da se ovo pitanje utvrdi kroz zakonodavstvo. Hrvatski zakonodavac primenjuje tri metode transformacije društvene svojine: (i) transformacija pravnih subjekata uključujući i njihovu imovinu, (ii) transformacija imovine i njeno dodeljivanje određenim subjektima, i (iii) transformacija specifične društvene imovine u državnu imovinu preko primene zakona. Kao generalni zakon, koji je važio u slučaju da nema specijalnih zakonskih akata koji su se bavili specifične društvene imovine, Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima (*Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*), rekao je da vlasnik društvene svojine koja nije podložna transformaciji po specijalnom zakonu, jeste pravni subjekat koji je registrovan kao zakoniti nosilac prava korišćenja dotične imovine. Ukoliko se ovakav subjekat ne bi mogao identifikovati, ova društvena svojina bi postala vlasništvo Republike Hrvatske (državna imovina). Interesantno je napomenuti da je Kosovo veoma blisko pratilo hrvatski Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima (čak je i naziv zakona identičan), ali bez usvajanja odredaba o transformaciji društvene svojine.

#### (vii) Transformacija društvene imovine preko specijalnih zakona

Hrvatska je usvojila specijalni zakon preko kojeg je transformisala sve šume i šumska zemljišta koji nisu bili u privatnoj svojini u državnu imovinu (*Zakon o sumama 1990*). Hrvatska je bila registrovana kao vlasnik na osnovu potvrde koju je izdala Hrvatska šumarska agencija. Zakon o poljoprivrednom zemljištu (*1991*) uredio je da je sve poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini bilo vlasništvo



Hrvatske i država je bila registrovana kao vlasnik ukoliko je zemlja bila upisana kao društveno zemljište i ako je bila izvan zona utvrđenih kao građevinsko zemljište. Zakon o asocijacijama (*Zakon o udrugama, 1997*) pretvorio je svu nepokretnu imovinu u društvenoj svojini na kojoj su društvene organizacije (asocijacije) imale pravo korišćenja u imovinu Hrvatske.<sup>20</sup> Delovanjem zakona, Hrvatska je takođe postala vlasnik nekretnina za koje su pravo korišćenja imale bivše komunističke društveno-političke organizacije (*Zakon o pretvorbi prava na društvenim sredstvima bivših društvenopolitičkih organizacija*) i nekretnina u društvenoj svojini unutar granica nacionalnog parka ili parka prirode (*Zakon o zaštiti prirode*). Isti zakon uređivao je da nepokretna imovina u društvenoj svojini koja je locirana u specijalnim rezervatima i šumskim parkovima postaje imovina opština ili grada Zagreba. Dalje, nepokretna imovina koju su držali i koristili opštinski sudovi i opštinski javni tužilac bila je transformisana u vlasništvo Hrvatske (*Zakon o redovnim sudovima 1990; Zakon o javnom tužilaštvu 1990*).

#### (viii) Transformacija sredstava i subjekata u društvenoj svojini i odgovarajuća imovinska prava

Dok su gore navedeni zakoni transformisali konkretne nepokretnosti u društvenoj svojini u državnu imovinu, drugi zakoni transformisali su sva sredstva, uključujući, ali ne ograničavajući se na nepokretnu imovinu, u različite tipove imovinskih prava. Vlada Hrvatske usvojila je uredbu koja je transformisala sva federalna sredstva u društvenoj svojini koja su koristili Jugoslovenska Narodna Armija i Savezni sekretarijat za narodnu odbranu u državnu imovinu *Uredba o preuzimanju sredstava JNA i SSNO na teritoriju Republike Hrvatske u vlasništvo Republike Hrvatske 1991*). Bilo je dovoljno da se registruje Hrvatska kao vlasnik nepokretne imovine ukoliko su Jugoslovenska Narodna Armija ili Savezni sekretarijat za narodnu odbranu bili registrovani kao nosioci prava korišćenja. Hrvatska je takođe transformisala imovinu koju su držala društvena preduzeća i druge organizacije koje su funkcionisale u Hrvatskoj, ali imale sedišta u Srbiji, Crnoj Gori, Vojvodini ili na Kosovu, u imovinu Hrvatske *Uredba o zabrani raspolaganja i preuzimanju određenih pravnih osoba na teritoriju Republike Hrvatske 1992*). Hrvatsko zakonodavstvo o zdravstvenim institucijama (*Zakon o zdravstvenoj zaštiti 1993*) i kulturnim i drugim institucijama (*Zakon u ustanovama 1993*) transformisalo je javne institucije u institucije u vlasništvu Hrvatske, uključujući ovde i njihovu nepokretnu imovinu.<sup>20</sup> Amandman iz 2001. godine na Zakon o udrugama izvršio je restituciju bivše društvene imovine (tada državne imovine) naslednicima bivših društvenih asocijacija.

Transformacija preduzeća u društvenoj svojini u akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću shodno Zakonu o transformaciji društvenih preduzeća (*Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća 1991*) obuhvatala je transformaciju prava korišćenja nepokretnosti u društvenoj svojini u privatnu nepokretnu imovinu. Društvena preduzeća sa sedištem u Hrvatskoj trebalo je da se prijave Hrvatskom fondu za privatizaciju kako bi se odobrila njihova transformacija u privatno akcionarsko društvo ili kompaniju sa ograničenom odgovornošću.<sup>21</sup> Na osnovu Hrvatskog fonda za privatizaciju, preduzeće se prijavljivalo sudu za registrovanje kao akcionarsko društvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću i da se registruje kao vlasnik nepokretne imovine na kojoj je imalo pravo korišćenja. Nakon registracije nepokretne imovine kao vlasništva privatnog akcionarskog društva ili društva sa ograničenom odgovornošću, nepokretnosti su transformisane iz društvene u privatnu svojinu.<sup>22</sup>

Pošto sudska praksa registrovanja privatne nepokretne imovine na osnovu ovakvih transformacija nije na početku bila uniformna, Hrvatska je usvojila Zakon o privatizaciji 1996. godine.<sup>23</sup> Na osnovu

<sup>20</sup> Amandman iz 2001. godine na Zakon o asocijacijama ponovno je vratio nekadašnju društvenu svojinu (tada državnu svojinu) naslednicima bivših društvenih organizacija.

<sup>21</sup> Primena je obuhvatala spisak i vrednovanje nepokretne imovine preduzeća. U pogledu neizvesnosti i nepreciznosti zemljišnih registara, Hrvatska Vlada usvojila je uredbe koje su dozvoljavale korišćenje različitih vrsta dokumenata kao dokaza da je društveno preduzeće imalo pravo korišćenja određene nepokretne imovine u društvenoj svojini. U ove dokumente spadali su izvodi iz zemljišnih registara, sudske odluke, odluke administrativnih organa, kao i ugovori.

<sup>22</sup> Nepokretna imovina koja je delovanjem zakona transformisana u državnu svojinu, npr. bivše društveno poljoprivredno zemljište, nije mogla biti transformisana u nepokretnu privatnu imovinu.

<sup>23</sup> Neki sudovi registrovali su privatnu imovinu samo u pogledu nepokretnosti koje su obuhvaćene odobrenjem Hrvatskog fonda za privatizaciju. Neki sudovi su takođe prihvatili spisak procene vrednosti koji je pripremio bivše društveno preduzeće,

odredaba ovog zakona, Hrvatski fond za privatizaciju izdao je odluku kojom se potvrđuje spisak nepokretnosti na kojima su društvena preduzeća imala pravo korišćenja. Sudovi su kanalisali i uskladili svoju praksu sa ovim zakonom i koristili su odluku Hrvatskog fonda za privatizaciju kao službeni dokument na osnovu kojeg su registrovali pravo korišćenja nepokretnosti u društvenoj svojini kao privatnu nepokretnu imovinu nove kompanije. Godine 2006, Hrvatska je izmenila svoj Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima (*Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima 1997*) i uspostavila kriterijume za utvrđivanje kada novoosnovana kompanija može da bude smatrana zakonitim naslednikom bivšeg društvenog preduzeća i vlasnikom nepokretnosti koje je držalo ovakvo društveno preduzeće.<sup>24</sup>

#### (ix) Opšti zakon o transformaciji društvene imovine

Kao što je već rečeno, standardna pravna pozicija u pogledu društvene imovine je utvrđena u Zakonu o imovini i drugim stvarnim pravima iz 1997. Prvo lice koje je registrovano u zemljišnom registru kao nosilac prava korišćenja nepokretnosti u društvenoj svojini se pretpostavlja da je vlasnik date nepokretnosti. Ova pretpostavka se primenjuje pod sledećim uslovima: (i) na ovakvoj imovini može se uspostaviti pravo privatne svojine (npr. javna dobra, kao što su vazduh, more, voda, itd., su isključena), (ii) nepokretna imovina nije podložna transformaciji po specijalnom zakonu, i (iii) pravo korišćenja ustanovljeno je u skladu sa zakonom koji je bio važeći u vreme kada je pravo korišćenja bilo ustanovljeno. Ova odredba vodila je do transformacije građevinskog zemljišta u društvenoj svojini u privatnu svojinu, pod uslovom da je nosilac prava korišćenja bilo privatno lice. Ovo je takođe pretvorilo opštine i okruge u vlasnike bivše društvene nepokretne imovine na kojoj su imali pravo korišćenja. Konkretno, po pitanju građevinskog zemljišta i podele između privatnog vlasništva nad zgradom sagrađenom na društvenoj nepokretnoj imovini, hrvatski zakon ujedinio je vlasništvo nad zgradom i zemljištem. Uobičajeno pravilo u ovom pogledu jeste da vlasnik zgrade stiče vlasništvo nad (bivšim društvenim) zemljištem.

Drugo, polazi se od pretpostavke da je Republika Hrvatska vlasnik svih drugih nepokretnosti u bivšoj društvenoj svojini tamo gde nije jasno ko je vlasnik ove imovine ili ko je imao pravo korišćenja ovakve imovine. Teret dokazivanja je na stranki koja podnese suprotnu tvrdnju. Hrvatski sudovi primenjivali su drugu pretpostavku obuhvatanjem svih društvenih nekretnina i prihvatili njihovu transformaciju u društvenu svojinu gde god zemljišni registar nije izneo bilo kakve pokazatelje u vezi sa tim ko je imao pravo korišćenja ove imovine. Hrvatski sudovi bili su kritikovani da su pogrešno tumačili zakon ignorišući odredbe drugih zakona. Na primer, čak i kada zemljišni registar nije pružao informacije oko toga ko je imao pravo korišćenja društvenog građevinskog zemljišta, raniji Zakon o građevinskom zemljištu govorio je da su opštine imale rezidualno pravo da upravljaju ovakvom imovinom. Prema ovom zakonu, nejasna registracija prava korišćenja društvenog građevinskog zemljišta bi vodila tome da opština stiče vlasništvo nad ovakvom imovinom, a ne Republika Hrvatska. Još jedan primer je raniji Zakon o registraciji nepokretne imovine u društvenom vlasništvu (*Zakon o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu*), koji kaže da ako dokumenti, na osnovu kojih treba da se registruje pravo korišćenja nepokretnosti u društvenoj svojini, ne pokazuju ko je nosilac prava korišćenja nepokretnosti u društvenoj svojini, onda će opština na čijoj teritoriji je locirana imovina biti registrovana kao nosilac prava korišćenja. U ovakvom slučaju, opština je ta koja bi stekla privatnu imovinu, a ne Republika Hrvatska. Uprkos ovoj kritici, hrvatski sudovi tumačili su zakon više u korist Republike Hrvatske nego u korist drugih subjekata.

#### (x) Režim državne imovine

dok su drugi sudovi zahtevali dokaz o tipu nepokretnosti kako bi bili sigurni da je tip imovine isključen po zakonu, kao što je poljoprivredno zemljište koje nije bilo deo transformacije. Međutim, generalna praksa bila je da su sudovi obično registrovali privatnu nepokretnu imovinu u svim slučajevima gde je bivše društveno preduzeće imalo pravo korišćenja nepokretnosti u društvenoj svojini.

<sup>24</sup> Kriterijumi za transformaciju nepokretnosti u društvenoj svojini u privatne nepokretnosti su: (i) u vreme vrednovanja imovine u svrhu sprovođenja transformacije, nepokretnost je bila u društvenom vlasništvu i društveno preduzeće je imalo pravo korišćenja, (ii) nepokretnost u društvenoj svojini mogla je biti zakonski transformisana u privatnu svojinu, npr. nije bila transformisana u državnu svojinu, i (iii) nepokretnost je bila uključena u spisak vrednovanja koji je podnet Hrvatskom fondu za privatizaciju.

Administracija nepokretne imovine u državnom vlasništvu definisana je Zakonom o upravljanju i raspolaganju nepokretnom imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (2013). Zakon sadrži detaljni spisak svih tipova nepokretne imovine koji su u vlasništvu Republike Hrvatske. Državna agencija za upravljanje državnom imovinom (*Državni ured za upravljanje državnom imovinom*) ovlašćena je da ostvaruje vlasnička prava Republike Hrvatske. Zakon pruža detaljna pravila i procedure za upravljanje, prodaju i druge transfere državne imovine.

#### (xi) Stranci i imovinska prava

U pogledu sticanja imovinskih prava na nekretninama od strane inostranih državljana, određena nepokretna imovina, kao što su poljoprivredno zemljište i šume, zaštićene oblasti prirode, zaštićene kulturne nepokretnosti, inostrani državljani ne mogu da steknu, osim ako je drugačije utvrđeno međunarodnim sporazumima koje potpisuje Hrvatska. Inače, građani EU i pravni subjekti iz država članica EU mogu sticati prava na nepokretnoj imovini u Hrvatskoj shodno principu nacionalnog tretmana, tj. pod istim uslovima kao i domaća fizička i pravna lica. Strani građani koji nisu državljani EU niti pravni subjekti države članice EU mogu da steknu prava na nepokretnoj imovini u Hrvatskoj u zavisnosti od prethodnog odobrenja hrvatskog Ministarstva pravde i postojanja reciprociteta između Hrvatske i odgovarajuće strane države. Nije potrebno odobrenje ukoliko se pravo na nepokretnoj imovini stiče nasleđivanjem, pod uslovom da reciprocitet postoji.

### 2.1.3 Srbija

#### (xii) Generalna politika imovinskih prava i transformacije društvene svojine

U poređenju sa Hrvatskom, Srbija je u određenim aspektima izabrala drugačiji pristup u pogledu transformacije društvene svojine. Ustav Srbije daje tri tipa imovinskih prava, tj. javnu svojину, zadružnu svojину i privatnu svojину. Javna svojina sastoji se od državne svojine, svojine autonomne pokrajine i opštinske svojine. Srpski Ustav takođe pominje društvenu svojinu, ali zahteva da ovakva imovina bude privatizovana u skladu sa zakonom. Stoga postoji jasan ustavni mandat da se privatizuje sva društvena svojina. Srpski zakonodavac ispunio je svoj mandat delimično putem restitucije određenih nepokretnosti, kao što je poljoprivredno zemljište koje je bilo nacionalizovano preko konfiskacije (*Zakon o načinima i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda 18/91*), bivša nepokretna imovina crkava i verskih zajednica (*Zakon o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama 46/2000*), i seoski pašnjaci (*Zakon o vraćanju utrina i pašnjaka selima na korišćenje 16/92*).

Međutim, Srbija nije privatizovala sve nepokretnosti u društvenoj svojini. Prema Zakonu o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine (49/92), poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini, koje je pravno lice steklo preko agrarne reforme ili nacionalizacije, transformisano je u državnu svojinu, tj. imovinu Republike Srbije. Poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini, koje je pravno lice steklo preko ugovorne transakcije, transformisano je u privatnu svojinu. Shodno Zakonu o građevinskom zemljištu (44/95), gradsko građevinsko zemljište, koje je ranije bilo u društvenoj svojini, pretvoreno je u državnu svojinu. Opština je ovlašćena da upravlja ovakvom državnom imovinom i bilo kakav transfer podložan je odobrenju Vlade Srbije. Ostalo građevinsko zemljište, tj. građevinsko zemljište u građevinskom području i građevinsko zemljište izvan građevinskog područja mogu biti i u državnom i u privatnom vlasništvu. Srpski zakonodavac promenio je 2003. godine ranije neograničeno pravo korišćenja državnog građevinskog zemljišta u 99-godišnji zakup bez menjanja postojeće strukture državnog vlasništva.

#### (xiii) Reforma režima državne svojine

Tokom poslednjih godina, Srbija je bila suočena sa dve grupe pitanja u vezi sa imovinskim pravima, tj. reforma režima državne svojine i privatizacija građevinskog zemljišta u državnoj svojini. Državna svojina uređena je Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije (53/95). Prema ovom zakonu, postoji državna svojina samo u obliku svojine Republike Srbije. Autonomna pokrajina i opštine ne mogu

posedovati nepokretnu imovinu, i svaka nepokretnost koju su one koristile bila je u vlasništvu Republike Srbije. Da bi se ova situacija popravila, jer takođe nije bila ni u skladu sa Ustavom, a i kao preduslov za dalje EU integracije, Srbija je zamenila ovaj zakon 2011. godine Zakonom o javnoj svojini (72/2011). Prema ovom zakonu, javna imovina sastoji se od sledećeg: (i) imovina Republike Srbije kao državna imovina, (ii) imovina autonomne pokrajine, i (iii) opštinska imovina. Sva nepokretna imovina koja je bila registrovana na ime Republike Srbije, Savezne Republike Jugoslavije ili državne zajednice Srbije i Crne Gore bila je transformisana u državnu svojinu u vlasništvu Republike Srbije. Registracija Republike Srbije trebalo je da se izvrši *ex officio* i delovanjem zakona. Nepokretna imovina koju su koristili autonomna pokrajina ili opštine bila je transformisana u javnu svojinu u vlasništvu autonomne pokrajine, odnosno opštine. Novi zakon detaljno definiše tipove imovine koja je u javnom vlasništvu, ograničenja koja važe za korišćenje ovakve imovine, npr. nema izvršenja ili korišćenja kao garancije, koji subjekti imaju pravo na korišćenje javne imovine i upravljanje i transfer ovakve imovine. Međutim, novi Zakon o javnoj svojini ne važi za teritoriju Kosova, pošto, prema ovom zakonu, bivši Zakon o sredstvima u vlasništvu Republike Srbije nastavlja da važi na Kosovu. Ovo ima za posledicu da iz Srbije pravničke perspektive ne postoji javna imovina na Kosovu u smislu opštinske imovine ili imovine autonomne pokrajine, već samo državna imovina Republike Srbije.

#### (xiv) Transformacija društvenog/državnog građevinskog zemljišta

Drugi proces reforme, tj. transformacija građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu, još uvek je u toku. Zakon o planiranju i izgradnji (72/2009) daje transformaciju neograničenog prava korišćenja ili, odnosno 99-godišnjeg zakupa građevinskog zemljišta u državnoj svojini u privatnu ili javnu svojinu. Vodeći princip je taj da vlasnik zgrade ostaje vlasnik odgovarajućeg građevinskog zemljišta tako da se privatno vlasništvo zgrade i vlasništvo zemljišta ujedinjuju u privatnu imovinu. Prema ovom zakonu, vlasnik zgrade ili, u slučaju građevinskog zemljišta bez građevine, registrovani nosilac prava korišćenja građevinskog zemljišta, stiče privatnu svojinu nad građevinskim zemljištem. Pravo korišćenja građevinskog zemljišta koje je registrovano na ime Republike Srbije, autonomne pokrajine ili opštine, ili pak pravnog subjekta koji su one osnovale, transformiše se u javnu svojinu. Strane države stiču vlasništvo nad građevinskim zemljištem na kojem su imale pravo korišćenja i koje im je bilo potrebno za njihove diplomatske ili konzularne funkcije. Slično pređašnjoj hrvatskoj reformi građevinskog zemljišta, Srbija je ujedinila zakonski režim i za zgradu i za zemljište ispod nje, tretirajući ih kao jednu imovinu, a posledica ovoga je da su sva privatna prava koja idu uz zgradu proširena i na građevinsko zemljište ispod nje.

Zakon je takođe za određene subjekte uredio transformaciju neograničenog prava korišćenja, odnosno 99-godišnjeg zakupa građevinskog zemljišta u državnoj svojini, u privatnu svojinu putem plaćanja. U ove subjekte spadaju pravna lica koja su bila predmet privatizacije i bivša društvena preduzeća. Međutim, odredbe zakona o transformaciji putem otkupa proglašene su neustavnim 2012. godine. Kao odgovor na ovo, Srbija je u junu mesecu 2015. godine usvojila novi Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu. Proces implementacije je tek započeo i možda je suviše rano da se daje bilo kakva objektivna ocena uspeha ove politike.

### 2.1.4 Crna Gora

#### (xv) Politika imovinskih prava i trenutna reforma imovinskih prava

Crna Gora je pokrenula veliku reformu imovinskih prava 2009. godine usvajanjem novog Zakona o svojinsko-pravnim odnosima (19/09) i Zakona o državnoj imovini (21/09). Mada je Ustav Crne Gore iz 1992. godine ukinuo društvenu svojinu transformišući njen najveći deo u državnu svojinu, kao što je građevinsko zemljište, pravo korišćenja je i dalje ostalo na snazi i nije bilo transformisano u privatnu svojinu. Ovo je u velikoj meri bilo viđeno kao anahronizam i produžavanje pravne neizvesnosti na štetu investicija i privrednog razvoja. U određenim slučajevima bilo je restitucije društvene svojine shodno Zakonu o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju (21/04) i na taj način je bila transformisana u privatnu svojinu, ali u većini slučajeva pravo korišćenja je nastavilo da postoji. Reforma imovinskih prava iz 2009. godine transformisala je pravo korišćenja nekadašnje društvene svojine, sada državne svojine, u privatnu imovinu. Osim ako je drugačije određeno specijalnim zakonom, registrovani nosilac

prava korišćenja imao je pravo da se registruje kao vlasnik odgovarajuće nepokretne imovine. Ovo jednako važi i za privatna lica i za javne subjekte, kao što su opštine. Korekcije u katastarskim spisima vršene su po zahtevu zainteresovane stranke.

#### (xvi) Režim državne svojine

Reforma iz 2009. je takođe obuhvatno regulisala državnu svojinu, gde spada imovina države Crne Gore i imovina opština. Zakon o državnoj svojini jasno definiše koja sredstva su u vlasništvu države, a koja su opštinska, i ovde se ustanovljuju pravila i procedure za upravljanje i transfer ovakve imovine. Crna Gora takođe pravi razliku između „dominiuma“ koji je ekvivalent privatnom vlasništvu, i „imperiuma“ koji je državni autoritet da upravlja određenom imovinom u javnom interesu, bez postojanja vlasništva. Crna Gora ima „imperium“ na prirodnim resursima i javnim dobrima, dok na drugim sredstvima može imati „dominium“. Zakon takođe izričito kaže, u skladu sa Zakonom o imovinskim odnosima, da se pravo korišćenja ili društvene ili državne imovine registrovano na ime opštine transformiše u opštinsko vlasništvo. Stoga, privatna imovinska prava sada su sveobuhvatno regulisana Zakonom o imovinskim odnosima, dok je državna i opštinska imovina regulisana Zakonom o državnoj imovini. Oba zakona su, u međusobnom skladu, transformisala nekadašnje pravo korišćenja državne/društvene imovine u vlasničko pravo i tako su doprineli transparentnosti i pravnoj izvesnosti u pogledu imovinskih prava na Crnoj Gori.

#### (xvii) Strani državljani i imovinska prava

Zakon o imovinskim odnosima takođe je definisao prava stranih državljana da stiču imovinska prava u Crnoj Gori. U principu, važi princip nacionalnog tretmana, tj. stranci mogu sticati vlasništvo po istim uslovima kao i crnogorski državljani. Međutim, izuzetak je taj da strani državljani ne mogu steći vlasništvo nad sledećim: (i) prirodni resursi, (ii) javna dobra, (iii) poljoprivredno zemljište, (iv) šume i šumsko zemljište, (v) kulturni spomenici, (vi) nepokretna imovina u zoni državne granice, i (vii) nepokretna imovina za koju je određeno da je od interesa za nacionalnu bezbednost. Kao izuzetak, strani državljanin može steći vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištem, šumom i šumskim zemljištem do površine od 5000m<sup>2</sup> ukoliko je transakcija povezana sa transferom vlasništva nad zgradom.

## 2.2 Ocena

Za sve četiri države zajedničko je da se, kao i na Kosovu, od njih zahtevalo da transformišu nepokretnu imovinu u društvenoj svojini u tipove imovinskih prava koji su kompatibilni sa tržišnom privredom i da olakšaju i pomognu pravnu izvesnost i transparentnost u pogledu imovinskih prava. Sve one su primenjivale različite zakonodavne strategije, ali je krajnji rezultat transformacija društvene svojine u privatnu svojinu ili državnu svojinu. Nemačka i Hrvatska koristile su privatizaciju društvenih preduzeća za sveukupnu transformaciju društvenih sredstava tih preduzeća u privatnu svojinu, što je nešto što Kosovo nije uradilo. Nemačka je transformisala većinu svoje društvene svojine u privatnu svojinu, dok je Srbija, a na početku takođe i Crna Gora, transformisala prvenstveno u državnu svojinu. Hrvatska je usvojila srednji put dajući prioritet transformaciji u privatnu svojinu, te ostavljajući državnu svojinu samo kao opciju ukoliko nije bilo moguće utvrditi koji bi subjekat mogao imati pravo na društvenu imovinu. Pristup Hrvatske takođe je izbegao probleme sa kojima se Nemačka suočavala u svom pokušaju da reguliše raspodelu društvene svojine na određene subjekte putem zakona, i Nemačka se još uvek bori sa tim. Zajednička karakteristika je to da su sve države izabrale opciju da pretvore lica koje je zakonito registrovano kao nosilac prava korišćenja društvene imovine u vlasnika te imovine. Novo zakonodavstvo koje je usvojeno u Srbiji pokazuje da se Srbija još uvek bori sa transformacijom prava korišćenja državnog građevinskog zemljišta u privatnu svojinu. Što se tiče pravne jasnoće i izvesnosti, Crna Gora nudi elegantno zakonodavno rešenje, pošto izbegava višestruke specijalne zakone koji transformišu društvenu svojinu u druge tipove imovinskih prava. Crna Gora ima jedan zakon o privatnoj imovini i drugi o državnoj imovini i oba su međusobno usklađena. Transformacija društvene svojine je izvršena generalnom transformacijom prava korišćenja u privatnu ili državnu svojinu, u zavisnosti od toga ko je upisan u katastarskim spisima. Ovo, dakle, izbegava komplikacije iz

Nemačkog zakona, ima manje zakonodavstva nego Hrvatska, a sa istim rezultatom, a takođe je i naprednije od Srbije u pogledu transformacije prava korišćenja građevinskog zemljišta.

## 3. PREPORUKE U VEZI SA KLJUČNIM POLITIČKIM MERAMA

### 3.1 Politička mera #1: Uspostavljanje jasnih i konciznih definicija osnovnih tipova imovine i transformisanje društvene imovine u imovinska prava podobna za tržište

To što nedostaje precizna i jasna definicija u Ustavu za različite tipove imovinskih prava odražava se u zakonodavstvu kojem takođe nedostaje usklađena definicija različitih tipova imovinskih prava. Ne postoji jasnoća oko ispravne i precizne upotrebe različitih pravnih termina, kao što su javna svojina, državna svojina i opštinska svojina. Ovaj problem se dalje pogoršava pravnom neizvesnošću ukoliko državna svojina još uvek postoji kao tip imovinskog prava. Ne postoji zakon koji je izričito transformisao društvenu svojину, odnosno pravo korišćenja društvene svojine, u druge tipove imovinskih prava kao što je privatna svojina ili državna svojina. Imovina vlade bivše Jugoslavije ili Srbije nije transformisana u državnu svojinu, kao što je to slučaj i sa imovinom koju su nekada držale „društveno-političke organizacije“ kao što je Savez komunista Kosova ili Savez socijalista. Takođe ne postoji konkretan zakon koji se bavi javnom/državnom svojinom i opštinskom svojinom, kako se upravlja, ko je odgovoran za njeno upravljanje, kao i kako se ova imovina može preneti trećim licima.

U principu postoje tri opcije kako bi se moglo prići ovim problemima:

**Opcija 1:** Ministarstvo pravde izrađuje smernice i objašnjenja sa pravnim definicijama i pojašnjenjima značenja i opsega privatne svojine, javne svojine, državne svojine i opštinske svojine, u skladu sa Ustavom. Ove smernice biće distribuirane svim kosovskim institucijama kako bi se obezbedila usklađena i jedinstvena upotreba terminologije koja se odnosi na imovinska prava u budućem zakonodavstvu i administrativnoj i pravnoj praksi.

**Opcija 2:** Vlada piše, a Skupština posle usvaja, okvirni zakon o imovinskim pravima na Kosovu koji daje spisak i precizno definiše različite tipove imovinskih prava (privatna svojina, državna svojina i opštinska svojina) i gde će se takođe pojasniti razlika između javne svojine i državne svojine. Ovo će takođe razjasniti pravni status društvene svojine i pravo na njeno korišćenje. Okvirni zakon pozivaće se na specijalne zakone koji se detaljno bave konkretnim tipovima imovinskih prava (npr. Zakon o svojini i ostalim stvarnim pravima za privatnu imovinu). Bilo bi potrebno da se usvoje i dodatni zakoni, kao što je Zakon o nepokretnoj imovini u vlasništvu države, koji bi mogao da potvrdi transformaciju nepokretnosti u društvenoj svojini u državnu imovinu u skladu sa Ustavom, Zakon o transformaciji 99-godišnjeg zakupa da ga transformiše u privatnu imovinu (bezuslovno, ili uslovljeno ispunjavanjem određenih uslova učinka kako je sugerisano u KD #2), Zakon o transformisanju građevinskog zemljišta u bivšoj društvenoj svojini kako bi se transformisalo pravo korišćenja bivšeg društvenog građevinskog zemljišta u (privatno ili javno) vlasničko pravo, kao i Zakon o opštinskoj imovini.

**Opcija 3:** Kosovo sledi preovlađujuću praksu u regionu, tačnije najviše hrvatski i crnogorski pristup i

- menja i dopunjuje postojeći Zakon o imovinskim pravima i ostalim stvarnim pravima tako da uvrsti odredbe slične onima u hrvatskom i crnogorskom zakonodavstvu, gde se uređuje pretvaranje prava korišćenja društvene svojine u vlasništvo lica koje je registrovano kao stalni nosilac prava korišćenja. Privatni vlasnici zgrada koje su legalno sagrađene na javnoj imovini pretvaraju se u privatne vlasnike zemljišta gde je zgrada sagrađena pod uslovima propisanim zakonom. Imovina,

tamo gde je opština ili bilo koji od njenih organa registrovan kao nosilac prava korišćenja, postala bi opštinska imovina.

- usvaja novi Zakon o pretvaranju prava zakupa nepokretne imovine u društvenoj svojini u pravo privatnog vlasništva, čime bi se zamenila i ukinula Uredba UNMIK-a 2003/13. Zakon će, pored transformacije-privatizacije prava vlasništva nad nepokretnom imovinom u društvenoj svojini, takođe pojasniti pravni status društvene imovine i prava njenog korišćenja. Zakon bi pretvorio 99-godišnji zakup nepokretnosti u društvenoj svojini koja je stečena tokom procesa privatizacije u privatnu svojinu, pod uslovima propisanim zakonom. Privatni vlasnici zgrada, legalno sagrađenih na društvenoj imovini, pretvaraju se u privatne vlasnike zemljišta na kojem je zgrada podignuta, u skladu sa uslovima propisanim zakonom, uz ostvarenje neophodnog prilagođavanja uslovima transformacije, na osnovu legalno ili nelegalno sagrađenih zgrada. Imovina registrovana na ime bivše Jugoslavije, Srbije ili njihovih administrativnih tela i agencija, kao i imovina registrovana na ime bivših društveno-političkih organizacija Kosova, transformiše se u imovinu Republike Kosovo. U svim slučajevima gde postoji pravo korišćenja imovine u društvenoj svojini, a nije jasno ko je nosilac ovog prava ili nije jasno da li registrovani nosilac još uvek postoji, pravo korišćenja bilo bi transformisano u imovinu Republike Kosovo; svako lice koje, u ovom konkretnom slučaju, podnese zahtev sa suprotnim argumentima nosi obavezu tereta dokazivanja.
- usvaja novi Zakon o javnoj imovini koji uređuje pitanja imovine Republike Kosovo i imovine opština. Zakon bi pojasnio da je javna svojina opšta pravna kategorija koja se sastoji od državne svojine i opštinske svojine. Ovo bi razjasnilo razliku između javne svojine i državne svojine. Zakon bi takođe naveo detaljan spisak sve imovine koja je u vlasništvu Republike Kosovo i one koja je u vlasništvu opština. U pogledu upravljanja državnom imovinom, zakon bi mogao pratiti ideje i sugestije iznete u vladinom idejnom dokumentu o nacrtu zakona o javnoj imovini. Pored ovoga, bile bi potrebne jasne odredbe o upravljanju i transferu opštinske imovine.
- Zakonodavstvo o privatnim imovinskim pravima se kodifikuje u skladu sa kosovskim Građanskim zakonikom.

Opcija 3 je najpoželjnija politička mera. Smernice koje su sugerisane u opciji 1 ne bi imale snagu zakona i postoji rizik da one ne bi bile jedinstveno primenjivane u svim vladinim institucijama. Takođe se postavlja pitanje da li bi pravno tumačenje izvršne grane vlasti bilo obavezujuće za pravosuđe u svetlu principa podele vlasti i nezavisnosti sudstva. Ovo bi moglo voditi daljem nedoslednom tumačenju značenja različitih imovinskih prava između izvršne i pravosudne grane vlasti.

Okvirni zakon, kako je sugerisano u opciji 2, imao bi ograničenu dodatnu vrednost, jer bi mogao da bude dopunjen specijalnim zakonima. Iste definicije kao one koje su korišćene u okvirnom zakonu morale bi biti korišćene i u specijalnom zakonodavstvu. Ukoliko postoji zakonodavni konsenzus o definicijama, onda bi okvirni zakon bio suvišan jer bi se definicije koristile uniformno u svim specijalnim zakonima. Usvajanje različitih i pojedinačnih zakona o transformaciji prava korišćenja društvene svojine nosi sa sobom rizik daljih nenamernih nedoslednosti između zakona i različitih tumačenja u praksi.

Opcija 3 prati praksu zemalja u regionu koje su uspešno transformisale društvenu svojinu u javnu ili privatnu svojinu. Sa samo jednim amandmanom na postojeći Zakon o imovini i ostalim stvarnim pravima, pravo korišćenja bi bilo uniformno transformisano u vlasničko pravo. Sa ovim, postalo bi jasno kada privatna lica, javna preduzeća, opštine i Republika Kosovo stiču vlasništvo nad nepokretnom imovinom. Novi Zakon o javnoj svojini, koji bi bio usklađen sa Zakonom o imovini i drugim stvarnim pravima, popunio bi postojeću pravnu prazninu koja je prouzrokovana nepostojanjem sveobuhvatnog zakona o javnoj svojini. Ovo bi takođe bilo na liniji sa vladinim Nacionalnim programom za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i konceptnim dokumentom o nacrtu zakona o javnoj svojini. Ovo bi takođe bilo dosledno u odnosu na Ustav koji pominje javnu i privatnu svojinu i koji je, u prošlosti, uređivao transformaciju društvene svojine u državnu svojinu kao pod-kategoriju javne svojine. Kao rezultat, postojao bi jedan sveobuhvatni zakon koji celovito uređuje privatnu svojinu, i još jedan zakon koji sveobuhvatno uređuje javnu, tj. državnu i opštinsku svojinu. U isto vreme, oba zakona bi usvojila isti pristup pretvaranjem prava korišćenja društvene svojine u javnu (državnu ili opštinsku ili privatnu imovinu).

<b>Politička mera #1</b>	<b>Uspostavljanje jasnih i konciznih definicija osnovnih tipova imovine</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Izmenjen i dopunjen Zakon o svojini i ostalim stvarnim pravima da sadrži odredbe o definiciji tipova imovinskih prava, kao i sledeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- transformacija neograničenog prava korišćenja društvene svojine u pravo privatne ili javne svojine, u zavisnosti od toga ko je registrovan kao stalni nosilac prava korišćenja;</li> <li>- transformacija 99-godišnjeg zakupa u privatnu svojinu;</li> <li>- transformacija zakonitih privatnih vlasnika zgrade sagrađene na javnoj ili društvenoj svojini, u privatne vlasnike zemlje na kojoj je zgrada podignuta, pod uslovima preciziranim zakonom;</li> <li>- transformacija imovine institucija i tela bivše Jugoslavije, Republike Srbije i bivših društveno-političkih organizacija Kosova u imovinu Republike Kosovo.</li> </ul> <p>Nacrt Zakona o javnoj svojini koji će definisati javnu svojinu kao državnu i opštinsku svojinu i koji će uspostaviti pravila i procedure za upravljanje ovakvom imovinom.</p>
<b>Izlazna vrednost</b>	<p>(1) Izmene i dopune Zakona o svojini i ostalim stvarnim pravima  (2) Zakon o javnoj svojini  (3) Zakon o transformaciji prava vlasništva na nepokretnoj imovini u društvenoj svojini</p>
<b>Ishod</b>	<p>Postoji pravna jasnoća i izvesnost pošto je dvosmisleno socijalističko pravo korišćenja društvene svojine transformisano ili u javno ili u privatno vlasničko pravo. Jasno je ko je vlasnik i koje vrste imovine. Postoje jasna pravila i procedure o tome kako upravljati državnom ili opštinskom imovinom. Postoji jasno razgraničenje između privatnih i javnih imovinskih prava.</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>100% tipova imovinskih prava je identifikovano i jasno definisano.</p> <p>100% prava korišćenja nepokretnosti u društvenoj svojini je transformisano u privatno ili javno vlasništvo.</p>

### 3.2 Politička mera #2: Uvođenje harmonizacije terminologije i definicija u celokupnom relevantnom pravnom okviru u pogledu imovinskih prava

Nedostatak pravne jasnoće u pogledu toga koji tipovi imovinskih prava postoje, kao i neizvesnost u pogledu njihove definicije i opsega, za rezultat imaju to da različiti zakoni koriste raznovrsnu i nedoslednu pravnu terminologiju. Ovo je izvor pravne konfuzije koji umanjuje šanse za jedinstvenu primenu zakona koji se odnose na imovinska prava.

Preporučena politička mera jeste da se pregleda sve postojeće zakonodavstvo koje se odnosi na imovinska prava kako bi se identifikovale i eliminisale terminološke nedoslednosti, a i da bi se pružile sugestije za uniformno korišćenje i primenu razvijenih definicija u izmenjenom i dopunjenom Zakonu o imovinskim pravima i ostalim stvarnim pravima i novom Zakonu o javnoj imovini. Proces revizije bi takođe izneo sugestije za zamenu postojećih nedoslednih ili zastarelih odredaba ili čak i čitavih zakona koji postaju više nisu potrebni zbog izvršenja političke mere #1. Rezultat bi bila *de facto* zakonodavna giljotina u oblasti imovinskih prava koja obezbeđuje da svi specijalni zakoni koji su usvojeni u prošlosti budu relevantni, potrebni i usklađeni sa izmenjenim i dopunjenim Zakonom o imovinskim pravima i ostalim stvarnim pravima i novim Zakonom o javnoj imovini.

<b>Politička mera #2</b>	<b>Uvođenje harmonizacije terminologije i definicija u celokupnom relevantnom zakonskom okviru u pogledu imovinskih prava</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Pregled i revizija postojećeg zakonodavstva radi eliminisanja terminoloških nedoslednosti. Pružanje sugestija za prikladnu primenu razvijenih definicija u zakonskom okviru i odgovarajuće menjanje dopuna ili zamena postojećih nedoslednih ili zastarelih odredaba.</p>



<b>Izlazna vrednost</b>	Izmene i dopune zakona koji se bave imovinskim pravima na nepokretnosti radi usklađenog korišćenja pravne terminologije.
<b>Ishod</b>	Zakoni koji se odnose na imovinska prava su harmonizovani i postoji pravna izvesnost u svim zakonima po pitanju definicije i opsega imovinskih prava na nepokretnostima.
<b>Pokazatelji</b>	100% je revidirano i sve terminološke nedoslednosti su identifikovane i eliminisane.

### 3.3 Politička mera #3: Prilagođavanje normativnih odredaba i administrativna implementacija prava stranih državljana da budu vlasnici imovine

Da bi se obezbedilo poštovanje kosovskih međunarodnih obaveza prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, a u vezi sa tretmanom državljana EU na Kosovu, uključujući ovde i sticanje i transfer prava imovine na nepokretnostima, preporučena politička mera jeste izmena i dopuna Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima i izričito davanje prava stranim državljanima da stiču i prenose pravo svojine na nepokretnostima na Kosovu. Pravo stranih lica da stiču i prenose prava nepokretne imovine može biti ograničeno u nekim oblastima, prateći primere Hrvatske i Crne Gore, gde zakonodavac smatra da bi dobra javna politika bila da se rezerviše vlasništvo samo za državljane, uz uslov da su ovakva ograničenja u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Zakonodavac bi takođe mogao da se odluči za politiku bez ograničenja za strance koji žele da stiču ili prenose svojinska prava na nepokretnostima, kao što je to praksa u Nemačkoj. Međutim, neophodno je da prava stranaca na sticanje i transfer nepokretne imovine budu kodifikovana u zakonu kako bi se eliminisale sadašnje spekulacije o tome da li ovakva prava postoje, a i da bi se olakšalo uspostavljanje uniformne administrativne prakse. Usvajanje izmena i dopuna Zakona o imovini i drugim stvarnim pravima bilo bi podržano objavljivanjem smernica Ministarstva pravde, gde se detaljno objašnjavaju prava državljana EU da stiču i prenose vlasništvo na nepokretnostima shodno Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

<b>Politička mera #3</b>	<b>Prilagođavanje normativnih odredaba i administrativna implementacija prava stranaca da poseduju imovinu</b>
<b>Rešenje</b>	Pojašnjenje pravnog statusa stranaca u vezi sa posedovanjem imovine na Kosovu putem izmena i dopuna Zakona o imovini i ostalim stvarnim pravima da li i u kojoj meri stranci mogu postati vlasnici nepokretne imovine koja je u državnom vlasništvu.
<b>Izlazne vrednosti</b>	(1) Izmene i dopune Zakona o imovinskim pravima i ostalim stvarnim pravima gde se pojašnjava da li postoje ograničenja za vlasništvo nad privatnom svojinom ili bilo kojim drugim pravima u vezi sa javnom svojinom za inostrane državljane.  (2) Smernice koje izdaje Ministarstvo pravde o pravima stranaca da steknu i koriste privatnu i javnu nepokretnu imovinu.
<b>Ishod</b>	Postoji zakonska izvesnost o pravima stranaca da stiču i koriste privatnu i javnu imovinu. Postoje bolji podsticaji za strance da investiraju na Kosovu.
<b>Pokazatelji</b>	100% katastarskih službi registruje strance kao vlasnike prava na nepokretnoj imovini u skladu sa zakonom.

**STUB # 2**  
**STAVLJANJE**  
**ZEMLJIŠTA U**  
**UPOTREBU:**  
**PROMOVISANJE**  
**ŽIVOG TRŽIŠTA**  
**ZEMLJIŠTA RADI**  
**PODSTICAJA**  
**EKONOMSKOG**  
**RASTA**

## ANEKS 4

Namerno ostavljena prazna stranica

## UVOD

Ovaj konceptni dokument identifikuje i bavi se rešavanjem **četiri glavna pitanja od centralnog značaja** i strukturisan je u skladu sa tim.

U prvom koraku trebalo bi da se proširi konsolidacija zemljišta kao i **delotvorni prostorni planovi**, naročito mape zoniranja koje pokrivaju čitavu opštinu (urbane i ruralne), sve je to potrebno razviti, harmonizovati i izvršiti (pitanje #1). Ostvarenje ovog cilja baviće se rešavanjem značajne fikcije između potrebe da se prošire urbane oblasti i neophodnosti da se zaštiti i razvije poljoprivredno zemljište. Dalje, ovo će takođe imati pozitivan efekat na sprečavanje nedozvoljene gradnje, a promovisaće i najproduktivniji i najracionalniji način korišćenja zemlje, što donosi preko potrebne koristi za privredu Kosova. Najzad, kada prostorni planovi vode do oduzimanja imovine u ime javnog interesa, ovakvo oduzimanje treba da bude u skladu sa **ECHR (EKGP)** standardima.

Još jedna vruća tema jeste potreba da se **tretira nedozvoljena gradnja na obradivom zemljištu** (pitanje #2). Obradivo zemljište je presudno važna imovina zarad prosperiteta sektora poljoprivrede na Kosovu i stoga je ona centralni aspekt ekonomskog rasta zemlje. Rasparčavanje, a naročito nelegalna gradnja, značajno ometaju sveukupnu raspoloživost zemlje za investicije i time osakaćuju tržište zemljišta. Preko prikladnog regulisanja nedozvoljene gradnje i dovoljnog razjašnjenja njenog legalnog statusa na tržište zemljišnih nepokretnosti može se uvesti značajna vrednost imovine i koristiti se za stimulisane privrednog rasta. Dalje, sačinjavanje i implementacija brzih i koherentnih akcija radi prevencije buduće nelegalne gradnje odvraćiće negativne faktore u pogledu vrednosti i raspoloživosti imovine. Postoji hitna potreba za rešavanjem ove teme, pošto su prateći štetni efekti i veliki u delovanju i stalno napreduju. Odgovarajući odgovori na nedozvoljenu gradnju su sami po sebi preduslovi za buduće aktivnosti koje su predstavljene u ovom konceptnom dokumentu. Iz ovih razloga, ovo pitanje treba da se tretira kao vrhunski prioritet.

Dalje, od značajne je važnosti da se **izrade politike i procedure za privatizaciju obradivog poljoprivrednog zemljišta kako bi se podigao nivo investicija i tržišnih transakcija** (tema #3). Zemlja u društvenoj svojini je generalno neiskorišćena i treba da bude podložna delotvornim i investiciono orijentisanim privatizacijama koje imaju za cilj stvaranje i podizanje produktivnosti, doprinoseći dinamičnom tržištu zemljišta i promovišući rast u sektoru poljoprivrede. Preko usklađivanja i kanalsanja procesa privatizacije i uvođenja dovoljnog nivoa bezbednosti vlasništva, investicije će biti olakšane i mogu se razviti dobre ekonomske koristi blagovremeno i u velikoj meri.

Modernizacija i poboljšanje sistema poreza na imovinu, a naročito određivanja vrednosti i oporezivanja zemljišta, od centralne su važnosti za **stvaranje stimulacija radi ohrabrenja tržišnih transakcija i produktivnog korišćenja obradivog zemljišta, kao i za stvaranje sopstvenih prihoda u opštinama** (tema #4). Poslednje pomenute mere mogu igrati važnu ulogu u dodavanju transparentnosti na tržištu imovine, i suprotstavljajući se zadržavanju inače obradivog zemljišta, što efektivno olakšava njegov povratak na tržište nepokretnosti, a zauzvrat doprinosi boljem funkcionisanju privrede. U skladu sa ovim, potrebno je da se razviju i ustanove delotvorne procedure za izvršenje odgovarajućih neplaćenih poreskih obaveza i da se dužnici agresivno traže. Ovo će dovesti do dvostruke koristi ne samo od pokretanja efikasne upotrebe zemljišta koja radi u korist ekonomskog rasta, već i u generisanju preko potrebnih sopstvenih prihoda za odgovarajuće opštine.

**Sveukupna svrha ove analize** koja iznosi ključne nalaze i preporuke (na osnovu diskusije sa ključnim zainteresovanim akterima) jeste da se pomogne Ministarstvu pravde („MP“) u razvoju detaljne strategije imovinskih prava koja će se baviti rešavanjem pitanja obuhvaćenih u ovom stubu.

Njeni **glavni ciljevi** jesu da analizira i sveobuhvatno oceni političke mere koje su blisko povezane sa podsticanjem produktivne upotrebe zemljišta i promovisanjem dinamičnog tržišta zemlje kao snage

ekonomskog rasta, i formulisanjem operativne i realistične mape puta za reforme koje bi identifikovale specifične zakonske, administrativne i političke akcije koje su potrebne da se ostvari napredak u oblastima koje ometaju održivi ekonomski rast. Čineći ovo, izneće i detaljne vremenske rokove i indikatore uspeha, uz jasno podeljene odgovornosti za implementaciju ključnih preporuka.

# PITANJE # 1 PLANIRANJE KORIŠĆENJA ZEMLJIŠTA

Ovaj konceptni dokument identifikuje i rešava **četiri glavne teme od centralnog značaja** i strukturisan je u skladu sa tim.

-----

## 1.1 OBRAZLOŽENJE

### 1.1.1 Ocena situacije

#### 1.1.1.1 Urbanizacija i razvoj zemljišta

Od završetka kosovskog rata, zemlja je prošla kroz dinamičan proces urbanizacije. Društvena, politička i ekonomska dinamika stimulisali su frenetičan proces urbanizacije. Kosovo ima jednu od najviših stopa rasta populacije u Evropi, 1.6% godišnje, kao i jednu od najvećih sveukupnih gustina naseljenosti (220 ljudi/km<sup>2</sup>). Zbog koncentracije stanovništva u urbanim centrima, ova gustina je nesrazmerno viša u većim gradovima kao što je Priština (900 ljudi/km<sup>2</sup>).

Procenjuje se da nekih 40% stanovništva živi u gradskim oblastima, ali postoje jasni trendovi rasta ovog procenta u korist urbanizacije. Ovakva frenetična urbanizacija izložila je urbane centre, naročito one najviše nastanjene, razvojnim pritiscima.

Prostorni plan Kosova naglašava pritiske procesa urbanizacije koji je izvršen na zemlju tokom poslednjih 15 godina. „Prosečni urbani rast za poslednjih 20 godina (1980-1999) oblast svakog centra je porasla 2.7 puta. Može se dati procenat samo za opštinu Priština: 1980. godine Priština je pokrivala 450 ha, a nakon 20 godina narasla je na 1500 ha, ili 1000 hektara više“.<sup>25</sup>

Navodi se da sistem nije uspeo da kontroliše urbani rast, što je za rezultat imalo urbani haos. Ovaj proces, naročito u odsustvu orijentisućih politika planiranja, doneo je prilične tenzije između potrebe za širenjem urbanih oblasti i neophodnosti da se zaštiti i razvije poljoprivredno zemljište. Pojava urbanog haosa je iskazala značajan pritisak na sistem urbanog planiranja.

Glavna pokretačka snaga koja stoji iza razvoja zemljišta na Kosovu jeste proces urbanizacije, koji za rezultat ima grozničave aktivnosti građevinarstva (uglavnom stambeno, pošto proces nije uspeo da razvije raznovrsnu prirodu razvoja) u urbanim centrima, dok poljoprivreda predstavlja mnogo manje interesantan odnos između profita i investicija. Pored ovog obrazloženja, građevinarska aktivnost bila je stimulisana (ponekada pogrešnim) pretpostavkama i očekivanjima od strane investitora, što je često rezultiralo spekulativnim aktivnostima nasuprot praćenju tržišnih trendova ili tržišnim analizama. Takođe postoje zabrinutosti po pitanju toga koji spekulativni aspekt građevinarske aktivnosti bi bio iskaz prisutnosti sivih i, ponekad, kriminalnih izvora finansiranja. Međutim, zbog rasparčane prirode zemljišta, proces razvoja zemljišta je za rezultat imao i rasparčani razvojni obrazac. Na kraju, kvalitet razvoja zajednice nailazi na ozbiljne prepreke, što za rezultat ima nizak kvalitet urbanog „proizvoda“.

Dokumenti prostornog planiranja su smišljeni da vode proces razvoja zemljišta. Tradicionalni pristup u planiranju koji je Kosovo nasledilo zasnovan je na bivšem centralizovanom socijalističkom sistemu,

<sup>25</sup> Prostorni plan Kosova 2010-2020, str.31.

koji je u odsustvu realnosti slobodnog tržišta imao nedostatak tržišne projekcije, ciljeva i analize. Odsustvo tri dimenzije očigledno oslabljuje kvalitet planskih dokumenata, smanjujući time poverenje javnosti i ekonomskih faktora povezanih sa tim. Zbog niskog poverenja u ove dokumente (koji se često menjaju, uglavnom odražavajući privatne pojedinačne uticaje), proces zemljišnog razvoja se vodi skoro izvan ovog okvira. Sinhronizacija između javnih i privatnih investicija, na kojoj bi trebalo da su zasnovani planski dokumenti, je oskudna i ovo ugrožava pouzdanost modela zemljišnog razvoja.

Formalni sistem prostornog planiranja i zemljišnog razvoja na Kosovu nije doneo adekvatno stanovanje u ovom procesu urbanizacije velikih dimenzija. Ovo je dovelo do toga da postoji oko 400.000 objekata širom Kosova koji su izgrađeni bez dozvole. Ova pojava je sa jedne strane iskaz potrebe stanovništva da investira u stanovanje, a sa druge strane, teškoće obezbeđivanja građevinske dozvole zbog iscrpljujućih proceduralnih, birokratskih i tehničkih barijera koje promoviše tradicionalni sistem planiranja. Stoga, zbog toga što značajni priliv investicija u stanovanje nikada nije bio kanalisani i orijentisan unutar sistema jer nije postojao dobar odgovor od opština (u mnogim slučajevima to stvara osnovu za koruptivne prakse), mnogi su mogli da rešavaju stambeno pitanje samo izvan sistema, tako što su gradili bez dozvole. U stvari, neformalno građevinarstvo je snažan izraz neuspeha bivših sistema u obezbeđivanju stanovanja i infrastrukture ili prihvatanju privatnih investicija u sistemu.

Stoga, model zemljišnog razvoja je za rezultat imalo sledeće: (i) rasparčan nizak kvalitet urbanog i ruralnog „proizvoda“; (ii) konflikt između javnog interesa za urbanim kvalitetom i privatnog interesa za maksimalni intenzitet gradnje; i (iii) divlja naselja.

### 1.1.1.2 Promena uloge vlade

Od pada komunističkih režima u Evropi, istočnoevropske vlade, uključujući i kosovsku, prošle su kroz institucionalne promene koje su uticale na sistem urbanog planiranja. U bivšem socijalističkom sistemu vlada je obezbeđivala stanovanje, infrastrukturu i zaposlenje. U novom kontekstu, privatne tržišne snage su oni koji obezbeđuju stanovanje i mogućnosti za zapošljavanje stanovništva.

Promena uloge vlade od onoga „koji pruža“ u onoga „koji omogućava“ razvojne procese, zajedno sa jačanjem tržišnih snaga, dovela je do promene u radnom okruženju i do neophodnosti da se usvoji moderni sistem planiranja.

### 1.1.1.3 Privatizacija zemljišta i rasparčavanje

Kosovo je prošlo kroz dinamičan proces privatizacije zemljišta, naročito u ruralnim i poljoprivrednim oblastima. Ovaj proces imao je za cilj da omogućiti da tržišne snage odigraju svoju ulogu u investiranju i procesu zemljišnog razvoja.

Statistike pokazuju da je udeo zemljišta na Kosovu otprilike ovakav:<sup>26</sup> 53% poljoprivreda; 41% šume; 4% vode; 3.5% parkovi prirode; 0.6% stambeni.

Međutim, zbog grozničavog procesa urbanizacije i pojave urbanog haosa, procenjuje se da urbana oblast rapidno raste, što ozbiljno pretili poljoprivrednom potencijalu zemlje. Dalje, prema Prostornom planu Kosova, zemljište po glavi stanovnika je ocenjeno na 0.15 po stanovniku, što je ispod kritične granice od 0.17 po stanovniku (dok je obradivo zemljište 0.24 ha po stanovniku kritično ispod evropskog proseka od 0.52 ha po stanovniku), što urušava sposobnost za poljoprivrednu proizvodnju.

Kosovo ima oko 577.000 parcela plodnog poljoprivrednog zemljišta, a oko 88% od ukupne količine poljoprivrednog zemljišta je u privatnom vlasništvu. Prethodne istraživačke studije koje je finansirao USAID, a izveo RIINVEST<sup>27</sup> pokazale su da je veličina zemljišta po pojedinačnoj farmi relativno mala,

<sup>26</sup> Prostorni plan Kosova 2010-2020, str. 41.

<sup>27</sup> Ruralni razvoj na Kosovu (2004) – Promovisanje ekonomskog razvoja preko civilnog društva – finansirao USAID.

sa oko 2.2-2.4 ha po porodici. U stvari, većina porodica ima veoma male farme; 40.2% imaju farme od 0.1-1.0 ha, dok 24.4% ima farme od 1-2 ha, a 25.3% ima farme od 2-5 ha, uz samo 8% njih koji imaju farme od 5 ha. Oko 2% familija ne poseduje zemljište uopšte.

U 2006, u informaciji Statističke službe Kosova koju je navela studija koju je finansirala Komisija EU<sup>28</sup> struktura farmi je sledeća:

	Anketa 2005.		Udeo u poljoprivrednoj površini (%)
	Broj gazdinstava	% gazdinstava	
Ukupno	171.739	100	100
Do 2 ha	133.473	77.71	45
Od 2 ha do 5 ha	32.325	18.82	36
Od 5 ha do 10 ha	4.893	2.84	11
Od 10 ha do 100 ha	1.048	0.61	7
Preko 100 ha			

Ova tabela opet ilustruje visok nivo fragmentacije poljoprivrednog zemljišta. Fragmentacija je pojava za koju se pretpostavlja da se proširila i na urbane oblasti.

Generalno je prihvaćeno da su fragmentacija zemljišta i male dimenzije poljoprivrednih parcela ozbiljno ometale poljoprivredni razvoj, smanjujući tako mogućnosti za ekonomsko unapređenje.

U ruralnim oblastima, fragmentacija zemljišta je umanjila proizvodne kapacitete poljoprivrede. U urbanim oblastima, ovo je takođe smanjilo mogućnosti za prikladan urbani razvoj, donoseći za rezultat slab proces zemljišnog razvoja.

Zato, smatra se da je konsolidacija zemljišta velika reforma kojoj je potrebno da se Kosovo posveti. Vlada Kosova izradila je nacionalnu strategiju kako bi se rešavali ciljevi konsolidacije zemljišta.

Konsolidacija zemljišta je proces koji je započeo tokom 1980-ih, trajao 6 godina uspeo da reorganizuje (na osnovu sistema navodnjavanja) nekih 38.600 ha, od čega je samo 26.000 ha razvijeno. Pored ovoga, zbog vremenske distance između izvršenih akcija i društveno-ekonomske dinamike poslednjih 30 godina, postoje primetno velika neslaganja između onoga šta je planirano u procesu konsolidacije zemljišta i realnosti na terenu.

Procenjuje se da, nakon preispitivanja situacije u katastarskim zonama gde je projekat bio implementiran, prisutna su različita pitanja, kao što su: (i) uprkos naporima u konsolidaciji zemljišta, proces nije bio finalizovan i odražen u katastarskom sistemu i registraciji imovine (ii) poljoprivredna aktivnost je razvijena na osnovu konsolidovane konfiguracije zemljišta, a konfiguracija imovine je potpuno različita (iii) u nekim slučajevima konfiguracija imovine je vraćena na situaciju pre faze konsolidacije, a to je nepovoljno pošto na neki način predstavlja korak nazad u procesu.

Projekat konsolidacije zemljišta smatra se nezavršenim i potrebni su novi naponi i angažman kako bi se stvorila neka zdrava osnova za bolje i efikasnije upravljanje poljoprivrednim zemljištem.

Strategija identifikuje više pristupa konsolidaciji zemljišta, kao što su: (i) pristup slobodne volje, koji u osnovi oslikava konsolidaciju koja se pojavljuje kada vlasnici zemljišta uvide neophodnost da se angažuju u procesu konsolidacije i oni preuzimaju sopstvenu inicijativu (ii) intervencija javnih agencija, koja u

<sup>28</sup> Izveštaj za Kosovo (2006) – Studija o stanju poljoprivrede u pet zemalja kandidata, sproveo Arcotrass, Vakakis International SA, EuroCare GmbH i AKI.



osnovi predstavlja neophodnost reorganizovanja korišćenja zemljišta na osnovu intervencije javnih investicija. Tipičan slučaj je reorganizacija i konsolidacija koja bi se pojavila kao neophodnost nakon investicija kao što su auto-putevi, brane i kanali ili nova mreža sistema za navodnjavanje (iii) intervencija vlade u posredovanju u sporovima (iv) finalizacija nedovršenog procesa konsolidacije.

U stvari, zakonski okvir koji se bavi poljoprivrednim zemljištem omogućuje koncept konsolidacije zemljišta i razvio je principe, ciljeve i procedure za konsolidaciju zemljišta. Strategija je takođe priznala potrebu da se poboljša zakonodavstvo o regulisanju zemljišta.

Važnost uspostavljanja zdravog i solidnog korišćenja zemljišta i sistema prostornog planiranja su očigledni kako bi se sinhronizovali napori u konsolidaciji zemljišta. Postoji suštinska potreba da se ovi napori koordinišu sa javnim investicijama u poljoprivrednu infrastrukturu i ne samo sa procesima i projektima zemljišne konsolidacije.

#### **I.1.1.4 Sistem prostornog planiranja**

U ocenjivanju situacije sistema prostornog planiranja, potrebno je postaviti premise. Kosovo je u procesu reformi sistema prostornog planiranja. Novi Zakon o prostornom planiranju je postavljen i regulatorni okvir je u procesu završnog kompletiranja.

Ocena se fokusira na iznošenje tema, problema i izazova nasleđenog tradicionalnog planiranja na Kosovu, radije nego podsticanja kritičkog pogleda na samu reformu. Reforma je bila preduzeta radi rešavanja nekih od pitanja navedenih u oceni, i bila bi potrebna prilična količina vremena da bi se sudilo o ostvarenjima i uspesima ovakve reforme.

**1.1.1.4.1. Statutarno u odnosu na strateško.** Prostorno planiranje na Kosovu pratilo je konvencionalni pristup sistema urbanog planiranja istočnoevropskih zemalja uopšte, a naročito Jugoslavije. Centralizovana priroda ekonomije definisala je takođe i prirodu urbanog planiranja. Kao rezultat, kosovski sistem planiranja je u velikoj meri zasnovan na „statutarnoj“ komponenti planiranja, dok se strateška komponenta smatra relativno manje važnom.

U odsustvu strateškog razmišljanja u sistemu planiranja, u kombinaciji sa specifičnom situacijom na Kosovu u vezi sa korišćenjem zemljišta, omogućili su neformalan i nezakonit razvitak u mnogim oblastima oko velikih urbanih centara.

**1.1.1.4.2. Snabdevač u odnosu na onoga koji omogućuje.** Urbano planiranje je tradicionalno tražilo da omogući i organizuje samo zemljište za stanovanje, trgovinu, rekreaciju, društvene službe, kao i infrastrukturu za stanovništvo putem centralizovanog odlučivanja u planiranju. Od planera se nije očekivalo da pristupi zadatku iz perspektive ekonomskog razvoja ili zaštite okoline. Glavni zadatak planera je više bio da fizički omogući tražene funkcije, na osnovu nekih strogih normi projektovanja.

Neuspeh da se uključi uticaj tržišnih sila u sistem urbanog planiranja vodio je poremećaju između korišćenja zemljišta i, u određenoj meri kontrole migracije stanovništva. Ovaj propust je ozbiljno ograničio strateške dimenzije sistema planiranja.

**1.1.1.4.3. Javno u odnosu na privatno.** Rastući pritisak procesa urbanizacije, sve veći privatni interesi koje su stvarali procesi zemljišnog razvoja i aktivnosti oko nekretnina, kao i odsustvo odgovarajućeg zakonskog i planskog okvira, vodili su do konflikta između privatnog interesa u vezi sa stanovanjem i zemljišnog razvoja sa javnim interesom, ubrajajući ovde otvorene prostore, službe i parkove. Sistem planiranja još uvek ne rešava ove tenzije.

U procesu prostornog planiranja, korišćenje procesa raspodele zemljišnih parcela utiče na vrednost tih parcela. Određenje korišćenje za „privatni“ razvoj povećava vrednost imovine, dok određenje za

„javno korišćenje“ umanjuje vrednost zemljišta, što zahteva neku vrstu kompenzacije. Ova dinamika nalazi se u osnovi tenzija i donosi dosta teškoća javnom sektoru.

Za javni sektor je zaista (naročito kod lokalnih samouprava) prilično teško da mobilišu odgovarajuće resurse radi obezbeđivanja javnih prostora, obdaništa, škola i drugih javnih službi i pogodnosti.

**1.1.1.4.4. Fragmentacija u odnosu na konsolidaciju.** Fragmentacija (rasparčavanje) zemljišta je takođe doprinela nedostatku kvaliteta urbanog razvoja. Isti proces slično rizikuje da utiče i na procese ruralnog i poljoprivrednog razvoja. Sistem planiranja još uvek nije u stanju da obezbedi adekvatne instrumente da se omogući neka vrsta razvojne konsolidacije koja bi uvećala šanse za viši kvalitet urbanog razvoja.

Generalno, osnovni pristup rešavanju fragmentacije poljoprivrednog zemljišta ide kroz fizičku i zakonsku konsolidaciju poljoprivrednog zemljišta. Nacionalna strategija za konsolidaciju opisuje scenario konsolidacije. Međutim, sve se to svodi na preraspodelu katastarskih parcela u obliku, stanju ili odnosu koji bi promovisao produktivnost.

Nacionalna strategija za konsolidaciju zemljišta kaže „Konsolidacija zemljišta je veoma ciljana strategija koja može da se izbori sa svim vrstama pitanja koja se pojavljuju kada je u središtu pažnje transformacija poljoprivrednog zemljišta na određenoj lokaciji. Ovo se može široko definisati kao promena u obliku, vlasništvu i korišćenju zemljišta – u bilo kojoj kombinaciji“.<sup>29</sup>

U sektoru urbanog razvoja, osnove bi bile slične, ali ne nužno identične. Konsolidacija bi se fokusirala na razvoj (ili poboljšanje), radije nego na samu parcelu. Otuda dolazi koncept „razvojne konsolidacije“. Zaista, konsolidovani urbani razvoj (koji ne bi nužno pozivao na intervencije u samim imovinskim pravima), bio bi način da se promoviše sledeće: (i) efikasnost i produktivnost korišćenja zemljišta (ii) kvalitet urbanog razvoja, i (iii) pravičan proces zemljišnog razvoja.

**1.1.1.4.5. Urbanizacija u odnosu na uravnoteženi razvoj.** Sa dinamičnim rastom urbanih centara, ali bez odgovarajućih razvojnih planova, može se očekivati da će infrastruktura i komunalije imati probleme da se izbore sa sve većom potražnjom stanovništva.

Sistem prostornog planiranja treba da uspostavi set jasnih i transparentnih pravila i uredaba koje bi omogućile više uravnotežen razvoj u okruženju veoma burne urbanizacije. Poljoprivredno zemljište, šume, kao i ekološki resursi treba da uživaju zaštitu i razvoj preko strateški uravnoteženog procesa ekonomskog i prostornog razvoja. Sistem prostornog planiranja bi trebalo da bude u stanju da pruži metodologiju koja će da omogući proces prirodne urbanizacije, bez ugrožavanja resursa koji pružaju osnovu za postojeći i budući privredni, društveni i ekološki razvoj.

Trebalo bi ipak priznati da sistem prostornog planiranja prolazi kroz značajan proces reformi. Postoji novi zakon o prostornom planiranju, a odgovarajuća administrativna uputstva su u postupku pisanja. Novi zakonski okvir ima za cilj da rešava neka od pitanja i problema koji su analizirani u tradicionalnom sistemu planiranja na Kosovu.

Novi zakonski okvir ima za cilj bolju harmonizaciju između strateškog aspekta planiranja i fizičkog i regulativnog aspekta zoniranja. Vredi pomenuti da novi zakonski okvir razvija mehanizme za bolje rešavanje potreba za uravnoteženim (urbano u odnosu na ruralno) razvojem preko odlučnijeg i više predvidljivog procesa zoniranja i korišćenja zemljišta.

Novi reformisani sistem prostornog planiranja bi trebalo da promoviše transparentna pravila i uredbe koje će unaprediti predvidljivost i stabilnost u korišćenju zemljišta. Ovo će privući dugoročne investicije

<sup>29</sup> Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj, Strategija za konsolidaciju zemljišta, 2010-2020, str. 6.

u zemlji. Transparentnost, predvidljivost i uključenost javnosti u proces planiranja takođe će imati uticaj na pravičnu raspodelu beneficija od zemljišnog razvoja.

**1.1.1.4.6. Kapaciteti.** Odeljenja koja su zadužena za urbano i ruralno prostorno planiranje i ruralnu upravu u okviru opština generalno imaju nedostatak kvalifikovanog i iskusnog osoblja. Pošto je novi Zakon o prostornom planiranju obavezao opštine da pripremaju svoje opštinske razvojne planove („ORP“) koristeći sopstvene službenike, većina opština je iskazala potrebu da smernicama u vezi sa principima i procedurom prostornog planiranja, koje bi pomogle da se objasne osnovni principi i indikatori.

Opšti razvoj kapaciteta je negde na prihvatljivom nivou, ali zanatski kapacitet značajno nedostaje u aktivnostima koje se odnose na procese planiranja, GIS, izradu baze podataka, inženjersko okruženje, (otpadne) vode, građevinarstvo, horti-/arbori-kulturu, i pravni nadzor. Lokalni profesionalci imaju ograničen kontakt sa međunarodnim iskustvom i obrazovanjem, što sprečava primenu postojećih dobrih praksi u procedurama i metodologijama prostornog planiranja. Pošto su publikacije u vezi sa prostornim planiranjem retke, opštine u velikoj meri zavise od obuka i treninga za izgradnju njihovih kapaciteta.

**1.1.1.5. Uskraćivanja i restrikcije u vezi sa korišćenjem imovine.** Primena značajnog broja planova korišćenja zemljišta ili drugih projekata javnih radova sa ciljem razvoja opšte ekonomske i/ili socijalne dobrobiti zemlje može da zahteva eksproprijaciju privatne nepokretne imovine. Ovakva eksproprijacija bi se odigrala samo u javnom interesu i u razmeni blagovremene, odgovarajuće i delotvorne nadoknade za lica u eksproprijaciji.

Sa druge strane, uredbe o zoniranju koje se sadrže u planovima za korišćenje zemljišta mogu da prouzrokuju široko ometanje korišćenja imovine. Čak i kada imovina nije prošla kroz eksproprijaciju i vlasnik imovine ostaje kao titular, restrikcije u planiranju mogu biti radikalne po svojoj prirodi (kao na primer ako je imovina zonirana za strogu ekološku zaštitu, a ne za razvoj, ili kada je imovina određena za javnu upotrebu u budućnosti, ali nije prošla eksproprijaciju) što lišava vlasnika svih mogućnosti ekonomske upotrebe svoje imovine. U ovakvim slučajevima, potpuno lišavanje svih ekonomskih vrednosti treba da se prizna kao akt gde odgovarajuće javne vlasti dodeljuju pravičnu nadoknadu vlasniku imovine.

U skladu sa jurisprudencijom ECHR, pravo državnih vlasti da utiče na privatnu imovinu se smatra opravdanim, sve dok je to uticanje direktno povezano sa ostvarivanjem legitimnog javnog interesa i dok je podložno uslovima iznetim u domaćem zakonu, a to zauzvrat mora da bude u skladu sa pravilima međunarodnog prava.<sup>30</sup> Inad svega, imperativ je da državna vlast očuva pravičnu ravnotežu između javnog interesa i vlasničkih prava pojedinca.

Odsustvo čvrstog sistema za zaštitu imovinskih prava je neizbežno povezano sa sporim privrednim razvojem. Rizik od samovoljnog lišavanja imovine može da ima obeshrabrujuće dejstvo na investicije.

## I.1.2 Trenutne politike

U 2002, Kosovo se angažovalo u dizajniranju nacionalne strategije za prostorni razvoj, što je završeno Prostornim planom Kosova („PPK“) koji je odobrila Skupština Kosova 2007. godine. Ista strategija izmenjena je i usvojena u junu 2010. i postavila je strateški plan za period od 10 godina.

Tokom istog perioda, neke od opština angažovale su se u procesu dizajniranja sopstvenih ORP. Od 38 kosovskih opština, samo 30 je usvojilo opštinske razvojne planove. Više opština na severu ima analogne

<sup>30</sup> Dragoljub Popović, Zaštita imovine u evropskom zakonodavstvu o ljudskim pravima, (2009), str. 31.

planove, ali oni nisu tako strateški kao ORP. Većina ovih dokumenata ostvarena je preko ugovora sa biroima za dizajn. Međutim, neka vrsta učestvovanja javnosti obezbeđena je tokom procesa planiranja.

Smatra se da su ovi opštinski planovi bili dobar napor opština u radu na planiranju. One su prošle kroz tehničke procese kao i kroz javne konsultacije. Međutim, ovi planovi se suočavaju sa nekim ograničenjima. Zbog tradicionalne kulture planiranja koja je ostala iz socijalističkih perioda, ovi planovi angažuju se u profilisanju situacije više nego u artikulisanju jasnih politika, strategija i akcija koje se bave rešavanjem odgovarajućih izazova u urbanom razvoju. Dalje, profesionalci u ovim opštinama su u više prilika rekli da ovi planovi koriste zastarele podatke u vezi sa stanovništvom, napretkom zemljišnog razvoja, korišćenjem zemljišta, kao i spisima o imovini i korišćenju zemljišta.

Sa tehničke tačke gledišta, zbog činjenice da Kosovo nema dobro artikulisan sistem planiranja, trebalo bi naglasiti da ovi planovi ne koriste standardizovani „jezik planiranja“, terminologiju ili čak metodologiju, što ima uticaja na kvalitet ovih planova.

Nije iznenađenje, mnogi od ovih planova se ne koriste kao stvarni vodiči za orijentaciju razvoja kroz javne investicije ili mobilizaciju privatnih investicija. Oni se uglavnom koriste da se organizuju uslovi za izdavanje građevinskih dozvola u kontekstu grozničavih građevinarskih aktivnosti. U mnogim slučajevima, ovo se smatra za jednokratni proces, što za rezultat ima odbacivanje planova umesto njihovog korišćenja kao stvarnih radnih dokumenata u svakodnevnim operacijama opštine.

U 2003, Kosovo je usvojilo Zakon br. 2003/14 „o prostornom planiranju“, koji je bio na snazi do 2013, kada je Skupština Kosova usvojila Zakon br. 04/L-174. Glavni cilj i obrazloženje za novi zakon o prostornom planiranju bilo je stvaranje bolje poslovne klime za sektor građevinarstva, koji se smatrao za jednog od glavnih doprinosilaca u privredi Kosova. Sa druge strane, kontinuirana i u nekim slučajevima haotično rastuća priroda procesa urbanizacije pokrenula je brige u vezi sa brzinom kojom se privredno zemljište zapušta ili pretvara u urbano zemljište. Stoga je cilj ovog zakona bio da se stvori više uravnotežen razvoj preko uspostavljanja boljeg nadgledanja procesa korišćenja zemljišta.

Glavni ciljevi novog sistema prostornog planiranja su:

- Smanjiti proceduralne, birokratske, administrativne i tehničke barijere za investitore u procesu zemljišnog razvoja putem pristupa zoniranja radi uspostavljanja poznatih i transparentnih razvojnih uslova;
- Ohrabriti planere na centralnom i lokalnom nivou da uspostave ostvarive razvojne prioritete i akcione planove;
- Stvoriti jasna, standardna i transparentna pravila zoniranja kako bi se pojačala kontrola javnog sektora u procesu zemljišnog razvoja; i
- Stvoriti instrumente planiranja koji se bave rešavanjem bolje uravnoteženog urbanog i ruralnog razvoja, preko prelaska od urbanih razvojnih planova na integrisane prostorne razvojne planove koji obuhvataju celokupne administrativne granice opština.

Dalje, zakonski okvir prostornog planiranja je u procesu kompletiranja preko odgovarajućih podzakonskih akata.

Međutim, proces prostornog planiranja ne rešava pitanje fragmentacije urbanog zemljišta, te stoga se ne može smatrati instrumentom za konsolidovani proces razvoja urbanog zemljišta. Fragmentacija i dalje predstavlja krucijalnu prepreku u procesu zemljišnog razvoja. Srednja veličina poljoprivredne parcele je 0.36 ha prema statistici Kosovske katastarske agencije. U ruralnom kontekstu, postoje neki izdvojeni pokušaji da se ovo pitanje rešava. Zakon br. 02-L-26 „o poljoprivrednom zemljištu“ načinio je određene pokušaje da se stimuliše konsolidacija zemljišta. Uveden je mehanizam dobrovoljne konsolidacije zemljišta, ali je delotvornost ovakvog mehanizma još uvek pod znakom pitanja.

Vlada Kosova je uz pomoć različitih donatora takođe pokušavala neke pilot-inicijative za poboljšanje zemljišta preko projekata zemljišne konsolidacije. Međutim, i dalje nastavljaju da postoje izazovi pred uvođenjem delotvornog mehanizma, kao i dobrim praksama u konsolidaciji zemljišta.

Što se tiče sprečavanja nedozvoljene gradnje, Kosovo je počelo da uvodi reforme u sektor građevinarstva u 2011, usvajanjem novog Zakona o gradnji, br. 04/L-110. Ovaj zakon bio je važan prvi korak u borbi protiv problema nedozvoljene gradnje, pošto je eliminisao kašnjenja i stvorio zakonsku strukturu za izdavanje dozvola koja je pravična i predvidiva. Ovo je takođe uklonilo ekonomske barijere za odgovarajuće izdavanje dozvola preko zahtevanja administrativnih taksi za dozvole koje su objektivne, lake za izračunavanje i racionalno povezane sa pruženim uslugama vlade.

Delimično i zbog promena koje je doneo novi Zakon o gradnji, Kosovo je poboljšalo svoj rang u izveštaju Svetske Banke „Doing Business“ od 119. mesta u 2011. do 75. u 2015. (poboljšanje od 44 mesta). Što se tiče indikatora poslovanja sa građevinskim dozvolama, Kosovo se poboljšalo sa 173. u 2011. na 135. u 2015. (pozitivan pomak za 38). Preciznije, preko ovih reformi Kosovo je imalo treće najbolje poboljšanje u građevinskoj reformi u svetu tokom ovog perioda.

Druga faza reforme građevinarstva nalazi se u novom Zakonu o prostornom planiranju br. 04/L-174 koji pruža transparentan i lako dostupan način za vlasnike da utvrde razvojne uslove za svoju imovinu. Kada novi koncepti prostornog planiranja budu implementirani, biće mnogo lakše i brže da se pribavi građevinska dozvola.

### Lišavanje i ograničenja u korišćenju imovine

Kosovo je iskusilo gorku prošlost u pogledu kršenja ljudskih prava u slučajevima eksproprijacije.<sup>31</sup> Posledično ovome, potreba da se prevaziđu strahovi koji dolaze iz prošlosti i zaštita imovine od samovoljnog državnog uplitanja postaju najvažniji. Član 46.3 Ustava Kosova kaže da državna vlast može vršiti eksproprijaciju imovine samo ako je to: (i) odobreno zakonom; (ii) neophodno ili prikladno da se ostvari javna svrha ili promoviše javni interes; i (iii) praćeno pružanjem blagovremene i adekvatne nadoknade za lice ili lica čija imovina je bila eksproprišana. Pored ovoga, stav 4 istog člana postavlja temelje za odgovarajuću procesnu zaštitu i daje sudovima odgovornost za rešavanje sporova koji mogu da proisteknu iz procesa eksproprijacije.

Na istoj liniji, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda (kako je tumači i primenjuje Evropski sud za ljudska prava (ESLJP)) zahteva ispunjenje tri glavna uslova za uplitanje države u imovinu. Oni se mogu sumirati kao: (i) zakonitost; (ii) legitiman cilj; i (iii) pravična ravnoteža ili proporcionalnost.<sup>32</sup>

Zakon br. 03/L-139 „o eksproprijaciji nepokretne imovine“ („Zakon o eksproprijaciji“), uz izmene i dopune preko Zakona br. 03/L-205, reguliše pravo državnih vlasti da (i) izvrše eksproprijaciju vlasništva ili drugih prava lica u ili za nepokretnu imovinu i (ii) privremeno preuzme i koristi nepokretnu imovinu na Kosovu. U svrhu ispravne primene Zakona o eksproprijaciji, Ministarstvo finansija („MF“) je izdalo podzakonski akt kojim se uspostavlja metodologija za izračunavanje nadoknade koju je potrebno platiti za imovinu koja je eksproprišana, kao i za gubitke nastale zbog eksproprijacije.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Misija OEBS na Kosovu, Eksproprijacije na Kosovu, decembar 2006. Izveštaj identifikuje kršenja imovinskih prava u slučajevima eksproprijacija izvršenih na Kosovu.

Dalje, tokom jugoslovenskih vremena, veliki broj vlasnika izgubio je svoju privatnu imovinu zbog akcija države koje su bile zasnovane na zakonskim aktima koji su u potpunoj suprotnosti sa univerzalnim normama i ljudskim pravima.

<sup>32</sup> *Id.* na 52.

<sup>33</sup> Administrativno uputstvo br. 02/2015 – “O usvajanju metoda tehničkog vrednovanja i kriterijuma za izračunavanje iznosa naknade za eksproprišanu nepokretnu imovinu i gubitke u vezi sa eksproprijacijom”.

Javni organi koji su zaduženi za izvođenje eksproprijacije nepokretne imovine su opština i Vlada.<sup>34</sup> Zaseban subjekat, Služba za utvrđivanje vrednosti nepokretne imovine u odeljenju za porez na imovinu („IPVO“) odgovorna je za vrednovanje bilo koje nepokretne imovine koja je predmet procedure eksproprijacije i za izračunavanje iznosa nadoknade koja se plaća licima u eksproprijaciji.<sup>35</sup> Vlada je jedino telo koje može odlučivati i ovlastiti oduzimanje bilo koje nepokretne imovine radi privremenog korišćenja.<sup>36</sup>

Zakonski okvir koji uređuje eksproprijaciju i privremeno preuzimanje i korišćenje nepokretne imovine postavlja veliki broj pravila, uslova i prilično složene procedure pod kojima se mogu izvoditi eksproprijacija i privremeno preduzimanje. Ovo pruža novi set procedura i pravila za eksproprijaciju, privremeno zauzimanje i vrednovanje imovine, što je različito od onoga što se ranije primenjivalo na Kosovu. Ovde se takođe predviđaju proceduralne garancije, uključujući i pravo prigovora pred sudom u vezi sa: (i) legitimitetom eksproprijacije i odgovarajućim nivoom naknade;<sup>37</sup> (ii) legitimitetom odluke kojom se odobrava privremeno korišćenje imovine;<sup>38</sup> ili (iii) bilo kojim preduzetim aktom ili odlukom koju usvaja javni organ shodno zakonu.<sup>39</sup> Zakonodavac je bio pažljiv da uvede u zakon o eksproprijaciji nova sredstva obaveštavanja i dugotrajnu proceduru obaveštavanja kako bi se obezbedilo da pogođena lica, a naročito oni koji su raseljeni zbog konflikta, imaju adekvatnu upoznatost sa procedurama koje mogu voditi lišavanju imovine.<sup>40</sup> Međutim, Zakon o eksproprijaciji<sup>41</sup> zahteva individualno obaveštavanje pogođenih lica (tj. individualno pisano obaveštenje ili druga zvanična komunikacija koja se šalje pogođenom licu) samo ako se njihova adresa može lako izvući iz raspoloživih katastarskih i drugih službenih spisa o nepokretnoj imovini na Kosovu, uključujući i spise Kosovske agencije za imovinu i najsvježije dokumente o porezu na imovinu. Zbog ovoga, sva lica čije trenutne adrese nisu navedene u ovim službenim spisima isključene su od toga da budu obavestene o eksproprijaciji (ovo pitanje je blisko ispitano u okviru Stuba 4).

Ustav Kosova i drugi instrumenti ljudskih prava<sup>42</sup> koji su integrisani u zakonski okvir Kosova nude široke garancije za prava na privatnu imovinu. Mada je pravo na imovinu garantovano, član 46.2 Ustava Kosova i drugi stav člana I prvog Protokola ECHR (naročito važan za odluke o planiranju) dozvoljava javnim vlastima da regulišu korišćenje imovine u skladu sa javnim interesom. Kako ECtHR navodi u svojim presudama, opseg pravila kontrole/regulisanja je veoma širok, ali nije apsolutan. Moglo bi se reći da on sadrži sve mere koje su neophodne za regulisanje korišćenja imovine u ime javnog interesa, pod uslovom da to ne dovede do statusa lišavanja imovine. Međutim, u nekim slučajevima uplitanje u imovinu može biti toliko snažno da dovodi do *de facto* oduzimanja imovine, stavljajući tako pojedince pred „neobične“ i „preterane“ obaveze u odsustvu odgovarajućih i delotvornih kompenzacija.

U ovom kontekstu, kada se izrađuju novi dokumenti prostornog planiranja, naročito zonske mape koje postavljaju opšte razvojne uslove, akteri iz javnog sektora će obavezno donositi planske odluke koje će imati širok efekat na postojeće interese privatne svojine. Korišćenje razvojnih mogućnosti koje su prethodno bile dozvoljene moglo bi da u budućnosti bude zabranjeno prema mapi zoniranja. Mada je ovo normalan deo procesa planiranja, zakonski okvir za vrednovanje planskih odluka vis-à-vis privatnih imovinskih prava nije u potpunosti definisan.

<sup>34</sup> Zakon br. 03/L –139 “O eksproprijaciji nepokretne imovine”, sa izmenama i dopunama, član 4.

<sup>35</sup> *Id.* u čl. 21

<sup>36</sup> *Id.* u čl. 29.

<sup>37</sup> *Id.* u čl. 35, 36.

<sup>38</sup> *Id.* u čl. 35, 38.

<sup>39</sup> *Id.* u čl. 39.

<sup>40</sup> Zakon o eksproprijaciji predviđa da odluke organa za eksproprijaciju (odluka kojom se ovlašćuje izvođenje pripremnih aktivnosti, odluka kojom se prihvata zahtev za dalji proces, preliminarna odluka i konačna odluka) se objavljuju u Službenom listu i u dnevnim novinama sa velikim tiražem na Kosovu. Pored ovoga, organ za eksproprijaciju ima obavezu da održi javnu raspravu u vezi sa zahtevanom eksproprijacijom u svakoj opštini gde su locirane dotične nepokretnosti.

<sup>41</sup> Videti Zakon br. 03/L –139 “O eksproprijaciji nepokretne imovine”, sa izmenama i dopunama, čl. 5 i 42.

<sup>42</sup> Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, čl. 7, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda čl. I, Prvi Protokol konvencije.

### 1.1.3 Definicija problema

U razradi izazova u sistemu planiranja, od presudne važnosti je da se razvije premisa. Identifikovani, analizirani i izloženi problemi se uglavnom odnose na tradicionalni sistem prostornog planiranja na Kosovu. Međutim, trebalo bi naglasiti da sistem prostornog planiranja prolazi kroz veliku reformu koja namerava da rešava većinu ovih pitanja koja su identifikovana kao problematična za dobar učinak sistema.

Novi zakonski okvir za prostorno planiranje je u procesu kompletiranja i rezultati učinka novog sistema biće ostvareni u narednih nekoliko godina. Ipak, reforma i poboljšanje sistema prostornog planiranja je „beskrajni“ poduhvat.

Tradicionalni sistem prostornog planiranja se suočio sa ozbiljnim teškoćama i nije uspeo da reši neka od glavnih pitanja u zemljišnom razvoju Kosova.

#### 1.1.3.1 Pogrešan proces zemljišnog razvoja

Sistem nije uspeo da pruži smernice za proces zemljišnog razvoja. Zemljišni razvoj sprovodi se na prilično neformalan način i prostorno planiranje kasni, uz teškoće da se izbori sa frenetičnim ritmom urbanizacije. Kao rezultat, procene govore o preko 400.000 nelegalno izgrađenih objekata koje Kosovo pokušava da reši putem procesa formalizovanja i legalizacije.

Planovi bi trebalo da sinhronizuju javne i privatne investicije i interese. U realnosti, međutim, planovi su bili korišćeni samo da odobre građevinske dozvole uglavnom za stambene potrebe.

Sistem nije uspeo da služi kao orijentacija za javne i privatne investicije. Zaista, malo je strateškog razmišljanja u prostornim planovima, a i prilično je slab odnos prema procesu odlučivanja u vezi sa javnim budžetom. Stoga je stvaranje održivog i dugoročnog budžetiranja i investicione politike pod ozbiljnim izazovom.

Zakonski okvir bi trebalo da obezbedi da dokumenti prostornog planiranja služe kao osnova za donošenje odluka, ne samo u svrhu građevinskog zemljišta, već isto tako i za projekte infrastrukturnog razvoja, politike i strategije ruralnog razvoja, kao i za specijalne programe zaštite i razvoja životne sredine.

Trebalo bi da se kaže i da trenutna reforma namerava da reši stratešku ulogu prostornih planova putem (i) jačanja uloge ORP, koji predstavlja set teritorijalnih strategija vlade, i (ii) povećanja predvidljivosti u zonskim mapama.

#### 1.1.3.2 Nedostatak dovoljnih instrumenata za sprečavanje buduće nedozvoljene gradnje

Uglavnom zbog nedostatka tehničkih i finansijskih kapaciteta neformalna naselja i nedozvoljena gradnja generalno nisu integrisani u planiranje, što ometa efikasne predostrožne mere na sistemskom nivou. Dalje, mada su i Zakon o gradnji i odgovarajuća administrativna uputstva za implementaciju jasni oko nelegalnosti gradnje bez dozvole, bio bi od pomoći stroži okvir sistema kažnjavanja, gde se relevantni prekršaji adekvatno kvalifikuju kao kažnjivi i gde se uvode odgovarajuće sankcije. Mada član 368 Krivičnog zakonika Kosova kažnjava nedozvoljene građevinske radove, odredba važi samo ako je život ili telo ljudi ili imovine vrednosti 5000€ i više u opasnosti. Dovoljno sredstvo za odvratanje moglo bi međutim da zahteva obuhvatniji zakonodavni pristup koji se dizajnira u pravcu zaštitne svrhe zakonitosti same gradnje. Bilo koji ovakav pristup bi morao da računa na težinu prekršaja, na primer, uvođenje pragova visoke vrednosti u pogledu dotične građevine. Postavljanjem samo nedozvoljene gradnje velike vrednosti u strogi režim krivične pravde, proporcionalnost bi se mogla održavati

isključivanjem manjih prekršaja. U isto vreme, postoji snažan podsticaj za uzdržavanje od buduće nedozvoljene gradnje priličnog obima, kao što je izgradnja hotela.

U vezi sa ovim još uvek postoji značajan nedostatak razumevanja u pogledu izvršne moći inspektora, kao i u pogledu odgovarajuće podrške tužilaca i sudova. Najzad, nema ekspeditivnih mehanizama za praćenje i nadgledanje. Ova pitanja treba da se rešavaju brzo i dosledno kako bi se delotvorno rešavali problemi u samom korenu i, gde god je moguće, izbegla buduća potreba da se reaguje i tretiraju već uspostavljeni simptomi.

### 1.1.3.3 Fragmentacija obradivog zemljišta zbog nedozvoljene gradnje

Pored ostavinskih postupaka (kako je dalje ispitano u temi #4 ovog konceptnog dokumenta), nedozvoljena gradnja je najrelevantniji faktor u pomaganju obimne fragmentacije, što značajno umanjuje količinu obradivog zemljišta koje bi potencijalno moglo da se koristi za investicije u sektoru poljoprivrede. Restrukturiranje i razvoj delotvornih politika/strategija za prostorno planiranje (dalje razrađeno u okviru teme #3 ovog konceptnog dokumenta) postaje neophodnost radi rešavanja ovih pitanja. Pored ovoga, razvoj i implementacija koncepata za kvalitetan tretman postojećih nedozvoljenih građevina i za delotvornu prevenciju budućih ovakvih dešavanja, uzevši u obzir gore razrađene aspekte, predstavljaju suštinski uslov za adekvatan pristup fragmentaciji obradivog zemljišta.

### 1.1.3.4 Neuravnotežen zemljišni razvoj; urbano u odnosu na ruralno

Postojeći proces planiranja i zemljišnog razvoja doveo je do neuravnoteženog procesa zemljišnog razvoja. Ova neravnoteža je pogoršana procesom urbanizacije Kosova, što je nepovoljno pogodilo poljoprivredno zemljište, preteći prirodnim resursima i ugrožavajući održivi razvoj zemlje. Zaista, sistem prostornog planiranja i njegovi instrumenti nisu uspeali da obezbede i učine umerenim oštar konflikt između urbanog širenja i potrebe da se zaštiti potencijal poljoprivrednog zemljišta i prirodni resursi.

Novi regulatorni okvir je doneo, međutim, novi element u proces. Prostorni planovi, za razliku od tradicionalnog sistema kada su se prostorni planovi fokusirali samo na urbane oblasti, treba da integrišu urbani i ruralni razvoj.

### 1.1.3.5 Neuravnotežen zemljišni razvoj; javno u odnosu na privatno

Urbanizacija je dovela do potrebe da se razvija i investira u nepokretnosti. Ova potreba je u konfliktu sa potrebom da se organizuje javni prostor za infrastrukturu i usluge. Sa druge strane, zatvoren i ne vrlo transparentan proces korišćenja zemljišta je zajedno sa preprekama iz sistema zbog nedostatka kapaciteta u pružanju kvalitetnih planskih dokumenata, stvorio plodne uslove za spekulacije oko zemljišta i, u nekim slučajevima prostor za korupciju, što ugrožava rezultate urbanog planiranja.

Raspodela zemljišta za privatne investicije (uglavnom stanovanje) se smatra da stvara više vrednosti u kratkom roku za pojedince, privatnike i stanodavce, dok dodeljivanje zemlje za javne svrhe stvara dugoročnu vrednost za generalno stanovništvo (ali ne za individualne posjednike). Stoga, postoji jak pritisak na planiranje da dodeljuje zemljište uglavnom za stanovanje, umesto da omogući odgovarajuće zemljište za javne potrebe.

### 1.1.3.6 Ograničeni izvori finansiranja za javnu infrastrukturu

Proces uskraćuje javnom sektoru zahvatanje vrednosti iz procesa zemljišnog razvoja, ograničavajući tako mogućnosti vlade da adekvatno investira u infrastrukturu i usluge, što za rezultat ima nizak kvalitet odgovarajućih službi i ugrožava vrednost nekretnina i urbanog produkta.



Mehanizmi kojima se zahvata povećana vrednost zemljišta zbog javne intervencije (kao što su planiranje, investicije u infrastrukturu i regulatorni okvir) nisu na ispravan način rešavali pitanje izvora finansija za javne potrebe. Sistem koristi samo jedan od mehanizama; onaj fiskalni. Međutim, postoje regulatorni mehanizmi koji bi povećali šanse da vlada oslobodi pravo od zahvatanja dodatne vrednosti u procesu zemljišnog razvoja.

### 1.1.3.7 Interakcija

Sistem prostornog planiranja je uvek bio viđen kao zaseban sistem dostupan samo tehničarima, skoro bez ikakve interakcije sa sistemima koji utiču na proces zemljišnog razvoja. Zaista, postoji minimalno formalna i zakonska interakcija sistema planiranja sa sistemima koji se fokusiraju na korišćenje zemljišta. Odsustvo ovakve interakcije omelo je vladu i javni sektor u mogućnostima da imaju neku vrstu kontrole nad zemljištem, ili bar neki vidljiv uticaj na proces zemljišnog razvoja. Tekuća reforma posvećuje deo zakonskog okvira rešavanju javnog učestvovanja u procesu planiranja kroz javne konsultacije.

### 1.1.3.8 Kvalitet instrumenata planiranja

Planski dokumenti na Kosovu se više usredsređuju na profilisanje svojih lokacija nego na identifikaciju strategija za razvoj. Problem je ukorenjen u tradicionalnim metodama planiranja na Kosovu. Potrebno je da se usvoje novi pristupi sa više instrumenata strateškog razmišljanja, a lokalni profesionalci i oni koji odlučuju treba da budu dobro obučavani kako bi mogli da usvoje i primenjuju ove pristupe.

### 1.1.3.9 Implementacija strategija i planova

Plan implementacije nije bio prikladno rešavan u novom zakonu o prostornom planiranju, mada će biti obrađen u sekundarnom zakonodavstvu. Novi zakonski okvir posvetio je određenu pažnju praćenju i nadgledanju procesa planiranja i razvoja. Međutim, potrebno je da se naglasi važnost faze implementacije kroz razvitak ispravnih mehanizama i harmonizaciju zakona o prostornom planiranju sa drugim relevantnim sistemima, kako bi se do maksimuma podigao učinak prostornog planiranja. Presudno je važno za sistem da ispravno bude sinhronizovan sa zakonskim okvirom za katastar, sistemom korišćenja zemljišta ili sistemom javnog budžeta i investicija. Reforma zaista namerava da rešava pitanje implementacije preko mehanizama koji jačaju dimenziju izveštavanja i praćenja i nadgledanja procesa.

### 1.1.3.10 Uskraćivanja i restrikcije u vezi sa korišćenjem imovine

Zakonski okvir za vrednovanje planskih odluka vis-à-vis privatnih imovinskih prava nije definisan. Postojeći zakonski okvir koji uređuje eksproprijaciju i privremeno preuzimanje i korišćenje nepokretne imovine je ključno dobro uspostavljen i u velikoj meri prihvata ustavna i EU ljudska prava i njihove standarde u pogledu davanja zakonskog temelja za preuzimanje i uzimanje u obzir da li ovo preuzimanje služi javnom interesu. Međutim, ovde ostaje potreba za intervencijom u najmanje tri glavne oblasti: (i) nadoknada; (ii) pravni lekovi; i (iii) implementacija.

#### (i) Nadoknada

Kao što je gore razmatrano, uredbe o planiranju mogu imati efekat da lišavaju vlasnika mogućnosti korišćenja dela ili svih razvojnih prava. Očigledno je da u ovom poslednjem slučaju uplitanje ne uzima oblik definitivnog i kompletnog lišavanja imovine i vlasniku nisu potpuno oduzeta njegova/njena imovinska prava. Međutim, vlasnik se može lišiti svih ekonomskih upotreba imovine i sama imovina može trpeti značajan gubitak vrednosti zbog ovakvih odluka o kontroli razvoja.

Skoro sve odluke u prostornom planiranju mogu izazvati poremećaje oko imovine. Ali, postoji razlika između (i) planske uredbe koja lišava vlasnike svih postojećih prava korišćenja i razvojnih prava ukoliko njihove privatne parcele budu iznenada zonirane za strogu ekološku zaštitu, i (ii) planskih uredaba koje

lišavaju vlasnika nekih – ali ne svih – postojećih ekonomskih beneficija, kao što je to u slučaju planske odluke koja ograničava razvoj na trospratne pojedinačne porodične kuće.

Nažalost, niti zakonski okvir niti sudska praksa kosovskih sudova nisu uspostavili prag standarda smanjenja vrednosti, niti preciznu definiciju o razmerama i intenzitetu ograničenja, što bi kvalifikovalo uplitanje kao značajno i teško, sve do vrednosti oduzimanja imovine. U odsustvu ovoga, teško je utvrditi koje ograničenje (uplitanje u imovinu) predstavlja lišavanje ili značajno uplitanje u mirno uživanje imovine<sup>43</sup> gde se zahteva nadoknada i koja dovodi do regulisanja korišćenja imovine.

Dalje, nema izričite ustavne osnove za oduzimanje i naknadu zbog regulisanja upotrebe zemljišta, ali se može reći da neka vrsta zakonske osnove može da se nađe u Zakonu o eksproprijaciji. Zakon ne pravi razliku između delimičnog i kompletnog lišavanja imovine, već više definiše eksproprijaciju kao: „bilo koji akt organa za eksproprijaciju koji obuhvata (i) oduzimanje *bilo kojeg* zakonskog prava ili interesa koje drži ili poseduje lice u vezi sa nepokretnom imovinom, ili (ii) prinudno uspostavljanje ili stvaranje *bilo koje* službenosti ili drugog prava korišćenja u vezi sa nepokretnom imovinom“.<sup>44</sup> Ovde se takođe navodi implementacija urbanističkog i/ili prostornog plana kao jedan od razloga koji mogu da pokrenu eksproprijaciju (kako je gore definisano) nepokretne imovine pod uslovom da su zadovoljeni uslovi i zakonski zahtevi.

Još jedan problem je pripisan nedostatku neophodnih zakonskih procedura koji bi naveo javne vlasti da sveobuhvatno procene potencijalni uticaj planskih uredbama na privatnu imovinu, i da na kraju zaključe da li je neophodno da nadležni organ zahteva pokretanje procedure eksproprijacije na osnovu Zakona o eksproprijaciji.

Dalje, u bilo kom trenutku pre pokretanja procedure eksproprijacije, organ koji je nadležan za eksproprijaciju može da ovlasti izvođenje pripremnih aktivnosti kako bi se utvrdila potencijalna korist od jedne ili više nepokretnih imovina u javne svrhe.<sup>45</sup> Zakon o eksproprijaciji ne određuje da li ili koji javni organ može zahtevati ovo odobrenje i šta bi taj zahtev trebalo da sadrži. Ali, može se tumačiti da je to isti javni organ koji može da podnese zahtev za eksproprijaciju ukoliko se eventualno odluči da nepokretna imovina ispunjava neophodne preduslove da se koristi u javne svrhe.

Zakon o eksproprijaciji priznaje pravo svakog lica čija imovina je predmet pripremnih aktivnosti da dobije nadoknadu za bilo koji gubitak korišćenja ili uživanja imovine tokom sprovođenja pripremnih aktivnosti, kao i za bilo koji drugi gubitak prouzrokovan imovini ili licu.<sup>46</sup> Mada zakon zahteva naknadu za lica čija imovina je predmet pripremnih aktivnosti, on ne čini sledeće: (i) postavljanje jasnih pravila i procedura za izračunavanje stvarnog iznosa naknade za bilo koji gubitak u vezi sa korišćenjem ili uživanjem imovine, kao i za bilo koji drugi gubitak prouzrokovan na imovini tokom izvođenja pripremnih aktivnosti; (ii) uspostavljanje fiksiranog zakonskog roka za plaćanje ove nadoknade (mada zakon postavlja dvogodišnji rok u slučajevima formalne eksproprijacije);<sup>47</sup> i (iii) identifikovanje nadležnog organa koji je odgovoran za izračunavanje ove nadoknade.<sup>48</sup>

Slična kritika za postojeći zakonski okvir može se izneti u slučajevima privremenog oduzimanja i korišćenja nepokretne imovine. Na primer, u slučajevima privremenog oduzimanja i korišćenja imovine, Zakon o eksproprijaciji ne pruža jasna pravila i procedure za izračunavanje iznosa nadoknade, niti fiksni zakonski rok za plaćanje ove nadoknade.

<sup>43</sup> U jednom broju predmeta koji se bave planskim uredbama, Sud u Strazburu je zaključio da zabrane gradnje bez plaćanja naknade ne padaju pod opseg kontrole ili lišavanja, već više predstavljaju uplitanje u mirno uživanje poseda (opšte pravilo).

<sup>44</sup> Zakon br. 03/L – I 39 “O eksproprijaciji nepokretne imovine”, sa izmenama i dopunama, čl. 2 (dodatno naglašeno).

<sup>45</sup> Zakon br. 03/L – I 39 “O eksproprijaciji nepokretne imovine”, sa izmenama i dopunama, čl. 5.

<sup>46</sup> *Id.* u čl. 7.

<sup>47</sup> Zakon br. 03/L – I 39 “O eksproprijaciji nepokretne imovine”, sa izmenama i dopunama, čl. 16(6).

<sup>48</sup> Služba za utvrđivanje vrednosti nepokretne imovine je nadležna samo za vrednovanje nepokretne imovine koja je predmet u postupku eksproprijacije.

Poglavlje V Zakona o eksproprijaciji iznosi osnovna pravila koja uređuju utvrđivanje iznosa naknade koji je potrebno platiti licima u eksproprijaciji. Članovi 15.6 i 41 ovog zakona kažu da Ministarstvo finansija ima moć da izdaje sekundarno zakonodavstvo kojim se uspostavlja detaljna metodologija za izračunavanje nadoknade koja se plaća za ekspropriisanu imovinu i gubitke nastale u vezi sa eksproprijacijom.

Međutim, niti Zakon o eksproprijaciji niti podzakonski akti Ministarstva finansija ne uspostavljaju metodologiju za izračunavanje nadoknade koja se plaća za ekspropriisanu imovinu i štete iz eksproprijacije nemaju definisana nikakva konkretna detaljna pravila koja bi se mogla koristiti u utvrđivanju iznosa naknade, ukoliko postoji, koja treba da se plati u slučajevima delimičnog lišavanja imovine zbog planskih odluka ili prinudnog uspostavljanja ili stvaranja bilo kakvih službenosti ili drugog prava u vezi sa korišćenjem nepokretne imovine.

Dalje, podzakonski akt koji je izdalo Ministarstvo finansija je nekompletan i ne postavlja nikakva detaljna pravila, tehničke kriterijume ili modele utvrđivanja vrednosti koji bi trebalo da budu uzeti u obzir kada se izračunava naknada koju je potrebno platiti u onim slučajevima kada eksproprijacija nepokretne imovine za rezultat ima završetak sledećeg: (i) stvarna službenost; (ii) lična službenost; (iii) pravo gradnje; (iv) pravo predostrožnosti; (v) pravo na uživanje tuđe svojine; (vi) pravo korišćenja; (vii) ugovor o zakupu; (viii) delimična eksproprijacija; ili (xi) nastale druge štete i gubici zbog eksproprijacije. Mada zakon priznaje pravo na naknadu, on ne postavlja jasna pravila za izračunavanje iznosa.

## (ii) Pravni lekovi

Izmenе i dopune koje su načinjene u Zakonu o eksproprijaciji godinu dana nakon njegovog stupanja na snagu imale su za cilj da ubrzaju proces eksproprijacije. Cilj je da se zemljište učini dostupnim za izvođenje mnogih važnih projekata javnih radova sa ciljem razvoja opšte privredne i/ili društvene dobrobiti u zemlji. Kao rezultat, veliki deo proceduralnih rokova u zakonu bio je skraćen, a novi uslovi su postavljeni pred sudove<sup>49</sup> kako bi postavili sporove u eksproprijaciji kao prioritet i kako bi se izbegla moguća kašnjenja tokom procesa eksproprijacije (zbog kršenja zakonskih rokova od strane kosovskih sudova).<sup>50</sup>

Među mnogim izmenama, član 35 (o žalbama na preliminarnu odluku o legitimitetu predložene eksproprijacije) Zakona o eksproprijaciji bio je značajno izmenjen kada su uvedene nove odredbe. Ta odredba kaže da ako sud razmatra žalbu protiv preliminarne odluke i ne izda presudu u roku od 30 dana, smatraće se da je sud izdao odluku kojom se žalba odbija u celini odmah nakon isticanja tog 30-dnevnog perioda.<sup>51</sup> Izgleda da zakonodavac nije bio zadovoljan postojećim odredbama koje uređuju tretiranje slučajeva eksproprijacije kao materije od najveće hitnosti i sa skraćanjem mnogih zakonskih rokova (uključujući i vremenski period za objavljivanje sudske odluke, koji je skraćen sa 90 dana na 30 dana),<sup>52</sup> već je takođe želeo da ima i jake garancije koje će obeshrabriti kašnjenja u sudovima.

Gore pomenuta odredba stavlja težak teret na podnosioca žalbe, čije žalbe mogu biti odbačene bez preispitivanja zbog velike količine predmeta u kosovskim sudovima. Ovo takođe dozvoljava sudijama da arbitrarno odbace žalbe bez pružanja stvarnog objašnjenja odluke. Stoga, ovo podriva razuman odnos srazmere između angažovanih sredstava i cilja koji treba da se ostvari.

Pored ovoga, u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji, sud koji je nadležan za razmatranje žalbi protiv odluka koje je usvojio opštinski organ za eksproprijaciju jeste odgovarajući opštinski sud. Sa druge

<sup>49</sup> Videti Zakon br. 03/L-205 "O izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji nepokretne imovine".

<sup>50</sup> Moramo ovde da naglasimo činjenicu da na osnovu člana 11.2 Zakona o eksproprijaciji, ako je bilo koja žalba podneta prema članu 35 u vezi sa preliminarnom odlukom, procedura eksproprijacije se suspenduje do datuma kada nadležni sud izda konačnu presudu o toj žalbi.

<sup>51</sup> Zakon br. 03/L-139 "O eksproprijaciji nepokretne imovine", sa izmenama i dopunama, čl. 38.5.

<sup>52</sup> Zakon br. 03/L-205 "O izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji nepokretne imovine", čl. 2 (1.7).

strane, ukoliko je organ za eksproprijaciju Vlada, žalbe treba da se podnesu na razmatranje Vrhovnom sudu Kosova.<sup>53</sup>

Zakon o eksproprijaciji nejednako tretira dve kategorije zainteresovanih lica. Ona lica čija nepokretna imovina je predložena za eksproprijaciju *od strane opštine* mogu da dobiju saslušanje i preispitivanje njihovih zahteva na sva tri nivoa pravosuđa (uključujući i Vrhovni sud); dok oni kod kojih eksproprijaciju predlaže *Vlada* mogu svoje zahteve podneti samo Vrhovnom sudu, što onemogućava dalje mogućnosti za reviziju. Ova razlika onemogućava nekim vlasnicima njihovo pravo na žalbu<sup>54</sup> i time im ne dozvoljava mogućnost da dobiju popravku za navodne prekršaje.

### (iii) Implementacija

Finalno pitanje koje predstavlja izazov koji je potrebno naglasiti jeste sprovođenje zakona u praksi. Čak i u ovom aspektu postoji značajan jaz između ostvarenja zakona na regulatornom nivou i njegove odgovarajuće primene u praksi. Procedure eksproprijacije nisu strogo poštovane, dok zahtevi za eksproprijaciju često nemaju sve zahtevane zakonske elemente i neophodnu dokumentaciju.<sup>55</sup>

## 1.2 POTENCIJALNA REŠENJA ZASNOVANA NA NAJBOLJIM MEĐUNARODNIM PRAKSAMA

Od ogromne je važnosti uspostavljanje čvrste veze između poseda zemljišta i sistema planiranja korišćenja zemljišta kako bi se podstakao ekonomski rast. Model razvoja zemljišta treba da bude izmenjen, a rešenja i preporuke da se usredsrede na neke jasne, ali direktne mehanizme koji rade u pravcu poboljšanja ovakvog modela.

Potrebno je da se kaže da tradicionalni sistem i reforme usmeravaju svoju pažnju na stranu procesa koja se bavi planiranjem. Zaista, Zakon 04-174 fokusira se na proces prostornog planiranja i potreban je umereni vremenski okvir za sazrevanje rezultata ovakve reforme.

Međutim, u prilično umerenom vremenskom okviru, vlasti bi mogle razmisliti o potrebi da se izvrši prelazak sa okvira prostornog planiranja na okvir upravljanja zemljištem i razvojem.

Prva preporuka konceptnog dokumenta što se tiče prostornog planiranja odnosi se na insistiranje na implementaciji tekuće reforme prostornog planiranja. Zaista, potrebno je učiniti mnogo toga u implementaciji postojećih sredstava planiranja. Postoji potreba za većom podrškom centralnih i lokalnih vlasti radi poboljšanja ORP, pomoći u dizajniranju zonskih mapa i razvijanja mehanizama za nadgledanje, praćenje i implementaciju ovih planskih dokumenata.

Međutim, gledajući u bližu budućnost, konceptni dokument bi preporučio uvođenje niza mehanizama za zahvat vrednosti zemljišta („LVC“) kao jednostavne ali osnovne alatke za rešavanje nekih propusta u postojećem sistemu planiranja korišćenja zemljišta i razvoja. Ovi mehanizmi bi bili alatke za planiranje i korišćenje zemljišta, a oni bi činili sledeće:

<sup>53</sup> Zakon br. 03/L –139 “ O eksproprijaciji nepokretne imovine”, sa izmenama i dopunama, čl. 35.2, 36.2, 37.2 i 38.1.

<sup>54</sup> Id. čl. 35.10, 36.7 i 37.6. Mada Zakon o eksproprijaciji pruža pravo na žalbu, na odluke koje izda Vrhovni sud nije moguće uložiti prigovor, pošto ne postoji drugo vrhovno sudsko telo u pravosudnom sistemu Kosova koje ima autoritet da razmatra odluke Vrhovnog suda. Stoga, ovaj pravni lek jednostavno nije na raspolaganju.

<sup>55</sup> Izvor: Jedinica za utvrđivanje vrednosti nepokretne imovine.

- **Distribucija parametara/indikatora korišćenja zemljišta ravnopravno** između razvojnih zona po svakoj razvojnoj parceli. Alatka namerava da rešava pitanje nejednakosti u beneficijama od procesa zemljišnog razvoja.
- **Stimulisanje konsolidovanog razvoja.** Alatka postavlja barijere za rasparčani razvoj malih dimenzija, dok stvara i pruža bonuse za konsolidovane projekte većih dimenzija. Stoga, vlasnici zemljišta bili bi ohrabreni da se okupe i slože po pitanju razvoja. Alatka namerava da rešava pitanje fragmentacije, korišćenja i razvoja.
- **Stimulisanje razvoja usluga nasuprot isključivom stambenom pitanju.** Alatka pruža podsticaje graditeljima da investiraju u usluge i dugoročne projekte nasuprot kratkoročnim stambenim projektima.
- **Stimulisanje nabavke zemljišta radi javnog interesa.** Alatka pruža razvojne podsticaje za vlasnike zemljišta kada privatno zemljište učine raspoloživim za javne službe i u druge svrhe javnog interesa. Poslednja dva cilja imaju nameru da rešavaju pitanje „neuravnoteženog razvoja“ i konflikta između „javnog“ i „privatnog interesa“.

Ne-fiskalni mehanizmi LVC bi bili alatke koje dalje grade na kontekstu i slučajevima koji su slični sa Kosovom. Zemlje južne Evrope, gde stanovanje i korišćenje zemljišta funkcioniše veoma različito u odnosu na severnoevropske zemlje, pokušale su na različite načine da ugrade alatke i mehanizme koji se bave fragmentacijom razvoja, zajedno sa modelom neuravnoteženog razvoja.

Španija i Italija pokušale su da uvedu slične mehanizme. „Perequazione urbanistica“ je primer alatke koji govori kako je Italija pokušala da rešava ovo pitanje stimulišući neku vrstu formule za naknadu za razvoj, uz nameru da se pokrene neka vrsta konsolidovanog razvoja.

Ukoliko vlada, u budućnosti, više želi da unapredi zakonski okvir za prostorno planiranje, iz zakonskog okvira prostornog planiranja u okvir za zemljišni razvoj i upravljanje, usvajanje fiskalnih i ne-fiskalnih alatki LVC treba da bude uneto u okvir zakonskog planiranja.

Druga preporuka je uključivanje mehanizama i alatki u zakonski okvir, gde se vlada stavlja u „proaktivni“ režim rada u procesu zemljišnog razvoja, nasuprot „reaktivnom“ režimu, kao što je to sada slučaj. Namera ove preporuke jeste da poboljša kapacitet zahvatanja vrednosti kod vlade i javnosti u odnosu na proces zemljišnog razvoja. Zaista, veći deo koristi od procesa odlazi privatnim graditeljima i vlasnicima zemljišta, mada vlada funkcioniše ne manje značajno u procesu zemljišnog razvoja.

Šema zemljišnog razvoja bi trebalo da se promeni kako bi se omogućilo da javnost i vlada zahvate nešto od dodatne vrednosti koju donosi razvoj.

Španija je proučavala pojavu i pokušavala da uvede mehanizme koji stvaraju partnerstvo između vlade i razvojnih aktera, te je vlada dovedena u poziciju korisnika od procesa, zahvatajući dodatnu vrednost akcijama planiranja i investiranja u infrastrukturu.

Da bi se sprečila buduća nedozvoljena gradnja, u Albaniji je Skupština izmenila Krivični zakon, kvalifikujući „nelegalnu gradnju“ kao krivično deo koje je kažnjivo administrativnim kaznama i/ili zatvorom.

### Uskraćivanje i ograničenja u korišćenju imovine

ECtHR je naglasio u mnogim presudama da zakonske odredbe u kojima postoji uplitanje u imovinu uvek treba da budu jasno utvrđene, predvidive i dostupne.<sup>56</sup> U stvari, odsustvo jasne i predvidive zakonske osnove koja se strogo povinuje zahtevima jurisprudencije ECtHR i dovoljno je detaljna da pruži jasnoću i smernice svim akterima koji imaju odgovornost da implementiraju zakonski okvir (naročito sudovima) kao i onima koji mogu biti predmet državnog uplitanja u imovinu, ostavlja mnogo prostora za tumačenja i može postati izvor arbitrarnih akcija od strane državnih vlasti. Kao posledica,

<sup>56</sup> Dragoljub Popović, Zaštita imovine u evropskim zakonima za ljudska prava, (2009), str. 53.

ovo dovodi pojedince u stanje neizvesnosti i može da poremeti pravičnu ravnotežu koja treba da se ostvari između zaštite imovinskih prava i zahteva javnog interesa.

U ovom svetlu, važeće zakonodavstvo o eksproprijaciji i planiranju korišćenja zemljišta treba da bude izmenjeno i dopunjeno tako da pruži neophodnu jasnoću i smernice svim akterima odgovornim za implementaciju zakonskog okvira, kako bi se obezbedilo da privatna prava i javni interes u svakom pojedinačnom slučaju imaju prikladnu ravnotežu.

Prvo, zakonski okvir za prostorno planiranje trebalo bi da sadrži zakonske procedure koje će se koristiti za sveobuhvatne ocene, na osnovu jasnih i preciznih kriterijuma, potencijalnog uticaja uređaba o planiranju na privatnu imovinu. Kriterijumi, kao što je intenzitet (težina) nametnutih regulatornih ograničenja i njihovo trajanje,<sup>57</sup> ili smanjenje praga standarda vrednosti, mogu da se koriste da se napravi razlika u tome koje odluke u planiranju predstavljaju značajno uplitanje u mirno uživanje imovine ili lišavanje imovine koje zahteva nadoknadu i koje na kraju dolazi do toga da je normalan regulatorni akt. Ovakva procena bi takođe pomogla organima vlasti kada je neophodno da se zahteva pokretanje procedure eksproprijacije putem podnošenja zahteva za eksproprijaciju zasnovanog na Zakonu o eksproprijaciji. Odobrenje ovakvog zahteva (koje bi trebalo između ostalih stvari da sadrži detaljan opis bilo kojih i svih prava koje podnosilac traži za eksproprijaciju)<sup>58</sup> bi pokrenulo proces određivanja vrednosti kako bi se utvrdio iznos naknade koja treba da se isplati pogođenom licu.

Evropska konvencija o ljudskim pravima i fundamentalnim slobodama, kako je tumači i primenjuje ECtHR, treba da bude detaljno analizirana, pošto ona može da pruži neke smernice u vezi sa pitanjem lišavanja imovine zbog planskih odluka. Shodno ovome, kada se izrađuje dodatno zakonodavstvo u oblasti planiranja, autori bi mogli da pogledaju jurisprudenciju ECtHR kako bi identifikovali principe i uslove koji će služiti da se uskladi pravo na imovinu sa uredbama o korišćenju zemljišta.

Drugo, neophodno je dopuniti zakonski okvir o eksproprijaciji kako bi se postavila detaljna pravila koja mogu da se primenjuju pri određivanju iznosa za nadoknadu, ukoliko postoji, koji je potrebno platiti: (i) u slučajevima lišavanja imovine zbog planskih odluka, ili prinudnog uspostavljanja ili stvaranja bilo kakve službenosti ili drugog prava korišćenja na nepokretnoj imovini, ili (ii) u onim slučajevima kada eksproprijacija nepokretne imovine za rezultat ima okončanje stvarne službenosti; lične službenosti; pravo gradnje; pravo prednosti; pravo na uživanje tuđe svojine; pravo korišćenja; ugovor o zakupu; delimična eksproprijacija; ili prouzrokuje druge gubitke zbog eksproprijacije.

Najzad, zakonski okvir za eksproprijaciju bi trebalo da: (i) postavi jasna pravila i procedure za izračunavanje iznosa nadoknade za bilo koji gubitak u korišćenju ili uživanju imovine, i bilo koju drugu štetu ili gubitak za imovinu nastao tokom pripremnih aktivnosti ili tokom perioda kada je imovina privremeno uzeta; (ii) uspostavi fiksni zakonski rok za isplatu ovakve nadoknade; i (iii) identifikuje nadležno telo koje je odgovorno za izračunavanje ove nadoknade.

Član 6.1 Konvencije, čitan zajedno sa članom 13, zahteva da svi učesnici u parnici imaju delotvoran pravni lek koji im omogućava da ostvare svoja građanska prava. Uz ovo, jurisprudencija ECtHR potvrđuje da postojanje pravnih lekova mora biti dovoljno izvesno, u praksi kao i u teoriji, bez kojih ne bi postojala potrebna dostupnost i delotvornost.

U ovom kontekstu, Zakon o eksproprijaciji bi trebalo da se izmeni i dopuni kako bi se žalbe protiv odluka koje donose Vlada i opština (u svojstvu organa za eksproprijaciju) podnosile i razmatrale u prvom stepenu u Osnovnom sudu u opštini gde je locirana nepokretna imovina. Ova izmena bi pružila dodatnu korist od raspodele količine posla među lokalnim sudovima, umesto da se sve koncentriše u Vrhovnom sudu. Sa druge strane, član 38.5 Zakona o eksproprijaciji, koji uređuje odbijanje žalbi protiv preliminarnih odluka nakon isteka 30-dnevnog perioda, treba da se opozove. Uzimajući u obzir važnost

<sup>57</sup> Sud u Strazburu obično uzima ova dva ključna kriterijuma u obzir u slučajevima koji se tiču uređaba o planiranju.

<sup>58</sup> Zakon br. 03/L –139 “O eksproprijaciji nepokretne imovine”, sa izmenama i dopunama, čl. 8 (1.4).

i osetljivost zaštite imovinskih prava, kao i složenost i slabo sprovođenje zakona u praksi, savetuje se da, pored izmena i dopuna u postojećem zakonodavstvu, treninzi i obuke budu iskorišćeni za razvoj i jačanje kapaciteta za odgovarajuće sprovođenje zakonske osnove u praksi. Ove obuke bi pomogle da se obezbedi da zakonske odredbe budu uniformno tumačene i primenjivane na način koji je u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i fundamentalnim slobodama.

## 1.3 PREPORUKE U VEZI SA KLJUČNIM MERAMA POLITIKE

### 1.3.1 Politička mera #1: Puna implementacija reformi prostornog planiranja

Izmena zakonskog okvira za prostorno planiranje, ukoliko vlada u budućnosti odluči da ovo dalje razvije, sa prelaskom sa prostornog planiranja u zakonski okvir razvoja i upravljanja prostornog planiranja.

<b>Politička mera #1</b>	<b>Puna implementacija reformi prostornog planiranja. Razvoj zakonskog okvira sa prelaskom od prostornog planiranja u zakonski okvir prostornog planiranja razvoja i upravljanja.</b>
<b>Rešenje</b>	Sve opštine izrađuju zonske mape.  Izrada mehanizama za praćenje i nadgledanje implementacije.  Izvođenje daljih studija radi određivanja mehanizama LVC i uvođenja ovih mehanizama u zakonski okvir.
<b>Izlazna vrednost</b>	Podrška pružena opštinama u izradi zonskih mapa.  Rezultati istraživanja i izmene i dopune u zakonskom okviru za prostorno planiranje.
<b>Ishod</b>	Korišćenje zemljišta je predvidivo i transparentno. Izdavanje građevinskih dozvola je usklađeno. Kosovo poboljšava poziciju na rang listi Svetske Banke „Doing Business“.  Zonski planovi i detaljni regulatorni planovi razvijaju i primenjuju LVC.
<b>Pokazatelji</b>	Procenat opština sa opštinskim zonskim planovima.  Pravična i transparentna distribucija razvojnih pokazatelja je obezbeđena.

### I.3.2 Politička mera #2: Primena normativnih i administrativnih instrumenata radi ohrabririvanja projekata konsolidovanog zemljišnog razvoja

Uvođenje i primena mehanizama koji stvaraju uslove za projekte konsolidovanog zemljišnog razvoja.

Politička mera #2	Primena normativnih i administrativnih instrumenata radi ohrabririvanja projekata konsolidovanog zemljišnog razvoja
Rešenje	Izvođenje daljih studija radi utvrđivanja da li bi politika konsolidacije urbanog zemljišta bila od koristi.
Izlazna vrednost	Moguće pisanje Zakona o građevinskom zemljištu.
Ishod	Planski dokumenti odražavaju i razrađuju akcione planove za konsolidaciju razvoja.
Pokazatelji	Nabavka zemljišta za javne investicije procesira se brže, a početna nabavna cena je smanjena.  Pravična i transparentna distribucija razvojnih pokazatelja između vlasnika zemljišta je obezbeđena.  Pokazatelji za raspodelu zemljišta između aktivnosti za javne i privatne interese su uravnoteženi.

### I.3.3 Politička mera #3: Primena normativnih i administrativnih instrumenata za delotvorno nadgledanje, praćenje i prevenciju nedozvoljene gradnje u budućnosti

Usklađene i kanalisane procedure dozvoljavanja gradnje koje su postavljene u Zakonu o gradnji, uz odgovarajuća administrativna uputstva, treba da budu u potpunosti sprovedena od opština kako bi se smanjili troškovi i eliminisale nepotrebne administrativne preporuke. Na ovaj način formalna i legalna gradnja se može podsticati, a verovatnoća posezanja za nelegalnom gradnjom umanjiti.

Sa druge strane, potrebno je da se primenjuje adekvatan kazneni okvir za odvracanje od ovih aktivnosti, gde se odgovarajući prekršaji kvalifikuju kao kažnjivi uz uvođenje odgovarajućih sankcija. Kaznene procedure koje trenutno postoje u Krivičnom zakoniku i u administrativnim postupcima (naročito administrativno uputstvo 20/2013, gde se postavljaju iznosi kazne za nedozvoljenu gradnju) treba da se iskoriste. Još jedna opcija bila bi, kada se sledi albanski model, da se Krivični zakonik izmeni da naročito kvalifikuje nedozvoljenu gradnju kao krivično delo. Međutim, da bi se održala proporcionalnost, na Kosovu bi odredba trebala da bude podložna razumno visokom pragu vrednosti za nedozvoljenu gradnju, što efektivno isključuje manje prekršaje. Dalje, kazna bi trebalo da bude ograničena na administrativne novčane kazne, radije nego da predviđa zatvor.

Sve opštine bi trebalo da izrade sopstvene opštinske mape zona, postavljajući razvojne uslove za čitavu opštinu, uz osvrt na nedozvoljenu gradnju i divlja naselja.

Odgovarajući mehanizmi praćenja i nadgledanja treba da se uspostave i sprovede. U ovom kontekstu, izvršna ovlašćenja inspektora treba da budu pojačana i dopunjena boljom podrškom tužilaca i sudova. Svest kod opšteg građanstva i kod relevantnih organa vlasti treba da se podigne na viši nivo kroz ciljane mere vidljivosti u vezi sa ozbiljnošću ovog pitanja kao i raspoloživim instrumentima *de lege lata* i *de lege ferenda*.



<b>Politička mera #3</b>	<b>Primena normativnih i administrativnih instrumenata za delotvorno praćenje, nadgledanje i prevenciju nedozvoljene gradnje u budućnosti.</b>
<b>Rešenje</b>	Značajno kanalisane procedura za dozvole za gradnju, sa smanjenjem troškova i eliminisanjem nepotrebnih administrativnih preporuka.  Implementacija adekvatnog kaznenog okvira za odvracanje, uključujući gonjenje nedozvoljene gradnje kao krivičnog dela.  Jačanje izvršnih moći inspektora i podrška za njih od strane tužilaca i sudova.  Podizanje nivoa svesti o ovom pitanju i sadašnji i budući instrumenti za pristup.
<b>Izlazna vrednost</b>	Puna implementacija Zakona o tretmanu građevina bez dozvole, (br. 04/L-188) i Zakona o gradnji (r. 04/L-110).  Moguće izmene i dopune Krivičnog zakonika Kosova.  Mere za ciljanu vidljivost.
<b>Ishod</b>	Sprečavanje dalje nedozvoljene gradnje.
<b>Pokazatelji</b>	Broj zgrada sagrađenih sa dozvolom.

### I.3.4 Politička mera #4: Obezbediti da lišavanje imovine i značajno uplitanje u imovinu budu u svakom slučaju podložni standardima ECHR

Izmene i dopune Zakona o eksproprijaciji i metodologija za izračunavanje nadoknade koju je potrebno platiti za eksproprijisanu imovinu i gubitke u vezi sa eksproprijacijom kako bi se obezbedilo da puna i adekvatna naknada bude isplaćena licu ili licima čija su legitimna prava ili interesi bili oštećeni.

Uključivanje izričitih procedura i jasnih i preciznih kriterijuma u zakonskom okviru za prostorno planiranje, što će se koristiti za utvrđivanje potencijalnog uticaja planskih uredaba na privatnu imovinu, i utvrđivanje da li je neophodno da nadležni organ zahteva pokretanje procedure eksproprijacije.

Izmene i dopune Zakona o eksproprijaciji kako bi se žalbe protiv odluka koje donose Vlada i opštine podnosile i razmatrale u prvom stepenu u Osnovnom sudu u opštini gde je locirana nepokretna imovina.

Brisanje člana 38.5 iz Zakona o eksproprijaciji, koji uređuje odbijanje žalbe protiv preliminarne odluke nakon isteka 30-dnevnog perioda.

Kontinuirana obuka odgovornih aktera koji imaju odgovornost za implementaciju zakonskog okvira koji uređuje eksproprijaciju imovine i planiranje korišćenja zemljišta.

<b>Politička mera #4</b>	<b>Obezbeđivanje da lišavanje imovine bude podložno standardima ECHR.</b>
<b>Rešenje</b>	Uključiti...  Jasna pravila koja se mogu koristiti za utvrđivanje iznosa nadoknade, ukoliko postoji: (i) u slučajevima rešavanja imovine zbog planskih odluka ili prinudnog uspostavljanja ili stvaranja bilo koje službenosti ili drugog prava korišćenja na nepokretnoj imovini ili (ii) u slučajevima kada eksproprijacija nepokretne imovine za rezultat ima okončanje stvarnih službenosti; ličnih službenosti; građevinskog prava; prava prednosti; prava korišćenja tuđe imovine; prava

	<p>korišćenja; ugovora o zakupu; delimične eksproprijacije; ili prouzrokuje druge gubitke u vezi sa eksproprijacijom.</p> <p>Jasna pravila i procedure za izračunavanje iznosa naknade za bilo koji gubitak korišćenja ili uživanja imovine, i bilo koja druga šteta i gubitak naneti imovini tokom izvođenja pripremnih aktivnosti ili tokom perioda kada je imovina privremeno zauzeta; (ii) uspostavljanje fiksnog zakonskog roka za plaćanje ove naknade; i (iii) identifikovanje nadležnog organa koji je odgovoran za izračunavanje ove nadoknade.</p> <p>Žalbe protiv odluka Vlade i opštine (koje su u svojstvu organa za eksproprijaciju) se podnose i razmatraju u prvom stepenu u Osnovnom sudu u opštini gde je locirana nepokretna imovina.</p> <p>Brisanje člana 38.5 Zakona o eksproprijaciji koji uređuje odbacivanje žalbe protiv preliminarne odluke nakon isteka perioda od 30 dana.</p> <p>Kontinuirana obuka odgovornih aktera koji imaju odgovornost da sprovedu zakonski okvir.</p>
<b>Izlazna vrednost</b>	<p>Izmene i dopune Zakona o eksproprijaciji nepokretne imovine su napisane i usvojene u parlamentu u roku od 1 godine.</p> <p>Izmene i dopune metodologije za izračunavanje nadoknade koju je potrebno platiti za eksproprijisanu imovinu i za gubitke u vezi sa eksproprijacijom su napisane i usvojene u MF u roku od 6 meseci. (MF vodi proces pisanja).</p> <p>Amandmani na zakonski okvir o prostornom planiranju. (Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje vodi proces pisanja).</p>
<b>Ishod</b>	<p>Zakonski okvir je dovoljno detaljan da pruži jasnoću i neophodne smernice akterima koji su dobili odgovornost da implementiraju zakonski okvir (naročito sudovi).</p> <p>Razlika između planske odluke koja predstavlja normalan regulatorni akt i one koja predstavlja značajno uplitanje u mirno uživanje imovine ili rešavanje imovine koja zahteva nadoknadu, razjašnjena je zahvaljujući jasnim i preciznim kriterijumima koji pomažu da se utvrdi granica između ova dva slučaja.</p> <p>Uticaj planskih odluka na imovinu je prikladno ocenjen.</p> <p>Poboljšane su procesne mere zaštite.</p> <p>Privatna prava i javni interes su u prikladnoj ravnoteži.</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>Puna i adekvatna naknada se plaća licu ili licima lišenih legitimnih prava ili interesa.</p> <p>Kršenja imovinskih prava su značajno smanjena zbog boljeg zakonskog okvira i kontinuirane obuke odgovornih aktera koji imaju odgovornost da implementiraju zakonski okvir.</p>

# PITANJE # 2 TRETMAN NEDOZVOLJENE GRADNJE NA OBRADIVOM ZEMLJIŠTU

## 2.1 OBRAZLOŽENJE

### 2.1.1 Ocena situacije

Obradivo zemljište je presudni faktor za kosovski ekonomski prosperitet, ne samo zbog značaja poljoprivrednog sektora uopšte, već takođe i kao vredna imovina i neophodna komponenta dinamičnog tržišta zemljišta i nekretnina. Njegovo očuvanje i kvalitetno korišćenje su stoga prva briga, a eliminisanje prepreka za ove ciljeve je od suštinske važnosti za privredni rast zemlje. Jedna od najštetnijih prepreka u ovom pogledu jeste nedozvoljena gradnja. Zemljište na kojem se nelegalno gradi je ekonomski „mrtvo“, nije više raspoloživo za poljoprivrednu eksploataciju, nije podobno da bude transformisano u korisni kapital i, kao i njegove građevine, nema mogućnost da izađe na tržište i pruži bilo kakav delotvoran doprinos kosovskoj privredi. Dalje, ovo vodi rasparčavanju (fragmentaciji) zemljišta, što je štetna pojava koja sprečava racionalan poljoprivredni i održivi ruralni razvoj uopšte.<sup>59</sup>

Sektor građevinarstva igrao je važnu ulogu u privredi Kosova tokom poslednjih 15 godina i građani su pokazali veliku preduzimljivost u obnovi nakon konflikta. Međutim, iako obično zemljišnom razvoju prethodi planiranje, na Kosovu se obimna građevinska aktivnost odigrala u odsustvu plana kao rezultat hitne potražnje za stambenim prostorom koju nisu ispunjavali postojeći kapaciteti relevantnih institucija. Nažalost, iz niza razloga, mnoge od ovih zgrada su takođe sagrađene bez građevinske dozvole. Procenjuje se (nezvanično) da udeo novih zgrada bez građevinske dozvole može ići čak i do 50%.<sup>60</sup> A ipak, građevinske dozvole nisu samo formalna stvar. One služe u više važnih funkcija, pomažu da se obezbedi da su zgrade postavljane na lokacijama koje su u skladu sa prostornim planovima, tako da postoji odgovarajuća infrastruktura i društvene službe, kao i zbog očuvanja poljoprivrednog zemljišta i poslovnog prostora. Takođe treba da su bezbedne za ljude i okruženje oko njih, prikladno unete u katastar tako da su imovinski spisi precizni i pouzdani, zatim unete u bazu podataka poreza na imovinu kako bi opštine mogle da naplaćuju sopstvene prihode koji im daju sposobnost da pružaju građanima potrebne usluge.

U ovom smislu, široka rasprostranjenost nedozvoljene gradnje ima bezbroj negativnih posledica i nalaženje načina da se na ovu situaciju odgovori je od vrhunske važnosti. Razvoj adekvatnog pristupa, međutim, mora da računa na različite zakonske, sistemske i sociološke aspekte koji su veoma složeni.

Kod suočavanja sa zadatkom rešavanja problema nelegalno sagrađenih zgrada, na osnovnom nivou potencijalne opcije dolaze do apstraktne dvojnosti, sa rušenjem na jednoj strani i „amnestijom“ na drugoj strani. Mada može izgledati intuitivno očigledno da se ruši zgrada koja je sagrađena ilegalno, detaljnim ispitivanjem ovog pristupa dolazi se do više ozbiljnih poteškoća. Prvo i najvažnije, pošto je hitna potražnja za stanovima bila pokretačka snaga za veliki broj nedozvoljene gradnje za početak, pravo na stanovanje ovih građana predstavlja centralnu protivtežu, pokrećući pitanje ljudskih prava i stvarajući značajan potencijal za socijalni nemir u kontekstu radova na rušenju. Dalje, ovakav tok akcija

<sup>59</sup> D. Demetriou, Razvoj sistema integrisanog planiranja i podrške odlukama (IPDSS) za konsolidaciju zemljišta, Springer Theses, DOI: 10.1007/978-3-319-02347-2\_2, Springer International Publishing Switzerland 2014. Pošto aspekt fragmentacije ima velike implikacije u vezi sa nasleđivanjem i ženskim pravima, materijalne komponente će takođe biti obuhvaćene odgovarajućim stubovima 3 i 5.

<sup>60</sup> “Nacionalna studija o energetskej efikasnosti zgrada na Kosovu: završni izveštaj”, SB (Svetska Banka), 2013, str. 126.

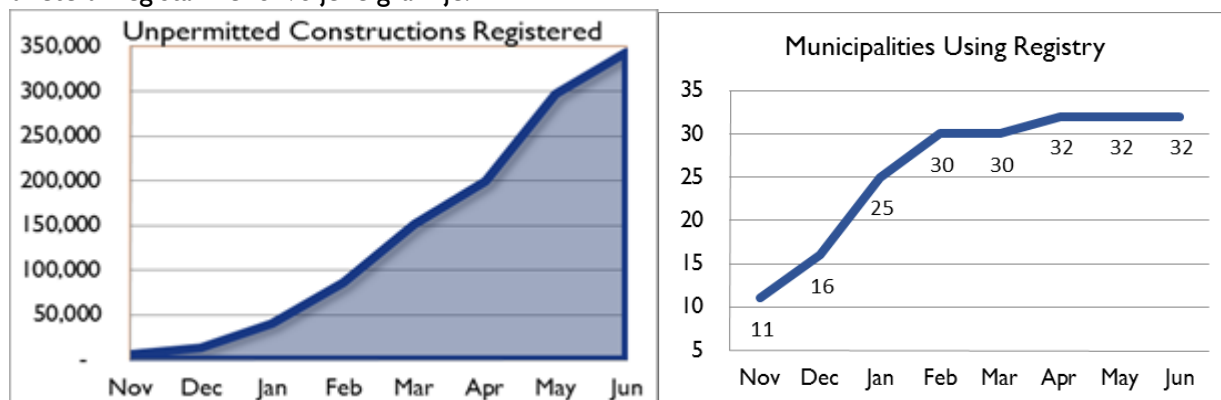
obuhvata značajne troškove na lokalnom i centralnom nivou, pored upropašćavanja čitavih investicija u pogođene građevine. Zbir ovih štetnih faktora je značajno pogoršan velikim brojem postojećih ovakvih slučajeva. U ovom kontekstu, alternativne strategije bi uglavnom bile više izvodljive ili čak neophodne, sa pokušajima da se nađu načini da se „zaleće“ zakonski nedostaci i optimalno iskoriste dotična sredstva i imovina; drugim rečima: davanje amnestije kroz odgovarajući proces legalizacije. Formalno regulisana gradnja omogućava vlasnicima da iskoriste mogućnosti registracije koja im pruža mogućnost normalnog trgovanja imovinom i potencijalnog korišćenja za hipoteku, a država će imati koristi od poreskih prihoda. Međutim, bilo kakva manifestacija ovakve „amnestije“ imperativno mora da očuva ravnotežu između individualnih prava i javnog interesa (naročito zaštite obradivog zemljišta). Odgovarajuća procena i odmeravanje interesa mogu u velikoj meri biti komplikovani i izazovni u svetlu brojnih poteškoća koje se potencijalno pojavljuju u ovakvom procesu.

## 2.1.2 Trenutne politike

Zakon o tretmanu građevina bez dozvole, br. 04/L-188, koji je stupio na snagu 5. februara 2014,<sup>61</sup> pruža sistemski i objektivni pristup „legalizaciji“ određenih gradnji bez dozvole, daje zdravstvene i bezbednosne standarde, omogućavajući vlasnicima imovine da u potpunosti realizuju svoja imovinska prava, i pomaže da se nedozvoljene gradnje integrišu u katastarski sistem i sistem poreza na imovinu.

Od tada su Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje i većina opština načinili značajan napredak u sprovođenju zakona, uz podršku međunarodnih partnera. Ova implementacija sadržala je obuke, pisanje podzakonskih akata, izradu softvera za baze podataka koji funkcioniše u koordinaciji sa softverom GIS i orto-fotografijama u cilju identifikovanja i sačinjavanja spiska građevina bez dozvole, a obavljane su i kampanje informisanja javnosti.

Tokom prve faze procesa legalizacije identifikovano je ukupno 352.836 građevina bez dozvole i one su unete u Registar nedozvoljene gradnje.



Naredna faza procesa legalizacije je za građane da se prijave za legalizaciju podnošenjem tehničke dokumentacije i obavljanjem osnovne zdravstvene i bezbednosne inspekcije. Uspešan ishod ovog procesa biće izdavanje sertifikata o legalizaciji, koji ima pravno dejstvo potvrde o posedu.

Prijave će se prihvatati do 16. marta 2016. Međutim, s obzirom na veliki broj nedozvoljenih građevina i mnoštvo pitanja koja su se pojavila tokom implementacije, MŽSPP izradilo je konceptni dokument kojim se predlažu izmene u zakonu. Ovaj konceptni dokument trenutno je postavljen za komentare građana.

<sup>61</sup> Ranije je postojala Uredba UNMIK-a koja se bavila ovim pitanjem, UNMIK/REG/2000/53 od 25. septembra 2000. o gradnji na Kosovu, takođe poznata kao "Uredba o gradnji Redžep Ljuci".

## 2.1.3 Definicija problema

Uticaj nedozvoljene gradnje uopšte (uključujući i sa ovim povezanu pojavu divljih naselja) na tržištu nepokretnosti, raspoloživost obradivog zemljišta i ekonomski prosperitet i rast Kosova u celini, značajan je, a zakonske i sociološke implikacije i prateći konflikti su brojni i veoma složeni. Međutim, specifični problemi kako je dole navedeno, mogu se smatrati centralnim i za razumevanje i za rešavanje ovog pitanja.

### 2.1.3.1 Nejasan zakonski status zgrada i dotičnog zemljišta; složenost i osetljivost pratećih pitanja nije dovoljno odražena u važećem zakonskom okviru

Glavni postojeći razlog za brigu je da, uz **suštinsko pitanje kako tretirati postojeću nedozvoljenu gradnju**, postojeći zakonski okvir treba da bude proširen da bi obuhvatio sve relevantne okolnosti i legitimne interese.

#### ***Naročito problematične oblasti i postojeća normativna ograničenja za legalizaciju***

Prema postojećem zakonskom okviru, legalizacija nedozvoljenih objekata je značajno ometena generalnom zabranom ovakvih mera u više relevantnih situacija.

Prvo, postojeći zakon generalno zabranjuje legalizaciju nedozvoljene gradnje **na javnoj imovini** bez ikakvih izuzetaka koji bi se odnosili npr. na potencijalno korišćenje u javnom interesu. Termin „javna imovina“ po sebi još uvek nije dovoljno definisan i razgraničen (naročito u vezi sa „društvenom svojinom“) u važećem zakonskom okviru (bliže razrađeno u okviru Stuba I konceptnog dokumenta). Ovo je naročito relevantno pošto je urbano zemljište određeno u prostornim planovima kao građevinsko zemljište u urbanim oblastima zakonski „društvena svojina“. Međutim, u svetlu ustavnog sistema vrednosti, ova kategorija je prevaziđena i treba da se posmatra kao javna imovina. Stoga, sva nedozvoljena gradnja na urbanom zemljištu određenom kao građevinsko zemljište podložna je klauzuli zabrane, koja ih obavezno isključuje iz potencijalne legalizacije. Kršeći bilo koje izuzetke, veliki broj društveno i ekonomski štetnih rušenja bi morao da se izvrši na Kosovu.

Zakon takođe trenutno sprečava legalizaciju bilo kakve nedozvoljene gradnje sagrađene **na konsolidovanoj i navodnjavanoj poljoprivrednoj zemlji**, opet bez predviđanja bilo kakvih derogiranja. Ovo stvara iste probleme kao i one objašnjene u tekstu gore, međutim, oni su pogoršani činjenicom da nakon što je velika većina nedozvoljeno sagrađenih objekata bila identifikovana, čak i veći broj građevina bez dozvole (npr. za opštinu Vučitrn procena od 80% svih zgrada u opštini) potpada u ovu klasifikaciju.

Dalje, prema postojećem zakonu, legalizacija divlje gradnje je generalno zabranjena ukoliko se zida **u parkovima prirode ili specijalnim oblastima i zaštićenim kulturnim zonama**, bez ikakve opcije za relevantne organe vlasti da odrede izuzetke od slučaja do slučaja. Ovo je naročito problematično pošto ne ostavlja nikakav normativni prostor da se bave zgradama izgrađenim na privatnoj svojini unutar tih specijalnih oblasti koje su možda čak i postojale pre nego što je oblast proglašena za specijalnu zonu (kao što je slučaj sa nacionalnim parkom „Bjeshket e Nemuna“).

#### ***Izazovi za prikladno sprovođenje zakona***

Ali, čak i tamo gde legalizacija nije ometana nefleksibilnim i nejasnim odredbama, postoji više složenih izazova za prevazilaženje ovoga u smislu implementacije.

Na administrativnom nivou, postojeće **procedure, rokovi i takse** za zahtev za legalizaciju divlje gradnje su delimično nedovoljno ekspeditivne i uglavnom odvrćaju ljude od ovih pokušaja. Naročito, prepreke sa kojima se suočavaju građani povezane su sa vremenom, koštanjem i rešavanjem sporova. Ova pitanja treba da se rešavaju hitno, pošto proces legalizacije sa komplikovanim procedurama,

visokim troškovima i nerealnim rokovima ne samo da onemogućava da vredna imovina bude prikladno iskorišćena, već takođe dovodi i do pojave sivog (crnog) tržišta.

Što se tiče vremenskog aspekta, procedure koje se zakonom zahtevaju za kompletiranje i podnošenje neophodne dokumentacije veoma su komplikovane i utvrđeni 6-mesečni rok za prijavu u mnogim slučajevima ne pruža dovoljno vremena. Ovo je naročito problematično za stranke koje su zainteresovane za legalizaciju zgrada, ali stanuju izvan Kosova. Štaviše, u trenutnom režimu, napori podnosioca zahteva za legalizaciju mogu čak i da efektivno pogoršaju njihov status, ukoliko su oni već uvršteni u državni registar nedozvoljene gradnje. U tom slučaju, propust da se podnese zahtev za legalizaciju shodno važećim uslovima i rokovima iz člana 10 Zakona br. 04/L-188 za rezultat ima to da objekat sagrađen bez dozvole automatski bude poslat na „spisak za rušenje“.

Kada se radi o troškovima, povrh takse za podnošenje zahteva (100€) postoji i taksa za dozvolu legalizacije koja je identična administrativnoj taksi za građevinsku dozvolu, uključujući i sav neplaćeni porez na imovinu koji je registrovan do momenta podnošenja prijave. Mada postoje izuzeci pravila za kuće do 100 m<sup>2</sup>, poljoprivredne objekte za do 400 m<sup>2</sup> i primaoca socijalne pomoći, ovo može delovati kao značajna prepreka za kandidate koji nisu obuhvaćeni klauzulom izuzeća. Pored ovoga, normativnom okviru trenutno nedostaju odgovarajuće odredbe u pogledu procedura i taksi za legalizaciju, koje imaju za cilj smanjenje prepreka za ranjive grupe u društvu, kako bi i oni pokrenuli i završili proces legalizacije. Uz to, ne postoje mere predviđene u relevantnim uredbama koje bi se bavile rešavanjem upadljive rodne neravnopravnosti, tačnije krajnje niskog procenta žena koje imaju imovinu registrovanu na svoje ime (dalje razrađeno u Stubu 5 konceptnog dokumenta).

Što se tiče potencijalnih sporova koji proističu iz procesa legalizacije, postojeći režim daje obiman proces administrativnih žalbi,<sup>62</sup> koji obuhvata npr. sporove oko odluka o uključivanju ili isključivanju iz registra, odluka o kasnom ili nekompletnom podnošenju zahteva, odluka zbog propusta da se ispune osnovni zdravstveni i bezbednosni uslovi ili zbog toga što podnosilac nije kvalifikovan za legalizaciju. Međutim, sistem još uvek nije testiran u praksi. Jedan aspekt koji bi se mogao pokazati kao problematičan jeste da u slučaju da građanin želi da se žali na odluku koju je izdala opština, on mora uvek da podnese žalbu direktno Ministarstvu za životnu sredinu i prostorno planiranje kao organu prvog stepena. Postoje razlozi da se sumnja da bi Ministarstvo moglo postati preopterećeno potencijalno ogromnim brojem žalbi, što bi dovelo do ogromnog zastoja sa velikom količinom nerešenih predmeta.

U pogledu opsega legalizacije, centralno pitanje je da postojeći zakon ne predviđa **autorizaciju dalje od samog poseda**. Zakon br. 04/L-188 samo legalizuje *posed* u objektu sagrađenom bez dozvole bez osvrta na utvrđivanje vlasništva nad objektom bez dozvole i zemljištem ispod njega. Međutim, bez toga da zakonski okvir u potpunosti razjasni zakonski status zgrade i odgovarajućeg zemljišta, „mrtvi kapital“ ne može biti transformisan u kapital koji je spreman da se razvija i bude uključen u tržište. U nedostatku bilo kakvih zakonskih ili podzakonskih instrumenata koji jasno određuju kako dotična imovinska prava treba da budu definisana i tretirana, ovo ne može biti kategorisano i stoga ostaje sprečeno u odnosu na zakonsko korišćenje građanskim aktivnostima.

Ovo važno razjašnjenje može se lakše izvršiti u slučajevima gde je zgrada bila sagrađena na sopstvenom zemljištu podnosioca. Naročito ako su je sagradili pre mnogo vremena, pre nego što je uopšte bilo moguće pribaviti dozvolu ili je gradnja jednostavno prešla granice postojeće građevinske dozvole, ne postoje bitnije prepreke da im se odobri puno vlasništvo kroz proces legalizacije. Ovo još uvek važi ukoliko je podnosilac gradio bez dozvole iako su mogli da pribave dozvolu, ali je sve to bilo na zemljištu u njihovom vlasništvu.

<sup>62</sup> Žalbe na odluku o legalizaciji uređuje Zakon br. 04/L-188 o tretmanu zgrada bez dozvole, Administrativno uputstvo MŽSPP br. 04/2015 o procedurama žalbe na odluke o tretmanu građevina bez dozvole, i Zakon br. 02/L-28 o upravnom postupku.

Međutim, naročito je teško u slučajevima gde **zgrada i zemljište ispod nje pripadaju različitim subjektima**. Zakon o katastru trenutno ne dozvoljava zasebnu registraciju legalizovane zgrade. Mada pragmatični stavovi sugerišu registraciju zajedničke „imovinske jedinice“, ovaj pristup nosi neznatne probleme. Na primer, u odnosu na pitanje da li bi imovina trebalo da bude registrovana na ime vlasnika zemlje ili na ime vlasnika zgrade, zakonski pristup bi, između ostalih stvari, trebalo da odmeri imovinsko pravo u odnosu na pravo na stanovanje, što je procena koju je veoma teško primeniti na apstraktnoj-opštoj osnovi, i sa sobom nosi mogućnost da izrodi veoma raznolike rezultate u zavisnosti od individualnih okolnosti.

Situacija je manje kontroverzna ukoliko nedozvoljena gradnja podnosioca prijave samo prevazilazi granice njegovog zemljišta, pod uslovom da preklapanje ne pokriva značajno veliku oblast. Svakako, ako se to desilo bez znanja podnosioca, pa čak iako je on (ona) znao ili trebalo da zna, razumno je da se zgrada legalizuje priznavanjem vlasništva nad dotičnim zemljištem i registrowanjem ove imovinske jedinice na ime podnosioca. Međutim, trenutno ova situacija nije regulisana Zakon o tretmanu građevina bez dozvole, već članom 90 Zakona br. 03/L-154 o imovini i drugim stvarnim pravima, koji ne predviđa ovu opciju. Umesto toga, sused čija nepokretna imovina je povređena može zahtevati od vlasnika zgrade bilo da vlasništvo nad zgradom bude podeljeno uzimajući u obzir graničnu liniju, zatim da vlasnik zgrade ukloni deo zgrade koji je lociran na nepokretnoj imovini suseda, ili da vlasnik otkupi nepokretnu imovinu koja je pokrivena spornim delom zgrade.

Najviše problematična pitanja tiču se zgrada koje su u celosti sagrađene na zemljištu na kojem podnosilac nema nikakva prava, ili se to preklapa sa opsegom prava koji zahteva odgovarajući tretman, pošto u ovim slučajevima nužno postoji značajna količina pogođene spoljne imovine. Mada i dalje stoji pragmatično rezonovanje da se ide na zajedničku imovinu, razvijanje i izvođenje proceduralne implementacije postaje još veći izazov.

Kada se radi o ovom proceduralnom nivou, neophodan je odgovarajući mehanizam za prenos vlasništva. Ukoliko je zgrada bez dozvole sagrađena na zemljištu koje je u vlasništvu drugog privatnog lica, prakse u drugim zemljama sadrže eksproprijaciju na osnovu javnog interesa, što zauzvrat zahteva utvrđivanje opsega (čitava parcela ili samo jedan deo, ukoliko je tako, koliki je tačno taj deo?) i prirode odgovarajuće šeme nadoknade. Međutim, konkretan pristup zavisi opet od individualnih okolnosti. Ukoliko je parcela na kojoj je gradnja prestupila određena kao urbano građevinsko zemljište i time zakonom registrovana kao „društvena imovina“ i transformisana delovanjem Ustava u javnu svojinu, eksproprijacija nije neophodna. Ako trenutna kategorična zabrana u vezi sa nelegalnom gradnjom na javnoj imovini bude ukinuta, dotični vlasnik, država ili opština, mogu jednostavno prodati ovu imovinu podnosiocu zahteva. Isti princip važi i u slučajevima gde je nedozvoljena gradnja locirana na društvenom zemljištu pod upravom KAP.

Čak još složenije poteškoće mogu se pojaviti ukoliko je prethodnik sadašnjeg vlasnika zgrade preminuo, ali je to zemljište još uvek registrovano na ime ove pokojne osobe ili je zemljište predmet imovinskog spora, što pokreće pitanje da li tekuća procedura legalizacije treba da bude suspendovana do rešavanja ovih sporova.

Ova razmišljanja predstavljaju primer gde je potrebno izraditi potpuno razgraničen pravni pristup ovakvoj situaciji. Mada zakonodavni postupci mogu crpeti rešenja iz široke lepeze opcija za rešavanje ovih različitih problematičnih oblasti, očigledno je da ovo ne može ostati neregulisano.

## 2.2 POTENCIJALNA REŠENJA ZASNOVANA NA NAJBOLJIM MEĐUNARODNIM PRAKSAMA

Neophodnost uspostavljanja prikladnog i ekspeditivnog procesa legalizacije i sprečavanje buduće pojave nedozvoljene gradnje priznati su i u drugim zemljama koje su sistemski uporedive sa Kosovom, naročito pošto se pojava nedozvoljene gradnje javila u relevantnim post-komunističkim zemljama zbog nekonsolidovanog tržišta nepokretnosti nakon 1990. Hrvatska i Albanija naročito su razradile i implementirale pristup ovim izazovima i stoga mogu da posluže kao model za oba pitanja.

Godine 2012, **Hrvatska** je usvojila Zakon o postupanju sa nezakonito izgrađenim zgradama. Generalna svrha ovog zakona bila je da omogući legalizaciju što je više moguće nezakonito sagrađenih zgrada, uz izuzetak onih koje su sagrađene na planiranim javnim putevima, nacionalnim parkovima, zaštićenim istorijskim oblastima ili na zaštićenoj obali mora. Nezakonito sagrađene zgrade obuhvataju zgrade za koje nije izdata građevinska dozvola ili koje su sagrađene uz kršenje uslova građevinske dozvole, a koje su unete u digitalnu mapu katastarske službe Hrvatske do 21. juna 2011. Za nezakonito sagrađene zgrade postoje sankcije, na primer, biznisi koji funkcionišu u ovakvoj zgradi ne mogu da dobiju poslovnu dozvolu, ovakve zgrade ne mogu biti registrovane u katastarskim spisima i ne može se dobiti priključak za komunalne usluge. Mada ove sankcije mogu imati izvestan efekat u odvratanju, one ne ostvaruju cilj da se imovina registruje u katastru, a takođe pokreću i pitanja ljudskih prava zbog uskraćivanja komunalnih usluga. Nakon isteka roka za legalizaciju, tj. 30. juna 2013, jedan dan pre formalnog stupanja Hrvatske u EU, Hrvatska je implementirala strogu politiku izvršenja tako što su rušene i uklanjane nezakonito sagrađenih objekata koji nisu bili legalizovani. Između 2003. i 2012, hrvatski inspektorat za građevinarstvo izdao je ukupno 37.735 odluka o rušenju nezakonito sagrađenih zgrada, dok je 4.478 zgrada bilo srušeno. Pre bilo kakve procedure rušenja postoji detaljna verifikacija da li je zgrada bila neuseljena ili da li stanari poseduju bilo koju drugu relevantnu nepokretnu imovinu. Zgrada bi bila srušena samo ako su ovi kriterijumi bili ispunjeni. Značajan broj pogođenih zgrada bili su nezakonito sagrađene vikendice, na primer, na ostrvu Vir, koje je skoro u celosti sagrađeno bez dozvole. Mada je u ovom slučaju bilo zahtevano dodatno prisustvo policije radi početka rušenja, sveukupno nije bilo izveštaja o nasilju ili drugim relevantnim incidentima tokom izvršenja odluka o rušenju. Do juna 2013. preko 200.000 zahteva za legalizaciju nezakonito sagrađenih objekata bilo je podneto u Ministarstvu za gradnju i fizičko planiranje.

Hrvatska je morala da usvoji ovaj strogi pristup kao preduslov za članstvo u EU. Prethodni talas legalizacije je bio neuspešan zbog ograničenog poštovanja pravila i odsustva delotvornog izvršenja. Međutim, legalizaciji je prethodilo uspostavljanje jasnih zakonskih titulara na zemljištu. Hrvatska je prva transformisala sve gradsko građevinsko zemljište u društvenoj svojini u privatnu svojinu, a potom je nastavila sa legalizacijom. Kosovo za sada radi suprotno, pokušavajući da legalizuje, ali bez transformacije prava korišćenja gradskog komercijalnog zemljišta u privatnu svojinu.

U **Albaniji**, Zakon o legalizaciji, urbanom planiranju i integraciji nelegalnih objekata, pruža procedure za legalizaciju nezakonito sagrađenih zgrada. Zakon takođe uspostavlja mehanizme za prenos vlasništva nad zemljištem na kojem je legalizovana zgrada podignuta na podnosioca prijave, što je uspešno sprovedeno. Oko 60.000 zgrada je bilo na ovaj način legalizovano. Zakonski okvir takođe sadrži i pravo na nadoknadu za bivšeg vlasnika i formulu za izračunavanje ove nadoknade. Od ukupne količine, 30% prihoda od prodaje ide lokalnoj samoupravi za investicije u infrastrukturu i pripremu urbanih planova,



dok 70% sume ide u fond za naknadu za vlasnike ekspropisane imovine.<sup>63</sup> Međutim, proces koji uređuje nadoknade vođen je pretpostavkom izbornih beneficija i značajno je podbacio, utvrđujući cene daleko ispod tržišne vrednosti i funkcionišući bez objektivnih parametara ili precizne formule. Kao posledica ovoga, prikupljeni prihod je bio nedovoljan. Kosovo će morati da uči iz ovih grešaka i da poboljša šeme nadoknade. Dalje, sprovođenje eksproprijacije na Kosovu moraće da računa na efekat na raseljena lica i da uzme u obzir veliki broj „predmeta nasleđivanja“ kod kosovskih nepokretnosti, koje su unutar familije, ali nisu registrovane na trenutne vlasnike.

Zakon takođe uspostavlja Agenciju za legalizaciju, urbano planiranje i integraciju neformalnih oblasti/građevina (ALUIZNI). ALUIZNI ima mandat da procesira prijave za legalizaciju i koordinira proces legalizacije. Specifičan problem je to što oko jedne trećine sve nedozvoljene gradnje je bilo sagrađeno na zemljištu koje je u vlasništvu drugog lica. Da bi rešio ovo pitanje, ALUIZNI je ovlašćen da predloži Vladi eksproprijaciju privatnog zemljišta. Kada bude ekspropisano i postane državna imovina, ovo se prenosi na podnosioca zahteva.<sup>64</sup> Međutim, zakon važi samo za zgrade podignute pre 27. juna 2014. i za koje su zahtevi za legalizaciju bili podneti do 30. septembra 2015. Zakon takođe ne važi za zgrade u postojećim urbanim oblastima, zemljište unutar granica urbanih oblasti ili građevine unutar 100 metara od nacionalnog puta, osim u posebno naznačenim oblastima. Pošto je do sada rok za prijave istekao, ne postoji više mogućnost legalizacije za one koji nisu uspeli ili nisu bili kvalifikovani da podnesu prijavu. Prema procenama Svetske Banke iz 2012, postoji još uvek najmanje 80.000 zgrada koje nastavljaju da budu nelegalne.

## 2.3 PREPORUKE U POGLEDU KLJUČNIH POLITIČKIH MERA

### 2.3.1. Politička mera #1: Izmenjen i dopunjen zakonski okvir za uspostavljanje adekvatnog i sveobuhvatnog procesa legalizacije i prikladno razjašnjenje zakonskog statusa nelegalno podignutih zgrada i odgovarajućeg zemljišta, kao i doprinos u pravcu potpunijeg i preciznijeg registra prava na nepokretnosti i baze podataka za porez na imovinu

Adekvatan proces legalizacije zahteva uspostavljanje i implementaciju doslednih parametara za tretman nelegalno sagrađenih objekata i odgovarajućeg zemljišta gde se naročito predviđa autorizacija šira od pukog poseda. Mada je sadašnji zakon ograničen na ispitivanje predmeta i pružanje zakonskih sertifikata samo za korišćenje objekta, potrebne su modifikacije koje pružaju rešenja za vlasnička prava i po pitanju zgrade i po pitanju parcele ispod nje, sa uzimanjem u obzir potencijalnog zasebnog vlasništva na zgradi i dotičnom zemljištu. U ovom kontekstu, zajednička „imovinska jedinica“ treba da bude cilj, uključujući ovde i primenu odgovarajućeg mehanizma za prenos vlasništva.

<sup>63</sup> Prema godišnjem izveštaju o procesu legalizacije koji je objavio ALUIZNI (dostupno na albanskom na: <http://www.aluizni.gov.al/wp-content/uploads/2015/10/Raportimi-i-statistikave-p%C3%ABr-periudh%C3%ABn-2014-2015.pdf>), od ukupnog prihoda (1.9 milijardi) prikupljenog iz prenosa građevinskih parcela tokom 2014-2015, približno 1.3 milijarde bilo je preneto u fond za nadoknade (kompenzaciju) koji se koristi za vlasnike čija imovina je sagrađena preko dozvoljene gradnje.

<sup>64</sup> Transfer imovine uređen je članovima 15-35 Zakona o legalizaciji, sa najsvežijim izmenama i dopunama od 11. juna 2015. ALUIZNI nudi zemljište za podnosioca zahteva. Nakon što se odobri dozvola za legalizaciju i potpiše sporazum o zemljištu, ALUIZNI šalje dozvolu za legalizaciju katastarskim službama kako bi se upisale. Ovaj mehanizam važi čak i kada je nedozvoljena gradnja podignuta od strane podnosioca na zemljištu u državnoj svojini. 80% od ukupne sume koja je prikupljena iz ovog procesa ide u fond za nadoknade kako bi se isplatila nadoknada vlasnicima ekspropisane zemlje.

- Za podnosiocima zahteva koji poseduju i građevinsko zemljište gde se nalazi zgrada, uskladiti procedure i smanjiti troškove legalizacije gradnje i registrovati vlasništvo i na zgradi i na zemljištu (ako je neophodno) u Registar prava na nepokretnostima. Stvoriti automatski mehanizam za registraciju u bazi podataka za porez na imovinu.
- Za zgrade koje su sagrađene na zemljištu koje je u vlasništvu porodice, ali nije registrovano na ime sadašnjeg vlasnika/korisnika („slučajevi nasledstva“), uskladiti procedure i smanjiti troškove za rešavanje pitanja nasledstva, legalizovati zgradu i registrovati u Registru prava na nepokretnostima. Stvoriti automatski mehanizam za registraciju u bazi podataka za porez na imovinu.
- Za objekte koji su u celosti ili delimično sagrađeni na zemljištu koje je u vlasništvu drugog privatnog lica ili subjekta, uskladiti procedure i smanjiti troškove legalizacije gradnje. Iskustva iz zemalja sa kojima se upoređuje sugerišu mehanizam eksproprijacije za direktno pogođenu parcelu, uz šemu pravične kompenzacije gde se parcela nudi vlasniku zgrade za kupovinu. Odredbe treba da jasno određuju da li čitava parcela treba da bude preneti ili samo jedan deo, i ukoliko je tako, da se jasno definiše veličina tog dela ili da se iskaže koji su parametri pomoću kojih se ovo utvrđuje. Što se tiče nezakonitih objekata koji su tek prekoračili granice građevinske dozvole, trenutna pravila u članu 10 Zakona o imovini i drugim stvarnim pravima treba da budu uređena tako da omogućavaju dosledan i jednak pristup. Alternativno ovome, odredba bi mogla da se zadrži, održavajući raznovrstan tretman za zgrade koje prelaze granične linije, ali da ovo potencijalno bude integrisano u isti zakon kako bi se nudila više usklađena rešenja.

Činjenicu da je zgrada legalizovana potrebno je upisati u Registar prava na nepokretnostima. Registrovati zgradu u bazu podataka za porez na imovinu sa trenutnim vlasnikom koji je odgovoran za plaćanje poreza na imovinu. Stvoriti usklađene procedure i smanjiti troškove za rešavanje pitanja vlasništva nad imovinom, uzimajući u obzir pitanje obaveštavanja kako bi se u potpunosti zaštitila prava svih, uključujući i raseljena lica, pripadnike manjinskih zajednica i lica iz dijaspor.

I prodaja i nadoknada treba da budu zasnovane na adekvatno određenoj tržišnoj vrednosti imovine, korišćenjem procenjene vrednosti (procena tržišne vrednosti). U idealnom slučaju, mogla bi se sačiniti precizna i sveobuhvatna mapa vrednosti na Kosovu, kako se sugeriše u okviru pitanja #4, a ovo se kasnije može koristiti kao osnova za nadoknade.

Savetuje se da se unesu odredbe o privremenoj suspenziji procesa legalizacije u slučajevima gde je zakonski status dotičnog zemljišta predmet spora, ili ako je zemljište registrovano na ime preminule osobe, sve do razrešenja ovih sporova ili, ako do toga ne dođe, isteka razumnog roka. Alternativno ovome, proces legalizacije bi mogao da se vodi u pravcu zaključenja, prenosom vlasništva na podnosioca zahteva i registrovanjem zemljišta na njegovo ili njeno ime, dok se nadoknada privremeno prenosi na poverenički račun i dodeljuje odgovarajućoj stranki nakon razrešenja spora koji je u pitanju.

- Trebalo bi da se implementiraju specijalne odredbe koje bi podelile i delimično iskoristile prihode (takse) iz budućih transfera vlasništva za infrastrukturu lokalne samouprave i aktivnosti urbanog razvoja, prateći primer Albanije. Deo ovih prihoda mogao bi takođe biti dodeljen odvojen da se pomogne finansiranje rušenja zgrada koje se ne mogu legalizovati.
- Tokom i nakon procesa legalizacije, potrebno je primeniti prateće mere nadgledanja kako bi se delotvorno sprečili podnosioci zahteva u odnosu na buduću nedozvoljenu gradnju (na primer, proširenja postojećih zgrada) ili rušenje.
- Dalje, važno je uspostaviti klauzule izuzeća za zabrane u vezi sa legalizacijom nedozvoljene gradnje u javnom interesu i da se izbegnu rušenja velikog obima koja sa sobom nose velike troškove i uništavaju značajne investicije.
  - Za nedozvoljenu gradnju na javnoj imovini javni subjekti bi trebalo da dobiju pravo da stupe u sporazum o korišćenju zemljišta kako bi prodali, iznajmili ili na drugi način omogućili da nezakonito sagrađena zgrada nastavi da postoji ukoliko se nakon razumne procene to smatra opravdanim u javnom interesu. Relevantni kriterijumi mogli bi da budu uticaj na stanarska

- prava, tačnije da li i koliko ljudi nastanjuje odgovarajuću zgradu (slično hrvatskom pristupu) ili da li je obezbeđeno poštovanje zdravstvenih i bezbednosnih odredaba.
- Za divlju gradnju sagrađenu u prirodnim parkovima ili specijalnim oblastima zaštićenih zona kulturnih oblasti, zakon bi trebalo da predvidi klauzule izuzetaka, omogućavajući relevantnim organima vlasti da utvrđuju od slučaja do slučaja da li dotične zgrade mogu biti legalizovane u javnom interesu nakon konvencionalne procedure. Suštinski kriterijum u ovom pogledu bi bilo pitanje u kojoj meri ovde postoji negativan uticaj na zaštićene elemente.
  - Za nelegalno sagrađene zgrade na konsolidovanoj i navodnjavanoj poljoprivrednoj zemlji Vlada bi trebalo da osnuje specijalni odbor koji bi proučio ovo pitanje i dao preporuke o tome kako tretirati nedozvoljenu gradnju u ovim oblastima, uzimajući u obzir pitanja ekonomskih i ljudskih prava, uz očuvanje određenog poljoprivrednog zemljišta za proizvodni razvoj.
  - Tarife za legalizaciju trebalo bi da se smanje i podele u različite grupe u zavisnosti od vremena i mesta (zone), gradnje i potencijalno takođe od vrste nedozvoljene gradnje (stambena, poljoprivredna, komercijalna ili industrijska zgrada). Zakonodavstvo koje se bavi taksama i procedurama za legalizaciju trebalo bi da predvidi dalje odredbe za olakšice za ranjive grupe u društvu, nudeći opcije za smanjenje cena u kvalifikovanim slučajevima i generalno ciljajući na smanjenje prepreka za pokretanje i završetak procesa legalizacije. Naročito, zakonski okvir trebalo bi da bude dizajniran da podstiče registraciju imovine na ime žene, na primer, putem linearnog smanjenja taksi, kako bi se pomoglo da se uravnoteži izuzetno nizak procenat žena koje su registrovale imovinu na svoje ime.
  - S obzirom na složenost i potencijalno trajanje procedura prenosa vlasništva i mogućih sporova (čak iako se legalizacija dovodi blizu završetka), savetuje se izmena i dopuna Zakona o katastru kako bi se dozvolila izolovana registracija legalizovane zgrade, čak i kada je vlasništvo još uvek nejasno, što omogućava javno dostupan zapis o pravnom statusu zgrade radi obaveštenosti potencijalnih kupaca i drugih stranaka koje imaju legitimni interes u ovoj stvari.
  - Dalja formalizacija i upis nedozvoljene gradnje treba da se promovišu i ubrzaju. Čitav rad na legalizaciji treba da ima podršku Vlade i relevantnih ministarstava, uz prvenstvenu koordinaciju preko Ministarstva za životnu sredinu i prostorno planiranje.

<b>Politička mera #1</b>	<b>Izmene zakonskog okvira radi uspostavljanja adekvatnog i sveobuhvatnog procesa legalizacije i ispravnog razjašnjenja pravnog statusa nelegalno sagrađenih objekata i odgovarajućeg zemljišta, kao i radi pružanja doprinosa u pravcu kompletnijeg i preciznijeg registra imovinskih prava na nekretninama i baze podataka za porez na imovinu</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Jasno definisanje pravnog statusa nelegalno sagrađenih objekata i zemljišta, uključujući ovde i autorizaciju šire od samog poseda</p> <p>Implementacija podobnih mehanizama za prenos vlasništva i odgovarajući mehanizmi eksproprijacije zajedno sa pravičnom šemom nadoknade</p> <p>Postavljanje klauzula izuzeća za zabrane u vezi sa legalizacijom u specifičnim oblastima</p> <p>Smanjenje tarifa za legalizaciju i njihova podela u različite grupe na osnovu vremena i lokacije (zone), gradnje i potencijalno takođe vrsta nedozvoljene gradnje (stambene, poljoprivredne, komercijalne ili industrijske zgrade)</p> <p>Smanjenje prepreka za pokretanje i kompletiranje procesa legalizacije, uključujući i slučajeve za olakšice</p> <p>Omogućavanje izdvojene registracije legalizovane zgrade</p>
<b>Izlazna vrednost</b>	<p>Izmene i dopune Zakona o tretmanu zgrada bez dozvole (br. 04/188), i, ako je neophodno, Zakona o imovini i drugim stvarnim pravima i Krivičnog zakonika</p> <p>Izmene i dopune Zakona o eksproprijaciji</p>

	Izmene i dopune Zakona o beležništvu i Zakona o katastru kako bude neophodno radi usklađivanja rešavanja pitanja u vezi sa vlasništvom imovine
<b>Ishod</b>	<p>Puno vlasništvo na nedozvoljenim objektima</p> <p>Usklađivanje vlasništva nad nedozvoljenim objektima i nad pripadajućem zemljištem</p> <p>Velika većina nedozvoljenih objekata i ilegalnih proširenja zgrada se vraća na tržište nekretnina</p> <p>Precizniji i kompletniji katastar</p> <p>Povećani sopstveni prihodi opština kroz povećanu registraciju u bazi podataka za porez na imovinu</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>Broj objekata bez dozvole koji su predmet procesa legalizacije</p> <p>Broj prikladno registrovanih zgrada koje su na početku građene bez dozvole i broj prikladno registrovanih pripadajućih parcela</p>

# PITANJE # 3 IZRADA POLITIKA I PROCEDURA ZA PRIVATIZACIJU OBRADIVOG POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA RADI POVEĆANJA INVESTICIJA I TRŽIŠNIH TRANSAKCIJA

## 3.1. OBRAZLOŽENJE

### 3.1.1 Procena situacije

Poljoprivredni razvoj je od suštinske važnosti da umanju zavisnost od skupog uvoza hrane i uveća prihode domaćinstava u ruralnim oblastima. Na Kosovu, istorijski niska uključenost države u ruralnim lokalitetima i proces post-socijalističke tranzicije prouzrokovali su uporno – štaviše, i pojačano – opadanje produktivnosti porodične poljoprivrede.<sup>65</sup> Da bi se promovisale poljoprivredne investicije, a samim tim i tranzicija ka većoj produktivnosti farmi, veoma važno pitanje je konsolidacija zemljišta. Smanjenje jedinične cene i ekonomija većih razmera ne mogu da se ostvare u kontekstu teške fragmentacije zemljišta, naročito za useve i uzgoj stoke namenjene za izvoz. Posledično ovome, seoski prihodi su osuđeni na to da ostanu niski, osim ukoliko se proizvodnja ne uveća.

Delotvorna i investiciono orijentisana privatizacija zemljišta je jedna strategija koja je na raspolaganju za Kosovo da poboljša i proširi konsolidaciju zemljišta već ostvarenu kroz socijalizaciju imovine tokom 1950-1960-ih.<sup>66</sup> Sada, 22.000 ha društvenog zemljišta bilo je prodato kroz takozvane spin-off privatizacije ili likvidaciju imovine. Nekih 17.000 ha preostaje da se proda. U nekim slučajevima, privatizacija je vodila do uspešnog razvoja agrobiznisa, kao što je slučaj u (izvozno orijentisano) vinarskom sektoru u Orahovcu i Prizrenu. Međutim, privatizacija poljoprivrednog zemljišta (i, više generalno posmatrano, poljoprivredni razvoj) nosi sa sobom nekoliko teških pitanja:

- *Pitanje I – Komercijalna i tehnička zastarelost:* Zbog zastarelosti, nedostatka investicija, liberalizacije uvoza i sveprisutne nekonkurentnosti, mnoga poljoprivredna društvena preduzeća su obustavila svu proizvodnju. U isto vreme, mnogi od njih zapošljavaju radnike (npr. čuvare) i suočavaju se sa tekućim finansijskim obavezama, uključujući i dažbine. Ovo znači da su privatni kupci često suočeni sa teškim zadatkom ponovnog aktiviranja proizvodnje nakon više godina neaktivnosti i/ili slabog održavanja. Međutim, investicije mogu biti rizične u nesigurnom poslovnom okruženju.
- *Pitanje II – Fragmentacija (rasparčavanje) zemljišta:* Kosovska agencija za privatizaciju („KAP“) ponekad mora da podeli sredstva na izdvojene skupove kako bi ih učinila privlačnim za kupce i do maksimuma dovela finansijski povraćaj.<sup>67</sup> Pored ovoga, uobičajeno je za kupce da dalje vrše podelu

<sup>65</sup> USAID Profili država, imovinska prava i upravljanje resursima: Kosovo.

<sup>66</sup> Videti 'Ligji për Arondacionin, Komasonin dhe Riparcelimin e Tokës', Službeni list Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo, 32/76; 'Ligji për Komasonin', Službeni list Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo, 31/87.

<sup>67</sup> KAP (2014), *Godišnji izveštaj 2013*, Kosovska agencija za privatizaciju: Priština, str. 10.

i prodaju poljoprivrednog zemljišta nakon privatizacije. Ovo dovodi do fragmentacije zemljišta i promoviše ono što je često ispod optimalne konfiguracije sredstava iz tačke gledišta ekonomskog razvoja. Dalje, mnogi kupci pretvaraju (oskudno) obradivo zemljište u zemlju za stambenu gradnju ili komercijalni razvoj (npr. benzinske pumpe, magacini, itd.). Mada postojeći zakoni zahtevaju da kupci održe namenu zemljišta kako je navedeno u postojećim opštinskim prostornim planovima,<sup>68</sup> mnogi kupci se ovoga ne pridržavaju. U isto vreme, KAP nema mandat da nadgleda namenu privatizovanog zemljišta nakon prodaje (osim za specijalne „spin-off“ prodaje).

- *Pitanje III – Politizacija i (preterana) jurizacija:* Privatizacija zemljišta je bila – i nastavlja da bude – poprište intenzivnih političkih i pravnih rasprava. Bivši radnici, poverenici, vlasnici pre nacionalizacije i (u manjoj meri) korisnici jugoslovenskih privatizacija od pre 1999. godine, svi su oni prigovarali prodaji društvene svojine tako što su podnosili hiljade žalbi Specijalnoj komori (SK) Vrhovnog suda Kosova, kao i lokalnim sudovima. Bivši radnici redovno štrajkuju protestujući protiv otpuštanja, zatvaranja preduzeća i stečaja. Od 1999, opštine su često postavljale zahteve za DP locirane unutar njihove jurisdikcije.<sup>69</sup> U nekim slučajevima, opština je pokušavala da preuzme društveno preduzeće tako što nezakonito menja njegov status u imovini.<sup>70</sup> Pored ovoga, Zakon br. 04/L-144 o dodeljivanju na korišćenje i razmeni nepokretne imovine opštine, omogućava opštinama da podnose zahteve za oslobađanje društvene imovine iz KAP i njeno proglašenje za opštinsku imovinu.<sup>71</sup> Niti gore pomenuti zakon, niti podzakonski akt<sup>72</sup> koji je izdat za njegovu implementaciju nisu definisali nikakve konkretne, detaljne uslove na osnovu kojih bi opštine mogle da zahtevaju oslobađanje sredstava u društvenoj svojini iz nadležnosti KAP (osim opšteg uslova javnog interesa).

Svi ovi faktori, od kojih neki mogu biti podsticani samo motivima za zaradu od rente, pogoršavaju poslovno okruženje i smanjuju poverenje investitora nakon privatizacije.

- *Pitanje IV – Nezakonitost:* Zemljište u društvenoj svojini pod administracijom KAP je često nezakonito zauzeto ili podložno nezakonitoj gradnji. Povremeno, objekti bivših DP su predmet krađa i materijalnog oštećenja. Ovo odlaže privatizacije i dalje pogoršava problem osiromašenja sredstava koji je pogodio mnoge industrijske objekte tokom i nakon rata.

Ovi problemi sprečili su da proces privatizacije pomogne dalje konsolidovanje zemljišta i poljoprivredne investicije tokom poslednjih 15 godina. Posledično ovome, privatizacija na Kosovu do sada nije uspela da promoviše sistemsku transformaciju ruralnih ekonomija, te je ruralni razvoj stagnirao. Zakoni i politike koji su upravljali procesom privatizacije su delimično krivi za ove uporne probleme i za slab kapacitet privatizacije da pokrene rast u sektoru poljoprivrede.

### 3.1.2 Trenutne politike

Između 2002. i 2005, režim privatizacije na Kosovu bio je vođen visoko „legalističkim“ pristupom koji je tražio da održava, uz istovremeno razjašnjavanje i formalizovanje, postojeće imovinske odnose zbog nerešenog statusa Kosova, a privremena administracija UN je smatrala da nema mandat da redefiniše ili preraspodeli imovinska prava. Stoga, imovinski sistem nikada nije fundamentalno restrukturiran i specifičan jugoslovenski koncept „društvenog vlasništva“ (za razliku od „državnog vlasništva“) ostao je da bude kamen temeljac imovinskog sistema na Kosovu i u periodu posle nezavisnosti.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Zakon br. 02/L-26 (2005), „O poljoprivrednom zemljištu“, čl. 11.

<sup>69</sup> Grasten M., Uberti L. J. (2015), „Politika zakona u post-konfliktom protektoratu UN: Privatizacija i imovinska prava na Kosovu“, *Journal of International Relations & Development*, str. 13-15.

<sup>70</sup> Kao što je to slučaj sa DP „Fapol“ u Podujevu. Videti KAP (2014), str. 16.

<sup>71</sup> Videti Zakon br. 04/L-144 „O dodeljivanju na korišćenje i razmeni nepokretne imovine opština“, čl.12.

<sup>72</sup> Uredba br. 23/2013 „O utvrđivanju procedura za dodeljivanje na korišćenje i razmenu nepokretne imovine opština“.

<sup>73</sup> Grasten i Uberti (2015).

### *Privatizacija i zakonski zahtevi*

Po režimu privatizacije iz 2002, KAP je imao obavezu da uspostavi svoju nadležnost nad DP od slučaja do slučaja pre izvršenja provere. Ovo je dovelo do pat-pozicije u privatizaciji i izazvalo promenu čitavog režima 2005. godine. Nasuprot ovome, režim posle 2005, koji je efektivno još uvek na snazi,<sup>74</sup> odražava ono što je bilo nazvano „privatizacija prvo, parnica kasnije“:<sup>75</sup> KAP ima ovlašćenje da proda sva DP pod svojom upravom. Kao po režimu 2002-2005, KAP ovo čini razdvajanjem sredstava i tereta DP, osnivajući akcionarska društva (NewCO) u vlasništvu DP, i prodajući NewCO koji drži sredstva u ime DP. Prihodi se potom koriste da se pokriju tereti DP. Uspešni podnosioci zahteva (poverioci, bivši vlasnici, kupci od pre 1999, i dr.) imaju pravo na novčanu nadoknadu. Dalje, podnosioci zahteva imaju pravo da se žale na odluke KAP tako što podnose zahteve Specijalnoj komori („SK“).

### *Zemljišna imovina*

Generalno se prihvata da, u većini slučajeva, najvrednija sredstva DP jeste zemljište. U kontekstu privatizacije zemljišta, postojeći zakon kaže (prateći Ahtisarijev plan) da kada se određuju pravni lekovi u vezi sa imovinom DP, SK bi trebalo da „primenjuje princip kompenzacije umesto fizičke restitucije“.<sup>76</sup> Većina parnica koje se tiču nepokretne imovine odnose se na četiri talasa kolektivizacije koji su se odigrali tokom 1950-ih i 1960-ih. Ipak, za razliku od drugih post-socijalističkih konteksta, Kosovo nema zakon o restituciji ili de-nacionalizaciji. Drugim rečima, zakon ne pruža pravo bivšim (pre nacionalizacije) vlasnicima. O predmetu se presuđuje u korist podnosioca zahteva samo kada on može da podnese dokaz (tj. regularno registrovan dokaz o vlasništvu) da je on *sadašnji* vlasnik spornog zemljišta. Titular pre nacionalizacije, ili dokaz istorijskog nasilja u ime organa vlasti ili prodaje pod prinudom ne predstavljaju dovoljnu osnovu za rešavanje slučaja u korist podnosioca zahteva.<sup>77</sup> Iako je ovaj sistem bio kritikovan zbog potencijalnog kršenja ljudskih prava pretpostavljenih vlasnika,<sup>78</sup> ovo pruža bolju platformu za promovisanje ekonomskog (i poljoprivrednog) razvoja nego režim do pre 2005. Uz ovo, izbegavanje sporova u vezi sa procesom socijalističke kolektivizacije ograničava dalje rasparčavanje poljoprivrednog društvenog zemljišta, što omogućava da KAP prodaje parcele razumne veličine. U isto vreme, davanje prednosti novčanoj nadoknadi u odnosu na kompenzaciju u robi i uslugama izbegava ometanje prodaja u privatizaciji; ovo takođe povećava verovatnoću da se produktivni kapital DP reaktivira brže.

### *Sistem zakupa*

Uprkos svojim karakteristikama, postojeći režim privatizacije zadržava mnoge od osobina režima od pre 2005. Po zakonodavstvu iz 2002. (koje je u velikoj meri ostalo nepromenjeno u 2005.), prava korišćenja zemljišta bivših DP trebalo je da se preko KAP pretvore u 99-godišnji zakup, te prenesu na NewCO zajedno sa sredstvima DP.<sup>79</sup> Sistem zakupa omogućuje UNMIK-u da izbegne menjanje osnovne strukture imovinskih prava – tačnije, društvenog vlasništva nad zemljištem: preostali „slobodni nosilac“ kosovskog zemljišta i dalje je ostalo društvo u celini. U isto vreme, zakupi formalno inkorporiraju sva prava koja obično uživaju korisnici zakupa u jurisdikcijama sudske prakse: pravo na transfer, rentu, zaveštanje i opterećivanje (npr. korišćenje zemljišta kao garancije). Regulacija UNMIK-a o korišćenju zemljišta<sup>80</sup> nikada nije opozvana ili zamenjena nakon nezavisnosti (za razliku od drugih zakonskih instrumenata koji sačinjavaju režim privatizacije) i pruža zakonsku osnovu za privatizaciju do

<sup>74</sup> Uredba UNMIK 2005/18. Sadržaj ovog zakona je prenet skoro doslovno u Zakon o Kosovskoj agenciji za privatizaciju (donet posle proglašenja nezavisnosti) (Zakon br. 03/L-067, 2008), kasnije izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-034, 2011.

<sup>75</sup> John A. Gould, „Izazov pred demokratijom: Politike UNMIK-a za privatizaciju na Kosovu, 2003-2008“, mimeo, Colorado College, US.

<sup>76</sup> Zakon br. 04/L-033, „O Specijalnoj komori Vrhovnog suda Kosova za stvari u vezi sa Kosovskom agencijom za privatizaciju“, član 11.2

<sup>77</sup> Efektivno, SK odlučuje u korist podnosioca zahteva samo u slučaju administrativne greške KAP-a (npr. KAP odluči da proda zemljište koje je već registrovano na ime privatnog lica), ili u slučaju etničke diskriminacije pri priznavanju titulara.

<sup>78</sup> OEBS (2008) *Privatizacija na Kosovu: Pravosudni pregled materije kosovske Poverilačke agencije od strane specijalne komore Vrhovnog suda Kosova*, Priština: Odeljenje za praćenje/vladavinu zakona, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, str. 28.

<sup>79</sup> Uredba UNMIK 2003/13 (čl. 2). Po jugoslovenskom zakonu, preduzeća u društvenoj svojini imala su pravo da koriste zemljište u društvenoj svojini. Drugim rečima, DP nisu bili „vlasnici“ zemljišta.

<sup>80</sup> Uredba UNMIK 2003/13.

današnjeg dana. Ipak, ova Uredba pruža prostor za dvosmislenosti u pogledu prava zakupaca na zakup, zaveštanje ili opterećivanje njihove imovine.

### 3.1.3 Definicija problema

Sveukupno, zakonski režim za privatizaciju zemljišta nije izričito fokusiran na promovisanje poljoprivrednog razvoja i privrednog rasta. Tačnije, postoje tri glavna problema sa sadašnjim režimom privatizacije koji doprinose upornosti četiri problema navedenih gore, ometajući na taj način poljoprivredi razvoj i privredni rast.

#### 3.1.3.1 Nedostatak jasnog titulara

Sistem zakupa predstavlja hibridnu fuziju sudske prakse sa idiosinkratskom jugoslovenskom pravnom kategorijom – preciznije, društvenom vlasništvu. Kao takva, ona se ne slaže sa kosovskom pravnom kulturom, koja je ukorenjena u građanskom pravu. Iz ovog razloga, percepcija je zakupaca o sigurnosti titule mogu biti negativno pogođene. Ekonomski agenti mogu biti manje naklonjeni tome da ulaze u dugoročne kapitalne investicije, a finansijske institucije mogu biti pristrasne pri ocenjivanju kreditne vrednosti dužnika. Dalje, nesigurne titule na vlasništvu mogu stvoriti izopačene podsticaje za zakupce da promene namenu svog zemljišta i angažuju se u spekulativnim investicijama koje sa sobom nose dodatnu poddelu zemljišta. Stoga ova karakteristika režima privatizacije doprinosi upornom trajanju pitanja I i II.<sup>81</sup>

Postojeće zakonodavstvo o legalizaciji ne rešava jasno problem nedozvoljene gradnje locirane na društvenom zemljištu. Kako je pomenuto po pitanju 2, pošto u nekim slučajevima rušenje može biti neekonomično, postavljati pitanja ljudskih prava i stvarati značajan potencijal za društvene nemire, zakon bi mogao uspostaviti procedure za odobravanje nezakonitim korisnicima da steknu sigurnu vlasničku titulu nad nedozvoljenom gradnjom i placevima koje su zauzeli. Ovo bi omogućilo da KAP jasno razgraniči zauzete parcele i ubrza privatizaciju neopterećenog zemljišta pogodnog za poljoprivredu.

Još jedno pitanje jeste transformacija šuma i javnog šumskog zemljišta iz društvenog vlasništva u državnu svojinu. Mada zakonodavac o osnivanju Kosovske agencije za privatizaciju (KAP) i njenog prethodnika Kosovske povereničke agencije (KPA) njima daju ovlašćenja da upravljaju i prodaju pravo korišćenja svih sredstava DB, prema ostvarenom sporazumu, niti administracija niti privatizacija šuma i društvenog šumskog zemljišta nisu bile izvršene. Ovaj sporazum nije bio praćen adekvatnim zakonodavstvom. Mada Zakon o šumama priznaje šume i šumsko zemljište kao javnu svojinu pod državnim vlasništvom, zakonodavstvo o KAP ih tretira kao državnu svojinu.

#### 3.1.3.2 Visok nivo postavljanja rente i sporova o imovinskim pravima

Mada princip „privatizacija prvo, parnica kasnije“ izoluje zakupce od ishoda imovinskih parnica, on je aktivno doprineo posleratnom porastu broja parnica oko imovinskih prava (pitanje III). Štaviše, povremeno su pravni i politički sporovi uzimali oblik organizovanog traženja renti i profitiranja.

Do oktobra 2015, KAP je dobio i obradio 5095 zahteva u vezi sa sredstvima DP (uključujući ovde uglavnom zemljište). Mnogi od ovih zahteva nisu mogli biti rešeni administrativno i na njih su podnošene žalbe pred SK, koja je zatvorila do 3000 predmeta u vezi sa nepokretnom imovinom od juna 2003. Pošto se većina podnosilaca žalbi poziva na svoje „pravo“ kao bivši vlasnici, a ne mogu dostaviti validne

<sup>81</sup> Pitanje povezano sa ovim, koje zahteva dalje razmatranje, jeste pravni status šumskog zemljišta registrovanog na ime DP kojima upravlja KAP. Mada zakon o privatizaciji podrazumeva da bi ove parcele trebalo da budu tretirane kao društvena svojina (i stoga da njima upravlja i prodaje ih KAP), zakon o šumarstvu smatra ih javnim vlasništvom.



papire o vlasništvu, velika većina imovinskih zakona bila je odbačena kao neosnovana. Količina novih zahteva izgleda da se ne smanjuje, bez obzira na nizak stepen uspešnosti ovakvih zahteva do danas.

Dalje, ukoliko sporno zemljište tek treba da bude privatizovano, nosilac zahteva može da zahteva obustavu i traži od suda da naloži KAP da se uzdrži od prodaje imovine.<sup>82</sup> Ovo donosi kašnjenja u procesu privatizacije i smanjuje sigurnost titule u slučaju obustava koje se proglašavaju nakon što su pokrenute procedure plaćanja. Samo u 2013. godini, osam privatizacionih prodaja (ubrajajući ovde i tri poljoprivredna preduzeća) trpelo je kašnjenja zbog sudskih obustava.

Sve do 2003, zahtevi u vezi sa nepokretnom imovinom bili su saslušavani pred lokalnim sudovima, gde je o mnogim zahtevima odlučivano *ultra vires*, ili je nekorektno bilo dodeljeno podnosiocu zahteva.<sup>83</sup> Nelegalne rasprave u lokalnim sudovima nastavile su se nakon SK 2003. i veliki komadi privlačnog zemljišta<sup>84</sup> bili su preneti navodnim bivšim vlasnicima, prema klimavim zakonskim osnovama.<sup>85</sup> Približno, oko 1000 sudskih rasprava bilo je odlučeno nelegalno na lokalnim sudovima, a nekih 65% predmeta iznetih pred SK bili su prethodno raspravljani na lokalnim sudovima koji su delovali bez nadležnosti.<sup>86</sup> Prema nekim izveštajima, advokati se slažu da podnose zahteve koje ne mogu da dobiju kako bi zaradili na advokatskoj taksi. KAP je prijavio teškoće u pristupu opštinskim katastarskim arhivama, sugerišući da politički moćni podnosioci zahteva mogu biti u stanju da manipulišu opštinskim institucijama i blokiraju pristup informacijama. Sveukupno, zakonski prigovori i porast traženja rente povećavaju troškove privatizacije, kočeći tako privredni rast.

### 3.1.3.3 Privatizacija zemljišta nije povezana sa (poljoprivrednim) razvojnim potrebama

Mada cilj privatizacije zemljišta treba da bude dovođenje dugoročnih investicija do maksimuma i porast ruralne ekonomije, ograničeni mandat KAP nad DP pretvara privatizaciju u igru kratkoročne finansijske maksimizacije (ne samo da se ispuni mnoštvo zahteva bivših radnika, vlasnika i poverilaca). Ako DP nije privatizovan putem tzv. specijalnog „spin-offa“, nema pravo da nadgleda razvoj firme posle privatizacije. Stoga se kupci često okreću spekulativnim, radije nego proizvodnim, investicijama, ili pak ne vrše nikakve ozbiljne investicije uopšte. Čak i za firme privatizovane putem specijalnog „spin-offa“, praćenje uslova učinka je često neadekvatno.<sup>87</sup> Nedostatak izričitog političkog fokusa na poljoprivrednom restrukturiranju i ruralnoj transformaciji, zajedno sa slabim mandatom privatizacionih organa, doprinose upornom trajanju problematičnih pitanja I i II.

### 3.1.3.4 Administrativni problemi

Više DP nosi nejasne titule, što prouzrokuje kašnjenja u procesu privatizacije. U isto vreme, KAP prijavljuje administrativna kašnjenja u pristupu katastarskim mapama i dokumentima iz opštinskih katastarskih kancelarija (OKK). Ovo otvara mogućnosti za korupciju (pitanje III) i deluje kao kočnica za reaktiviranje sredstava i poljoprivredni razvoj (pitanje I).

<sup>82</sup> OEBS (2008), str. 29.

<sup>83</sup> Klasični slučaj u vezi sa bivšim poljoprivrednim kombinatom „KBI Kosova Export“ (Kosovo Polje). Više lokalnih sudija je kasnije bilo optuženo za uzimanje mita i osuđeno na sudu kojim su predsedale sudije EULEX u 2014.

<sup>84</sup> Na primer, zemljište „Fshati Nderkombetar“ (Međunarodno selo), ograđene zajednice blizu Prištine, bilo je preneto preko restitucije dodeljene od lokalnog suda. Neko društveno zemljište koje je držala vinarija iz Orahovca pre privatizacije bilo je takođe preneto na navodne bivše vlasnike na lokalnom sudu.

<sup>85</sup> Najčešće citirana zakonska osnova za dodeljivanje restitucije na lokalnim sudovima jeste Zakon SRS o trgovini nepokretnom imovinom, amandman – Službeni list Socijalističke Republike Srbije, 28/87, 23. jul 1987. (nijedan zahtev za restituciju imovine nije odobren u SK po ovim osnovama).

Član 8-A glasi: „Ugovor o trgovini nepokretnom imovine je ništav ukoliko je jedna od ugovornih strana bila podložna pritisku ili nasilju ili je ugovor bio zaključen pod uslovima koji ne štite [...] ličnu bezbednost i imovinu i građanske slobode, [...] ili prava i jednakost nacija i nacionalnosti“. Prema SK, restitucija na ovoj osnovi je ništavna.

<sup>86</sup> U 2010, EULEX je obratio pažnju na nelegalne rasprave na lokalnim sudovima i zatražio od sudija da ih proslede u SK.

<sup>87</sup> Knudsen, R. (2010): *Privatizacija na Kosovu: Međunarodni projekat, 1999-2008*, Norveški institut za međunarodne poslove: Oslo.

## 3.2 POTENCIJALNA REŠENJA ZASNOVANA NA NAJBOLJIM MEĐUNARODNIM PRAKSAMA

Cilj privatizacije zemljišta bi trebalo da bude agrarna transformacija: tj. pojavljivanje i konsolidacija (izvozno orijentisane) kapitalističke poljoprivrede na ruralnim lokacijama. Korišćenje privatizacije radi razvoja sadrži promenu od uskog fokusa na „privatizaciji zarad privatizacije“. Ovo obuhvata prihvatanje više - razvojnog pristupa radi redefinisanja imovinskih prava. Ovaj pristup bi mogao biti zasnovan na dva stuba:

- Cilj preraspodele imovinskih prava bi trebalo da bude prenos sredstava iz nisko produktivne upotrebe u visoko produktivnu upotrebu. Ovo znači da administrativna raspodela i sudsko izvršenje imovinskih prava treba da budu više izričito povezani sa *privrednim rastom*;
- *Parnice* oko imovinskih prava (da se ne pominje ponašanje pokušavanja uzimanja rente od strane privatnih lica i advokata) treba da budu žestoko sasečene kako bi se smanjili troškovi transakcije u privatizaciji, obezbedile sigurne titule i sprečilo nelegalno rasparčavanje društvenog zemljišta od strane lokalnih sudova. Skupi načini za zakonske parnice mogu stvoriti izopačene podsticaje za sticanje zemljišta i profitiranje, te skrenuti resurse i preduzetničke napore dalje od produktivne poljoprivrede.

Pozitivni ekonomski efekti od (orijentisanih prema rastu i oslobođenih parnica) preraspodele imovinskih prava očigledni su u iskustvima post-socijalističkih agrarnih transformacija u Kazahstanu. Kazahstan (zajedno sa Kinom) nudi poučan primer uspešne post-socijalističke tranzicije u privredi srednjih nivoa prihoda. Od 2001, BDP po glavi stanovnika u Kazahstanu rastao je po prosečnoj godišnjoj stopi od 6.5% (prema 4.8% na Kosovu); poljoprivredni rast dodatne vrednosti godišnje bio je 4.2% (prema 0.5% na Kosovu).<sup>88</sup>

Pošto pre pred-sovjetski Kazahstan nije imao istoriju stalne poljoprivrede, privatizacija nije praćena paralelnim procesom „restitucije zemljišta“, i mogla se izvesti bez pozivanja na „prava bivših vlasnika“.<sup>89</sup> Zemlja na sovjetskim državnim farmama bila je podeljena i distribuirana bivšim radnicima, koji su dobili dve godine (počev od 2003.) da ili kupe puno vlasništvo od države ili steknu 49-godišnji zakup od države, a ne od „društva“, u svojstvu „slobodnog nosioca“. Vlasnici i zakupci bili su pod zakonskom *obavezom* da ili individualno vode farmu ili doprinesu svojim zemljištem zajedničkoj zemlji novoosnovanih poljoprivrednih firmi, uz rizik gubitka svog zakupa.<sup>90</sup> Država se posvetila poljoprivrednom razvoju jačajući sigurnost titulara kod novih ruralnih kapitalista (u zavisnosti od učinka), obeshrabrivala je rentijerstvo i neproduktivne investicije uz jačanje poljoprivrednog rasta.

Dalje, mnogi bivši radnici koji su prešli na osnovni porodični rad na farmama sada su imali niske tekuće troškove (i ograničen gotov novac) te su odlučili da prodaju svoj deo. Tako je agrarna transformacija u Kazahstanu vodila visoko koncentrisanom i korporacijskom obrascu distribucije zemljišta, gde je 62% ukupnog obradivog zemljišta bilo u rukama firmi iz agrobiznisa, a velike porodične farme su držale većinu preostalog dela. Stvaranje korporacija je promovisala mehanizaciju, rast produktivnosti i sveukupnu tranziciju od porodičnih, neformalnih i nisko produktivnih farmerskih praksi.

<sup>88</sup> Svetska Banka, *Indikatori svetskog razvoja*, različite godine (2007-2014, za Kosovo; 2001-2013 za Kazahstan).

<sup>89</sup> Toleubayev K., Jansen K., van Huis A. (2010), “Znanje i agrarna de-kolektivizacija u Kazahstanu”, *Journal of Peasant Studies*, str. 353-377.

<sup>90</sup> Toleubayev et al. (2010), str. 357.

## 3.3 PREPORUKE U VEZI SA KLJUČNIM POLITIČKIM MERAMA

Sa pogledom na poboljšanje privatizacije zemljišta za poljoprivredu i širi ekonomski razvoj na Kosovu, mogu se razmotriti neke od ovih političkih preporuka:

### 3.3.1 Politička mera #1: Obezbeđivanje titulara imovine u zavisnosti od učinka

- Transformacija zakupa koji drže već *privatizovane* poljoprivredne (i industrijske) NewCO u puna privatna privatne svojine pod uslovom ispunjenja uslova učinka (npr. investicije ili nivo rezultata, izvozni ciljevi, ili – što je manje poželjno – nivo zaposlenosti, itd.).
- Ukidanje sistema zakupa za sve buduće privatizacije poljoprivrednog zemljišta u društvenoj svojini i transfer zemljišnih prava na kupce kao puno vlasništvo, pod uslovom ispunjenja uslova preciziranih zakonom.
- Pisanje i usvajanje novog Zakona o transformaciji prava zakupa socijalnih nepokretnosti u pravo privatnog vlasništva, da nasledi Uredbu UNMIK 2003/13.

Pretvaranje zakupa puno vlasništvo je izvršeno administrativno, pre nego sudski, i odobreno je od strane nadležnog ad-hoc odbora lociranog u odgovarajućem ministarstvu, a ne u KAP.<sup>91</sup> (npr. Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj za poljoprivredne NewCO, Ministarstvo za trgovinu i industriju za industrijske NewCO). Ova mera bi omogućila državi određene mogućnosti vis-à-vis privatizovanih firmi, i osnažila kosovsku ekonomsku birokratiju da prati, podstiče i izvlači učinak od poljoprivrednih proizvođača i drugih vlasnika bivših DP.

Sve procedure mogle bi biti postavljene u novom Zakonu o transformaciji prava zakupaca na društvenim nepokretnostima u pravo privatne svojine koji treba da bude usvojen kao instrument koji nasleđuje Uredbu UNMIK 2003/13. Ovaj novi zakon trebalo bi da bude napisan zajedno sa doprinosom tehničkog osoblja (agronomi, inženjeri) iz Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj i Ministarstva za trgovinu i industriju, a ne samo Ministarstvo pravde.

Politička mera #1	Obezbediti vlasničku titulu u zavisnosti od učinka
<b>Rešenje</b>	<p>Transformacija zakupa koji drže (već privatizovane) poljoprivredne NewCO u puna privatna imovinska prava pod uslovom ispunjenja uslova učinka.</p> <p>Ukidanje sistema zakupa za sve buduće privatizacije poljoprivrednog zemljišta u društvenoj svojini, i prenos prava na zemljištu na kupce sa punom vlasničkom titulom pod uslovom ispunjenja zahteva preciziranih u zakonu.</p> <p>Pisanje i usvajanje novog Zakona o transformaciji prava zakupa na nepokretnostima u društvenoj svojini u privatna vlasnička prava, što treba da nasledi Uredbu UNMIK 2003/13.</p> <p>Transformacija šuma i šumskog zemljišta iz društvene svojine u državnu svojinu i usklađivanje zakona o šumarstvu i zakonodavstva KAP.</p>
<b>Ishod</b>	Novi Zakon o transformaciji prava zakupa nepokretnosti u društvenoj svojini je napisan i usvojen u parlamentu u roku od jedne godine.

<sup>91</sup> Ovo bi trebalo da smanji mogućnosti za sukob između kupaca, KAP i pratilaca učinka.

	Svi zakupci podnose zahteve odgovarajućem ministarstvu u roku od 12 meseci od usvajanja zakona, a sve prijave su odobrene ili odbijene u roku od 3 meseca od isteka konačnog roka.
<b>Ishod</b>	Bezbednost titulara je pojačana.
<b>Pokazatelji</b>	Povećanje poljoprivrednih investicija u roku od 3 godine.

### 3.3.2 Politička mera #2: Smanjenje količine nezavršenih predmeta u sudu i borba protiv nelegalnih sudskih postupaka

- Usvajanje pod-normativnih akata koji iskazuju osnovne (ali relativno stroge) uslove koje imovinski zahtevi moraju ispuniti kako bi bili raspravljani pred Specijalnom komorom (SK).
- Uključiti *izričite* odredbe u Zakon o transformaciji prava zakupa na nepokretnosti u društvenoj svojini u privatna vlasnička prava kako bi se razjasnilo da stari jugoslovenski ili srpski zakoni ne predstavljaju zakonsku osnovu za dodeljivanje restitucije, uz suzbijanje *ultra vires* sudskih postupaka u sudovima osim SK.
- Dok ne bude napisan novi Zakon o transformaciji prava zakupa nepokretnosti u društvenoj svojini u privatna vlasnička prava, protiv prekršaja bi se trebalo boriti uvođenjem procedura u okviru Sudskog saveta Kosova i advokatske komore radi praćenja i sankcionisanja sudija i advokata koji brane ili ne odbacuju nelegalne slučajeve restitucije.

<b>Politička mera #2</b>	<b>Smanjenje količine nerešenih predmeta u sudu i suzbijanje nelegalnih sudskih postupaka</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Usvajanje pod-normativnih akata koji navode osnovne (ali relativno stroge) uslove koje imovinski zahtevi moraju ispuniti kako bi bili saslušani pred SK.</p> <p>Uključivanje izričitih odredaba u Zakon o transformaciji prava zakupa na nepokretnostima u društvenoj svojini u privatna vlasnička prava, radi pojašnjenja da stari jugoslovenski zakoni ne predstavljaju zakonsku osnovu za dodeljivanje restitucije, uz suzbijanje <i>ultra vires</i> sudskih postupaka u sudovima osim SK.</p> <p>Sve dok ne bude napisan novi Zakon o transformaciji prava zakupa na nepokretnostima u društvenoj svojini u privatna imovinska prava, protiv prekršaja se potrebno boriti uvođenjem procedura u Sudskom savetu Kosova i advokatskoj komori radi praćenja i sankcionisanja sudija i advokata koji brane ili ne odbacuju nelegalne slučajeve restitucije.</p>
<b>Ishod</b>	<p>SK, uz doprinos Ministarstva pravde, piše pod-normativni akt u roku od tri meseca.</p> <p>SSK i advokatska komora izdaju obaveštenje za sve sudije i registrovane advokate o nezakonitosti predmeta restitucije.</p>
<b>Ishod</b>	Smanjene transakcije i društveni troškovi privatizacije zemlje.
<b>Pokazatelji</b>	<p>Količina nezavršenih predmeta u sudu i SK smanjena za 50% u roku od 2 godine.</p> <p>Pojava nelegalnih sudskih postupaka izvan SK je eliminisana u roku od 2 godine.</p>

### 3.3.3 Politička mera #3: Suzbijanje efekata ekonomski štetnih praksi rentiranja

- Izmena odgovarajućih pod-normativnih akata izdatih radi implementacije Zakona br. 04/L-144 „o dodeljivanju na korišćenje i razmeni nepokretne imovine opština“ radi razjašnjenja pod kojim uslovima opštine mogu zahtevati oslobađanje društvenih sredstava iz nadležnosti KAP.

Prebacivanje društvene imovine u opštinsko vlasništvo trebalo bi da bude zasnovano na analizi isplativosti: socijalna upotreba koju opština može činiti u vezi sa dotičnim zemljištem treba da se odmeri u odnosu na potencijal za privrednu upotrebu. Vlada bi trebalo da izbegava prenos zemljišta opštinama kada to može za rezultat imati nelegalne svrhe i spekulativno korišćenje u budućnosti.

Politička mera #3	Suzbijanje efekata ekonomski štetnih praksi rentiranja
Rešenje	Izmene i dopune „Zakona o dodeljivanju na upotrebu i razmeni nepokretne imovine opštine“ radi pojašnjenja pod kojim uslovima opštine mogu zahtevati oslobođanje društvenih sredstava iz jurisdikcije KAP.
Izlazne vrednosti	Čl. 55 Zakona br. 04/L-033 (“O Specijalnoj komori...”) je opozvan u roku od 6 meseci.  Izmene i dopune odgovarajućih pod-normativnih akata kojima se postavljaju kriterijumi za transfer društvene svojine opštinama su napisani i usvojeni u Vladi u roku od 6 meseci.
Ishod	Privatizacija zemljišta je ubrzana i zemljišna imovina se vraća u ekonomski produktivnu upotrebu brže.
Pokazatelji	Eliminisana su kašnjenja u privatizaciji zbog sudskih parnica (zahtevi za obustavu) i nelegalna korišćenja od strane opštinskih subjekata.

### 3.3.4 Politička mera #4: Poboljšani mehanizmi međuinstitucionalne koordinacije

- U novu „Uredbu o korišćenju zemljišta“, potrebno je uneti jasne zakonske termine, rokove i procedure kojima se uređuje pristup KAP ili drugih agencija opštinskim katastarskim arhivama. Ove odredbe treba da sadrže jasne rokove za obelodanjivanje katastarskih mapa i sertifikata.

Obelodanjivanje mapa i sertifikata na zahtev KAP treba da se odigra u roku od oko dve nedelje nakon prosleđivanja zahteva. Novi Zakon o transformaciji prava zakupa nepokretnosti u društvenom vlasništvu u privatna vlasnička prava takođe treba da daje pravosudne pravne lekove za KAP da zahteva sudske naloge u slučaju da OKK ne omogući pristup katastarskim dokumentima.

Politička mera #4	Poboljšani mehanizmi međuinstitucionalne koordinacije
Rešenje	U novom Zakonu o transformaciji prava zakupa na nepokretnostima u društvenoj svojini u privatno vlasničko pravo uvrstiti jasne zakonske termine i procedure kojima se uređuje pristup KAP ili drugih državnih agencija opštinskim katastarskim arhivama. Ove odredbe treba da sadrže jasne termine za objavljivanje katastarskih mapa i sertifikata.
Ishod	Novi Zakon o transformaciji prava zakupa na nepokretnostima u društvenoj svojini u privatna vlasnička prava napisan i usvojen u parlamentu u roku od jedne godine.
Ishod	Međuinstitucionalna koordinacija poboljšana i verovatnoća manipulisanja lokalnih institucija od strane moćnih pojedinaca je smanjena
Pokazatelji	Administrativna kašnjenja u pribavljanju katastarskih mapa i drugih dokumenata iz OKK su značajno smanjena i eliminisana.

# PITANJE # 4 STVARANJE PODSTICAJA ZA OHRABRIVANJE TRŽIŠNIH TRANSAKCIJA I PRODUKTIVNO KORIŠĆENJE OBRADIVOG ZEMLJIŠTA I ZA GENERISANJE SOPSTVENIH PRIHODA OPŠTINA

-----

## 4.1 OBRAZLOŽENJE

### 4.1.1 Ocena situacije

Sektor poljoprivrede smatra se za jednu od najpodobnijih oblasti za podsticaj ekonomskog razvoja na Kosovu. 53% od ukupne površine zemljišta na Kosovu klasifikovano je kao poljoprivredno zemljište.<sup>92</sup> Nažalost, većina ovoga ostaje neiskorišćeno. Sve dok zemlja nije oporezovana, vlasnici nemaju moćan podsticaj na efikasno koriste svoje zemljište.

Porez na imovinu je pravična i predvidiva alatka za stvaranje sopstvenih prihoda za opštinu.<sup>93</sup> Ovo je teško izbeći pošto je njegov predmet (nepokretnu imovinu) teško sakriti. Štaviše, ovo se pokazalo kao jak izvor lokalnih finansija tokom poslednjih nekoliko godina. Međutim, ovaj porez je više od pukog instrumenta za jačanje opština i njihovu transformaciju u finansijski održiva tela.

U stvari, poboljšanje i modernizacija sistema poreza na imovinu na Kosovu je neophodna reforma sa rezultatima koji prevazilaze pitanje podizanja prihoda od poreza na imovinu. Kao što će biti razmatrano u tekstu dole, reforma u ovoj oblasti može da igra važnu ulogu podsticanju produktivnijeg korišćenja zemljišta.<sup>94</sup> Pored ovoga, očekuje se da se ohrabre tržišne transakcije i promoviše transparentno tržište nepokretnosti.<sup>95</sup>

Da bi se zemljište oporezovalo, mora se utvrditi njegova vrednost. Iz razloga pravičnosti i poštovanja zakona, procenjena vrednost zemljišta mora da odražava u najvećoj mogućoj meri realnu tržišnu vrednost zemlje. Masovno vrednovanje zemljišta ometeno je odsustvom aktivnog i transparentnog tržišta zemljišta,<sup>96</sup> kao i značajnim brojem nerealističnih ugovora o kupoprodaji.

Utvrđivanje precizne vrednosti zemljišta od strane državnih organa služice u svrhu postojanja racionalne osnove za oporezivanje. Ali, ovo takođe može biti od životnog značaja za druge procese i oblasti, kao što je izračunavanje nadoknade za ekspropisano zemljište, privatizaciju državne imovine, planiranje upotrebe zemljišta, tržište osiguranja i kredita, i ostalo.

<sup>92</sup> USAID, Imovinska prava i upravljanje resursima na Kosovu, Profil države, 2010, str. 4.

<sup>93</sup> SIDA, STA, MF, Plan projekta ProTax 2, 2014, str.6.

<sup>94</sup> *Id.* na str. 6.

<sup>95</sup> *Id.* na str. 7.

<sup>96</sup> Nacionalna strategija Ministarstva pravde o imovinskim pravima, jun 2015, str. 9.

Prema jurisprudenciji ECtHR, države uživaju široku marginu slobode u odlučivanju koju vrstu poreske politike da primenjuju. Međutim, ova moć nije neograničena. Prikladna ravnoteža između potrebe da se generišu prihodi i drugih političkih ciljeva uvek mora da se spoji. Stoga, neophodno je da postoje mere koje omogućavaju vladama da oporezuju imovinu, uz svođenje na minimum negativnih indikacija, bez stvaranja preterane potražnje u odnosu na porodice sa niskim prihodom i siromašne porodice.

## 4.1.2 Postojeće politike

Izricanje i naplata poreza na nepokretnu imovinu je legitimno ograničenje prava na imovinu. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda („ECHR“) izričito priznaje pravo države da izriče poreze i preduzima mere koje su neophodne da se obezbedi njihova naplata.<sup>97</sup>

Na Kosovu, prvo zakonodavstvo o porezu na imovinu izdato je 2003. Uredba UNMIK br. 2003/29 „o porezu na nepokretnu imovinu na Kosovu“ postavila je zakonske temelje za implementaciju poreza na nepokretnu imovinu koji je zasnovan na modernoj proceni tržišne vrednosti. Gore pomenuta uredba bila je opozvana 2010. Zakonom br. 04/L-204 „o porezu na nepokretnu imovinu“ („Zakon“) koji je pak bio izmenjen i dopunjen 2012. godine.<sup>98</sup> Zakon, zajedno sa još osam podzakonskih akata izdatih radi njegove implementacije, uređuje administraciju poreza na nepokretnu imovinu od strane opština i Ministarstva finansija.

Zakon izriče porez na osnovu tržišne vrednosti<sup>99</sup> za svu nepokretnu imovinu lociranu na teritoriji Kosova, uz neke izuzetke.<sup>100</sup> Sva fizička ili pravna lica koja poseduju ili koriste imovinu na Kosovu imaju obavezu da plaćaju porez na nepokretnu imovinu.<sup>101</sup> Bez obzira na to da li je lice vlasnik ili posednik, ili da li se imovina smatra legalnom ili ne, data imovina treba da bude identifikovana, vrednovana i oporezovana sve dok predstavlja nepokretnu imovinu prema zakonu.

Mada je zakon o porezu na nepokretnu imovinu izriče od 2003. godine za sve vrste nepokretne imovine na Kosovu, do sada se primenjivao samo za zgrade, a ne za zemljišta. Stoga jedna važna komponenta poreza ostaje nenaplaćena zbog raznih političkih i tehničkih razloga.

Porez na nepokretnu imovinu je lokalni porez. Po sadašnjem sistemu, prihodi koji se prikupe od poreza dodeljuju se opštini i ona ih koristi u skladu sa Zakonom br. 03/L-049 „o finansiranju lokalne samouprave“.<sup>102</sup> Zakon kaže da su opštine odgovorne za upravljanje ključnim oblastima procesa oporezivanja nepokretne imovine u pogledu nepokretne imovine u njihovoj jurisdikciji. Ove odgovornosti obuhvataju identifikaciju i registrovanje imovine, vrednovanje, izdavanje računa, naplatu i prinudnu naplatu poreza na imovinu, razmatranje žalbi, i ostalo.<sup>103</sup> Pored ovoga, Zakon se trudi da očuva zadovoljavajuću ravnotežu između lokalne autonomije i pravne izvesnosti putem priznavanja prava opština da utvrde stopu poreza na imovinu za različite kategorije u opsegu utvrđenom zakonom.<sup>104</sup> Sa druge strane, odeljenje za porez na imovinu u Ministarstvu za finansije odgovorno je za vođenje i nadgledanje rada na implementaciji zakonskog okvira u svim opštinama na Kosovu.

Da bi se izdavali računi i prikupili porezi na imovinu, opštine moraju da ispune određene preduslove i da dobiju ovlašćenje od Ministarstva finansija.<sup>105</sup> Ovakvo ovlašćenje Ministarstvo finansija može da opozove ukoliko se utvrdi da opština materijalno krši važeći zakonski okvir i ne preduzima

<sup>97</sup> Prvi Protokol za Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, čl. 1.

<sup>98</sup> Zakon br. 04 / L-100 “O izmenama i dopunama zakona o porezu na nepokretnu imovinu”.

<sup>99</sup> Zakon br. 04 / L-204 “O porezu na nepokretnu imovinu”, sa izmenama i dopunama, čl. 6.

<sup>100</sup> *Id.* u čl. 4, 8.

<sup>101</sup> *Id.* u čl. 5.

<sup>102</sup> *Id.* u čl. 2.

<sup>103</sup> *Id.* u čl. 11.

<sup>104</sup> *Id.* at Art.6.

<sup>105</sup> Zakon br. 04 / L-204 “O porezu na nepokretnu imovinu”, sa izmenama i dopunama, čl. 23.

odgovarajuće mere za rešavanje problema koji su identifikovani u izveštaju inspekcije odeljenja za porez na imovinu.<sup>106</sup>

Što se tiče zaštite ranjenih grupa u društvu, Zakon predviđa dve mere smanjenja tereta poreza na imovinu za porodice sa niskim prihodima: (i) generalno smanjenje od 10.000 evra od procenjene vrednosti objekta koji služi kao primarno mesto stanovanja;<sup>107</sup> i (ii) opcija za oslobađanje od plaćanja poreza na imovinu.<sup>108</sup>

Najzad, pošto korektno registrovanje sve nepokretne imovine i pripadajućih vlasničkih prava u Kosovskoj katastarskoj agenciji („KKA“) još uvek teče postepeno i zahteva mnogo vremena, fiskalni katastar (registar poreza na imovinu) je uspostavljen kao podrška za implementaciju zakona. Vredi naglasiti da prelazak sa *de facto* situacije na *de iure* situaciju sa svom imovinom registrovanom u KKA će imati pozitivan uticaj na dobro funkcionisanje sistema poreza na imovinu.

Uz pomoć projekta koji finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju („SIDA“) sa ciljem poboljšanja sistema poreza na imovinu na Kosovu, kao i uz pomoć drugih donatora, prihodi od poreza na imovinu rasli su godišnje od 2010. prosečno po 13%.<sup>109</sup> Oko 20.400.000 evra prihoda od poreza na imovinu je prikupljeno u 2014. godini.<sup>110</sup>

Međutim, brojevi su skromni kada se uzme u obzir potencijal prihoda, ako se zemljište uključi u poresku bazu,<sup>111</sup> a i ostali ključni politički i administrativni aspekti značajno poboljšaju.

Mnogo progressa bilo je ostvareno u ovoj oblasti u poslednjih šest godina. Ali, preostaje značajan prostor za poboljšanje. U ovom smislu, Ministarstvo finansija, uz podršku još jednog projekta koji finansira SIDA, posvećeno je vršenju velike reforme sa ciljem uključivanja zemljišta u bazu za porez na imovinu i dalje jačanje okvira poreza na imovinu.

### 4.1.3 Definicija problema

Proces poreza na imovinu je tehnički i finansijski izazov za Kosovo zbog mnoštva faktora. Međutim, njegovi suštinski procesi mogu da se poboljšaju, a prihodi od poreza za imovinu mogu značajno da porastu ukoliko se preduzmu konkretni koraci kako bi se prikladno rešavali sledeći identifikovani problemi na nivou administracije i politike. Pored ovoga, reforme u ovoj oblasti imaće direktan uticaj na jačanje transparentnosti na tržištu imovine, promovišući najproduktivniju upotrebu obradivog zemljišta, uz ohrabrivanje tržišnih transakcija, što na ovaj način doprinosi bolje funkcionišućoj privredi.

#### 4.1.3.1 Registracija

Po sadašnjem sistemu, nepokretna imovina (uz neke izuzetke) uključena je u definiciju oporezive imovine bez obzira na pitanje vlasništva i to da li se imovina smatra legalnom ili ne. Definisane imovine kao oporezive nije cilj samo po sebi. Pored ovoga, sva nepokretna imovina, bilo da je oporeziva ili ne, treba da bude adekvatno identifikovana u praksi, registrovana, vrednovana uz nekoliko obrazloženih izuzetaka, i što je najviše važno, povezana sa konkretnim licem (vlasnik ili posednik).

<sup>106</sup> *Id.* u čl. 23.

<sup>107</sup> *Id.* u čl. 9.

<sup>108</sup> *Id.* u čl. 16.

<sup>109</sup> *Izvor:* Odeljenje za porez na imovinu, prihodi od poreza na imovinu su porasli 18% u 2010; 7% u 2011; 2% u 2012; 11% u 2013; i 27% u 2014.

<sup>110</sup> *Id.*

<sup>111</sup> SIDA, STA, MF, ProTax 2 Project Plan, 2014, str. 4. Na osnovu grube procene zaključeno je da ukoliko poreska stopa od 0.15%, koja je najniža primenjiva poreska stopa, bude naplaćena na za zemljište, mogući prihodi, nakon stambenih odbitaka i izuzetaka, bila bi tri puta veća od sadašnjeg prihoda.



Registar poreza na imovinu treba da bude zasnovan na postojećim podacima i na raspolaganju raznim državnim agencijama. Pored KKA, koja igra vitalnu ulogu u kontinuiranom pružanju informacija iz registra prava na nepokretnostima, postoje i mnogi drugi javni organi koji imaju neophodne informacije na raspolaganju i mogu da dopune registar poreza na imovinu i doprinesu dobrom funkcionisanju naplate poreza na imovinu.<sup>112</sup> Stoga, institucionalna saradnja između ovih javnih organa je od suštinske važnosti.

Međutim, procedure komunikacije i rokovi za razmenu informacija između ovih subjekata nisu zakonski regulisani. U praksi zahtevana saradnja možda ne postoji uopšte ili možda ne funkcioniše na željenom nivou.

Kao dodatna mera, proces registracije zahteva terenske inspekcije i administrativna ispitivanja sa sledećim ciljem: (i) verifikacija i ažuriranje postojećih službenih informacija; (ii) identifikacija nove nepokretne imovine; i (iii) identifikacija odgovornog lica za plaćanje poreskih obaveza u skladu sa zakonom.

Drugi značajan problem sa kojim se organi za naplatu poreza na imovinu trenutno suočavaju (i koji će biti pogoršan kada se bude oporezivalo i zemljište) jeste to da je mnogo nepokretne imovine registrovano na ime preminulih lica, zato što porodice preminulih nisu formalno pokrenule ostavinske postupke. Ova imovina se često neformalno prenosi unutar familije, ali se ovi transferi ne registruju; zato, poreski organi nemaju precizne informacije o sadašnjim vlasnicima imovine. Pored ovoga, niti zakon niti sudska praksa kosovskih sudova ne pružaju mnogo jasnoće u vezi sa odgovornošću za poreske obaveze u sledećim slučajevima: (i) vlasništvo/posed nepokretne imovine je prenet drugom licu unutar iste poreske godine; (ii) fizičko lice koje je poreski obveznik je preminulo ili pravno lice je prestalo da postoji; (iii) nepokretna imovina je bila prenetna nekom drugom bez plaćanja zaostalih dugova; ili (iv) ista nepokretna imovina je pod suvlasništvom/posedom ili zajedničkim vlasništvom dve ili više osoba.

Postojeći zakonski okvir ne sadrži bilo kakve odredbe o obaveštavanju koje bi izvestile vlasnike/posednike o tome da će njihova nepokretna imovina biti predmet ispitivanja niti daje bilo kakva specifična pravila o tome kako će se ove aktivnosti izvesti ne bi li se racionalno svela na minimum količina neugodnosti ili uplitanja za bilo koje lice koje koristi nepokretnu imovinu.

#### 4.1.3.2 Procena vrednosti

Proces procene pod nadležnošću opština pokazao se kao potpuno nedelotvoran. Počev od 2003. godine, samo su zgrade bile predmet procesa procene. Zemlja nije niti procenjena niti oporezivana. Većina opština nije izvršila ponovnu procenu imovine u skladu sa utvrđenim zakonskim rokovima i u najgorem slučaju, nisu ih ponovo procenjivali uopšte nakon prve procene.

U 2012, zakon je izmenjen tako da najniža važeća stopa poreza na imovinu bude povećana sa 0.10% na 0.15%. Ubrzo nakon toga, skupštine sedam opština smanjile su procenljivu vrednost zgrada, kršeći otvoreno zakon na taj način. Ostale opštine sledile su ovaj primer ubrzo. Kao rezultat ovih stvari, procenjene vrednosti mnogih zgrada ne odražavaju njihovu stvarnu tržišnu vrednost.

Kako gore pomenuti pokazatelji govore, većini opština nedostaje profesionalna stručnost da obavi ovu važnu funkciju, i ti propusti će dalje komplikovati stvari kada bude bilo potrebno da se i zemlja procenjuje. Zaista, ocena je čisto specijalizovana i tehnička oblast koja zahteva detaljno znanje i treba da bude potpuno izvan dometa političkog uplitanja.

---

<sup>112</sup> Na primer, nadležni organi koji sprovode Zakon br. 04/L-188 o tretmanu građevina bez dozvole mogu da pruže korisne informacije iz Registra nedozvoljenih građevina i kasnije iz procesa legalizacije. Sada, blizu 350.000 objekata se našlo na ovom spisku. Uz ovo, saradnja sa drugim državnim institucijama kao što je Ministarstvo za poljoprivredu i ruralni razvoj, Kosovska agencija za imovinu, civilni registar, itd, je takođe od presudne važnosti.

Profesija procenitelja nepokretnosti je relativno nova na Kosovu. Postoji izvesna profesionalna stručnost u ovoj oblasti, ali uglavnom u privatnom sektoru. Međutim, razvoj kapaciteta za vrednovanje na Kosovu napreduje uglavnom zahvaljujući naporima Ministarstva finansija, Privredne komore Kosova i Udruženja procenitelja Kosova. U vreme pisanja ovog dokumenta, licencirano je više od stotinu procenitelja nepokretnosti.

Administrativno uputstvo 04/2011 o utvrđivanju vrednosti nepokretne imovine i standardima vrednovanja utvrđuje metodologiju koja bi trebalo da se koristi od strane organa za porez na imovinu pri proceni imovine u svrhu oporezivanja. Ovde se postavljaju opšta pravila i metode vrednovanja, ali ne uređuje se stvaranje višeslojnih zona vrednosti u cilju preciznog zahvatanja podataka o transakciji za sve tipove imovine i bolje slike o razlikama u tržišnoj vrednosti između različitih imovina. Dalje, ovde se ne zahteva razvoj modela vrednovanja koji uzimaju u obzir specifične atribute i karakteristike (faktore vrednosti) koje bi individualna nepokretnost mogla da ima. Uključenost ovih faktora vrednosti bi učinila porez na imovinu pravičnijim i dalje bi popravila prihode i pravičnost.

Otvoreni pristup vrednovanju i tržišnim transakcijama mora takođe da se poboljša. Zone vrednosti, procenjena vrednost nepokretnosti, bilo koji atributi koji utiču na procenjenu vrednost, kao i opšte informacije iz transakcija (npr. datum transakcije, cena transakcija, itd.) koje se koriste u procenama vrednosti nekretnina, ne objavljuju se ni na jednoj javno dostupnoj Internet stranici, što ometa toliko željenu transparentnost na tržištu nepokretnosti. Ovo sprečava procenitelje i zainteresovane investitore da prate promene na tržištu nepokretnosti i učestvuju u njemu.

Najzad, masovno vrednovanje je ograničeno odsustvom aktivnog i transparentnog tržišta,<sup>113</sup> kao i zbog značajne količine tržišnih spekulacija. Kosovu nedostaje delotvoran porez na kapitalnu dobit koji bi prinudio kupce i prodavce (sa suprotstavljenim interesima) da u ugovoru navedu realnu cenu transakcije.

#### 4.1.3.3 Naplata i prinudna naplata

Jedna od slabijih tačaka procesa poreza na imovinu je povezana sa donjim delom sistema: naplata i prinudna naplata poreza. Nedostaci sistema naplate su uglavnom povezani sa nepostojanjem efikasne politike naplate, i na lokalnom i na centralnom nivou, što bi obezbedilo sledeće: (i) blagovremeno i precizno isporučivanje poreskih računa; (ii) olakšice i podsticaji za plaćanje; i (iii) strože izvršenje.

Iako se zahteva da računi za porez na imovinu budu isporučeni jednom godišnje, oni se ne distribuiraju rutinski i kao rezultat ovoga ljudi nisu adekvatno informisani o svojim poreskim dugovanjima. Ova situacija može se pripisati nepostojanju drugih sredstava obaveštavanja, lošoj administraciji, nepostojanju sveobuhvatnog i preciznog sistema adresa, kao i nepreciznim i nedostajućim adresama ljudi. Dalje, izvršenje je ozbiljno ometeno veoma dvosmislenim i nejasnim zakonskim osnovama, ličnim i političkim sklonostima, kao i zbog loše administracije.

#### 4.1.3.4 Ostala pitanja politike

Dvanaest godina nakon što je Kosovo uspostavilo prvo sveobuhvatno zakonodavstvo za porez na imovinu koje je nametnulo porez na sve tipove nepokretne imovine, zakon je delimično sproveden i zemlja i dalje nije vrednovana i nije oporezovana. Politika koja se vodi ima implikacije koje idu dalje od željenih ciljeva podizanja prihoda od poreza na imovinu i jačanja opština. Zaista, sve dok zemlja ne bude uključena u poresku bazu i oporezovana, neće postojati podsticaji da se ona iskorišćava efikasnije.<sup>114</sup>

Mere za rešavanje socijalnih pitanja nose značajnu težinu, zahtevajući načine koji rade na tome da smanje negativne implikacije za poreske obveznike sa ograničenim sredstvima i da se uravnoteže

<sup>113</sup> Nacionalna strategija Ministarstva pravde za imovinska prava, jun 2015, str. 9.

<sup>114</sup> Nacionalna strategija Ministarstva pravde o imovinskim pravima, jun 2015, str. 9.

socijalne beneficije u odnosu na izgubljeni prihod. Kako je gore objašnjeno, zakon omogućava ovakve mere. Međutim, primarno stambeno umanjeње od 10.000 evra koje je dizajnirano kao jedna od ključnih političkih mera za zaštitu ranjivih grupa u društvu nije bilo prilagođeno da odrazi porast cena na tržištu nepokretnosti.<sup>115</sup> Dalje, u onim slučajevima gde je procenjena vrednost (poreska osnova) stambene jedinice manja od 10.000 evra,<sup>116</sup> preostali deo umanjeња ne može se primeniti na druge poreske obaveze, kao što je porez na stvarno zemljište na kojem zgrada stoji. Stoga, neiskorišćeni deo smanjenja neće doneti korist poreskom obvezniku sa ograničenim sredstvima ni na koji način, kada zemlja bude oporezovana.

Stoga, od ključne važnosti je da se pronađe najbolji pristup za lako uvođenje poreza na zemljište i stvaranje proporcionalnih nivoa sopstvenih prihoda za opštine bez stvaranja preterane potražnje prema porodicama sa niskim prihodima i siromašnim porodicama.

Mnoga od gore pomenutih problematičnih pitanja suštinski su ukorenjena i proizlaze iz problematičnog zakonskog okvira. Neki od identifikovanih problema koji nisu gore pomenuti mogu biti sledeći:

- Nepostojanje nekih od osnovnih koncepata poreza na imovinu;
- Nepostojanje pravila za razvrstavanje imovine u različite kategorije;
- Nepostojanje jasnih odgovornosti centralnog nivoa u upravljanju porezom na imovinu;
- Nejasna pravila o pitanju dostupnosti informacija o porezu na imovinu;
- Nepogodna metodologija vrednovanja;
- Nepostojanje pravila za plaćanje poreskih obaveza i distribuciju uplata;
- Nepostojanje alternativnih sredstava obaveštavanja;
- Nejasne procedure žalbe;
- Nema pravila za isplatu nadoknade za preplaćene iznose poreskih obaveza;
- Odsustvo delotvornih sankcija u slučaju nepoštovanja zakona;
- Postojanje kontradikcija, dvosmislenosti i zakonskih praznina u mnogim drugim odredbama.

## 4.2 POTENCIJALNA REŠENJA ZASNOVANA NA NAJBOLJIM MEĐUNARODNIM PRAKSAMA

Sa pogledom na poboljšanje sistema poreza na imovinu i na doprinos boljem funkcionisanju privrede, neka od potencijalnih rešenja u kojima se sadrže pravičnost, delotvornost, efikasnost i drugi ekonomski argumenti, izneta su dole.

Prihodi od poreza na imovinu mogu značajno porasti čak i bez promene postojećih veoma niskih poreskih stopa,<sup>117</sup> pod uslovom da zakonski okvir bude prikladno prilagođen, zemlja oporezovana, upis imovine poboljšana, procena pravična i precizna, računi za porez na imovinu rutinski dostavljeni i naplata značajno pojačana. Ukoliko se porez izriče na zemljište, cena toga što se ne koristi biće veća i vidljivija.<sup>118</sup> Porez predstavlja podsticaj za vlasnike zemlje da koriste svoju oskudnu obradivu zemlju u najproduktivniju svrhu ili da je eventualno prenesu drugima koji mogu da je efikasno koriste. Najbolje

<sup>115</sup> Od kad je umanjeње uvedeno 2003. godine, cene na tržištu nepokretnosti su porasle.

<sup>116</sup> Službenicima iz odeljenja za porez na imovinu, postoje zgrade koje su kvalifikovane kao primarni stambeni objekti, a vrednovane su na manje od 10.000 evra.

<sup>117</sup> Prema izveštaju odeljenja za porez na imovinu, prosečne poreske stope koje se primenjuju za različite kategorije imovine za poresku godinu 2014. su: 0.15 % za stambene nekretnine; 0.20% za komercijalne nekretnine; 0.18 % za industrijske nekretnine; i 0.15% za sve druge kategorije imovine.

<sup>118</sup> SIDA, STA, MF, ProTax 2 Project Plan, 2014, str. 6.

prakse se mogu ponuditi iz mnogih država koje primenjuju porez na imovinu zasnovan na modernoj tržišnoj vrednosti za sve tipove nepokretne imovine (uključujući i zemljište) kao što su Estonija, Letonija, Litvanija i Slovenija. Izricanje nižeg poreza na kultivisanu obradivu zemlju, ili njeno izuzimanje od poreza na imovinu mogu da budu dodatni podsticaji za stimulisanje rasta u sektoru poljoprivrede.

Procena je čisto specijalizovana tehnička oblast koja u sadašnjem sistemu uopšte nije delotvorna. Kao posledica ovoga, potrebna je sveobuhvatna i skrojena intervencija. Zbog političkog uplitanja, nedostatka veština vrednovanja, nedostatka institucionalnih kapaciteta i odgovarajuće tehnologije koja bi bila na raspolaganju opštinama na Kosovu, ovo bi trebalo da se prebaci na centralni nivo i u idealnom slučaju da ga rešava centralni javni autoritet kao što je PTD. Ovo bi obezbedilo delotvoran proces vrednovanja i omogućilo opštinama da se fokusiraju na druge ključne odgovornosti kao što su registracija, izdavanje računa i naplata. U Estoniji, Letoniji, Litvaniji, Bosni i Hercegovini i Švedskoj funkcija vrednovanja je uspostavljena na centralnom nivou.<sup>119</sup> Dalje, uključivanje privatnih procenitelja (profesionalna stručnost u privatnom sektoru je u porastu) kao što se široko primenjuje u Švedskoj, trebalo bi da se razmotri kako bi se dodalo više kvaliteta procesu procene.

Još jedno kritično pitanje koje je blisko povezano sa radikalnom transformacijom procesa procenjivanja imovine jeste metodologija vrednovanja. Metodologija koja zahteva stvaranje višeslojnih zona vrednosti i uzima u obzir specifične karakteristike (faktore vrednosti) koje pojedinačne nepokretnosti mogu imati, pomaže da se precizno zahvate podaci o transakciji za sve tipove imovine i da se bolje odraze razlike u tržišnoj vrednosti između različitih nekretnina.<sup>120</sup>

Uspostavljanje prikladne metodologije nije cilj samo po sebi. Masovno vrednovanje je takođe pod ograničenjima, između ostalog, zbog značajne količine tržišnih spekulacija. Albanija je rešavala ovo pitanje uvođenjem delotvornog poreza na kapitalnu dobit<sup>121</sup> koji je prinudio kupce i prodavce (sa suprotstavljenim interesima) da iskažu realnu cenu transakcije imovine. Postavljanje ovakvog poreza i njegova primena na kapitalni dobitak (tj. razlika između onoga koliko košta osobu i onoga što će ta osoba dobiti kada otuđi imovinu) koji proističe iz otuđenja nepokretne imovine, pomaže da se na tržište nekretnina unese pouzdanost. Izricanje ovakvog poreza može da prati izdavanje podzakonskog akta koji bi nudio vlasnicima nepokretnosti mogućnost da zvanično vrednuju imovinu unutar datog vremenskog perioda po razumnoj ceni, a takođe će predvideti i druge neophodne procedure koje će podržavati prikladno sprovođenje poreza na kapitalnu dobit, prateći albanski primer.<sup>122</sup> Uz ovo, u onim slučajevima gde se nepokretna imovina proda i prodajna cena precizirana u ugovoru je niža od cene (procenjena vrednost te konkretne imovine, ukoliko nije raspoloživa, od imovine sličnih osobina u istoj zoni vrednosti) utvrđena od strane poreskih organa kako je opisano gore, ovo drugo se može smatrati i primeniti kao prodajna cena u svrhu izračunavanja poreza.

Utvrđivanje, od strane državnog autoriteta, zvanične vrednosti nepokretne imovine i njeno objavljivanje (zajedno sa bilo kojim atributima koji utiču na procenu vrednosti opštim informacijama o transakciji) na javno raspoloživoj internet stranici, kao što je slučaj u Švedskoj, doprineće transparentnijem i aktivnijem tržištu nekretnina.<sup>123</sup> Ovo će služiti u svrhu postojanja racionalne osnove za obavezivanje i može biti presudno važno za ekonomske i političke odluke kao i za druge svrhe, kao što je izračunavanje naknade za ekspropisanu imovinu, privatizaciju državne imovine, planiranje upotrebe zemljišta, legalizaciju, osiguranje i kreditna tržišta, izračunavanje kapitalnih dobitaka, itd. Ovo

<sup>119</sup> Odgovornost za vrednovanje – Bosna i Hercegovina – Centralna poreska administracija; Estonija – Centralni nacionalni odbor; Letonija – Centralna državna služba za zemljište; Litvanija – Centralni državni centar registara preduzeća; Slovenija – Centralni organ za merenja i mapiranje; Švedska – Nacionalna zemljišna služba.

<sup>120</sup> SIDA, STA, MF, ProTax 2 Project Plan, 2014, str. 5.

<sup>121</sup> Član 11 Zakona br. 8438, od 28.12.1998 "O porezu na lični prihod" izriče 15% poreza na kapitalni dobitak u slučaju prenosa vlasništva na nepokretnosti.

<sup>122</sup> Za više informacija, videti zajedničko uputstvo ministra pravde i ministra finansija br. 9 od 26.2.2008. „o porezima u slučaju prenosa vlasništva na nepokretnosti“, uz izmene i dopune.

<sup>123</sup> SIDA, STA, MF, ProTax 2 Project Plan, 2014, str. 7.

će takođe olakšati investitorima i proceniteljima da prate promene u cenama imovine i učestvuju na tržištu nepokretnosti.<sup>124</sup>

ECtHR je potvrdio u mnogima od svojih presuda da države uživaju široku marginu slobode u odlučivanju koju vrstu poreske politike da primene. Međutim, prikladna ravnoteža između potrebe za stvaranjem prihoda i drugih ciljeva javne politike treba uvek da postoji. Da bi se smanjio teret poreza na imovinu za ranjive grupe u društvu, dve međunarodne najbolje prakse se pokazuju kao naročito delotvorne: (i) uniformno umanjenje od procenjene vrednosti zgrade koja služi kao primarno mesto stanovanja; (ii) opcija oslobađanja od plaćanja poreza na imovinu za lica sa malim prihodima.

Ove dve zaštitne mere su već uspostavljene na Kosovu. Ali, smanjenje od 10.000 evra za primarno stanište trebalo bi da se revidira kako bi održavalo skorašnji porast cena na tržištu nekretnina. Dalje, da bi ova mera bila potpuno delotvorna i služila svojoj glavnoj svrsi (tj. zaštita ranjivih grupa stanovništva, naročito u ovom kontekstu gde će i zemljište biti oporezovano) bile bi korisne i druge izmene u postojećem zakonu. U svim slučajevima gde je procenjena vrednost zgrade manja od umanjenja za primarno mesto stanovanja,<sup>125</sup> preostali deo umanjenja može se oduzeti od procenjene vrednosti parcele na kojoj je podignuta zgrada. Pored ovoga, pravila za odlaganje plaćanja poreza na imovinu treba da budu razjašnjena i potrebno je ukinuti izricanje kamate tokom perioda odlaganja plaćanja.

Najzad, naglo povećanje tereta poreza na imovinu (zbog poreza na zemlju) se ne savetuje. Stoga, neophodno je primeniti uniformno umanjenje procenjene vrednosti zemljišta (poreske osnove) tokom prvih nekoliko godina implementacije.<sup>126</sup> Šema sa skalom umanjenja koja se primenjuje na poresku osnovu tokom prvih pet ili deset godina implementacije omogućila bi gladak prelazak ili uvođenje poreza na zemlju i dala bi mogućnost poreskim obveznicima da polako postaju upoznati sa obavezom i navikom plaćanja poreza za svoje zemljište.

## 4.3 PREPORUKE U POGLEDU KLJUČNIH POLITIČKA MERA

### 4.3.1 Politička mera #1: Proširen i poboljšan registar poreza na imovinu (fiskalni katastar) sa novim registrovanim nepokretnostima, kao i kompletnije registracije imovine. (Povećanje prihoda od poreza na imovinu)

- Prikladno regulisati procedure komunikacije i utvrditi rokove za razmenu informacija između organa za porez na imovinu i državnih agencija ili tela koja poseduju (imaju na raspolaganju) neophodne podatke za popunjavanje baze podataka za porez na imovinu (fiskalni katastar) ili su na drugi način povezani sa procesom poreza na imovinu. Saradnja treba da bude zahtevana i na regulatornom nivou i u praksi.
- Omogućiti odgovarajućoj opštini da podnese zahtev za izdavanje sertifikata (odluke) o nasleđivanju, ukoliko ovakav zahtev nije podnet ili je odbijeno podnošenje od strane zainteresovanih stranaka (u slučajevima kada je poreski obveznik ili dužnik preminuo, a nije izdat sertifikat (odluka) o nasleđivanju.

<sup>124</sup> *Id.* na str. 7.

<sup>125</sup> *Izvor:* Odeljenje za porez na imovinu.

<sup>126</sup> SIDA, STA, MF, ProTax 2 Project Plan, 2014, str. 5.

- Izmeniti zakonski okvir koji uređuje proces poreza na imovinu kako bi se omogućio novi upis, merenje i procedure ispitivanja, kao i samoizjašnjavanje radi identifikovanja, potvrde ili kompletiranja potrebnih informacija.

<b>Politička mera #1</b>	<b>Registar poreza na imovinu (fiskalni katastar) sa novim registrovanim nepokretnostima, kao i kompletnije postojeće registracije imovine (povećanje prihoda od poreza na imovinu)</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Prikladno regulisanje procedura komunikacije između organa za porez na imovinu i državnih agencija ili tela koja poseduju neophodne podatke za popunjavanje baze podataka za porez na imovinu ili koje su inače povezane sa procesom poreza na imovinu.</p> <p>Omogućavanje odgovarajućim opštinama da podnesu zahtev za izdavanje sertifikata (odluke) o nasledstvu, ukoliko takav zahtev nije podnet ili je zainteresovana stranka odustala od podnošenja (u slučaju kada je poreski obveznik ili dužnik preminuo i nije bio izdat sertifikat (odluka) o nasleđivanju).</p> <p>Nova registracija, procedure ispitivanja i istraživanja.</p>
<b>Izlazna vrednost</b>	<p>Novi zakon o porezu na nepokretnu imovinu je završen i usvojen u parlamentu u roku od jedne godine.</p> <p>Novi podzakonski akt o registraciji je napisan i usvojen u MF u roku od šest meseci od usvajanja zakona o porezu na nepokretnu imovinu. (MF vodi proces pisanja)</p> <p>Podzakonski akt o procedurama komunikacije je napisan i usvojen u Vladi u roku od šest meseci od usvajanja zakona o porezu na nepokretnu imovinu. (Vlada vodi proces pisanja)</p>
<b>Ishod</b>	<p>Saradnja između organa za porez na imovinu i državnih agencija ili drugih tela je uređena i na regulatornom nivou i u praksi.</p> <p>Bolje odredbe o registraciji, procedurama istraživanja i ispitivanja.</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>Nove registrovane nepokretnosti (uključujući i parcele) u roku od jedne godine.</p> <p>Registracija imovine je kompletnija i preciznija u roku od jedne godine.</p> <p>Poreska baza je uvećana u roku od jedne godine.</p> <p>Prihodi od poreza na imovinu su porasli u roku od jedne godine, i kao posledica ovoga takođe su porasla i sredstva za kapitalne investicije.</p>

### 4.3.2 Politička mera #2: Značajno poboljšanje procesa procene imovine (promovisanje realističnog, transparentnog i aktivnog tržišta nepokretnosti)

Izmene i dopune okvira za porez na imovinu kako bi se omogućilo sledeće:

- Centralizacija funkcije vrednovanja (vrednovanje treba da bude funkcija PTD);
- Uključivanje elemenata podataka otvorenog tržišta u procenjene vrednosti nepokretne imovine;
- Uvođenje nove procedure i metodologije vrednovanja koja zahteva stvaranje višeslojnih zona vrednosti, omogućava statističku proveru i omogućava razvijanje modela vrednovanja koji uzimaju u obzir specifične karakteristike (faktore vrednosti) koje pojedinačne nepokretnosti mogu imati;
- Uvođenje promenljive šeme za ponovno procenjivanje različitih kategorija imovine;
- Pravo (mogućnost) organa za porez na imovinu da koriste privatne procenitelje;
- Objavljivanje (na javno dostupnoj internet stranici) zona vrednosti, ocenjene vrednosti nepokretnosti, bilo kojih atributa koji utiču na procenjenju vrednost, kao i opštih informacija o transakcijama (npr. datum transakcije, cena transakcije, itd.); i

- Izmene i dopune Zakona o porezu na lični prihod koje omogućavaju uvođenje delotvornog poreza na kapitalnu dobit.

<b>Politička mera #2</b>	<b>Značajno poboljšanje procesa procene imovine (promovisanje realističnog, transparentnog i aktivnog tržišta nekretnina)</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Centralizovanje funkcije vrednovanja; uvođenje nove metodologije vrednovanja i priznavanje prava (mogućnosti) za organe za porez na imovinu da koriste privatne procenitelje;</p> <p>Objavljivanje procenjene vrednosti imovine, bilo kakvih atributa koji utiču na procenjenu vrednost, kao i opštih informacija o transakcijama.</p> <p>Uvođenje delotvornog poreza na kapitalnu dobit.</p>
<b>Izlazna vrednost</b>	<p>Novi zakon o porezu na nepokretnu imovinu je završen i usvojen u parlamentu u roku od jedne godine.</p> <p>Novi podzakonski akt o vrednovanju je završen i usvojen u MF u roku od šest meseci od usvajanja zakona o porezu na nepokretnu imovinu. (MF vodi proces pisanja)</p> <p>Amandmani na zakon o porezu na lični prihod su napisani i usvojeni u parlamentu u roku od jedne godine.</p> <p>Podzakonski akt radi podrške implementaciji poreza na kapitalnu dobit je napisan i usvojen u Ministarstvu finansija u roku od šest meseci od usvajanja amandmana na zakon o porezu na lični prihod. (MF vodi proces pisanja)</p>
<b>Ishod</b>	<p>Proces procene je pravičniji i delotvorniji.</p> <p>Procenjena vrednost različitih kategorija imovine je ažurirana uz poštovanje utvrđenih zakonskih rokova.</p> <p>Podaci o transakcijama svih tipova imovine se precizno beleže.</p> <p>Primena uniformnih standarda prakse i metoda vrednovanja na celom Kosovu.</p> <p>Nadležnost za vrednovanje u okviru privatnog sektora se koristi radi daljeg poboljšanja procesa procene vrednosti (angažovanje privatnih procenitelja).</p> <p>Porez na imovinu je pravičniji.</p> <p>Prihodi i bilans se dalje poboljšavaju.</p> <p>Procenjena vrednost imovine, atributi koji utiču na procenjenu vrednost, kao i opšte informacije o transakcijama, objavljuju se na javno dostupnoj internet stranici.</p> <p>Kupci i prodavci u ugovoru navode realnu cenu transakcije imovine zahvaljujući delotvornom porezu na kapitalnu dobit.</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>Procena je značajno poboljšana i procenjena vrednost imovine održava trenutnu tržišnu vrednost, što je poboljšano u roku od tri godine.</p> <p>Transparentnije i aktivnije tržište imovine obezbeđeno u roku od tri godine.</p> <p>Tržišne spekulacije su značajno umanjene u roku od tri godine.</p>

### 4.3.3 Politička mera #3: Značajno jačanje napora na naplati i uvođenje delotvornih mehanizama naplate (povećanje prihoda od poreza na imovinu)

- Formulisanje efikasne strategije naplate koja bi obezbedila sledeće: (i) blagovremeno i precizno uručivanje poreskih računa; (ii) olakšice i podsticaje za plaćanje; i (iii) strože izvršenje.

Izmene zakonskog okvira za porez na imovinu radi sledećeg:

- Obezbeđivanje novih sredstava i procedure za obaveštavanje oko poreskih računa, obaveštenja o drugim službenim komunikacijama;
- Obezbeđivanje nove procedure izvršenja i novih mehanizama za izvršenja; i
- Iskoristiti usluge privatnih izvršilaca.

<b>Politička mera #3</b>	<b>Značajno pojačanje naplate i uvođenje delotvornih mehanizama naplate. (Povećanje prihoda od poreza na imovinu)</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Formulisanje efikasne strategije naplate koja obezbeđuje: (i) brzo i precizno uručivanje poreskih računa; (ii) olakšice i stimulacije za plaćanje; i (iii) strože izvršenje.</p> <p>Korišćenje komunalnih kompanija kao što su snabdevači strujom/vodom za isporučivanje računa.</p> <p>Obezbeđivanje novih sredstava za obaveštavanje i procedura obaveštavanja; utvrđivanje nove procedure i mehanizma izvršenja; Iskoristiti usluge privatnih izvršitelja.</p>
<b>Izlazna vrednost</b>	<p>PTD u saradnji sa opštinama piše strategiju naplate u roku od 3 meseca.</p> <p>Novi zakon o porezu na nepokretnosti je završen i usvojen u Skupštini u roku od 1 godine. (MF vodi proces pisanja).</p>
<b>Ishod</b>	<p>Računi za porez na imovinu se rutinski isporučuju i ljudi su prikladno informisani o svojim obavezama.</p> <p>Uspostavljene su olakšice i podsticaji za plaćanje.</p> <p>Nedisciplinovani poreski obveznici se agresivno prozivaju da plaćaju putem mera propisanih u novom zakonodavstvu.</p> <p>Izvršenje je poboljšano zahvaljujući angažovanju privatnih izvršitelja koji uživaju sve neophodne zakonske, institucionalne i profesionalne atribute kako bi delotvorno izvršavali naplatu neizmirenih poreskih obaveza.</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>Prihodi od poreza na imovina porasli su za 1 godinu.</p> <p>Broj loših platiša smanjen u roku od 2 godine.</p>

#### 4.3.4 Politička mera #4: Uspostavljanje pravičnog i delotvornog sistema poreza na imovinu (Povećanje prihoda od poreza na imovinu, stimulisane najproduktivnijeg korišćenja obradivog zemljišta i ohrabrivanje tržišnih transakcija)

Izmena i prilagođavanje zakonske infrastrukture koja uređuje proces poreza na imovinu, kako bi se obezbedilo sledeće:

- Jasne i koncizne definicije za sve osnovne koncepte u vezi sa porezom na imovinu;
- Izricanje i delotvorna implementacija poreza na imovinu za sve tipove nepokretne imovine na Kosovu uključujući i zemljište, uz nekoliko racionalnih izuzetaka;
- Izricanje nižeg poreza ili izuzeća od poreza za kultivisanu obradivu zemlju;
- Primena uniformnog umanjenja na procenjenu vrednost zemljišta koje će postepeno rasti tokom prvih godina primene poreza na zemljište;



- Uvođenje jasnih pravila za klasifikaciju imovine u različitim kategorijama imovine;
- Povećanje popusta za primarni stambeni prostor od 10.000 evra;
- Puna delotvornost popusta (umanjenja) za primarni stambeni objekat;
- Jasna podela odgovornosti u upravljanju porezom na imovinu između opština i PTD;
- Jasne i ojačane moći PTD;
- Jasna pravila po pitanju pristupa informacijama u vezi sa porezom na imovinu, obavezama plaćanja poreza, distribucijom uplata i odlaganjem uplata poreza na imovinu;
- Otpis kamate koji se primenjuje tokom perioda kada je porez na imovinu odložen;
- Jasne procedure žalbe;
- Uvođenje pravila o nadoknadi za preplaćeni iznos poreske obaveze;
- Delotvorne sankcije u slučaju za registraciju nepokretne imovine, neprijavlivanja promene namene ili povećanja vrednosti nekretnine, zloupotrebe prava umanjena za primarni stambeni prostor, odbijanje inspekcije, itd.;
- Eliminisanje postojećih kontradikcija, dvosmislenosti i pravnih praznina u drugim odredbama.

<b>Politička mera: #4</b>	<b>Uspostavljanje pravičnog i delotvornog sistema poreza na imovinu. (Povećanje prihoda od poreza na imovinu, stimulisanja najproduktivnije upotrebe obradive zemlje i ohrabrivanje tržišnih transakcija)</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Jasno precizirani koncepti u vezi sa porezom na imovinu;</p> <p>Izricanje i delotvorna implementacija poreza na imovinu za sve tipove nepokretne imovine na Kosovu, uključujući i zemlju, u nekoliko razumnih izuzetaka;</p> <p>Izricanje nižeg poreza ili izuzeće kultivisane obradive zemlje;</p> <p>Primena opšte skale umanjena vrednosti zemlje u prvim godinama primene poreza na zemljište;</p> <p>Uvođenje pravila klasifikacije;</p> <p>Povećanje iznosa umanjena za primarni stambeni prostor i primena preostalog dela na procenjenu vrednost zemljišta gde je data zgrada sagrađena;</p> <p>Jasna podela odgovornosti u administraciji poreza na imovinu;</p> <p>Pojašnjenje i dalje jačanje moći PTD;</p> <p>Davanje jasnih pravila u pogledu pristupa informacijama o porezu na imovinu;</p> <p>Postavljanje jasnih pravila za plaćanje poreskih obaveza, raspodela uplata i odlaganje plaćanja poreza na imovinu;</p> <p>Utvrđivanje jasnih procedura za žalbe;</p> <p>Uvođenje pravila za nadoknade za preplaćene poreske obaveze;</p> <p>Određivanje delotvornih sankcija;</p> <p>Eliminisanje postojećih kontradiktornosti, dvosmislenosti i pravnih praznina u zakonskom okviru.</p>
<b>Izlazna vrednost</b>	<p>Novi zakon o porezu na nepokretnosti je završen i usvojen u Skupštini u roku od 1 godine. (MF vodi proces pisanja).</p> <p>Podzakonski akt (za podršku implementaciji zakonskih odredaba o nižem porezu ili izuzeću za kultivisanu obradivu zemlju od poreza na imovinu) gde se detaljno propisuju procedure koje će se koristiti za definisanje koje parcele su kultivisane, a pružanje ovih informacija za poreske organe je napisano i odobreno u Ministarstvu za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj u roku od 6 meseci od usvajanja Zakona o porezu na nepokretnu imovinu. (Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj vodi proces pisanja nacрта).</p>

<b>Ishod</b>	Uspostavljen je pravičan i delotvoran sistem poreza na imovinu.  Obradivo zemljište koriste zemljoposednici u najisplativije svrhe ili se prenosi u efikasnije i produktivnije „ruke“.  Legitimna prava pojedinaca se jače štite.
<b>Pokazatelji</b>	Značajno povećanje broja parcela koje se koriste za poljoprivredne svrhe u roku od 5 godina.  Povećanje tržišnih transakcija u roku od 5 godina.  Poreska osnova je radikalno povećana u roku od 1 godine.  Prihodi od poreza na imovinu su uvećani u roku od 1 godine.

**STUB # 3**  
**STICANJE**  
**IMOVINE NA**  
**KOSOVU:**  
**NEFORMALNOST I**  
**NEIZVESNOST**

## ANEKS 4

Namerno ostavljeno prazno

# 1. OBRAZLOŽENJE

## 1.1. Ocena situacije

Shodno Ustavu Kosova, *pravo na posedovanje imovine je garantovano (član 46) i svako uživa pravo na pravosudnu zaštitu ukoliko je bilo koje garantovano pravo prekršeno ili uskraćeno i svako ima pravo na delotvoran pravni lek ukoliko se utvrdi da je takvo pravo bilo povređeno (član 54).*

Sudovi su stoga u srži određivanja i zaštite imovinskih prava, mada su vremenom bili kreirani i kvazi-sudski mehanizmi i drugi državni autoriteti kako bi se bavili specifičnim imovinskim pitanjima, tj. materijom koja se odnosi na konflikt iz 1999. i desetogodišnjeg perioda koji mu je prethodio. Istorijski razvoj Kosova i događaji koji su prouzrokovani konfliktom 1998-1999. za rezultat su imali imovinski sistem kojem nedostaju različite forme pisane, autentične dokumentacije koja stoji u osnovi funkcionalnog imovinskog sistema. Mada mehanizmi koji su bili uspostavljeni da unesu jasnoću u situaciju oko imovine radi pružanja delotvornih pravnih lekova u hiljadama predmeta, ova materija zahteva dalju pažnju tako da pravni status mnoge, ako ne i sve, imovine na Kosovu bude razjašnjen, a vlasnička prava registrovana.

Jedan broj državnih organa se bavi ili se bavio radom na imovinskim pravima na Kosovu, od sudova i privremenih kvazi-sudskih mehanizama, pa do beležnika i opštine. Zakonski okvir koji reguliše aktivnosti ovih organa međutim ponekad nema dovoljno jasnoće i doslednosti u pogledu uloga i odgovornosti koje oni sa sobom nose, pošto se često razni organi zategnu sa mandatom da izvršavaju funkcije koje su već u sferi odgovornosti drugih (sudovi u odnosu na beležnike) ili su ostavljeni bez smernica ili odgovarajuće podrške (sudovi u odnosu na HPCC/KPCC). Ovo je često bio rezultat brzopletih odluka o osnivanju novih institucija na marginama postojećeg sistema kako bi se ili rešavala pitanja ukorenjena u situaciji od pre 1999. i konflikta koji je tada nastao, ili pak da se pravosudni sistem dovede do modernih standarda.

U 1999. „specijalne mere“ koje je uvela Socijalistička Republika Srbija za rezultat su imale da su mnogi kosovski Albanci bili otpušteni sa svojih pozicija u javnim institucijama i javnim i društvenim kompanijama, što je vodilo gubljenju njihovih korisničkih prava, koja su bila dodeljena kosovskim Srbima; stoga je Zakon o stanovanju iz 1992. uglavnom poslužio srpskim nosiocima prava korišćenja. Pored ovoga, *Zakon o izmenama i dopunama zakona o ograničenju prometa nepokretnosti* koji je stupio na snagu 1991. ograničio je međuetnički prenos nepokretnosti.<sup>127</sup> Kao rezultat, broj neformalnih, nedokumentovanih imovinskih transakcija je značajno narastao, u društvu u kojem su već dominirali neformalnost i tradicionalizam. Na primer, nasledstvo se rešavalo formalno samo u izuzetnim slučajevima, a i danas vidimo značajan broj imovinskih prava koja su još uvek registrovana na ime preminulih osoba. Posledično ovome, postojeći katastarski spisi o pravima na nepokretnu imovinu ne odražavaju uvek realnost.

Privremeni kvazi-sudski mehanizmi koji su bili stvoreni nakon konflikta imali su namenu da se bave rešavanjem široko rasprostranjene neformalnosti koja je prouzrokovana diskriminatornim praksama i konfliktom. S obzirom na dimenzije neformalnosti od pre i za vreme konflikta, neformalnost koja je prouzrokovana drugim razlozima – tj. tradicijom, naročito u nasleđivanju – bila je nažalost prevedena od strane donosilaca odluka. Ovi drugi slučajevi neformalnosti pojavljivali su se ne samo pre 1999. godine, već i posle toga. U praksi, ovi transferi prevedeni u verbalne ugovore između prodavaca i

<sup>127</sup> Svrha i dejstvo zakona bili su da spreče prenos imovine sa kosovskih Srba na kosovske Albance kao sredstvo obezbeđivanja da srpsko stanovništvo ne opada po broju. Do 1999, 43% imovine na Kosovu nije bilo privatno, tj. bilo je društveno ili državno, a većina od 57% privatne imovine sastojala se od društvenih stanova koji su bili privatizovani prema Zakonu o stanovanju iz 1992.

kupaca bivali su zapečaćeni rukovanjem i imovina je prelazila od preminulih lica na naslednike bez sudske ili beležničke procedure.

Sudovi su ipak bili pozivani da presuđuju pošto su vlasnici bez dokumenata tražili regulisanje statusa njihove imovine, uglavnom u slučajevima neformalnih prodaja. Sudovi su smatrali da je pravičnost dovoljna osnova za odluku, na bazi izjave svedoka, da je vlasništvo zaista bilo preneto na podnosioca zahteva, mada po kosovskom i prethodno važećem jugoslovenskom zakonu uslovi formalnosti i registrovanja su morali biti ispunjeni da bi se efektivno prenela imovinska prava na nepokretnostima, tj. pisani ugovor zaključen pred sudom ili beležnikom ili upis prava u registru imovinskih prava na nepokretnostima.<sup>128</sup>

Nepostojanje registracije nosilaca imovinskih prava, konkretno vlasništva, je pitanje koje čak i šire od verbalnog prenosa imovine, pošto ovo takođe pogađa i imovinu koja je prenetu na osnovu pisanih i *verifikovanih* ugovora. U prošlosti, pravna procedura je praćena gde su sudovi, nakon overe ugovora, prenosili original opštini kako bi se izvršila odgovarajuća registracija u katastru; novi kosovski zakon ne predviđa više ovu obavezu za sudove i prepušta odgovornost registracije kupcu, međutim bez izricanja bilo kakvih ograničenja. Izgleda da je registracija bila u velikoj meri zaobilažena, čak i posle 1999, iz različitih razloga kao što su nedostatak informisanosti, propust da se uvide prednosti, ili visoke takse. Registracija je međutim, prema zakonu, neophodan korak za efektivan prenos prava sa prodavca na kupca. Bez registracije, status dotične imovine je pogođen neizvesnošću i sama njegova egzistencija može biti dovedena u pitanje, a prodavac može lako da ponovo proda istu imovinu trećem licu.

Nedostatak konkretnih zakonskih odredaba koje rešavaju neformalnost, u kombinaciji sa nedostatkom obuhvatnih pravila dokazivanja koja treba da se koriste na suđenjima, dovode do toga da sud primenjuje različite zakonske odredbe i doktrine kako bi nadoknadio ove zakonodavne praznine; na primer, primena pravne doktrine da se ugovor smatra zaključenim prema pristanku stranaka ili nakon ispunjavanja njihovih obaveza u cilju potvrde verbalnog prenosa prava na nepokretnoj svojini, što je nesrećan izbor pošto su ovakvi transferi izuzetak od pravila shodno pravnom kriterijumu postojanja forme; pored ovoga, zakon nudi prikladnije mehanizme za utvrđivanje vlasništva u ovakvim okolnostima, kao što je održaj (dugotrajni posed).

Pored ovoga, ograničeno razumevanje među sudovima o prirodi procedura pred gore pomenutim privremenim mehanizmima i izboru zakonodavca da ostavi određene stvari koje se tiču predmeta koje rešavaju ovi mehanizmi za odluke sudova, učinili su da se suočavaju sa teškim zadatkom odlučivanja o dodatnim pravnim pitanjima, kao što je ocenjivanje diskriminatornog karaktera akta, bez da budu u stanju da imaju punu odluku o materiji slučaja. Dalje, identifikovan je jedan broj slučajeva gde isključiva nadležnost ovih mehanizama nije bila respektovana, što je činjenica koja je često za rezultat imala kontradiktorne odluke u vezi sa istom imovinom.

Javnost kroz upis u registar prava na nepokretnostima (IPRR), ne samo imovinskih prava, već takođe i olakšica i tereta, donela bi mnogo traženu izvesnost u svet nepokretnosti. Proces upisa je međutim ometen neadekvatnim i različitim praksama u opštinama i beležnici nisu dobili zadatak obaveznog overavanja IPRR pre potvrde prenosa, niti imaju obavezu vršenja upisa u ime klijenta nakon potvrde. Ovakva funkcija pomogla bi da se prevaziđe pitanje težine na sudu za katastarsku/IPRR dokumentaciju, pošto bi procedure beležničke verifikacije podigle nivo izvesnosti i sigurnosti ovih dokumenata. Ne može se verovati da bi ovakvi dokumenti trebalo da se tretiraju kao nezavršeni, pošto bi sudovi mogli da traže dodatne dokaze ili prihvataju zahteve kojima se prigovara na registrovano pravo. Član 124 Zakona o imovini i drugim stvarnim pravima samo stvara pravnu pretpostavku registracije: *ako je pravo bilo registrovano u registru prava na nepokretnostima u korist lica, pretpostavlja se da je ovo lice ovlašćeno da registruje ovakvo pravo*. Pretpostavke se mogu preokrenuti, ali potrebna su jasnija pravila o dokazima kako bi se preciziralo šta je prihvatljiv dokaz za preokretanje pretpostavka i koja je težina određenih

---

<sup>128</sup> Videti član 36 Zakona br. 03/L-154 o imovini i drugim stvarnim pravima, i član 52 Zakona br. 04/L-077 o obligacionim odnosima.

tipova dokaza u odnosu na druge (npr. registracija zasnovana na autentičnim dokumentima ne može biti preokrenuta samo na osnovu izjave svedoka).

## I.2. Trenutne politike

Jedan niz politika uspostavljen je od 1999. godine za bavljenje utvrđivanjem i zaštitom imovinskih prava, počev od kreiranja privremenih kvazi-sudskih mehanizama pa do usvajanja novog zakonodavstva, reforme sudskog sistema i uvođenja novih pravnih profesija.

### I.2.1 Stvaranje mehanizama masovnih zahteva za rešavanje stvari povezanih sa periodom pre i za vreme konflikta

U 1999, UNMIK je preuzeo odgovornost za sudski sistem u raspadu, koji je patio od konstantnog nedostatka finansija, kao i od nedostatka prikladno obučeni sudija i sudskih službenika. Nedostatak dobro kvalifikovanih sudija je najviše bio viđen kroz pred-konfliktni period između 1989. i 1999. kada je sistematska etnička diskriminacija sprečavala kosovske Albance da drže zvanične pozicije i pristupe obrazovanju, uz odlazak većine kosovskih srpskih sudija na završetku konflikta. Kako bi se sprečilo da sudovi budu preopterećeni imovinskim stvarima od pre i za vreme konflikta, UNMIK je uspostavio mehanizam za masovne zahteve, opisan dole, radi rešavanja ovakvih stvari. Sudovi su ipak imali nadležnost za komplementarnu i prateću materiju i u izvesnoj meri za žalbe.

U 1999, UNMIK je osnovao Direktorat za stanovanje i imovinu (HPD), koji je imao mandat da prima i upravlja zahtevima oko stambene imovine koji se odnose na diskriminatorni period od pre 1999, kao i Komisiju za stambene i imovinske zahteve (HPCC), njegovo kvazi-sudsko telo, za rešavanje ovih zahteva.<sup>129</sup> Mehanizam je bio privremen, uz postavljen rok za pojedince da podnose zahteve do 1. jula 2003. HPCC je imao isključivu nadležnost za tri tipa zahteva:

- Zahtevi kategorije A se odnose na zahteve pojedinaca čije vlasničko, posedničko ili stanarsko pravo na stambenu jedinicu je bilo ukinuto nakon 23. marta 1989. kao rezultat diskriminatornog zakonodavstva;
- Zahtevi kategorije B ticali su se neformalnih transakcija imovinskih prava u koje su stranke slobodno stupale posle 23. marta 1989, kada su međuetnički transferi imovine bili zabranjeni; i
- Zahtevi kategorije C koji se odnose na raseljene podnosiocima zahteva koji su bili vlasnici, posednici ili nosioci stanarskog prava na stambenoj imovini pre 24. marta 1999, a koji nisu uživali posed imovine i gde vlasništvo nije preneto slobodnom voljom.

Do 2007. godine kada je njegov mandat okončan, HPCC je odlučio o svih 29.160 podnetih zahteva. Odluke koje je doneo HPCC bile su konačne i pravno obavezujuće.

U 2006, osnovana je Kosovska agencija za imovinu (KAI), nezavisna agencija zadužena za rešavanje svih nerešenih imovinskih sporova povezanih sa konfliktom, koja je uključivala ne samo stambenu imovinu, već takođe i komercijalnu i poljoprivrednu imovinu. Kosovska komisija za imovinske zahteve (KPCC), kvazi-sudsko telo KAI, izdavalo je odluke o imovinskim stvarima, podložno reviziji Vrhovnog suda Kosova. KAI je bio odgovoran za implementaciju odluka KPCC putem omogućavanja nosiocima imovinskih prava da ponovo stupe u posed svoje imovine, ili, gde ponovno stupanje u posed nije bilo moguće, kroz administraciju imovine ubrajajući ovde i uspostavljenju šemu rente. Krajnji rok koji je postavljen da pojedinci podnose zahteve pred KAI bio je decembar 2007. Nakon ovog datuma bilo koji ovakvi zahtevi potpadaju pod nadležnost sudova.

<sup>129</sup> Videti Uredbu UNMIK br. 1999/23 od 15. novembra 2000. o osnivanju Direktorata za stanovanje i imovinu i Komisije za stambene i imovinske zahteve, i Uredbu UNMIK br. 2000/60 od 31. oktobra 2000. o zahtevima u vezi sa stambenom imovinom i pravila procedure i dokaza Direktorata za stanovanje i imovinu i Komisije za imovinske i stambene zahteve.

Na početku, funkcija KAI bila je da prima, registruje i pomaže sudovima u rešavanju vlasničkih zahteva, uz KPCC koji je davao samo „zaključak“ koji je trebalo da se podnese sudu za potvrđivanje ili odbijanje. Ova konfiguracija postojala je samo šest meseci, od marta do oktobra 2006, pošto je naredna Uredba UNMIK 2006/50 značajno izmenila mandat KAI za rešavanje imovinskih zahteva koji potpadaju pod njegovu nadležnost. Od oktobra 2006, KPCC je stoga izdavao odluke koje su bile podložne reviziji samo od Vrhovnog suda.

U decembru 2014, KPCC je završio presuđivanje 41.849 (41.606 vlasničkih zahteva i 510 zahteva o korisničkom pravu) od ukupno 42.749 zahteva koje je KAI primio. Do januara 2016,<sup>130</sup> KAI je implementirao oko 29.673 odluke KPCC, uključujući i izvršenje iseljenja nelegalnih stanara u nepokretnostima pod administracijom.<sup>131</sup> 554 zahteva je još uvek na rešavanju u Vrhovnom sudu.

## 1.2.2 Pokušaji kanalisanja i usklađivanja predmeta u vezi sa imovinom putem uvođenja novog materijalnog i proceduralnog zakonodavstva; tekući proces kodifikacije

Jedan broj zakona je donet na Kosovu posle 1999. da bi se zamenili zastareli jugoslovenski zakoni. Ono što je relevantno za ovaj konceptni dokument jeste *Zakon br. 03/L-154 o imovini i drugim stvarnim pravima* (LPRRR), *Zakon 04/L-077 o obligacionim odnosima* (LOR), *Zakon br. 2004/26 o nasleđivanju* (LoI), *Zakon br. 03/L-007 o vanparničnom postupku* (LOCP) i *Zakon br. 03/L-006 o parničnom postupku* (LCP), *Zakon br. 2002/5 o uspostavljanju registra imovinskih prava na nepokretnostima, uz izmene i dopune putem Zakona br. 2003/13* (LIPRR) *Zakon br. 03/L-10 o beležništvu*. Mada su ovi zakoni veliko poboljšanje u poređenju sa ovima od pre 1999, izvesna materija izgleda da je promakla pažnji zakonodavca, pošto su određene pravne institucije regulisane previše površno (npr. održaj je ostavljen, ali je materija regulisana samo površno; pridruživanje je zadržano samo po pitanju prava gradnje; pravo prednosti pojavljuje se samo kao ugovorna obaveza), a nedoslednosti se mogu naći ne samo između ovih zakona, već takođe i unutar jednog istog zakona (npr. *Zakon o vanparničnom postupku* i u skladu sa *Zakonom o beležništvu* u pogledu nadležnosti beležnika nad stvarima iz vanparničnog nasleđivanja; potrebna forma za ugovor o poklonu u *Zakonu o obligacionim odnosima* nije dosledna odredbama koje se odnose na formu ugovora kada se prenosi pravo na nepokretnoj imovini).

U martu 2015, proces kodifikacije građanskog zakona – o kojem se već razmišljalo 2004 – bio je pokrenut. Namera je bila da budući građanski zakonik harmonizuje i okupi sve građanske zakone koji su na snazi, uključujući i one koji se odnose na imovinu.

## 1.2.3 Uvođenje novih pravnih profesija

Tri nove kategorije pravnih profesija uvedene su na Kosovu 2008. i 2012, beležnici, medijatori i privatni izvršitelji. Njihovo uvođenje imalo je uticaj na svet imovinskih prava, pošto su određene stvari uzete iz sudova i postavljene pod njihov autoritet u pokušaju da se ubrza vreme koje se provede prilikom sticanja ili traženja rešenja ili zaštite u vezi sa imovinskim pravima.

**Medijatori.** U 2008, sa *Zakonom br. 03/L-05 o medijaciji* (ZoM), metoda alternativnog rešavanja sporova uvedena je na Kosovu.<sup>132</sup> Medijacija je dobila priličnu količinu pažnje, jer se doživljava kao moderno i prikladno sredstvo za rasterećenje sudova i smanjenje broja nezavršenih predmeta, a i radi promovisanja prijateljskog i brzog načina rešavanja sporova, uključujući i sporove u vezi sa imovinom. *Zakon o medijaciji* se trenutno revidira i protokoli o prosleđivanju predmeta u centre za medijaciju biće prikladno ažurirani.

<sup>130</sup> Statistiku dostavila Kosovska agencija za imovinu.

<sup>131</sup> Do oktobra 2015, KAI je imao 13.033 nepokretnosti pod svojom administracijom (10.958 iz KPA i 2.075 iz HPD). Šema rente KPA iznajmljuje 1.157 nepokretnosti, a prihod od rente se dostavlja raseljenim nosiocima imovinskih prava.

<sup>132</sup> Prva dva pilot centra za medijaciju osnovana su u junu 2011. u opštinama Peć i Gnjilane, a u oktobru 2011. prvi sudski predmet prosleđen je na medijaciju. Trenutno, postoji 7 centara za medijaciju širom Kosova, sa oko 170 medijatora sa sertifikatom.



**Beležnici.** Takođe 2008, Kosovo je postavilo temelje za uspostavljanje latinskog beležničkog sistema putem usvajanja Zakona o beležništvu. Sistem je postao funkcionalan tek u maju 2012. Trenutno, postoje 74 beležnika pod zakletvom na čitavom Kosovu. Dve glavne nadležnosti u vezi sa imovinskim stvarima dodeljene su beležnicima: overavanje ugovora za prenos nepokretne imovine i vanparnični ostavinski postupci. Kao rezultat, overavanje ugovora i ostavinski postupci su polako prešli sa sudova na beležnike, gde izgleda da ljudi prihvataju beležnike zbog njihove brzine postupanja. Međutim, neuspeh da se prilagodi postojeći zakonski okvir novim uvedenim profesijama za rezultat je imao udvostručenu sudsku i beležničku nadležnost nad nekim stvarima, što je stvaralo konfuziju i potencijalno obeshrabrivalo građane da koriste beležnike pre sudova. ZoM pruža beležnicima nadležnost nad vanparničnim ostavinskim postupcima, duplirajući tu nadležnost sudova u materiji predviđenoj u ZoN i ZoPP. Namera je bila da ovi drugi zakoni budu usklađeni sa ZoB (u roku od godinu dana od usvajanja ZoB) kako bi se eliminisala dvostruka nadležnost sudova i beležnika, međutim do danas ovo se nije desilo. Dvostruka nadležnost postoji takođe i po pitanju overe ugovora, gde zakon LPORR, u verziji na engleskom jeziku, jasno navodi u članu 36 da ugovor mora biti zaključen **u prisustvu obe stranke pred nadležnim sudom ili javnim beležnikom** (dodat naglasak), dok verzija na albanskom jeziku kaže da „ugovor o prenosu vlasništva na nepokretnoj imovini mora biti zaključen u pisanoj formi u prisustvu obe stranke pred nadležnim organom“. Odsustvo usklađenosti zakona ostavlja prostor za tumačenje dvostruke nadležnosti, čak iako overu ugovora o kupoprodaji nepokretne imovine sada rade samo beležnici. Takođe postoji odsustvo jasnoće u ZoB u pogledu funkcija koje beležnici treba da obavljaju i procedura koje treba da prate kada vrše svoje funkcije; treći nedostatak je odsustvo detaljne regulative o sudskoj kontroli notarizovanih dokumenata, zakon sebe ograničava na to da kaže da *notarizovani dokumenti uživaju status dvostruke pretpostavke legalnosti i tačnosti sadržaja; na njih se može podneti prigovor samo kroz sudske kanale* (član 3 ZoB).

**Privatne agencije za izvršenje.** Pošto je pravosuđe siromašno resursima i suočava se sa velikom količinom nerešenih predmeta, stupanje na snagu 2012. godine Zakona br. 04/L-139 o izvršnom postupku donelo je dugo čekanu promenu pošto je odgovornost za izvršenje preneti sa sudova na privatne agente za izvršenje. Ovaj prelazak počeo je 2010. i završen je 2014. kada je pred Ministarstvom pravde zakletvu položilo prvih 12 privatnih agenata za izvršenje. Izvršenje titula i autentičnih dokumenata, uz nekoliko izuzetaka, sada je u rukama privatnih izvršitelja, oslobađajući time sudove od hiljada predmeta i omogućavajući im da se usredsrede na presuđivanje o materijalnim pitanjima. Privatne agencije za izvršenje trenutno ne izvršavaju iseljenja<sup>133</sup> i ovo je materija koja je dosta tražena da pređe u njihove ruke.

## 1.2.4 Rekonstrukcija katastra i uspostavljanje registra imovinskih prava na nepokretnostima

**Kosovska katastarska agencija (KKA)** osnovana je 2000. i trenutno je vladina agencija u okviru Ministarstva za životnu sredinu i prostorno planiranje. KKA je zadužena za informatički sistem zemljišta i katastra, kao i za registar imovinskih prava na nepokretnostima. U isto vreme, opštinske katastarske kancelarije (OKK) funkcionišu u svim kosovskim opštinama i nalaze se u okviru ili Direktorata za katastar, imovinu i geodeziju, Direktorata za privredu ili drugih formi organizacije. OKK su odgovorne za održavanje katastra i registraciju nepokretne imovine.

Registar prava na nepokretnostima (IPRR) uspostavljen je početkom 2000. sa svrhom registrovanja prava na nepokretnoj imovini, kao i olakšica i tereta.

<sup>133</sup> Informacije pružila Komora privatnih agenata za izvršenje.

Katastar je bio teško pogođen pre 1999. godine nedostatkom preciznih podataka, i stoga je njegova rekonstrukcija bila prioritet.<sup>134</sup> Kao u mnogim drugim zemljama, svrha katastra/IPRR na Kosovu jeste da pruža precizno mapiranje nepokretnosti i autoritativno dokumentovanje toga ko poseduje koju imovinu. Mada je skoro čitava teritorija Kosova izmerena i pokrivena, ipak je potrebno ažuriranje IPRR, pošto je registracija često zaboravljen korak u procesu prenosa imovinskih prava.

U 2012, Kosovska Vlada pokrenula je pisanje novog zakona kojim se osniva **Kosovska agencija za poređenje i potvrđivanje imovine (KAPPI)** kao naslednik Kosovske agencije za imovinu (KAI). Predložena KAPPI ima cilj da izvrši poređenje između katastarskih arhiva od pre 1999. koje su trenutno u Srbiji,<sup>135</sup> i kosovskog rekonstruisanog katastra, sa namerom unošenja korekcija i ažuriranja kosovskog katastra.<sup>136</sup> Nacrt zakona je bio kritikovan na više osnova o kojima je raspravljano u konceptnom dokumentu #4.

## 1.3. Definicija problema

### 1.3.1 Odsustvo formalnosti u prenosu imovinskih prava na nepokretnostima putem ugovora

Kako je već naznačeno gore, brojne transakcije su se odigrale neformalno, gde su ljudi prenosili nepokretnu imovinu bez zaključivanja pisanog i „overenog“/potvrđenog ugovora ili bez registrovanja promene vlasništva u IPRR, kako se zahteva prema LPRR. Član 36 LPRR predviđa da „*prenos vlasništva nepokretne imovine zahteva validan ugovor između onoga koji predaje i onoga koji prima vlasništvo, kao zakonsku osnovu, i registraciju promene vlasništva u registru prava na nepokretnostima*“ i „*ugovor o prenosu vlasništva na nepokretnosti mora biti zaključen u pisanoj formi u prisustvu obe stranke pred nadležnim sudom ili javnim beležnikom*“. U svetlu ove odredbe, da bi se vlasništvo na nepokretnosti prenelo – bilo putem prodaje ili donacijom – potrebna su dva uslova: jedan se odnosi na formu – overeni ugovor, a drugi proceduralni – registracija u IPRR. Stoga, ugovor koji nije kumulativno ispunio ove uslove je ništavan, kako je jasno rečeno u članu 55 ZOO – *ugovor koji nije zaključen u propisanoj formi nema pravno dejstvo*.

Pored ovoga, ZOO takođe kaže u svom članu 51 da „*neće biti zahtevana posebna forma za zaključenje ugovora, osim ako je drugačije traženo zakonom*“, a dalje u članu 52, „*ugovor po kojem se titula na nepokretnosti prenosi ili preko kojeg se uspostavlja drugo materijalno pravo na nepokretnosti mora biti zaključen u pisanoj formi*“. Drugi uslovi nisu, međutim, ali član 115 LPRR izričito predviđa da „*sticanje, promene, transfer i prestanak vlasništva, prava prednosti ili ograničeno pravo u pogledu nepokretne imovine zahtevaju zakonski validan ugovori registrovanje relevantne transakcije u registru prava na nepokretnostima*“. Dalje, član 7.1 LEIPRR kaže da „*kada se Registar uspostavi, nikakvi kasniji transferi prava na nepokretnostima neće biti važeći osim ako su registrovani u skladu sa postojećim zakonom*“. Registracija u IPRR se međutim često zaboravlja kao korak i nekoliko razloga sprečava ljude da registruju promenu. Uprkos ovim uredbama, u mnogo slučajeva pisana overena forma se ne koristi, a u još više slučajeva se ne vrši registrovanje.

#### (i) Uslov za pisane i overene ugovore

<sup>134</sup> Specifičan napor vredan pominjanja u ovom pogledu jeste projekat koji je finansiralo nemačko Federalno Ministarstvo za saradnju i razvoj, a implemetirao GIZ (započeto je 2008) o „*upravljanju zemljištem/katastru*“ sa ciljem jačanja zakonske sigurnosti zemljišta kroz poboljšanje procedura i kvaliteta podataka u skladu sa najboljim praksama EU.

<sup>135</sup> Kosovski katastarski spisi koji su preseljeni u Srbiju nastavljaju u izvesnoj meri da budu u upotrebi u Srbiji, pošto raseljena lica koja stanuju u Srbiji nastavljaju da dobijaju zvanične katastarske dokumente, uključujući i potvrde o vlasništvu ili posedovne listove za imovinu na Kosovu.

<sup>136</sup> KAPPI će imati mandat da prima, registruje, upoređuje i, preko Komisije za poređenje i potvrđivanje imovine (KAPPI), rešava neslaganja između dva seta katastarskih spisa. Pored ovoga, kroz Komisiju za imovinske zahteve, KAPPI će imati mandat da rešava zahteve koji su direktno povezani ili predstavljaju posledicu oružanog sukoba, kao i vlasnička i korisnička prava u pogledu privatnih nepokretnosti, uključujući i poljoprivrednu i komercijalnu imovinu. KAPPI će biti zadužena za implementaciju odluka PCC, PVAC i HPPC.

Izbor reči „u prisustvu“ nije baš najsrećniji, pošto ne naznačuje izričito da je ugovor time potvrđen; stoga se može postaviti pitanje da li treba da se primenjuju zakonski uslovi za overu – potvrda identiteta stranaka, svojstvo, pristanak, itd (vidi Poglavlje VII ZoB). Pored ovoga, nema predviđene procedure u zakonu o tome kako sudovi treba da tretiraju zaključenje ugovora u njihovom prisustvu.

Autentičnost koja ide uz akt javnog organa prevodi se u pretpostavku zakonitosti i istinitosti (član 3 ZoB), a sudovi treba da imaju odgovarajuće alatke koje im omogućavaju da utvrde da li je kontrakt autentičan i da ocene pravnu težinu u odnose na druge tipove dokaza.

Dvostruka nadležnost sudova i beležnika za overu ugovora kako je iskazano u članu 36 LPRR (engleska verzija) i nedostatak usklađenosti Zakona o beležništvu i Zakona o vanparničnom postupku stvara konfuziju i poražava svrhu oslobađanja sudova od ovih stvari. Uz ovo, to otežava praćenje prenete nepokretne imovine, pošto zakon dalje na predviđa obavezu za sudove da drže kopije/registar „overenih“ ugovora, dok ZoB to uređuje za beležnike (kao zapisnik, član 3 ZoB).

Procedura autentifikacije u ZoB ima određene nedostatke, najupadljiviji je način potvrđivanja identiteta stranaka. Član 38 kaže: *Kada beležnik ne poznaje stranke lično i po imenu, on potvrđuje njihov identitet na osnovu raspoloživih zvaničnih dokumenata kao što je lična karta ili pasoš. [...] kada beležnik nije zadovoljan u vezi sa identitetom stranaka, njihov identitet mora biti potvrđen od strane još jednog beležnika, ili dva (2) svedoka, sa upozorenjem o njihovoj odgovornosti. Samo I u slučaju sumnje u autentičnost ličnih dokumenata koje pokažu stranke, zakon dozvoljava mogućnost da beležnik konsultuje odgovarajući službeni registar.*

#### (ii) Uslov za registraciju promene vlasništva

Zakon o uspostavljanju Registra imovinskih prava na nepokretnostima (LEIPRR) i njegovi potonji amandmani,<sup>137</sup> kao i Administrativno uputstvo o implementaciji Zakona o katastru<sup>138</sup> uređuje proces registrovanja prava u IPRR, preko opštinskih katastarskih kancelarija (OKK). Međutim, niti jedan od ovih zakona i podzakonskih akata ne uspeva da pruži jasan opis procesa registracije.<sup>139</sup>

Pravo da se registruje. Član 2 LEIPRR sa izmenama i dopunama predviđa da prava na nepokretnostima koja je potrebno upisati u IPRR obuhvataju: '(a) Vlasništvo; (b) Hipoteke; (c) Službenosti; (d) Pravo korišćenja opštinske, javne, društvene i državne imovine; i e) opterećenja i naplate u vezi sa imovinom'. Interesantno je, druga stvarna prava, kao što je uživanje u tuđoj imovini (koje se pojavljuje u LPRR u poglavlju o pravima korišćenja) ili prava građenja, za šta LPORR predviđa registraciju, izgleda da su izostavljena.

Značajna briga odnosi se na dokumente koji su potrebni za registraciju. Osim člana 3 LEIPRR, nema drugih raspoloživih zakonskih odredaba. Čudno je, član 3 kaže da „*podnosilac koji zahteva registraciju imovinskog prava na nepokretnosti prilaže uz zahtev dokumentaciju koja potkrepljuje imovinsko pravo propisanu važećim zakonom*“ (dodat naglasak); može se samo postaviti pitanje koji bi to drugi zakon bio, ako ne ovaj.<sup>140</sup>

Član 3 dokumenta na osnovu kojeg se prava na imovini mogu registrovati (tj. određivanje titulara) jesu:  
a) sveobuhvatna sudska odluka;

<sup>137</sup> Zakon br. 2002/05, „o uspostavljanju registra prava na nepokretnostima (uključujući i Zakon br. 04/L-009 sa izmenom čl. 3.7 Zakona br. 2002/05 i Zakona br. 2003/13 o amandmanima i dodacima Zakona br. 2002/05).

<sup>138</sup> Administrativno uputstvo br. 02/2013 o implementaciji Zakona o katastru.

<sup>139</sup> Izveštaj Svetske banke 'Doing Business 2014' naglašava da je potrebno 6 procedura i 27 dana da bi se završilo registrovanje nepokretne imovine na Kosovu. Mada izveštaj razmatra samo formalni proces kako je propisano, iskustvo pokazuje da je u praksu trajanje mnogo duže, pošto se rokovi često ne poštuju.

<sup>140</sup> Imajući u vidu zavisnost katastarskih službi od OKK i imajući na umu njihovu horizontalnu i vertikalnu organizaciju, nedostatak podzakonskih akata koji standardizuju proces prijavljivanja doprineo je pojavljivanju višestrukih različitih standarda. Informacije iz iskustva govore da katastarske službe u nekim opštinama traže različite dokumente, na primer potvrdu da opština nije zainteresovana da kupi predmetnu imovinu. Veće opštine su uglavnom više ujednačene, ali primećene su poteškoće naročito u onim manjim. Nepodudarnosti su pronađene u procedurama za katastarsku registraciju, a što je još važnije, nema doslednosti u tome kako su odgovarajuća nadležna odeljenja organizovana ili čak kako se nazivaju.

- b) odluka državnog upravnog organa;
- c) ugovora o prenosu prava nepokretne svojine potvrđen od nadležnog organa;
- d) odluka o ugovoru o privatizaciji koju izdaje Kosovska agencija za privatizaciju;
- e) odluka komisije o rekonstrukciji katastra;
- f) odluka komisije o regulisanju zemljišta; i
- g) ostali dokumenti koji po specijalnim zakonima predviđaju registraciju imovinskog prava.

Popis je prilično ograničavajući i pruža mogućnost za mnoge nedosledne prakse. Notarizovani dokumenti nisu konkretno predviđeni u opisu i bilo je prijave slučajeva gde OKK odbijaju registraciju na osnovu takvih dokumenata, zahtevajući umesto toga sudski overene dokumente; ovo, uprkos Zakonu o beležništvu koji konkretno predviđa nadležnost beležnika za overavanje zakonskih transakcija. Iako popis obuhvata zakonsku osnovu za registraciju „b) odluku državnog administrativnog organa“ i „g) ostali dokumenti koji su po specijalnim zakonima predviđeni za registraciju imovinskog prava“, odluke HPCC ili KPCC su takođe odbijale registraciju. Potrebno je napomenuti da odluke KPCC predstavljaju utvrđivanje titulara i kao takve treba da su registrovane u IPRR. Takođe, izvesne odluke koje su izdali HPD/HPCC direktno nalažu registraciju prava u IPRR, i kao takve, bez sumnje potpadaju pod tačku g. Uz ovo, tačka b odnosi se na ugovore o prenosu prava, isključujući time ugovore koji konstituišu prava (čime pravo koje nije postojalo ranije biva stvoreno samim ugovorom, npr. korišćenje tuđe svojine).

Član 174.1 Zakona o vanparničnom postupku pokazuje da „u aktu presude o nasleđu sud nalaže da nakon što ovo postane konačna presuda bude izvršena neophodna registracija u javnim knjigama, u skladu sa pravilima dotične knjige“. Situacija je različita kada se radi o beležničkom utvrđivanju nasledstva, pošto su oni potpuno izostavljeni iz opisa, mada shodno Zakonu o beležništvu oni „se bave svim vanparničnim ostavinskim postupcima“; međutim, Zakon o beležništvu ne govori o beležničkoj proceduri o nasledivanju i stoga tamo nema pominjanja toga koju vrstu dokumenata beležnici sačinjavaju u predmetima nasledstva, što takođe može da se koristi kao osnova za registraciju tako stečenog imovinskog prava.

Takse za registraciju imovinskih prava u OKK su definisane u Administrativnom uputstvu MŽSPP br. 08/2014, gde se predviđa fiksna taksa za upis na osnovu vrednosti imovine.

Vrednost transakcije	Stopa takse za upis
Do 10,000	20
10,001- 30,000	30
30,001- 50,000	35
50,001- 100,000	50
100,001 i sve preko 50,000	30 za svaku vrednost koja prelazi, ali ukupno ne preko 300

Međutim, pokazalo se da u realnosti određene opštine primenjuju dodatne takse za upis, kategorisane kao „opštinske takse, naplate i kazne“, a ne katastarske takse.

Ovakva su pitanja opštinskog poreza na promet koji su odredile određene opštine. Iznos poreza varira po opštinama (npr. Priština naplaćuje 150 evra po katastarskoj jedinici) i plaćanje ovakvog poreza je obavezno za registraciju imovine u OKK. Ovo je uprkos članu 1 LEIPRR koji jasno kaže da „KCA određuje podzakonskim aktom nivo plaćanja za usluge pružene za upis prava na nepokretnoj svojini u skladu sa cenom izvršene usluge“. <sup>141</sup> Sveukupno ovlašćenje KKA izgleda da je zapostavljeno od strane OKK, mada član 1 istog zakona ne može biti jasniji: „Kosovska katastarska agencija (u daljem tekstu „KKA“) ima ovlašćenje za sveukupnu administraciju Registra u skladu sa odredbama važećeg zakona. Opštinske

<sup>141</sup> Međutim, član 8 istog Zakona kaže: „Ministarstvo javnih službi izdaje administrativna uputstva za implementaciju postojećeg zakona“ (sic).

*katastarske kancelarije (u daljem tekstu „OKK“) upisuju prava na nepokretnoj svojini u registar pod autoritetom KKA i u skladu sa odredbama važećeg zakona i administrativnih smernica koje izdaje KKA“.*

Pored ovoga, registracija imovine u zajedničkoj svojini na ime samo jednog od vlasnika je zabrinjavajuće, pošto podaci ne odražavaju realnost. Stoga, ukoliko registrovani vlasnik odluči da proda čitavu imovinu bez znanja i pristanka druge stranke, on/ona može to da učini slobodno na osnovu sertifikata koji njega/nju potvrđuje kao vlasnika. Ovo pitanje izgleda da značajno pogađa žene pošto je u većini slučajeva zajednička svojina registrovana samo na ime muža. Problem takođe leži i u Porodičnom zakonu Kosova br. 2004/32, koji u članu 50 nejasno kaže da: „(1) Pravo supružnika u pogledu nepokretnih objekata, koji su njihova zajednička imovina kako je uređeno u članu 47 ovog Zakona, upisuje se u javni registar nepokretne imovine u ime oba supružnika kao zajednička imovina sa neutvrđenim udelima. (2) Kada je jedan od supružnika registrovan kao nosilac prava vlasništva zajedničke imovine u registru prava na nepokretnostima, smatra se kao da je registracija izvršena u ime oba supružnika. Imovina se ne može otuđiti ili administrirati bez pristanka oba supružnika kako je definisano važećim zakonom. (3) Kada se oba supružnika registruju u javnom registru koji se odnosi na nepokretnosti kao zajednički vlasnici utvrđenih delova, smatra se da su podelili zajedničku imovinu“. Ukoliko je registracija izvršena po tački (2), onda kupac ne bi nužno znao da je imovina u zajedničkom vlasništvu i da li je registrovani vlasnik u braku ili nije.

Pored ovoga, za registraciju kolektivnog vlasništva na nepokretnosti, taksa za registraciju se plaća prema broju vlasnika, a ne po katastarskoj jedinici. Ovakva praksa ozbiljno ometa registraciju imovine stečene kroz nasleđivanje, pošto svaki naslednik mora platiti taksu za nasleđstvo.

Institucionalna pitanja su takođe identifikovana. Jedan od najvećih problema u ovom pogledu jeste nedoslednost opštinskih politika o katastarskoj registraciji u odnosu na one u KKA. Nedostatak znanja u opštinama i slabo postavljanje prioriteta u politikama KKA stvorilo je nedoslednost u pogledu procedure registracije u različitim opštinama. U ovom pogledu, prakse kao što je odbijanje registracije zbog nedostajanja sertifikata (izdaje se po taksu) ukazuju da opština nije zainteresovana za ostvarenje prava prednosti. Ovaj uslov je zasnovan na jugoslovenskom Zakonu o prometu nepokretnosti br. 46/81, 29/86 i 28/88, koji su opozvani novim kosovskim Zakonom o imovini i drugim stvarnim pravima.

Problem koji se često pominje jeste teškoća da se pristupi registru, ne samo u slučaju pojedinaca zainteresovanih da dobiju katastarski izvod, već i u slučajevima gde su pojedinci zainteresovani za registrovanje svojih prava. Kao što je navedeno u konceptnom dokumentu #4, u mnogim slučajevima, uspešan podnosilac je raseljen i ne može da pristupi opštinskoj katastarskoj kancelariji gde je imovina locirana. Zakon ne pruža alternativne mehanizme za registraciju kada se to ne može uraditi lično ili preko predstavnika. U pogledu pristupa katastarskim/IPRR podacima u informativne svrhe, odeljak 7 LEIPRR kaže da „unos u registar se stavlja na raspolaganje opštoj javnosti“; stoga, iz koje god svrhe bilo, zainteresovani pojedinac može pristupiti katastarskim i IPRR podacima, podnoseći pisani zahtev instituciji, plaćajući taksu i čekajući na odgovor koji treba da se dostavi unutar određenog roka.<sup>142</sup>

Nezgrapna saradnja između katastra i drugih javnih organa, uključujući sudove, takođe je istaknuta. Bez brzog pristupa katastarskim podacima, sudovi i beležnici ne mogu obavljati svoje funkcije precizno u bavljenju imovinskim pravima.

### (iii) Transparentnost i zaštita podataka

Značaj transparentnosti i prava privatnosti. Mada je transparentnost katastarskih/IPRR podataka opšte prihvaćena kao stvar od javnog interesa, zabrinutosti oko usklađenosti sa osetljivim pitanjem zaštite ličnih podataka iskazivane su često, pošto se ovde može ugrožavati pravo na privatnost. Odredbe

<sup>142</sup> Zakon o katastru: Član 25: „Svako lice ima pravo da pribavi izvod ili kopiju zabeleženih podataka iz katastra po plaćanju takse utvrđene u skladu sa važećim zakonom, a predložene od KKA“; član 26: „Podatke za službenu upotrebu Vlada i lokalne institucije uzimaju iz podataka katastra, prema načinu definisanom u zakonima koji su na snazi shodno predlogu KKA“.

Zakona br. 03/L-172 o zaštiti ličnih podataka važe u ovoj materiji shodno definisanoj svrsi<sup>143</sup> i opsegu,<sup>144</sup> pošto informacije koje treba da budu transparentne u ovom kontekstu se „odnose na identifikovano fizičko lice (subjekat podataka)“ i stoga „lični podaci“ kako je rečeno u članu 2 stav 1.1. KKA i opštine su ovde obuhvaćeni kao oni koji procesiraju lične podatke nosilaca registrovanih prava.

Zakonitost procesiranja podataka. Prema članu 5 pomenutog zakona, lični podaci mogu biti procesirani samo ako je ispunjen jedan od preduslova navedenih u stavovima. S obzirom na presudni značaj transparentnih i preciznih katastarskih podataka za sveukupno funkcionisanje sistema registra imovine i za institucionalnu implementaciju kao suštinsku stvar od javnog interesa, procesiranje katastarskih podataka od strane javnih subjekata u vršenju njihovih službenih dužnosti je *neophodno za izvršavanje zadataka koji se sprovode u javnom interesu ili izvršavanje službenog autoriteta koji ima kontrolor ili kod trećeg lica kojem se podaci obelodanjuju* (kako je uređeno članom 5 stav 1.5), i stoga je ovo zakonito i dozvoljivo. Mada procesiranje treba da ostane ograničeno na podatke koji su efektivno potrebni da se ispuni odgovarajuća funkcija, ovaj kriterijum se bez sumnje ispunjava u pogledu određenog opsega stvari koja je u pitanju.

Takođe, u slučaju privatnih lica koja traže pristup podacima iz katastra/IPRR, ovakav pristup se smatra zakonitim sve dok postoji legitiman interes za pribavljanje informacije. Ovo može biti bilo koji ekonomski, pravni ili nematerijalni interes, kao što je namera da se kupi određena imovina. Član 5 stav 1.6 dozvoljava ovakvo procesiranje, pošto je *neophodno u svrhu legitimnih interesa koje ima kontrolor ili treća strana kojoj se podaci prikazuju*. Čak iako legitimni interesi za pristup ovim podacima mogu biti *nadvladani interesima fundamentalnih prava i sloboda subjekta podataka* (član 5 stav 1.6), pojavljivanje ovakvih situacija je prilično ograničeno, s obzirom na površnu prirodu dotičnih podataka i u najboljem slučaju daleku povezanost sa ličnošću subjekta ovih podataka. Dalje, u nekim slučajevima procesiranje može i dalje biti zasnovano na stavu 1.5 (vršenje službenog ovlašćenja), na primer, ako pristup izvršava beležnik u ime pojedinca.

Mada neki detalji u vezi sa procedurom pristupanja – opravdanje legitimnog interesa, podnošenje zahteva, vreme čekanja i takse – ostaju da budu predmet debata, pristup javnosti podacima iz katastra/IPRR je u skladu sa zakonima o zaštiti podataka. Slobodan pristup javnosti, mada poželjan sa tačke gledišta zakonske politike,<sup>145</sup> ostaje sporan i odgovornost za krajnje pojašnjenje leži na zakonodavcu.

### 1.3.2 Nedostatak formalnosti u prenosu imovinskih prava na nepokretnostima putem nasleđivanja

Mada nije izričito pomenuto u LPRR, nasleđivanje je jedan od glavnih načina sticanja/prenosa imovinskih prava, a Zakon o nasleđivanju (ZoN) jasno kaže u članu 1 da „*nasleđivanje je prenos imovine lica na osnovu zakona ili na osnovu testamenta (nasleđa) od preminulog lica (pretka) na jedno ili više lica (naslednici ili primaoci legata)*“, i u članu 2 koji kaže „*stvari i prava koja pripadaju pojedincu mogu da se naslede*“.

Ipak, formalne procedure za nasleđivanje su u velikoj meri ignorisane među stanovništvom Kosova. Posledično ovome, značajna količina nepokretne imovine ostaje registrovana na ime preminulih lica. Kao što je već pomenuto, ovo je izgleda zbog percepcije da formalizovanje prava na nepokretnoj imovini ne pruža stvarno beneficije ili postoji prisustvo značajnih obeshrabrujućih pojava u odnosu na

<sup>143</sup> Član 1 kaže: „Zakon utvrđuje prava, odgovornosti, principe i mere u pogledu zaštite ličnih podataka i određuje instituciju koja je odgovorna za nadgledanje legitimnosti procesiranja podataka“.

<sup>144</sup> Član 4.1 kaže: „Ovaj zakon važi za procesiranje ličnih podataka od strane javnih i privatnih organa. Ovaj zakon ne važi za procesiranje ličnih podataka ako se to čini za čisto lične svrhe.“

<sup>145</sup> Ovo nije samo zbog činjenice da u trenutnom stanju stvari po pitanju imovinskih prava na Kosovu, lako dostupni katastarski podaci su od vrhunske važnosti. Zahtev za potkrepljivanje legitimnog interesa efektivno uvodi dodatne obavezne birokratske korake. Međutim, u poređenju sa zemljama članicama EU kao što su Nemačka ili Francuska, ovo je nesrazmerno viša prepreka zbog još uvek veoma neefikasnih administrativnih procedura koje trenutno postoje u katastarskom pristupu na Kosovu.

formalizovanje ovih prava. Dokazi iz iskustva pokazuju da 40% imovine na Kosovu ostaje registrovano na ime preminulih lica zato što naslednici nisu pokrenuli ostavinski postupak za prenos prava sa pokojnika na naslednike.<sup>146</sup>

Vanparnični nasledni zahtevi nisu bili razmatrani kao prioritet sudovima i tretirani su kao poslednji, što je obeshrabilo naslednike da se obraćaju sudovima radi formalizovanja svog sticanja prava, naročito pošto nisu pod zakonskom obavezom da to čine. Naslednici mogu da izaberu da poseduju naslednu imovinu bez titule beskonačno. Oni će se međutim suočiti sa problemima ukoliko odluče da prenesu naslednu imovinu formalno, prema uslovima utvrđenim zakonom.

Odsustvo zakonske mogućnosti da se podstaknu naslednici da formalizuju nasledna prava, kao što je propisivanje prava na traženje nasledstva, stoga predstavlja veliku prepreku za sprečavanje neformalnosti u pitanjima nasledstva. Zakon o nasleđivanju predviđa rok, mada je to rok sa drugačijom prirodom i svrhom. Član 138 predviđa da pravo na traženje nasledstva propisuje *vis-à-vis bona fide posednika* u roku od godinu dana od dana kad su saznali za svoje pravo i za to ko je posednik, a u svakom slučaju ne kasnije od deset godina, za legalnog naslednika od smrti pretka i za testamentnog naslednika od dana kada je testament proglašen. Stav 2 predviđa slučaj *vis-à-vis mala fide posednika* kada je pravo propisano u roku od 20 godina. Izgleda da zakon meša prirodu prava pojedinca (i isto vreme obaveze) da iskaže nameru u tome da li da prihvati nasledstvo ili ne i vlasnikovog prava stečenog nasleđivanjem radi sprečavanja posednika da stekne vlasništvo na osnovu održaja predviđenog u članu 40 LPRR. Stoga, u kosovskom zakonu nema roka za naslednike da iskažu svoju nameru pod pretnjom kazne oko imovine koja može ostati prazna, i to ostavlja otvorena vrata za naslednike da ne pokreću formalne procedure nasleđivanja. Pošto ZoN reguliše odricanje od nasleđivanja, imalo bi smisla da se prihvatanje takođe reguliše. Prihvatanje može biti izričito ili prećutno, gde se prećutno prihvatanje prevodi u delotvorno stupanje u posed određenog sredstva i imovine.

Sa uvođenjem beležničkog sistema koji je postao funkcionalan u 2012, primećeno je značajno opadanje broja vanparničnih ostavinskih zahteva podnetih u sudovima. Mada se beležnici pojavljuju jednako kompetentni kao sudije za procesiranje vanparničnih ostavinskih postupaka i to čine mnogo brže, ZoB ne sadrži bilo kakva specifična pravila procedure u vezi sa tim kako beležnici treba da se bave ostavinskim pitanjima. Nasuprot ovome, Zakon o vanparničnom postupku još uvek predviđa detaljnu proceduru za sudove u vanparničnim stvarima nasleđivanja. Takođe, kao što je gore naznačeno, registracija u IPRR na osnovu *notarizovanih dokumenata o nasleđivanju* može se pokazati teškom pošto izgleda da ovakvi dokumenti nisu regulisani zakonom.

U isto vreme, kosovski beležnički sistem nije u potpunosti funkcionalan i ograničenja njegove interne i spoljne odgovornosti ne pomažu u izgradnji poverenja građana. Takođe, takse koje naplaćuju beležnici za svoje usluge bile su kritikovane kao previše visoke u odnosu na prihode građana.<sup>147</sup> Kao rezultat, mada ograničeni, slučajevi vanparničnih nasleđivanja nastavljaju da budu podnošeni pred osnovnim sudovima.<sup>148</sup>

Godina	2012.	2013.	2014.	Jan do sep. 2015.
Nerešeni slučajevi nasledeni iz prethodnih godina	4575	4266	2748	1694
Novi primljeni predmeti	4014	997	398	363
Ukupno predmeta u procesu	8589	5263	3146	2057

<sup>146</sup> USAID/Izveštaj o imovinskim pravima na Kosovu, *Mapiranje međugeneracijskih procedura nasleđivanja na Kosovu* (nacrt izveštaja, 2016)

<sup>147</sup> Grupa Svetska Banka, *Doing Business in Kosovo*, 2015

<sup>148</sup> Izveštaj USAID „Brza ocena presuđivanja u imovinskim predmetima na Kosovu“ (*Rapid Assessment on the Adjudication of Property Cases in Kosovo*) (nacrt, 2015) zaključio je da ne postoji jedinstvo praksi; neki sudovi odbijaju da prihvate zahteve za vanparnično nasleđivanje, dok drugi to ne čine, govoreći da im Zakon o beležništvu ne oduzima nadležnost, sve dok Zakon o VPP ne bude izmenjen i dopunjen *mutatis mutandis*.

Rešeni predmeti tokom perioda izveštaja	4424	2576	1452	548
Nerešeni predmeti na završetku perioda izveštaja	4165	2687	1694	1509

\*Statistika o vanparničnim ostavinskim predmetima u sudovima u 2012, 2013, 2014, i tokom januara do septembra 2015.

### 1.3.3 Ostali načini sticanja imovine – nedostaci

Kosovski zakon predviđa još dva načina sticanja vlasništva nad nepokretnostima, održaj i pravo gradnje, što je vrsta pristupanja. S obzirom na široko rasprostranjenu neformalnost u kosovskom sektoru imovine, ova dva modaliteta su od krucijalnog značaja pošto pružaju dobre alternative za formalizovanje imovinskih prava.

**Održaj.** Članovi 40-41 LPRRR navode održaj kao modalitet za sticanje vlasništva na nepokretnostima. Održaj se koristi širom sveta kao sredstvo sticanja imovine, mada određeni uslovi se moraju ispuniti pored protoka vremena. Ovakvi uslovi obično zahtevaju da posed ima određene karakteristike, tačnije da bude neprekidan, javan, neuznemiravan i izvršen sa stvarnom namerom posedovanja. Kosovski zakon propisuje samo dva uslova, uslov kontinuiteta i dobre vere (*bona fide*). Prema članu 40 LPRRR,  *vlasnički posednik stiče vlasništvo nad nepokretnom imovinom, ili njenim delom, u dobroj veri, nakon dvadeset (20) godina neprekinutog poseda; i nakon deset (10) godina ukoliko je registrovan kao posednik u registru prava na nepokretnoj imovini i nije bilo prigovora na tu registraciju tokom ovog perioda.* Engleska verzija zakona ne pominje *bona fide* uslov; međutim, ovo je pomenuto u albanskoj i srpskoj verziji zakona. Ovaj zakon ne definiše *bona fide* posedovanje.

Dalje, zakon definiše posednika u članu 110, ali samo osvrtom na pokretnu imovinu – *lice koje poseduje pokretnu imovinu koja je u vlasništvu te osobe jeste posednik.* Ova definicija nije potpuno precizna; lice koje poseduje imovinu čiji je vlasnik je u stvari vlasnik.<sup>149</sup>

Prethodni važeći zakon SFRJ o osnovnim imovinskim odnosima je bio mnogo jasniji u ovoj materiji: *Savesni i zakonski imalac nepokretnosti, na kojoj neko drugi ima imovinsko pravo, stiče imovinsko pravo na datim objektom kroz pozitivni održaj nakon isteka deset godina.* Zahtevani period posedovanja je podignut na dvadeset godina u slučaju da posednik nije zvanični titular imovine (član 28). Član 72 istog zakona dalje razjašnjava da je posed legalan ukoliko je *zasnovan na validnoj zakonskoj osnovi koja je neophodna za sticanje imovinskog prava i nije stečeno silom, obmanom, zloupotrebom poverenja, i da je savestan ako posednik nije znao ili nije mogao znati da imovina koju drži nije njegovana.* Propust kosovskog LPRR da uključi slične odredbe čini vlasništvo lakim za sticanje putem održaja, što se može doživeti kao kažnjavanje pravih vlasnika previše drastično.

Stoga je LPRRR izmenio pravila o održaju uklaňanjem uslova zakonskog posedovanja, i pojašnjenja koja definišu *bona fide* i zakonski karakter posedovanja, kako je postojalo po prethodnom zakonu iz SFRJ. Ovo je približilo odredbe o sticanju održajem bliže doktrini nepovoljnog posedovanja koja obično omogućava sticanje vlasništva bez obzira na to da li je osoba koja drži imovinu znala da je neka druga osoba stvarni vlasnik. Izveštaj „*Sticanje imovine putem održaja i nelegalno zauzimanje nepokretne imovine IRL sa Kosova*”<sup>150</sup> kaže da „u kontekstu Kosova, gde je post-konfliktna restitucija imovine daleko od završene i postoji široko rasprostranjena pojava nelegalnog zauzimanja koja naročito pogađa imovinu koja pripada IRL, date promene doktrine sticanja održajem mogu da funkcionišu suprotno brojnim međunarodnim standardima ljudskih prava. Sudovi bi stoga trebalo da imaju prikladne zakonske

<sup>149</sup> Posednik je bio definisan drugim pravni sistemima (npr. Nemačka) kao posednik koji poseduje imovinu kao da je njegova, nasuprot posedovanju u interesu drugog lica.

<sup>150</sup> Program Evropske Unije za Republiku Srbiju, *Dalja podrška izbeglicama i IRL u Srbiji, Imovina kroz održaj i nezakonito zauzimanje nepokretne imovine IRL sa Kosova* (novembar 2012) – pod projektom finansiranim od EU i implementiranim od Diadikasia Business Consultants S.A. u konzorcijumu sa Hilfsverk Austria International, ICMPD i Group 484.



odredbe koje im omogućavaju da donose pravične odluke u imovinskim zahtevima zasnovanim na održaju.

**Pristupanje.** Pristupanje, kao sredstvo sticanja vlasništva na nepokretnoj imovini, predviđen je samo delimično u kosovskom zakonu, pod poglavljem VI LPRRR koje reguliše „pravo gradnje“. Pravo gradnje je opisano u članu 271 kao *pravo vlasništva na zgradi ili ispod površine nepokretne imovine*. Pristupanje ovde izgleda kao posledica završetka prava gradnje: *po završetku prava gradnje, zgrada postaje deo nepokretne imovine* (član 280). Stoga, vlasnik zemljišta stiče vlasništvo na zgradi podignutoj na njemu. Međutim, pripajanje se može koristiti kao modalitet za sticanje vlasništva u više situacija osim trenutno opisane u kosovskom zakonu, tačnije situacije gde je zgrada podignuta na tuđem zemljištu bez prava gradnje, što je prilično čest problem na Kosovu. Sudovi stoga nemaju nikakve zakonske odredbe za donošenje odluka u vlasničkim sporovima između graditelja *bona fide* i *mala fide* i vlasnika zemljišta na kojem su zgrade podignute.

### I.3.4 Prakse sudova u rešavanju neformalnih transfera imovine

Po Uredbi UNMIK 2000/60 o HPD/HPCC, „neformalna transakcija“ znači „bilo koja transakcija nepokretnosti, koja je nezakonita po odredbama Zakona o posebnim uslovima koji važe za transakcije nepokretnosti (Službeni list SRS 30/89, uz amandmane zakona objavljenog u Službenom listu SRS 42/89 i 22/91) ili drugog diskriminatornog zakona, a što bi inače bilo zakonita transakcija.“<sup>151</sup> Član 2 Uredbe proglašava validnom svaku transakciju imovine koja se odigrala između 23. marta 1989. i 13. oktobra 1999, što je bilo nezakonito po odredbama gore pomenutih zakona, a inače bi bilo zakonito. Stoga, samo neformalne transakcije koje ispunjavaju gore navedene zahteve mogu da potpadaju pod jurisdikciju HPD/HPCC i da daju razlog za naloge koji omogućavaju registraciju vlasništva u javnim spisima. Stoga, materija koja obuhvata transakcije izvršene verbalno izvan gore pomenutog vremenskog okvira iz razloga koji su različiti od diskriminacije, potpadaju pod jurisdikciju HPD/HPCC. Ovakve transakcije su se pojavljivale uglavnom u ruralnim oblastima na osnovu rukovanja u prisustvu svedoka, kao fizičko posedovanje zemljišta, priznato od zajednice, koje je doživljeno kao nešto što pruža više sigurnosti nego sertifikat koji izdaje katastar.<sup>152</sup>

Ove transakcije su izazvale pojavu zahteva pred sudovima gde su potražioci zahtevali „potvrđivanje“ njihovog vlasničkog prava. Prema nalazima OEBS,<sup>153</sup> bilo je mnogo slučajeva gde su sudovi odobrali vlasničke zahteve koji proističu iz usmenih ugovora, na osnovu izjave svedoka; praksa pod znakom pitanja pošto zakon ne dozvoljava ovakvo „potvrđivanje“. Sudovi su smatrali, međutim, da su verbalne transakcije bile validna osnova za sticanje vlasništva na račun toga što su stranke značajno ispunile svoje obaveze (plaćanje prodajne cene i omogućavanje stupanja u posed objekta), što je mogućnost predviđena članom 73 jugoslovenskog Zakona o obligacionim odnosima,<sup>154</sup> gde se kaže da *ugovor čije zaključenje je zavisilo od pisane forme smatra se validnim mada ne i izvršenim, nakon što su stranke izvršile, u celosti ili u značajnoj meri, obaveze koje proističu iz ovakvog ugovora, sve dok nešto drugo očigledno ne dolazi kao rezultat iz svrhe propisane forme*.<sup>155</sup> Mi nerado vidimo ovaj član kao prihvatljivu zakonsku osnovu za prenos vlasništva nad nepokretnostima. Pisana autentična forma je izbor zakonodavca za stvaranje ugovora o prenosu vlasništva nad nepokretnostima pošto je namenjen da obezbedi transparentnost i garantuje izvesnost na tržištu nekretnina – što je stvar javnog interesa koja bi potpadala pod uslov „*ukoliko nešto drugo ne bude očigledan rezultat iz svrhe propisane forme*“. Pored ovoga, kako je iskazao OEBS, „ova odredba može samo da zameni neophodnost pisanog ugovora kada je jedina potrebna stvar za kompletiranje transakcije pisani ugovor. Ovo nije slučaj sa transakcijom

<sup>151</sup> Uredba UNMIK 2000/60 o stambenim imovinskim zahtevima i pravilima postupanja i dokazima HPD i HPCC, deo I – definicije, Službeni list, 31. oktobar 2000.

<sup>152</sup> Izveštaj OEBS, *Parnice o vlasništvu nad nepokretnom imovinom na Kosovu* (mart 2009)

<sup>153</sup> Idem

<sup>154</sup> Zakon o obligacionim odnosima (takođe preveden Zakon o ugovorima i spisima), Službeni list br. 29/78, 39/85 i 57/89

<sup>155</sup> Član 455 jugoslovenskog zakona o obligacionim odnosima propisuje: *ugovor o prodaji nepokretnosti mora biti u pisanoj formi, inače je ništav*.

nepokretne imovine, gde pisani ugovori koji su overeni u sudu predstavljaju obavezu zato što je to sredstvo za katastarsku registraciju<sup>156</sup>. Zaista, uslov registracije za delotvoran prenos je takođe predviđen zakonom SFRJ<sup>157</sup> i oni čine član 73 neprimenjivim. Član 73 bi onda mogao da se koristi samo za potvrđivanje odsustva propisane forme (a to je pisana); ne bi mogao biti korišćen kao nadoknada za odsustvo registracije; član 73 je mogao biti primenjivan samo na ugovore čiji formalni zahtev je pisana forma.

Stoga, mogli bismo se složiti da su sudovi nekorektno utvrđivali vlasništvo u ovim slučajevima, uglavnom zbog propusta ovih stranaka da ispune zakonom zahtevane formalnosti za potvrđivanje transakcije, prenos vlasništva sa prodavca na kupca nije funkcionisao. Tamo gde validnost transakcije zavisi od ispunjenja zakonskih uslova, u odsustvu ovih uslova, prenos prava se ne odigrava i član 55 Zakona o obligacionim odnosima jasno sankcioniše odsustvo neophodne forme: *ugovor koji nije zaključen u propisanoj formi nema pravno dejstvo*. Uz priznavanje izazova sa kojima su sudovi morali da se suočavaju u slučajevima kakve donosi situacija na terenu na Kosovu, mi smatramo da je korišćenje samo izjave svedoka nedovoljno u ovakvim slučajevima.

Situacija je drugačija u slučajevima gde podnosilac zahteva traži da pribavi sudsku odluku kojom se potvrđuje vlasništvo gde bi sudska odluka zamenila pisani ugovor koji je postojao, ali je bio izgubljen ili uništen. Izjava svedoka bi mogla biti zakonski korišćena u ovakvim slučajevima da dokaže postojanje ugovora zaključenog u formi zahtevanoj zakonom. Čak i u ovakvim slučajevima izjava svedoka bi trebalo da se koristi pažljivo. Potrebno je napomenuti u ovom pogledu da Zakon o parničnom postupku ne pruža sudijama bilo kakve instrumente koji im pomažu u oceni dokaza. Zakon jednostavno kaže da sudije mogu odlučiti „koji dokazi će biti uzeti u razmatranje“ (član 319).

Tragovi „potvrđenih“ ugovora mogli bi se naći u sudskim arhivama ili u OKK. Do 2010. kada je beležnički sistem uveden na Kosovu, sudovi su bili jedini ovlašćeni da „potvrđuju“ (autorizuju) ugovore, a kada je na ugovor stavljen pečat kao potvrđen, kopija je dostavljena u sudsku arhivu (po tipu i u hronološkom poretku), jedna kopija je davana stranki, a original je poslat u OKK za registraciju. Uprkos postojanju obimnog registra transakcija, sudske arhive su retko bile korišćene za traženje titulara ili nalaženje dokaza o transakciji. Sudske arhive bi mogle biti zlatni rudnici za rekonstrukciju katastra, pošto one mogu da pruže pouzdane informacije o promeni u vlasništvu ili drugim pravima. Međutim, mnoge sudske arhive nisu dobro organizovane i potrage su izuzetno teške.

Pitanje koje je često bilo pominjano jeste zakonska vrednost registracije imovinskog prava u IPRR. Potrebno je napomenuti da član 124 LoPRR postavlja pravnu pretpostavku: „1. *Ukoliko je pravo bilo registrovano u registru prava na nepokretnostima u korist lica, pretpostavlja se da je to lice kvalifikovano da ima pravo da bude registrovano*. 2. *Ukoliko je registrovano pravo izbrisano iz registra prava na nepokretnostima, pretpostavlja se da ovo pravo više ne postoji*. Član 7.2 LEIPRR donosi više pojašnjenja pretpostavke pošto kaže da „*unos u registar prava na nepokretnostima uživaju pretpostavku tačnosti, istinitosti i zakonitosti sve dok i ukoliko ne budu popravljeni sredstvima i načinima procedure utvrđene ovim zakonom*“. Registracija stoga nije neopoziva i može se na nju prigovoriti pred sudom. Informacije međutim ne mogu biti pribavljene o tipu dokaza koje sudije priznaju kako bi preokrenule pretpostavku. Opet, zakon ne govori ništa o tome kako se pretpostavke mogu odbaciti, a mi se plašimo potencijalno prevelike upotrebe izjava svedoka radi pobijanja pretpostavke.

<sup>156</sup>Izveštaj OEBS, *Parnice o vlasništvu nepokretne svojine na Kosovu* (mart 2009)

<sup>157</sup>Član 33 jugoslovenskog zakona o osnovnim imovinskim odnosima: *na osnovu pravnih poslova, pravo na nepokretnoj svojini biće stečeno registracijom u katastarskim knjigama ili na drugi način koji je propisan zakonom*.

## 2. POTENCIJALNA REŠENJA ZASNOVANA NA NAJBOLJIM MEĐUNARODNIM PRAKSAMA

### 2.1. Jačanje uloge beležnika u stvarima koje se odnose na nepokretnu imovinu, uključujući prenos i vanparnično nasleđivanje

Pojašnjavanje zaključenja autentičnih ugovora i olakšavanje procesa registracije mogle bi drastično da smanje neformalnosti u budućnosti. Jačanje uloge beležnika u ovom pogledu je od vrhunske važnosti, pošto postojanje notarizovanih dokumenata i procedura podiže nivo izvesnosti u transakcijama i ne samo da smanjuje očekivani nivo parnica, već takođe pomaže ocenjivanje dokaza pred sudom.

#### (i) Prenosi putem kontakta

U većini država građanskog prava, potvrđivanje dokumenata i operacija u vezi sa nepokretnostima potpadaju pod isključivu nadležnost beležnika. Iako su mnogi igrači uključeni u operacije u vezi sa nepokretnostima, beležnici su srce procesa; oni sakupljaju neophodne preliminarne informacije i imaju stručnost, pišu ugovore i u najvećem broju slučajeva obavljaju dalje formalnosti, uključujući i registraciju u javnim registrima i naplatu i plaćanje poreza. U mnogim zemljama, oni deluju kao prodavnica „sve na jednom mestu“ (one-stop-shop).

Transakcije sa nepokretnostima ne mogu da se odigravaju pre prethodne provere u zemljišnom registru, za koji beležnici imaju privilegovan pristup, u današnje vreme sve više putem Interneta, kako bi pribavili izvode i potvrde o nepostojanju tereta. U nekim državama, različite vrste izvoda se izdaju za beležnike; na primer, u Rumuniji, biće obezbeđen autentični izvod koji važi 10 dana; tokom 10 dana perioda vrednosti, zemljišni registar nema prava da registruje bilo kakvu operaciju u registru u vezi sa dotičnom imovinom, osim one za koju je izvod bio tražen; zemljišni registar je blokiran tokom gore pomenutog perioda, kako bi se obezbedila sigurnost transakcije nepokretnosti.

Beležnici bi takođe bili oni koji pribavljaju druge prethodno potrebne dokumente kao što su odustajanje od prava prednosti iz opština, zonski i ekološki sertifikati, itd. Oni mogu takođe biti zaduženi i za naplate poreza i taksi za registraciju (Nemačka, Francuska) za dalji transfer ka odgovornom organu vlasti. Vreme kada dospevaju porezi i takse za naplatu se razlikuje od države do države, to može biti ili u vreme potpisivanja ugovora (Slovenija, Italija) ili posle toga, ali pre registracije (Austrija, Nemačka).

U većini država, obaveza registrovanja pada na beležnike i oni moraju to učiniti unutar određenog roka (od 24h u Rumuniji do 30 dana u Francuskoj). Oni su takođe odgovorni da čuvaju original dokumenta u svojim arhivama bez roka trajanja ili tokom veoma dugih vremenskih perioda (75-100 godina) i da izdaju autentične kopije.

#### (ii) Transfer putem nasleđivanja

Nasledno pravo je jedna od glavnih oblasti aktivnosti beležnika u mnogim evropskim državama. U nekim zemljama, beležnici obavljaju svoje dužnosti jednostavno po zahtevu potencijalnih naslednika. Druge zemlje, kao što su Austrija i Češka Republika, imaju pravosudnu proceduru gde je beležnik uključen kao predstavnik suda. Stoga, uloge koje imaju beležnici u velikoj meri variraju, od savetodavne uloge i pisanja dokumenata neophodnih za nadležne sudove (Nemačka, Austrija) do vođenja celokupne procedure i izdavanja „sertifikata o nasledstvu“ (Holandija).

Da bi se obezbedila izvesnost u situaciji oko imovine, mnoge države predviđaju zakonski rok za naslednike da iskažu svoje namere, prihvate ili se odreknu nasledstva (tj. Francuska, *droit d'option successorale*); ukoliko naslednici ne iskažu svoj izbor unutar zakonskog roka (koji ide od jedne godine u Rumuniji do deset godina u Francuskoj, Belgiji i Italiji), naslednici narednog reda se pozivaju na nasleđivanje, ili tamo gde ih nema ili ne žele da naslede, imovina postaje slobodna i država polaže pravo na nju. Druge države (Švajcarska) predviđaju samo rok za odricanje, koji ako se ne iskaže podrazumeva prihvatanje.

Po zahtevu zainteresovanih stranaka, beležnik će sprovesti popis svih sredstava na imanju pod uslovima propisanim zakonom. Popis može biti zahtevan od strane svakog naslednika, izvršioca testamenta, poverilaca preminulog lica ili njegovih/njenih naslednika, ili od strane bilo kojeg lica koje može da dokaže interes u ovoj stvari. Beležnik će utvrditi sastav imovine i vrednost sredstava i tereta za nasleđivanje, kako god bude slučaj. Podela sredstava je završni korak u postupku uređivanja imovine i može se odigrati u bilo kom trenutku. Ukoliko postoji neslaganje među naslednicima o tome kako proceniti i podeliti imovinu, stvar se može izneti pred sud. Naslednici takođe mogu odlučiti da ne podele imanje, u kom slučaju oni zadržavaju zajedničko vlasništvo. Sve dok ne dođe do podele, imovina za nasledstvo ostaje u zajedničkom vlasništvu među naslednicima. Kada je predmetna materija nepokretnost, vlasništvo nad tom imovinom se može preneti samo nasledniku putem potpisivanja autentičnog instrumenta koji sačinjava beležnik (Holandija).

Vanparnične ostavinske procedure obično završavaju izdavanjem potvrde o nasleđivanju od strane nadležnog organa, što može biti sud (Nemačka), beležnik (Holandija, Rumunija) ili drugi autoritet (npr. opštine u nekim kantonima u Švajcarskoj, Ministarstvo finansija u Italiji). Sertifikat o nasledstvu potvrđuje identitet naslednika, njegov/njen status i udeo u nasleđenoj imovini. Beležnički overeni dokumenti kao što je sertifikat o nasleđivanju (što u nekim zemljama predstavlja titulu) ili autentični instrument o podeli imovine mogu se koristiti za registraciju prava u zemljišnom registru. Vredi pomenutu Uredbu EU br. 650/2012 kojom je kreiran Evropski sertifikat o nasleđivanju, dokument koji će omogućiti naslednicima, nosiocima legata, izvršiocima testamenta i administratorima imanja da dokažu svoj status i ostvare svoja prava ili ovlašćenja u bilo kojoj zemlji EU.

### (iii) Registrovanje prava

Sve evropske države imaju mehanizme za registrovanje nepokretne imovine, mada je svrha registracije (npr. pravna sigurnost, oporezivanje, vrednovanje zemljišta i upravljanje), kao i modaliteti, raznovrsna od zemlje do zemlje u velikoj meri. Kao i na Kosovu, obično postoje dve vrste dokumenata za registraciju: slikovni i tekstovni. Slikovni dokument obuhvata tehničke mape i premer zemljišta, koji se obavlja obično od strane katastra i dokumentuje granice placa preko planova, grafikona, mapa; tekstualni dokumenti obuhvataju registraciju prava, terete i olakšice u vezi sa nepokretnom imovinom, što se obično obavlja u registru titula (prava) i pruža dokaz titule kako bi se olakšale transakcije i sprečilo nezakonito otuđivanje. Registracija titulara zahteva funkcionišući katastarski sistem i laku i permanentnu razmenu podataka sa katastrom. U većini zemalja, pristup informacijama o katastru i registru titulara je na raspolaganju svim zainteresovanim licima (obično se plaća taksa). Samo nekoliko država zahteva izjavu o razlozima zašto se zahteva informacija (Francuska).

U određenim državama, katastar i registar titulara funkcionišu zasebno, pod različitim autoritetima (pošto služe u različite svrhe); u drugim zemljama, ovo dvoje funkcioniše zasebno, ali zajedno čine deo iste institucije – kao što je zemljišna agencija u Češkoj Republici, Mađarskoj, Slovačkoj ili zemaljski informacioni sistem u Finskoj i Švedskoj. Sistemi sudske prakse su jedini gde su merenje zemljišta i registracija titulara manje-više spojeni, sa jednom agencijom koja vodi obe funkcije u jedinstvenom registru (Engleska, Irska, Škotska). Kakva god organizaciona struktura da je izabrana, moraju biti uspostavljene jasne procedure kako bi sistem funkcionisao.

Međutim, registracija nije uvek obavezna. Registracija je obavezna tamo gde je zakon čini delom prava, tj. tamo gde se stvaranje ili prenos prava pojavljuju samo kada je pravo registrovano (Austrija, Nemačka). U određenim zemljama, registracija je opcionalna pošto je zakon čini deklarativnom, u svrhu

publiciteta. Stvaranje ili transfer prava se već odigrava, između stranaka, potpisivanjem i overom ugovora (Francuska), a registracija se čini zbog trećih strana. Međutim, čak i u državama gde je registracija opcionalna, nepokretna imovina ne može biti preneti ako nije registrovana. Kao što je već naznačeno, kosovski zakon je odredio da prenos prava zavisi od registracije; stoga je čak još važnije da se obezbedi, u svrhu transparentnosti i izvesnosti, da se registracija izvrši i da odražava realnost na terenu. Kako je gore objašnjeno, beležnici mogu da imaju značajnu ulogu u olakšavanju procesa registracije.

## 2.3 Neformalni prenosi pred sudovima

U određenim istočnoevropskim zemljama, tokom komunističke ere, zakon je zabranjivao ili sprečavao prenos vlasništva nad zemljištem između privatnih pojedinaca, što je vodilo tome da se prenosi odigravaju ili usmeno (sa ili bez priznanice kojom se potvrđuje prijem cene) ili još češće na osnovu neoverenog ugovora. Nakon pada ovih režima, sudovi su se našli zatrpani mnoštvom zahteva kojima se traži sudsko potvrđivanje vlasničkih prava. Na primer, u Rumuniji, sudovi su odlučivali o ovakvoj materiji u dve vrste zahteva: 1) zahtevi kojima se traži utvrđivanje vlasništva zasnovano na sticanju održajem; i 2) zahtevi kojima se traži izdavanje presude koja bi zamenila nevažeći ugovor o prodaji koji je zaključen uz kršenje zakona. Mnogi zahtevi ovog drugog tipa su odobreni – sve dok važeći zakon nije promenjen – na osnovu principa konverzije pravnih akata. U ovom pristupu, ugovor o prodaji, ništav zbog odsustva propisane forme – smatran je validnim kao pred ugovorom što je dalo mogućnost za postojanje obaveze da obe stranke zakluče ugovor o kupoprodaji u propisanoj formi u budućnosti; zakon nije u to vreme predvideo specifičnu formu predugovora u odnosu na njegovu validnost (novi zakon to čini). Mnogi zahtevi su međutim tražili utvrđivanje vlasništva na osnovu sticanja održajem.

Pretvaranje nevažećih ugovora postoji takođe i u kosovskom pravu (i po kosovskom ZOO i SFRJ ZOO, članovi 92, odnosno 106).<sup>158</sup> Međutim, član 33 ZOO nameće zahtev forme radi validnosti predugovora, tj. ugovora čije se zaključenje namerava: *Odredbe o formi glavnog ugovora takođe važe i za predugovore ukoliko je propisana forma uslova za validnost ugovora.* Slična odredba postoji i u članu 45 jugoslovenskog Zakona o obligacionim odnosima. Konverzija ne može stoga da se koristi na Kosovu za „potvrđivanje“ neformalnih transakcija i stoga održaj ostaje najprikladnije zakonsko sredstvo za utvrđivanje da li je vlasništvo stečeno tamo gde ne može da se dostavi validna dokumentacija.

# 3. PREPORUKE U POGLEDU KLJUČNIH POLITIČKA MERA

## 3.1 Politička mera #1: smanjenje i prevencija neformalnosti kroz uvođenje novih zakonskih koncepata i jačanje uloge beležnika

Detaljna **beležnička procedura za prenos imovinskih prava** treba da se uvede, sa tri obavezna koraka koje treba da izvrši beležnik:

*Korak 1:* Preliminarne provere: utvrđivanje identiteta stranaka na osnovu identifikacionih dokumenata i provere kod Agencije za civilnu registraciju, kao i njihovog civilnog statusa; utvrđivanje situacije sa

<sup>158</sup> Član 92 Zakona o obligacionim odnosima: *ukoliko ništavni ugovor ispunjava uslove validnosti drugog ugovora, drugi ugovor važi među ugovornim strankama ukoliko je u skladu sa svrhom koju iskažu ugovorne strane kada su zaključile ugovor i ukoliko se ugovor može smatrati da je bio zaključen kada su oni saznali o ništavosti njihovog ugovora.* Slični izrazi su u članu 106 jugoslovenskog Zakona o obligacionim odnosima.

nepokretnom imovinom, na osnovu dokumenata koje dostavlja prodavac, katastarske i IPRR dokumentacije, fiskalne informacije, utvrđivanje da li je prodavac jedini vlasnik imovine; pribavljanje svih neophodnih sertifikata i dozvola od organa vlasti (npr. pravo prednosti); obezbediti da su porezi i takse za registraciju plaćene ili direktno odgovornom organu ili beležniku preko naloga za plaćanje na račun;

**Korak 2:** Pisanje, potpisivanje i overa ugovora;

Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima predviđa da je registracija u IPRR obavezna kako bi se potvrdio prenos vlasništva. Međutim, kako je već razmatrano u ovom dokumentu, ovaj korak se često u praksi preskače. Novi nacrt Zakona o beležništvu pruža beležnicima mogućnost da zastupaju stranke, te beležnici sa ovlašćenjem od stranke mogu kompletirati dokumente i poslati ih na registraciju u IPRR, u službi katastra. Kako bi se pojačala konkurentnost i savesnost u pružanju njihovih usluga, zakon bi trebalo da predvidi samo maksimalne vrednosti za beležničke takse.

U pogledu **nasleđivanja**, potrebno je uvesti tri nova pravna koncepta u Zakon o nasleđivanju:

- *Propisivanje prava na zahtevanje nasleđa* pod pretnjom sankcija gde imovina ide na najbližim naslednicima ili postaje slobodna i na nju pravo polaže država. Prihvatanje treba da bude izjavljeno unutar određenog roka pred beležnikom u autentičnoj formi;
- *Sertifikat o nasleđu* treba da izda beležnik nakon prihvatanja i smatra se za utvrđivanje titulara kao osnova za registraciju nasleđenih prava u IPRR; detaljna procedura za vanparnično nasleđivanje predviđa pravila za utvrđivanje identiteta naslednika, popis imovine i njene vrednosti, korišćenje svedoka i veštaka, itd., sve ovo treba takođe da bude uključeno u postupak;
- Prihvatanje da se ne samo *iskazuje* (kada se radi pred beležnikom) već i *podrazumeva*. Prećutno (podrazumevano) prihvatanje javlja se kada naslednik preuzima posed, koristi ili otuđuje imovinu kao da je punopravni vlasnik. Prećutno prihvatanje bi moglo onda da se koristi kao zakonska osnova za dobijanje statusa titulara; ovo bi omogućilo normalizovanje vlasništva nad mnoštvom imovina koje su trenutno registrovane na ime preminulih lica.

Kao i u slučaju prenosa imovine, kopija dokumenata koji potvrđuju promenu vlasništva treba da se pošalje opštinskim službama za katastar u svrhu informisanja. Pitanje odricanja i isključivanja naslednika iz dokumenta o smrti se dalje razmatra u konceptnom dokumentu broj 5.

Politička mera # 1	Smanjivanje i prevencija neformalnosti kroz uvođenje novih pravnih konceptata i jačanje uloge beležnika
Rešenje	<p>Eliminisanje dvostruke nadležnosti sudova i beležnika, naročito u predmetima transakcije i vanparničnog nasleđivanja imovinskog prava.</p> <p>Uvođenjem detaljne beležničke procedure za prenos imovinskih prava, gde spada sledeće: vršenje preliminarne provere i statusa stranka, statusa nepokretne imovine, pribavljanje sertifikata i dozvola od organa vlasti, obezbeđivanje plaćanja poreza i taksi, pisanje i overa ugovora i kompletiranje dokumenata i ekstrakata u IPRR, u katastarskim službama.</p> <p>Ukidanje fiksnih vrednosti za beležničke takse kako bi se postekla konkurentnost i savesnost.</p> <p>Beležnički registri i arhive se čuvaju u svim beležničkim kancelarijama i u Komori, na nacionalnom nivou.</p> <p>Tri nova pravna koncepta da se uključe u Zakon o nasleđivanju:</p> <p>a) propisivanje prava na traženje nasleđstva;</p> <p>b) potvrda (sertifikat) o nasleđivanju;</p> <p>c) prihvatanje da ne bude samo izričito, kada se radi pred beležnikom; već takođe i prećutno.</p>
Izlazna vrednost	<p>(1) Izmene i dopune Zakona o imovini i drugim stvarnim pravima</p> <p>(2) Izmene i dopune Zakona o beležništvu</p> <p>(3) Izmene i dopune Zakona o nasleđivanju</p> <p>(4) Izmene i dopune Zakona o katastru</p>

<b>Ishod</b>	<p>Uloga beležnika je ojačana i postoji pravna izvesnost izvršenih operacija.</p> <p>Drugi zakonski uslov za transfer vlasništva – registracija u IPRR – ispunjen je u svim slučajevima gde se prenos odigrao pred beležnikom.</p> <p>Beležničke takse su umanjene zbog slobodnog izbora, što njihove usluge čini dostupnijim za građane</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>100% vanparničnih naslednih zahteva je obrađeno kod beležnika</p> <p>Smanjen broj beležničkih akata na koje je podneta žalba pred sudom</p> <p>Informacije o operacijama koje vrše beležnici su lako dostupne</p> <p>Broj imovinskih predmeta koje su rešavali beležnici</p> <p>100% prenosa vlasništva overenog kod beležnika je registrovano u IPRR</p> <p>100% prava korišćenja imovine u društvenoj svojini je transformisano u privatno ili javno vlasništvo.</p>

## 3.2 Politička mera #2: kanalsanje procedura registracije u IPRR

Preporučuje se da integrisani Zakon o katastru bude napisan, što bi obuhvatalo Zakon o katastru, Zakon o IPRR i Zakon o hipotekama. Novi zakon bi zahtevao vertikalnu organizaciju katastra; opštinske katastarske službe biće transformisane u lokalne službe za registraciju i odgovaraće KKA u svim stvarima koje se odnose na katastar i registrovanje stvarnih prava, olakšica i tereta. Vertikalna organizacija katastra bi obezbedila da procedure i takse za registraciju u IPRR budu jednako primenjivane u svim opštinama:

- Za usluge u vezi sa registracijom imovine u IPRR, samo tarife izričito naznačene u AU br.08/2014;
- Sertifikat koji pokazuje da opština nije zainteresovana za kupovinu dotične imovine (pravo prednosti) ne treba da se zahteva u svrhu registracije u IPRR, pošto za to nema zakonske osnove;
- Plaćanje opštinskog poreza na promet treba da bude izričito naznačeno u zakonu, inače ne treba da ometa registraciju;
- Olakšati što je više moguće proceduru upisa u IPRR.

Uredba UNMIKA 2004/2 o prevenciji pranja novca i sličnih krivičnih dela (Član 8) i Zakon br. 0339/96 o prevenciji pranja novca i finansiranja terorizma (Član 27) ukazuju da kada transfer prava na nepokretnostima obuhvata transakciju novčanog iznosa većeg od 10.000 €, transakcija treba da se izvrši plaćanjem preko računa u banci. Opštine nemaju zakonsko ovlašćenje da primenjuju ove odredbe retroaktivno i stoga transakcije koje su se odigrale pre 2004 ne treba da budu predmet ovakvih zahteva. Dalje, potrebno je naći zakonodavna rešenja da se legalizuju novčane transakcije povezane sa imovinom (veće od 10.000€) koje su se odigrale posle 2004. godine zbog specifičnih izazova u tim vremenima (mnogi građani nisu imali račun u banci). Na primer, kupac bi mogao da dâ izjavu pred beležnikom da se transakcija odigrala na ovaj način i ta izjava može da se prosledi jedinici za finansijske istrage (PIU) u informativne svrhe.

Članovi u vezi sa procedurom za registrovanje prava, olakšice i terete u IPRR trebalo bi da se učine jasnim i detaljnim, a dokumenti koje je potrebno koristiti kao osnov za registraciju treba da budu dobro definisani (ovde bi trebalo konkretno uključiti i odluke HPCC/KPCC, naloge HPD/KPC, kao i beležničke instrumente).

Posebne smernice treba da se daju OKK u vezi sa tim kako da vrše registraciju; na primer, u slučaju suvlasništva, registar treba da prikazuje sve vlasnike; ukoliko svi vlasnici ne žele da se registruju, IPRR treba da prikazuje deo imovine onog vlasnika koji želi da se registruje. Dalje, procedura registrovanja zajedničke imovine (bračni parovi) treba da bude lakša.

Zakonodavstvo bi trebalo da predvidi povećanje transparentnosti u katastru i pristupa katastarskim dokumentima, uz izbegavanje prepreka koje proističu iz Zakona br. 03/172 o zaštiti ličnih podataka. Izdavanje ekstrakta (forme) iz registra bi takođe trebalo da bude regulisano, naročito kada se ove potvrde dostavljaju beležniku. Na primer, da bi se sprečila prevara (višestruka prodaja iste imovine), ne smeju se izdati sertifikati nikome tokom određenog broja dana od kada je beležnik zahtevao formalni sertifikat u ime klijenta u cilju izvršenja transakcije.

Svi kosovski ograni vlasti bi trebalo da imaju obavezu da obaveste KCA/IPRR o bilo kakvoj promeni u zakonskom statusu nepokretne imovine (sudovi, beležnici, opštine itd.).

Identifikovanje jednog broja titulara koje obavlja KPCC a koji nisu bili registrovani u IPRR, uz razmatranje načina koji bi olakšali registraciju „na daljinu“ ili preko KPA/KAPPI u ime vlasnika ili makar opcije da se obaveste KPA/IPRR o ovakvoj odluci u svrhu navođenja u IPRR.

Preporučuje se oslobađanje od takse za registraciju za određeni period vremena kako bi se ljudi ohrabрили da registruju svoja prava ukoliko Vlada smatra registraciju imovine za prioritet i stvar od javnog interesa.

Politička mera # 2	Usklađivanje procedura registracije u IPRR
<b>Rešenje</b>	Vertikalna organizacije katastra Jasna procedura za registrovanje prava, tereta i olakšica u IPRR Jasno definisanje i definisanje dokumenata koje je potrebno koristiti kao osnovu za registraciju u IPRR Identifikovanje zakonodavnih rešenja za legalizaciju novca povezanog sa imovinom, pre 2005, transakcije veće od 10.000€ Pružanje konkretnih smernica za OKK o tome kako izvršiti upis po pitanju zajedničkog vlasništva i suvlasništva Povećanje transparentnosti u katastru i pristup katastarskim dokumentima Razmatranje načina za olakšanje upisa iz daljine ili preko KPA/KAPPI Pominjanje u IPRR imovine za koju je izdata odluka KPCC/HPCC Oslobađanje od taksi za registraciju za određeni vremenskih period
<b>Izlazna vrednost</b>	(1) Izrada novog Zakona o katastru (2) Amandmani na Zakon o imovini i drugim stvarnim pravima (3) Amandmani na Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (ako je potrebno) (4) Amandmani na Zakon br. 03/L –172 o zaštiti ličnih podataka (ako je potrebno)
<b>Ishod</b>	Opštinske katastarske kancelarije biće pretvorene u lokalne kancelarije za registraciju (upis) i odgovaraće u svim pitanjima pred KKA Procedure i takse za upis u IPRR se uniformno primenjuju u svim opštinama Procedure za upis u IPRR su jasne i jednostavne Olakšan pristup katastarskim podacima, naročito za beležnike, sudove, privatne izvršitelje i ostale zainteresovane stranke Prevarne transakcije imovine su sprečene



	Građani se podstiču da registruju svoja imovinska prava
<b>Pokazatelji</b>	<p>Porast broja registrovanih prava u IPRR, uključujući i ona na osnovu odluka HPCC/HFCC, beležničkih dokumenta (uključujući i ugovore i potvrde o nasleđivanju)</p> <p>Podaci se brzo razmenjuju i vreme za registraciju imovinskih prava je skraćeno</p> <p>Smanjenje broja imovinskih prevara</p>

### 3.3 Politička mera #3: Izmene zakonskog okvira kako bi se razjasnili modaliteti za sticanje vlasništva i drugih stvarnih prava

Pregled zakonodavstva koji se odnosi na ostvarivanje prava trebalo bi da se usredsredi na uređenje modaliteta za sticanje vlasništva i drugih stvarnih prava. Posebna pažnja bi trebalo da se pokloni prepisivanju (dugoročni posed). Ostali načini sticanja stvarnih prava bi trebalo da budu izričito navedeni u LPRR, kao što je nasleđivanje, ili treba da budu uvedeni, kao što je pristupanje (što se može pokazati izuzetno korisnim u slučajevima gde lice bez građevinskog prava podiže zgradu na zemljištu koje pripada drugom licu) ili prirodni razlozi (npr. nanos). Pored ovoga, LSP bi trebalo da pruža detaljna pravila o proceduri sa upravljanje dokazima i stvarima koje se tiču imovine, kako bi se omogućilo da sudovi donose ispravne odluke o pravima i obezbede zaštitu prava nosilaca.

<b>Politička mera # 3</b>	<b>Izmene i dopune zakonskog okvira kako bi se razjasnili modaliteti za sticanje vlasništva i drugih stvarnih prava</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Precizno regulisanje modaliteta za sticanje vlasništva i drugih stvarnih prava. Dalje regulisanje prepisivanja i održaja kao sredstva sticanja stvarnih prava. Jasna definicija <i>Bona fide</i> poseda nepokretne imovine.</p> <p>Detaljna pravila procedure za upravljanje dokazima u stvarima koji se odnose na nepokretnosti</p>
<b>Izlazna vrednosti</b>	<p>(1) Izmene i dopune Zakona o imovini i drugim stvarnim pravima</p> <p>(2) Izmene i dopune Zakona o nasleđivanju</p> <p>(3) Izmene i dopune Zakona o parničnom postupku</p> <p>(4) Izmene i dopune Zakona o vanparničnom postupku</p>
<b>Ishod</b>	<p>Zakoni su usklađeni, nema nedoslednosti među zakonskim uslovima</p> <p>Sudovi i beležnici imaju dodatna sredstva koja im omogućavaju da precizno dokazuju vlasništvo</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>Broj izmenjenih zakona</p> <p>Broj imovine sa nejasnim vlasništvom sveden na minimum</p>

### 3.4 Politička mera #4: Unifikacija sudskih praksi u pravcu korišćenja propisivanja kod vrednovanja verbalnih transfera

Sudijama na čitavom Kosovu potrebno je obezbediti skrojene treninge i obuku o sredstvima i načinima za sticanje imovinskih prava i prikladnom korišćenju dokaza. Naročita pažnja trebalo bi da se posveti potvrđivanju vlasništva kada je osnova za zahtev samo verbalni transfer. Tamo gde se navodna transakcija odigrala tokom diskriminatornog perioda 1989-1999, potrebno je pridržavati se principa koje su izradili HPCC i KPCC. Tamo gde je zakon takav da nije pokrenuo nadležnost HPCC/KPCC,

praksa vrednovanja neformalnih transfera zasnovanih samo na izjavi svedoka i pravna fikcija ispunjenih obaveza trebalo bi da prestanu; umesto toga, sudovi bi trebalo da razmotre odlučivanje o tome da li je vlasništvo bilo stečeno na osnovu održaja; međutim, ovim je potrebno rukovati veoma pažljivo zato što kontinuirano lišavanje poseda stvarnog vlasnika možda ima za razlog nepremostive faktore koje se u izvan njegove/njene volje.

Sudije bi trebalo da uzmu u obzir jurisdikciju HPCC/KPCC i da odmah potvrde, direktno sa KPA (i KCVP kada se osnuje), da li je odluku izdao HPCC ili KPCC po pitanju predmetne imovine i da li odluka postoji, te da ona bude obavezujuća i da se odbaci zahtev. Da bi se održala doslednost u sudskom tretiranju imovinskih sporova, potrebno je sačiniti zbirku principa HPCC i KPCC i staviti je na raspolaganje svim sudijama, kako bi oni ovo koristili za presuđivanje o zahtevima koji su sudu podneti nakon isteka roka za TTPC. Takođe se savetuje da Vrhovni sud sačini i distribuira mišljenja o specifičnim imovinskim pitanjima.

<b>Politička mera # 4</b>	<b>Unifikacija sudskih praksi u pravcu korišćenja održaja kod vrednovanja verbalnih transfera</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Profilsanje sudija koji odlučuju od predmetima o imovinskim pravima</p> <p>Prilagođeni treninzi za sudije u vezi sa složenim imovinskim materijama, uključujući i pitanje ocene dokaza</p> <p>Uspostavljanje sistema upravljanja predmetima u svim sudovima</p> <p>Potvrđivanje da li je odluku doneo HPCC ili KPCC po pitanju sporne imovine, i odbaciti zahtev ako je tako</p> <p>Primeniti principe HPCC i KPCC u slučajevima gde se neformalna transakcija odigrala tokom diskriminatornog perioda 1989-1999</p>
<b>Izlazna vrednost</b>	<p>Izmena Zakona o imovini i drugim stvarnim pravima</p> <p>Izmena Zakona o nasleđivanju</p> <p>Izmene Zakona o vanparničnom postupku</p> <p>Nacrt zbirke principa i jurisprudencije HPCC i KPCC da bude na raspolaganju svim sudijama</p> <p>Vrhovni sud da sačini i distribuira mišljenja o specifičnim imovinskim pitanjima</p>
<b>Ishod</b>	<p>Sudije imaju jasno razumevanje važećih zakona i adekvatno ih primenjuju na imovinske predmete</p> <p>Postoji uniformnost u sudskim praksama u sličnim imovinskim predmetima (neformalne transakcije)</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>Broj prevarnih transakcije opao</p> <p>Vreme za rešavanje imovinskih predmeta je skraćeno</p>

**STUB # 4: JAČANJE  
IMOVINSKIH  
PRAVA ZA  
RASELJENA LICA  
(RL) I PRIPADNIKE  
MANJINSKIH  
ZAJEDNICA NA  
KOSOVU**

## ANEKS 4

Namerno ostavljena prazna stranica

# 1. OBRAZLOŽENJE

Imovinska prava naročito manjinskih zajednica i raseljenih lica (RL),<sup>159</sup> uključujući i pravo na povratak, se sada univerzalno smatraju za ljudska prava. Ona su uvrštena u brojne transnacionalne sporazume,<sup>160</sup> kao i u Evropsku konvenciju za ljudska prava i njene Protokole,<sup>161</sup> a svi oni su direktno važeći na Kosovu. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) u svojoj preambuli i u članu 4, šta više potvrđuje posvećenost Kosova zaštiti manjinskih prava, uključujući ovde i pravo na povratak. Rešavanje imovinskih pitanja, naročito onih koja se odnose na RL i manjinske zajednice, stoga je postalo ključno za napredovanje Kosova u pravcu SSP i, dalje od toga, u pravcu punog članstva u EU.

Nedavno, prateći „principe za stanovanje i restituciju imovine za izbeglice i raseljena lica“ takođe poznate kao „Pinheiro“ (Pinheiro) principi,<sup>162</sup> koncept povratka, kako ga posmatra međunarodna zajednica, došao je do toga da obuhvata „ne samo povratak u svoju zemlju za izbeglice ili u svoj grad ili region za RL, već povratak i ponovno preuzimanje kontrole nad svojim *originalnim domom, zemljom ili imovinom*, što je proces restitucije stanovanja i imovine.<sup>163</sup> Ova promena od humanitarnog pristupa prema pristupu zasnovanom na pravima (i stoga je ovo je oblik restriktivne pravde) imala je izuzetan uticaj na dovođenje stanovanja, zemljišta i restitucije imovine na čelo pitanja osnovnih ljudskih prava, uz složenost koncepta restitucije u međunarodnim i nacionalnim zakonskim instrumentima. Ovo ne samo da uključuje povratak na svoju imovinu, već takođe i „povraćaj slobode, uživanje ljudskih prava, identitet, porodični život i državljanstvo; povratak u svoje mesto stanovanja i vraćanje zaposlenja.<sup>164</sup> Politički pokret u pravcu pristupa zasnovanog na pravima u odnosu na restituciju imovine takođe je bio pod uticajem tzv. „škole de Soto“<sup>165</sup> po kojoj legalizacija imovinskih prava i usvajanje formalnog, homogenizovanog zakonodavstva o imovini omogućavaju veći imovinski razvoj.

Postojeći konceptni dokument kritički nastavlja da crpi iz oba ova pristupa kako bi zagovarao političke preporuke koje ne samo da ciljaju na povraćaj i obezbeđivanje imovinskih prava za manjinske zajednice i raseljena lica, već, što je najvažnije, na promovisanje socijalne pravde i demokratske kontrole imovinskih resursa na ravnopravnoj bazi između većinskih i manjinskih zajednica.

Stvaranje zakonskih instrumenata i administrativnih struktura koje će omogućiti da RL uživaju svoja imovinska prava (široko posmatrano, i građanske, političke, ekonomske i kulturne aspekte ovog prava) bez prethodne neophodnosti fizičkog, dugotrajnog povratka su od vrhunske važnosti za omogućavanje dobre uprave i ekonomskog rasta. Legalizacija imovinskih prava naročito za RL i manjinske zajednice zahteva poboljšan pristup državnim institucijama kako bi se ostvarila njihova prava na imovinu. Stoga,

<sup>159</sup> U konceptom dokumentu, mi smo izabrali korišćenje termina „raseljena lica“ (RL) radije nego „interno raseljena lica“ (IRL). Razlog za ovakav izbor je politička korektnost. Mada mnoga međunarodna tela nastavljaju da koriste termin IRL kada govore o kosovskim Srbima i drugim manjinama koji su raseljene izvan granica republike Kosovo kao rezultat oružanog sukoba, termin „raseljeno lice“ stiče popularnost – ubrajajući ovde i izveštaje OEBS i UNHCR – jer poštuje integritet Kosovskih granica bez zauzimanja stava po pitanju tekućih političkih pregovora sa Srbijom.

<sup>160</sup> Čl. 13 (2) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, rezolucija GS 217A (III), UN Doc A/810 na 71, 1948; Osnovni principi i smernice o pravu na pravni lek i repatrijaciju žrtava teških kršenja međunarodnog humanitarnog prava i teških kršenja ljudskih prava, Komisija UN za ljudska prava, Rezolucija 2005/35, E/CN.4/2005/L.10/Add. 11, članovi 19 i 20.

<sup>161</sup> Protokol I, članovi 1, 6, 8, 13, 14, 17.

<sup>162</sup> Videti: restitucija stanova i imovine u kontekstu povratka izbeglica i interno raseljenih lica: završni izveštaj specijalnog izvestioca, Paulo Sergio Pinheiro: E/CN.4/Sub.2/2005/17 (28 juli 2005) videti takođe Gomez, M., novi način principa o restituciji stanovanja i imovine pred pod-komisijom UN za promovisanje i zaštitu ljudskih prava, stanovanje i ESC, kvartal, Vol. 1, Br. 3, decembar 2004, centar za stanarska prava i iseljenja, ostvarenje stanovanja za sve, dostupno na [www.cohre.org](http://www.cohre.org).

<sup>163</sup> UNHCR, et Al. 2007. Priručnik o stanovanju i restituciji imovine za izbeglice i raseljena lica: primena „Pinheiro Principa“: Inter-Agency, str. 10.

<sup>164</sup> Osnovni principi i smernice o pravu na pravni lek i reparaciju za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i teških prekršaja međunarodnog humanitarnog prava, na osnovu postojećih principa ljudskih prava i humanitarnog prava.

<sup>165</sup> Počevši sa de Soto, H. 2000 „Misterija kapitala: zašto kapitalizam trijumfuje na zapadu a propada na drugim mestima“, Black Swan, UK.

političke preporuke koje su sugerisane u ovom konceptnom dokumentu fokusiraju se na one pravne lekove, uključujući i restituciju, koji bi omogućili da RL i pripadnici manjinskih zajednica u potpunosti uživaju svoja imovinska prava i tako uzmu učešće u društvenom i privrednom razvoju Kosova.

## I.1 Ocena situacije

Ocena iz 2011. godine procenjuje da postoji oko 97.000 ljudi koji su raseljeni kako rezultat rata iz 1998-99-te i koji žive u Srbiji a „još uvek imaju potrebe u vezi sa svojim raseljenjem“, a većina njih su etnički Srbi.<sup>166</sup> OSCE računa još 1.100 RL u Makedoniji i 8.560 u Crnoj Gori. Do jula 2015, UNHCR je prebrojao je 17.086 RL na Kosovu, gde spada 9.265 kosovskih Srba i 7.078 kosovskih Albanaca. Ostatak su Romi i manji broj Aškalija i Egipćana (manjine koje govore albanski jezik).<sup>167</sup> Od njih mnogi su izgubili svoju imovinu tokom rata, i, 17 godina kasnije, nastavljaju da se suočavaju sa značajnim izazovima za ostvarivanje svojih imovinskih prava.<sup>168</sup> Pripadnici manjinskih zajednica suočavaju se sa relativno sličnim sistemskim izazovima pred uživanjem svojih imovinskih prava, čak i ako nisu bili raseljeni, ili su bili u stanju da se vrate u svoje domove.<sup>169</sup>

Posvećenost Kosova da povrati, obezbedi i promoviše imovinska prava za RL i manjinske zajednice je očigledno. U praksi, međutim, građani nastavljaju da se suočavaju sa brojnim preostalim preprekama za puno uživanje svojih ljudskih prava. Mada su ovi izazovi istina za celokupnu populaciju, raseljenje i indirektna diskriminacija gomilaju ove probleme za RL i pripadnike manjinskih zajednica. Mada fizičko raseljenje zbog rata i društvena isključenost imaju različite uzroke, društveno politički i ekonomski efekti za svaku od ovih grupa su prilično slični, zbog njihove relativno slabe pozicije u današnjem Kosovu. Jačanje sveukupnih imovinskih prava, sa posebnom pažnjom na RL i manjinske zajednice, pomoći će stoga da se rešavaju sistemska pitanja i ublaže izazovi sa kojima se obe grupe suočavaju.

Imajući u vidu sveukupni cilj pet konceptnih dokumenata za olakšavanje ekonomskog razvoja putem promovisanja i zaštite imovinskih prava, ljudi treba da ne samo da budu u stanju da ostvaruju svoja fundamentalna imovinska prava, već takođe da budu u stanju da realizuju svoja socio-politička i ekonomska prava nad svojom imovinom, uključujući ovde i prodaju i kapitalno investiranje u okviru sveobuhvatnog, nediskriminatornog i efikasnog okvira vladavine zakona. Ekonomski rast mora biti distribuiran ravnopravno između većinskih i manjinskih zajednica.

## I.2 Trenutni akteri

Kosovo je prošlo kroz uspostavljanje dva postkonfliktna mehanizma za restituciju privatne imovine. **Direktorat za stanovanje i imovinu (HPD)**, osnovan 1999, imao je mandat da se bavi zahtevima u vezi sa stambenom imovinom koji proističu nakon 1980. i rata iz 1998-99. Agencija koja ih je nasledila, **Kosovska agencija za imovinu (KPA)**, osnovna 2006. i faza njenih presuda završena je u decembru 2014, sa fokusom ne samo na stanovanju već na svim kategorijama privatne nepokretne imovine, uključujući i poljoprivrednu i privatnu komercijalnu imovinu, ovog puta samo u vezi sa gubitkom imovine direktno povezanim sa oružanim sukobom 1998-99. Između 2006 i 2007, KPA je primio 42.749 (od čega je 41.849 bilo odlučeno od strane KPCC, odbijene od izvršnog sekretarijata, što čini ukupno 42.116, a 633 zahteva su povukli sami podnosioci) od 6.304 podnosilaca, gde velika većina ovoga pripada manjinskim grupama. Ovi mehanizmi restitucije pomogli su vlasnicima prava koji su lišeni imovine da ponovo steknu posed nad svojom imovinom. HAI trenutno implementira konačne odluke svoje komisije za presuđivanje, KPCC, izvršenjem iseljenja za ponovno stupanje u posed u 2.143

<sup>166</sup> Informacije dobijene od <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/serbia/figures-analysis> skinuto 26 novembra 2015.

<sup>167</sup> Informacije dobijene od <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/kosovo/figures-analysis> skinuto 26 novembra 2015.

<sup>168</sup> Ovi izazovi će biti detaljno obrađeni u tekstu dole.

<sup>169</sup> U odeljcima „definicija problema“ i „političke preporuke“, konceptni dokument pravi razliku i dalje precizira koja od razmatranih pitanja važe za obe grupe ili za specifične potrebe ili izazove sa kojima se suočavaju RL sa jedne strane, i manjine s druge strane.

predmeta (655 naloga za iseljenje je do sada izdato), stavljajući imovinu pod upravu (10.972 imovine od 14.441 zahteva za administraciju imovine, 3.021 ne ispunjavaju kriterijume za administraciju) i zaključuju se sporazumi o zakupu (u 1.170 slučajeva), ili se zatvaraju predmeti, bilo po zahtevu podnosioca (za 1.759 zahteva), ili u slučaju „nesaradnje“ (tj. kada podnosilac nije odgovorio na obaveštenje KAI o odluci, u 13.193 predmeta).

Pojavljuje se više pitanja u vezi sa sprovođenjem odluke KPCC, među njima pitanje toga da li pravni lekovi koji su na raspolaganju KAI osim ponovnog stupanja u posed i administracije (što se smatra jedino za privremeno rešenje) predstavljaju pravične, delotvorne i konačne pravne lekove koji zaista omogućavaju uspešnim podnosiocima da u potpunosti uživaju svoja imovinska prava. Pravičan i delotvoran konačni pravi lek je lek koji bi objektivno omogućio podnosiocima zahteva da povrate puna prava nad svojom imovinom. U ovom smislu, iseljenje bez stvarnog ponovnog stupanja u posed i završetak na osnovu nesaradnje ne mogu biti smatrani za konačne pravne lekove. Stoga, mada KAI tvrdi da je većina nezavršenih predmeta izvršenja do sada bila rešavana (i u okviru njihovog mandata, ovo je poštena procena), još jedan pogled na statistiku institucije koja se fokusira samo na broj zahteva koji su implementirani preko pravičnih, delotvornih i konačnih pravnih lekova, dakle samo kroz ponovno stupanje u posed (2.143 predmeta) i zahtevano zaključenje (1.759 predmeta). Dodajući još 13.193 zahteva od koji su bili zahtevani zbog nesaradnje jer je imovina bila prodana, sve to pokazuje drugačiju sliku, sa 17.095 od 34.496 zahteva koje je odobrila komisija (deo zahteva je odbijen ili odbačen i nema potrebe za implementaciju odluka – dakle nekih 50% od svih zahteva) su efektivno implementirani.

Uzimajući u obzir da će imovina koja trenutno pod administracijom morati da bude ponovno implementirana na početku mandata KAPPI i završetku programa administracije, zaostali nezavršeni predmeti KAI, iz perspektive pružanja pravičnih, delotvornih i održivih pravnih lekova, još uvek čine približno 50% svih zahteva. Ovde se ne ubraja preostalih 13.193 zahteva zatvorenih zbog nesaradnje za koje bi podnosioci potencijalno još uvek mogli da zahtevaju implementaciju preko iseljenja ili zaključenja. Bez obzira na ovo, jasno je iz cifara KAI da u velikoj većini slučajeva, podnosioci ili biraju administraciju ili ne biraju nikakav pravni lek uopšte. Ovo pitanje i više uzajamno povezanih zabrinutosti biće dalje analizirani detaljnije u narednim odeljcima.

U 2012, vlada Kosova pokrenula je pisanje zakona sa ciljem da se osnuje nova, nezavisna agencija, **Kosovska agencija za procenu i potvrđivanje imovine (KAPPI)**. Potreba za pisanjem Zakona i osnivanjem agencije proizilazi iz dogovora o vraćanju katastarskih dokumenta na Kosovo koji je ostvaren između Kosova i Srbije u Briselu. Nacrt zakona o KAPPI sada čeka odobrenje Skupštine. Namera KAPPI jeste da, sa jedne strane, nasledi KAI i preuzme njegov sadašnji mandat. Oni će stoga morati da implementiraju i obezbede konačni pravni lek za zahteve KAI koji još uvek nisu bili implementirani, zatvoreni na osnovu nesaradnje, ili su trenutno pod administracijom (sa ponovnim uzimanjem u posed ili zaključenjem kao raspoloživim pravnim lekovima za dve poslednje grupe zahteva). Važno je da se obezbedi da KAPPI osigura da zaostale odluke KAI budu implementirane blagovremeno i da se podnosiocima obezbede pravni lekovi koji su u skladu sa važećim standardima ljudskih prava.

U ostale zainteresovane aktere spadaju **Agencija za privatizaciju (KAP)** i njena **specijalna komora**, redovni sudovi i policija i tužilaštvo. Dok je KAP izričito naveo da „proces likvidacije je dizajniran da se poštuju i zaštite interesi i ljudska prava manjina“<sup>170</sup> i ima sistem obaveštavanja širom Kosova i Srbije, nema druge konkretne odredbe koja se bavi zaštitom interesa imovine RL i drugih manjinskih grupa u procesu likvidacije. Što se tiče **sudova**, značajna količina nerešenih građanskih predmeta, naročito onih koji se odnose na imovinska pitanja, ograničava postojeće pravne lekove koje ovo pravno okruženje može da pruža za RL i manjinske grupe.

<sup>170</sup> Informacije za aktere od avgusta 2011 str. 3 i 12. [http://www.pak-ks.org/repository/docs/Information\\_to\\_Stake\\_Holders\\_august\\_2011\\_eng\\_ver\\_FINAL.pdf](http://www.pak-ks.org/repository/docs/Information_to_Stake_Holders_august_2011_eng_ver_FINAL.pdf).

**Kosovska policija i Tužilaštvo** igraju ključnu ulogu u pomaganju izvršenja naloga za iseljenje i delovanju protiv nezakonitih ponovnih zauzimanja, preko hapšenja onih koji više puta ponovno zauzmu tuđu imovinu i njihovog predavanja sudovima na osnovu odredaba koje dolaze iz Krivičnog zakonika Kosova.<sup>171</sup> Nesposobnost policije da pomaže KAI tokom iseljenja na severu Kosova ometala je proces iseljenja koji je vodio KAI. Nakon zaključenja sporazuma između KAP i kosovske policije u 2009, i nakon više godina pregovora, iseljenja u severnoj Mitrovici nastavljena su u martu 2014. Od tada, izvršeno je više iseljenja uz pomoć kosovske policije, što pokazuje da se rešenje može naći kroz dijalog i političku volju.

### 1.3 Definicija problema

Ovaj konceptni dokument identifikuje i detaljno izlaže tri grupe uzajamno povezanih pitanja. Ona su povezana, prvo, sa izvršenjem odluka KPCC, i nalaženjem pravičnih i održivih pravnih lekova za uspešne podnosiocima zahteva u procesu KAI. Drugo, postoje procesna pitanja, odnosno sistemski problemi na institucionalnom i pravosudnom nivou. Treće, postoje izazovi koji se mogu podvesti pod pristup pravdi, gde spadaju finansijski i administrativni pravni lekovi za olakšanje pristupa zakonskim procedurama za RL i manjinske zajednice. Pored ovoga, postoje dva nezavisna pitanja koje takođe potpadaju pod opseg ovog stuba, socijalno stanovanje i dodeljivanje zemlje, kao i romski kampovi i naselja. Ova pitanja predstavljaju glavne prepreke za RL i manjinske grupe da slobodno uživaju svoja imovinska prava. Konceptni dokument pruža političke preporuke za svaku od ovih tačaka u odeljcima koji slede.

#### 1.3.1 Implementacija odluka KPCC kako bi se raseljenim licima obezbedili pravični delotvorni i konačni pravni lekovi i sprečilo nelegalno ponovno zauzimanje imovine

Kako je navedeno ranije u ovom dokumentu, pružanje pravičnih, delotvornih i konačnih pravnih lekova za uspešne podnosiocima zahteva KAP i sprečavanje ponovnog nezakonitog zauzimanja imovine su presudno važni elementi za Vladu Kosova da reši imovinska pitanja koja se tiču RL. Sledeći pod-odeljci pružaju detaljne opise nekih od najvažnijih pitanja koja se odnose na implementaciju KAI i ometaju delotvorno izvršenje pravnih lekova za uspešne podnosiocima zahteva KAI.

#### Prestanak administracije imovine od KAP

Do 11 marta 2016, KAI je imala 13.009 imovina pod svojom administracijom (10.972 od KAI, i 2.035 od HPD) od 14.441 zahteva za administraciju imovine. 1.170 od njih bili su preuzeti u okviru šeme rentiranja KAI, koja pruža minimalni prihod od iznajmljivanja za raseljene vlasnike imovinskih prava.

Prema nacrtu zakona KAI će prestati sa administracijom i iznajmljivanjem imovine 18 meseci nakon što zakonodavstvo KAPPI stupi na snagu. Nosioci imovinskih prava mogu zahtevati ponovni ulazak u posed ili zaključenje predmeta nakon ovog 18-mesečnog roka. Obrazloženje ovakve odluke, prema KAI, jeste da su se bezbednosna pitanja u velikoj meri popravila u poslednje vreme i da administracija jednostavno nije više potrebna. Beskrajno trajanje administrativnih procesa u ime RL bi u ovom smislu bilo prepreka za povratak. Administracija imovine od strane KAI se, međutim, dokazala kao popularni pravni lek među podnosiocima zahteva, i prestanak administracije KAI nad ovom imovinom, bez uspostavljanja održivog mehanizma za praćenje i pružanju informacija oko ovakvih nekretnina, može dovesti do povećanja broja nezakonitih zauzimanja objekata.

Još više je važno, još dalje od brige za povećano nezakonito zauzimanje, **i imajući u vidu relativno mali broj vraćanja poseda (2.143) u poređenju sa brojem nekretnina pod administracijom (14,441), izgleda da je administracija bila najdelotvorniji raspoloživi pravni lek do sada.**

<sup>171</sup> Naročito članovi 332 i 414.



## **Nacrt zakona o KAPPI ima nameru da okonča ovaj pravni lek i kao rešenja nudi ponovni posed ili zahtev za zatvaranje slučaja.**

Nacrt zakona o KAPPI u sadašnjem obliku zahteva od podnosilaca da izaberu iseljenje ili zaključenje njihovog slučaja, pošto administracija više neće biti raspoloživ lek. Izbor iseljenja nakon ponovnog stupanja u posed će predstavljati pravičan, delotvoran i konačan lek. U slučaju jednostavnog zaključenja njihovog zahteva, međutim, preostaje pitanje da li to zaključenje predstavlja delotvoran, pravičan i konačan lek koji je u skladu sa međunarodnim i EU standardima ljudskih prava, i stoga, obaveza Kosova shodno SSP.

Mada je izvan opsega ovog dokumenta da predlaže konačno rešenje, Strategija bi mogla da počne da mapira put napred. Na osnovu diskusije u ovom KD, mogu se razmatrati tri moguća rešenja:

1. Prema Pinheiro principu 2 „sve izbeglice i raseljena lica imaju pravo da im se vrati bilo kakav stambeni prostor, zemlja i/ili imovina koje su samovoljno ili nezakonito lišeni, ili da im se nadoknadi bilo kakav stan, zemlja ili imovina za koju je faktički nemoguće da se povrati, kako bude utvrdio nezavisni, nepristrasni tribunal“. **Reč nadoknada** bi stoga bila alternativa za konačni lek. Mada se ne pominje u samom SSP, može se smatrati da će ovo pitanje u jednom trenutku uzeti u razmatranje kao deo implementacije Komisije za vrednovanje i odlučivanje o imovini iz KAPPI za Kosovo kako bi se uskladilo zakonodavstvo sa međunarodnim instrumentima ljudskih prava. Nekoliko pitanja ostaje bez odgovora u sadašnjoj verziji nacrt zakona. U kojim okolnostima bi naknada bila zahtevana? Kako bi se utvrđivala nadoknada? Kako će se to finansirati? Da li bi imovina mogla biti prodana, a prihod prenet podnosiocu zahteva? Takođe, šta bi se desilo sa tuženima koji su iseljeni iz nekretnine nakon presude KAPPI, da li bi oni takođe imali prava na neku vrstu nadoknade? Da li bi bilo razumno da se pronađe *bona fide* kupac (možda drugi ili treći kupac, deset godina nakon prevarne transakcije, koji je platio vrednost imovine i da se smatra jednako odgovornim, te ga treba obeštetiti zbog nezakonite akcije prodavca ili prevarne transakcije. Nije neobična politika kod drugih jurisdikcija da se *bona fide* kupac drži bezbednim i da se zahteva da oštećena stranka traži pravni lek od onih koji su počinili prevaru.
2. **Permanentna šema rente** bi bila još jedna moguća opcija. Ali, da li bi ovakva šema ispunjavala važeće standarde ljudskih prava? Kao što je gore rečeno, postoji strah da bi ova opcija mogla biti štetna za broj povratnika.
3. Da li bi **nekretnine jednostavno ostale prazne** nakon iseljenja radi ponovnog stupanja u posed ukoliko kosovske institucije obezbede da one ne budu nikada ponovo zauzete? Da li bi ovo predstavljalo delotvoran pravni lek? Ova treća opcija bi jedino funkcionisala ukoliko pitanje nezakonitog zauzimanja bude delotvorno rešeno preko obezbeđenih mehanizama iseljavanja kod slučajeva ponovnog zauzimanja nakon dva iseljenja po nalogu KAI a u cilju ponovnog stupanja u posed.

### **Serijsko ponovno zauzimanje tuđe imovine nakon iseljenja od KAI**

Serijsko, nezakonito ponovno zauzimanje imovine nakon iseljenja od KAI je tema koja je privukla značajnu pažnju. Nalazi objavljeni 2015 u izveštaju OEBS pokazuje da **kancelarije tužioca i sudovi treba da pruže veću pažnju slučajevima serijskog, ponovnog zauzimanja imovine zbog spore implementacije**. Prema svom mandatu, KAI ponovo iseljava nezakonite stanare po drugi put nakon prvog iseljenja kada je imovina ponovno zauzeta u roku od 72 sata. Potonja ponovna zauzimanja, ili ona koja se odigraju nakon 72-satnog perioda, ne padaju pod mandat KAI, i zahtevi u vezi sa ponovnim zauzimanjem treba da budu upućeni privatnim agencijama za izvršenje i gonjeni shodno Krivičnom zakoniku Kosova.

Isti izveštaj OEBS-a identifikuje **nedostatke u odgovoru vlasti na ilegalno ponovno zauzimanje, što onemogućava delotvorno rešavanje ovih slučajeva**.<sup>172</sup> Prema izveštaju, „između 2008 i 2013, Kosovska agencija za imovinu (KAI) uputila je ukupno 326 slučajeva nezakonitog ponovnog

<sup>172</sup> Izveštaj OEBS 2015, „Pregled slučajeva nelegalno ponovnog zauzimanja nekretnina na Kosovu“ strana 2.

zauzimanja imovine pod svojom administracijom tužilaštvu [...] preko 95 posto ovih imovina je u vlasništvu pripadnika kosovske srpske zajednice, a stanove su nezakonito zauzeli pripadnici kosovske albanske zajednice.<sup>173</sup> Izveštaj OEBS-a posebno naglašava „sporu reakciju u tužilaštvu na pravosudnom nivou, pošto slučajevi prosečno traju 2 godine i 3 meseca da bi se procesirali od vremena kada se predmet podnese u KAI do tužilaštva, pa do konačne presude koju donosi osnovni sud“.<sup>174</sup>

Mada je broj ovakvih predmeta samo oko 60 godišnje, tema serijskog ponovnog zauzimanja nakon drugog iseljenja KAI je važno pitanje ljudskih prava i vladavine zakona koje treba da se rešava kako bi potražioc i u KAI imali obezbeđen konačni i delotvoran lek za svoje zahteve. Međutim, pitanje da li iseljenje pruža pravičan i konačan lek ostaje otvoreno za razmišljanje. Dobar primer je iznet u nacrtu izveštaja PRP o pitanjima koji se odnose na imovinska prava manjina i RL: u nekim slučajevima RL su tražili iseljenje kako bi budući kupci mogli videti slobodnu nekretninu. Kada je posao propao, imovina je ostala prazna i potom je ponovo nezakonito zauzeta. Izgleda da ovo ukazuje na potrebu za više permanentnim rešenjem za suštinsko pitanje konačnog leka.<sup>175</sup> Drugim rečima, ukoliko prevencija nezakonitog zauzimanja izgleda da ne omogućava ponovni ulazak u posed, kao što je to slučaj u gore navedenom primeru, to bi značilo da iseljenje nije nužno i konačno rešenje.

### Ponovno otvaranje slučajeva HPCC i KPCC u građanskim sudovima

Konačne odluke KPCC i odluke vrhovnog suda po žalbi protiv KPCC (kao i protiv prethodnih odluka HPD) su zakonski obavezujuće i ne mogu se na njih podneti prigovori ili zahtevi za reviziju. Međutim, bilo je slučajeva gde su **sudovi dozvolili ponovnu parnicu u sporovima koji su odlučeni validnim odlukama HPCC ili KPCC.**

Pre praćenja ovakvih predmeta, EULEX je obezbedio da sudovi izvrše istraživanje i kontaktiraju KAI u vezi sa tim da li je ovakvim slučajevima već odlučeno u HPCC ili KPCC. Ukupno, sudovi su imali 307 zahteva podnetih za verifikaciju, dok su samo u 2015 izvršene 142 verifikacije.

Br. Kosovki Sud	Broj zahteva
1 Osnovni sud Priština	45
2 Osnovni sud Prizren – ogranak Suva Reka	8
3 Osnovni sud Mitrovica – ogranak Srbica	8
4 Osnovni sud Priština- ogranak Podujevo	0
5 Osnovni sud Peć	5
6 Osnovni sud Mitrovica	1
7 Osnovni sud Gnjilane – ogranak Vitina	57
8 Osnovni sud Gnjilane – ogranak Kamenica	0
9 Osnovni sud Prizren	4
10 Osnovni sud Uroševac	1
11 Osnovni sud Đakovica	1
12 Osnovni sud Gnjilane	1
13 Osnovni sud Priština –ogranak Lipljan	4
<b>Ukupan broj u 2015:</b>	<b>142</b>

**Da bi se izbegle ponovne parnice oko konačnih odluka, imperativ je da ovakvi sporovi budu identifikovani i odbačeni kao neosnovani.** Ovakve ponovne parnice idu protiv *raison d'être* HPD-a i KAI, koji su delimično osnovani kako bi se regularni sudski sistem oslobodio određenih kategorija predmeta povezanih sa konfliktom. Kao rezultat, da bi se izbegle ponovljene parnice, presudno je važno da SSK iznese jasne smernice koje obavezuju sudove da potvrde ovakve predmete.

<sup>173</sup> Izveštaj OEBS 2015, „Pregled slučajeva nelegalno ponovnog zauzimanja nekretnina na Kosovu“, strana 6.

<sup>174</sup> Ibid, strana 2.

<sup>175</sup> „Pitanja koja utiču na sposobnost manjinskih zajednica na Kosovu da ostvare svoja imovinska prava, nacrt, Program za imovinska prava, februar 2016.

## Konstrukcije trećih lica

KAI je identifikovao 35 slučajeva gde je građevina podignuta nezakonito na zemljištu kojim upravlja KAI, i gde je mehanizam KAI prepoznao imovinsko pravo vlasnika da dotičnom zemljištu.<sup>176</sup> Mada je KAI nastavio sa medijacijom između stranaka kako bi se našlo pomirljivo rešenje, niti jedan od slučajeva do sada nije rešen na prijateljski način. Kao posledica, pravni lek bi normalno bilo rušenje nezakonito podignute strukture.<sup>177</sup> Finansiranje zahteva KAI upućenog vladi za rušenje ovakvih struktura nije bilo do sada odobreno i agencija zbog toga nije u stanju da izvrši konačnu odluku koja bi zahtevala rušenje.

Ustavni sud Republike Kosovo u svojoj odluci u takozvanom „predmetu Jovanović“ zaključio je da neizvršenje odluke KPCC od strane KAI, zbog nedostatka finansija, je „u suprotnosti sa vladavinom zakona i predstavlja kršenje fundamentalnih ljudskih prava garantovanih Ustavom“.<sup>178</sup> Još 33 tužbe bile su podnete protiv KAI pred Ustavnim sudom.<sup>179</sup>

### Nedostatak finansija za šemu nadoknade kao pravni lek koji još uvek nije bio primenjen

Kao naslednik Direktorata za stambenu imovinu (HPD), KAI je bio odgovoran za stvaranje i primenu šeme nadoknade za sprovođenje odluka A i C od HPCC. Šema je trebalo da se odnosi na imovinske zahteve utvrđene od HPCC gde je diskriminacija vodila do toga da su posednici stambene imovine (aplikanti „A“) se odrekli prava, koje kasnije bilo dodeljeno ili prodato (privatizovano) trećim licima (aplikanti B). HPCC je odlučio da izvrši restituciju stambene imovine aplikantima A, dok bi aplikanti B dobili nadoknadu. KAI je pripremio ocenu i procedure za nadoknadu, prema kojima je iznos od 3 miliona potreban za sprovođenje ove šeme.

U 2011, u saradnji sa KAI, Ministarstvo finansija je osnovalo poverenički fond za šemu nadoknade. KAI je nastavio da šalje pisma za prikupljanje fondova različitim akterima radi ove šeme. Ovo pitanje je kasnije upućeno vladi Kosova kako bi se tražila neophodna sredstva za implementaciju ove šeme. Do sada nikakav fond nije dodeljen, što znači da sprovođenje ove šeme nije bilo moguće.

Prema mandatu KAI, ne postoji mandat da se odlučuje o zahtevima za ovu nadoknadu. Zahteve za nadoknadu koji su podneti sudu (u slučajevima uništene ili oštećene imovine), većinu predmeta su sudovi odbacili. Ovo je zbog činjenice da verovatno NATO i Kosovska vlada ne mogu biti smatrani odgovornima za uništenje imovine u vezi sa konfliktom.

### 1.3.2 Pitanja korektnog procesa

Mada se prethodni deo bavio pitanjima konkretno vezanim za proces KAI, sledeća pitanja su povezana sa širim sistemskim problemima u kosovskom institucionalnom pejzažu, tačnije sa nivoom sudova i opštinskih administrativnih tela. Neka od procesnih pitanja u ovom delu zahtevaju promenu i poboljšanje u sudskim i upravnim postupcima, dok se druga konkretno odnose na nesposobnost lociranja i isporuke obaveštenja za RL.

### Zakon 04 L-188 o legalizaciji nedozvoljene gradnje

Kosovo trenutno prolazi kroz proces legalizacije nedozvoljene gradnje na svojoj teritoriji kako bi podstaklo investicije. Zakon daje stroge rokove, uključujući i početnu fazu upisa nelegalnih građevina,

<sup>176</sup> Broj od 31.10.2015.

<sup>177</sup> Član 15 Zakona 03-L-079 koji menja uredbu UNMIK kaže da KAI sa širokom lepezom pravnih lekova za izvršenje konačnih odluka KPCC i presuda po žalbi uključujući, ali ne ograničavajući se na, „iseljenje“, stavljanje imovine pod administraciju, sporazum o zakupu, zauzimanje, rušenje nezakonitih struktura i licitacije.

<sup>178</sup> Broj predmeta K1187/13.

<sup>179</sup> Neformalno potvrđeno u intervju sa Srđanom Staletovićem, 15. februar 2016.

i objavljivanje spiska nelegalnih.<sup>180</sup> Period prijave tokom kojeg su građani u stanju da se prijave za legalizaciju počeo je u septembru 2015. i završiće u martu 2016. Nakon perioda prijave, uslediće niz fiksnih rokova za objavljivanje „spiska za rušenje“, fizička obaveštenja o nedozvoljenim objektima i upozorenje o skorašnjem rušenju. Period javnih prigovora prethodiće samim rušenjima.<sup>181</sup>

Član 5 (1.4) gore pomenutog zakona kaže da je odgovornost opština da sprovedu široku kampanju informisanja javnosti na lokalnom nivou počev od stupanja zakona na snagu, sa trajanjem tokom faze prijavljivanja. Shodno članu 6 (4), ukoliko nema podnetih prijava za legalizaciju tokom utvrđenog roka, „nedozvoljena gradnja biće stavljena na „spisak za rušenje“ i biće srušena“. Član 6 (1.2) dalje kaže „zahtevi se podnose opštini na teritoriji na kojoj je lociran objekat bez dozvole“.

Kako je istaknuto u izveštaju EU o progresu 2015, **ovi rokovi i kriterijumi podnošenja postavljaju pitanja u pogledu tretmana nedozvoljene gradnje koja pripada raseljenim licima i pripadnicima manjinskih zajednica koji nisu uspeli da se prijave za legalizaciju unutar gore pomenutog (i tekućeg) perioda, zato što nisu bili prikladno informisani.**<sup>182</sup> Nesprovođenje procedura obaveštavanja (tj. saradnja sa KAI i UNHCR) utvrđenih u članu 4 stavovi 3.5 i 3.6<sup>183</sup> znači da je situacija ovih grupa uzeta u razmatranje na neprikladan način. Ovo postavlja pitanja u vezi sa legalitetom rušenja koje bi bilo preduzeto bez dovoljnog obaveštenja i prikladnog procesa. U skladu sa ECHR protokolom I, član I i „pravom na imovinu“, rušenje nelegalne strukture bez prikladnog obaveštenja bi trebalo da se smatra za kršenje ljudskih prava. Dalje, član 113 tačka 2 Zakona o upravnom postupku zahteva da „u specijalnim slučajevima po prirodi dela, lice se poziva da mu se akt uruči lično“. **Situacija raseljenja i/ili nedostatak pristupa informacijama treba da se smatra da je u skladu sa članom 113 tačka 2 „specijalni slučaj“.** RL ili lica koja pripadaju manjinskim zajednicama treba da budu lično obaveštena o predstojećem rušenju.

Nakon pitanja obaveštenja, koje je pojačano striktnim i slabo oglašavanim rokovima koji su gore pomenuti, **procedura legalizacije kako je utvrđena shodno Zakonu 04 L-188 je bila kritikovana zbog svoje visoke cene (koju treba da snose podnosioci), i svoje složenosti.** Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje je samo priznalo da, iz ovih razloga, ljudi nisu voljni da prolaze kroz proceduru kakva je sada. Izmene i dopune u sadašnjem zakonu, koje bi, nadamo se, bile usvojene pre nego što započne faza rušenja, imaju nameru da reše neka od ovih pitanja.<sup>184</sup> Konceptni dokument 2 bavi se ovim pitanjem i preporučuje produžetak roka, usklađivanje procedura i smanjivanje tarifa za legalizaciju.

### Privatizacija i likvidacija bez delotvornog obaveštenja

Prema članu 49 Zakona br.04/L-034 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju, formalna obaveštenja o privatizaciji za poverioce „pod jedan, objavljuju se minimalno na sledeći način: 1.1 i na srpskom i na albanskom jeziku u novinama koje imaju veliki tiraž na Kosovu i 1.2 na srpskom jeziku u jednim ili više dnevnih novina sa velikim tiražem u Srbiji ili Crnoj Gori [...]“. Član 13 o sastavu organa za stečaj I stav 2 istog zakona kaže da „ako autoritet za stečaj nije sačinjen od profesionalnih pružanja u pružalaca usluga, odbor KAP obezbeđuje da najmanje jedan član tog autoriteta za stečaj bude predstavnik manjinske zajednice“. Dalje, procedura uzajamne pravne pomoći utvrđena u Zakonu br. 04/L-033 o Specijalnoj komori Vrhovnog suda Kosova za stvari povezane sa agencijom sa privatizaciju

<sup>180</sup> Videti član 4 i 5 Zakona 04 L-188 o tretmanu građevina bez dozvole.

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> Izveštaj EU o progresu 2015 str. 23.

<sup>183</sup> [http://www.kryeministri-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).

<sup>184</sup> Razgovor sa vršiocem dužnosti direktora odeljenja za prostorno planiranje, Đemaljem Metolijem (Xhemail Metolli), Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje, 19. februar 2016.

uspostavljena je tako da olakšava isporuku obaveštenja i sudskih poziva za RL u stečajnom postupku. Ovo, međutim, nastavlja da bude stvarni izazov.<sup>185</sup>

Stoga, uprkos gore pomenutim zaštitnim merama, većina pripadnika manjinske zajednice (naročito Roma) RL i povratnika nisu u poziciji da dođu do objavljenih informacijama o tekućim privatizacijama i/ili likvidacijama.<sup>186</sup> Stoga, **RL generalno ne znaju za proces privatizacije i/ili likvidacije u vezi sa imovinom za koju oni imaju razlog za podnošenje zahteva. Ovo za posledicu ima to da formalni rokovi koji su postavljeni za prigovore i žalbe ne budu ispunjeni, što rezultira velikom indirektnom diskriminacijom.**

### Zakonsko zastupanje (privremeni predstavnici i pitanja POA)

Imenovanje privremenih zastupnika za odsutne parničare je široko rasprostranjena praksa. Privremeni zastupnici mogu biti imenovani shodno članu 79 Zakona o parničnom postupku br. 03/L-006 pod tri uslova: (1) lokacija lica je nepoznata, (2) lice nema svog zastupnika, i(3) „ukoliko regularna procedura imenovanja pravnog zastupnika oduzima mnogo vremena, prouzrokujući time štetne posledice za jednu ili obe stranke“.

U mnogim tužbama za utvrđivanje vlasništva, lice ne može biti locirano. Često, transfer imovine se odigrao tokom diskriminatornog perioda, i stoga nije mogao biti upisan u katastarske spise, a lice se potom odselilo.<sup>187</sup> U mnogim drugim slučajevima postoje imovinski transferi gde je prodavac otišao, nestao ili je bio raseljen kao rezultat konflikta. Stoga, praksa imenovanja privremenog zastupnika pogađa manjinsku populaciju u nesrazmernoj količini.<sup>188</sup> Takođe, izgleda da se ovo najčešće pojavljuje u imovinskim predmetima. Kako je primetila sekcija OEBS za praćenje i nadgledanje pravnog sistema, „neuspeh sudova da kontaktiraju nadležno administrativno telo ili da koriste razumna alternativna sredstva da lociraju učesnika u parnici šteti domaćem zakonu, a moguće i pravu na pošteno suđenje“,<sup>189</sup> naročito kada parničar pripada manjinskoj zajednici ili je u pitanju raseljeno lice.

### Eksproprijacija zemljišta (Zakon Br. 03/L-139) i prodaja od strane opštine (Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi) bez odgovarajućeg obaveštenja

Procedura za obaveštavanje o **eksprijaciji** nepokretnih sredstava od strane vlade ili opštine uređena je Zakonom br. 03/L-139 (sa amandmanima 03/L-205). Pripremne aktivnosti za eksproprijaciju navedene su u članu 5 i podložne su između ostalog sledećim uslovima: 5.1. „organ koji vrši eksproprijaciju... obezbeđuje licu koje je, ili koje tvrdi da je, vlasnik ili nosilac interesa u pogledu imovine koja će biti predmet pripremnih aktivnosti najmanje dvadeset (20) radnih dana unapred pisano obaveštenje o vremenu tokom kojeg će ove aktivnosti biti sprovedene za svaku parcelu imovine; pod uslovom da se zahteva da ovakvo obaveštenje bude uručeno samo: 5.1.1. onim licima čija imena i adrese mogu biti potvrđeni iz katastarskih i drugih službenih spisa o nepokretnoj imovini na Kosovu, uključujući i spise Kosovske agencije za imovinu i najsvježije podatke o porezu na imovinu“. Prema članu 5.1.1, stoga, pisano obaveštenje se uručuje licu koje je registrovano da ima formalno imovinsko pravo na nepokretnosti i čija adresa se može jasno pronaći u vladinim imovinskim dokumentima koje izdaju kosovske institucije (videti član 42 istog zakona). Međutim, u skladu sa definicijom „specijalnih slučajeva“ datom u članu 113.2 Zakona br. 02/L-28 o upravnom postupku,

<sup>185</sup> Član 19 Zakon br. 04/L-033 O SPECIJALNOJ KOMORI VRHOVNOG SUDA KOSOVA ZA PREDMETE KOJI SE ODOŠE NA AGENCIJU ZA PRIVATIZACIJU.

<sup>186</sup> Videti: „Privatizacija na Kosovu\* iz perspektive IRL“ – februar 2014, Branislav Ristić, <http://www.pravnapomoc.org/web/images/stories/privatisation.pdf>.

<sup>187</sup> Zbog diskriminatornih zakona koji su postojali u to vreme i zabranjivali prenos nepokretne imovine između pripadnika različitih zajednica, do 13. oktobra 1999. i proglašenja Uredbe UNMIK 1999/10 o „opozivu diskriminatornog zakonodavstva koji se odnosi na stambena i imovinska prava“.

<sup>188</sup> Misija OEBS na Kosovu, parnice u vezi sa vlasništvom u vezi sa nepokretnom imovinom na Kosovu, mart 2009.

<sup>189</sup> Misija OEBS na Kosovu, Odeljenje za ljudska prava i vladavinu zakona, odsek za praćenje pravnog sistema, Imenovanje privremenih predstavnika u imovinskim sporovima u kojima učestvuju manjine kao parničari, april 2008, str. 4. videti takođe Evropski sud za ljudska prava, Neumeister v. Austria, 1936/63, Presuda, 27. juni 1968, i stav 22.

**propust da se potvrde imena i adrese lica iz najsvježijih službenih dokumenata izdatih na Kosovu ne bi trebalo da isključuje ova lica od toga da budu obavještena u pisanoj formi o predstojećoj eksproprijaciji.** Ovi pojedinci bi trebalo stoga da budu obavješteni lično, gde god da oni stanuju. Mi dalje primećujemo da odredbe za masovno obavještanje koje su date u članu 114 (1)c imaju negativno dejstvo kada se primenjuju na specijalni slučaj RL pošto oni možda nisu u stanju da dođu do kosovskih dnevnih novina i javnih oglasnih tabli iz svojih privremenih mesta stanovanja. Mada se obavještenje putem objavljivanja smatra zakonski prikladnim, potrebno je da se preduzmu akcije da se zaštite imovinska prava u slučajevima eksproprijacije.

Dalje, član 35.8 Zakona br. 03/L-139 (sa izmenama i dopunama 03/L-205) kaže da ukoliko sud propusti da izda odluku o žalbi koju je podneo nosilac imovinskog prava koji prigovara na zakonitost eksproprijacije a unutar zakonski predviđenog roka (tj. 30 dana), žalba je *de facto* odbačena. Ova odredba omogućava sudu da odbaci žalbu bez obaveze da to obrazlaže, što ima direktne implikacije na pravo na delotvoran pravni lek.

Što se tiče **prodaje zemljišta od strane opština**, član 14.2 Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi daje opštinama „pravo da prodaju i iznajmljuju nepokretnu i pokretnu imovinu“. Neslaganja koja postoje između katastra koji se nalazi na Kosovu i katastra koji je preseljen vode do slučajeva gde društvena imovina koja je restitucijom vraćena pripadnicima manjinskih zajednica nakon procesa denacionalizacije početkom 1990-ih, nastavlja da se nalazi na spisku kosovskog katastra kako da je u vlasništvu opštine, te se potom dodeljuje trećim licima od strane opštine.

Pokretana su pitanja oko toga da je ovaj proces restitucije sproveden na neispravan način od strane tadašnjeg vladajućeg režima, pošto su korisnici i nosioci imovinskih prava bili uglavnom kosovski Srbi. Štaviše, nisu sve odluke upisane u katastaru u to vreme, delimično zbog toga što je bilo potrebno platiti nadoknadu, porez ili taksu, ili zbog toga što je registar preseljen, a potonje rekonstrukcije su se pojavljivale samo u katastrima u Srbiji. Odgovarajući jugoslovenski zakon o restituciji<sup>190</sup>, ipak, nije bio proglašen za diskriminatorni, a odluke koje su donete u skladu sa njim nastavljaju da budu važeće na Kosovu.

Paralelno sa ovim, i kao deo decentralizovane strukture zemljišnih registara na Kosovu, operacije katastra vode uglavnom opštinske kancelarije za katastar, koje se takođe smatraju „opštinskim telima“.<sup>191</sup> Ovo promovise režim i aktuelno vlasništvo, administracija i registar katastra bivaju kontrolisani od strane iste institucije, tj. opštine. Ovo bi moglo biti potencijalno štetno za RL i pripadnike manjinskih zajednica koji polažu imovinska prava na ono što je, ili je bilo, registrovano kao zemljište u opštinskom vlasništvu.

**Ovo pitanje naglašava potrebu za povećanom transparentnošću i potencijalnom podelom uloga u sadašnjoj administraciji zemljišnog registra, kako bi se obezbedilo da sva imovinska prava, uključujući i ona koja pripadaju ranjivim RL i pripadnicima manjinskih zajednica, budu ispravno ispoštovana.**

#### Nagomilani porezi na imovinu i komunalni računi tokom raseljenosti

Nagomilani porezi za imovinu i komunalni računi predstavljaju prepreku za manjinsku populaciju i RL da uživaju svoja imovinska prava, naročito u smislu prikladnog procesa i pravičnosti. **Stav 3 člana 5 Zakona br. 03/L-204 ‘o porezu na nepokretnu imovinu, već predviđa da je poreski obveznik fizičko ili pravno lice koje stvarno koristi imovinu ukoliko se vlasnik ili zakonski korisnik nepokretne imovine ne može utvrditi, ili se može utvrditi, ali nema pristup nepokretnoj imovini.** Ipak, selektivno tumačenje ovog stava omogućilo je kosovskim institucijama

<sup>190</sup> Zakon o restituciji zemljišta, Službeni list 18/91, 41/91 i 44/91

<sup>191</sup> Shodno članu 5.1 Zakona o katastru br. 04/L-013.

na opštinskom nivou da smatraju RL odgovornim za plaćanje poreza na imovinu koji je ostao neplaćen od strane onih koji su zauzeli tu imovinu ili trećih lica.

Međutim, ako RL ne realizuju posed, ili na primaju prihod od rente svoje imovine, nije pravično prinuditi ih da plaćaju komunalne račune i poreze, ili da budu kažnjeni za zakasnela plaćanja, naročito s obzirom da vrlo često nemaju pristupa niti komunalnoj kompaniji niti poreskim službama. Stoga, nalaženje rešenja kako da se implementira ova zakonska odredba je od ključne važnosti. Na osnovu našeg terenskog rada još uvek nije poznato da li iko i koliko RL ili lica koja pripadaju manjinskim zajednicama su bili izuzeti od plaćanja unazad na osnovu ovog člana. Nadležni opštinski organi za naplatu poreza moraju naći prikladne mehanizme/instrumente kako da najbolji način rešavaju ovo pitanje.

Teme od naročitog značaja za raseljena lica su sa jedne strane **to da izdavanje ličnih dokumenata na opštinskom nivou zavisi od toga da li su u stanju da prezentuju službene zapise o plaćanju poreza**,<sup>192</sup> što predstavlja kršenje standarda ljudskih prava.<sup>193</sup> Sa druge strane, **porezi na imovinu mogu se plaćati samo na teritoriji Kosova**, što dalje otežava situaciju za RL da ovo učine.

Kao što je to slučaj sa porezom na imovinu, postoji zabrinutost u vezi sa plaćanjem **računa za komunalije** (snabdevanje strujom i vodom)<sup>194</sup> i radi se o tome da **ne postoje odredbe u Zakonu br. 03/L-204 koje izričito razmatraju RL i pripadnike manjina, koji možda nisu u kontinuiranom posedu svojih nekretnina i stoga mogu nakupiti dugove zbog nelegalnog zauzimanja i prekida kontinuiteta kada ponovo uđu u posed svoje imovine**.<sup>195</sup> Administrativna naredba UNMIK 2008/5 ipak kaže da podnosioci zahteva u AU budu izuzeti od plaćanja nagomilanih opštinskih javnih usluga, uključujući i račune za struju i vodu, tokom perioda kada su bili sprečeni da imaju pristup svojoj imovini. Amandman na ovu administrativnu naredbu bio je pripremljen da bi regulisao nagomilana pitanja opštinskih javnih službi u okviru novog KAPPI. A KAPPI predviđa oslobađanje raseljenih nosilaca imovinskih prava za period tokom kojih je imovina bila nezakonito zauzeta ili tokom perioda kada je imovina bila korišćena na osnovu šeme agencije za rentiranje. Stupanje na snagu ove uredbe, međutim, zavisi od novog mandata KAPPI i dobre volje vlade.

### 1.3.3 Dostupnost pravde

#### Pravna pomoć

Zakon br. 04/L-017 o „besplatnoj pravnoj pomoći“ i osnivanje Agencije za besplatnu pravnu pomoć (AFLA) postavljaju tri tipa kriterijuma koji treba da budu ispunjeni kako bi pojedinac imao pravo na pravnu pomoć.<sup>196</sup> To su: „kvalifikacija; „finansijska i pravna.“ Shodno ovome „primarna pravna pomoć“ se pruža svim licima koji dobijaju socijalnu pomoć, dok se „sekundarna pravna pomoć“ pruža licima čiji porodični prihod je niži od prosečnog, većina RL, međutim, ne kvalifikuje se ni za jednu od ovih kategorija. Pošto su raseljeni, oni obično ne dobijaju kosovsku socijalnu pomoć. Sa druge strane, mada

<sup>192</sup> Izveštaj misije OEBS na Kosovu, pristup civilnoj registraciji na Kosovu, jul 2012, <http://www.osce.org/kosovo/92331?download=true>.

<sup>193</sup> Kao npr. član 2 Protokola br. 4 (sloboda kretanja) Evropske konvencije o ljudskim pravima i fundamentalnim slobodama (ECHR), član 12 (pravo na stupanje u brak) ECHR, i član 16 (pravo da se pred zakonom prizna kao lice) u Međunarodnoj povelji o građanskim i političkim pravima.

<sup>194</sup> Pravila za snabdevanje vodom, kako je dato u Zakonu koji menja i dopunjuje uredbu UNMIK 2004/49 o aktivnostima pružalaca usluga snabdevanja vodom, i regulisanja otpadnih voda i čvrstog otpada (br. 3/L-086) koji je usvojila Skupština Kosova 13. juna 2008. u skladu sa Ustavom Republike Kosovo, prate iste opšte principe i postavljaju ista pitanja kao i u vezi sa uslugama snabdevanja električnom strujom, i neće biti razmatrane zasebno.

<sup>195</sup> Član 33 (2.) važećeg Zakona br. 03/L-201 o električnoj energiji kaže „uslovi i procedure za izdavanje računa, naplatu i plaćanje definišu se Uredbom o opštim uslovima snabdevanja energijom, koju izdaje Energetska regulatorna uprava.“

<sup>196</sup> S&D Consulting, razgovor sa Ramadanom Gašijem (Ramadan Gashi), izvršnim direktorom AFLA i (Anitom Kalanderi) Anita Kalanderi, kadrovskim menadžerom, 15. decembar 2015. Drugi razgovor vođen je sa Anitom Kalanderi (Anita Kalanderi) 16. februara 2016.

u praksi oni zaista ne poseduju svoju imovinu, vrednost njihove imovine obično prevazilazi definisani prag ispod kojeg bi oni možda bili kvalifikovani za sekundarnu pravnu pomoć.<sup>197</sup>

**Kako stoje stvari, kriterijumi kvalifikovanosti ostaju nejasni i previše ograničavajući.** Mada odsustvo usluga pravne pomoći utiče i na većinsku i na manjinske zajednice, statistike koje dostavlja AFLA pokazuju da je samo mali broj lica koja pripadaju manjinskim zajednicama tražio, ili uspeo u traženju pomoći od agencije. Dalje od pitanja povezanih sa raseljenjem sa kojim se suočavaju RL u prisutnom traženju pravne pomoći, **odsustvo finansijske podrške i specijalizovane obuke u vezi sa imovinskim pravom predstavljaju glavne faktore koje sprečavaju Agenciju da dopre do sveg stanovništva i ima značajan uticaj na polju imovinskih prava.**

Agencija je pokrenula zahtev za zakonodavne amandmane kod MP, koji su još uvek u toku. Odsustvo prikladnog finansiranja takođe znači da, nasuprot zakonu, službe agencije ne pokrivaju čitavu teritoriju Kosova (samo 5 kancelarija za čitavu teritoriju – 8 je moralo biti zatvoreno zbog nedostatka novca).

### *Jezik (korišćenje srpskog u različitim sudskim i upravnim postupcima)*

Mada iz zakonske perspektive, Zakon br. 02/L-37 o upotrebi jezika predstavlja sveobuhvatan zakonski instrument, izveštaj OEBS iz 2014 kaže da „više od 7 godina nakon njegovog proglašenja, **zakon ostaje delimično sproveden** zbog nedovoljnih kadrovskih i finansijskih resursa, uz šta često ide nedostatak dovoljnog razumevanja obaveza i/ili odsustvo političke volje“.<sup>198</sup> U svom izveštaju o progresu za Kosovo 2015, EK dalje navodi da „**značajni izazovi i dalje preostaju po pitanju dostupnosti usluga na službenim jezicima i na centralnom i na opštinskom nivou, uključujući i jezike koje koriste manjinske zajednice**“.<sup>199</sup> Ovo direktno pogađa kapacitet RL i manjinskih zajednica da ostvaruju svoja imovinska prava na svim nivoima.

### **Cena procedura i putovanja**

Član 450 Zakona br. 03/L-006 o parničnom postupku kaže da: „svaka stranka snosi sopstvene troškove prouzrokovane svojim proceduralnim procesima“. Implicitno, ovo takođe obuhvata putne troškove. Članovi 452 i 453 dalje razrađuju da stranka koja izgubi parnicu ima obavezu da plati sve troškove kroz koje je prošla pobednička stranka i sve troškove radi pokrivanja posrednika. Član 468, dalje, kaže da kada bi plaćanje ovih troškova rezultirao štetnim uticajem na vitalno izdržavanje same stranke ili njene porodice, stanka će biti izuzeta od plaćanja ovih praksi.<sup>200</sup> Izuzetak od plaćanja sudskih taksi treba da zatraži stranka u postupku i da bude odlučeno od strane prvostepenog suda.<sup>201</sup> Međutim, izveštaj iz 2012 kazuje da građanski sudovi tek retko odlučuju o ovim zahtevima za izuzeće.<sup>202</sup> **U okolnostima raseljenja i/ili teških socijalno ekonomskih uslova, zahtev da se plate sudske takse, zajedno sa perspektivom plaćanja drugih povezanih troškova kao što su putni troškovi, predstavlja de fakto prepreku za pravosudnu reviziju. Ovo bi moglo da se posmatra kao ograničavanje prava na pristup sudovima za raseljena lica i pripadnike manjinskih zajednica.**<sup>203</sup> Dalje, oko 6% zahteva KAI bilo je odbačeno iz razloga procedure ili nadležnosti. Mada je KAI davala prvostepene pravne revizije besplatno, ovi odbačeni zahtevi za restituciju koji imaju veze

<sup>197</sup> Videti: Pristup pravdi za interno raseljena lica sa Kosova, Program Evropske unije za Republiku Srbiju, str. 29.

<sup>198</sup> 2. i 3. stav izveštaja OEBS o „poštovanju opštinskih jezika na Kosovu“, jun 2014.

<http://www.osce.org/kosovo/120010?download=true>.

<sup>199</sup> Izveštaj o progresu Kosova 2015, EK, str. 25.

<sup>200</sup> Član 468 stav. I Zakona br. 03/L-006 o parničnom postupku.

<sup>201</sup> Član 469 Zakona br. 03/L-006 o parničnom postupku.

<sup>202</sup> „Pristup pravdi za interno raseljena lica sa Kosova“, Program Evropske unije za republiku Srbiju 2012, str. 23-4.

<sup>203</sup> Videti Kreuz v. Poland, prijava br. 28249/95, 19 jun 2001. Videti takođe Weissman i ostali v. Romania, br. 63945/00, 24 maj 2006.



sa konfliktom nisu podobni da budu podnošeni putem regularnog sistema građanskih sudova.<sup>204</sup> Stoga, zahtev da se plaćaju sudske takse u predmetima koji imaju veze sa konfliktom takođe ide protivno Pinjeiro principu 13(2), prema kojem „svako ko je bio arbitrarno ili nezakonito lišen imovine kao posledica konflikta trebalo bi da bude u stanju da podnese zahtev za restituciju ili naplatu nadoknade, besplatno, pred nezavisnim i nepristrasnim organom“.<sup>205</sup>

### Prevarne imovinske transakcije i uloga sudova u njihovom gonjenju

Prevarne imovinske transakcije u velikoj meri su se odigravale neposredno nakon konflikta 1998 – 1999, što je omogućavalo počiniocima da prodaju imovinu u ime ili „lično“ od vlasnika koji su ostali raseljeni sa Kosova i nisu bili dali pristanak na transakciju. U većini slučajeva zakoniti vlasnici nemaju kontrolu nad svojom imovinom, i samo su saznali za prevarnu transakciju slučajno kada je transakcija već bila završena i neko drugi bio upisan kao vlasnik. Legitimni vlasnici su bili raseljeni sa Kosova i nisu imali pristup katastarskim spisima. Oni stoga nisu bili svesni toga da je njihova imovina bila predmet transakcije, jer je čak registrovana od strane kupca u katastru.<sup>206</sup>

Pored ovoga, postoje slučajevi gde su ljudi falsifikovali dokumente kako bi prodali nepokretnu imovinu koja nije bila zauzeta. Falsifikatori iskorišćavaju trenutnu situaciju raseljenosti stvarnih vlasnika i, koristeći falsifikovane dokumente, prate formalne procedure verifikacije da bi „legalizovali prevaru“. Ovakvi nezakoniti prenosni vlasništva imovine su u nekim slučajevima takođe za rezultat imali netačnu registraciju imovine u katastru.

Ove nezakonite transakcije bi trebalo da budu zakonski procesirane na dva nivoa: kroz krivični postupak kako bi se utvrdilo njihovo postojanje i kroz građanski postupak kako bi se prevarni ugovori proglasili ništavnim. Izazovi pred rešavanjem ovih pitanja su dug vremenski period rešavanja, i građanski i u krivičnim postupcima. Takođe, vlasti nisu bile veoma otvorene u gonjenju i suđenju počinilaca ovakvih dela. Tužiocima ponekad izgleda da nedovoljno optužuju počinioce.

Dalje, izgleda da građanski sudovi često propuste da proglase prevarne transakcije ništavnim, čak i kad je isti slučaj ranije bio suđen na krivičnom sudu i kad je bilo presuđeno u korist tužitelja (idući tako protiv člana 14 Zakona o parničnom postupku, po kojem građanski sud treba da bude obavezan delotvornom presudom krivičnog suda po kojoj je tuženi proglašen krivim).

Da bi se tužiteljima pružio delotvoran pravni lek potrebno je da se u obzir uzmu dodatna pitanja, naročito po pitanju ponovne prodaje imovine koja je originalno bila prodana/stečena putem prevare: da li bi trebalo da postoji pretpostavka da bi kupci odmah posle konflikta trebalo da budu smatrani strogo odgovornim ukoliko je kupovina bila zasnova na prevari i da se od njih traži da oslobode imovinu? Ukoliko je imovina bila kupljena i prodana više puta, da li bi trebalo da poslednji/*bona fide* kupac bude obavezan da se odrekne imovine? Ako je odgovor „ne“, da li bi RL imao prava da dobije nadoknadu za svoju imovinu koja je prodana putem prevare? Takođe je potrebno da se razvije

<sup>204</sup> Videti KPCC dec 135, stav 15: „zahtevi koji su odbačeni zato što padaju izvan nadležnosti komisije ili iz proceduralnih razloga, a ne zbog sadržaja materije zahteva, mogu biti podobni za rešavanje preko lokanih sudova, što je podložno važećim zakonima. U ovakvim zahtevima odluka komisije ne predstavlja *res iudicata*“.

<sup>205</sup> Isti princip je implicitno sadržan u članu 29.2 vodećih principa za IRL, prema kojem nadležni organi imaju dužnost da pomažu preseljenim i/ili vraćenim raseljenim licima da povrate, u mogućoj meri, koju imovinu i posed koji su ostavili za sobom ili su bili ostali bez poseda zbog raseljenja.

<sup>206</sup> OEBS je identifikovao značajan broj prodaja imovine koja pripada raseljenim kosovskim Srbima, a koja je bila prodana bez njihovog znanja. Sredstva putem kojih su ove nepokretnosti bile prodane su različita, ali tu spadaju falsifikovani lični identifikacioni dokumenti i sudski pečat. Prema nalazima OEBS, izgleda da su nepokretnosti prodavane putem prevare, kroz različite metode: a) sa ovlašćenjem koje je overeno lažnim sudskim pečatom, b) ovlašćenjem koji je overeno na sudu izvan Kosova sa regularnim sudskim pečatom, ali uz korišćenje falsifikovanih ličnih dokumenata, c) potvrdom ugovora pred kosovskim sudom uz korišćenje falsifikovanih identifikacionih dokumenata, sa imenom i prezimenom stvarnog vlasnika, i d) korišćenjem falsifikovanih sudskih presuda radi registrovanja imovine u katastarskim knjigama videti: izveštaj OEBS „Prevarne transakcije imovine u regionu Peć“, avgust 2009, str. 5.

politika za utvrđivanje statusa *bona fide* kupaca koji su kupili imovinu bez znanja o prevari i platili punu vrednost imovine.

Dodatne zaštitne mere za smanjivanje mogućnosti za prevaru mogle bi da obuhvataju zahtevanje registracije svih odluka HPCC/KPCC u katastru, kako bi katastarski službenici imali obaveštenja o imovini koja je zakonito posedovana od strane RL u vreme konflikta.

### I.3.4 Ostala pitanja

#### Socijalno stanovanje/raspodela zemljišta

Sačinjene su odredbe da bi se pomoglo licima iz repatrijacije oko privremenog smeštaja i stanovanja putem Zakona br. 03/L-164 o finansiranju specifičnih programa stanovanja i Zakona br. 04/L-144 o dodeljivanju na korišćenje i razmenu nepokretne imovine opštine. **Međutim, opštine nisu izvršile doslednu i redovnu primenu ovog zakonskog okvira da bi se pomoglo licima iz repatrijacije.**<sup>207</sup> Kao takvi, RL iz repatrijacije su u riziku da postanu permanentno raseljena lica. Još jedno pitanje koje zabrinjava jeste zastoj na centralnom nivou u usvajanju trogodišnje strategije socijalnog stanovanja za čitavo Kosovo.<sup>208</sup>

#### Romski kampovi/naselja (pitanja nesprovođenja Zakona o prostornom planiranju i nezavršenog usvajanja i implementacije Strategije za regulisanje neformalnih naselja)

Kako je primećeno u izveštaju OEBS iz 2014,<sup>209</sup> još uvek postoji oko 100 neformalnih naselja naseljenih različitim etničkim zajednicama, a većina su Romi, Aškalije i Egipćani.<sup>210</sup> Ljudi koji žive u ovakvim kampovima doživljavaju stambenu segregaciju, veoma loše stambene uslove i slab pristup osnovnim službama i urbanoj infrastrukturi, uključujući vodu, struju, sakupljanje otpada i adekvatan javni transport i puteve.<sup>211</sup> Pored ovoga, međutim, većina pitanja i problema u vezi sa imovinom sa kojima se oni suočavaju jesu **nedostatak sigurnog stambenog statusa, često zbog nedostataka odgovarajuće dokumentacije ili neregistrovanje gradnje i nedostatak pomoći u rekonstrukciji imovine uništene tokom i nakon oružanog sukoba 1998-1999-te.** OEBS u izveštaju navodi mali napredak u legalizaciji neformalnih naselja: Strategija za regulisanje neformalnih naselja 2011-2015. još uvek nije završena i čeka odobrenje od Kancelarije premijera. Mada je većina opština (skoro sve osim severnih opština) usvojila prostorne planove koji obuhvataju neformalna naselja kako je to zahtevano Zakonom o prostornom planiranju, **implementacija ovih planova i njihovo usklađivanje shodno novim uslovima iz Zakona br.04/L174 o prostornom planiranju izgleda da još uvek čeka na red.**<sup>212</sup>

<sup>207</sup> Videti: „Ocena odredaba o socijalnom stanovanju u opštinama na Kosovu“, OEBS, decembar 2013 i „Ocena procesa dobrovoljnog povratka na Kosovu“ OEBS, oktobar 2014, str. 25.

<sup>208</sup> Izveštaj EU o progresu 2015 str. 23.

<sup>209</sup> „Ocena procesa dobrovoljnog povratka na Kosovu“, OEBS oktobar 2014, str. 15-16

<sup>210</sup> Videti: „Identifikovano od vlade u njoj Strategiji i Akcionom planu za prevenciju i regulisanje neformalnih naselja na Kosovu 2009-2015“, „Napuštena manjina“ ERCC, decembar 2011, str. 51

<sup>211</sup> Videti: Lica siromaštva, lica nade: profili ranjivosti za deceniju Roma u državama inkluzije, Bratislava: UNDP, 2005.

<sup>212</sup> Zakon br. 04/L-174 o prostornom planiranju, 7. septembar 2013, članovi 15 i 16.

## 2. POTENCIJALNA REŠENJA ZASNOVANA NA DOMAĆIM I MEĐUNARODNIM NAJBOLJIM PRAKSAMA

### 2.1 Pravna pomoć

Iako su se modaliteti za besplatnu pravnu pomoć poboljšali tokom poslednjih nekoliko godina, postojanje Agencije za besplatnu pravnu pomoć ostaje i dalje nepoznato za više od 50% stanovništva na Kosovu. Dalje, kako stoje stvari, kvalifikacioni kriterijumi AFLA, kako su definisani u Zakonu br. 04/L-017 predstavljaju prepreku za RL, povratnike i izbeglice da maju korist od programa. Najzad, nedostatak stručnosti u oblasti imovinskog prava i nedostaci finansija dovode u rizik kapacitet agencije da ispunjava svoj mandat.

Pored izmena i dopuna Zakona br. 04/L-017 da se izričito uključe RL, povratnici i izbeglice kao kategorije lica koje su formalno kvalifikovane da dobiju pravnu pomoć, usvajanje kriterijuma koje koristi UNHCR za ocenu i određivanje prioriteta kod potreba svih kategorija kandidata za pravnu pomoć trebalo bi da bude prikladno rešenje da AFLA bude obuhvatnija platforma za besplatan pristup pravdi.

Sledeći kriterijumi, zasnovani na smernicama UNHCR<sup>213</sup> mogli bi da služe kao osnovna linija za uspostavljanje prioriteta među klijentima: siromaštvo/prihod (mada imovina bez poseda ne bi trebalo da se računa u izračunavanje prihoda); samohrani muškarac ili žena na čelu domaćinstva; fizički invaliditet; mentalni invaliditet; odsustvo ili ograničena sloboda kretanja; bezbednosne zabrinutosti; maloletnik koji je bez pratnje/odvojen; stara lica; žrtva seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja; diskriminatorske prakse.

### 2.2 Obaveštavanje

Pitanje obaveštavanja pokriva celokupni zakonski institucionalni spektar. Izazov da se lociraju stranke uključene u sudski postupak znači da se privremeni predstavnici previše često prozivaju, što ima loše posledice u pogledu prava na pravično suđenje, naročito za raseljena lica i manjine uključene u imovinske predmete.

Dalje, mada je obaveštenje putem objavljivanja propisano kao razumno sredstvo obaveštavanja u više zakona, uključujući i zakon o privatizaciji, stečaju, eksproprijaciji i rušenju nelegalnih objekata, ovo ima očigledne nedostatke. Prema nedavnom izveštaju STIKK, Kosovo ima stepen penetracije interneta od 76,6% na osnovu korisnika.<sup>214</sup> Internet stranice, društvene mreže i e-uprava (kao i mobilna telefonija) stoga stvaraju značajne mogućnosti za globalnu distribuciju obaveštenja i za ispunjenje osnovnih procesnih standarda za obaveštavanje. Sa ovim, broj RL i pripadnika manjinskih zajednica koji dobijaju informacije o ovim pravnim procedurama kroz čitanje novina, gledanje TV programa na Kosovu ili korišćenje Interneta ostaje pod znakom pitanja. Obaveštavanje preko publikacija bi stoga moglo biti nedovoljno s obzirom da RL i manjine lako mogu da budu bez pristupa ovako objavljenom materijalu. Tri alternativna rešenja za obaveštavanje kroz publikacije mogli bi da se nađu u kosovskim zakonima:

<sup>213</sup> Kao što je korišćeno CRP/K. videti: <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/resources/legal-documents/unhcr-handbooks-recommendations-and-guidelines.html>

<sup>214</sup> Kosovska asocijacija za informatičke i komunikacione tehnologije (STIKK), penetracija Interneta i korišćenje na Kosovu, 2013, str. 9, 18. Prema istom izveštaju stepen penetracije Interneta po domaćinstvima je 84,8 %.

1. Član 4 stavovi 3.5 i 3.6 Zakona 04 L-188 o legalizaciji nedozvoljenih objekata, sugerše da bude uspostavljena saradnja između opština u procesu legalizacije i međunarodnih agencija kao što je UNHCR, ili nacionalnih agencija koje imaju kancelarije za vezu u Srbiji, kao što je KAI, kako bi se primenili mehanizmi obaveštavanja preko nacionalnih granica. Ova odredba, koja bi takođe mogla da bude primenjivana i u drugim procesima kao što su sudska obaveštavanja, eksproprijacija ili privatizacija, međutim, nisu još uvek primenjene.
2. Član 113.2 Zakona o upravnom postupku zahteva da „u specijalnim slučajevima po prirodi samog akta lice se poziva ličnim uručenjem akta“. Situacija raseljenosti i/ili nedostatka dostupnosti informacija trebalo bi da se uzme u obzir shodno članu 113.2 kao „specijalni slučaj“. RL i lica koja pripadaju manjinskim zajednicama trebalo bi stoga, prema zakonu, da budu lično obaveštena o tekućoj zakonskoj proceduri. Praktična izvodljivost ovakve klauzule je, naravno, problematična naročito ako je potrebno međunarodno obaveštenje.
3. Kako je navedeno u stubu 3, Zakon o parničnom postupku pokriva jedan broj situacija kako usluga može biti izvršena. Međutim, ovo ne uspeva da reši situaciju gde je adresa primaoca nepoznata. Obaveštavanje stranaka preko diplomatskih kanala kada oni žive u inostranstvu je takođe teško, jer podrazumeva dugotrajne vremenske rokove (većina država zahteva da se pozivi prime kroz njihove centralne ograde vlasti najmanje dva meseca pre datuma sudske rasprave naznačenog u pozivu). Loši diplomatski odnosi između Kosova i Srbije dalje komplikuju ovaj mogući tok delovanja.

Povrh ovih rešenja zasnovanih na nacionalnom zakonu, nemački i poljski zakoni o eksproprijaciji<sup>215</sup> sugerše da je dobar način da se institucije prinude da delotvorno obaveštavaju stranke da se zahteva njihova fizička uključenost od najranije faze u postupku kroz promovisanje medijacije kao prvog toka akcije. Mada ovo očigledno ne bi moglo da se primenjuje na sve zakonske procedure pomenute u ovom dokumentu, moglo bi eventualno biti primenjivano na privatizaciju i eksproprijaciju.

Najzad, pravni princip „konstruktivnog obaveštenja“, ili zakonske fikcije prema kojoj „razumna“ lica treba da se raspitaju u vezi sa određenim činjenicama i stoga se očekuje da znaju, čak i ako u praksi to i nije slučaj, i moglo bi da se u zakonskim procedurama primenjuje da, na osnovu Zakona o upravnom postupku, bude zahtevano lično obaveštavanje. Kao što je razmatrano u TORK „neformalnost u zemljišnom sektoru: pitanje zakasnelih nasleđivanja na Kosovu“ (izveštaj o zakasnelom nasleđivanju), konstruktivno obaveštavanje bi rešilo pitanje nedovoljnog obaveštavanja koji je gore razmatrano: „konstruktivno obaveštavanje može da pruži delotvoran ispravan postupak za raseljena lica uz to da se omogući da njihovi zahtevi budu prosleđeni do konačnog rešenja efikasnije“.<sup>216</sup> Iz perspektive slova zakona, konstruktivno obaveštavanje bi zaista bilo dobro i delotvorno rešenje. Međutim, preostaju neka pitanja što se tiče prikladnosti primene ovakvog principa, naročito u kontekstu RL. Može li se raseljeno lice smatrati „razumnim“ licem? Da li potencijalni pristup društvenim mrežama i Internetu čine osobu „razumno“ posebnom? Da li se može razumno pretpostaviti da lica kao što su RL (ili manjine) – ljudi koji žive u teškim uslovima – u mogućnosti da pregledaju Internet stranice različitih vladinih institucija redovno kako bi saznali o stvarima koje se odnose na njihova potencijalna prava? Kao što je pomenuto u izveštaju o zakasnelom nasleđivanju, „promena stava“ i podizanje svesti javnosti bili bi suštinski važni elementi za delotvornost konstruktivnog obaveštavanja. Najzad, da li bi „konstruktivno obaveštavanje“ bilo primenjivano na vanredne pravne procedure kao što je legalizacija, dok su u drugima pravnim sistemima ovo obično primenjuje na više obične postupke kao što su prenos imovine, ugovor, itd.?

<sup>215</sup> Videti „Eksproprijacije zemljišta u Evropi“, januar 2013, str. 16: <http://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/Expropriation-in-Europe-Jan-2013.pdf>.

<sup>216</sup> Nacrt izveštaja, „Pitanje zakasnelog nasleđivanja na Kosovu“, strana 5.

## 3. PREPORUKE U VEZI SA KLJUČNIM MERAMA POLITIKE

Političke preporuke kako su dole razmatrane mogu se široko definisati kao one koje dotiču četiri različite kategorije mera koje je potrebno preduzeti. Prvo, pitanje pristupa informacijama koje razmatra poboljšanje **procesa obaveštavanja** i podizanja nivoa znanja o raspoloživim merama podrške za dotične stranke. Drugo, niz **zakonodavnih promena** je neophodan za usklađivanje zakonodavstva, što bi ga učinilo kompatibilnim sa evropskim i međunarodnim smernicama i uklonilo, smenilo potencijalno diskriminatorne članove radi promovisanja manjinskih prava. Treće, zakoni i sudske odluke treba da budu izvršeni, što zahteva jačanje institucionalnih kapaciteta implementirajućih institucija, ali takođe i – četvrta tačka – dodatno **finansiranje** izvršenja i pratećih mera. Ove mere su raznovrsne; holistički pristup jačanju imovinskih prava za manjine i RL zahtevaće konsolidovanu strategiju politike. Najvažnije, međutim, u skladu sa Administrativnim uputstvom br. 02/2012 o procedurama, kriterijumima i metodologiji za pripremu i usvajanje strateških dokumenta i planova za njihovu implementaciju“, koje je usvojila Vlada Kosova, ove političke smernice i mere koje su u njima naznačene treba da budu prihvaćene od strane političkih aktera kako bi zaista bile implementirane.

### 3.1 Politička mera #1: Omogućavanje raseljenim licima pravičnog delotvornog i konačnog pravnog leka i prevencija nelegalnog zauzimanja

- Uvođenje sistema nadgledanja za imovinu pod administracijom KAI radi sprečavanja ponovnog zauzimanja
- Razvoj delotvornog kompleta konačnih pravnih lekova za podnosiocima zahteva u KAI po zakonodavstvu KAPPI.
- Razvoj instrumenta za prevenciju serijskih ponovnih zauzimanja nakon iseljenja KAI i poboljšanje vremena reagovanja i mehanizama rešavanja u slučajevima pojave ponovnog zauzimanja, naročito na nivoima tužilaštva i sudstva.
- Delotvorna zabrana ponovnih parnica oko već validno presuđenih sporova HPCC i KPCC.
- Stvaranje institucionalnog mehanizma za izvršenje odluka o rušenju nezakonitih građevina trećih lica u skladu sa odlukom Ustavnog suda.

<b>Politička mera # 1</b>	<b>Obezbeđivanje raseljenim licima pravičnog, delotvornog i konačno pravnog leka i prevencija nelegalnog ponovnog zauzimanja</b>
<b>Politička mera #1.1</b>	<i>Sprečavanje nelegalnog ponovnog zauzimanja imovine pod administracijom KAP u slučaju da je administracija okončana</i>
<b>Rešenje</b>	Izvođenje sistema nadgledanja za imovinu pod administracijom KAI
<b>Izlazna vrednost</b>	Delotvorna zaštita imovine RL
<b>Ishod</b>	Primenjeni konačni pravni lekovi
<b>Pokazatelj</b>	Slobodna imovina zaštićena od nelegalnog zauzimanja
<b>Politička mera #1.2</b>	<i>Izrada delotvornog seta konačnih lekova za podnosiocima u KAI prema zakonodavstvu KAPPI</i>
<b>Rešenje</b>	Izmene nacrtu zakona KAPPI da uvrste alternativne lekove pored zaključivanja i iseljenja

<b>Izlazna vrednost</b>	Delotvorna zaštita imovine RL
<b>Ishod</b>	Isporučeni konačni pravni lekovi
<b>Pokazatelj</b>	KAPPI pruža uravnotežena i održiva zakonska rešenja za RL i manjine
<b>Politička mera #1.3</b>	<i>Sprečavanje serijskih ponovnih zauzimanja nakon iseljenja KAI i poboljšanje vremena reagovanja i mehanizma rešavanja u slučajevima ponavljanja zauzimanja, naročito na nivoima tužilaštva i sudova</i>
<b>Rešenje</b>	<p>Troškove ne treba da snose podnosioci zahteva, a potonja iseljenja nakon KAI treba da preduzimaju privatni izvršitelji. Alternativno izmeniti podzakonske akte KAI da omoguće instituciji da ponovo iseljava koliko puta bude potrebno.</p> <p>Obezbediti da se predmeti redovno prate od strane Kosovske policije i tužilaca<sup>217</sup></p> <p>Obezbediti da sudovi tretiraju slučajeve ponovnog zauzimanja u skladu sa prikladnim procesom.</p> <p>Primeniti lekcije naučene prema 2.3</p>
<b>Izlazna vrednost</b>	Pravni lekovi KAI efikasno primenjeni
<b>Ishod</b>	Uspešni podnosioci u KAI ili HPD su u stanju da ponovo uđu u posed (ili prodaju) svoje imovine
<b>Pokazatelj</b>	Značajno sprečena i smanjena serijska zauzimanja tuđe imovine
<b>Politička mera #1.4</b>	<i>Delotvorna zabrana ponovnih sporova koji već imaju validnu presudu iz ranijih sporova pred HPCC i KPCC</i>
<b>Rešenje</b>	Pružiti informacije i obuku za sve građanske sudije o stručnostima i nadležnostima KAI, kao i njihovoj preciznoj jurisdikciji u pogledu rešavanja onoga što nije na početku ni podneto u KAI
<b>Izlazna vrednost</b>	Pojačana zakonska vrednost odluka HPCC i KPCC
<b>Ishod</b>	<p>Efikasno izvršenje u skladu sa Evropskom komisijom za vodič za efikasnost dobre prakse u pravosuđu u vezi sa „izvršavanjem“ sudskih odluka (2015)</p> <p>Postizanje ciljeva postavljenih u Nacionalnoj strategiji za smanjenje količine zaostalih nerešenih predmeta (2013) i u Strateškom planu pravosuđa Kosova 2014-2019</p>
<b>Pokazatelj</b>	Značajno smanjen broj ponovljenih parnica
<b>Politička mera #1.5</b>	<i>Izvršenje odluka o rušenju nezakonito izgrađenih objekata trećih lica</i>
<b>Rešenje</b>	Obezbediti prikladno finansiranje, infrastrukturu i političku podršku za KAI da izvršava rušenje nelegalno podignutih struktura.
<b>Izlazna vrednost</b>	Pravni lekovi KAI efikasno se implementiraju.
<b>Ishod</b>	Nema više nezakonitih građevina trećih lica; postojeće strukture srušene ili su opravdana imovinska prava pravično nadoknađena.
<b>Pokazatelj</b>	Izvršenje odluka Ustavnog suda.
<b>Politička mera #1.6</b>	<i>Razmotriti primenjivanje naknade kao finalnog pravnog leka nakon odluka KPCC o zahtevima za nadoknadu podnetim pred građanskim sudovima.</i>

<sup>217</sup> Za obuhvatniju listu preporuka, videti: „Pregled slučajeva ilegalnog ponovljenog zauzimanja imovine na Kosovu“ („Review of Illegal Re-Occupation Cases in Kosovo“), OEBS, januar 2015, str. 25.

<b>Rešenje</b>	Jačanje kapaciteta građanskih sudova da efikasno rešavaju zahteve za nadoknadu KAI koji su odbijeni na osnovu pitanja nadležnosti.
<b>Izlazna vrednost</b>	Sprovođenje principa UN o adekvatnoj nadoknadi, <sup>218</sup> i Pinjeiro (Pinheiro) Principa 21.1 i 21.2
<b>Ishod</b>	Olakšice u vezi sa nadoknadom oko skupih zahteva za reparacije pred Evropskim sudom za ljudska prava i drugih tela i institucija za ljudska prava, kada Kosovo postane zemlja potpisnica.
<b>Pokazatelji</b>	Uspostavljen mehanizam za nadoknadu.

### 3.2 Politička mera #2: Razviti i implementirati robusnije i pojačane procedure obaveštavanja i kanalisanje prikladnog procesa

- Izmene i dopune Zakona 04 L-188 o legalizaciji nedozvoljene gradnje kako bi se osigurala efikasna obaveštenja (scenario specijalnog slučaja i, eventualno, 'konstruktivna obaveštenja').
- Unaprediti mehanizme obaveštenja oko privatizacije, likvidacije i eksproprijacije u kojima su interesi raseljenih osoba i manjinskih zajednica u pitanju.
- Osigurati da su svi napori da se kontaktiraju raseljena lica iscrpljeni pre imenovanja privremenog zastupnika, i da se pokrene postupak za potvrđivanje kvaliteta zastupanja.
- Primeniti izuzeće iz novog amandmana za vlasnike DP od plaćanja akumuliranih poreza na imovinu tokom perioda kada su bili sprečeni da dođu do svoje imovine.

<b>Politička mera #2</b>	<b>Razvoj i implementacija robusnijeg i pojačanog obaveštavanja i kanalisanje prikladnog procesa</b>
<b>Politička mera #2.1</b>	<i>Izmena Zakona 04 L-188 o legalizaciji nedozvoljene gradnje radi obezbeđivanja delotvornog obaveštavanja</i>
<b>Rešenje</b>	Za nezakonite strukture gde nije bilo prijava za legalizaciju, u slučaju raseljenih lica ili pripadnika manjinskih zajednica, preduzeti dalje akcije da se ova lica obaveste o procesu legalizacije i mogućnosti da se žale (videti 2.2 o specijalnim slučajevima obaveštavanja);  Produžiti rok za prijavu i organizovati informativne kampanje  Sprečiti odobrenje legalizacije za strukture koje su proglašene nezakonitim, putem konačnog upravnog ili sudskog akta
<b>Izlazna vrednost</b>	Uključiti specijalne scenarije u odredbe o rušenju u Zakonu o tretmanu građevina bez dozvole (Zakon 04 L-188)  Primeniti „konstruktivno obaveštenje“ pod uslovom da su sve mere zaštite ljudskih prava na mestu
<b>Ishod</b>	Povećan procenat RL i lica iz manjinskih zajednica koja su prikladno informisana o postupku legalizacije u skladu sa članom 4 stav 3.5 i 3.6 Zakona
<b>Pokazatelj</b>	Povećan procenat RL i lica iz manjinskih zajednica koja su prikladno informisana o postupku legalizacije i skladu sa članom 4 stav 3.5 i 3.6 Zakona
<b>Politička mera #2.2</b>	<i>Primena delotvornih mehanizama obaveštavanja o privatizacijama, likvidacijama i eksproprijacijama</i>
<b>Rešenje</b>	Korišćenje smernica najboljih praksi o delotvornom obaveštavanju (vidi 2.2)

<sup>218</sup> Videti izveštaj Grupe međunarodnih eksperata Ujedinjenih nacija za međunarodnu saradnju radi sprečavanja novog priliva izbeglica, UN Doc. A/41/324, 13. maj 1986, stav 66(f), prihvaćeno Rezolucijom GS 41/70 od 3. decembra 1986.

<b>Izlazna vrednost</b>	Obezbeđeno delotvorno obaveštavanje
<b>Ishod</b>	Održive i pravične procedure
<b>Pokazatelj</b>	Obezbeđen integritet procesa privatizacije, likvidacije i eksproprijacije u odnosu na potencijalne provere međunarodnih tela za ljudska prava kojima se Kosovo može pridružiti u budućnosti
<b>Politička mera #2.3</b>	<i>Obezbediti da svi naponi da se kontaktiraju RL budu iscrpljeni pre imenovanja privremenog zastupnika, i uspostaviti proceduru za potvrđivanje kvaliteta zastupanja</i>
<b>Rešenje</b>	Korišćenje smernica najboljih praksi o delotvornom obaveštavanju (vidi 2.2)  Nacrt specifičnosti provere kvaliteta (uključujući verifikaciju PoA)  Određivanje produženih perioda za žalbe za zahteve o kojima je već odlučeno pod „privremenim zastupnicima“ i izdavanje uputstva sudijama da automatski odobre zahteve za oslobađanje od takse za RL i podnosiocima koji žive u divljim naseljima
<b>Izlazna vrednost</b>	Broj privremenih zastupnika značajno smanjen i/ili kvalitet zastupanja poboljšan
<b>Ishod</b>	Značajno smanjen broj žalbi
<b>Pokazatelj</b>	To što neko ne živi na Kosovu ne podriva više jednaka prava na zastupanje pred sudom
<b>Politička mera #2.4</b>	<i>Implementacija izuzeća iz novog amandmana za RL od plaćanja akumuliranih opštinskih javnih usluga tokom perioda kada su oni bili sprečeni da pristupe svojoj imovini</i>
<b>Rešenje</b>	Implementacija člana 5 Zakona br. 03/L-204 'o porezu na nepokretnu imovinu' gde u slučaju da nosilac prava na nepokretnosti nema pristup imovini, bilo koje lice koje koristi i zauzima imovinu je primarni poreski obveznik  Implementacija Administrativnog uputstva o „izuzimanju nosilaca imovinskog prava od plaćanja komunalija pod administracijom KAPPI“
<b>Izlazna vrednost</b>	Poboljšana naplata poreza
<b>Ishod</b>	Obeshrabrivanje nezakonitog zauzimanja zbog toga što se finansijski ne isplati
<b>Pokazatelj</b>	Prikupljanje poreza je usklađeno i pravično

### 3.3 Politička mera #3: Pristup pravdi

- Izmene i dopune Zakona br.04 / L-017, kako bi se stvorila više inkluzivna platforma za besplatnu pravnu pomoć, eksplicitno uključujući raseljene osobe i osobe koje borave u neformalnim naseljima i suočavaju se sa imovinskim pitanjima na Kosovu kao korisnici. Takođe, znatno povećati sredstva vlade za program besplatne pravne pomoći.
- Izdvojiti više finansijskih i institucionalnih resursa za efikasno sprovođenje načela ravnopravnosti svih službenih jezika u sudskim i upravnim postupcima.
- Uvesti jedinstvene naknade propisane na državnom nivou za sud pri čemu su raseljena lica u nesigurnim socio-ekonomskim uslovima oslobođena plaćanja sudskih troškova (zauzetu imovinu ne treba računati kao lično bogatstvo).
- Jačanje stvarnih postupaka da se delotvorno rešavaju lažne transakcije, kako u pogledu utvrđivanja njihove prirode (krivični postupak) tako i njihovog proglašenja ništavnim (parnični postupak).

<b>Politička mera #3</b>	<b>Pristup pravdi</b>
--------------------------	-----------------------



<b>Politička mera #3.1</b>	<i>Izmene i dopune Zakona br.04 / L-017 o besplatnoj pravnoj pomoći i sigurnom finansiranju</i>
<b>Rešenje</b>	Za RL i osobe koje borave u neformalnim naseljima na Kosovu, dokaz o stanju imovine dovoljan da se dobije pravna pomoć  Primeniti kriterijume prioriteta UNHCR (vidi 2.1)  Povećati finansiranje vlade za 60 do 70%
<b>Izlazna vrednost</b>	Značajan porast broja raseljenih lica i manjina koji koriste inkluzivnu i efikasnu besplatnu pravnu pomoć
<b>Ishod</b>	Inkluzivna i efikasna besplatna pravna pomoć
<b>Pokazatelj</b>	Jasan pokazatelj uključivanja AFLA i pozitivan učinak na RL i manjinske zajednice po pitanju imovinsko-pravnih odnosa
<b>Politička mera #3.2</b>	<i>Izdvojiti više finansijskih i institucionalnih resursa za efikasno sprovođenje načela ravnopravnosti svih službenih jezika u sudskim i upravnim postupcima</i>
<b>Rešenje</b>	Podizanje svesti javnosti o jezičkim pravima, kao i o ulozi i mandatu Ureda poverenika za jezike, uključujući i mehanizme na raspolaganju kao što je predviđeno Uredbom 07/2012  Praćenje širokog obima umesto praćenja na osnovu pritužbi;  Razvoj standardizovanih dvojezičnih obrazaca koje koriste svi sudovi na Kosovu  Izmeniti Zakon o parničnom postupku, uključiti odredbu da se zakonski rokovi pokreću samo od trenutka kada svaka strana dobije sudski nalog, nalog ili odluku na službenom jeziku po izboru stranke <sup>219</sup>
<b>Izlazna vrednost</b>	Uklanjanje jezičkih barijera
<b>Ishod</b>	Poštovanje preporuka politike Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (1992, CETS 148), posebno delovi II i III
<b>Pokazatelj</b>	Implementacija načela ravnopravnosti svih službenih jezika znatno poboljšana
<b>Politička mera #3.3</b>	<i>Uvesti jedinstvene regulative na državnom nivou za sudske takse, pri čemu su raseljena lica u nesigurnim socio-ekonomskim uslovima oslobođena od plaćanja sudskih troškova</i>
<b>Rešenje</b>	Izmeniti član 7.2 Administrativnog uputstva 2008/02 o ujednačavanju sudskih taksi. <sup>220</sup>  Izmeniti član 450 Zakona o parničnom postupku kako bi se osiguralo da neplaćanje sudske takse u drugim sudskim sporovima ne sprečava podnosioca da podnese druga potraživanja ili peticije, ako takav zahtev ili molba prati zahtev za oslobađanje plaćanja sudskih taksi za postupak.
<b>Izlazna vrednost</b>	Pristup pravdi za raseljena lica i manjine je olakšan
<b>Ishod</b>	Raseljena lica i pripadnici manjina su osnaženi da mogu da brane i ostvare svoja imovinska prava, bez obzira na njihovu finansijsku situaciju
<b>Pokazatelj</b>	Primenjuje se jedinstvena sudska taksa u celoj državi

<sup>219</sup> Videti Izveštaj "Poštovanje opštinskih službenih jezika na Kosovu", OEBS, juni 2014, str. 25–27 i izveštaj "Pristup pravdi za interno raseljena lica sa Kosova", juni 2012, Programa Evropske unije za Republiku Srbiju, str. 22-23.

<sup>220</sup> Izmena kako sledi: „Osim ako je priložen dokaz u korist suprotnog, sudija kojem je dodeljen predmet polazi od pretpostavke da lice ne može da priušti da plati taksu navedenu u stavu 7.1 ako: [c. Lice može da pruži dokaz da ima status raseljenog lica i da je navodni prekršaj imovinskog prava posledica konflikta i/ili raseljenja.]’.

<b>Politička mera #3.4</b>	Jačanje stvarnih postupaka da se delotvorno bori protiv lažnih transakcija, kako u pogledu utvrđivanja njihove prirode (krivični postupak) tako i njihovo proglašenje ništavnim (građanski postupak)
<b>Rešenje</b>	Policija i javni tužioci da brzo i rigorozno istraže i procesiraju kriminalne aktivnosti koje se odnose na transakciju imovine  Sudovi da sistematski proglašavaju lažne ugovore ništavnim
<b>Izlazna vrednost</b>	Procedure da se delotvorno bore protiv lažnih transakcija su primenjene
<b>Ishod</b>	Povećana ukupna pouzdanost u zemljišnim knjigama; povećanje broja transakcija i investicija u sektoru nekretnina
<b>Pokazatelji</b>	Broj lažnih transakcija značajno smanjen

### 3.4 Politička mera #4: Ostala pitanja

- Efikasno i dosledno implementiranje Zakona br.03 / L-164 o stanovanju i finansiranju konkretnih programa i Zakona br.04 / L-144 o davanju na korišćenje i razmenu nepokretne imovine opštine kako bi se osigurala održiva stambena rešenja za povratnike
- Odobravanje, proširenje i potpuno sprovođenje Strategije za regulisanje neformalnih naselja 2011-2015.

<b>Politička mera #4</b>	<b>Ostala pitanja</b>
<b>Politička mera #4.1</b>	<i>Primeniti zakonodavstvo kako bi se osigurala održiva stambena rešenja za vraćene osobe</i>
<b>Rešenje</b>	Sprečiti kašnjenja u opštinama prilikom dodele opštinskog zemljišta za upotrebu;  Odluke Skupštine opštine moraju propisati kriterijume za dodelu opštinskog zemljišta za upotrebu, prema kojem se utvrđuju korisnici (individualna imena) i trajanje korišćenja;  Postupak registracije korisnika prava u vezi sa opštinskim zemljištem mora biti završen <i>po službenoj dužnosti</i> od strane same opštine, kako bi se osigurala stanarska prava korisnika
<b>Izlazna vrednost</b>	Zakon br.03 / L-164 o finansiranju posebnih programa stanovanja i Zakon br.04 / L-144 o davanju na korišćenje i razmenu nepokretne imovine opštine se sprovode
<b>Ishod</b>	Osigurati održiv povratak
<b>Pokazatelji</b>	Značajan napredak u praćenju opština i realizaciji planova za socijalno stanovanje
<b>Politička mera #4.2</b>	<i>Odobrovanje, proširenje i potpuno sprovođenje Strategije za regulisanje neformalnih naselja 2011-2015</i>
<b>Rešenje</b>	Revidirati strategiju da odražava trenutnu situaciju i implementirati strategiju u skladu s tim Opštine da usklade i implementiraju prostorne planove
<b>Izlazna vrednost</b>	Merljivo poboljšani standardi života za Rome i ostale manjinske zajednice u skladu sa važećim zakonima
<b>Ishod</b>	Osnovno pravo na adekvatno stanovanje <sup>221</sup> se propisno implementira
<b>Pokazatelji</b>	Odgovarajući pravni instrumenti za legalizaciju neformalnih naselja implementirani

<sup>221</sup> Član 25 [Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima](http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/), <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.

# **STUB # 5:**

# **GARANTOVANJE I**

# **OSTVARENJE**

# **IMOVINSKIH**

# **PRAVA ŽENA**

## ANEKS 4

namerno ostavljena prazna stranica

# 1. OBRAZLOŽENJE

## 1.1 Procena situacije

U članu 46 Ustava Kosova građanima se garantuje pravo na imovinu. Ipak, žene se suočavaju sa preprekama u ostvarivanju ovog prava, što je pitanje koje iziskuje pažnju, jer je to prepreka da žena ima vlasništvo nad imovinom, a ometa i ekonomski rast i socijalnu dobrobit. Kada žena ne kontroliše imovinu, ona ne može biti punopravni ekonomski akter. Rešavanje pitanja ženskog vlasništva imovine će ojačati vladavinu prava, promovisati ekonomski rast i podržati integraciju u EU. Osim toga, vlasništvo žena nad imovinom se pokazalo da ima pozitivnu korist za dobrobit porodice.

### Kontekst

Ekonomski rast na Kosovu je u toku i značajan je izvor brige za građane i za vladu. Kosovo se bori sa velikim ekonomskim izazovima iz tri glavna izvora: posleratna ekonomija; problemi zbog nepriznavanja; i nepotpuna privatizacija društvenih preduzeća. Ekonomski rast je suštinski bitan da obezbedi 40.000 mladih ljudi i žena koji završe studije svake godine i kreću u potragu za poslom.<sup>222</sup> Sada, kada je Kosovo na putu ka članstvu u Evropskoj uniji, razvoj zakona i institucionalnog okvira će omogućiti angažman sa EU uz promovisanje ekonomskog rasta. Stvaranje modernog, efikasnog i pravičnog sistema imovinskih prava na Kosovu je osnova za ekonomski rast.

Rodna ravnopravnost je iskazani cilj Vlade Kosova, koja se zalaže za primenu Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena i štiti ravnopravnost polova zakonom.<sup>223</sup> Vlada namerava da poveća učešće žena u radnoj snazi.<sup>224</sup> Rodna ravnopravnost je takođe značajan problem ljudskih prava, kao što postoje očigledni i štetni problemi diskriminacije na Kosovu koji utiču na žene i decu. UNDP je rangirao Kosovo sa 0.76 na *Poll Development Index*-u, što je najniže u regionu Balkana.

Trenutno, Kosovo ima jednu od najnižih stopa ekonomskog učešća žena u bilo kojoj zemlji u svetu. Na grafikonu koji koristi podatke iz Svetske banke, pokazuje se da je stopa učešća Kosova u radu za žene ispod Albanije, Makedonije i Srbije.<sup>225</sup> Čak i ako uzmemo u obzir da mnoge žene mogu raditi u poljoprivrednoj oblasti i da se ne prijavljuju kao zaposleni kada se radi o porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima, ovo je vrlo nizak nivo. Niska stopa participacije žena u radnoj snazi je važna, kako najnovija istraživanja na tu temu pokazuju, jači ekonomski angažman žena je u korelaciji sa "većim rastom, povoljnijim ishodima razvoja i manjom nejednakošću u prihodima."<sup>226</sup>

<sup>222</sup> Dérens, Jean-Arnault, i Bashkim Iseni. "Srbija/Kosovo: Dijaspورا može da bude važan stub razvoja (*The Diaspora Can Be an Important Pillar of Development*)."  
*Intervju*, uredili Thomas Jenatsch i Cyril Werndli. Bern: Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, 2009, <http://reliefweb.int/report/serbia/serbiakosovo-diaspora-can-be-important-pillar-development>.

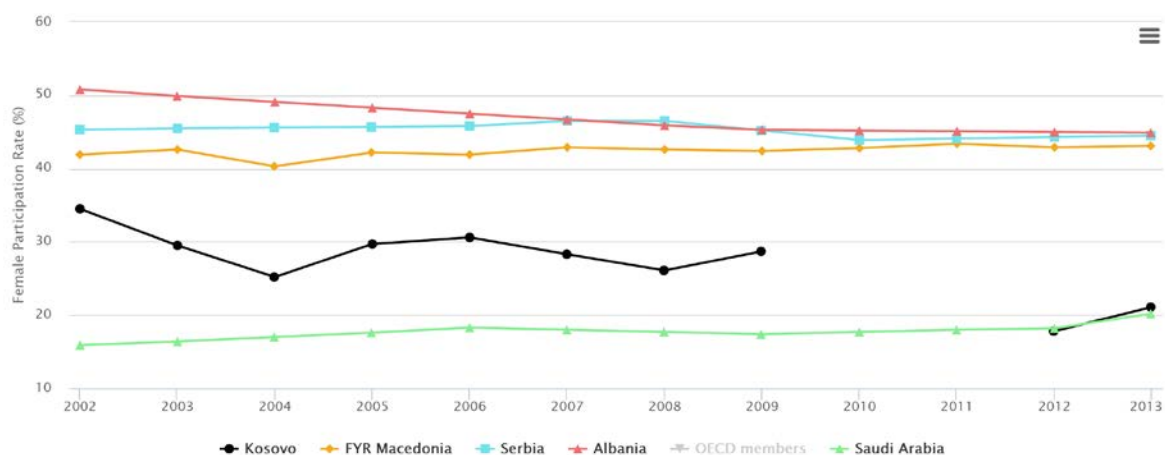
<sup>223</sup> Skupština Kosova. 2015. "Zakon o rodnoj ravnopravnosti". U 05/L-020. Priština, Kosovo.

<sup>224</sup> PLAN, nacrt dokumenta

<sup>225</sup> Romero, Brett. 2015. *Žene na radnom mestu – gde su svi? (Women in the Workplace – Where is everyone?)* OpenData Kosovo, 11. avgust 2015. [navedeno 16. decembra 2015]. Dostupno na <http://opendatakosovo.org/blog/women-in-the-workplace-where-is-everyone/>.

<sup>226</sup> Gonzales, Christian, Sonali Jain-Chandra, Kalpana Kochhar, Monique Newiak, i Tlek Zeinullayev. 2015. „Katalizator promene: Osnaženje žena i borba protiv nejednakosti u zaradama." U *Dokumentu o diskusijama osoblja MMF-a*. Vašington, DC: Međunarodni monetarni fond. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1520.pdf>.

Slika I: Ženska stopa učešća za odabrane zemlje 2002-2013



Izvor: Romero 2015.

Nizak procenat ukupnog ekonomskog angažmana žena ogleda se u procentima žena koje su na rukovodećim pozicijama u preduzećima ili imaju svoj biznis.

Tabela I: Ekonomski angažman žena na Balkanu<sup>227</sup>

Država	% firmi čiji vlasnik je žena, 2009	% firmi čiji najviši menadžer je žena, 2009
Kosovo	10.9	.3
Makedonija BJR	36.4	19.1
Crna Gora	26.0	24.5
Srbija	28.8	15.9
Bosna i Hercegovina	32.8	13.5
Bugarska	33.9	25.8
Rumunija	47.9	24.7
Mađarska	42.4	13.8

Izvor: GenderStats, Svetska banka i UNDP.

Žene treba da u potpunosti učestvuju u privredi kako bi zemlja postigla veće stope rasta. Nedostatak ekonomskog učešća žena u ekonomiji nije rezultat nižih nivoa obrazovnog dostignuća. Zaista, podaci Agencije za statistiku Kosova pokazuju da je procenat devojčica u javnom, srednjem obrazovanju od 2012-2014 bio 47% po opštinama. Žene se obrazuju nešto manje od jednakog broja, ali nisu ekonomski angažovane igde u blizini iste stope kao i muškarci ili na nivou koji im obrazovna postignuća omogućavaju.

Na Kosovu žene imaju imovinska prava, ali se bore da prevaziđu kulturne barijere za korišćenje tih prava i kulturu neformalnosti koja ih isključuje iz vlasništva nad imovinom. Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, žene čine 49,6% stanovništva na Kosovu, ali samo 15.24% žena ima imovinu upisanu

<sup>227</sup> Joireman, Sandra F. 2015. „Odricanje od njihovih prava? Prepreke za vlasništvo žena nad imovinom na Kosovu.“ U *Globalni trendovi u reformi prava korišćenja zemljišta: Rodni uticaji*, (Global Trends in Land Tenure Reforms: Gender impacts), ur. C. Archambault i A. Zoomers, Njujork, Routledge.

na svoje ime. U tom smislu, Kosovo zaostaje za drugim zemljama u regionu.<sup>228</sup> Vlasništvo žena nad imovinom je od ključne važnosti, jer je u direktnoj vezi sa potencijalom za zarađivanje sopstvenih prihoda. Pravno priznanje imovinskih prava žena je ključna komponenta za njihovu ulogu kao ekonomskih aktera.<sup>229</sup>

### Problemi

Žene su još uvek nisu ostvarile paritet u njihovom stepenu obrazovanja kao muškarci. Na tržištu rada poslodavci se žale na nedostatak veština, dok je stopa nezaposlenosti i dalje visoka.<sup>230</sup> Ovo je pokazatelj problema zbog prirode i kvaliteta obrazovnog sistema. Za žene i muškarce, deficit veština će uticati na njihovu sposobnost da se zaposle, ali opet su žene disproporcionalno nedovoljno zastupljene. Dakle, žene očigledno koriste svoje obrazovanje i pismenost u područjima izvan radnog odnosa. Stopa internet penetracije za Kosovo je 76,6%, što je stopa za poređenje sa najrazvijenijim zemljama, a polovina korisnika su žene.<sup>231</sup>

Sveukupno niski kvalitet obrazovanja doprinosi okruženju u kojem postoji manjak svesti o prednostima formalizovanja imovinskih prava i o mehanizmima preko kojih se dolazi do formalizovanja. Neobično je za ljude na Kosovu da formalizuju prenos imovine u porodici ili da ozvaniče nasleđstvo. Domovi i farme se često prenose sa oca na sina neformalno i imovina je često na ime starijeg muškog člana porodice, koji je često odavno mrtav. U Nacionalnom „Baseline“ istraživanju sprovedenom na Kosovu 2015. godine, 57% ispitanika izjavilo je da njihova porodica nikada nije prošla kroz ostavinski postupak.<sup>232</sup> Istraživanje je takođe pokazalo opšti nedostatak znanja o osnovnim dokumentima potrebnim za prenos nekretnina. 39,3% ispitanika albanske nacionalnosti, 42% ne-srpskih manjina i 23,9% ispitanika Srba tvrdili su da imaju poznavanje osnovnih dokumenata potrebnih da bi izvršili prenos nekretnine.<sup>233</sup> Bez uobičajene prakse formalizovanog nasleđivanja, postoje generacije Kosovaca koji ne vide važnost formalnog vlasništva imovine i nasleđstva ili ne znaju mehanizme preko kojih se odigrava.

Nedostatak formalizacije je vidljiv u drugim područjima kulture i privrede. Neformalni brakovi su uobičajeni na Kosovu. Često ljudi ne prijavljuju brakove ili imaju brakove koje je sklopio neko ko je dužan da ih registruje. Umjesto toga, ljudi imaju porodično venčanje i onda smatraju da su u braku kada počnu zajednički život. Slična neformalnost je evidentna u nasleđivanju; kada neko umre, porodica će preneti svoju imovinu bez ažuriranja u katastarskom registru ili prolaska kroz sudove ili beležnike da bi ozvaničili nasleđivanje.

Neformalnost utiče na žene na više načina. Najosnovnije je da su retko prepoznate kao vlasnici nekretnina, bilo samostalno ili u zajedničkom svojstvu. Nakon braka, žene se obično usele u kuću u vlasništvu supruga ili u kuću njegove porodice. Porodična kuća može biti upisana na ime starijeg muškog člana porodice, to nije nužno u vlasništvu muške glave porodice i zbog toga neće postati vlasništvo

<sup>228</sup> Tonchovska, Romyana, Kathrine Kelm, i Renee Giovarelli. 2014. „ICT kao podrška za donošenje odluka na bazi dokaza: zemljište i polovi na zapadnom Balkanu“ (ICT in Support of Evidence Based Policy Making: Land and Gender in the Western Balkan) U *Svetska banka, konferencija Zemljište i siromaštvo*. Vašington, DC: Svetska banka, str. 4. Ista studija identifikovala je žensko vlasništvo nad imovinom u sledećim zemljama kako sledi: Albanija 29%, Federacija Bosna i Hercegovina – 25%, Bosna i Hercegovina – Republika Srpska - 30%, Republika Srbija – 39%, Crna Gora 26%, BJR Makedonija – 17%.

<sup>229</sup> Hallward-Driemeier, Mary, i Tazeen Hasan. 2013. *Oснаženje žena: zakonska prava i mogućnosti u Africi*. Vašington, DC: Međunarodna banka za obnovu i razvoj.

<sup>230</sup> Gallopeni, Bujar. 2013. „(Ne)usklađenost između ponude i potražnje sistema rada na Kosovu u vezi sa veštinama radi zapošljavanja: ublažavajući efekti ličnih atributa u tranziciji prema zaposlenju.“ *Business and Economic Horizons* 9 (2):34-52.

<sup>231</sup> Fazliu, Agron. 2013. "Depërtimin dhe Përdorimin e Internetit në Kosovë." Priština, Kosovo: Shoqata e TIK te Kosovës (STIKK) str. 18.

<sup>232</sup> Tetra Tech. 2015. "Nacionalno istraživanje osnovne linije za imovinska prava na Kosovu." Priština: Program USAID za imovinska prava, p.v.

<sup>233</sup> Tetra Tech. 2015. "Nacionalno istraživanje osnovne linije za imovinska prava na Kosovu." Priština: Program USAID za imovinska prava, str. 12.

njegove supruge, ako bude umro. Istraživanje je pokazalo da je 29% žena izjavilo da nisu vlasnice bilo kakve nepokretne imovine, za razliku od 17% muškaraca.<sup>234</sup>

Bez vlasništva imovine, žene su ograničene u svojoj sposobnosti da započnu biznis i pristupe kreditima banaka, što značajno ograničava njihovu ulogu kao ekonomskih aktera u ekonomiji Kosova. Vlasništvo nad imovinom omogućuje ženama da pokrenu vlastiti biznis i da imaju potreban kapital da to učine preko hipoteke. Na Kosovu ne samo da su ženama daleko manje šanse da posедуju imovinu, one imaju "... hipoteku svoje imovine znatno ređe od muškaraca. U drugim zemljama, čak i kada je iznos zemljišta koje žena ima nizak, broj hipoteka je proporcionalno veći. Međutim, na Kosovu muškarci koriste svoju imovinu kao garanciju deset puta više nego žene."<sup>235</sup> "Ako žena ne može pokrenuti biznis od vlastite imovine, teško da će biti u mogućnosti da postane samozaposlena ili zaposliti druge, čime šteti ukupnoj zaposlenosti i rastu privrede.

Rodna ravnopravnost je jedan od temelja vrednosti Evropske unije. Dok se Kosovo kreće ka integraciji u EU, ono će uskladiti zakone i politike sa standardima EU. To znači razvoj zakona, politika i praksi koje promovišu rodnu ravnopravnost s ciljem postizanja opipljivih rezultata. EU je nedavno preradila svoje direktive rodne ravnopravnosti za obuhvatanje jednakih plata, jednak tretman, jednak pristup, zaštitu za trudnice koje rade i roditeljsko odsustvo, a možda i najvažnije, novi zahtev koji proizilazi iz pravne prakse EU da teret dokazivanja u slučajevima diskriminacije unutar pravnog sistema leži na optuženom.<sup>236</sup>

### Izazovi

Žene se suočavaju sa raznim izazovima s obzirom na ekonomski angažman, vlasništvo nad imovinom i nasleđivanje. Neki od tih izazova su kulturni. Kao što je gore navedeno, mnoge žene ne poseduju domove u kojima žive. Društvo na Kosovu je i patrilinearno i patrilokalno, drugim rečima, nasleđivanje prati mušku liniju porekla i žene se kreću za svojim mužem ili za svojom porodicom. Kuće su često primarna prebivališta za više generacija jedne porodice. Nepokretna imovina, posebno porodične kuće i zemljište, prati mušku liniju. Postoji snažan otpor da se ostavlja imovina ženama i na taj način prenosi izvan porodice porekla. Osim toga, one žene koje žele da naslede porodičnu imovinu često se suočavaju sa značajnim preprekama. Žene koje traže prava nasleđivanja smatra se da sramote svoju porodicu, i škode porodičnim odnosima, posebno sa svojom braćom. Sram i stid su termini koji se često koriste za žene kada one opisuju držanje ili nasleđivanje porodične imovine.<sup>237</sup> U osnovnom istraživanju, 80% muškaraca, a samo 47% žena, prijavilo je da posедуje imovinu koja je pripadala njihovim roditeljima.<sup>238</sup> Mnoge žene na Kosovu biraju da se odreknu svojih prava nasleđivanja, kao rezultat tih društvenih normi. Ovo je slično praksi u drugim zemljama zapadnog Balkana, kao što su Albanija ili Bosna i Hercegovina, gde postoji tradicija ženskog odricanja od nasledstva.<sup>239</sup> Međutim, vlasništvo žena nad imovinom je niže na Kosovu nego bilo gde drugde u zemljama zapadnog Balkana.<sup>240</sup>

<sup>234</sup> Ibid, str.13.

<sup>235</sup> Tonchovska, Rumyana, Kathrine Kelm, i Renee Giovarelli. 2014. „ICT kao podrška za donošenje odluka na bazi dokaza: zemljište i polovi na zapadnom Balkanu“ (ICT in Support of Evidence Based Policy Making: Land and Gender in the Western Balkan) U *Svetska banka, konferencija Zemljište i siromaštvo*. Vašington, DC: Svetska banka, str 24.

<sup>236</sup> Evropska komisija. 2015. *Implementacija i modernizacija zakonodavstva EU o ravnopravnom tretmanu muškaraca i žena*. Evropska komisija, 3/6/2015 2015 [navedeno 16. decembra 2015]. Dostupno na [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/rights/european-law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/rights/european-law/index_en.htm).

<sup>237</sup> Joireman, Sandra F. 2015. „Odricanje od njihovih prava? Prepreke za vlasništvo žena nad imovinom na Kosovu.“ U *Globalni trendovi u reformi prava korišćenja zemljišta: Rodni uticaji*, (*Global Trends in Land Tenure Reforms: Gender impacts*), ur. C. Archambault i A. Zoomers, Njujork, Routledge i Muhamet Brajšhori, Menekse Tokyay, i Ivana Jovanović. 2012. „Borba žena za ravnopravan pristup imovini“ *Southeast European Times*, 18. decembar 2012, 1.

<sup>238</sup> Tetra Tech. 2015. "Nacionalno istraživanje osnovne linije za imovinska prava na Kosovu." Priština: Program USAID za imovinska prava, str. 14.

<sup>239</sup> Stanley, Victoria, i Samantha Di Martino. n.d. „Ocena projekta zemljišne administracije po pitanju rodnog uticaja na zapadnom Balkanu“, Vašington, DC: Svetska banka.

<sup>240</sup> Land Tenure Team. „Zemlja i polovi – poboljšanje dostupnosti i korišćenja podataka na zapadnom Balkanu.“ U *Newsletter on the Responsible Governance of Tenure*. Rim: FAO, 2014.



Još jedan kulturni izazov u vezi sa ženskim vlasništvom nad imovinom je da je nepokretna imovina koja se kupuje u braku često registrovana isključivo na ime muškog supružnika, čak i ako je žena doprinela kupovini. Tu onda nema pravnog dokaza njenog doprinosa ili vlasništva.

Mnogi muškarci i žene veruju da kćerke, kao i sinovi treba da naslede imovinu. 84,2% anketiranih žena i 75,4% muškaraca odgovorilo je da i muška i ženska deca treba da nasleđuju jednako. Ipak, kada je to pitanje suženo na nasleđivanje imovine iz njihovih rođenih porodica, samo 56% muškaraca i 63% žena se složilo.<sup>241</sup> Kako drugo pitanje nije govorilo o deci, to je možda ohrabrilo ispitanike da razmišljaju o svojim tvrdnjama o imovini vis-à-vis svoje braće i sestara, a ne svoje dece. Rezultati ankete pokazuju više egalitarne stavove nego što vidimo u praksi, čak s obzirom na razlike u rezultatima za muškarce i žene. Međutim, kako je već rečeno, oni koji bi mogli imati egalitarne stavove ne razumeju nužno, niti prolaze kroz proces formalizacije nasleđivanja, kako bi izvršili ravnopravnu distribuciju svojih nekretnina između dece oba pola.

### Ograničenja

Pored ovih kulturnih izazova, postoje i zakonske nedorečenosti u vezi sa ženama i nasleđivanjem imovine. Dve će biti ovde pomenute: prvi je neslaganje između Porodičnog zakona i Zakona o nasleđivanju o neformalnim brakovima, drugi; dostupnost dva pravna foruma u slučajevima vanparničnih nasledstava.

U Porodičnom zakonu, član 14, definiše se brak kao "pravno registrovana zajednica dve osobe različitog pola, kroz koju slobodno odlučuju da žive zajedno s ciljem stvaranja porodice." Međutim, ljudi bez registrovanog braka se smatraju venčanim (ono što se naziva "činjenični odnos" ili "vanbračni odnos"), ako " ... oni: 1. imaju pravo da se venčaju, ali nisu pravno sklopili brak, i 2. otvoreno žive kao par. "To je u suprotnosti sa Zakonom o nasleđivanju, koji postavlja mnogo više standarde za priznavanje supružnika u činjeničnom odnosu. Prema zakonu o nasleđivanju, član 28, "muškarac i žena u vanbračnoj zajednici u vanbračnoj vezi mogu naslediti jedni druge kao supružnici, ako: a. vanbračni odnos sa pokojnikom do trenutka smrti je trajao najmanje 10 godina, ili su deca rođena iz ovog odnosa, za najmanje 5 godina, i b. u trenutku smrti preminulog, nijedan od partnera nije bio pravno venčan za treću osobu, ili ako je pokojnik bio u braku sa trećim licem, on je podneo zahtev za razvod ili poništenje braka, a nakon njegove smrti je utvrđeno da ima osnova. Ovaj član ide dalje i kaže da " partneri neće biti obavezno naslednici i „partner A neće naslediti ako par nije živio zajedno dugo vremena."

Suživot bez formalno priznatog braka stavlja partnere u pravnu sivu zonu u pogledu imovinskih prava ako je jedan od njih umre. Iako njihov brak može biti priznat od strane države, zahtev za imovinu supružnika, ako on ili ona umre, neće biti priznat, osim ako su oni zajedno živeli 10 godina ili 5 godina sa decom. Za žene je ovo posebno problematično, jer ne postoji pravna osnova za njih i one će biti isključene iz procesa nasleđivanja. One takođe treba da imaju dokaz suživota, što može biti teško dobiti ako postoji želja od strane drugih rođaka da ih isključi iz nasledstva.

Završetak kohabitacije se zakonski tretira kao isto kao i razvod. Zakon o nasleđivanju, član 27.2 (c) navodi da je brak je legalan "Ako je suživot s pokojnikom prestao postojati zbog nedela drugog supružnika, ili na osnovu pismenog sporazuma sa pokojnikom." Nedela nisu dalje definisane i ovaj član omogućava isključenje supružnika iz potraživanja nasledstva ako oni prestanu da žive zajedno, čak i ako je razlog za to možda i nasilje u porodici. Takođe, ne postoji odredba u Zakonu o nasleđivanju za razvedene supružnike koji primaju alimentaciju da se dobije deo imanja pokojnika. Ovo bi moglo biti problematično ako se prima alimentacija od supruga radi brige o maloletnoj deci, ili je osoba previše stara da nađe posao. Porodični zakon je više specifičan u napomeni (član 69) da se činjenično brak gleda kao rasturen zbog "nerazumnog prekida činjenične kohabitacije od više od godinu dana."

<sup>241</sup> Prvo pitanje bilo je „Da li verujete da bi sinovi i kćeri trebalo da nasleđuju imovinu ravnopravno?“ Drugo pitanje bilo je, „Po vašem mišljenju, da li bi žene trebalo da nasleđuju imovinu od svojih izvornih porodica u kojima su rođene?“ Tetra Tech. 2015. "Nacionalno istraživanje osnovne linije za imovinska prava na Kosovu." Priština: Program USAID za imovinska prava, str. 20-22.

S obzirom na učestalost neformalnih brakova na Kosovu, Zakon o nasleđivanju ne predviđa dovoljnu zaštitu za supružnike u neregistrovanim odnosima. Zaista, ovo lišava vanbračne supružnike zvanja obaveznih naslednika i na taj način ih uklanja iz prvog reda naslednika i omogućava da se isključe u slučajevima kada postoji pisani testament.

Druga nejasnoća je problem s obzirom na forume u kojem slučaju nasleđivanje može biti rešeno. Trenutno Zakon o vanparničnim postupcima identifikuje sudove kao mesto gde treba rešavati nasleđivanje, ali Zakon o beležnicima identifikuje beležnike kao odgovarajuće mesto za predmete nasleđivanja. Beležnici su efikasniji u finalizaciji ostavinskih postupaka nego sudovi. Kada je postupak pokrenut od strane beležnika, može biti završen za 10 dana. U sudovima isti proces traje 2-4 godine.<sup>242</sup> Kašnjenje u sudskom postupku je zbog zaostalih predmeta i ograničenih resursa u odnosu na ukupan broj predmeta. Ne postoji neslaganje zbog činjenice da je osporeni slučajevi nasleđivanja treba da se rešavaju u sudovima. Međutim, i sud i beležnici su za prijem i obradu neosporenih slučajeva nasledstva. To je problem utoliko što se nadmeću narativi o procesu i oni mogu biti potencijalna prepreka za legalizaciju nasleđivanja.

## I.2 Trenutne politike

Kao što je gore identifikovano, postoji kultura neformalnosti u odnosu na pravne i administrativne procese na Kosovu. Neobično je na Kosovu za ljude da pišu testament. Shodno tome, Zakon o nasleđivanju, koji predviđa dodelu imanja onih koji umru bez testamenta, je glavno pravno sredstvo za međugeneracijske transfere imovine. Trenutno, Zakon o nasleđivanju na Kosovu prati format mnogih evropskih zemalja i njihovo građansko pravo u identifikaciji redova naslednika za one koji umru bez testamenta. Supružnici i deca, kao obavezni naslednici u prvom redu naslednika, dele imanje ravnopravno.<sup>243</sup>

Deca su prepoznata kao naslednici, bilo da li su rođena unutar ili izvan braka. Udovice nasleđuju istu količinu imanja kao i preživela deca. U slučaju velike porodice, ovo može ostaviti ženskom bračnom drugu vrlo malo da bi joj se osigurao opstanak. Procene praznina u trenutnom Građanskom zakoniku utvrdile su okolnosti pod kojima trenutni zakon daje veći deo imanja za dete rođeno izvan braka nego za postojećeg supružnika.<sup>244</sup>

Osim nedostatka jasnoće u obradi slučajeva nasledstva, tu je i razlika u pogledu načina pokretanja postupka. Iako član 127 Zakona o nasleđivanju propisuje da je ostavinski postupak pokrenut od strane suda, čim je drugi obavešten o smrti osobe, u praksi, ostavinski postupak pokreću zainteresovane stranke. Ili, kako to često biva, ništa se ne pokreće i imanje se deli neformalno među preživelim članovima porodice bez prenosa vlasništva imovine i nepokretne imovine u vlasništvu muških potomaka.

Kada se predmet pokrene u sudovima, on može da kasni zbog zaostalih predmeta. Sud takođe mora da obavesti naslednike na koje se slučaj odnosi. Proces obaveštavanja često je neefikasan u identifikaciji svih naslednika, bilo zato što ih je teško locirati u zemlji ili zato što nisu prisutni na Kosovu.<sup>245</sup> Tu je i dodatni dokaz da je glavi domaćinstva dozvoljeno da potpiše poziv u ime svih članova porodice.<sup>246</sup> Ako je to slučaj, onda udate kćeri koje nemaju prebivalište u porodičnoj kući, možda ne znaju da se formalni proces nasleđivanja odigrava. Nedostatak svesti je prvi način na koji žene mogu biti isključene iz nasledstva. Sudovi na Kosovu suočavaju se sa raznim izazovima u obaveštavanju građana u slučajevima

<sup>242</sup> Tetra Tech, Izveštaj o odloženom nasleđivanju, 2016.

<sup>243</sup> Zakon o nasleđivanju, članovi 12.1 i 12.2

<sup>244</sup> GIZ. CCPR. 2015. „Ocena uticaja postojećeg zakonodavstva na oblasti u vezi sa Građanskim zakonikom: Zakon o nasleđivanju.” U: *Podrška građanskom zakoniku za imovinska prava*. Priština: GIZ, str. 15.

<sup>245</sup> Tetra Tech, Izveštaj o odloženom nasleđivanju, 2016.

<sup>246</sup> Advocacy Training and Resource Center. 2014. „Nalazi i preporuke lokalnih organizacija iz aktivnosti praćenja rada sudova.” Priština, Kosovo: USAID.

u kojima ovi imaju interes. Obaveštenje pomenuto u konceptnom dokumentu # 3 je problem, jer ovo utiče na sve građane na Kosovu, a ne samo na žene.

Drugi način na koji žene mogu biti isključene iz nasleđivanja jeste kada nisu navedene u dokazu o smrti, dokumentu koji bi trebalo da identifikuje sve naslednike imovine osobe koja je umrla. Ovaj dokument se donosi kod beležnika ili suda kako bi se počeo ostavinski postupak. Potvrda o smrti, međutim, daje se na bazi zahteva osobe koja traži dokument od radnika civilne službe koji ga izdaje. Ovaj dokument nije potvrđen kroz pretraživanje zapisa. Stoga je relativno lako da se isključe potencijalni naslednici. Moglo bi se ukazati na to da je moguće rešenje za ovaj problem da se civilna kancelarija za potvrde bavi ispravnim identifikovanjem naslednika, međutim, nije jasno da li je to moguće.<sup>247</sup> Ove prve dve metode isključuju ženske naslednike da uopšte znaju da se prenos imovine dešava.

Treći način na koji žene mogu biti isključene iz nasleđivanja porodičnog imanja je preko svog formalnog odricanja od imovine pred sudijom ili beležnikom. Dobrovoljno pridržavanje žena naslednica uobičajenim normama, zadržava imanje preminulog u očevoj liniji porodice. Međutim, žene mogu trpeti pritisak za odricanje od svojih prava, kroz pretnje gubitkom porodične veze, gubitkom pristupa kući, stigmatizacije ili čak fizičke pretnje.

A poslednji način na koji žene mogu biti isključene iz nasleđivanja njihovih imovinskih prava je kroz *Inter vivos* transakcije u kojima imovinu porodičnog imanja razmenjuju pre smrti. Žene mogu biti nezakonito isključene iz ovih sporazuma. Zakon o nasleđivanju navodi da su *Inter vivos* razmene pravne samo ako se svi naslednici slažu. Ali, malo žena shvata da imaju pravni osnov da ospore ove ugovore u sudu ako su isključene.

Kumulativni efekat kulture neformalnosti u kombinaciji sa ove četiri metode isključivanja žena iz nasleđivanja je dvostruk. Prvo, vrlo malo žena ima imovinu. Nacionalno osnovno istraživanje o stvarnim pravima utvrdilo je da od ukupnog broja ispitanika, 62% se ne seća slučajeva u svom krugu poznanika kada je kćerka nasledila imovinu, dok je 19% moglo da se seti jednog slučaja.<sup>248</sup> U istom istraživanju, 78% ispitanika je reklo da nema ženskih članova u svom domaćinstvu registrovanih kao vlasnice nekretnina, dok je 16% reklo je da je jedna žena član domaćinstva registrovana kao vlasnik imovine.<sup>249</sup> Drugi uticaj isključivanja žena iz nasleđivanja je briga za socijalno blagostanje. Postoje izveštaji gde žene gube svoje domove kada njihovi supružnici umru jer su prisiljene da napuste porodicu svog muža.<sup>250</sup> Priroda nasleđnog prava zahteva podelu porodičnog imanju na delove, a ovo može ostaviti živog supružnika sa neadekvatnim sredstvima za preživljavanje.

Isključivanje žena iz nasleđivanja porodičnog imanja je značajan problem za svu maloletnu decu i njihovu negu. Član 130.2 Zakona o nasleđivanju napominje da se odricanje od nasleđivanja imanja odnosi na potomke osobe koja se odriče imovine, osim ako ta osoba tvrdi da se odriče samo u svoje ime. Član 130.3 napominje da ako se odrekne prava maloletnika, nije potrebno odobrenje organa starateljstva. To omogućava roditeljima da se odreknu nasleđivanja maloletne dece bez starateljskog nadzora.

S obzirom na velike probleme sa ženskim pravima nasleđivanja - njihova pravna isključenost iz procesa nasleđivanja i prisila ili pritisak mogu ih suočiti sa ostalim članovima porodice da se odreknu svojih prava - zato je imperativ da se zaštitne mere uspostave kako bi se osiguralo da deca nisu bez nasleđivanja i da ne ostanu siromašna. Odredba o brizi za decu je od vitalnog značaja za nacionalni interes, jer prema popisu iz 2011. godine, 34% stanovništva Kosova je mlađe od 18 godina.

<sup>247</sup> Tetra Tech, Izveštaj o odloženom nasleđivanju, 2016.

<sup>248</sup> Tetra Tech. 2015. "Nacionalno istraživanje osnovne linije za imovinska prava na Kosovu." Priština: Program USAID za imovinska prava, str. 23.

<sup>249</sup> Ibid., str.5.

<sup>250</sup> Joireman, Sandra F. 2015. „Polovi, imovina i ekonomske mogućnosti na Kosovu“, Program za imovinska prava, Priština, Kosovo: Tetra Tech/USAID.

Kako Kosovo gleda ka integraciji u EU, nedostatak zaštite imovinskih prava dece će biti problematičan. EU priznaje autonomna prava dece i pridržava se načela sadržanih u Konvenciji o pravima deteta u kojima se navodi da bi u najbolji interes deteta trebalo da bude primarni faktor u odlukama za i oko njih. Osim toga, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava takođe ukazuje na potrebu za promenama u Zakonu o nasleđivanju u odnosu na odricanje od imovinskih prava dece. Nedavno se pravni pregled za projekat Građanskog zakonika i zakona o imovini pozvao na Zakon o nasleđivanju i pitanje kako osigurati najbolji interes deteta i kako bi se osiguralo da se dete čuje po pitanju nasledstva i predloženo je sprovođenje spoljnog nadzora od strane suda ili staratelja.<sup>251</sup>

### 1.3 Definicija problema

Kulturne norme sa prednošću po očevoj liniji nasleđivanja čine da se ženski naslednici odriču svojih imovinskih prava u korist svojih muških rođaka. Dok žene treba da imaju mogućnost za ovaj izbor, važno je da su u potpunosti informisane, da znaju svoja prava u skladu sa zakonom. **Mnoge žene nisu svesne da su legalno u stanju da pokrenu ostavinski postupak i imaju pravo na nasledstvo od svojih roditelja i od svojih supružnika**. Žene su pod pritiskom za odricanje od svojih prava zbog očekivanja porodice i društvenih normi.

Žene obično ne poseduju svoje porodične kuće niti nasleđuju imovinu od svojih roditelja. **Malo žena ima nepokretnu imovinu na Kosovu, što ograničava njihovu sposobnost da se u potpunosti bave ekonomskim stvarima**. Ne postoje ograničenja za sposobnost žena da kupe imovinu, ali društvene norme ih isključuju iz nasleđivanja nepokretne imovine.

Dok većina transfera imovine putem nasleđivanja nije formalizovana, **postoje problemi u vezi sa procesima nasleđivanja**. Dok god formalni proces nasleđivanja nije ispraćen, biće teško dati bilo kakve zakonske promene koje će promovisati vlasništvo nad imovinom za žene.

Postoje dva puta za formalizaciju nasleđivanja, kroz beležnike ili sudskim putem. U oba slučaja postoje **nedovoljne zaštite kako bi se osiguralo da žene naslednici koje imaju zakonsko pravo na imanje pokojnika budu identifikovane**. Sadašnja nesposobnost da se potvrde pravi naslednici imanja preko kancelarije za civilnu registraciju stvara mogućnost da se u formalnim postupcima nasleđivanja žene isključe.

**Odredba za preživljavanje supružnika na Kosovu je često nedovoljna** bilo zbog akcije oko nekretnina koje su neadekvatne ili zato što bračni dom nije registrovan na ime jednog od supružnika, ili drugog člana porodice, i zbog toga se ne može smatrati da ima deo bračne imovine. Činjenica da je imovina kupljena u braku retko na ime ženskog partnera doprinosi ovom problemu.

Prema Zakonu o nasleđivanju, žene koje se odreknu naslednog prava, odriču se i prava svoje maloletne dece. **Nema nadzora kako bi se osigurala dobrobit maloletne dece**. Ne samo da je to praksa izvan evropskih standarda o pravima dece, to je i značajan interes nacionalnog blagostanja u zemlji u kojoj maloletnici čine veliki procenat stanovništva.

**Prevladava neformalnost u vezi sa brakom i žene stavlja u ranjivi položaj s obzirom na njihovu imovinu**. Žene koje imaju neformalne brakove su lakše isključene iz nasledstva. One su takođe onemogućene da nasleđuju od supružnika u skladu sa Zakonom o nasleđivanju dok nisu bile u vanbračnoj zajednici 10 godina ili za 5 godina s decom.

<sup>251</sup> GIZ. 2015. „Pravna ocena postojećeg zakonodavstva u vezi sa oblastima građanskog zakonika u svetlu evropskih standarda i najboljih praksi: Zakon o nasleđivanju.“ U: *Podrška Građanskom zakoniku i imovinska prava*. Priština: Kancelarija EU na Kosovu, str. 25.

Neformalnost, konfliktne zakonske procedure, nemogućnost da se proveri kompletna lista nasljednika, lakoća isključenja, sve ovo stvara probleme za žene oko nasljeđivanja imovine. Nasljeđivanje je jedan od glavnih mehanizama preko kojih ljudi stižu sredstva, te ove prepreke za žene kod nasljeđivanja značajno smanjuju njihov ekonomski angažman.

## 2. POTENCIJALNA REŠENJA IZ MEĐUNARODNIH NAJBOLJIH PRAKSI

Druge zemlje pružaju razne mere za zaštitu prava nasljeđivanja žena i dece. Iako svaka od tih zemalja ima specifične kulture u odnosu na Kosovo, one daju ideje za zaštitne mere koje se mogu primeniti.

- a. Priznavanje kohabitacije nakon 3 godine (Hrvatska).
- b. Univerzalno nasljeđivanje sa vremenskim rokom za odricanje od nasljedstva (Nemačka)
- c. Potpune informacije za nasljednike koji se odriču nasljedstva (SAD, Nemačka, Austrija).
- d. Zaštita imovinskih prava udovica. (Holandija).
- e. Predvideti nadzor bilo kakvog odricanja od prava imovine maloletne dece (Velika Britanija, SAD, Nemačka).

Evropski sud za ljudska prava priznaje suživot kao oblik porodičnog života. U mnogim zemljama zapadne Evrope, kao što su **Portugal, Irska, Francuska i Velika Britanija** suživot je prepoznat, ali partneri nemaju ista prava kao i bračni parovi, posebno u pogledu nasljeđivanja imovine. Međutim, većina zemalja bivše Jugoslavije ima više progresivne zakone, jer je Jugoslavija priznala neformalne odnose između heteroseksualnih parova i njih zaštitila zakonom iz 1970. Stoga je poučno da se pogleda u susedne države za najbolje prakse.

**Hrvatska** traži tri godine zajedničkog života pre priznanja odnosa, ili manje ako je par dobio dete.<sup>252</sup> Hrvatski zakon uređuje zajednički život za heteroseksualne parove u Zakonu o porodici. To je gotovo jednako braku.<sup>253</sup> Samo oni ljudi koji bi mogli biti u braku mogu se smatrati da imaju pravno priznat suživot. Drugim rečima, oni ne mogu biti u vanbračnoj zajednici ili braku s nekim drugim, mora da su punoletni i u bliskim odnosima. "Kohabitacija podrazumeva pravno dejstvo: a. tokom odnosa: imovinska prava i obaveze, lična prava i obaveze, prava usvajanja, pravo medicinske reprodukcije, pravo na zaštitu od nasilja u porodici, socijalna prava i obaveze, pravo da budu izuzeti od svedočenja u krivičnom postupku i dr.; b.) kada se odnos završava: pravo izdržavanja i obaveze, pravo na zaštitu od nasilja u porodici, prava i obaveze nasljeđivanja, prava na penziju i obaveze itd."<sup>254</sup> Međutim, vanbračni partner ne može ostati u kući protiv volje partnera koji je vlasnik prebivališta. Hrvatski zakon ne poznaje neformalne veze ako je jedan partner venčan za nekog drugog ili više neformalnih odnosa.

**Nemačka** sledi princip univerzalne sukcesije u kojoj su svi nasljednici zakonski nasljednici preminulog u trenutku smrti, bez ikakve potrebe da se pokreće pravni proces. Oni drže imanje kao "zajednica nasljednika". Nasljednici koji žele da se odreknu svoje baštine imaju šest nedelja nakon smrti da to učine, ili šest meseci, ako žive van zemlje. Nasljednici tada imaju mogućnost da se kolektivno dogovore o podeli imovine, ili da prodaju svoj udeo u zajedničkom imanju, a nasljednici imaju pravo preče kupovine. Mnoge zemlje zahtevaju da se sve informacije u vezi vrednosti imanja dobije bilo koji nasljednik koji želi da se odrekne svog zahteva. U zemljama anglosaksonskog prava odricanje se naziva "odricanje od interesa" ili "delo varijacije". Mnoge **američke** države zahtevaju da neko ko traži odricanje od interesa mora to učiniti dobrovoljno, uz pravno zastupanje, i mora postojati potpuno finansijsko otkrivanje

<sup>252</sup> Član 11 stav 1 hrvatskog Porodičnog zakona. Neformalne odnose uređuje hrvatski Porodični zakon i hrvatski Zakon o partnerstvu.

<sup>253</sup> <http://ceflonline.net/wp-content/uploads/Croatia-IRI.pdf>

<sup>254</sup> Branka Rešetar i Nataša Lucić, Nacionalni izveštaj: Hrvatska, neformalni odnosi – HRVATSKA, januar 2015, <http://ceflonline.net/wp-content/uploads/Croatia-IRI.pdf>, preuzeto 11. januara 2016, str. 4.

vrednosti imovine i dokumentacije jasnim, jednostavnim jezikom. **Nemačka** i **Austrija** na sličan način zahtevaju da naslednici budu u potpunosti informisani o lokaciji i vrednosti fizičke imovine u nekretninama.

Većina civilnog pravnog sistema koji dele nekretnine na osnovu akcija, ulažu napor da zaštite živog supružnika u svom zakonodavstvu. **Švajcarski** zakon dozvoljava ostaviocu da izdvoji prava korišćenja preživelih supružnika na nekretninama do njegove/njene smrti, čak i ako postoje i drugi naslednici, pa čak i u slučaju da se suprug odrekao svog nasledstva. U **Holandiji** zakon o nasleđivanju je sličan onom na Kosovu do 2003. godine, ali je promenjen da daje veću podršku živom supružniku.<sup>255</sup> Prema revidiranom zakonu, naslednici uzimaju u posed nekretnine u trenutku smrti, poput nemačke politike univerzalne sukcesije. Oni takođe imaju pravo da se odreknu svog nasledstva. Potvrda nasleđivanja, izdata od strane beležnika, daje nasledniku pravo raspolaganja nekretninama. Holandsko nasledno pravo je slično onom na Kosovu u tome što određuje redove naslednika, sa suprugom i decom u prvoj grupi. Po revidiranom holandskom zakonu, udovica nasleđuje isti deo nekretnine kao što je ranije, *ali drži celo imanje do svoje smrti*, nakon čega će deca dobiti svoj udeo. U drugim zemljama to se naziva životni interes. "Da bi se zaštitilo preživljavanje supružnika, u holandskom zakonu o nasleđivanju predviđa se da sva imovina daje nekretnine živom supružniku. Preživeli supružnik mora obavljati sve obaveze imanja. Deca dobijaju novčanu vrednost jednaku njihovom udelu u nekretninama, koja se u principu može prikupljati samo nakon (i) smrti preživelog supružnika ili (ii) stečaja živog supružnika ili primenom aranžmana reprogramiranja dugova. U svom testamentu ostavilac može uključiti i druge događaje po kojima mogu biti podneti zahtevi, kao što je ponovna udaja njegove supruge. Ova takozvana zakonska podela (wettelijke verdeling) odvija se automatski, osim ako je pokojnik drugačije naveo u svom testamentu."<sup>256</sup>

U **Velikoj Britaniji** zahteva se da svako odricanje od nasledstva u ime maloletnika mora imati odobrenje suda. Roditelj ne može potpisati delo varijacije u ime deteta. U **SAD**, u nekim državama će se imenovati „čuvar imovine“ da se brine o interesima imovine maloletnika. **Nemačka** koristi starateljski sud da nadgleda interese imovine maloletnika. U svim ovim zemljama, prava maloletne dece se prate od strane zakonskog zastupnika izvan porodice, kako bi se osiguralo da su najbolji interesi deteta zaštićeni.

### 3. PREPORUKE U VEZI SA KLJUČNIM MERAMA POLITIKE

Izrada izmena zakona o nasleđivanju da bolje štiti interese žena i dece je nužnost. Nizak nivo ženskog vlasništva nad imovinom ometa njihovu sposobnost da budu puni ekonomski akteri i zajedničke prakse koje su na snazi i koje omogućavaju isključivanje žena iz nasleđivanja imovine su kršenje ljudskih prava. Mnoge od mera politike obrađenih u prethodnom konceptu projekata će doneti koristi za žene, jer su građani Kosova i da će imati koristi od poboljšanja u institucionalnom okruženju gde se uređuju imovinska prava. Promene u strategijama obaveštavanja i češće korišćenje beležnika, kako je promene predložio konceptni dokument 3, će poboljšati položaj žena. U slučaju postupaka obaveštavanja, sistem koji se ne zasniva na jednom obaveštenju za muške glave domaćinstva će sprečiti isključenje udate kćeri iz obaveštenja o slučaju nasleđivanja. Drugim rečima, prvi je ukazao na način isključivanja gore, izneo i preporuke, tako da se ovde neće ponavljati.

Suvlasništvo bračne imovine i upis prava vlasništva na ime i muškog i ženskog supružnika su trenutno zakoniti, podržani od strane Vlade, ali retko se praktikuju. Senzibilizacija treba da ima za cilj da se

<sup>255</sup> Reinhartz, Barbara. 2006. „Nedavne promene u Zakonu o nasleđivanju u Holandiji: Na putu prema evropskom Zakonu o nasleđivanju?“ U: *Electronic Journal of Comparative Law*: Citeseer.

<sup>256</sup> 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*, Brisel, str, 3

poveća broj registrovanih ženskih vlasnika imovine. Poboljšanje ukupnog funkcionisanja sudova i opština u pogledu registracije imovine će takođe pomoći ženama u ostvarivanju njihovih imovinskih prava, ali još uvek postoje specifične promene koje je potrebno da se unesu u Porodični zakon, Zakon o nasleđivanju i u prakse sudija i beležnika. Postoji nekoliko načina na koji je moguće izvršiti te promene. Važna pitanja koja treba uputiti u određivanju najboljeg puta napred su:

1. Koje zaštite se mogu staviti na mesto koje će sprečiti isključenje žena iz vlasništva nad imovinom?
2. Koje promene u zakonu će doneti Kosovu sklad s *acquis communautaire* Evropske unije, tako da se zakoni ne moraju dodatno revidirati?
3. Kako zakon i politika mogu olakšati i ubrzati više egalitarnu političku kulturu na Kosovu?
4. Koje strategije će smanjiti ulogu sudova koji su već preopterećeni zbog zaostalih predmeta?

U idealnom svetu bilo bi moguće osigurati nadzor nad svakim slučajem nasleđivanja i registrovati svaki brak. Međutim, građani Kosova imaju decenijama praksu neformalnosti u vezi sa evidencijom države koja utiče na brak, nasleđstvo i imovinu. Ovaj neformalnost je dozvoljena za isključenje žena iz vlasništva nad imovinom i oštećuje potencijal za ekonomski rast zemlje. Iako neformalnost ima svoj izvor u otporu prema državi koja više nije prisutna, teško je promeniti kulturne prakse preko noći.

### 3.1 Politička mera #1: Dosledno priznavanje „faktičkih“ brakova

Činjenica da na Kosovu prevladavaju neformalni brakovi zahteva jasno i dosledno priznanje u pravu. Za mnoge parove, namera njihovog zajedničkog života je stvaranje dugoročnog, stabilnog odnosa. Ovi parovi su viđeni od strane svojih suseda i porodica kao u braku, bilo da jesu ili nisu prošli kroz proces registracije njihovih brakova pred državom. Dok Porodični zakon prepoznaje ove 'činjenične' brakove, odmah nakon što su se dogodili, Zakon o nasleđivanju ih ne priznaje kao ekvivalent registrovanom braku, i na taj način isključuje supružnike iz imovinskopravnih zahteva nakon smrti jednog od njih, osim ako je trajalo za deset godina, ili 5 godina sa decom. Ovi zakoni treba da budu usklađeni, predložimo sledeće, hrvatski model koji u njima prepoznaje nakon tri godine, ili manje ako postoje uključena deca. To bi dalo prioritet dobrobiti dece, kao i usklađivanju sa društvenim normama.

Međutim, Nacionalna strategija za imovinska prava treba da bude okrenuta budućnosti. Ako Kosovo prati trendove u drugim evropskim zemljama,<sup>257</sup> onda će biti sve veći broj vanbračnih parova koji ne žele da se venčaju. Postoji potreba za razvojem alternativnih oblika pravnog priznanja tih partnerstava. Neki parovi koji se odluče da žive zajedno bez venčanja, ne gledaju na sebe kao venčane i treba im dati mogućnost prijavljivanja svog partnerstva kao alternativnog aranžmana. Dopušteno je da partneri formalno registruju suživot, i taj odnos će ih sprečiti od toga da smatraju da su u zakonskom braku, a sačuvaće svoje nasleđstvo 'zakonski naslednici' ako jedan partner umre. Stvaranje ove opcije u ovom trenutku daje onima koji ne žele da im odnos bude priznat kao alternativna opcija u odnosu na brak, a i kao priprema za moguće buduće društvene promene.

Politička mera #1	Dosledno priznavanje 'činjeničnih' brakova
Rešenje	Ohrabriti registraciju brakova.  Prepoznati vanbračne veze kao brakove nakon 5 godina ili 3 godine, ako postoje deca iz odnosa.  Stvoriti zakonsku mogućnost za registraciju vanbračnih odnosa koji nije isto što i brak.
Izlazna vrednost	Usklađivanje Zakona o nasleđivanju i Porodičnog zakona u pogledu priznavanja činjeničnih brakova.

<sup>257</sup> „Kočija i konj: nevenčani roditelji i Zakon.“ 17. januar 2016. *The Economist*. London: The Economist Group.

	<p>Pravno priznanje suživota koji je ekvivalentan braku nakon 5 godina ili 3 godine ako postoje deca.</p> <p>Razvoj pravnog priznanja jer vanbračni odnosi zahtevaju registraciju, koja se ne tretira kao ekvivalent braku u pogledu imovinskih prava</p>
<b>Ishod</b>	<p>Promene ponašanja u vezi sa registracijom braka.</p> <p>Prilika za registraciju odnosa suživota.</p> <p>Više činjenične supružnici priznati kao obavezni naslednici.</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>Povećanje broj registrovanih brakova.</p> <p>Povećanje registrovanih vanbračnih odnosa kako onih koji su ekvivalentni i onih koji su inferiorni u odnosu na brak.</p>

## 3.2 Politička mera #2: Razvijanje mera zaštite u slučajevima odricanja i isključenosti

Isključivanje žena iz nasleđstva, kroz zakonske procedure i neformalni proces, je i pitanje ljudskih prava i razlog za veliku ekonomsku zabrinutost, jer ograničava vlasništvo žena nad imovinom i ograničava njihov puni potencijal kao ekonomskih aktera. Rešenja za isključenost su uglavnom ugrađena u procese obaveštavanja identifikovanim u KD # 3. Međutim, sposobnost da se odrekne nasleđstva je važno zakonsko pravo i ne treba da se eliminiše na Kosovu, uprkos zloupotrebama. Zbog važnosti odricanja od prava, predložene mere dole su uglavnom proceduralne, fokusirajući se na mere zaštite od isključivanja žena.

Trenutno u ostavinskom postupku, za naslednike da se odreknu svojih imovinskih prava treba jednostavno potpisati sporazum pred sudijom ili beležnikom. Ovaj proces bi trebalo promeniti kako bi se osigurala puna informacija. Jedan od načina za rešavanje problema u potpunosti za informisanu odluku o odricanju je tako što u svakom slučaju uključuje odricanje u parničnom postupku, tako da se automatski odigrava i sudski nadzor. U ovom slučaju, sud bi mogao održati poseban sastanak sa ženskim naslednicima koji se odriču prava, osiguravajući da su u potpunosti informisani kako u meri svojih zakonskih prava, tako i oko vrednosti nekretnine. S obzirom na teškoće sa kojima se žene suočavaju, njihova zakonska prava su razlog za zabrinutost za ljudska prava, a sudovi su logično mesto kako bi se osigurao nadzor. Međutim, sudski postupci su spori i može potrajati godinama dok se reše. Ako je opcija sud, trebalo bi da se onda da u korist žena, ako su identifikovane u slučajevima nasleđstva, odricanje od njihovih imovinskih prava bude određeno kao prioritetni slučajevi. Ipak, čak i ako se osporena nasleđstva tretiraju kao prioritet, i dalje bi bilo potrebno dosta vremena za rešavanje ovih slučajeva, s obzirom na trenutna kašnjenja sudskim postupcima.

Alternativni pristup podrazumeva zaštitu imovinskih prava žena uključenih u slučajeve nasleđstva kod beležnika. Beležnici su pravno u stanju da procesiraju bilo koje neosporavane slučajeve nasleđstva, uključujući i one koji uključuju odricanje. Oni mogu nositi proces nasleđivanja u 10 dana, za razliku od godine, koliko treba da se predmeti nasleđivanja reše preko sudova. Dakle, tu je argument da se radi na osnovu efikasnosti beležnika i da treba rešavati slučajeve vezane za odricanje. Osim toga, to je u skladu sa principima kako je gore navedeno da preporuke ne donesu dalje opterećenje za sudove koji već imaju veliki broj nerešenih predmeta.

Ako beležnici prate proceduralne promene, pružanje potpune informacije o pravima nasleđivanja žena naslednika daje jasan način vrednovanja nekretnina, i zahteva se pokretanje procesa nasleđivanja gde naslednik treba da položi zakletvu da ne isključuje nikoga poznatog iz spiska naslednika, i minimalne mere zaštite će biti na mestu, što bi trebalo da poboljša trenutnu situaciju.



U slučajevima u kojima ne postoji identifikovano odricanje naslednika, naslednik donosi predmet beležniku ili sudiji i treba da traži da se zakune da ne isključuje bilo kog poznatog naslednika. Klauzulu treba dodati Zakonu o nasleđivanju, gde se određuje postojanje odricanja naslednika, i zahteva da naslednik (e) verbalno potvrdi svoje odricanje pred beležnikom ili sudijom nakon dobijanja potpune informacije o njihovim zakonskim pravima i o vrednosti nekretnina. Ove promene u postupku će biti poboljšanje postojeće prakse i uspostaviće minimalne garancije za odricanje naslednika.

Ništa od pomenute zaštite se ne bavi socijalnom zaštitom supružnika koji se odreknu svog nasledstva. Niti dolazi do rešavanja problema koje stvara nasledno pravo, gde se zahteva podela imanja među svim preživelim naslednicima čim je ostavinski postupak završen, koji se mogu javiti odmah nakon smrti. To znači da je pravno moguće da udovica izgubi svoje prebivalište ubrzo nakon smrti supružnika, ako je imovina je podeljena na deonice i distribuirana. Nacionalna strategija za imovinu za Kosovo mora da podstakne imovinska prava, što znači promovisanje formalnog procesa nasleđivanja. Vlada treba da traži sredstva za ublažavanje potencijalne štete udovicama koje se može izvesti kroz pravilnu i brzu primenu zakona o nasleđivanju, kao i kada se bračni drug odriče svog nasledstva.

Postoje najmanje dva načina da se ohrabri i promoviše aktuelni proces nasleđivanja i zaštita udovica u isto vreme. Prvi način je da prati model Holandije koji se suočava sa problemom brige za dobrobit udovica sa naslednim pravom sličnim onom na Kosovu. Kada su promenili Zakon o nasleđivanju zadržali su iste akcije za zakonske naslednike i iste mehanizme nasleđivanja, ali se odlaže obavezna distribucija nekretnine tek nakon smrti preživelog supružnika čime se omogućava pristup supružnika u bračni dom i imovinu do smrti. Drugi način za postizanje istog cilja je da se omogući preživlom supružniku da koristi prava na bračni dom i imovinu do svoje smrti ili novog braka. Oba ova mehanizma zaštite dobrobiti preživelog supružnika mogu se implementirati bilo da jeste ili nije došlo do odricanja od prava nasleđivanja.

<b>Politička mera #2</b>	<b>Razvoj zaštitnih mera u slučaju odricanja i isključenosti</b>
<b>Politička mera #2.1</b>	<i>Prikrivanje</i>
<b>Rešenje</b>	Oni naslednici podnošenja tužbe baštinu notara ili sudija mora zakleti na kaznu zakona da nisu prikrivali bilo kog poznatog naslednika.  Zahtevaju ugovor za pravno priznate <i>inter vivos</i> transakcije.  Poboljšani postupak notifikacije (upućene u Konceptnom dokumentu # 3)
<b>Izlazna vrednost</b>	Razviti pisanu formu za <i>inter vivos</i> transakcije da bude završen kod sudija / notara pružanja potpune informacije za sve strane.  Angažovanje notara u obuci o primeni novih procedura nasleđivanja.
<b>Ishod</b>	Više ženskih naslednica su uključene u procese nasleđivanja.  Nasleđivanje - procesi koji daju garancije za isključene naslednike, i žene i one koji žive u inostranstvu.
<b>Pokazatelji</b>	Povećan postotak žena poseduje imovinu.  Smanjenje broja spornih ostavinskih postupaka.
<b>Politička mera #2.2</b>	<i>Odricanje</i>
<b>Rešenje</b>	Zahtevaju da svako odricanje svog prava na nasleđenu imovinu bude u potpunosti obavešteni o njihovim zakonskim pravima i vrednosti nekretnina.  Uključi puna prava korišćenja za preživelog supružnika na bračni dom do smrti ili novog braka.

<b>Izlazna vrednost</b>	<p>Promene Zakona o nasleđivanju uz pružanja životnog interesa za bračnu imovine udovicama bilo da se one odreknu nasleđstva ili ne.</p> <p>Stvaranje uspeha za sve notara dodati na bilo testameta dokumente osigurava da su dali punu informacija i celokupnu vrednovanje nekretnina na odricanja nasleđnicima.</p> <p>Angažovanje notara u obuci o primeni novih procedura nasleđivanja.</p>
<b>Ishod</b>	<p>Više ženski nasleđnici su uključeni u procese nasleđstva.</p> <p>Bolje odredba za preživljavanje supružnika.</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>Povećan postotak žena poseduje imovinu.</p>

Žene će imati koristi od dva dodatna faktora koji su izvan preporuka gore. Formalizacija imovine naslova i prepreke za zajedničku registraciju imovine, koji su nedavno uklonjeni, će proširiti bazen potencijalnih osnova po kojima žene mogu zahtevati vlasništvo. Kako se nova generacija mladih ljudi venčava i donosi odluke o radu, imovini i nasleđstvu, možemo takođe predvideti i promene u stavovima koje će dovesti do povećanja ženskog vlasništva nad imovinom i nadamo se, većeg ženskog ekonomskog angažmana.

### 3.3 Politička mera #3: Zaštita nasleđničkih prava maloletne dece

Prema postojećem zakonu, bilo koji nasleđnik kada se odriče svojih prava nasleđivanja, odriče se i nasleđstva za svoju maloletnu decu, bez ikakvog spolnog aktera uključenog kako bi se osigurali najbolji interesi deteta. Dok u većini slučajeva interese maloletnika adekvatno i na najbolji način predstavljaju njihovi roditelji, kada je u pitanju odricanje od nasleđene imovine, gotovo sve zemlje uključuju neporodično pravno zastupanje koje garantuje najbolji interes deteta. Ova posebna zaštita ne umanjuje primarnu odgovornost roditelja ili staratelja u brizi za dete, ali je akcija države u zaštiti interesa budućih građana.

Zakon o nasleđivanju treba da se promeni. Član 130. 3 trenutno kaže: "Ako su njegovi nasleđnici maloletnici, za dozvolu za odricanje neće biti potreban organ starateljstva." Ovaj zakon treba da se promeni kako bi se zahtevao nadzor organa starateljstva kod slučajeva u vezi sa odricanjem od prava maloletnika u sudovima. Međutim, ako se radi o slučajevima nasleđstva pred beležnikom, moraju da postoje proceduralne garancije koje pružaju nadzor u najboljem interesu deteta, izvan porodice. Zaista, s obzirom da može doći do izmene svih slučajeva povodom nasleđstva koje obrađuju beležnici, potrebno je imati neku vrstu starateljskog nadzora koji štiti prava maloletnika u neosporanim slučajevima.

Organ starateljstva u Zakonu o dječijoj zaštiti (nacr) je opštinsko telo za zaštitu interesa deteta, koje se sastoji od grupe stručnjaka koja deluje u Centru za socijalni rad. Ovo telo je najprikladniji tip nadzora za zaštitu najboljeg interesa deteta u neosporanim slučajevima nasleđstva koji se bavi očuvanjem interesa maloletne dece u drugim pravnim kontekstima. Jer slučajevi nasleđstva mogu biti pravno složeni i mladi ljudi možda neće biti u mogućnosti da u potpunosti procene prednosti ili mane ovoga; predloženo je da organi starateljstva takođe pružaju savete mladim odraslim osobama do 21 godine starosti, zarad njihovih najboljih interesa.

<b>Politička mera #3</b>	<b>Zaštita prava maloletne dece u nasleđivanju</b>
<b>Rešenje</b>	<p>Zahtevaju nadzor od strane Organa starateljstva kad god je imovina maloletne dece u pitanju.</p> <p>Proširiti nadzor da obuhvati svu decu mlađu od 21 kako bi se osiguralo da mladi ljudi dobiju adekvatnu pomoć.</p>

	Zahtevaju se garancije za <i>inter vivos</i> transakcije koje utiču na nasledstvo maloletne dece.
<b>Izlazna vrednost</b>	<p>Promene Zakona o nasleđivanju.</p> <p>Razviti procedure za notara, pratiti koji je organ starateljstva u proceni u najboljem interesu deteta.</p> <p>Obuka notara za odgovarajuće procedure u vezi sa odricanjem od imovinskih prava maloletnika.</p>
<b>Ishod</b>	<p>Zaštita najboljeg interesa deteta u slučajevima nasledstva.</p> <p>Pružanje saveta za mlade odrasle osobe o njihovom najboljem interesu.</p>
<b>Pokazatelji</b>	<p>Manje dece koja žive u siromaštvu.</p> <p>Povećan procenat žena poseduje imovinu.</p>

**U.S. Agency for International Development Kosovo**

Arberia (Dragodan)

Priština, Kosovo, 10130

Tel: +381 (0)38 59 59 2000

Fax: +381 (0)38 249 493

[www.usaid.gov/kosovo](http://www.usaid.gov/kosovo)



**USAID**  
NGA POPULLI AMERIKAN  
OD AMERIČKOG NARODA

# PROGRAM ZA IMOVINSKA PRAVA (PIP)

NEFORMALNOST U IMOVINSKOM SEKTORU: PITANJE  
ZAKASNELOG NASLEĐA (ZAOŠTAVŠTINA) NA KOSOVU

**APRIL 2016**

Ova publikacija je na razmatranje podneta Agenciji Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj.  
Pripremljena je od strane Tetra Tech.

**Ovu publikaciju je Tetra Tech na razmatranje podneo Agenciji Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj, putem Programa za imovinska prava na Kosovu pod Strengthening Tenure and Resource Rights (STARR) Indefinite Quantity Contract (IQC), USAID Contract Number AID-OAA-I-12-00032 / AID-I67-TO-I4-00006.**

**Autori:**

John (Jack) Keefe, visoki tehnički savetnik/menadžer  
159 Bank Street, Suite 300  
Burlington, Vermont 05401 USA  
Telefon: (802) 658-3890  
Email: jack.keefe@tetratech.com

**Zahvalnica**

Želimo izraziti našu zahvalnost za doprinos koji je gđa. Pranvera Reçica-Kirkbride dala ovom izveštaju, a koja je izvršila početno istraživanje.

**Tetra Tech kontakti:**

Brian Kemple, šef kancelarije  
Ul. Bedri Pejani, zgrada 3, sprat 3  
10000 Priština, Kosovo  
Tel: +381 (0)38 220 707 Ext. 112  
Email: brian.kemple@prpkos.com

Don Cuizon, zamenik šefa kancelarije  
Ul. Bedri Pejani, zgrada 3, sprat 3  
10000 Priština, Kosovo  
Tel: +381 (0)38 220 707  
Email: don.cuizon@tetratech.com

# PROGRAM ZA IMOVINSKA PRAVA (PIP)

NEFORMALNOST U IMOVINSKOM SEKTORU: PITANJE  
ZAKASNELOG NASLEĐA (ZAOSTAVŠTINA) NA  
KOSOVU

APRIL 2016

## **ODRICANJE ODGOVORNOSTI**

Mišljenja autora iznesena u ovoj publikaciji ne odražavaju stavove Agencije Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj ili vlade Sjedinjenih Američkih Država.





# SADRŽAJ

<b>SADRŽAJ</b> .....	<b>I</b>
<b>SKRAĆENICE</b> .....	<b>II</b>
<b>IZVRŠNI PREGLED</b> .....	<b>III</b>
<b>NALAZI I GLAVNE PREPORUKE</b> .....	<b>IV</b>
RAZMATRANJE NASLEDNE IMOVINE .....	IV
PRENOS PRAVA NA NEPOKRETNU IMOVINU SA PREMINULIH OSOBA NA NJIHOVE NASLEDNIKE V SPECIFIČNI NALAZI I PREPORUKE ZA ZAHTEVE ZA ZAKASNELO NASLEDE (ZAOŠTAVŠTINA) .....	VI
<b>PREDSTAVLJANJE PROBLEMA I CILJ OVOG IZVEŠTAJA</b> .....	<b>VIII</b>
<b>METODOLOGIJA</b> .....	<b>X</b>
<b>I.0 NEPOSREDNI OSTAVINSKI ZAHTEVI</b> .....	<b>II</b>
1.1 PLANIRANJE ZAKONSKIH I ADMINISTRATIVNIH VANPARNIČNIH POSTUPAKA .....	II
1.2 NADLEŽNOST .....	II
1.3 PODACI DOKAZA: DOKUMENT – UMRILICA .....	12
1.4 KORAK 1: PREGLED NASLEDNE IMOVINE .....	13
1.4.1 RASPRAVA .....	13
1.4.2 PODACI KOJI će se RAZMOTRITI .....	14
1.4.3 IDENTITET NASLEDNIKA .....	14
1.4.4 IMOVINA I PROCENA IMOVINE .....	14
1.4.5 PROPORCIONALNI DELOVI IMOVINE ZA NASLEDNIKE .....	14
1.4.6 PRESUDA .....	15
1.5 KORAK 2: PRENOS PRAVA NA NEPOKRETNUTNU IMOVINU SA POKOJNOG LICA NA NASLEDNIKE .....	15
<b>PRAVNA ANALIZA</b> .....	<b>16</b>
ANALIZA VANPARNIČNIH PRAVNIH I ADMINISTRATIVNIH POSTUPAKA .....	16
PREGLED ZAOŠTAVŠTINE I 6 .....	16
A. KVALITATIVNA PRIRODA RAZMATRANJA .....	16
B. PREPREKE SA KOJIMA SE SUOČAVAJU SUDOVI I NOTARI KAKO BI OSIGURALI EFIKASNU ZAŠTITU .....	17
PITANJA U VEZI SA ULOGOM NOTARA I SUDOVA U PROCESU VANPARNIČNIH OSTAVINSKIH ZAHTEVA .....	19
DISKUSIJA O POSEBNIM PREPORUKAMA KAKO BI OSNAŽILI ZAŠTITNE MERE PROTIV SKRIVANJA I ISKLJUČIVANJA MOGUĆIH NASLEDNIKA .....	20
JAČANJE ODREDBI ZA OBAVEŠTAVANJE KAKO BI POVEĆALI TRANSPARENTNOST .....	20
KRIVIČNI POSTUPAK .....	21
OPŠTE PREPORUKE .....	22
PREPORUKE .....	24
<b>2.0 ODLOŽENO NASLEDE: PRIMENA ANALIZE</b> .....	<b>26</b>
2.1 PRIMENA TRENUTNIH VANPARNIČNIH POSTUPAKA NASLEDA U NAJČEŠĆIM MODELIMA TRENUTNOG STANJA ODLOŽENIH NASLEDA .....	26
PREDMETI SLIČNIH KARAKTERISTIKA 1: .....	27
NASLEDNI POSTUPAK .....	28
REGISTRACIJA PRAVA U OKK .....	31
NALAZI I POSEBNE PREPORUKE U VEZI STANJA .....	31
PREDMETI SLIČNIH KARAKTERISTIKA 2: .....	32
NALAZI I POSEBNE PREPORUKE U VEZI STANJA .....	33
PREDMETI SLIČNIH KARAKTERISTIKA 3: .....	34
NALAZI I POSEBNE PREPORUKE U VEZI STANJA .....	35
PREDMETI SLIČNIH KARAKTERISTIKA 4: .....	35
NALAZI I POSEBNE PREPORUKE U VEZI SA STANJEM .....	37
<b>PRILOG I: LISTA ISPITANIKA</b> .....	<b>38</b>

## SKRAĆENICE

AiV	Umrlica
KAK	Katastarska agencija Kosova
KAI	Kosovska agencija za imovinu
ACR	Agencija za civilnu registraciju
EU	Evropska Unija
CCPR	Projekat za civilni kod i imovinska prava koji finansira EU
SP	Samostalni prihodi
KSP	Kosovski savet za pravosuđe
KIO	Komuniciranje izmena opažanja
ZPK	Zakon o parničnom postupku
ZVPP	Zakon o vanparničnom postupku
MP	Ministarstvo pravde
DMP	Diferencirano menadžiranje predmeta
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
JMB	Jedinstveni matični broj
OEBS	Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi
PIP	Program za imovinska prava
VK	Vlada Kosova
SMS	Usluga kratkih poruka
IT	Informativna tehnologija
AU	Administrativno uputstvo
USAID	Agencija Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj
KCR	Kancelarija civilnog registra
OKK	Opštinska kancelarija katastra

## IZVRŠNI PREGLED

Podaci Katastarske agencije Kosova (KAK) pokazuju da je oko 30% svih imovinskih prava na Kosovu registrovano na ime već preminule osobe. Ova šifra u stvari može biti i niža. Nezvanični podaci iz Registra nelegalne izgradnje pokazuju da do 50% ili više aplikanta koji zahtevaju da ozvaniče prava na nelegalne zgrade, ne mogu dokazati pravo na imovinu na kojoj se nelegalne zgrade nalaze, jer su zemljišne parcele registrovane na ime osobe koja je već preminula. Prava ostaju registrovana na ime preminulih osoba, jer nasledne procedure nisu započete za zvaničan prenos imovinskih prava sa pokojne osobe na njegove ili njene naslednike.

Nacionalno osnovno istraživanje o imovinskim pravima izvršeno tokom 2015 godine, utvrdilo je da 50% ispitanika smatra da su prava na imovinu prava koja njihove porodice poseduju i bez naslednih procedura; dok 58% veruje da se imovinska prava zasnovana na sudske odluke a 49% naglašava da su ugovori sklopljeni na redovan način osnova imovinskih prava. Nije iznenađujuće da je 57% ispitanika istog istraživanja reklo da njihova biološka porodica nije nikad pokrenula postupak nasleđivanja.

Ako inicijativa vlade, koja ohrabruje građane da svoja imovinska prava registruju, bude uspešna za regulisanje nelegalnih izgradnji i izmeni stavove i ponašanje stanovnika Kosova u pogledu formalizacije imovinskih prava, verovatno će doći do povećanja broja započetih naslednih postupaka. Trenutni pravni okvir, koji reguliše sporne tvrdnje nasleđa (zaostavštine), predviđa da se postupci nasleđivanja započnu odmah nakon smrti ostavioca (neposredna procedura nasleđa). Međutim, stanovnici Kosova u praksi ne započinju postupke nasleđivanja u pravo vreme. Kao rezultat ovoga, znatan procenat procedura će ubuduće započeti dosta kasno, tek nakon što dođe do smrti (zakasneli postupak nasleđivanja – zaostavština).

Ove dve vrste procedura se razlikuju po vremenu koje protekne od smrti sve do započinjanja postupka. Tokom intervencije u periodu između smrti nosioca prava i započinjanja postupka (zakasnelih) nasleđivanja, nije neobično da se broj naslednika nosioca prava (mogući naslednici) poveća za trideset ili više. Takođe, nije neobično da neki od mogućih naslednika u svoj posed uzmu parcelu zemlje pokojnika i na njoj izgrade svoje kuće, i da de facto primene prava nad imovinom.

Vanparnični postupci nasleđivanja obuhvataju proces koji se sastoji od dva koraka: razmatranje dokumenata mogućih naslednika od strane suda ili notara i izdavanje odluke ili akta koji potvrđuje prava istih za nasleđivanje; i registracija prava utvrđenih od strane opštinske katastarske kancelarije (OKK). Kako bi inicijative vlade za formalizaciju imale uticaja, vanparnične procedure nasleđivanja i procesi registracije imovinskih prava se trebaju poboljšati kako bi isti bili efektivniji, praktičniji, predvidljiviji i pristupačniji, kako bi se obezbedilo da građani koji su još nisu ozvaničili svoja imovinska prava ne naiđu da dalje prepreke da to i urade.

Svrha ovog izveštaja jeste da se na kritičan način procene odredbe pravnog okvira koji reguliše vanparnične zahteve nasleđa i registraciju imovinskih prava, kako bi se identifikovale moguće opcije za vršenje ovog unapređenja. Izveštaj isto tako procenjuje i prakse sudova i notara za identifikovanje i predlaganje mogućeg pristupa za unapređenje zaštitnih mera redovnog procesa, kako bi se obezbedilo da svi mogući naslednici, a posebno žene, mogu u potpunosti ostvariti svoja prava za nasleđivanje imovine. Nalazi ovih procena se kasnije primenjuju za četiri najuobičajenija scenarija ili “predmete za sličnim karakteristikama” koji proizilaze iz zakasnelih zahteva nasleđa, kako bi se obavestili o preporukama za razvijanje novih procedura koje su odgovorne prema jedinstvenim okolnostima ovih zahteva koji potpomažu povećanje efikasnosti, smanjenje prepreka za formalizaciju i ojačanje uštitnih mera redovnog postupka.

# NALAZI I GLAVNE PREPORUKE

## RAZMATRANJE NASLEDNE IMOVINE

Vanparnične tvrdnje nasleđa ne sadrže pitanja materijalnog prava ili dokaze kojima se treba suditi. Iste zahtevaju samo administrativni pregled dokumenata koje stranke podnose. Iako trenutni pravni okvir sudovima i notarima obezbeđuje nadležnost za vanparnične zahteve nasleđa, čini se da je sistem notara uspostavljen upravo za vršenje vrste administrativnog razmatranja koje se zahteva Zakonom o vanparničnom postupku (ZVPP) za procesiranje ovih zahteva a ovo može izvršiti na brži i efikasniji način od sudova.

Argumenti koji idu u prilog zadržavanja nadležnosti sudova za ove zahteve, često pominju ulogu sudova za sprovođenje zaštitnih mera kako bi se zaštitila prava mogućih naslednika da naslede zaostavštinu. Postoje dve posebne i zasebne pretnje protiv prava mogućih naslednika koja se trebaju štiti protiv: obavezivanja naslednika, pogotovo žene naslednika, i odustajanje od njihovih prava da naslede; i skrivanje i isključenje mogućih naslednika iz naslednog postupka.

Kako bi se zaštitilo od ove obaveze, program USAID-a za imovinska prava (PIP) i Podržavanje civilnog koda i imovinska prava (CCPR), koji finansira Evropska Unija, pomažu Ministarstvo pravde (MP) u pripremi koncept dokumenta koji će predložiti mere koje će sprečiti da se mogući naslednici primorati da odustanu od svojeg prava na nasleđivanje. Još jedan predlog koji se uzima u obzir jeste da se zahteva zasebno suđenje za naslednike koji žele izraziti svoje stav odustajanja.

Sudovi i notari su na sličan način obavezni da spreče skrivanje, jer ograničenja u menadžiranju podataka u sistemu civilnog stanja iste sprečavaju da nezavisno potvrde identitet mogućih naslednika. Zaštitne mere se mogu ojačati razvijanjem proširenih procedura obaveštenja, obezbeđujući da svi mogući naslednici dobiju informaciju i znanje o procedurama. Poruke Komuniciranja izmene opažanja (KIO) se isto tako mogu raspodeliti kako bi se izmenili kulturni stavovi i ponašanja u vezi sa pravima žena za nasleđivanje i kako bi se građani obavestili da je skrivanje krivično delo. Ove poruke se trebaju dalje ojačati u publikacijama krivičnog gonjenja za dela skrivanja.

Bez obzira kojoj je instituciji data ekskluzivna nadležnost za vanparnične zahteve nasleđa, ključ za postizanje efikasnosti jeste da se obezbedi da isti ne pređu u spor, jer sporni slučajevi nailaze na duga zakašnjenja u sudovima. Posredovanje se čini kao efikasna alatka koja mogućim naslednicima pomaže da reše nesporazume do kojih može doći tokom postupka, bez uključivanja suda.

### Preporuke

1. MP treba odlučiti, kao prioritarno pitanje, koja institucija (sudovi ili notari) ima ekskluzivnu nadležnost nad vanparničnim zahtevima nasleđa i izmeni pravni okvir koji će odraziti ovu odluku i ukloniti konfuziju koja danas postoji.
2. Ako MP odredi da sudovi trebaju imati ekskluzivnu nadležnost, sudovi trebaju usvojiti prakse obaveštenja koje koriste notari za komunikaciju sa mogućim naslednicima. Ove prakse su vidljivo efikasnije i umanjuju vreme potrebno za procesiranje zahteva.
3. Najveća mogućnost za stvaranje efikasnosti jeste obezbediti da mogući naslednici poseduju informacije i alatke da reše nesporazume do kojih može doći tokom vanparničnog procesa zaostavštine. U protivnom, zahtev će postati sporan i biće predmet dugim zakašnjenjima sa kojima se sporni zahtevi suočavaju u sudovima. Ovo će služiti i da se smanji teret sudskog sistema koji je već preopterećen. Građanima se trebaju dati jasne i lake i razumljive informacije u vezi sa njihovim pravima i obavezama tokom naslednog postupka, kako bi se ublažio rizik od nesporazuma.
4. Pošto se čini da je posredovanje efektivna alatka za rešavanje nesporazuma, građani trebaju posredovati informacije u vezi sa uslugama posredovanja a ove se usluge trebaju proširiti i učiniti dostupnim za građane.

5. Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) i Agencija za civilnu registraciju (ACR) trebaju proceniti tehnički kapacitet IT-a sistema civilne registracije i sistema za menadžiranje podataka kako bi dobili potvrđenu listu članova porodice pokojne osobe; i ako sistemu nedostaje tehnički kapacitet za sakupljanje podataka ove vrste, potrebno je identifikovati mere koje se trebaju preduzeti za stvaranje potrebnog tehničkog kapaciteta.
6. Zaštitne mere protiv sakrivanja naslednika se mogu ojačati putem proširenih procedura obaveštenja kako bi se obezbedilo da su svi mogući naslednici obavešteni u vezi sa zahtevom za transparentni postupak. Ovi postupci se trebaju ojačati porukama Komuniciranja izmene opažanja (KIO) kako bi se mogući naslednici žene podstakle da koriste svoja prava i obaveste građane da je sakrivanje krivično delo. Ove poruke se trebaju dalje ojačati u publikacijama krivičnog gonjenja za dela skrivanja.

## **PRENOS PRAVA NA NEPOKRETNU IMOVINU SA PREMINULIH OSOBA NA NJIHOVE NASLEDNIKE**

Intervjui odražani od strane PIP-a sa osobljem OKK-a ukazuje na nedosledne prakse u OKK-u u vezi sa zahtevom za ispunjenje katastarskih merenja. Čini se da OKK zahteva da se merenja izvrše svaki put kada građani traže ažuriranje katastarskih podataka za formalizaciju svojih prava, dok ostale OKK zahtevaju merenje samo kada se radi o prenosu imovinskih prava. Na sličan način, neke opštine od građana zahtevaju da plate neplaćeni porez na imovinu pre nego što izdaju katastarsko uverenje, koje je potrebno za iniciranje naslednog postupka. Troškovi katastarskog merenja i iznos neplaćenog poreza može prevazići ekonomska sredstva jednog prosečnog građana na Kosovu i istog sprečiti da ozvaniči svoja imovinska prava.

Osim ovog, neprecizna katastarska uputstva mogu dovesti do neodrživih praksi za ispravljanje tehničkih neusklađenosti između opisa imovine koja je uključena u odluci nasledstva i postojećih katastarskih podataka. Ovakve neusklađenosti neće biti neuobičajene u zakasnelim zahtevima nasleđa (zaostavštini), jer katastarski podaci nisu ažurirani godinama da bi odrazili izmene u imovini do kojih je došlo tokom godina intervencije od smrti nosioca prava sve do iniciranja postupka nasleđivanja. Ovakve neusklađenosti mogu odložiti registraciju odluka o nasledstvu, stvoriti zabunu i frustraciju i dovesti do nepredvidivih rezultata, koji stvaraju dodatne prepreke za ozvaničenje.

### *Preporuke:*

1. Građani neće biti motivisani da ozvaniče svoja prava na nepokretnu imovinu (i inicirati postupak nasledstva, kao korak neophodan za ozvaničenje) ako ne shvataju koristi ozvaničenja i ako nisu dobili podsticaj da isto učine. Inicijative vlade za ozvaničenje, kao što je sistematska registracija imovinskih prava i regulisaje nelegalnih izgradnji, trebaju biti praćene intenzivnih kampanjama informisanja i podizanja javne svesti, što obuhvata poruke KIO-a, kako bi se izmenili stavovi javnosti Kosova u vezi sa ozvaničenjem imovinskih prava.
2. Katastarska agencija Kosova treba izvršiti potpunu analizu svojih procedura kako bi obezbedila da zahtevi za registraciju ne stvaraju prepreke za ozvaničenje imovinskih prava. Analiza se treba pripremiti i sprovesti kako bi se identifikovale mogućnosti da proces postane pristupačan, efikasan, transparentan i predvidljiv. Ista treba realizovati razvijanje:
  - obrazaca, šablona i standardnih uputstava za registraciju i prenos prava;
  - procedura i jasnih uputstava kako bi se obezbedila održiva praksa registracije u svim OKK-a;
  - program obuke za osoblje OKK-a za poboljšanje pružanja usluga;
  - jednostavno uputstvo koje će ceo proces registracije učiniti razumljivijim za građane i pružiti im znanje i informacije koje traže za registraciju i ozvaničenje svojih prava;
  - politika kojim će se razlikovati između priznanja/ozvaničenja prava i prenosa prava, sa procedurama, troškovima i različitim tarifama;

- mogućnosti za nadoknadom ili uklanjanjem tarifa i troškova za građane koji zahtevaju samo priznanje i ozvaničenje svojih prava, kao što se i trenutno radi u katastarskim zonama izabrane za izgradnju;
- politika i uputstava za utvrđivanje okolnosti pod kojima su katastarska merenja (obično veći troškovi za proces registracije) neophodna i okolnostima pod kojima su “opšte granice” dovoljne za dokazivanje prava; i
- politika pripremljenih u konsultaciji sa Ministarstvom finansija za davanje poreskog podsticaja za podsticanje ozvaničenja prava – na primer neposredno domaćinstvo za dug poreza na imovinu, možda sklopljeno u vidu pomoći za plaćanje za nasledstvo.

### **SPECIFIČNI NALAZI I PREPORUKE ZA ZAHTEVE ZA ZAKASNELO NASLEDE (ZAOŠTAVŠTINA)**

Prema postojećim praksama nasleđivanja, mogući naslednik je odgovoran da obavesti i obezbedi učešće svih mogućih naslednika u postupku. U zakasnelim postupcima, mogući naslednici, obično oni koji de facto poseduju imovinu vlasnika zemlje, sad pokojnoe osobe, predvode procesom u ime svih mogućih naslednika, kako bi ozvaničio njihova prava na imovinu. Zbog toga što se zakasneli postupci odlikuju velikim brojem mogućih naslednika, mnogi od kojih možda i žive van zemlje, odgovornost da se obezbedi prisustvo istih u postupku može oduzeti dosta vremena, može biti teško i uznemirujuće. Prema neposrednim procedurama, sud će zakonom priznati deo imovine pokojne osobe za svakog mogućeg naslednika koji nije učestvovao postupku da deklarise svoj cilj za prihvatanje nasleđenog dela. Ova opcija se ne čini izvodljivom u zakasnelim slučajevima i sa velikim brojem mogućih naslednika koji imaju pravo da dobiju deo, jer može dovesti do preterane fragmentacije zemljišne parcele i istu učini neproduktivnom. Isto tako je moguće da postupak neće da se završi sve dok svi mogući naslednici ne deklarise svoj cilj. Ako, uprkos najboljim naporima da se pronađu i obezbedi učešće svih mogućih naslednika u postupku, neki od njih se ne mogu naći ili jednostavno mogu odbiti da učestvuju, neće biti moguće da se izvrši ozvaničenje prava a pravni status zemljišne parcele može ostati kao neodlučen na neodređeno vreme.

Osim ovoga, mogući naslednici su oni koji poseduju imovinu i koje predvode procesom od kojeg mogu više pridobiti ako kriju ostale naslednike. Sudovi i notari, koji nisu u stanju da tokom neposredne procedure verifikuju identitet mogućih naslednika iz podataka koji se nalaze u sistemu civilne registracije, biće izazvani da isto odrade u zakasnelim postupcima.

Pravna doktrina “konstruktivnog obaveštenje” se može sprovesti za zakasnele procedure kako bi se ova pitanja rešila. Na osnovu ove doktrine, pretpostavlja se da potencijalni naslednik i strane od interesa u zahtevu, poseduju informacije i dovoljno znanje u vezi sa zahtevom, kako bi se istima omogućilo da iskoriste svoje pravo za nasleđivanjem. Sprvođenje ove doktrine se treba propratiti zahtevima kako bi se obezbedilo da sredstva i način na koje je obaveštenje saopšteno treba biti efektivno na razuman način. Konstruktivno obaveštenje se treba propratiti i pravnim rokom tokom kojeg mogući naslednici trebaju potvrditi da odustaju od svog prava za nasleđivanjem. Nakon isteka pravnog roka, mogući naslednici su isključeni od mogućnosti traženja svojih prava a o njihovom se zahtevu odlučuje.

Pod uslovom da se procedure konstruktivnog obaveštenja izrade onako kako su iste uspešno sprovedene u drugim evropskim zemljama i ispunjavaju standarde ljudskih prava Evropske Unije za redovan proces, štiti se sprovođenje konstruktivnog obaveštenja podržava efikasnu preradu zahteva, kao i zaštitnih mera koje obezbeđuju prava svih mogućih naslednika, pogotovo žena i članova nevećinskih zajednica.

Konstruktivno obaveštenje određuje odgovornost da svaki mogući naslednik bude pažljiv tokom zahtevanja svojih prava nad imovinom. Ovo uklanja teret odgovornosti od nekih mogućih naslednika kako bi predvodio procesom u ime ostalih, čineći proces jednostavnim, lakšim i efikasnijim, i ohrabrujući moguće naslednike da ozvaniče svoja prava. Konstruktivno obaveštavanje brani i interese

mogućih naslednika koji deluju na osnovu poverenja, da ozvaniče svoja prava, obavezujući sve moguće naslednike ili da učestvuju u postupku kako bi iskoristili svoja prava u roku predviđenog zakonskog roka, ili izgube svoje pravo da navedeno učine.

Procedure konstruktivnog obaveštenja daju prostora konceptu posebnog suđenja, koje Ministarstvo pravde smatra zaštitnom merom protiv primoranog odustajanja. Ove procedure isto tako mogu podržati zaštitne mere i protiv sakrivanja naslednika. Uspostavljanjem podjednake odgovornosti za sve moguće naslednike koji žele svoja prava, konstruktivno obaveštavanje pomaže da se smanji uticaj i snaga mogućih naslednika koji poseduju parcelu zemlje i koji uobičajeno predvode procedurom. Ovo pomaže da se stvori "prostor" između njih i ostalih mogućih naslednika, i može potpomoći smanjenje pritiska koji se vrši nad nekim naslednicima da ostanu tajni i ohrabri ih da budu deo procedure. Snažne aktivnosti informacije i kontakta sa javnošću koje podržavaju konstruktivno obaveštenje, kombinovano sa porukama KIO-a, promovisaće veću transparentnost i mogućnost za sve moguće naslednike da učestvuju u postupku.

Konstruktivno obaveštenje se može primeniti i za ozvaničenje zahteva koji zahtevaju učesće članova nevećinskih zajednica koji su raseljeni tokom konflikta. Ovo obuhvata žalbe podnete Kosovskoj agenciji za imovinu (KAI). Konstruktivno obaveštenje obezbeđuje redovan i efektivan proces za zaštitu prava raseljenih osoba, promovisanjem efikasnosti i okončanja jednog procesa.

#### *Preporuke:*

1. Politike o konstruktivnom obaveštavanju trebaju biti u skladu sa uputstvima EU-a za redovan proces. Postupci trebaju odrediti učestalost, trajanje i mesto obaveštenja (službene internet stranice, ambasade, institucije, socijalne medije i drugi oblici). Procedure, na primer, mogu obezbediti dve faze obaveštenja: prva, kada je zahtev za nasleđivanje podnet, i druga, nakon što je odluka doneta. Postupci trebaju obezbediti rokove tokom kojih mogući naslednici i ostale stranke zahteva, mogu štititi svoja prava i/ili žaliti se na krajnju odluku.
2. Osim garantovanja da procedure konstruktivnog obaveštenja trebaju ispuniti standarde EU ljudskih prava za redovan proces, postupci se isto tako trebaju pregovarati između Prištine i Beograda pod rukovodstvom EU-a, kako bi se osiguralo da je efikasno obaveštenje prosleđeno licima koja su raseljena tokom konflikta i omogućiti efikasno procesiranje zahteva za vraćanje imovine pri KAI.
3. Ako MP zahteva, mogu se održati zasebna suđenja koja će obezbediti da mogući naslednici, koji su odustali, nisu primorani na to, sudovi moraju prilagoditi prakse obaveštenja koje koriste notari, kako bi obezbedili da se suđenja mogu planirati i okončati što brže moguće. Imajući u vidu veliki broj mogućih naslednika koji mogu odlučiti o odustajanju, mogu se sprovesti politike koje ograničavaju niz naslednika koji imaju pravo da dobiju jedan deo. Na kraju, moraju se sprovesti procedure koje mogućim naslednicima koji žive van zemlje, omogućavaju da isti odustanu od svojih prava u svojoj zemlji boravka. Može se pripremiti i tekst koji će mogućem nasledniku pročitati nadležni službenik, pre nego što mogući naslednik da izjavu pod zakletvom da odustaje.

## PREDSTAVLJANJE PROBLEMA I CILJ OVOG IZVEŠTAJA

Podaci dobijeni od Agencija za katastar Kosova (KKA) oko aktivnosti sistematskog registrovanja i rekonstrukcije katastra pokazuju da je oko 30 % svih kandidata koji su pokušali da ozvaniče i registruju prava na nepokretnu imovinu sprečeno u tome, jer su prava na aktuelnu imovinu koju poseduju registrovana a ime predaka koji su odavno preminuli<sup>1</sup>. Pored toga, informacije iz prakse pokazuju da do 50 % ili više procenata kandidata koji traže da ozvaniče nelegalne objekte kroz program legalizacije Vlade Kosova, ne mogu da dokažu pravo na imovinu na kojoj su objekti izgrađeni, jer je data imovina registrovana na ime nosilaca prava koji su davno preminuli.<sup>2</sup>

Imovinska prava ostaju registrovana na ime preminulih osoba, pošto članovi porodice preminulih („potencijalni naslednici“)<sup>3</sup> nisu započeli vanparnični ostavinski postupak kako bi zvanično preneli prava sa preminulog na sebe. To je moglo da se desi zbog toga što iz kulturnih, istorijskih i praktičnih razloga, građani Kosova nisu uvideli vrednost ozvaničenja njihovih prava na zemljište i nepokretnu imovinu.

Stavovi i shvatanja građana Kosova oko pitanja ozvaničenja imovinskih prava su merena putem Osnovne nacionalne ankete o imovinskim pravima koju je ugovorio PDP 2015. godine. Ispitanici su najčešće definisali prava na imovinu koju oni poseduju kao:

- „posedovanje i korišćenje imovine kao rezultat odluke suda, koji je priznao imovinska prava“ (58%);
- „posedovanje i korišćenje imovine koja pripada porodici, iako proces nasleđstva još uvek nije pokrenuto“ (50%); i,
- „posedovanje i korišćenje imovine koju ste vi ili vaši prethodnici kupili na osnovu legalnog ili overenog ugovora (formalnog ugovora)“ (49%).<sup>4</sup>

Rezultati istraživanja pokazuju da Kosovari doživljavaju da prava na osnovu posedovanja porodične imovine imaju slično pravno dejstvo kao i prava na osnovu sudske odluke ili zvaničnog ugovora o prodaji. Nije iznenađujuće da je 57% ispitanika u istom istraživanju izjavilo kako njihova bliža porodica nikada nije prošla kroz vanparnični postupak nasleđa.

Takođe se treba napomenuti kako je tradicija na Kosovu priznavala verbalne ugovore osigurane putem obećanja zasnovanog na časti, i izvršene u prisustvu svedoka kao jedan prihvatljiv način prenosa imovinskih prava. Ova tradicija je postala još izraženija početkom 1990-ih godina, kada je usvojen diskriminatorski zakon od strane bivšeg režima, a koji je zabranjivao među-etničku prodaju nepokretnosti<sup>5</sup>, sprečavajući zvanično priznavanje prava prenetih transakcijom između Albanaca i Srba sa Kosova. Verbalni ugovori koji nisu registrovani u katastru uveliko doprinose neformalnostima koje trenutno postoje u sektoru nekretnina na Kosovu.

Pod pretpostavkom da vladina inicijativa za sistematsku registraciju imovinskih prava i regulisanje nelegalne gradnje ima uspeha da promeni stavove i percepcije građana Kosova ka ozvaničenju njihovih imovinskih prava, postoji mogućnost nastanka povećanog broja započetih postupaka za nasleđe. Postupci su potrebni radi prenosa prava sa vlasnika koji su već preminuli na trenutne vlasnike zemljišta i nepokretne imovine, u cilju toga da vlasnici imaju koristi od ovih inicijativa ozvaničenja. Zakon o

<sup>1</sup> I-mejl od strane Predsedavajućeg Ekipe Svetske Banke za Projekat katastra i registracije nepokretnosti na Kosovu, poslat PDP-u, 05. Novembar 2015.

<sup>2</sup> Program VK-a, koji je u toku, za legalizaciju objekata bez dozvola, može ponuditi dodatne podatke za ovo pitanje. Do danas, službenici nisu mogli dobiti datu informaciju.

<sup>3</sup> Ovaj izveštaj koristi izraz „potencijalni naslednici“ kako bi se referisao na naslednike nosioca prava, čija prava na nasleđstvo nisu zvanično priznata pri sudu ili od strane beležnika.

<sup>4</sup> Izveštaj USAID-a 2015, Program Imovinskih Prava: Osnovno nacionalno istraživanje za Imovinska Prava na Kosovu.

<sup>5</sup> Izveštaj USAID-a, 2004, Procena zemljišta i imovinskih prava.



vanparničnom postupku (ZVP)<sup>6</sup> reguliše zahteve sporova za nasleđe i određuje da postupci trebaju započeti u pravom trenutku, ubrzo nakon smrti. Pravovremeno pokretanje postupka je navedeno u ovom izveštaju kao jedan zahtev ili postupak „neposrednog nasleđa“.

Kako građani Kosova nisu bili pažljivi da započnu ostavinske postupke u prošlosti, značajan procenat ostavinskih postupaka će započeti mnogo godina nakon smrti registrovanog nosioca prava, često nakon dvadeset ili više godina. Ostavinski postupci koji su započeti mnogo godina nakon smrti vlasnika prava prepoznati su kao „zakasneli zahtevi ili ostavinski postupci“.

Zakasneli ostavinski zahtevi se odlikuju okolnostima nastalim tokom vremena. Broj članova porodice umrlog vlasnika je obično rastao tokom vremena nakon smrti, ostavljajući veliki broj članova porodice koji, kao mogući naslednici imovine, imaju prava na vlasništvo nepokretne imovine. Nije neobično da zakasneli zahtevi nasleđa obuhvate do 30 ili više potencijalnih naslednika. Osim toga, nije neobično da neke od mogućih naslednika da imaju *de facto* vlasništvo nad parcelama registrovanim na ime preminulog, koji su ih nezvanično podelili među sobom i na njima izgradili svoje kuće i izvršili druga ulaganja u date parcele.

Odredbe ZVP koje predviđaju neposredne zahteve za nasledstvo ne rešavaju veliki broj potencijalnih naslednika i *de facto* imovinska prava koja mogu da se zahtevaju od potencijalnih naslednika na parceli imovine pokojnika. Informacije iz prakse ukazuju na to da građani koji pokrenu zakasnele zahteve nasleđa smatraju taj proces bolnim, zbunjujućim, i procesom koji zahteva mnogo vremena i troškova. Takva iskustva ne stvaraju podsticaje za pokretanje takvih zahteva i obeshrabruju ozvaničenja. Ona takođe odražavaju začarani krug, jer što duže građani čekaju da započnu odgođene zahteve za nasleđe, to će komplikovanije i teže biti njihovo rešavanje.

Kako bi vladine inicijative za ozvaničenjem imale uticaja, trebaju se razviti novi postupci, koji čine zakasnele aplikacije efikasnijim, praktičnijim, predvidljivim i pristupačnijim za građane. U suprotnom, građani koji već izgledaju sklonima da ne ozvaniče njihova imovinska prava, će naići na dalje prepreke za započinjanje postupka zakasnelog nasleđa koje su često potrebne kako bi registrovali svoja prava na imovinu i kako bi regulisali objekte bez dozvola koje su oni izgradili.

Cilj ovog izveštaja je da na kritičan način proceni odredbe zakonske strukture koja reguliše vanparnične zahteve nasledstva i registrovanje imovinskih prava kako bi identifikovao mogućnosti za poboljšanje ovih procesa i podršku razvoja podsticaja za građane kako bi ozvaničili imovinska prava. Ovaj izveštaj takođe procenjuje praksu sudova i beležnika kako bi identifikovao mogućnosti za ojačanje zaštitnih mera za redovan postupak kako bi osigurao da svi mogući naslednici, a posebno žene, mogu da potpuno iskoriste svoja prava za nasleđivanje imovine. Nalazi iz ovih procena su kasnije sprovedeni za četiri glavna scenarija ili „slučaja sličnih osobina“ koji proizilaze iz zakasnelih zahteva za nasleđem, radi informisanja putem preporuka za razvoj novih postupaka koji su odgovorni za jedinstvene okolnosti ovih zahteva, a što će pomoći povećanju efikasnosti, smanjenju prepreka za ozvaničenja, i jačanju zaštitnih mera za jedan redovan postupak.

Kako bi pomogao u stvaranju ovih stavki za diskusiju, prvi deo analize ispod daje jedan prikaz ili „mapu“ zakonskih odredbi i postupaka koje regulišu postupak rešavanja neposrednih zahteva za nasleđem. Drugi deo predstavlja jednu kritičnu analizu vanparničnih postupaka nasleđa kroz diskusiju uporednih uloga sudova i beležnika i pruža opšte preporuke za poboljšanje efikasnosti i jačanje zaštitnih mera. Zadnji deo pruža jedno ciljano sprovođenje ove analize na četiri posebna scenarija zakasnelog nasledstva ili „slučajeve sličnih osobina“ koji su proizašli iz neuspeha mogućih naslednika da na vreme započnu postupak nasledstva i posebne preporuke činjenica koje su vezane za svaki od njih.

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

<sup>6</sup> Zakon br. 03/L-007 “Zakon o Vanparničnom Postupku” N.B: engleski prevod zakona koristi izraz “van kontesta (parnice)”. To mora biti pogrešan prevod. Izraz “vanparnični” se koristi u ovom izveštaju procene. Stoga je skraćena “ZVP” korišćena u vezi sa ovim zakonom.

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.

## METODOLOGIJA

Analiza predstavljena u ovom izveštaju je razvijena putem metodologije sastavljene iz tri nivoa. Prvo je izvršen potpuni pregled zakonodavstva koje reguliše odgovarajuće materijalne i proceduralne postupke nasledstva, kao i izveštaj nadzora sudova od strane civilnog društva za sporne slučajeve nasledstva, i pregled ostale relevantne sekundarne literature.

Ovo je praćeno ciljanim intervjuima sa ključnim akterima, uključujući sudije, beležnike, advokate i službenike Opštinskih Kancelarija Matične Službe (OKMS) i Opštinskih Kancelarija za Katastar (OKK), radi boljeg razumevanja administrativnih i praktičnih ograničenja koja ometaju efikasno izvršenje vanparničnih zahteva nasledstva. Sudije koji su intervjuisani su takođe ponudili i izabrane spise sudskih slučajeva na razmatranje. Molimo vas da pregledate Dodatak I kako biste videli punu listu osoba koje su bile intervjuisane.

PDP je upotrebio skupljene informacije da proizvede kritičnu analizu aktuelne zakonske strukture radi identifikacije mogućnosti da učini vanparnične zahteve za nasleđem (kako neposredne tako i zakasnele) efikasnijim, praktičnijim i pristupačnijim za građane, i iste je sproveo na četiri glavna scenarija ili “modela činjeničnog stanja” koji proizilaze iz zakasnelih zahteva za nasleđem, kako bi razvio posebne preporuke za efikasnije rešavanje zakasnelih zahteva za nasleđem i jačanje zaštitnih mera za redovni postupak, kako bi zaštitio prava potencijalnih naslednika, a posebno žena i članova ne-većinskih zajednica, kako bi iskoristili svoja prava za nasleđivanje nepokretne imovine.

## I.0 NEPOSREDNI OSTAVINSKI ZAHTEVI

### I.1 PLANIRANJE ZAKONSKIH I ADMINISTRATIVNIH VANPARNIČNIH POSTUPAKA

Vanparnični ostavinski postupci se sastoje iz procesa sastavljenog iz dva koraka. Za prvi korak, potencijalni nasljednici podnose sudu ili beležniku dokumente radi prikazivanja njihovih prava kao nasljednika na nepokretnu imovinu preminulog vlasnika. Nakon što su ova prava verifikovana od strane suda ili beležnika, nasljednicima se izdaje jedna odluka ili akt koji zakonski dokazuje prava nasljednika na nepokretnu imovinu preminulog lica, i osigurava potrebnu zakonsku osnovu za registrovanje ovih prava.

Pre nego što se ovaj proces analizira ispod, prvo ćemo diskutovati prethodna pitanja nadležnosti sudova i beležnika nad vanparničnim ostavinskim zahtevima; kao i podatke dokaza koje su potencijalni nasljednici obavezni da podnesu kao podršku za njihove zahteve. To će pomoći da se čitaocu osigura kontekst i bolje razumevanje toga kako se vanparnični ostavinski zahtevi sprovode u praksi.

### I.2 NADLEŽNOST

Nasledstvo se na Kosovu određuje kao „prenos imovine nekog lica na osnovu zakona ili na osnovu testamenta (nasleđivanja) sa preminule osobe (ostavilac) na jedno ili više lica (nasljednika ili legatar)“<sup>7</sup>. Zakon o Nasleđivanju predviđa da nasljednici stiču pravo na nasledstvo u trenutku smrti (Član 4.1) ili nakon proglašenja smrti (Član 124.2).

Zahtevi za nasledem se tretiraju kao vanparnični kada preminuli nije ostavio za sobom testament, i kada se njegovim/njenim nasljednicima (potencijalni nasljednici) slažu u vezi sa svim elementima zahteva za nasledem i kada nema primedbi ili diskutabilnih pitanja pokrenutih od strane bilo koje stranke koja ima interesa za podizanjem tužbe.

Aktuelno, kako sudovi tako i beležnici imaju nadležnost nad vanparničnim zahtevima nasledstva. To nije učinjeno sa namerom, već je u stvari rezultat nedostataka u zakonodavnoj strukturi.

ZVP, usvojen 2008. godine, daje sudovima ekskluzivnu nadležnost nad vanparničnim zahtevima nasledstva. Zakon o Beležništvu, usvojen oko mesec dana kasnije, takođe i beležnicima daje nadležnost nad takvim zahtevima.<sup>8</sup>

U pokušaju rešenja ove nesaglasnosti, Zakon o Beležništvu sadrži odredbu koja zahteva da se ZVP izmeni u roku od jedne godine nakon usvajanja zakona (Član 76.10), radi harmonizacije odredbi oba zakona, i time razjasni koja institucija ima nadležnost nad vanparničnim zahtevima nasledstva. Tražene izmene nisu usvojene, stvarajući time dalju konfuziju.

Izgleda da je ova konfuzija oživela debatu koja institucija mora imati ekskluzivnu nadležnost. Kako bi se pomoglo da se stavke stave u okvir radi boljeg informisanja debate, ovaj izveštaj nudi “razmatranje nasledne imovine” u odeljku pravne analize ispod, koja predstavlja jednu uporednu analizu kapaciteta sudstva i beležnika da na efikasan način sprovode vanparnične zahteve nasledstva, kao i da sprovode zaštitne mere kako bi zaštitili prava svih mogućih nasljednika.

Referenca za „sudove“ u sledećoj diskusiji odražava jezik koji se trenutno nalazi u ZVP-u. U praksi, ipak, ove reference su takođe vezane i za notare, koji aktuelno takođe imaju nadležnost nad vanparničnim zahtevima nasledstva.

<sup>7</sup> Zakon br. 2004/26 „Zakon o Nasleđu na Kosovu“, Član 1.2.

<sup>8</sup> Zakon br. 03/L-10, „Zakon o notarima“, Član 29.1.4.

### I.3 PODACI DOKAZA: DOKUMENT – UMRLICA

Dokument – umrlica služi za dve funkcije. Ona osigurava obaveštenje za sud kako je došlo do jedne smrti, kako bi sud započeo naslednički postupak. Takođe, ona služi za pružanje traženih informacija od strane potencijalnih naslednika kao dokaz prikazivanja njihovog zakonskog prava za nasledem imovinskih prava od preminulog vlasnika. Iako profesionalno osoblje često opisuje dokument-umrlicu kao da je izdata od strane OKMS-a *ex officio*, kako u zakonu tako i u praksi, to je jedan deklarativni dokument koji sadrži nepotvrđene podatke koji se navode od strane samih potencijalnih naslednika.

Prema ZVP, proces nasledstva počinje “odmah nakon što je sud obavešten o tome da je jedna osoba preminula ili je proglašena mrtvim sudskom odlukom” (Član 127). Obaveštenje o smrti je regulisano članovima od 59 - 72 ZVP-a. Obaveštenje se podnosi sudu putem “umrlice” koju “opštinski organ kompetentne službe za vođenje matične knjige umrlih” mora da pripremi i podnese u roku od 15 dana od datuma registrovanja smrti (Član 133, ZVP). Pretpostavlja se da je opštinski organ pomenut u ovoj odredbi Kancelarija Matične Službe (KMS).<sup>9</sup>

Izgleda da u praksi KMS ne obaveštava sud ili notare o tome kada se registruje smrtni slučaj. Mora se napomenuti da Zakon o Civilnom Statusu, koji je usvojen nakon ZVP-a, ne sadrži odredbe koje zahtevaju od KMS-a da obavesti sud nakon registrovanja smrtnog slučaja.<sup>10</sup> Administrativno Uputstvo (AU) koje predviđa postupke za sprovođenje radi registracije rođenja, brakova i smrti, na sličan način ne sadrži odredbe za zahtev vezan za obaveštavanje sudova ili beležnika u slučaju registrovanja smrtnog slučaja.<sup>11</sup> U nedostatku obaveštenja od strane KMS-a, ostavljeno je potencijalnim naslednicima da samostalno pokrenu postupak. Osim toga, nema standardnih formi koje su dostupne potencijalnim naslednicima kako bi pokrenuli postupke. Oni obično podnose samo dokument - umrlicu.

ZVP i poslednje zakonodavstvo za civilni status koriste različitu terminologiju vezanu za umrlicu. Izgleda da je to stvorilo određenu konfuziju u praksi.

ZVP navodi podatke koji se trebaju navesti u umrlici, u članu 136.1:

- a) Ime i prezime preminule osobe i imena njegovih/njenih roditelja, profesija, datum rođenja i državljanstvo preminule osobe; dok je za preminulo lice koje je bilo u braku potrebno navesti i devojačko prezime (prezime pre braka);
- b) Dan, mesec i godina, i ako je moguće i vreme smrti;
- c) Prebivalište ostavioca;
- d) Ime i prezime, datum rođenja, profesija, prebivalište supružnika ostavioca i dece koja su rođena u braku, van braka, i dece koje su usvojena;
- e) Ime i prezime, datum rođenja, prebivalište drugih rođaka koji se zakonski mogu pozvati za pitanja nasledstva, kao i osoba koja imaju prava na nasledstvo na osnovu testamenta; i
- f) Približna vrednost nepokretne imovine i posebno približna vrednost pokretne imovine ostavioca.

Tačke od d) do f) su značajne za verifikaciju naslednika i sadržaj imovine.

Zakon o Civilnom Statusu, ipak, opisuje umrlicu na razne načine. On ograničava sadržaj umrlice na činjenice vezane za smrt (dakle, vreme, mesto, razlog, itd.) što se kasnije uključuje u Smrtovnicu (certifikat smrti) koja zakonski dokazuje smrt. (Član 46). Činjenice navedene u umrlici ne sadrže informacije vezane za naslednike pokojnog lica ili sadržaj njegove/njene imovine (Član 46.3).

<sup>9</sup> N.B: Iako je uobičajena praksa da se referiše kancelariji koja izdaje dokumente vezane za smrt i rođenje, kao što je “Kancelarija Civilnog Statusa”, zakonodavstvo na snazi koje reguliše izdavanje ovih dokumenata se referiše “Kancelariji Civilnog Statusa.” Ovaj izveštaj se referiše Kancelariji za Civilni Status kako bi bio u skladu sa zakonodavstvom na snazi.

<sup>10</sup> Zakon br. 04/L-003 “Zakon o Civilnom Statusu”, Glava VII, Registracija akta smrti, članovi 46-53.

<sup>11</sup> Administrativno Uputstvo (MUP) br. 06/2015, “Za Opšte Postupke za registraciju činjenice rođenja, braka i smrti”, Glava V, registracija smrti, članovi 19-24.

Osim toga, AU za sprovođenje Zakona o civilnom statusu navodi jedan izraz koji se ne uključuje u zakonu o civilnom statusu, "dokaz smrti". Ono predviđa da "dokaz smrti" treba da sadrži informacije vezane za naslednike pokojnika i sadržaj njegove/njene imovine.<sup>12</sup> U osnovi, "dokaz smrti" sadrži iste informacije i služi istoj svrsi kao što umrlica koja je opisana u ZVP-u. Nije jasno zašto su zakonodavci promenili terminologiju. To ne utiče na zahteve dokaza koje građani moraju da ispune kako bi pokazali svoje zahteve ili kako sudovi i notari sprovode zahteve.

Za potrebe ovog izveštaja, dokument opisan kao „dokaz smrti” podrazumeva da sadrži iste informacije kao i umrlica opisana u ZVP-u. Kako bi bili u skladu sa terminologijom upotrebjenom u aktuelnom zakonodavstvu Civilnog Stanja, ipak, ovaj izveštaj će koristiti izraz “dokaz smrti.” Citati iz ZVP-a koji se referišu umrlci se mogu sprovoditi za dokaz smrti.

ZVP predviđa da su informacije koje se nalaze u dokazu smrti “pripremljene na osnovu podataka koji su dobijeni od strane bliskih lica preminule osobe, od osoba sa kojima je pokojnik živeo, kao i od drugih osoba koje mogu dati podatke koji će se ubeležiti u umrlicu” (Član 134). Mora se napomenuti da ZVP predviđa kako će se podaci o dokazu smrti pripremiti od strane OKMS-a. Ako OKMS nije u stanju da pripremi podatke o naslednicima, poslaće delimične podatke sudu, kako bi sud osigurao sve potrebne podatke (Član 133.2). Član 134 jasno navodi kako su potencijalni naslednici oni koji podnose potrebne podatke koji će se ubeležiti u dokazu smrti.

Aktuelno zakonodavstvo za civilni status potvrđuje da se potrebni podaci trebaju podneti od strane potencijalnih naslednika. Iako dokaz smrti nosi potpis i pečat službenika civilnog statusa, informacije koje on sadrži nisu proizvedene od strane KMS-a. Umesto toga, AU 25/2013 predviđa da se “sva dokumenta civilnog statusa izdaju iz sistema civilnog statusa osim... dokaza smrti (Član. 8.4).

Izgleda da ova odredba potvrđuje kako se informacije na koje se sudovi i beležnici oslanjaju tokom sprovođenja vanparničnih zahteva nasledstva niti izdaju niti verifikuju od strane OKMS-a. Umesto toga, to su samo nepotvrđeni podaci koji se podnose od samih potencijalnih naslednika.

## **I.4 KORAK I: PREGLED NASLEDNE IMOVINE**

Nakon što je zahtev pokrenut, sudovi i beležnici sprovode odredbe ZVP-a radi izvršenja pregleda nasledne imovine. Cilj pregleda je da se verifikuje:

- Identitet naslednika;
- Imovine i vrednosti imovina;
- Podaci vezani za nepokretne imovine koji su potrebni za njihovu registraciju pri OKK;
- Proporcionalni deo za svakog naslednika imovine.

Verifikovane informacije se potom ubacuju u odluku nasledstva (Član 171).

### **I.4.1 RASPRAVA**

ZVP zahteva da se pregled nasledne imovine izvrši putem jedne rasprave pri sudu (Član 159.1). Rasprava takođe služi i kao forum putem kojeg potencijalni naslednici deklarišu svoje namere da li će prihvatiti ili ne svoj deo nasledne imovine (Član 159.3). Notarivršer istu funkciju tako što se u svojim kancelarijama sastaju sa potencijalnim naslednicima.

Kako bi održalo saslušanje, sud mora da pozove sve zainteresovane stranke (Član 159.2). ZVP, ipak, ne predviđa postupak njihovog obaveštavanja. U nedostatku jasnih postupaka obaveštenja, sudije koje su intervjuisane za ovaj izveštaj su navele kako se oni oslanjaju na odredbe obaveštavanja koje su navedene u Zakonu za Parnični Postupak.<sup>13</sup> Notari nisu vezani za formalne postupke obaveštavanja

<sup>12</sup> Administrativno Uputstvo (MUP) br. 25/2013, “Za dokumente civilnog stanja”, Član 5, paragrafi 11.10 - 11.14.

<sup>13</sup> Zakon br. 03/L-006, “za Parnični Postupak.”

predviđene ZPP-om. Umesto toga, oni imaju fleksibilnost da direktno komuniciraju sa potencijalnim naslednicima koji su njihovi klijenti.

#### I.4.2 PODACI KOJI ĆE SE RAZMOTRITI

ZVP predviđa da se većina podataka koji će se razmotriti od strane suda ili notara, trebaju navesti u dokumentu na koji se sada referišemo kao dokument dokaza smrti. Ovi podaci se trebaju uzeti pre saslušanja ili sastanka sa notarom.<sup>14</sup>

ZVP ne opisuje dokumente ostalih dokaza osim dokaza o smrti. U praksi, sudovi i notari traže od potencijalnih naslednika da podnesu:

- Umrlicu za pokojnog;
- Identifikacione dokumente (lične karte) svakog potencijalnog naslednika;
- Izvode certifikata rođenja svakog potencijalnog naslednika;
- Umrlice za sve preminule potencijalne naslednike;
- Izvod imovina (imovinski list), izdat od strane OKK, za nepokretnu imovinu u vlasništvu preminulog. Izvod ne treba biti izdat ranije od jednog meseca pre podnošenja; i
- Svaki potencijalni naslednik koji živi van zemlje može da podnese izjavu zavedenu kod notara umesto ličnog prisustva na ročištu.

Ove informacije se potom verifikuju kako bi se potvrdio identitet naslednika, imovine i vrednosti imovine, i proporcionalnih delova za svakog od naslednika imovine.

#### I.4.3 IDENTITET NASLEDNIKA

ZVP predviđa da, ako sud nema nikakve informacije vezano za identitet naslednika, on može da postavi jedno javno obaveštenje u „Službenom glasniku Kosova“, tabeli za informacije pri sudu i, ako je to potrebno, da to objavi na jedan odgovarajući način u toku perioda od šest meseci (Članovi 161.1 i 161.2). Nakon isteka roka od šest meseci, sud će postupiti na osnovu izjave privremenog predstavnika i na osnovu dostupnih podataka (Član 161.4). Sud može da pozove druga lica za koja smatra da imaju prava na nasleđe (Član 163.2).

#### I.4.4 IMOVINA I PROCENA IMOVINE

ZVP predviđa da se „inventarizacija i procena imovine izvrši od strane kompetentne opštinske službe“ (Član 141.1) ili „sudskog službenika imenovanog od strane sudije“ (Član 141.2). Inventarizacija imovine uključuje kako pokretnu, tako i nepokretnu imovinu (Član 139.1). Ova informacija je data u dokazu o smrti, ali kao što je navedeno i iznad, informacija nije pripremljena od strane OKMS, već od strane samih potencijalnih naslednika.

#### I.4.5 PROPORCIONALNI DELOVI IMOVINE ZA NASLEDNIKE

ZVP ne predviđa postupke ili uputstva za određivanje proporcionalnog dela imovine za svakog naslednika. Zakon za Nasleđe određuje redosled nasledstva u članovima od 12 do 20 u opadajućem redosledu, od dece i supružnika preminulog, do roditelja i braće i sestara preminulog, kao i do babe i dede. Zakon predviđa podjednake delove između osoba istog ranga. Izgleda da će sudije i notari sprovoditi odredbe zakona, osim ako naslednici ne postignu sporazum vezan za njihove adekvatne delove nasleđa.

---

<sup>14</sup> ZVP, „Pretpretresne akcije postupka“, tačka b, pod-sekcija 1, članovi 133 - 147.

Takođe, izgleda da ZVP favorizuje takve sporazume. Zakon predviđa da naslednici i legatari mogu predložiti sudu jedan sporazum koji se može uključiti u presudu (Član 172). Ali, zakon ne sadrži neki izraz za razmatranje ili usvajanje sporazuma od strane suda. Izgleda da se to može uključiti u presudu sve do onda kada se nijedan od potencijalnih naslednika ne usprotivi. Notari sprovod isti postupak.

#### I.4.6 PRESUDA

Sednic se završava presudom ili odlukom notara koji potvrđuje dokaze podnete od strane naslednika u prilog njihovih tvrdnji. Konačna odluka može biti izazvana od strane stranke za primenu kroz parnični postupak (član 185.1 iz ZVP). Zakon o noterstvu ne propisuje procedure za žalbe na osnovu akta izdatog od strane notara.

Ako se u bilo kom trenutku u toku postupka stranke ne slažu o materijalnim činjenicama koje se odnose na primenu, sud će prekinuti postupak i obavestavati stranke da podnesu parničnu žalbu (član 166.1, ZVP). Notari prate istu proceduru.

### I.5 KORAK 2: PRENOS PRAVA NA NEPOKRETNUTNU IMOVINU SA POKOJNOG LICA NA NASLEDNIKE

Rešenje (sudska odluka) o nasleđu ili akt donet od strane notara daje pravni osnov kojeg zahteva OKK za ažuriranje registra imovinskih prava nad nepokretnostima da odražava prenos prava sa pokojnog lica na njegove ili njene naslednike i da se ova prava registruju na ime naslednika<sup>15</sup>. Naslednici su dužni da zajedno podnesu sudsku odluku ili akt notara za OKK uz zahtev za registraciju njihovih prava. Budući da je podnet zahtev za prenos, OKK je dužan da razmotri zahtev u roku od tri dana.<sup>16</sup> Nije dat nikakav vremenski okvir za odluku o registraciji. U praksi to izgleda da traje do 2 nedelje. Kada se izdaje takva odluka, ista je objavljena na oglasnoj tabli OKK pet dana pre nego što je završena.<sup>17</sup>

Ako OKK odbije da prihvati zahtev za registraciju, podnosilac prijave ima 30 dana da zatraži od OKK da razmotri ovu odluku. Ako OKK ne promeni svoju odluku, podnosilac zahteva može zahtevati razmatranje zahteva od strane AKK. Ako AKK podrži odluku OKK-a, podnosilac prijave može tražiti nezavisnu sudsku reviziju.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Član 4 Zakona br. 04 / L-009, koji mijenja član 3.7 Zakona br. 2002/05 O osnivanju registra prava na nepokretnostima.

<sup>16</sup> Administrativno uputstvo br. 02/2013, O primeni Zakona o katastru (AU 02/2013), Član 8.5.

<sup>17</sup> Zakon br. 2003/13 o izmenama i dopunama Zakona br. 2002/5 o osnivanju Registra prava na nepokretnosti, član 1, stav 3.3b.

<sup>18</sup> Zakon o katastru br. 04/L-013, Članovi 27 i 28.

# PРАВНА АНАЛИЗА

## АНАЛИЗА VANPARNIČNIH PRAVNIH I ADMINISTRATIVNIH POSTUPAKA

Dole smo predstavili jednu kritičnu procenu dva gore opisana koraka. Procena identifikuje mogućnosti i daje preporuke za razvoj efikasnijih administrativnih postupaka i postizanja veće efikasnosti.

### PREGLED ZAOSTAVŠTINE

Trenutno, sudovi i notari imaju mandat da razmatraju nasledne uslove za nepokretnosti po vanparničnim zahtevima a debata o tome koje institucije treba da vrše isključivu nadležnost nad ovim se i dalje nastavlja. U nastavku je uporedna procena kapaciteta sudova i notara da ubrzano nastave sa ovim zahtevima i kako bi se osiguralo da se zaštitne mere sprovode radi zaštite prava svih potencijalnih naslednika, posebno žena naslednika. Ova procena uzima u obzir A). Kvalitativna priroda razmatranja; B). Prepreke sa kojima se sudovi i notari suočavaju za obezbeđivanje efikasne zaštite i spreči isključivanje naslednika i prisilnog odricanja od prava na nasledstvo, posebno žena; i C). Efikasnost pruženih usluga od strane sudova i notara.

#### A. KVALITATIVNA PRIRODA RAZMATRANJA

Vanparnični postupak o nasledstvu, po definiciji, ne sadrži nikakva materijalna pitanja parnice. Kao takav, ZVP ne opisuje nijedan postupak dokaza ili suđenja kojim se određuju osnovna pitanja po zakonu ili činjenicama. Umesto toga, zakon predviđa efikasniju administrativnu reviziju podnete dokumentacije potencijalnih naslednika u prilog njihovog zahteva da se proverí validnost dokumenata. Administrativni pregled ne zahteva sudske odluke i može se brzo i efikasno sprovesti. Sistem noterstva je uspostavljen na Kosovu za obavljanje te funkcije.

Pitanja koja imaju tendenciju da ostanu sporna oko potraživanja nasledstva koja onda izazivaju sporno potraživanje na sudu kada je u pitanju vrednovanje imovine i podela. Sudije su prijavile tokom jedne procene koju je izvršio PDP da su ova pitanja najkomplikovanija i zahtevaju najviše vremena za rešavanje. Zato nije iznenađujuće što ZVP podstiče potencijalne naslednike da postignu sporazum o ovim pitanjima i predstave ih na sudu da budu uključeni u odluku o nasledstvu.

Ključ za postizanje efikasnosti u obradi zahteva za nasledstvo je da se osigura da oni ostanu nesporni i da mogu da se obrađuju kroz jednostavan pregled administrativnih dokumenata. Ovo zahteva pružanje pomoći i mogućnost potencijalnih naslednika za rešavanje sporova koji mogu nastati tokom procesa. Posredovanje izgleda kao efikasan mehanizam za pružanje ove pomoći.

Na primer, sporovi oko procene imovine često se odugovlače zbog nedostatka preciznih i pouzdanih podataka o tržištu na Kosovu. Tržišnu vrednost, međutim, predstavlja cena koja je dogovorena između strana i koja se zapravo plaća za tu imovinu. Umesto da se oslanjaju na svedočenja stručne procene na sudu kako bi utvrdili tržišnu vrednost, medijacija može pomoći stranama da oni sami postignu sporazum o vrednosti. Pomaganje stranama da pregovaraju o sporazumu, promoviše pre svega efikasnost i bolje održiv rezultat jer je isti postignut konsenzusom. Takođe treba napomenuti da tokom jedne analize za Diferencirano upravljanje predmetima (MDL), istraživanje koje je nedavno sprovedeno od strane PDP-a, utvrđeno je da iako su se sudovi pozvali na samo neke slučajeve sporne imovine u medijaciji (26 od 1.829), svi drugi slučajevi su uspešno sprovedeni uz medijaciju.



## B. PREPREKE SA KOJIMA SE SUOČAVAJU SUDOVI I NOTARI KAKO BI OSIGURALI EFIKASNU ZAŠTITU

Postoje dve posebne pretnje i različita prava potencijalnih nasljednika za koje treba obezbediti zaštitu. Prvi je obaveza potencijalnih nasljednika, posebno žena, da se odreknu svojih prava na nasledstvo porodičnog imanja kako bi ta prava prenela svojoj braći. Drugi je skrivanje potencijalnih nasljednika, često žena da ne učestvuju u ostavinskom postupku.

Trenutno, sudovi i notari imaju ograničeno dostupne zaštitne mere protiv skrivanja i prisiljavanja nasljednika. Zaštita koja se najčešće prijavljuje sudovima i notarima je praksa u razvoju „dodatne istrage“, kada postoji sumnja na prinudu i skrivanja.

Iako su sudije i notari izjavili da su takve istrage bile uspešne za identifikaciju dodatnih nasljednika ili osudu muškog nasljednika da zahtevaju povlačenje njihove odluke da se odreknu svojih prava na nasledstvo, ovi izveštaji su retki. Ne izgleda da svi sudovi i notari prate standardnu praksu da sprovedu dodatne istrage. Zbog toga je prisutan *ad hoc* pristup zaštiti prava i nema empirijskih dokaza sa kojima se meri njihova efikasnost.

Postoji fundamentalna razlika između prinude i skrivanja. Identitet potencijalnih nasljednika koji su primorani da se odreknu su poznati po sudovima i notarima, jer oni su obavezni da prijave svoju nameru da se odreknu svojih prava. Identitet skrivenih potomaka nije poznat. Neophodno je da se formuliše zaštita za sve specifične okolnosti.

Obaveza se može manifestovati u vidu stavova i društvenog ponašanja za ženska prava oko nasleđivanja imovine. Neke žene mogu verovati da nemaju drugog izbora nego da ispune očekivanja društva da bi trebalo da se odreknu prava na nepokretnosti koje treba da ostanu muškoj liniji krvi. Obaveza se može manifestovati i od strane porodice žene koja vrši direktan pritisak na nju da se odrekne svojih prava.

Društveni stavovi o ženskim pravima po pitanju nasleđivanja imovine su u skladu sa svim etničkim zajednicama za koje postoje podaci. Nacionalna osnovna istraživanja imovinskih prava pokazuju da, na pitanje da li muškarci i žene treba da imaju jednaka prava na imovinu, 85,1% većinske zajednice i oko 82 % ne – većinskih zajednica se složio sa tim.<sup>19</sup> Međutim, podaci iz prakse daju sledeću sliku. Kada su isti ispitanici pitani da li mogu da se sete slučaja iz kruga poznanika u kojima su ćerke dobile nasledstvo 65 % iz većinske zajednice nisu bili u stanju da daju bilo kakav primer u poređenju sa 17 % i 39 % iz ne – većinskih zajednica (Srbi i ne-Srpske zajednice).<sup>20</sup> Ne većinske zajednice takođe su češće prijavile ženu upisanu kao vlasnika u domaćinstvu (41 %) u odnosu na većinsko stanovništvo (16 %). Približno jedna trećina ispitanika iz svih zajednica smatra kulturnu tradiciju kao uzrok za različitu stopu vlasništva od strane muškaraca i žena.<sup>21</sup>

Trenutno, MP, PDP i Projekat civilnog prava i imovinskih prava finansiran od strane Evropske unije rade zajedno na razvoju najviših mera zaštite i sistemskih postupaka da se pozabavimo problemom prisilnog odricanja. Preporučene zaštitne mere mogu obuhvatiti zahtev da odricanje nije obavljeno tokom posebnih rasprava u vanparničnom postupku. Tako rečeno, iako se može preporučiti da se odricanje sprovodi u vanparničnom postupku, ne postoji ništa što bi sprečilo sud ili notara da obaveste tužilaštvo ukoliko imaju sumnje da je potencijalni nasljednik žrtva prinude.

Ovaj izveštaj će detaljno razmatrati opcije za razvoj zaštite protiv skrivanja nasljednika koje bi mogle biti usvojene u vanparničnom ostavinskom postupku. Ove zaštitne mere su predstavljene u poglavlju „rasprave o konkretnim preporukama za jačanje zaštite protiv skrivanja i isključivanja“.

Kako bi obezbedili kontekst za raspravu o garancijama protiv skrivanja, važno je razumeti okolnosti koje otežavaju sudovima i notarima proveru identiteta svih potencijalnih nasljednika. Glavno ograničenje za identifikaciju svih potencijalnih nasljednika je očigledan nedostatak IT i kapaciteta za

<sup>19</sup> Tetra Tech. 2015. Nacionalno osnovno istraživanje o imovinskim pravima na Kosovu "Priština... Program USAID-a sa svojim imovinskim pravima, str 21.

<sup>20</sup> Ibid. st. 23.

<sup>21</sup> Ibid. st. 28.

upravljanje podataka u matičnoj službi koji sprečava organizacije civilnog društva za generisanje potpune, tačne i verifikovane liste članova porodice preminule osobe. U odsustvu tog svojstva, informacije su sadržane u dokumentu dokaza o smrti kojeg su podneli potencijalni naslednici.

Nedostatak kapaciteta KMS da provere identitet naslednika podjednako utiče na sudove i notare. Pored toga, ove dve institucije nemaju kapacitete i resurse da samostalno provere listu potencijalnih naslednika.

Zvaničnici iz KMS koji su intervjuisani za ovaj izveštaj, su objasnili da su dokumenti građanskog statusa digitalizovani i dokumenti kao što su izvod rođenja, smrta i bračnog stanja mogu biti potrebna i povezana preko matičnog ličnog broja (MLB). Međutim, sistem ima funkciju za pretragu koja će omogućiti sistem za generisanje tačnih spiskova članova porodice nekog pojedinca povezujući ih sa pojedincem kroz njegov MLB.

Tehničke barijere koje sprečavaju korišćenje jednog MLB za izradu spiska članova porodice još nisu jasno definisane. Moguća objašnjenja mogla bi biti da arhitektura dizajna tog sistema ne dozvoljava takvu funkcionalnu pretragu. Ili, može biti, da MLB podaci nisu uključeni u svim dokumentima potrebnim za spajanje članova porodice preminulog. Čini se da je neophodna dalja procena kako bi odredili tehnička ograničenja sistema tako da možemo da razvijemo praktična rešenja za njihovo rešavanje.

Takođe treba napomenuti da Zakon civilnog statusa predviđa uspostavljanje „porodične brošure“, koja će sadržati podatke o rođenju i smrti supružnika i dece u tom braku (član 19). Zvaničnici KMS prijavljuju da se ove brošure u ovom trenutku ne izdaju jer još nisu razvijeni propisi o sprovođenju koji bi trebalo da regulišu izdavanje ovih brošura.

Porodična brošura se međutim, više smatra jednom privremenom merom za rešavanje trenutnih nedostataka u bazi podataka sistema građanskog registra. Porodična brošura se priprema u štampanoj formi i podnosi supružnicima posle sklapanja braka (član 19.1). Odgovornost je porodice da ručno uključuje informacije o braku i kasnije rođenim i umrlim u porodici. Čini se da će brošura sadržati neproverene informacije slične informacijama već date u dokumentu o potvrdi smrti.

Isto tako, čak i ako porodične brošure sadrže merljive podatke o sastavu porodice, Zakon o civilnom statusu predviđa da samo podaci koji se nalaze u knjižici nakon uspostavljanja Registra civilnog statusa (verovatno 2011) budu na raspolaganju (član 19.4). Brošure, dakle, ne mogu da sadrže podatke relevantne za potrebe starijih zahteva o nasleđu.

### C. EFIKASNOST PONUĐENIH USLUGA OD STRANE SUDOVA I NOTARA

Kao što je već gore rečeno, zato što ZVP ne opisuje postupke obaveštavanja za pokretanje ostavinskog postupka, sud se oslanja na ono previđeno u ZPP. Procena MDR sprovedena od strane PDP je nedavno dokumentovana u vreme izvršenja za reprezentativni uzorak nedavno završenih spornih slučajeva. Evaluacija je ukazala na praksu upravljanja sudova u 7 kancelarija a sudija u Osnovim sudovima u Uroševcu, Gnjilanu i Peći, koji takođe služe kao „meritorni sudovi“, u okviru PDP projekta. Procena je dokumentovala da svih 7 sudija koji primenjuju odredbe ZKP-a čekaju skoro dve godine nakon što je zahtev podnet da pošalju obaveštenje o pretresu. Pored toga, sudije koji su bili intervjuisani za ovaj izveštaj pokazuju da vanparnični ostavinski zahtevi nisu prioritet za sudove i rešavaju se među poslednjim pravnim radnjama koje pokriva ZVP.

Notari su obavezni da pohađaju formalne procedure za obaveštenja predviđene u ZKP. Kao što je gore opisano, za razliku od sudskog postupka, notari i potencijalni naslednici stvaraju odnos pružaoca usluga / klijenta. Notari su orijentisani ka svojim klijentima i zato što nude usluge na tržištu, pa su stimulisani da obezbede zadovoljstvo svojim klijentima. Kada notari imaju pitanja ili traže dodatne informacije od svojih klijenata, oni jednostavno zovu telefonom ili pošalju mejl.

Jednostavno izbegavanje formalne procedure za obaveštenja angažovanjem u dvosmernu komunikaciju sa klijentima, notari su u stanju da obrade vanparnični zahtev za oko 7-10 dana.

Stoga, ne čudi da se ljudi okreću notarima za obradu vanparničnih ostavinskih zahteva. Primeri iz prakse na osnovu informacija dobijenih od strane sudija u tri suda pokazuju da je došlo do značajnog smanjenja broja zastarelih vanparničnih zahteva podnetih sudu od usvajanja Zakona o Notarstvu<sup>22</sup> 2008 godine, kojem je notarima data jurisdikcija za bavljenje takvim zahtevima. Nezvanični podaci dobijeni iz ogranka Osnovnog suda u Prištini, ogranak Lipljan pokazuju pad od 50 % u broju spornih slučajeva nasleđa navedenih u 2013 godini u odnosu na prethodnu godinu.

Uprkos efikasnosti koju su notari doveli u ovom procesu, nedavno predložene izmene Zakona o notarima nisu razjasnili konfuziju u činjenici dali notari ili sudovi imaju isključivu nadležnost nad vanparničnim ostavinskim zahtevima. Osim toga, predloženi amandmani predviđaju da će sudovi slučajeve nasleđstva i ostavinskih postupaka prosleđivati notarima, ali ne navode različite vrste prirode zahteva koji se podnose niti rokove za to. Nedostatak jasnih kriterijuma i rokova verovatno da doprinesie konfuziji oko nadležnosti i nepotrebno odlaže obradu zahteva građana oko nasleđstva i formalizuju svoja imovinska prava.

Takođe, predloženi amandmani se ne bave zabrinutostima zbog notarske naknade za proces prenosa svojine od sada pokojnog vlasnika na njegove ili njene naslednike. Trenutno, naknade se naplaćuju na osnovu vrednosti imovine, a ne na osnovu pruženih usluga od strane notara, što u stvari predstavlja, *de facto* porez na građane. Cena ovog *de fakto* poreza i drugih naknada za koje su notari ovlašćeni da zahtevaju su nesrazmerna finansijskim sredstavima većine građana Kosova.

Na kraju, postoji zabrinutost da predložene izmene ne pružaju adekvatnu bezbednost za zaštitu žena od prinude da se odreknu svojih ostavinskih i imovinskih prava. Kao što je već rečeno, MP razmatra da ukloni odricanje od parničnog postupka i traži da se to desi na posebnoj raspravi pred sudom. Pod pretpostavkom da se usvoje ove mere zaštite, čini se da ovo treba da bude upućeno u Zakonu o notarima.

## PITANJA U VEZI SA ULOGOM NOTARA I SUDOVA U PROCESU VANPARNIČNIH OSTAVINSKIH ZAHTEVA

Sise notara je napravljen da sprovede administrativni pregled opisan u ZVP. Pod uslovom da nacrt zakona o notarima bude dodatno razvijen za rešavanje pitanja koja se gore razmatraju, izgleda da vanparnični ostavinski zahtevi mogu biti efikasnije i brže obrađeni preko sistema notara.

Argumenti u prilog tome da sudovi održe nadležnost nad ovim zahtevima često pominju ulogu sudova da zaštite potencijalne naslednike i njihova prava, naslednike i to naročito žene, koje su primorane da se odreknu prava na nasleđstvo. Moguće proceduralne garancije razmatra MP za zaštitu od prinudnog odricanja da se prilagodi proces u kome notari imaju nadležnost da obrađuju vanparnične ostavinske zahteve da promovišu efikasnost a sudovi će nadgledati čin odricanja tokom jedne specijalne rasprave.

Takođe treba napomenuti da pravosudni sistem ima ograničene resurse i suočava se sa ogromnom gomilom, iako u opadanju, parničnih predmeta. MP može razmatrati smanjenje opterećenja na sudove, pružajući notarima isključivu nadležnost nad zastarelim vanparničnim ostavinskim zahtevima da omogući sudovima da koncentrišu svoje napore na rešavanje parničnih predmeta i smanjenje broja zaostalih predmeta.

Da li notari ili sudovi imaju gotovo isključivu nadležnost nad vanparničnim ostavinskim zahtevima, ključ za postizanje efikasnosti je da se osigura da oni ostanu vanparnični. Posredovanje izgleda da ima veliki potencijal da pomogne potencijalnim naslednicima za rešavanje sporova koji mogu nastati tokom procesa. Posredovanje se, međutim, ne koristi toliko široko. Proširenje usluga posredovanja i edukacije potencijalnih naslednika, sudova i notara o njenim prednostima, izgleda da je neophodno.

Obezbeđivanje da je proces efikasan pomaže u stvaranju podsticaja za ljude da ozvaniče svojih prava nad nepokretnom imovinom, važno je da se takođe predviđaju mere za zaštitu prava svih naslednika,

<sup>22</sup> Zakon o notarima, Zakon br. 03/L-10.

posebno žena, u ostvarivanju njihovih prava na nasleđstvo. Pored zaštite od prisilnog povlačenja, moraju preduzeti mere za sprečavanje prikriivanja i isključenja naslednika.

Ograničenja u upravljanju podacima i IT koje sprečavaju KMS da proizvedu verifikovanu listu potencijalnih naslednika, stvarajući mogućnosti da sakriju i isključuju naslednike iz ostavinskog postupka. Notari i sudovi se suočavaju sa istim ograničenjima da samostalno provere identitet svih potencijalnih naslednika. Bitno je, dakle, da se ojača zaštita protiv skrivanja i isključivanja. Ove zaštitne mere su razmotrene u nastavku.

## DISKUSIJA O POSEBNIM PREPORUKAMA KAKO BI OSNAŽILI ZAŠTITNE MERE PROTIV SKRIVANJA I ISKLJUČIVANJA MOGUĆIH NASLEDNIKA

### JAČANJE ODREDBI ZA OBAVEŠTAVANJE KAKO BI POVEĆALI TRANSPARENTNOST

Kao što je već gore rečeno, čini se neophodnim da Agencija za civilnu registraciju izvrši procenu IT i sistema menadžmenta kapacitet podataka u Sekretarijatu da utvrdi da li je sistem u stanju da proizvede spisak verifikovanih mogućih naslednika. Ako se ispostavi da sistem trenutno to ne može, ili će potrebne veštine imati u bliskoj budućnosti, to bi trebalo da pomogne da se ublaži značajne mogućnosti za skrivanje i isključivanje naslednika.

Sistem matične službe, međutim, u nastajanju institucija koji pokušavaju da obnove sistem čiji podaci su kompromitovani i značajno oštećeni kao posledica sukoba. Trebalo bi razmotriti da li podaci koji će se proizvoditi ili su u toku biti dovoljnog kvaliteta da se obezbedi potpuno tačan spisak članova porodice. Izazovi mogu biti značajni za proizvodnju tačnog spiska neposrednih zahteva nasleđa i verovatno će biti još veće zaostale potražnje u kojima je smrt nastupila pre mnogo godina, naročito ako MLB pokojnika nije uveden u sistem. Iz tih razloga, sa oprezom treba primeniti dodatne mere za proveru liste potencijalnih naslednika pri KMS. Objavljivanje obaveštenja o tužbi nasleđivanja može da obezbedi dodatnu efikasnu zaštitu kao što pokazuje iskustvo Estonije.

Izmene i dopune Zakona o nasleđivanju u Estoniji (ZNE) iz 2008 uključuju obavezu „da notari za objavljivanje informacija o pokretanju naslednog postupka *Ametlikud Teadaanded* najkasnije u roku od dva radna dana nakon pokretanja postupka nasleđstva (videti §168 (1) iz LSA 2008 godine).”<sup>23</sup> *Ametlikud Teadaanded* je zvanična publikacija na Internetu i elektronska i javna baza podataka koju održava MP Republike Estonije. Cilj uspostavljanja baze podataka sa javnim pristupom i razvoj procedura kako bi se osiguralo široko obaveštenje i publikacija „je da širi što više informacija o ostavinskom postupku pred notarima, kako bi se obezbedila maksimalna zaštita lica sa ostavinskim pravom“.<sup>24</sup> Vlada Kosova može razmatrati sličan zahtev za objavljivanje obaveštenja o bilo kojem vanparničnom ostavinskom zahtevu i poboljšanje kvaliteta i obima publikacije razvija osnažene procedure obaveštenja.

Stopa Internet penetracije na Kosovu je 76,6 %, i ta stopa je slična većini razvijenih zemalja.<sup>25</sup> Dostupnost i pristup internetu, popularnost društvenih medija i „pametni“ mobilni uređaji i slične jeftinije opreme, stvaraju mogućnosti za razvoj procedura koje podržavaju distribuciju obaveštenja za šire obaveštenje postupka za najveći broj ljudi. Opcije uključuju objavljivanje obaveštenja na sajtu Republike Kosova i civilnog društva i u društvenim medijima. mogu se koristiti i drugi oblici masovnih medija, uključujući novine, televiziju i radija i SMS dostavljenih preko mreže mobilne telefonije. Dodatne informacije mogu se realizovati kroz kosovske ambasade u inostranstvu da obaveste građane Kosova u inostranstvu.

Objavljivanje obaveštenja treba da se zasniva na uslovima i procedurama u drugim evropskim zemljama, kao što su Estonija, koji su se pokazali efikasnim i u skladu sa standardima Evropske unije (EU) za ljudska prava i redovan sudski postupak. Kako bi se osiguralo da procedure za notifikaciju zadovoljavaju

<sup>23</sup> Pokrivenost procesnog prava na nasleđe u estonskom javnim elektronskim bazama podataka: *Ametlikud Teadaanded* i Registar o nasleđstvu. <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/Estonia/Inheritance>.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Fazliu 2013: 18.

standarde EU, Vlada može razmotriti razvoj politika kojima bi vodila njihovu implementaciju u saradnji sa EU i drugim međunarodnim partnerima. Pored toga, bilateralni sporazumi sa Srbijom, Crnom Gorom i Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijeom treba uzeti u obzir, tako da objavljivanje obaveštenja može da obezbedi postupak za zaštitu kosovskih Srba raseljenih tokom sukoba a koji su stranke u ostavinskim zahtevima.

Takvi osnaženi postupci ne mogu da efikasno štite prava ukoliko se široko ne reklamiraju i ne daju značajnu priliku za potencijalne naslednike da obezbedi znanje o zahtevima i informacijama koje su potrebne da traže svoja prava. To će biti važno pratiti i pažljivo dokumentovati stvarni obim procedura da se pokaže da su ispunjeni standardi zbog procesa.<sup>26</sup>

Dok će široko objavljivanje obaveštenja o uslovima pomoći da procedure budu više transparentnije i da se osigura da svi potencijalni naslednici i zainteresovane strane imaju neophodno znanje da traže svoja prava, ne može biti dovoljno da bi se osiguralo da potencijalni naslednici koji inače mogu biti skrivene da se jave da traže svoja prava. Nekoliko mogućih naslednika, posebno žene, mogu biti primorani da ostanu skriveni.

Osnažene procedure za notifikaciju mogu da se kombinuju i sa ojačanim inicijativama koje Kancelarija predsednika i PDP sprovode za vođenje KNB, za promenu kulture stavova i ponašanja za ženska prava na nasleđivanje porodičnog bogatstva. Informativne kampanje se mogu razviti da se poveća svest građana da skrivanje i primoravanje potencijalnih naslednika da ne brane svoja prava na nasleđivanje, su krivična dela na Kosovu.

Izrada transparentnijih procedura vanparničnih ostavinskih postupaka i negovanje kulture svesti i razumevanja štete koja se prouzrokuje prikrivanjem naslednika, oni koji se sakrivaju ili drugim stranama sa znanjem prikrivaju će biti podstaknuti da istupe kako bi zaustavili prikrivanje. Podjednako je važno da građani shvate efekte akcija za skrivanje ili isključivanja pod prisilom od nasleđiva. Tužilaštvo će za ova krivična dela obezbediti efikasno sredstvo da se osigura bolje razumevanje posledica.

## KRIVIČNI POSTUPAK

Krivični zakonik Republike Kosovo<sup>27</sup> navodi da lažne izjave ili izostavljanje činjenica pod zakletvom ili u pisanoj izjavi pod zakletvom je krivično delo kažnjivo zatvorom do tri godine (član 391). Podnošenje lažne izjave u sudskim prekršajnim ili upravnim postupcima, ili pred notarom, je kažnjivo zatvorom do jedne godine. Ako je lažan iskaz osnova na kojoj je doneta neopoziva odluka, kazna zatvora može da se poveća do tri godine (član 392). Pored toga, član 195 Krivičnog zakonika predviđa da dela sile ili ozbiljne pretnje od strane jednog lica prisiliti druge da postupaju ili da se uzdrže od činjenja ili deluju u skladu sa im predstavlja kažnjivo delo kažnjivo novčanom kaznom ili zatvorom do godinu.

Primećeno je da sudije i predstavnici civilnog društva za praćenje sudskih ostavinskih predmeta izrazili mišljenje da će procesuiranje ovih krivičnih dela poslužiti kao efikasno sredstvo, ali sudovi i notari retko podnose takve slučajeve tužiocu.<sup>28</sup> Umesto toga, oni imaju tendenciju da se približe pristupu nestvaranja porodičnih problema. Sudije daju prednost tome da podstaknu članove porodice da sami reše svoja pitanja nego da upute predmet tužiocu. Čini se da notari jednostavno mogu da odbiju da obradi zahtev i ne preduzimaju nikakve dalje korake. Ovo omogućava potencijalnim naslednicima da ponovo zahtevaju od notara da nastavi sa sprovođenjem njihovog zahteva. Propust da se dosledno procesuiraju dela može poslati signal građanima da mogu da počine takva dela nekažnjeno, kroz podsticanje njihovog nastavljanja.

<sup>26</sup> Efektivno obaveštenje je važno, jer možda nisu svi naslednici umrlog poznati, kao u slučaju deteta rođenog van braka, na primer.

<sup>27</sup> Krivični zakonik Republike Kosovo, Zakonik br. 04/L-082, član 195.

<sup>28</sup> Mišljenja iznesena u toku okruglog stola koji je omogućio PDP u aprilu 2015. kako bi razgovarali o nalazima u izveštaju „Pol, imovina i ekonomske prilike na Kosovu“ koji je izradio PDP.

Kao i notari, sudovi imaju ista ovlašćenja da upute predmete tužiocu, kada se sumnja da podneseni dokumenti ili lažne izjave prikrivaju identitet potencijalnih nasljednika. Da li usvojene procedure koje zahtevaju odricanje od prava javljaju na posebnoj raspravi pred sudom tokom vođenja parničnog postupka, ništa ne sprečava sud ili notara koji sumnja da to što se desilo u tom slučaju sumnjivo i da preda predmet tužiocima. Važno je, međutim, da su sudovi i notari osetljivi na težinu tih radnji i budue odgovorni pred KSS i/ili Komorom javnih beležnika za propust da obaveste tužilaštvo o svojim sumnjama u vezi skrivanja i prinude. SSK i/ili Komora javnih beležnika treba da razmotri mogućnost krivičnog gonjenja sudija i notara za krivično delo prevare kao što je predviđeno u Članu 336 Krivičnog zakonika, ako postoje dokazi da je sudija, odnosno notar svesno dozvolio potencijalnim nasljednicima da prikriju činjenice u svrhu isključenja nasljednika.

## OPŠTE PREPORUKE

1. Ministarstvo pravde treba da donese odluku, kao pitanje politike i prioriteta, da sudovi ili notari moraju da vrše isključivu nadležnost nad vanparničnim ostavinskim zahtevima i promene pravnu strukturu kako bi sproveli ovu odluku i da eliminišu konfuziju koja danas postoji.
2. U slučaju da Ministarstvo pravde predviđa da sudovi imaju isključivu nadležnost, sudovi bi trebalo da primene praksu koju su notari koristili prilikom komunikacije sa potencijalnim nasljednicima, a koja se pokazala efikasnijom i smanjuje vreme potrebno za obradu zahteva.
3. ZVP treba preispitati i izmeniti kako bi uklonili odredbe koje su u suprotnosti sa zakonom i praksom civilnog statusa - na primer, zahteva se da KMS obavesti sud kada su prijavljeni smrt i priprema popisa imovine pokojnika.
4. Mogućnost stvaranja veće efikasnosti je da se osigura da vanparnični ostavinski zahtevi ostanu vanparnični. Ovo će takođe poslužiti da se smanji opterećenje na pravosudni sistem koji je već preopterećen. Građanima treba osigurati jasne i lako razumljive informacije o njihovim pravima i obavezama u ostavinskom postupku, da se ublaži rizik od rađanja spora.
5. Pored toga, ZVP bi trebalo da reguliše i jasno opiše informacije koje potencijalni nasljednici moraju dostaviti u prilog njihovom zahtevu; treba razviti i pojednostavljene i standardne forme za prezentaciju informacija i učiniti dostupnim javnosti, besplatno.
6. Pošto izgleda da posredovanje predstavlja efikasno sredstvo za rešavanje sporova, građani bi trebalo da dobiju informacije o uslugama posredovanja kroz sveobuhvatnu kampanju podizanja svesti uz podršku Vlade i projektima koje finansiraju donatori. Usluge posredovanja treba proširiti i učiniti dostupnim za građane a uticaj usluga se mora pratiti i pažljivo ocenjivati kako bi se osiguralo da su usluge efikasno obezbeđene i zadovoljavaju potrebe građana, u cilju povećanja potražnje za posredovanjem.
7. Ministarstvo unutrašnjih poslova i Agencija za civilnu registraciju moraju da procene tehničke kapacitete IT sistema i sistema za upravljanje podacima da se automatski generišu liste verifikovanih članova porodice preminulih. Ako sistem nema tehničkih kapaciteta za generisanje takvih podataka, aktivnosti treba preduzeti koje bi dovele do generisanja ovakve liste kada je potrebno da isti budu identifikovani i dokumentovani u upravnom postupku.
8. Intenzivne javne kampanje na terenu i DNC treba sprovesti da informišemo građane o krivičnim kaznama za prikrivanje i obavezu da menjaju svoje stavove i ponašanje u odnosu na ova krivična dela. Od potencijalnih nasljednika treba tražiti svečanu zakletvu da potpišu izjave kojima se dokazuje autentičnost i tačnost njihovih izjava. Vrlo je verovatno da je samo objavljeno u tužilaštvo i da će poslati snažnu poruku javnosti i deluju kao efikasna barijera protiv skrivanja i prisiljavanja nasljednika.
9. Vlada Kosova treba da razvija politike kako bi upravljala snažnijim razvojem procedura obaveštavanja kojew imaju koristi od visokog nivoa internet penetracije u zemlji i koriste nove tehnologije i društvene medije da šire obaveštenja i informacije o vanparničnim ostavinskim

zahtevima na Kosovu i inostranstvu. Procedure treba da budu dizajnirane na osnovu onih koje su se pokazale efikasnim u drugim evropskim zemljama da ispune standarde EU za ljudska prava kako bi se osiguralo pravično suđenje. KNB poruke moraju biti distribuirane uz obaveštenje o primeni da se pomogne promeni kulturnih stavova i ponašanja za ženska prava na nasleđivanje imovine. Sankcije, potencijalno uključujući i gonjenje sudija i notara koji dozvoljavaju potencijalnim naslednicima da sakriju činjenice za potrebe isključivanja naslednika mora zadovoljiti utvrđenim pravilima i institucionalnim standardima koji će pomoći Vladi da pokaže privrženost odbrani prava svih naslednika, posebno žena, da imaju pravo na nasleđstvo i da će ojačati napore da promene kulturne stavove ženskih prava.

## **PRENOS PRAVA NAD NEPOKRETNOM IMOVINOM SA POKOJNOG LICA NA NASLEDNIKE**

Ovaj izveštaj ne pokušava da obezbedi detaljnu i potpunu analizu čitavog procesa registracije nepokretnosti. Takva analiza, sprovedena u saradnji sa AKK, pomoći će da se identifikuju sve naknade za registraciju i troškovi koji mogu prelaziti sredstva prosečnog građanina Kosova, stvarajući barijeru za ozvaničenje; kao i uslove za registraciju i procedure koje mogu biti nepotrebne, dugotrajne i nepredvidive. Prepoznavanje i rešavanje takvih pitanja će pomoći da se otklone prepreke za registraciju prava stečenih ostavinskim sporovima. Ako ove prepreke za upis prava svojine ne budu uklonjene, efikasnost postignuta u obradi vanparničnih ostavinskih zahteva zanesleđe će izgubiti i vladine inicijative osmišljene da podstaknu formalizaciju prava će biti frustrirane. Prilikom sveobuhvatne analize procesa rada, dva pitanja koja su razmatrana u daljem tekstu i mogu se odmah rešiti, koji bi omogućili bržu i jednostavniju registraciju, koja je pristupačnija za građane: Zahtev za katastarsku registraciju; i praksa opština da zahtevaju isplatu svih neplaćenih poreza kao uslov za registraciju.

Zakon o katastru<sup>29</sup> predviđa da su katastarska merenja potrebna da se „registruje nova katastarske jedinica u katastru ili promene informacije o postojećoj katastarskoj jedinici“ (član 12). Međutim, Administrativno uputstvo (AU), za implementaciju Zakona o Katastru, ne govori o tom zahtevu.<sup>30</sup>

Usmeni podaci ukazuju da neke OKK imaju praksu da opozovu zahtev na osnovu merenja u slučajevima nasleđstva, gde podnosilac traži samo priznavanje svojih prava nad imovineom, dok zahteva merenje u slučaju da njegova ili njena imovina postanu predmet transakcije. Ova praksa treba da prizna transakcije imovinskih prava (prodaja / kupovina) uključujući transfer novca, u čijem sastavu se može koristiti za plaćanje stotine evra koliko obično košta katastarsko imerenje.

Međutim, čini se da se ova praksa sprovodi po ad hoc osnovi i nije kodifikovana u zakonu. Čini se da u odsustvu transakcije, mnogi potencijalni naslednici koji zahtevaju samo formalizaciju njihovih prava možda nemaju finansijska sredstva da angažuju geometra. Ako je tako, uslov za dobijanje katastarskog merenja može biti smetnja za formalizaciju.

AU „tarife na proizvode za upis prava na nepokretnostima od opštinskih katastarskih kancelarija“<sup>31</sup> određuju tarife za upis prava. Tarife su povezane sa pravnim osnovom na kojem se prenose prava. Ovo uključuje transakciju, sadašnju administrativnu ili sudsku odluku, podelu zajedničke imovine i nasleđstva, ili promenu.

Čini se da su u praksi, opštine takođe stvorile dodatne uslove oko dugovanja poreza na imovinu koji mora da se plati pre nego OKK izda potvrdu o vlasništvu koja je potrebna za početak ostavinskog postupka.

Opštine treba da razmotre da li je ovo efikasan mehanizam da se poveća naplata poreza na imovinu u vidu sopstvenih prihoda (SP). Jedan od razloga je da dolazi do naplate duga od poreza na imovinu kod slučajeva nasleđstva odlaže, jer vlasnik na čije ime je imovina registrovana, mrtav. Postoji mali podsticaj

<sup>29</sup> Zakon br. 04/L-013

<sup>30</sup> Administrativno uputstvo 02/2013

<sup>31</sup> Administrativno uputstvo br. 08/2014, članovi 2 – 7.

za žive naslednike da plate porez na imovinu tokom godina kada imovina nije bila registrovana na njihovo ime.

Obaveza plaćanja poreskog duga pre procedure formalizovanja može da posluži u obeshrabrivanju potencijalnih naslednika da formalizuju svoja prava. To takođe može biti admiistrativna prepreka ako je u pitanju iznos koji prevazilazi njihove finansijske mogućnosti. To će onda produbiti ne-formalnost i pre svega, doprineti stvaranju poreskog duga.

Pored troškova u vezi sa merenjem i plaćanjem poreskog duga, nejasna praksa i teški popisi ne podržavaju predvidljive rezultate i stvaraju dodatne prepreke za upis prava. AU „o sprovođenju Zakona o katastru“ predviđa da presuda izdata od strane suda ili postupak notara treba da sadrži informacije koje opisuje imovinu koja je „identična sa podacima upisanim u katastru (broj jedinica, površina, itd) (član 8.2). Postoji nekoliko razloga zašto informacije sadržane u presudi ili aktu ne odslikavaju registrovana prava u prošlosti.

Prva i najvažnija tema ovog izveštaja je upravo zakasnelo nasledstvo. Zbog neuspeha da se blagovremeno pokrene ostav, prava suinski postupak, imovina ostaje registrovana na ime preminulog lica a katastarske knjige nisu ažurirane. Pored toga, AKK je stvorio novi sistem za prebrojavanje parcela nakon sukoba, koji ne odgovara baš sa brojevima datim parcelama pre sukoba. Istorijat transakcija jedne parcele takođe ima nedostatke, ako je parcela bila deo transakcije nakon rata pri paralelnom srpskom sudu, na osnovu katastarskih dokumenata uklonjenih sa Kosova u Srbiju. Iz tih razloga, podaci i imovinska prava koja su trenutno registrovana u katastru ne odslikavaju realnost na terenu danas.

Iako sam Zakon o katastru daje OKK ovlašćenje da isprave tehničke greške kao što su pogrešno napisana imena na topografskim kartama ili netačno navedeni lični identifikacioni brojevi (član 17, koji se odnosi na definisanje tehničkih grešaka iz člana 1.19), zakonodavstvo ne daju jasne smernice za OKK da se napravi razlika između „tehničke“ i „materijalne“ greške. Pored toga, AU 02/2013 uređuje ispravku podataka, ali ne pravi razliku između tehničkih ili materijalnih grešaka (član 19).

U nedostatku jasnih zakonskih smernica, čini se da su OKK stvorili neodržive prakse za poboljšanje tehničkih grešaka ili neslaganja između pravnih dokumenata koji pružaju imovinska prava i podataka sadržanih u katastru. Pored toga, AKK, sudovi, notari i relevantni organi uprave nisu razvili jedinstvene modele za pružanje potrebnih informacija za opisivanje imovine koja treba da bude uključena u odlukama ili drugim pravnim aktima koji prenose imovinska prava. Kao rezultat toga, manji problemi kao što su pogrešno napisana imena ili odstupanja u broju parcela može odložiti upis prava na neodređeno vreme, čak i kada ne postoje dokazi da te razlike utiču na osnovna prava u imovini.

Intervjuisani stručnjaci su takođe naveli da neki administrativni zahtevi oduzimaju dosta vremena i da su teški. Na primer, stranke su u obavezi da plate naknada za registraciju i nasledstvo u banci, a zatim da se vrata u opštinu kako bi dostavili dokaz o uplati. Ovo često zahteva nekoliko poseta OKK i bankama. Svi ovi faktori mogu da izazovu konfuziju i frustraciju među građanima i dovode do nepredvidljivih rezultata.

## PREPORUKE

1. Građani neće biti motivisani da formalizuju svoja prava nad nekretninom (i pokrenu postupak nasleđa, kao neophodni korak formalizacije) ukoliko ne shvate dobiti iz formalizacije i ukoliko nema podsticaja za to. Vladine inicijative za takve formalizacije kao što su sistematska registracija imovinskih prava i regulisanje gradnje bez dozvole mora biti praćeno intenzivnim javnim kampanjama za informisanje i osveščivanje kako bi se izmenili stavovi kosovara o formalizaciji imovinskih prava.
2. Katastarska Agencija Kosova mora sprovesti punu analizu svojih postupaka kako bi se postarala da zahtevi za registraciju ne stvore prepreke za formalizaciju imovinskih prava. Analiza se mora osmisliti i sprovesti tako da učini proces priuštivim, efikasnim, transparentnim i predvidivim. Ona mora završiti:



- izradom standardnih obrazaca, šablona i uputstava za registraciju i transakciju prava;
- izradom jasnih procedura i uputstava kako bi se obezbedile održive prakse registraciju u svim opštinskim kancelarijama za katastar (OKK);
- izradom programa obuke za osoblje OKK kako bi se poboljšalo vršenje usluga;
- izradom prostih smernica kako bi se proces registracije učinio shvatljivim za sve građane i kako bi njima pružio znanja i informacije koje su potrebne da bi se registrovali i formalizirali njihova prava;
- izradom politika kako bi se spoznala razlika između priznanja/formalizacije prava i transakcije prava koja se vrši procedurama, troškovi i tarife za koje će građani snositi;
- mogućnosti za subvenciju ili ukidanje tarifa i troška za građane koji samo traže priznanje i formalizaciju njihovih prava, kao što se to sad čini o katastarskim zonama koje su odabrane za izgradnju;
- izradom politika i uputstava za utvrđivanje okolnosti po kojima katastarska merenja (koja obično iziskuju veliki trošak u procesu registracije) su neophodna kao i okolnosti po kojima su "opšte granice" dovoljne da bi se dokazalo pravo; i
- politika razvijene u konsultaciji sa Ministarstvom Finansija kako bi se ponudile poreske olakšice za podsticanje formalizacije prava - na primer, jedno-kratna amnestija na dug imovinskog poreza, možda vezana nekim oblikom pomoći za porez na nasleđe.

## 2.0 ODLOŽENO NASLEĐE: PRIMENA ANALIZE

### 2.1 PRIMENA TRENUTNIH VANPARNIČNIH POSTUPAKA NASLEĐA U NAJČEŠĆIM MODELIMA TRENUTNOG STANJA ODLOŽENIH NASLEĐA

Trenutni i odloženi zahtevi za nasleđe razlikuju se po vremenu proteklom između smrti vlasnika nekretnine i početka postupka nasleđa. Tokom dugog vremena intervencije za odložene zahteve, nije neobično da imovinska prava prođu kroz nekoliko mogućih naslednika, bilo *de facto* ili putem pravne doktrine zastarevanja predmeta.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>32</sup> predviđa da “Osoba koja poverenjem ima u neprekidnom posedu dvadeset (20) godina jednu nekretninu ili deo iste, stiče vlasništvo nad njim” (Član 40.1). Ukoliko mogući naslednici ispune ovaj uslov, izgleda da oni mogu tražiti priznanje njihovih imovinskih prava ne na osnovu njihovog statusa kao naslednici, nego na osnovu neprekidnom posedu nekretnine.<sup>33</sup>

Iako ne svi mogući naslednici koji traže formalizaciju njihovih prava ispunjuju pravne uslove za zastarevanje, mnogi od njih su već uzeli na posed imovinu pokojnog vlasnika pre iniciranja naslednog postupka, uložili pozamašna sredstva na njima (često građom kuća i vrše *de facto* kontrolu nad imovinom. Takođe, može biti da posed imovine je takođe dogovoren sa drugim mogućim naslednicima. Razlika između trenutnih i odloženih zahteva za nasleđe je da ovi drugi mogu se karakterizirati kao proces formaliziranja prava koji se, *de facto*, već primenjuju godinama.

Osim toga, tokom vremenskog period kad su se prava mogli dodeliti mogućim naslednicima koji su već u posedu imovine pokojnog, ukupni broj mogućih naslednika najmanjeg jednog zakonskog dela vlasništva obično raste. Svi ovi mogući naslednici imaju pravo učešća u postupku i moraju se kontaktirati, odlažući i dodatno otežavajući time proces.

U praksi, mogući naslednici koji poseduju imovinu pokojnog su obično oni koji će učestvovati u inicijativi da pokrenu nasledni postupak kako bi formalizirali svoja prava koje već vrše nad imovinom. To su moguću vlasnici koji su odgovorni za kontaktiranje svih drugih naslednika, da obezbede njihovu dokumentaciju i prinude ih da se pojave pred sudom ili priznatim beležnikom, ili da pak odustanu od svog dela nasleđa. Osim toga, mogući naslednici moraju obezbediti smrtovnice za svakog mogućeg naslednika koji je preminuo nakon vlasnika a pre postupka, kako bi dokazao da on ili ona ne mogu naslediti imovinu. Ovi zahtevi otežavaju i produžuju postupak i čine ka frustrirajućim za moguće naslednike koji traže formalizaciju svojih prava.

Proces može biti još teži ukoliko neki od mogućih naslednika živi van Kosova i nisu održavali kontakte sa porodicom. Takođe, neki od ovih mogućih naslednika, čak i kad se mogu lokalizirati i kontaktirati, mogu ispoljiti ne interesovanje za učešće u postupku. moguće je da su oni već počeli nov život na

---

<sup>32</sup> Zakon br. 03 L-154.

<sup>33</sup> Međutim, zahtev zasnovan na zastarevanje iziskuje iniciranje spora pri sudu. Ovo ne omogućava efikasni i efektivni postupak za formalizaciju prava zbog vremena i troškova za rešavanje spora u sudovima.

nekom novom mestu i nisu zainteresovani da traže njihov deo parcele ili ne protive se posedu zemljišta od drugih mogućih naslednika i ne vide nijedan razlog da se uključe u dalji postupak.

Zato je od velike važnosti da primenimo odloženi postupak nasleđa kako bi učinili lakšim, bržim i priuštivijim za moguće naslednike da ispune proceduralne zahteve za formalizaciju svojih imovinskih prava. Istovremeno, mora se uspostaviti tačna ravnoteža između efikasnosti i pružanju zaštitnih mera redovnog postupka, prilagođeni za zaštitu prava svih mogućih naslednika i zainteresovanih stranaka u zahtevu, posebno ženama obiju zajednica, većinskih i ne većinskih, koji će podleći pritisku da odustaju od svog dela nasleđa.

U nastavku su najčešći scenariji ili "predmeti sličnih karakteristika", koji proizilaze od neblagovremenih naslednih postupaka i prenos prava od pokojnika na njegove ili njene naslednike. Svaki od predmeta je analiziran kako bi se identifikovali pitanja koja uslovljavaju efikasnost i dali preporuke za prevazilaženje istih, i ujedno ojačale zaštitne mere redovnog postupka.

#### Na osnovu četiri predmeta sličnih karakteristika (PSK) koje su iznešene:

**PSK 1:** Nekretnina je odavno registrovana na ime nosioca vlasnika, sad pokojnog, i trenutno je u posedu i koristi se od naslednika.

**PSK 2:** Imovina je registrovana u ime vlasnika koji je nezvanično prodao imovine a onda se raselio tokom konflikta.

**PSK 3:** Imovina je registrovana na ime pokojnog vlasnika, koji je neformalno prodao imovinu i neformalna prodaja se ne osporava.

**PSK 4:** Imovina je registrovana na ime davno pokojnog vlasnika, koji je neformalno prodao imovinu i neformalna prodaja se osporava.

### PREDMETI SLIČNIH KARAKTERISTIKA 1:

#### **NEKRETNINA JE REGISTROVANA NA IME DAVNO POKOJNOG NOSIOCA PRAVA I TRENUTNO JE U POSEDU I KORISTI SE OD NEKOLIKO, ALI NE OD SVIH, MOGUĆIH NASLEDNIKA.**

Ovi predmeti sličnih odlika izgleda najčešći i najprostiji za rešavanje efektivnim postupcima. Takođe, izgleda da pruža najviše mogućnosti za brzo razmatranje znatno većeg broja nespornih odloženih naslednih predmeta, kako bi podržali vladinu inicijativu u pomoć građanima da formaliziraju njihova imovinska prava.

tipične okolnosti ovih predmeta sličnih karakteristika su sledeći: nekretnina je registrovana na ime nosioca prava koji je pokojni već dosta vremena. Tokom godina, broj mogućih naslednika je znatno porastao (gde broj od 30 mogućih naslednika nije neobičan). Neki od mogućih naslednika žive na Kosovu, dok drugi žive van. Samo neki od mogućih naslednika imaju nekretninu pokojnog vlasnika u posedu, zato što ona nije dovoljno velika da podrži sve moguće naslednike. Mogući naslednici u posedu su oni koji su najzainteresovani za formalizaciju svojih *de facto* prava nad imovinom i obično su ti oni koji iniciraju nasledni postupak u ime svih mogućih naslednika. Mogući naslednici koji poseduju parcelu zemljišta pokojnog vlasnika obično su neformalno podelili "matičnu parcelu" registrovanu na ime pokojnog vlasnika i izgradili kuće i druge objekte na njima. Pošto podele i izmene prvobitne koristi imovine na matičnoj parceli "često na katastralnim dokumentima nazvano "kultura") nisu registrovani pri opštinskim OKK, dok katastralni podaci ne odražavaju realno stanje na terenu.

pretpostavlja se, za svrhe analize ovih predmeta sličnih karakteristika, da svi mogući naslednici su u dogovoru u vezi svih elemenata zahteva, uključujući posed parcele pokojnog od strane nekoliko mogućih naslednika. Iz tog razloga, zahtev se može smatrati vanparničnim. Takođe, pretpostavlja se da mogući naslednici koje se dogovore o posedu parcele od strane drugih naslednika odustaju od svojih prava da zakonskih imaju učešća nad parcelom imovine. Ukoliko se moguće zaštitne mere protiv odustajanja usvoje od MP, odustajanje u ovim predmetima sličnih karakteristika mora se desiti tokom posebnog sudskog saslušanja.

## NASLEDNI POSTUPAK

Po neposredni i odloženim vanparničnim zahtevima, svi mogući naslednici su dužni da izjave ukoliko žele ili ne žele uzeti svoj zakonski deo imovine. ZVPK predviđa da se izjave mogućih naslednika obezbede tokom jednog sudskog saslušanja u sudu. ZVPK takođe predviđa da ZGJC dostavi sudiji smrtovnicu i uvereni spisak svih mogućih naslednika i sud će pozvati moguće naslednike na sudskom saslušanju. Ukoliko neki od mogućih naslednika se ne pojavi da se izjasni pred sudom, sud će odrediti mogući deo zakonske imovine mogućem nasledniku.

Ove odredbe ZVPK su zasnovane na pretpostavci da prakse obaveštenja ZGJC i sudski pozivi nisu dovoljni da bi se osiguralo da svi mogući naslednici i stranke budu obaveštene o zahtevu i mogućnosti da učestvuju u postupku kako bi se ispunili standardi redovnog postupka. Pre-odabrani stav za rešavanje nekog proceduralnog nedostatka je da se osigura zakonski deo nasleđa za nekog mogućeg naslednika koji se nije odazvao na poziv.

Jasno je iz gorenavedene diskusije da ZGJC ne vrši zadatke prepisane ZVPK i da postupci sudskih poziva nisu učinkoviti i moguće je da nisu dovoljno snažne da bi dospele do svih mogućih naslednika koji žive van Kosova. Dakle, u praksi, ostavljeno je na moguće naslednike da obaveze sve moguće naslednike kako bi se omogućio regularni postupak. Ovo može biti zastrašujući zadatak, imajući u vidu veliki broj mogućih naslednika i činjenicu da dosta veliki broj njih živi u inostranstvu.

Štaviše, veliki broj mogućih naslednika u odloženim zahtevima nasleđa čini nesprovodivim podelu zakonskih dela za moguće naslednike koji se nisu odazvali pozivu. Ovo može imati za posledicu podelu parcele do te mere da ona postane neproaktivna i/ili donošenje odluka u vezi njenog produktivnog korišćenja postane izuzetno težak, ako ne i nemoguć. Oba rezultata bila bi u suprotnosti sa ciljevima formalizacije imovinskih prava.

Da bi se uklonile nepravilnosti ZVPK, kod odloženih naslednih postupaka, prošireni postupci obaveštenja mogu se primeniti kako bi se osiguralo da svi mogući naslednici i zainteresovane stranke imaju "konstruktivno obaveštenje" o zahtevu. Konstruktivno obaveštenje je zakonska doktrina koja pretpostavlja da svi mogući naslednici i zainteresovane stranke u zahtevu dobiju dovoljne informacije i znanja u vezi zahteva a koji se mogu dobiti normalnim sredstvima.<sup>34</sup> Za razliku od trenutnog obaveštenja, gde se informacija fizički dostavlja strankama, konstruktivno obaveštenje je podrazumevani oblik obaveštenja koji se po zakonu smatra da stranka obezbeđuje potrebnu informaciju i mogućnost da bi učestvovala u zahtevu kao i mogućnost za to. Takođe, ono se ne može osporiti zakonom.

Konstruktivno obaveštenje, praćeno određenim zakonskim rokom, unutar koje svi mogući naslednici i stranke trebaju učestvovati u proceduri, pružaju mogućnost da se stvori strukturisani administrativni postupak da bi se razmotrili i rešili vanparnični nasledni postupci. Posle davanja konstruktivnog obaveštenja za svakog mogućeg naslednika ili zainteresovane strane koji nisu učestvovali u zakonskom roku, će biti isključeni iz zahtevanja prava na imovinu. Ako procedure za konstruktivno obaveštenje budu uklopljene i uspešno su primenjuju u drugim evropskim zemljama da ispune standarde ljudskih prava EU na pravično suđenje, da podrže efikasnu obradu zahteva, i da se osiguraju da su prava svih potencijalnih naslednika, posebno žena i članova ne – većinskih zajednica, zaštićena.

Treba napomenuti da konstruktivno obaveštenje predstavlja standardnu praksu koja se koristi u katastarskim sistemima i primenjuje na Kosovu. Kao što je gore opisano, zakon koji reguliše registrovanje prava na nepokretnosti zahteva da odluka OKK o prenosu prava svojine bude objavljena na oglasnoj tabli OKK u roku od 5 dana. Svrha obaveštenja je da obezbedi licima koja imaju interes za informacije o imovini u vezi sa transferom bi im se omogućilo da se suprotstave prenosu ili na drugi način potražuju svoja imovinska prava pre nego što transfer bude završen.

<sup>34</sup> Imajući u vidu prodor interneta na Kosovu od 76.6%, to podrazumeva obaveštenje putem internet stranice vlade i građanskih društva, socijalnih mreža i druge moguće oblike masmedija, uključujući novine, televiziju, i rado, kao i SMS poslat putem mreža mobilnih telefona.

Osnovni razlog ovog postupka je da građani trebaju biti oprezni u ostvarivanju njihovih imovinskih prava. Imovina se ne može staviti u produktivne svrhe ukoliko kao razlog neuspeha građana da brane svoja prava izazove da njen pravni status ostane neizvestan na neodređeno vreme. Drugim rečima, ako građani ne ostvaruju svoja prava bez obzira na dobijenu smislenu priliku da to urade, u javnom je interesu da se ova prava izgube. Ovo rezonovanje izgleda važi za zakasnele ostavinske zahteve.

**MOGUĆI RIZICI.** Najveći rizik je da moguće procedure za obaveštavanje nisu dovoljno jake i da je propust potencijalnog naslednika da učestvuje u postupku nije zbog nedostatka brige, već zbog nedostatka obaveštenja. Ovaj rizik je prisutan u svakom procesu koji koristi konstruktivno obaveštenje. Rizik se smatra prihvatljivim, međutim, samo ako je manji od koristi efikasnosti i konačne odluke o pravima i ako se to može ublažiti sa procesom obaveštavanja koji je dovoljno snažan. Kao što je gore navedeno, uslovi za razvoj snažnog procesa obaveštenja su trenutno prisutni na Kosovu.

**PREDNOSTI.** Konstruktivne procedure obaveštenja stavljaju odgovornost na bilo kojeg mogućeg naslednik da zahteva svoja prava i svoju imovinu pre isteka zakonskog roka. Ovo služi da se uklone potencijalne naslednike da pokrenu zahtev za dokumentima odgovornosti svih potencijalnih naslednika i da se obezbedi njihovo učešće u navodnom zahtevu ili se odreknu prava na imovinu; što je proces jednostavniji, lakši i efikasniji, to pomaže da se ohrabre potencijalne i naslednici da ozvaniče zahtevanje svojih prava.

Dodeliti bilo kakvu odgovornost nasledniku da zahtevaju prava, međutim, neće značajno odstupati od sadašnje prakse. Potencijalni naslednici koji su više zainteresovani da formalizuju prava bi svakako imali podsticaj da „vode“ proces kako bi se osiguralo da se svi potencijalni naslednici slažu da se izbegnu sporna potraživanja. Međutim, oni ne snose isključivu odgovornost za obezbeđivanje učešća svih potencijalnih naslednika.

Konstruktivno obaveštenje takođe štiti moguće naslednike da deluju u dobroj veri da ozvaniče svoje prava i ne budu sprečeni u tome, jer nisu svi mogući naslednici učestvovali u postupku kako bi se proglasili pozitivno po svojoj nameri, ako oni prihvate ili odbiju njihov pravni deo imovine. Može se desiti da i pored svih napora, lokacija svih potencijalnih naslednika ne bude poznata. Ili, kao što je već pomenuto, može biti da potencijalni naslednici nemaju lični interes u postupku i odbijaju da učestvuju u njemu.

Kao što je navedeno, ZVPP pod ovim okolnostima predviđa da će sud odrediti pravni deo za svakog mogućeg naslednika koji nije učestvovao postupku. Ovo rešenje, međutim, nije moguće kada se radi o velikom broju mogućih naslednika koji ne učestvuju postupku i davanje pravnog dela imovine svakom rezultiraće u preteranoj fragmentaciji zemljišne parcele. Zato sudovi i notari mogu odbiti da reše zahtev sve dok svi mogući naslednici ne deklariraju svoje ciljeve. U ovakvim slučajevima, nedostatak voljnosti jednog mogućeg naslednika da učestvuje postupku može rezultirati na to da pravni status zemljišne parcele ostane neodređen na neodređen vremenski period. Pravni rok za zahtevanje prava otklanja nesigurnosti ovakve vrste, obezbeđujući određeni vremenski rok tokom kojeg će se prava mogućih naslednika priznati na jasan i određen način, promovišući okončanje i čineći postupak predviđenijim.

**ZAŠTITNE MERE.** Umanjujući teret mogućih naslednika koji iniciraju zahteve da obezbede učestvovanje svih mogućih naslednika, konstruktivno obaveštenje može isto tako služiti kao mehanizam koji otežava ovim naslednicima, koji već upražnjaju svoja prava nad imovinom, da povećaju svoj deo imovine vršeći pritisak na moguće naslednike, pogotovo žene, da odustanu od svojih prava za nasleđstvo ili iste sakriju ili na neki drugi način isključe ostale moguće naslednike iz postupka.

**OBAVEZIVANJE/ODUSTAJANJE.** Kao što je već navedeno, MP, podrškom PIP i CCPR, radi na pripremi proceduralnih zaštitnih mera protiv obaveznog ili primoranog odustajanja, koje će se primeniti za neposredne zahteve nad nasleđem.

Predviđa se da ove zaštitne mere mogu obuhvatiti zahtev za posebno suđenje tokom kojeg će sud obezbediti da je odluka za odustajanje zasnovana na slobodnoj volji i punoj svesti svojih ekonomskih uticaja.

Ove moguće zaštitne mere se isto tako mogu primeniti i u zakasnelim postupcima nasledstva (zaostavštini) koje koriste konstruktivno obaveštenje. Slično sa neposrednim zahtevima nasledstva, mogući naslednici koji ne žele da prihvate svoj deo imovine, trebaju odustati od svojeg prava tokom posebnog suđenja. Mora se međutim napomenuti da postoje raznolikosti među neposrednim postupcima i zakasnelim postupcima, koje se moraju imati u vidu tokom sprovođenja ove zaštitne mere.

Na osnovu neposrednih zahteva, cilj zaštitnih mera jeste da spreče uzrokovanje štete. Moguća zaštita posebnog suđenja treba služiti za obezbeđivanje odluke koju mogući naslednik vrši za voljno odustajanje, imajući informacije i potpuno znanje o ekonomskim posledicama. Ako sud odredi da je odluka mogućeg naslednika primorana, isti može nasledniku narediti da uzme njegov ili njen pravni deo imovine.

Kod zakasnelog nasleđa šteta je već naneta, jer je najsnažniji mogući naslednik primorao ili drugačije sprečio drugog mogućeg naslednika da pod vlasništvo uzme imovinu. Mogući naslednici nakon ovakve situacije obično već grade svoje kuće i ulažu na toj zemlji. U nekim slučajevima, ovi mogući naslednici mogu posedovati imovinu na period koji je dovoljan da preuzme prava putem potpisivanja.

Ove okolnosti, koje nisu neobične kod zakasnelih postupaka, dovode do sumnje o mogućnosti određivanja pravnog dela na imovinu mogućih naslednika koji su *de facto* bili primorani da odustanu od prava na imovinu nekoliko godina unazad i sada žele da zaštite svoja prava, pa definišu pravna sredstva koja se nalaze na njihovom raspolaganju. Moguća pravna sredstva mogu obuhvatiti obaveznu kupovinu, kada naslednici u svojstvu isključenom nasledniku plaćaju vrednost izgubljenih prava, ili vrše dalju pododelu "glavne parcele", ako je to moguće. Raspolaganje ovakvim sredstvima očigledno zahteva iniciranje sporne žalbe ili čak krivičnog gonjenja. I, ako zahtev ili krivično gonjenje bude uspešno, primena ovakvih sredstava može vrlo moguće proći sa poteškoćama.

Imajući u vidu vreme potrebno za sudsku odluku, kao i izazove tokom izvršenja ovih sredstava, bilo bi u najboljem interesu stranaka da posreduju rešenje. Posredovanje će biti najbolja alternativa od spora na sudu ili krivične procedure. Osim ovoga, kao što je već navedeno, posredovanje je posebno podobno za tretiranje vrsta složenih pitanja do kojih može doći tokom zahteva ove vrste za pravnim sredstvima. Očigledno je da posredovanje pruža mirnije i održivije rešenje, imajući u vidu osetljivu prirodu pitanja i ograničenih mogućnosti za primenu ovakvih sredstava, kao što je obavezna prodaja.

Da bi promovisali efikasnosti, sudovi koji vrše saslušanje moraju primeniti pristup koji je više orijentisan ka klijentima, a koji je u primeni od beležnika. Ovo obuhvata stvarnije bolje obostrane komunikacije između sudova i mogućih naslednika, kako bi se delile informacije o saslušanjima, da bi se postarali da saslušanja se odvijaju brzo i blagovremeno. Inače, efikasnosti postignute konstruktivnim postupcima obaveštenja mogu se izgubiti usled prevelikih zakašnjenja u sazivanju saslušanja.

Mora se pridodati pažnje i velikom broju mogućih naslednika, koja je odlika odloženih zahteva. Pošto bi se parcele još više fragmentirale i postale neproduktivne ukoliko se velikom broju mogućih naslednika dodeli zakonski deo, može se primeniti politika da se ograniče mogući naslednici koji imaju pravo na parcelu nekretnine.

Odloženi zahtevi tipično obuhvataju moguće naslednike koji žive u inostranstvu. ZVPK predviđa da ti naslednici mogu uručiti zavedena dokumenta gde izjavljuju svoju nameru da traže ili odustanu od svog dela imovine. Ukoliko se primene zaštitne mere koje predviđaju da odluka o odustajanju da se učini tokom sudskog zasedanja, moraju se razviti postupci gde mogući naslednici koji žive u inostranstvu ispune taj zahtev, tako što će se izjasniti u mestu stanovanja o odluci da ne učestvuju u nasleđu. Ovaj postupak bi se zasnovao na postupke za odustajanje od postupka koji se odvijaju na Kosovu, kako bi se osiguralo da se odustajanje odvija bez prinude da se odustane od nasleđa i uz punu spoznaju posledica tog čina. Izgleda da će taj postupak tražiti i razvoj nekog pravnog instrumenta koji će jasno objasniti ekonomske i imovinske posledice odustajanja. Ovaj instrument bi razvio i šablon za polaganje kletve za odluku o odustajanju. Sudija ili beležnik u mestu stanovanja bi pročitao informacije iz dokumenta i tražice od mogućeg naslednika da potvrdi pismeno da li on/ona shvata posledice odustajanja. Izjava pod zakletvom se onda beleži kako bi primila pravni efekat na Kosovu.

**SKRIVANJE.** Postoji rizik da mogući naslednici budu prinuđeni da odustaju od postupka, u stvari, da se "sakriju". Sve dok ZGJC ne pripremi overeni spisak naslednika, takva se obaveza teško može otkriti ukoliko sud ili beležnik nemaju jasne informacije o porodici.

Ipak, korišćenje konstruktivnog obaveštenja može služiti kao zaštita protiv skrivanja. Postupak deli na sve moguće naslednike jednako odgovornost da traže pravo na nasleđe. To može smanjiti uticaj i snagu vršenu na njih da iniciraju i rukovode dostavu zahteva (i koji najviše pridobiju od skrivanja mogućih naslednika). Ravnotežom moći između mogućih naslednika, može se stvoriti prostor da se pomogne smanjenju pritiska na moguće naslednike i ohrabriti ih da traže svoja prava.

Postupci konstruktivno obaveštenja takođe iziskuju sprovođenje snažne kampanje informisanja i obrazovanja javnosti kako bi obaveštenje imalo šire pokriće kako bi se ispunili zahtevi regularnog postupka. Ovo takođe služi za promovisanje transparentnosti, kako bi se pružila veća mogućnost da mogući naslednici učestvuju u procesu kako bi se pomoglo i u zaštiti protiv skrivanja i isključenja mogućih naslednika zbog nedostatka overenog spiska mogućih naslednika, izdate od ZGJC. Takođe, konstruktivno obaveštenje obezbediće i saznanje o zahtevu zainteresovanih stranaka koji bi inače bili neobavešteni zato što se oni ne smeju identifikovati dokumentom o dokazu smrti.

Zajedno sa efektivnom strategijom KNB-a za promenu stava i ponašanja u odnosu na prava žena da naslede imovinu i krivično gonjenje za prinuđivanje, postupci konstruktivnog obaveštenja mogu osnažiti slabije naslednike da bi se odupreli naporima prinude da odustaju od svojih prava na nasleđe.

## REGISTRACIJA PRAVA U OKK

Po dobijanju odluke o nasledstvu, naslednici će od OKK tražiti ažuriranje imovinskog registra u koji će se upisati da su im preneti imovinska prava. Kao što je rečeno, „matična parcela“ registrovana u katastar na ime nosioca prava, je obično nezvaničnim putem podeljena na naslednike. U takvim slučajevima, postoji mogućnost da zahtev za pripremu formalnog merenja radi neformalne pod-podele prevaziđe ekonomske mogućnosti naslednika i što predstavlja prepreku na putu ka formalizaciji njihovih prava. Nedostaci katastarskih podataka, uključujući potpunu istoriju o parceli, mogu iskomplikovati registraciju prava naslednika u katastar.

## NALAZI I POSEBNE PREPORUKE U VEZI STANJA

Poboljšan postupak informisanja, koji obezbeđuje efikasno i konstruktivno informisanje zajedno sa striktnim rokovima za potvrđivanje prava, će služiti za promovisanje efikasnosti, pravovremenog rešavanja vanparničnih i zakasnelih naslednih zahteva i završavanje postupaka. Konstruktivni postupci informisanja će takođe obezbediti i moguće garancije koje trenutno sastavlja MP-e za sprečavanje nasilnog odricanja od prava i pomoglo jačanje mera zaštite od skrivanja potencijalnih naslednika.

1. Politika o konstruktivnom informisanju treba da bude u skladu sa uputstvima EU-e o redovnom procesu. Postupak treba da odredi mesto i način informisanja (zvanične veb stranice, ambasade, institucije, društvene medije i druge oblike medija), učestalost i trajanje informisanja. Postupci, na primer, mogu obezbediti obe faze informisanja, prvu kada se podnese zahtev za nasledstvo, i drugu kada je doneta presuda. Postupak treba da opiše i rokove unutar kojih mogući naslednici i druge strane mogu da traže svoja prava i/ili podnesu žalbu na konačnu odluku.
2. Osim obezbeđivanja tog da konstruktivni postupak informisanja ispunjava standarde EU-e u vezi ljudskih prava i redovnog procesa, on takođe treba da bude deo pregovora između Prištine i Beograda, pod okriljem EU-e.
3. Osim tog što se odvojeni sudski postupci mogu sprovesti kako bi se osiguralo to da eventualni naslednici nisu prisiljeni da odustanu od nasleđa, sudovi treba da prilagode praksu informisanja notara kako bi omogućili planiranje i brzo završavanje postupaka. S obzirom na veliki broj mogućih naslednika koji mogu odlučiti da odustanu od nasledstva, mogu se sastaviti politike koje ograničavaju naslednike koji imaju pravo uzimanja jednog dela. Na kraju, trebaju se razviti postupci koji će potencijalnim naslednicima koji žive u inostranstvo, da se odreknu prava u svojim zemljama

boravka. Može se sastaviti tekst koji će sud pročitati potencijalnom nasljedniku od strane nadležnog službenika, pre nego što nasljednik da izjavu pod zakletvom.

4. Kako bi se nasljednicima omogućio lakši i ekonomičniji postupak registracije i formalizovanja imovinskih prava posle donošenja presude o nasledstvu, KAK-r treba da uzme u obzir razvoj postupka registracije koji će obezbediti proces formalizacije od dva koraka. Prvi korak će jednostavno biti ažuriranje katastarskog registra, u kojem će se istaći zajedničko vlasništvo „matične“ parcele od strane nasljednika. Po zavođenju prava nasljednika na posedovanje imovine u registar, oni mogu formalnu podelu nastaviti nekog drugog dana, onda kada jedan od nasljednika želi da izvrši tu transakciju ili podelu.
5. Katastarski postupak registracije zahteva javno objavljivanje novih registrovanih prava pet dana pre zaključivanja. Za obezbeđivanje dodatne zaštite redovnog procesa, KAK-r može uzeti u obzir stupanje na snagu njenih odredbi obaveštenja, radi produženja perioda informisanja tokom kojeg se može podneti žalba na registraciju. Po završetku roka za podnošenje žalbi, registrovana prava će se smatrati konačnim i postupak će biti završen.

## **PREDMETI SLIČNIH KARAKTERISTIKA 2:**

### **IMOVINA REGISTROVANA NA IME NOSIOCA PRAVA KOJI JE NEZVANIČNO PRODAO IMOVINA A POTOM JE RASELJEN SA KOSOVA ZBOG SUKOBA 1999. GODINE**

Zbog diskriminatornog zakonodavstva usvojenog od strane prethodnog režima tokom '90-ih, može se očekivati da je veliki broj neformalnih ugovora (verbalni ugovori koji nisu registrovani u katastar) sklopljen između prodavca pripadnika srpske zajednice i kupca pripadnika albanske zajednice. U takvim slučajevima, imovina ostaje registrovana na ime srbina koji je neformalno prodao imovinu, iako je iista u posedu albancu koji je neformalno kupio istu. Osim toga, nije retkost da je neformalni prodavac Srbin koji se raselio zbog sukoba, a čije trenutno boravište nije poznato.

To neformalnom kupcu otežava stupanje u kontakt sa neformalnim prodavcem, kako bi prikupio dokaze da je došlo do neformalne prodaje. Bez tih dokaza, neformalni kupac ne može tražiti ažuriranje katastarskih podataka za formalizovanje svog prava na imovinu. Štaviše, budući da je u velikom broju slučajeva neformalni prodavac raseljen, postoji potencijalni rizik da je imovina stečena ilegalno posle sukoba a ne putem neformalne prodaje-

Iako ovaj predmet različitih karakteristika ne spada u kategoriju nasledstva, ključna ograničenja u pogledu formalizovanja su slična modelu gore navedenih činjenica. U oba slučaja, trenutni vlasnik parcele koji želi da formalizuje to jest registruje istu mora prvo identifikovati strane, utvrditi njihovu lokaciju i informisati ih o zahtevu, kao bi obezbedio učešće istih u postupak. Obezbeđivanje učešća strane koja je neformalno prodala parcelu (ili potomke iste u slučaju smrti), je možda mnogo teže od pronalaženja članova porodice iz gornjeg primera, zato što prodavac možda nema nikakve porodične odnose sa kupcem.

Konstruktivno informisanje je posebno pogodno za pružanje pomoći u rešavanju ove vrste zahteva i može pružiti mogućnost za brzo i efikasno formalizovanje velikog broja imovinskih prava. Štaviše, konstruktivno informisanje se može primeniti i prilikom prikupljanja odluka koje će sprovesti KAI-u, za konačno rešavanje žalbi koje su podneli pripadnici nevećinske zajednice raseljene zbog sukoba.

Izgleda da zbog nedostatka postupaka konstruktivnog informisanja postoji manje ili uopšte mogućnosti za formalizovanje prava neformalnog kupca putem vanparničnog postupka. Malo je verovatno da će neformalni prodavac (ili potomci istog ako je prodavac umro) biti dovoljno motivisani da učestvuju u postupak, čak i kada su identifikovani i kontaktirani od strane neformalnog kupca.

Prema trenutnim postupcima, ako neformalni prodavac nije prisutan da potvrdi da je došlo do prodaje kako bi se katastarski podaci ažurirali ističući ovaj prenos imovine, jedina mogućnost neformalnog kupca za formalizaciju svojih prava je da pokrene parnični postupak protiv neformalnog prodavca i



stekne pravo na imovinu zastarenjem, ili da stekne zakonito prizvanje neformalnog ugovora.<sup>35</sup> Štaviše, budući da malo verovatno da se optuženi lokalizuje sud, pre nastavka postupka, treba da imenuje privremenog zastupnika<sup>36</sup>.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS)<sup>37</sup> je izrazila zabrinutost u vezi sa kvalitetom pravnog zasupanja koje pružaju privremeni zastupnici za zaštitu interesa raseljenih pripadnika manjinskih zajednica. Pored toga, glavna pravna pitanja koja će se odrediti zahtevom za zastarelost i priznavanje neformalnih ugovora su ta da li je trenutni vlasnik javno i u kontinuitetu bio vlasnik imovine, a da to nije osporavao zvanični nosilac prava. To sa sobom vuče i pitanje da li stranke iz zahteva podnetog na Kosovu, koje su trenutno raseljene zbog sukoba, imaju odgovarajući pristup imovini i kosovskim institucijama kako bi pražljivo pratile i bile u mogućnosti da podnesu žalbe zbog zaplene svoje imovine. Ovakva pitanja dovode do pitanja ravnopravnosti i primenjivih standarda EU-e o ljudskim pravima.

KAI-u je ovlašćena da rešava zahteve u vezi imovinskih prava koje supodnela raseljena lica i da obezbedi pravne lekove kako bi omogućili podnosiocima žalbi da povrate svoju imovinu. KAI-u mora u potpunosti da sprovede oko 30,000 svojih odluka. Veoma veliki izazov sa kojim se Agencija suočava je stupanje u kontakt sa ovim podnosiocima žalbi kako bi im obezbedila mogućnost pronalaženja rešenja.

Na seminaru organizovanom od strane PDP-a juna 2015. godine, KAI-u je istakla da će se sprovesti oko 30,000 odluka, a da je obaveštenje o odluci uručeno 9,041 podnosiocu žalbe koji nisu odgovorili na isto. Treba se kontaktirati još 7,660 podnosioca po prvi put. Kao i 2,749 podnosioca imovinom kojih trenutno upravlja KAI-u, a koji se trebaju kontaktirati kako bi se pronašlo alternativno rešenje. KAI-u je izrazila zabrinutost u vezi sa nedovoljnim mogućnostima efikasnog kontaktiranja ovako velikog broja podnosioca žalbi, većina kojih se nalazi u Srbiji. Ovaj problem je još više iskomplikovan političkim odnosima između Prištine i Beograda.

Zajednički problem u vezi neformalnih ugovora sklopljenih između Srba i Albanaca i odluka KAI-u je taj da li raseljena lica, registrovana kao trenutni vlasnici prava, imaju dovoljno informacija i da li su informisani o merama koje utiču na njihova imovinska prava i da li imaju dovoljno pristupa institucijama koje raseljenim vlasnicima prava mogu obezbediti mogućnost učešća u sve postupke i uživanje svojih imovinskih prava. Ova pitanja ističu potrebu za razvoj politika za obezbeđivanje efikasnog informisanja strana uključenih u postupak imovinskih prava, koje ispunjavaju standarde EU-e za redovan proces.

Odredbe konstruktivnog informisanja koje ispunjavaju standarde redovnog procesa će zaštititi prava raseljenih lica, a istovremeno će efikasnim putem odvesti zahtev ka pronalaženju konačnog rešenja koje će omogućiti da se prava trenutnog vlasnika formalizuju u skladu sa zakonom. Slično navedenom modelu, nakon konstruktivnog informisanja, odgovornost je prenet na raseljeno lice koje će učestvovati u postupak ili u suprotnom tražiti svoja prava na imovinu. Neprisustvo ili drugačije potraživanje prava će se smatrati aktom nedelovanja, što govori da osoba nije potvrdila pravo na imovinu pa se predmet može zaključiti.

## NALAZI I POSEBNE PREPORUKE U VEZI STANJA

Ovaj predmet sličnih karakteristika dobro ilustruje delikatnu ravnotežu između postizanja efikasnosti i obezbeđivanja dovoljnih mera zaštite redovnog procesa. Veoma je bitno da se, petnaest godina posle sukoba, ova nerešena imovinska pitanja zaključče. Može doći do tog da se veliki broj raseljenih vlasnika

<sup>35</sup> Ovi razlozi delovanja su detaljno opisani u nastavku, model činjenice 4.

<sup>36</sup> Zakon o parničnom postupku, član 79 glasi „ukoliko se tokom vođenja postupka u prvostepenom sudu dokaže da će zakonit postupak oko utvrđivanja zakonskog zastupnika optuženo trajati dugo, što bi dovelo do pojavljivanja štetnih posledica za jednu ili obe stranke, sud imenuje privremenog zastupnika optuženog. Član 79.3 dalje glasi „sud će odrediti optuženoj strani privremenog zakonskog zastupnika u sledećim slučajevima: a) ukoliko je mesto boravka optuženog nepoznato, a optuženi nema ovlašćenog zastupnika; b) ukoliko se optuženi ili njegov zakonski zastupnik, koji nemaju ovlašćenog zastupnika, nalaze van zemlje pa nije mogla biti izvršena dostava spisa.

<sup>37</sup> Misija OEBS-a u Izveštaju o monitoringu na Kosovu, određivanje privremeneih zastupnika u imovinskim sporovima koji uključuju manjine kao tužene stranke, april 2005.

neće suprotstaviti neformalnoj transakciji i vlasničkim pravima, prema tome nema nikakvog interesa niti motivacije da prisustvuje odnosno učestvuje u neki zahtev na Kosovu. U takvim slučajevima, vlasnicima imovine ostaje na raspolaganju nekoliko opcija za formalizovanje svojih prava. Konstruktivno informisanje može služiti za balansiranje potrebe da se neformalnim vlasnicima imovine obezbedi mogućnost formalizovanja prava, obezbeđujući to da su prava raseljenih lica zaštićena.

1. Osim obezbeđivanja tog da postupak konstruktivnog informisanja ispunjava standarde ljudskih prava EU-e za redovan proces, ono takođe treba biti predmet pregovora između Prištine i Beograda, pod okriljem EU-e.
2. Zbog standarda ljudskih prava koja se trebaju obezbediti raseljenim licima zbog sukoba, posebno marginalizovanom stanovništvu i pripadnicima nevećinskih zajednica, trebaju se uzeti u obzir i dodatne mere zaštite osim konstruktivnog informisanja. Ove dodatne mere će osigurati do da je imovina koja podleže zahtevu upućenom KAI-u jasno identifikovana u katastarski registar i da podaci u vezi ove imovine nisu ažurirani na ime niti preneti od strane trenutnih vlasnika, do rešavanja zahteva. KAI-u treba da osigura da su ove informacije dostupne raseljenim licima i javnosti, kako bi mogli dati odgovarajuće obaveštenje o zahtevu koji je podnet u vezi ove imovine.

### **PREDMETI SLIČNIH KARAKTERISTIKA 3:**

#### **IMOVINA JE REGISTROVANA NA IME LICA KOJE JE ODAVNO PREMINULO A KOJE JE NEFORMALNO PRODALO IMOVINU A NEFORMALNA PRODAJA NIJE OSPORENA**

Ovaj predmet sličnih karakteristika je varijacija predmeta sličnih karakteristika I. Imovina je registrovana na ime vlasnika prava koji je odavno preminuo a koji je, pre smrti, neformalno prodao imovinu drugoj stranki putem verbalnog ugovora, ali ta transakcija nije registrovana u katastar. Kupac, treća strana ili potomci istog (u daljem tekstu: „vlasnici“) su u vlasništvu imovine i traže formalizovanje svojih prava. Potomci nosioca prava koji je preminuo ne osporavaju da je prodaja izvršena. Budući da potomci nosioca prava ne osporavaju prodaju, prenošenje prava vlasništva je moguće preko vanparničnog imovinskog postupka, ako su potomci nosioca prava koji je prodao imovinu spremni da učestvuju u postupak.

Altruizam ne treba biti jedini motiv potomaka nosioca prava da pomognu vlasnike. Budući da su oni spremni da pomognu u očuvanju mira i dobrih porodičnih odnosa, oni takođe mogu biti spremni da pomognu u pogledu izbegavanja tužbe pokrenute zahtevom koji se osporava kao zastareo (opisan u nastavku). Takođe se mogu razviti dodatne politike za stimulisanje članova porodice da prenesu prava vlasništva sa preminulog. Na primer, njima se mogu ponuditi ograničene poreske olakšice za imovinu u njihovom vlasništvu.

Za prenošenje vlasništva, potrebno je da potomci pokrenu vanparnični nasledni postupak za lično prenošenje prava registrovanih na ime nosioca. Potomci su spremniji na saradnju kada je vanparnični postupak brži, efikasniji i ekonomičniji i kada su primenjene odredbe konstruktivnog informisanja.

Nakon što su potomci imovine dobili presudu koja potvrđuje da su oni legitimni naslednici nosioca prava i imaju pravo na imovinu istog, oni ta prava mogu preneti na vlasika. Prava se potom mogu preneti u obliku ugovora ili poklona.<sup>38</sup> (katastarske tarife za poklone su niže od tarifa za kupoprodajne ugovore.)

Međutim, treba istaći da se na gore opisani proces gleda kao na oblik „pravne fantazije“. Potomci ostavioca pokreću nasledni postupak za priznavanje prava „naslednika“, ali u stvarnosti oni ne potvrđuju svoja prava na imovinu. Umesto toga, oni pretpostavljaju samo privremeno pravo na imovinu koje potom mogu preneti na nosioca (koji je neosporivi kupac imovine) kako bi im omogućili formalizaciju prava.

<sup>38</sup> Zakon o obligacionim odnosima, br. 04/L-077, članovi 536 - 540.

Postoji rizik da naslednici neformalnog prodavca mogu, kada dobiju presudu o nasledstvu, odbiti da prenesu prava i da umesto tog registruju imovinu na svoje ime. Za eliminisanje tog rizika, stranke mogu sklopiti sporazum kod notara pre početka naslednog postupka koje će naslednike obavezati prenošenjem privremenih prava vlasništva na neformalnog kupca, posle završavanja naslednog postupka.

Takođe treba pomenuti to da ako je neformalni kupac preminuo, njegovi naslednici (vlasnici) ne moraju pokretati nasledni postupak. Umesto toga, „naslednici“ vlasnika prava, po dobijanju prava na imovinu, jednostavno prenose ova prava vlasnicima. Tako, naslednici neformalnog kupca ne moraju da dobijaju prava od neformalnog kupca.

Pošto se prenošenje na potomke neformalnog prodavca vrši kako bi se olakšalo momentalno prenošenje na treću stranu, a ne kako bi se stekla imovina, katastarski postupak takođe treba da obezbedi jedan postupak prenošenja i registracije u OKK, umesto dve odvojene transakcije koje zahtevaju plaćanje tarifa.

Ukoliko potomci neformalnog prodavca nisu voljni da učestvuju u postupak, postoje dve pravne mogućnosti koje vlasnici mogu pokrenuti preko parničnog postupka u sudu čime će zahtevati priznavanje prava na vlasništvo: sticanje prava preko zastarelosti i/ili priznavanje verbalnog ugovora. Oba slučaja su detaljnije opisana u predmetima sličnih karakteristika.

### NALAZI I POSEBNE PREPORUKE U VEZI STANJA

Razlika između ovog predmeta sličnih karakteristika i onog prethodnog je ta što vlasnici imovine nisu naslednici nosioca prava. Ova vrsta zahteva se može procesirati preko efikasnijih postupaka opisanih u ranije opisanom modelu predmeta sličnih karakteristika, onda kada naslednici vlasnika prava smatraju da imaju koristi od učešća u postupak i kada su troškovi učešća, u pogledu novca i vremena, minimalni.

1. Kao deo kampanje javnog informisanja za podsticanje registracije i formalizacije prava, potomci vlasnika treba da dobiju pozitivne poruke kojima će se informisati o problemima sa kojima se suočavaju vlasnici imovine i koje bi ih podstakle da pomognu vlasnicima. Osim pozitivnih poruka, potomci vlasnika prava treba da budu upućeni u to da ukoliko ne pomognu, protiv njih može biti pokrenut postupak pred sudom i mogu snositi troškove postupka i uložiti vreme potrebno za takve postupke.
2. Potomcima vlasnika se takođe može ponuditi i stimulans za pomaganje vlasnika. To, na primer, može biti u obliku ograničenog sniženja stope poreza koji duguju za imovinu u njihovom vlasništvu.
3. KAK treba da sastavi standardni obrazac sporazuma koji će obavezati naslednike vlasnika da prenesu imovinska prava na vlasnike odmah po donošenju presude o nasledstvu. To će pomoći u poboljšanju procesa i obezbeđivanju održivih praksi u svim OKK-a.
4. Takođe, KAK treba da razvije efikasne postupke kako bi strankama omogućila prenošenje prava preko jedne transakcije a ne dve, što ih izlaže plaćanju dve odvojene tarife. Razvoj takvih postupaka će takođe pomoći promovisanju održivih praksi u svim OKK-a.

### PREDMETI SLIČNIH KARAKTERISTIKA 4:

#### **IMOVINA REGISTROVANA NA IME VLASNIKA KOJI JE ODAVNO PREMINUO A KOJI JE NEFORMALNO PRODAO IMOVINU, A TA NEFORMALNA PRODAJA SE OSPORAVA**

Ovaj predmet sličnih karakteristika uključuje slučajeve u kojima potomci nosioca neformalnih prava/kupca nisu spremni da pomognu neformalnom kupcu ili njegovim naslednicima da steknu priznavanje prava, šta više, osporavaju validnost prodaje samo kako bi izvukli isplatu za prenošenje. Ispitani stručnjaci su prijavili i to da nije neobično da su zahtevi za te vrste isplata često praćeni pretnjama.

Izgleda da je, u ovakvim situacijama, jedina mogućnost za neformalne kupce ili naslednike istog (u daljem tekstu „vlasnike“) da steknu svoje pravo, pokretanje parničnog postupka na sudu.

Broj takvih zahteva trenutno nije poznat, ali isti mogu postati česti zbog inicijativa za podsticanje građana da formalizuju svoja imovinska prava. Iako se te vrste zahteva ne mogu rešiti vanparničnim administrativnim postupcima, održiva sudska praksa za ovakva dela koja predstavljaju osnov parničnih postupaka, se može razviti kako bi promovisala efikasnost i predvidljivije rezultate sudova.

Parnični postupci se mogu pokrenuti na osnovu pravne zastarelosti, kao što je i ranije navedeno. Vlasnici mogu pokrenuti parnični postupak za priznavanje zakonitih prava verbalnog ugovora, kao što i određuje Zakon o obligacionim odnosima. Član 58. glasi “ugovor za čije se zaključivanje zahteva psimena forma smatra se punovažnim iako nije zaključen u toj formi ako su ugovorne strane izvršile, u celini ili delimično, obaveze koje iz njega nastaju, osim ako iz cilja zbog koga je forma propisana očigledno ne proizilazi što drugo.“

Za dokazivanje sticanja prava preko zastarelosti, sudovi od podnosioca zahteva traže da dokažu da je vlasništvo otvoreno i stalno u periodu od 20 godina. Takvo vlasništvo se može dokazati dokumentima, uključujući:

- građevinsku dozvolu izdatu od strane opštine koja dokazuje da je podnosilac zahteva uložio u imovinu i to kada je ulaganje izvršeno;
- podignutih kredita za izgradnju;
- računa komunalnih usluga;
- računa za plaćanje poreza na imovinu; i
- bilo kojeg drugog relevantnog dokumenta.

Sud takođe uzima izjave od osoba koje su svedoci sporazuma između prodavca i kupca, ili su upoznate sa drugim činjenicama koje potvrđuju potreban period uzastopnog vlasništva od dvadeset godina. Uloga suda je da, potom, utvrdi pouzdanost i tačnost izjava svedoka i težinu dokaza iznetih u dokumentu, kako bi doneo odluku koja određuje da li je podnosilac zahteva uspeo da dokaže svoj slučaj ili ne.

Za potvrđivanje verbalnih ugovora, podnosilac zahteva prvo treba da dokaže da je verbalni ugovor o prodaji nepokretne imovine sklopljene, a potom da dokaže da je izvršio radnje u skladu sa uslovima ugovora i da su iste bile predviđene uslovima ugovora.<sup>39</sup> Sklapanje ugovora o kupovini nepokretne imovine, preuzimanja vlasništva, izgradnja objekata na istoj i drugačija upotreba imovine kao da je ona u vlasništvu podnosioca žalbe, izgleda da zadovoljava ove uslove. Kao i u slučajevima sticanja prava zastarelošću, utvrđivanje tog da li se podnosilac ponašao shodno verbalnom ugovoru zahteva od suda da sprovede posebno ispitivanje činjenica i donese presudu na osnovu podnetih dokaza.

Proces sticanja priznavanja prava verbalnog ugovora može biti teži od postupka zastarelosti zato što podnosilac zahteva treba da osigura svedoke ugovora, kako bi dokazao postojanje istog. Normalno, neće postojati dokumenta koja bi dokazala tu činjenicu. Nakon što se utvrdi postojanje ugovora, preostale činjenice koje se detaljno moraju ispitati su iste u oba slučaja: da je podnosilac zahteva pruezeo u vlasništvo nepokretnu imovinu i da je koristio kao da je bila u njegovom vlasništvu. Međutim, Zakon o obligacionim odnosima ne definiše period u kojem podnosilac žalbe treba da ispuni uslove verbalnog ugovora pre nego što isti bude zakonski priznat. U praksi, iz tog razloga, može doći do skraćivanja vremena za sticanje prava zastarelošću. Izgleda da ne postoji nijedna zakonska odredba koja može da spreči podnosioca zahteva koji ne može da dokaže neprekidno vlasništvo imovine od 20 godina od sticanja prava na imovinu, člana 58. Zakona o obligacionim odnosima.

---

<sup>39</sup> Priručnik za obuku „odgovornost pre ugovaranja, sklapanje i tumačenje ugovora, novembar 2013., USAID.

## NALAZI I POSEBNE PREPORUKE U VEZI SA STANJEM

Jedina razlika između ovog predmeta i predmeta sličnih karakteristika 3 je ta što potomci nosioca prava postupili loše i trude se da steknu dodatnu korist od vlasnika. Bez obzira na mogućnost pokretanja krivičnog postupka na osnovu iznude, momentalna sankcija bi mogla od potomaka koji su postupili loše da zahteva plaćanje pravne tarife i sudskih troškova vlasnika, ako slučaj bude došao pred sud i ako bude doneta odluka protiv istih.

Preporuke za ovaj predmet, upordo sa preporukama za predmet sličnih karakteristika 3, su sledeće:

1. Pomenuta informativna kampanja se može primeniti za informisanje i obučavanje potomaka nosioca prava koji su postupili loše u vezi sa tim da mogu biti krivično gonjeni za krivična dela ili mogu biti obavezani plaćanjem sudskih tarifa i troškova, ako njihove radnje dovedu do pokretanja postupka u kojem su izgubili.
2. Razvoj stalnih sudskih praksi i „uputstava“ za pružanje pomoći sudijama da na efikasan, jedinstven i predvidljiv način rešavaju zahteve za priznavanje imovinskih prava na osnovu zastarelosti i zakonito priznavanje verbalnih ugovora.

## PRILOG I: LISTA ISPITANIKA

Lokacija	Organizacija	Ime	Položaj
<b>(Priština)</b>	Osnovni sud	Drita Rexhepi	Sudija – odeljenje za građanske postupke
	Osnovni sud	Hasim Sogojeva	Sudija – odeljenje za građanske postupke
	Apelacioni sud	Muhamet Rexha	Sudija – odeljenje za građanske postupke
	Apelacioni sud	Makifete Saliuka	Sudija – odeljenje za građanske postupke
	Notar	Faton Muslija	Notar
	Notar	Agon Vrenezi	Notar
	Odeljenje za administrativna pitanja	Muhedin Nushi	Direktor OAP
	Opštinska kancelarija za civilnu registraciju	Fehmi Kupina	Direktor OKCR
	Advokatska komora Kosova	Ibrahim Dobruna	Predsednik AKK-a
	Advokatska komora Kosova	Yll Zeka	Zaposleni, AKK-a
	Advokat	Ekrem Smajli	Advokat za predmete nepokretne imovine
	Komora notara Kosova	Erdon Gjinolli	Izvršna kancelarija
	Opštinska kancelarija za katastar	Doruntina Peqani	Rukovodilac kancelarije za pravna pitanja
	Kosovska agencija za civilnu registraciju	Shefket Ismajli	Odeljenje za registraciju civilnog stanja
	<b>(Gnjilane)</b>	Civilno društvo – KIPRED	Ariana Qosaj
Civilno društvo - Norma		Vjosa Nimani-Zylfiu	Penzionisani sudija Vrhovnog suda
Osnovni sud		Berat Spahiu	Sudija – odeljenje za građanske postupke
Osnovni sud		Zyhdi Haziri	Sudija
Osnovni sud	Halil Zahiri	Sudija	
Notar	Hivzi Murseli	Notar	

	Opštinska kancelarija za katastar	Sadudin Berisha	Direktor odeljenja za imovinu, geodeziju i katastar
	Opštinska kancelarija za civilnu registraciju	Agim Velekinca	Direktor OKCR-u
<b>(Uroševac)</b>	Osnovni sud	Faton Ajvazi	Predsednik
	Osnovni sud	Fejzullah Rexhepi	Sudija – odeljenje za građanske postupke
	Opštinska kancelarija za civilnu registraciju	Latif Berisha	Direktr OKCR-u
	Opštinska kancelarija za katastar	Fatmir Azizi	Direktor odeljenja za imovinu, geodeziju i katastar

**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](http://www.usaid.gov/kosovo)