

**Национални програм за Републику Србију IPA 2013
Финансира Европска унија**

**Заштита и унапређење имовинских права
интерно расељених лица, избеглица и
повратника на основу споразума о
реадмисији**

Уговор бр. 48-00-133/2014-28

**Тематски извештај на тему „Последице законских решења
Приштине по решавању питања имовине“**

Немања Илић, експерт



Овај пројекат финансира
Европска унија



Овај Пројекат спроводи Европска консалтинг група у
сарадњи са Human Dynamics, IBC и PDC Србија



Садржај

1. Увод	3
1.1 Процес доношења Предложене Регулative и подзаконских аката	3
1.2 Материја Предложене Регулative	4
1.3 Тренутно стање	5
2. Нормативна анализа Предложене Регулative	6
2.1 Однос Предложене Регулative и Техничког споразума о катастру	6
3. Основна начела Предложене Регулative	9
3.1 (Не)Сразмерна заступљеност неалбанских представника	9
3.2 Упоређивање и утврђивање	10
3.3 Другостепеност са ефектом коначности и извршности	12
3.4 Административно извршење	15
3.5 Упис/Верификација	17
4. Основна процесна правила Предложене Регулative	18
4.1 Разумни/Могући напори	18
4.2 Информисање о намери учествовања	20
5. Основни изазови примене Предложене Регулative	22
5.1 Посебни аспекти Предложене Регулative	22
6. Правна помоћ и Предложена Регулative - закључак и препоруке	23



1. УВОД

1.1. ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА ПРЕДЛОЖЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ

Предложена Регулатива усвојена је од стране парламента привремених институција самоуправе у Приштини (у даљем тексту: „ПИС“), 9. јуна 2016. године, а промулгована је доношењем декрета председника ПИС-а, 28. октобра 2016. године¹.

Одмах по усвајању, Предложена Регулатива је била предмет поступка пред Уставним судом ПИС-а, који је покренут на захтев српских представника у парламенту ПИС-а. Уставни суд је, 25. октобра 2016. године², донео решење о неприхватљивости. Од значаја је истаћи да је захтев за оцену уставности Предложене Регулативе поднет пре свега из процедуралних разлога, тачније, из разлога непоштовања Уставом ПИС-а предвиђене законодавне процедуре за усвајање закона од виталног интереса за неалбанске заједнице.

Јула 2017. године влада ПИС-а усвојила је пет подзаконских аката неопходних за пуну имплементацију Предложене Регулативе³, и то:

- Уредбу (ВРК) бр. 08/2017 о дужностима, обавезама и поступцима Комисије КАУВИ;
- Уредбу (ВРК) бр. 09/2017 о раду Надзорног одбора КАУВИ;
- Уредбу (ВРК) бр. 10/2017 о дужностима, обавезама и организацији Извршног секретаријата КАУВИ.

Након наведеног, усвојена су и два административна упутства за примену Предложене Регулативе и подзаконских аката⁴, и то:

¹<http://www.kuvendikosoves.org/?cid=3,191,1181>

²http://www.gjk-ks.org/repository/docs/KO94-16_SRB.pdf

³<http://kryeministri-ks.net/?page=3,148>

⁴<http://www.kryeministri-ks.net/?page=3,32>



- Административно упутство бр. 06/2017 о ослобађању носилаца имовинског права или права на коришћење од обавезе плаћања накнаде за комуналне услуге на узурпираној имовини и имовини под управом КАУВИ,
- Административно упутство бр. 07/2017 о процедурама, условима и критеријумима у вези са завршетком управљања имовином која је под управом и имовином обухваћеном програмом закупа КАУВИ;

У даљем тексту овог извештаја, предмет анализе ће бити Предложена Регулатива са подзаконским актима и административним упутствима, док ћемо се решењем Уставног суда ПИС-а бавити маргинално, у мери у којој одређени ставови, који су решењем заузети *obiter dictum*, имају значај за ову анализу.

1.2. МАТЕРИЈА ПРЕДЛОЖЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ

Предложена Регулатива уређује рад Косовске агенције за упоређивање и верификацију имовине (у даљем тексту: „КАУВИ“), њену организацију, задатке и одговорности, те у оквиру истих, и поступак решавања захтева у вези са приватном имовином на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија (у даљем тексту: „АП КиМ“). Како су републички и покрајински органи, по завршетку НАТО агресије 1999. године, изнели катастарску документацију и изместили катастарске регистре са територије АП КиМ-а, те како су ПИС, у међувремену, развили сопствени систем катастарског регистра, КАУВИ има задатак да изврши и упоређивање те две катастарске документације.

Другим речима, КАУВИ је последњи у низу органа ПИС-а који треба да реши проблем правног дуализма на територији АП КиМ-а, попут нпр. Агенције за приватизацију ПИС-а. Имајући у виду досадашњу праксу рада наведених органа, оправдано је поставити питање на који начин ће и да ли ће КАУВИ одговорити на основни изазов у свом раду – а то је да, на правичан начин у складу са међународним стандардима, реши проблем правног дуализма у својинско-правној материји на територији АП КиМ-а.



1.3. ТРЕНУТНО СТАЊЕ

Јавно доступни подаци о раду КАУВИ су у овом тренутку веома ограничени и углавном се свде на штура саопштења на сајту Агенције за имовину ПИС-а⁵, чија је КАУВИ правни следбеник, као и на повремене натписе у покрајинској штампи. На основу тако ограничених информација може се доћи до закључка да је КАУВИ отпочела са радом али да тренутно не функционише у пуном капацитету.

Наведени закључак се стиче и увидом у план пословања КАУВИ-а за 2017. годину који је јавно доступан⁶.

Примера ради, у самом плану пословања КАУВИ-а за 2017. годину, наведено је да је неопходно запослити најмање још 16 експерата задужених за праћење катастра, при чему се истовремено истиче да не постоји довољно новчаних средстава опредељених за ову намену.

Такође, самим планом пословања се истиче да велику тешкоћу представља недостатак финансисјких средстава и за најосновније намене, те ће велики изазов бити да КАУВИ ангажује и задржи бројне експерте из области геодезије који треба да буду ангажовани у поступцима утврђивања и верификације. У том смислу, сама КАУВИ очекује што скорију помоћ у виду донација за свој рад, у супротном би постојала велика сумња у могућност да агенција одговори псостављеним задацима.

Даље, у плану пословања КАУВИ-а за 2017. годину се наводи да поступак прибављања катастарских података од РС још увек није отпочео, али да ће КАУВИ пре тога предузети све друге радње у циљу техничких и организационих припрема за почетак свог ефикасног рада, нарочито, имајући у виду значајан број предмета за које се очекује да буду узети у процедуру.

⁵<http://www.kpaonline.org/>

⁶<http://www.kpaonline.org/PDFs/KPCVA%20-%20Action%20Plan%202017.pdf>



2. НОРМАТИВНА АНАЛИЗА ПРЕДЛОЖЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ

2.1. ОДНОС ПРЕДЛОЖЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ И ТЕХНИЧКОГ СПОРАЗУМА О КАТАСТРУ

Технички споразум о катастру (у даљем тексту: „ТСК“)⁷, потписаног септембра 2011. године између представника Републике Србије (у даљем тексту: „РС“) и ПИС-а, полазна је основа за доношење Предложене Регулative. ТСК је један у низу техничких споразума који су потписани на самом почетку процеса тзв. нормализације односа РС и ПИС-а који је кулминирао првим споразумом о принципима који регулишу нормализацију односа Београда и Приштине.

ТСК предвиђа да ће, ради заштите права лица са „леgitимним имовинским захтевима“, стране потписнице заједнички уложити све напоре како би се на територији АП КиМ-а успоставио поуздани катастар. С тим циљем је договорено да ће бити формирана стручна агенција чији ће рад надгледати Трипартитна имплементациона група за спровођење коју чине катастарски стручњаци обеју страна и којом председава ЕУ (у даљем тексту: „ТИГ“), а чија ће улога бити да утврди празнине у оригиналној катастарској евиденцији из периода пре 1999. године.

Као први корак у поступку утврђивања ових празнина, предвиђено је да се Специјалном представнику ЕУ на територији АП КиМ-а (у даљем тексту: „СПЕУ“) доставе скениране копије целокупне оригиналне катастарске евиденције, „уклоњене“ са територије АП КиМ-а, из периода пре 1999. године.

Након тога, стручна агенција треба да упореди све копије оригиналне катастарске евиденције о приватној својини из периода пре 1999. године (које по ТСК обухватају: „приватну својину, приватну комерцијалну својину и приватну црквену својину“) са „реконструисаним“ катастром ПИС-а. ТИГ ће, потом, на механизам за решавање спорова пренети оне случајеве у којима се, на основу поређења, утврди да евиденције нису истоветне. Овај механизам ће донети коначну одлуку који је катастарски запис тачан.

⁷<http://www.kim.gov.rs/p07.php>



У том смислу, ТСК предвиђа да ће првостепени механизам за решавање спорова представљати Комисија састављена од међународних стручњака и стручњака за катастар и имовину са територије АП КиМ-а. Већину стручњака ће именовати СПЕУ узимајући у обзир интересе „свих заинтересованих заједница“.

Коначно, Врховни суд ПИС-а ће поступати као другостепено, жалбено тело овог механизма. Одлуке Врховног суда ПИС-а доносиће судско веће у коме ће међународне судије имати већину и оне ће бити коначне, извршне и неће моћи да буду оспораване.

По решавању евентуалних спорова, о одлукама напред наведеног механизма биће обавештени „сви заинтересовани чиниоци“. Катастарска агенција ПИС-а спроводиће коначне одлуке механизма за решавање спорова на тај начин што ће уносити неопходне промене у катастар.

Са своје стране РС је, из разлога доношења Предложене Регулative, тренутно обуставила примену ТСК. Према последњем Извештају РС о напретку у дијалогу између Београда и Приштине, за период октобар 2016. године – април 2017. године⁸ није било никаквог напретка у вези са имплементацијом ТСК-а.

Како се наводи у поменутом извештају, ПИС и ЕУ још увек заступају став да сва тела предвиђена ТСК-ом, изузев ТИГ-а, морају функционисати у правном систему ПИС-а, те се имплементација ТСК-а мора спровести путем Предложене Регулative. Београд је представницима ЕУ више пута предочио разлоге због којих је Предложена Регулative у супротности са ТСК-ом и у том смислу представља неприхватљиво решење за његову имплементацију. Више пута је истакнуто да одлучивање о имовинским правима грађана Републике Србије и Српске православне цркве никако не може бити поверено телима која су успостављена Предложеном Регулativом, у којима неће бити представника Срба, будући да би

⁸<http://www.kim.gov.rs/doc/pregovaracki-proces/lzvestaj%20oktobar%20april%202017%20pdf.pdf>



се на тај начин омогућила легализација имовине која је отета Србима са територије АП КиМ-а⁹, а што је у потпуности у супротности са условима из ТСК-а.

Конечно, у извештају се наводи да је, почетком 2017. године, КАУВИ на својој интернет страници објавила почетак рада, иако је српска страна одлучна у ставу да се имплементација ТСК-а мора извршити искључиво на начина како је претходно договорено.

Стога је РС става да, док све три стране не постигну договор, неће предавати скенирану катастарску документацију Специјалном представнику ЕУ у Приштини, како је то предвиђено ТСК-ом, као и да ће инсистирати код ЕУ да се дијалог о доследној имплементацији ТСК-а настави.

Имајући у виду овакву политичку ситуацију, где свака од страна, РС и ПИС, тумаче ТСК различито, тачније, где се мере за имплементацију ТСК-а, односно, Предложена Регулатива од стране ПИС-а, тумачи дијаметрално супротно, може се закључити да постоји реална опасност од једностране примене Предложене Регулативе од стране ПИС-а. У том смислу, овај извештај има за циљ да испита и тај додатни изазов примене Предложене Регулативе ПИС-а, али он неће, као примарно питање, анализирати разлике између ТСК-а и Предложене Регулативе, с обзиром да је примена Предложена Регулатива једнострано и формално отпочела, као и чињенице да се свака разлика може превазићи само изменама Предложене Регулативе, на које, по свему судећи, ПИС нису спремне да пристану. Супротно, овај извештај ће, као примарно питање, посматрати могућности такве примене Предложене Регулативе која за превасходни циљ има ублажавање последица њеног једностраног доношења од стране ПИС-а, а која може подразумевати и одговарајуће измене, независно од њене неусклађености са ТСК-ом. Питање политичке оправданости оваквог става није предмет овог извештаја.

⁹Последњи састанак по питању имплементације Споразума о катастру одржан је 26. маја 2016. године у Бриселу. На том састанку, Београд је изложио детаљне предлоге у погледу методологије и начина рада, оснивања и функционисања, структуре и седишта свих тела која су предвиђена Споразумом. Иако је договорено да ће се разговори о овом питању наставити, до њих ни до данас није дошло.



Додатно, поменути ризик је нарочито изражен имајући у виду да имплементација ТСК-а није посебно наведена у заједничкој позицији за преговарачко поглавље 35¹⁰, те у том смислу се не може разумно очекивати да ће примена ТСК-а, односно прихватање Предложене Регулative од стране РС, бити на било који начин праћена од стране ЕУ.

3. ОСНОВНА НАЧЕЛА ПРЕДЛОЖЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ

3.1. (НЕ)СРАЗМЕРНА ЗАСТУПЉЕНОСТ НЕАЛБАНСКИХ ПРЕДСТАВНИКА

Полазећи од ТСК-а, Предложена Регулative предвиђа да тзв. невећинске (неалбанске) заједнице буду укључене у рад КАУВИ-а, на начин који је уобичајен у правном систему ПИС-а, односно кроз прописано обавезно учешће у раду одређених органа или тела.

Конкретно, према Предложеној Регулative, првостепени орган (или другостепени, зависно како се посматра – погледати доле), односно Комисија за верификацију и одлучивање о имовини (у даљем тексту: „КВОИ“) броји пет (5) чланова. Два (2) члана КВОИ-а именује парламент ПИС-а на предлог председника Врховног суда ПИС-а, док три (3) од пет (5) чланова КВОИ-а, укључујући и једног (1) представника тзв. невећинских заједница, именује СПЕУ.

Поред тога, Уредбом бр. 09/2017 о раду Надзорног одбора КАУВИ-а је предвиђено да се Надзорни одбор састоји од пет (5) чланова. Два (2) члана Надзорног одбора именује Скупштина ПИС-а на предлог премијера ПИС-а, док три (3) члана Надзорног одбора КАУВИ-а именује СПЕУ, укључујући и једног (1) представника из редова тзв. невећинске заједнице.

На први поглед, ово решење представља напредак у односу на нпр. рад Агенције за приватизацију ПИС-а, где законом дефинисана обавеза заступљености неалбанских представника постоји само на нивоу органа управљања агенцијом, а не и на нивоу тела која решавају предмете. Код КАУВИ-а, ова обавеза постоји и на нивоу органа управљања тј. надзора,

¹⁰http://mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/ch35_common_position_e_u.pdf



и на нивоу првостепеног органа, иако је само ова потоња дефинисана законом. Међутим, и поред наведеног, треба имати у виду да, како је ближе објашњено доле, секретаријат КАУВИ-а доноси одлуку када између катастарских евиденција нема разлика, тако да постоји један ниво рада на ком ова обавеза није установљена.

Једна од основних замерки која се може упутити процедури избора чланова Надзорног одбора КВОИ-а и КАУВИ-а тиче се механизма избора три члана које именује Специјални представник ЕУ на КиМ, тако да предвиђени механизми нису до краја разрађени и специфицирани чиме остављају простора арбитрности. У том смислу, нарочито се поставља питање који су то критеријуми за избор чланова из реда припадника неветинских заједница?

Такође, полазећи од очекиваног броја предмета који ће бити расправљани пред КВОИ-ом, а у којима ће представници неалбанских заједница бити активно или пасивно легитимисани, оправдано је и питање да ли је овај број представника довољан. Другим речима, од великог је значаја да ли представници неалбанских заједница треба да покрију и ниво секретаријата КАУВИ-а (укључујући и директора или заменика директора секретаријата), као и да ли такво питање у потпуности дефинисати на генералном нивоу, уместо подзаконским актима који се врло лако могу субјективно мењати.

De lege ferenda, препорука би била да се заговарају измене Предложене Регулative којима би се наведене обавезе дефинисале на сва три нивоа. Ово посебно важи за секретаријат КАУВИ-а, за који у овом тренутку не постоји експлицитна обавеза учешћа неалбанских представника и где би требало инсистирати да директор или заменик директора буде представник неалбанске заједнице. Такође, у циљу утемељења правичног механизма, неопходно је установити обавезу сразмерне заступљености представника одређене заједнице према проценату предмета који ту заједницу погађају у односу на укупан број предмета.

3.2. УПОРЕЂИВАЊЕ И УТВРЂИВАЊЕ

Упоређивање, као основни механизам предвиђен ТСК-ом, је детаљно разрађен Предложеном Регулativeм. Упоређивање се може дефинисати као процес у коме се стање из



две постојеће катастарске евиденције упоређује у циљу превазилажења проблема правног дуализма, док је утврђивање процес у ком се на основу спроведеног упоређивања утврђује које стање из једне од евиденција је једино валидно у правном систему ПИС-а. Уколико се на основу спроведеног упоређивања испостави да је стање у обе евиденције идентично, оно ће се самим тим сматрати као једино валидно у правном систему ПИС-а.

Као први корак, Предложена Регулатива предвиђа да ће КАУВИ имати бесплатан и потпуни приступ катастарским подацима који се држе у катастарским евиденцијама ПИС-а, те да ће по пријему одговарајућих катастарских података, секретаријат КАУВИ-а исте упоредити са катастарским подацима од пре 1999. године ради идентификације празнина у катастарским подацима, било у имену власника, величини и облику имовине, или каквог другог неслагања документације које може утицати на питање власништва и на упис имовине.

У случају када нема разлика и неслагања између ове две групе катастарских података, секретаријат КАУВИ-а ће унети ове налазе у досије предмета који ће потом бити достављени Катастарској агенцији ПИС-а заједно са одлуком секретаријата. Дакле, иако то није била интенција, Предложена Регулатива омогућава да се велики број предмета реши на нивоу секретаријата КАУВИ-а и да се већ на основу њене одлуке (нпр. да нема неслагања у катастарским подацима) изврши упис у одговарајуће регистре, са наметнутом претпоставком тачности овако „утврђених података“.

Са друге стране, у случајевима где је утврђена разлика или неслагање између две групе катастарских података, секретаријат ће извршити упоређивање докумената са свим расположивим јавним архивама и поред тога ће уложити „све могуће напоре“, обухватајући и јавно обавештавање ради ступања у контакт са лицем које се наводи у документима, његових наследника или чланова његове породице. Такође, прокламована је обавеза секретаријата да ступи у контакт са сваком институцијом у АП КиМ (али не и ван АП КиМ, односно у ужој РС) која може располагати информацијама о наведеној имовини, ради прикупљања доказа и утврђивања како је дошло до „неслагања“. Како је већ напоменуто, није прописана обавеза секретаријата да ступа у контакт, односно да прибавља неопходне податке са територије уже РС, на којој се по правилу и налази највећи број интерно расељених лица (у даљем тексту: „ИРЛ“), који ће по правилу бити заинтересовани за правилно одвијање поступка утврђивања и



верификације. Након анализирања и верификације докумената у којима постоје разлике или неслагања, секретаријат случај предаје на решавање КВОИ-у.

КВОИ ће, на основу докумената приложених у досијеу случаја, одговора странака или других заинтересованих лица и на препоруку секретаријата, утврдити који регистровани катастарски подаци су „законити“. У случајевима када се испостави да катастарски подаци ПИС-а нису тачни, КВОИ ће утврдити „законите“ податке које треба уписати у регистре. Приликом одлучивања, КВОИ треба да има у виду „коначне и обавезујуће одлуке овлашћених судских и административних институција“. Основано је претпоставити, с обзиром на одредбе споразума између ПИС-а и РС о правосуђу¹¹, да се ради о органима у правном систему ПИС-а. У том смислу, поставља се питање приоритета у поступању, односно на који начин ће КВОИ у пракси третирати раније судске одлуке ПИС-а, као и да ли ће дати првенство судском расправљању имовинских питања.

Од значаја је обратити пажњу да се, независно од тога што се у одређеним околностима одлуке доносе на два нивоа тј. од стране секретаријата КАУВИ-а и КВОИ-а, не постоји већа разлика у предмету рада органа КАУВИ-а, чиме се додатно потврђује потреба за сразмерним представљањем неалбанаца на свим нивоима. Примера ради, у већим срединама у АП КиМ које су насељене претежно Србима, за очекивати је да је стање у обе катастарске евиденције једнако уколико није било промета непокретности после 1999. године, и овде ће улога секретаријата бити примарна – јер се претпоставља да ће секретаријат доносити одлуке да не постоји неслагања (уколико не буде злоупотреба у овом поступку). Уколико се не оствари равномерна заступљеност неалбанаца у секретаријату, може се доћи у ситуацију аналогној ситуацији насталој са јавним бележницима, када се десило да нпр. на северу Косова нема ниједног Србина-јавног бележника (јер није било прописаних захтева у погледу сразмерног представљања), чиме би, као у наведеним примерима, Срби поново били онемогућени да учествују у одлучивању о својим правима. Такво поступање супротно је не само одговарајућим одредбама Устава ПИС-а¹², већ и низу међународних докумената који се по основу Устава ПИС-а непосредно примењују, попут Оквирне конвенције о заштити националних мањина¹³.

¹¹<http://www.kim.gov.rs/p06.php>

¹²<http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf>

¹³<https://rm.coe.int/16800c10cf>



Додатно, како је полазна основа за рад КАУВИ-а располагање подацима из оба катастра, неопходно је истаћи да је, независно од примене ТСК-а, могуће да се Предложена Регулатива спроводи ако секретаријат на било који начин дође до „одговарајућих катастарских података“. Другим речима, ова синтагма имплицира могућност да секретаријат КАУВИ-а катастарске податке од пре 1999. године, сазнаје и прибавља на алтернативне начине, уместо њеним прибављањем, званичним путем, од стране представника РС.

3.3. ДРУГОСТЕПЕНОСТ СА ЕФЕКТОМ КОНАЧНОСТИ И ИЗВРШНОСТИ

Иако се може тврдити да заправо постоји тростепеност у одлучивању тј. да је првостепени орган, секретаријат КАУВИ-а који поступа и доноси одлуку када нема неслагања између катастарских података, овде ћемо анализирати другостепеност, у смислу решавања по Врховног суда ПИС-а по жалби, као органа друге гране власти.

Предложена Регулатива прописује да свака странка може, у року тридесет (30) дана од дана обавештавања о одлуци КВОИ-а, уложити жалбу Врховном суду ПИС-а, преко секретаријата КАУВИ-а, и то из следећих разлога:

- Уколико првостепена одлука „садржи неку тешку грешку или озбиљно неспровођење стварног или процедуралног права“ (тј. погрешна примена материјалног права или повреда поступка); или
- Уколико се одлука „заснива на непотпуним чињеницама или на погрешној процени чињеница“ (тј. непотпуно утврђено чињенично стање).

Подношење жалбе има суспензивно дејство и након што странка поднесе жалбу Врховном суду ПИС-а, одлука КВОИ-а се не може извршити све док је случај „на чекању за решавање“ (што је очигледна нормативна омашка, с обзиром да се у другим одредбама Предложене Регулативе ово дејство везује за окончање поступка пред судом).



Врховни суд ПИС-а одлучује у вези са жалбама у судском већу састављеном од троје (3) судија, од којих се двоје (2) именују у складу са споразумом између ПИС-а и ЕУЛЕКС-а¹⁴, и може затражити од КВОИ-а преиспитивање или даље објашњење одлуке на коју је поднета жалба, или може затражити помоћ од секретаријата за верификацију додатних докумената које је послала страна жалилац. Врховни суд ПИС-а може затражити и размотрити и друге писмене представке које су предале странке, као и да одржи „расправу са саслушањем“ тј. усмену расправу.

Врховни суд ПИС-а, по правилу, о жалби одлучује на основу чињеница достављених и разматраних од стране одговарајуће комисије. Нове чињенице и материјалне доказе поднете од било које странке у вези са жалбом, Врховни суд ПИС-а по правилу не прихвата и не разматра, осим ако се докаже да такве чињенице и такви докази оправдано нису могли бити познати странци која их истиче. Ако се пак нове чињенице и материјални докази прихвате за разматрање, Врховни суд ПИС-а о томе може затражити процену и примедбе КВОИ-а.

Наведеном регулативом се отвара питање оправданости и легитимности таквог укључивања првостепеног органа у судски поступак. Наиме, тек по жалби заинтересованог лица, поступак преиспитивања се измешта ван домаћаја административних органа и омогућује се независна и објективна судска заштита. Међутим, да ли се може сматрати да су испуњене основне гаранције „независне и објективне“ судске заштите уколико се дозволи укључивање првостепеног органа чија се одлука жалбом оспорава у рад и процес одлучивања суда који о жалби одлучује? Уколико је такав начин разматрања спорних ситуација само и могућност, нема сумње да наведени приступ не даје међународно прихватљиве процесне гаранције.

Према Предложеној Регулативи, Врховни суд ПИС-а решавајући по жалби може донети следећу одлуку:

- Да прихвати жалбу и донесе нову одлуку са изменама које се могу тражити у одлуци КВОИ-а;

¹⁴<https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/04-L-274%20s.pdf>



- Да „одбије“ (тј. одбаци) жалбу као неприхватљиву због процедуралних разлога; или
- Да одбије жалбу као неосновану и потврди одлуку КВОИ-а.

Коначно, одлуке Врховног суда ПИС-а су правоснажне и „пуноважне“ и не могу се побијати „преко редовних или ванредних правних средстава“.

У вези са наведеним, од значаја је указати и на оправданост измена Предложене Регулative које би се односиле на могућност изјављивања жалбе и против одлука секретаријата, с обзиром да је могуће да странка буде погођена њеном одлуком (нпр. ако сматра да је на основу фалсификованог чињеничног стања утврђено да нема разлике између две катастарске евиденције, те на основу тако утврђеног стања доносе одлуку која доцније може бити уписана у регистар). Немогућност подношења жалбе против ове одлуке је у супротности са одредбама Устава ПИС-а, као и са Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода, која се примењује на територији АП КиМ-а¹⁵. Наведено решење, тачније недостатак правног механизма контроле рада секретаријата КВОИ-а, може отворити могућност злоупотребе.

Поред наведеног, спорна је и „додатна“ верификација од стране секретаријата, односно КВОИ-а, у погледу нових докумената, тачније нових чињеница и материјалних доказа. По дефиницији, другостепени орган треба да решава самостално тј. без ослањања на став првостепеног органа, у погледу (не)прихватања нових чињеница које се износе, поготово имајући у виду да се странке обраћају другостепеном органу када нису задовољне одлуком првостепеног органа. У том смислу, без измена закона, ослонац се може тражити у општим правилима Закона о парничном поступку¹⁶ које се, према Пројектној Регулative, сходно примењују.

Даље, у погледу састава судског већа, оно може, али и не мора, да допринесе већој заштити права погођених лица, имајући у виду досадашњу праксу рада судских већа која се

¹⁵http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

¹⁶http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L006_sr.pdf



именују у складу са споразумом са ЕУЛЕКС-ом. Наведено посебно ако се пође од чињенице да су бројне одлуке Врховног суда ПИС-а, које су имале негативан утицај на права ИРЛ-а, донете од стране већа у којима је био знатан број судија албанаца.

Коначно, иако се чл. 47 Закона о Уставном суду¹⁷ одеђује да се против одлука Врховног суда ПИС-а и одлука секретаријата може изјавити уставна жалба, чиме би се делимично могао кориговати горе идентификовани недостатак Предложене Регулативе, неопходно је истаћи да се тиме, са друге стране, продубљује његова процесна недореченост.

3.4. АДМИНИСТРАТИВНО ИЗВРШЕЊЕ

На овом месту, неопходно је најпре указати на Административно упутство бр. 07/2017 од 24. јула 2017. године о процедурама, условима и критеријумима у вези са завршетком управљања имовином која је под управом и имовином обухваћеном програмом закупа Косовске агенције за упоређивање и верификацију имовине, које прописује да КАУВИ управља имовином и спроводи програм закупа најкасније осамнаест (18) месеци од ступања на снагу Предложене Регулативе. Како је Предложена Регулатива ступила на снагу 03. новембра 2016. године, може се закључит да програм закупа истиче јуна 2018. године.

Полазећи од чињенице да КАУВИ није ни почела са ефективним радом у овом тренутку, оправдана је бојазан да постојеће управљање имовином, које макар у неком обиму даје одређену сигурност погођеним лицима (превасходно ИРЛ), може престати већ јуна 2018. године. У светлу континуираног недостатка безбедности за Србе и друге неалбанце у већинским албанским срединама на територији АП КиМ-а, сталне нападе на повратнике, те уопште недостатка повратка ИРЛ на територији АП КиМ-а, мишљења смо да постоји велика потреба за наставком програма закупа будући да већина расељених лица и даље неће моћи да се врати, располаже и заштити своју имовину на територији АП КиМ-а. Уколико се на тај начин обустави предвиђена управа агенције над имовином расељених, могу се очекивати само даље узурпације ове имовине, будући да узурпатори неће имати никаквог страха од последица – пошто Предложена Регулатива не предвиђа шта се дешава са имовином која је под управом, од

¹⁷http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L-121_en.pdf



тренутка када обавезна управа престане, па све до „мериторне“ одлуке КАУВИ-а о истој, односно до евентуалног административног извршења у складу са Привременом Регулативом. Како не постоји јасна санкција, нити заштита у погледу имовине на којој престаје привремена управа, поновне узурпације се јављају као неминовност.

Такође, постоји основана опасност да КАУВИ утврди да одређена имовина која је под управом „напуштена“ имовина или да постоје индиције да је у питању општинска/друштвена имовина, у смислу Административног упутства бр. 07/2017 од 24. јула 2017. године о процедурама, условима и критеријумима у вези са завршетком управљања имовином која је под управом и имовином обухваћеном програмом закупа Косовске агенције за упоређивање и верификацију имовине. У наведеном случају, предвиђено је да КАУВИ обавести органе у питању и уколико они понуде доказе о власништву, може покренути поступак враћања органа у посед ове имовине. Ова опасност је нарочито изражена у погледу земљишта у својини ИРЛ, на којима су постојали објекти уништени након 1999. године. Означено земљиште се у регистрима води на терену као општинско/друштвено, иако је у пракси у приватној својини, те се може јавити претензија локалних самоуправа ПИС-а на исто.

Предложена Регулатива предвиђа административно извршење коначних одлука. По закону, правна средства за извршавање одлука могу обухватити, али се не ограничавају на исељење, увођење имовине под управу, споразум о закупнини, конфискацију или уништавање незаконитих структура, лицитацију и захтев за упис у регистар права на непокретну имовину.

Предложена Регулатива посебно уређује поступак исељења, па тако поред уобичајених процесних одредби, прописује да исељење спроводи одговорни службеник КАУВИ-а уз помоћ „органа за спровођење реда и закона“, уз налог потписан од стране директора секретаријата.

Такође, имајући у виду досадашњу праксу узурпације неалбанске имовине на територији АП КиМ-а, Предложена Регулатива предвиђа да ће се, ако исељена имовина буде поново узурпирана у року од седамдесет два (72) часа након извршења налога за исељење, а након обавештења од стране подносиоца захтева о поновној незаконитој узурпацији имовине,



још једном извршити удаљавање узурпатора са имовине на основу новоиздатог налога, након чега ће бити издата потврду о поновном поседовању.

Иако се ове одредбе чине довољним, треба их посматрати у ширем контексту начина на који ће КАУВИ поступати према интерно расељеним лицима која се не налазе на територији АП КиМ-а. С друге стране, чини се да рок од седамдесет и два (72) часа није постављен као преклузиван, тачније предложена регулатива не ограничава број поновних исељења, па је ризик дискриминаторне примене донекле умањен.

3.5. УПИС/ВЕРИФИКАЦИЈА

Коначно, поступак по Предложеној Регулативи се завршава уписом у катастарски регистар ПИС-а и одређено стање постаје једино валидно по окончаном поступку упоређивања и утврђивања тј. постаје верификовано у правном систему ПИС-а.

Предложена Регулатива конкретно предвиђа да „пуноважну“ одлуку КВОИ-а или одлуку о жалби Врховног суда ПИС-а, Извршни секретаријат доставља странкама и Катастарској агенцији ПИС-а која ће потом ажурирати катастарске књиге у АП КиМ. Тиме се, сликовито речено, круг затвара и омогућава се привид легалности спроведене процедуре.

Наиме, предложено решење отвара реалан ризик да се кроз наводно законит процес претензије узурпатора на имовини ИРЛ-а тиме упишу у катастарске регистре. Ово свакако може имати далекосежне последице на имовинска права ИРЛ-а на територији АП КиМ-а.

4. ОСНОВНА ПРОЦЕСНА ПРАВИЛА ПРЕДЛОЖЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ

Поред сходне примене процесних прописа ПИС-а (Закона о управном поступку, Закона о парничном поступку и Закона о извршном поступку), Предложена Регулатива садржи и сопствена процесна правила и стандарде који завређују посебну анализу.

4.1. „РАЗУМНИ/МОГУЋИ НАПОРИ“



На више места у Предложеној Регулативи се поступање органа КАУВИ-а квалификује тако што се захтевају „разумни/могући напори“. Ово је такође уобичајено за правни систем ПИС-а, поготово у ситуацијама које су везане за решавање проблема правног дуализма, односно правног саобраћаја правних или физичких лица која се налазе на територији уже РС односно ван територије АП КиМ-а.

Овакве одредбе су посебно присутне у деловима Предложене Регулативе који регулишу обавештавање тј. комуникацију између Предложене Регулативе и лица која имају одређени правни интерес.

Тако Предложена Регулатива садржи одредбу да секретаријат обавештава и доставља копију захтева сваком лицу, осим подносиоцу захтева, који тренутно има или сматра да има право на имовину која је предмет захтева и улаже могуће напоре, обухватајући и јавно обавештење да обавести свако друго лице које може имати законски интерес за ту имовину. У адекватним случајевима, такви разумни напори биће у форми обавештења у некој службеној објави секретаријата.

Слично томе, Предложена Регулатива прописује да ће, у случајевима где је утврђена разлика или неслагање између катастарских података од пре 1999. године и катастарских података добијених од Катастарске агенције ПИС-а, секретаријат извршити комплетно упоређивање докумената са свим расположивим јавним архивама која су на располагању и поред тога ће уложити „све могуће напоре“, обухватајући и јавно обавештење ради ступања у контакт са лицем које се наводи у документима, његовим наследницима или члановима породице наведеног лица, као и сваком институцијом у АП КиМ која може располагати информацијама о наведеној имовини, ради прикупљања доказа и утврђивања како је дошло до тог „неслагања“.

Коначно, Предложена Регулатива прописује и да ће, ради информисања сваког другог лица које тренутно остварује или сматра да има право на имовину која је предмет захтева, секретаријат уложити „могуће напоре“, обухватајући и јавно обавештење у циљу идентификације тих лица. Методологија идентификације тих заинтересованих страна може обухватити физичку идентификацију имовине или обавештење у неком јавном објављивању од



стране секретаријата. Ове заинтересоване стране ће имати могућност да у року од тридесет (30) календарских дана информишу секретаријат о њиховој намери да учествују у управном поступку који се односи на специфични случај.

У погледу извршења, током спровођења налога за исељење, Предложена Регулатива прописује да „органи за спровођење реда и закона“ могу удаљити сва лица које се не придржавају упутстава одговорног службеника за исељење са имовине. Уколико се извршење налога за исељење односи непокретну имовину, КАУВИ треба да учини „разумне напоре“ за смањење опасности оштећења или губитка ове имовине.

Коначно, у погледу овлашћења КАУВИ-а да управља одређеном имовином, Предложена Регулатива прописује да КАУВИ треба да чини „разумне напоре“ за минимизирање опасности оштећења сваке имовине под њеном управом, с тим да КАУВИ не сноси никакву одговорност за оштећење или губитак имовине под њеном управом.

Овде треба додати и то да су обавезе везане за управљање имовином орочене на 18 месеци од ступања на снагу Предложене Регулативе, као и да је Административним упутством бр. 07/2017 о процедурама, условима и критеријумима у вези са завршетком управљања имовином која је под управом и имовином обухваћеном програмом закупа КАУВИ-а предвиђено да ће, по истеку овог рока, управљање бити прекинуто, независно од тога да ли је тражен повраћај, те да ће о напуштеној имовини за коју постоје индиције да је друштвена или општинска КАУВИ обавестити надлежне органе, па уколико они понуде доказ о власништву, биће покренут поступак враћања у посед. Дакле, као што смо раније навели, постоји и ризик који се огледа и у опасности да општине захтевају предају у посед предметне имовине.

У пракси, може се очекивати да ће одредбе о обавештавању имати за последицу одговарајућу објаву на огласној табли КАУВИ-а, имајући у виду досадашњи рад органа ПИС-а у сличним ситуацијама. Поред тога, отежан је и правни саобраћај између ПИС-а и РС, пошто у недостатку одговарајућих механизма који би регулисали то питање, није могуће уручити адресатима пошиљке услед непостојања поштанског саобраћаја између АП КиМ и осталог дела Републике Србије. Све то ће примену Предложене Регулативе чинити изузетно неповољном по лица погођена правним дуализмом у овој области, односно ИРЛ чија је имовина узурпирана.



У погледу одредби о извршењу и управљању имовином, за очекивати је да ће њихова примена бити занемарљива, с обзиром да КАУВИ не сноси никакву одговорност уколико не испуњава правни стандард разумних напора, те да ова обавеза истиче релативно брзо, уколико не дође до продужења рока од 18 месеци. Наиме, у овом тренутку је већ протекло готово 7 месеци, од 18 колико предложена регулатива прописује, у ком периоду КАУВИ практично није ни почела са ефективним радом. У недостатку продужења тог рока, може се очекивати да напуштена имовину почну да преузимају општине, односно Агенција за приватизацију ПИС-а, имајући у виду досадашњу праксу у вези са вршењем имовинско-правних овлашћења од стране ових органа. У најлошијем сценарију ова имовина просто може бити узурпирана од стране трећих лица. Такође, поред продужетка рока од 18 месеци, треба размотрити и модалитете како би се трајно заштитила имовина која је под управом, пошто је евидентно да садашњи модел не даје правну сигурност у смислу права на мирно уживање имовине.

4.2. ИНФОРМИСАЊЕ О НАМЕРИ УЧЕСТВОВАЊА

Предложена Регулатива даље прописује врло специфичне механизме за обавештавање у другом правцу, тачније комуникацију од заинтересованих лица ка КАУВИ-у.

У том смислу, Предложена Регулатива предвиђа да свако лице, осим подносиоца захтева, које тренутно користи право или сматра да има право над имовином која је предмет захтева, или свако друго лице које може имати законски интерес над имовином за коју је поднет захтев, јесте страна у овом захтеву и у сличним поступцима, под условом да то лице информише секретаријат о његовој намери да учествује у управном поступку у року од тридесет (30) дана од дана добијања обавештења о захтеву од секретаријата. Ова одредба само на први поглед звучи коректно, напомињемо да секретаријат уопште нема обавезу личног обавештавања заинтересованих лица о поднетим захтевима.

Дакле, предвиђено је да ће ради информисања сваког другог лица које тренутно остварује или сматра да има право на имовину која је предмет захтева, секретаријат уложити могуће напоре, обухватајући и јавно обавештење у циљу идентификације тих лица. Методологија идентификације тих заинтересованих страна може обухватити физичку



идентификацију имовине или обавештење у некој јавној објави од стране секретаријата. Након тога, заинтересоване стране ће имати могућност да у року од тридесет (30) календарских дана информишу секретаријат о њиховој намери да учествују у управном поступку који се односи на специфични случај. Дакле, у пракси ће се неминовно дешавати да рок од тридесет дана почиње да тече након јавне објаве КАУВИ-а (путем интернет странице, огласне табле, огласа у електронским или штампаним медијима), што свакако не представља довољну гаранцију заштите имовинских права заинтересованих лица.

Иако ова лица нису преклудирана да учествују у поступку пред КАУВИ-ом, с обзиром на одредбу да се лице које има законски интерес у захтеву, а које није добило обавештење о захтеву, може прихватити као странка у било које време током трајања поступака, односно пред Врховним судом ПИС-а (уколико не информишу секретаријат), питање је како ће заинтересована лица уопште бити упозната са овом проблематиком, односно на који начин ће сазнати да је поступак у погледу имовине у току, уколико не постоји обавеза личног обавештавања?

Имајући у виду предложена процесна правила, може се закључити да се основни ризици у овом погледу јављају у виду следећих изазова:

- Проблем обавештавања и достављања писмена погођеним лицима;
- Неразумно кратки рокови за поступање погођених лица;
- Недефинисана доказна средства;
- Суштинска дискреција органа КАУВИ-а, секретаријата и КВОИ-а, у поступку оцене доказа и доношења одлука;
- Недостатак одговорности органа КАУВ-а за свој рад;
- Ултимативни ризик узурпације или присвајања имовине од стране општина/Агенције за приватизацију ПИС-а

5. ОСНОВНИ ИЗАЗОВИ ПРИМЕНЕ ПРЕДЛОЖЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ

На основу горе изнетог, као основни изазови примене Предложене Регулative могу се издвојити:



- Ограничен приступ ИРЛ телима које предвиђа Предложена Регулатива, без функционалног механизма правне помоћи;
- (не)прихватљивост доказних средстава;
- ограниченост ванредних правних лекова на територији АП КиМ-а, односно недостатак ванредних правних лекова ван територије АП КиМ-а;
- Упитан успех извршења у корист неалбанаца;
- (не)могућност побијања уписа;

Уколико се у вези са Предложеном Регулативом не реагује адекватно, ултимативно се може изгубити битка за приватну имовину на територији АП КиМ-а, услед чињенице да се против одлука ПИС-а не може тражити заштита пред адекватним међународним механизмима попут Европског суда за људска права, неће бити могуће да се имовинска права погођених лица адекватно заштите.

5.1. ПОСЕБНИ АСПЕКТИ ПРЕДЛОЖЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ

Поред правне помоћи, препоручљиво је размотрити и одговарајуће посебне механизме заштите права погођених лица:

- Веће учешће Срба у раду КАУВИ-а, односно сразмерна заступљеност њихових представника у органима, као и у руководству тих органа;
- Мобилизација ИРЛ и других погођених лица на општинском нивоу у ужој РС и на територији АП КиМ-а;
- Спречавање вршења имовинских овлашћења општина и Агенције за приватизацију ПИС-а у погледу напуштене имовине на штету погођених лица;
- Информисану комуникацију са представницима међународне заједнице, посебно имајући у виду неопходност подршке донаторске заједнице.

Коначно, потребно је препознати потребу за обавештавањем стручне и научне јавности, с обзиром на јединствену праксу која се развија у овом погледу на територији АП КиМ-а, како би се истакла суштинска несагласност са међународним документима.



6. ПРАВНА ПОМОЋ И ПРЕДЛОЖЕНА РЕГУЛАТИВА - ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ

Имајући у виду наведено, сматрамо да је неопходно успоставити функционални механизам правне помоћи који би обухватао: Page | 24

- Благовремено обавештавање погођених лица на основу постојећег катастарске евиденције и базе података АП КИМ-а;
- Пружање адекватне заштите права погођених лица пред ПИС-ом, од прикупљања доказа преко заступања у првостепеним и другостепеним поступцима до извршења и уписа;
- Свеобухватну координацију са релевантним политичким чиниоцима на територији АП КИМ-а и са међународном заједницом.

Један од начина на који се ово може постићи је екстензија постојећег пројекта правне помоћи како би се на адекватан начин одговорило на логистичке изазове које предложена регулатива поставља, с обзиром на претпостављени број предмета/захтева. За овакав приступ је неопходна подршка како Канцеларије за Косово и Метохију (у даљем тексту „ККИМ“), тако и Делегације Европске комисије, односно донаторске заједнице.

Поред наведеног, могуће је, уз подршку донаторске заједнице, припремити посебан пројекат правне помоћи који би се реализовао у РС, а чији би корисник такође била ККИМ.

Наравно, могуће је и да се имплементација овог механизма измести на територију АП КИМ-а и да се спроводи унутар ПИС-а од стране представника Срба, било на локалном или на вишем нивоу. То је могуће урадити на два начина:

- Кроз пројекат техничке помоћи КАУВИ-у који би подржали донатори, уз претпоставку да се омогући сразмерна заступљеност Срба у њеним органима; или
- Кроз формирање посебне службе правне помоћи унутар будуће Заједнице српских општина, која би се финансирала од стране донатора.



Заштита и унапређење имовинских права
интерно расељених лица, избеглица и повратника
на основу споразума о реадмисији



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА КОСОВО И МЕТОХИЈУ



Пројекат финансира
Европска унија

У оба случаја, поред донатора, потребан је значајан политички рад, као и прилагођавање законских и подзаконских решења ПИС-а.