

**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 о стратешком нормативном оквиру за
регулисање имовинских права на Косову***

Александар Радовановић, експерт



Овај пројекат финансира
Европска унија



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



ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА:

НРСС – Комисија за стамбене и имовинске захтеве

ВК – Влада Косова*

ДП – Друштвено предузеће

ХПД – Дирекција за стамбено – имовинске послове

ЕКЉП – Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода

ЕСЉП – Европски суд за људска права

ЗОО – Закон о облигационим односима

ЗОСПО – Закон о основама својинскоправних односа

ЗПП – Закон о парничном поступку

ИКПО - Имовинска комисија за проверу и одлучивање

ИРЛ – Интерно расељена лица

КАИ - Косовска агенција за имовину

КАП – Косовска агенција за приватизацију

КАУВИ – Косовска агенција за упоређивање и верификацију имовине

КВОИ – Комисија за верификацију и одлучивање

ККА – Косовска катастарска агенција

ККИЗ – Косовска комисија за имовинске захтеве

КПА – Косовска поверилачка агенција

МЖСПП - Министарство животне средине и просторног планирања

МП – Министарство правде

ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу

ОКК – Општинска катастарска канцеларија

ПРП – Програм за имовинска права

РПНИ – Регистар права на непокретну имовину

Стратегија - Национална стратегија Косова* о имовинским правима

СФЈ – Социјалистичка федеративна република Југославија

УНМИК – Међународна цивилна администрација Уједињених Нација на Косову

УНХЦР – Високи комесаријат УН за избеглице

ХПД – Дирекција за стамбена и имовинска питања



1. УВОД

Након сукоба из 1999. године и насиља над Србима које је уследило, и масовног и организованог насиља од 17. марта 2004. године, велики број Срба који су претходно живели на Косову* а који су морали да избегну пред насиљем, остао је без своје имовине, како покретне, тако и непокретне. Покретна имовина косовских Срба је углавном опљачкана, а непокретности које су имали у својини су или уништене или окупирани или, уколико се ради о обрадивом земљишту, узурпиране ради коришћења.

Page | 3

Ово је резултирало великим бројем тужби пред косовским судовима које су се тичале ове непокретне имовине. Према подацима КАИ (Косовске агенције за имовину), поднето је укупно 42.696 захтева који се тичу повраћаја непокретне имовине. КАИ је одлучила у 42.749 случајева, док се за отприлике њих 540 у овом тренутку и даље води поступак пред жалбеним већем Врховног суда Косова*¹. За захтеве који се тичу покретне имовине нема поузданих података.

Национална стратегија Косова* о имовинским правима² (Стратегија) је замишљена као документ који садржи свеобухватни пресек ситуације на Косову и Метохији у вези са непокретним имовинским правима. Уз то, Стратегија је замишљена да буде документ који не само да садржи највеће или најчешће проблеме, већ и документ који треба да понуди најпрактичнија и најбоља решења, која ће адресиране проблеме да реше на најбољи и најефикаснији начин. Односно, како се у самој Стратегији наводи, „Сврха НСИП јесте да обезбеди стратешку визију за обезбеђивање права.“³

Сама Стратегија полази од тренутног стања, покушавајући да сагледа главне проблеме у области имовинских права која се тичу непокретне имовине.⁴ Тако, Стратегија препознаје неколико група проблема и нуди решења за проблеме које види као горуће у сектору непокретне имовине на Косову.

Сврха овог рада јесте сагледавање структуре, перцепције проблема, као и понуђених решења које нуди Стратегија, из перспективе припадника српске и других неалбанских заједница и подкатеорије интерно расељених лица (ИРЛ) чија су имовинска права угрожена. Студија се неће ограничити само на проблеме који су перципирани Стратегијом, већ ће се дотаћи и проблема којима се сама Стратегија није бавила, а који

* Овај назив не прејудуцира ставове о статусу и у складу је са Резолуцијом СБ УН 1244/99 и мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова и Метохије.

¹ Подаци ОЕБС, закључно са 02.06.2015. године

² Оригинални превод документа, преузет са званичне странице 20.10.2017. године
http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/National_Strategy_and_Annexes_SRB.pdf

³ Национална стратегија Косова о имовинским правима, Министарство правде Косова, децембар 2016., стр. 6

⁴ Иако нигде није изричито наглашено, Стратегија се не бави свим имовинским правима, већ само оним везаним за непокретности



на терену у свакодневном раду постоје а утичу на неостваривање права ИРЛ пред косовским органима.

Студија ће се такође бавити и предложеним решењима из Стратегије, и то како могућношћу њихове реализације у конкретним условима који владају на Косову, тако и њиховом оправданошћу и могућим штетним последицама по припаднике српске заједнице и подкатеорије ИРЛ. Као и у претходном случају, студија се неће ограничити само на решења која су понуђена Стратегијом, већ ће понудити и решења којима се Стратегија није бавила, а која су по нашем мишљењу целисходна из перспективе остварења права припадника српске и других неалбанских заједница, као и подкатеорије ИРЛ.



2. ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР НА КОСОВУ И ЊЕГОВА ПРИМЕНА

Због специфичности које су се десиле на простору Косова, и сам законодавни оквир је врло сложен и често компликован за сналажење. Честе измене целих правних система, законодавстава, а врло често и произвољна тумачења, дају један оквир који је веома компликован и пре него што крене примена тог оквира на конкретан проблем. Међутим, прави проблеми настају када крене примена тог компликованог оквира, у још компликованијим околностима. Тада се јављају разне потешкоће које се решавају од случаја до случаја, и подложне су врло често арбитарном тумачењу појединаца који о тим правима одлучују, неретко оштећујући једну страну у спору.

Page | 5

Како бисмо сагледали проблематику у потпуности, као и део проблема којима се ова Стратегија није бавила, као и одређене материјалне или процесне грешке у Стратегији које су касније изазвале и грешке у самом одређивању проблема и могућих решења, морамо сагледати и историју закона који су примењивани на Косову од 1999. године, односно од завршетка сукоба на том подручју.

Устав Косова⁵, као темељни акт са којим сви остали акти морају да буду у сагласности, у члану 46. на општи начин регулише заштиту имовине, гарантујући право на имовину и препуштајући регулисање коришћења имовине законима, «у складу са јавним интересом». Поред тих, постоје и одредбе о захтеву за легалност експропријације, као и о заштити интелектуалне својине. Чланом 119. Устава је предвиђена заштита јавне и приватне имовине. Чланом 121. се регулишу врсте имовине и начин стицања имовине од стране страних држављана. Чланом 156. је прописано да се избеглицама и расељеним лицима «промовише и олакшава безбедан и достојанствен повратак», и да им се помаже да поврате своју имовину и ствари. Чланом 159. је регулисано да ће «сав интерес и имовина» друштвених предузећа да пређе у власништво Косова*.

Дакле, устав као темељни документ прописује формалну заштиту права на имовину, иако њено коришћење подређује «јавном интересу», и промовише на један уопштен начин права избеглица и расељених лица да поврате своју имовину и ствари.

Како бисмо могли да имамо бољи увид у оно што Стратегија промовише, морамо да, поред садашњег, видимо и развој релевантног косовског законодавства.

Након рата и успостављања међународне цивилне администрације Уједињених Нација (УНМИК), успостављен је систем у ком су супремацију имали међународни правни стандарди, а за њима закони који су важили до 1999. године⁶. Власништво над свом имовином која се водила на Југославију или Србију је прешло на УНМИК. Интересантна је била и одредба члана 3. те уредбе, која је поред потврђивања важења постојећих закона, имала и део који се односи на то да се неће примењивати прописи који су у супротности са међународно признатим стандардима. Каснијом уредбом УНМИК, која је донета тако да важи ретроактивно од 10.06.1999. године, одређено је да ће се на Косову

⁵ Ступио на снагу 15.06.2008. године

⁶ УНМИК уредба бр. 1999/1 од 25.07.1999. године, „О овлашћењима привремене управе на Косову“



примењивати УНМИК уредбе и законодавство које је на Косову важило до 22.03.1989. године⁷, а да се сва правна акта која су донета на основу закона који су важили након 22.03.1989. године важећа уколико нису донети у супротности са законодавством које је важило до 22.03.1989. године и међународно прихваћеним стандардима у области људских права.

Page | 6

Такође, власник целокупне имовине је постала Косовска поверилачка агенција (КПА)⁸, која је спроводила приватизацију на Косову до успостављање надлежности Косовске агенције за приватизацију (КАП)⁹.

Што се тиче приватне имовине, пре доношења косовских закона, спроводили су се закони Југославије, односно Србије. И ту је у почетку владала забуна у примени око могуће дискриминаторности аката који су донети након 1989. године, али је преовладао став да нема дискриминаторности у законима који своје корене, са веома малим изменама, вуку од Социјалистичке федеративне републике Југославије (СФРЈ). То су, на првом месту били Закон о облигационим односима (ЗОО)¹⁰, који се бавио односима поводом влаништва, државине и плодуживања над покретним стварима и прометом покретних ствари, уговорима, налозима, закупнинама и осталим односима који су везани углавном за покретне ствари, као и за одређене уговоре у привреди, и Закон о основама својинскоправних односа (ЗОСПО)¹¹, који се бавио односима поводом непокретних ствари (прописујући на првом месту, што је битно за ову студију односе поводом уговора о купопродаји непокретности и државини над непокретношћу).

У Привременом кривичном закону Косова*¹², постојао је само један члан који се тицао заузимања непокретне имовине¹³, за који је била запређена казна до једне године или новчана казна¹⁴. Нема података колико је лица процесуирано по одредбама овог кривичног закона.

Године 2012. донет је нови Кривични законик¹⁵, који је питање заузимања имовине, уништења или оштећења имовине и подметање пожара регулисао у три члана¹⁶. Занимљиво је да, за разлику од Привременог кривичног закона, садашњи Кривични законик прави јасну разлику између лица које незаконито заузме непокретност први пут и лица које незаконито заузме непокретност која је већ предмет иселења, односно

⁷ УНМИК Уредба бр. 1999/24 од 12.12.1999. године

⁸ Успостављена уредбом УНМИК 2002/12, од 13.06.2002. године, „О успостављању Косовске поверилачке агенције“

⁹ Успостављена Законом бр. 03/L-067, О косовској агенцији за приватизацију, од 21.05.2008. године

¹⁰ Објављен у Службеном листу СРФЈ, бр. 29/78, од 30.03.1978. године

¹¹ Објављен у Службеном листу СФРЈ, бр. 6/80, од 30.01.1980. године

¹² УНМИК Уредба бр. 2003/25, од 06.07.2003. године

¹³ Члан 259. Привременог кривичног закона Косова

¹⁴ Према одредбама члана 90.1.6. Привременог кривичног закона Косова, застарелост гоњења за кривична дела за која је запређена казна до једне године или новчана казна је износила две године, што је поново отвараало простора за злоупотребе.

¹⁵ Закон број 04/L-082

¹⁶ Чланови 332., 333. и 334.



уколико је већ био осуђен за незаконито заузимање непокретности. Нема података колико је лица процесуирано по одредбама овог кривичног закона за окупацију имовине Срба и других неалбанаца који живе на Косову или ИРЛ, односно за поновну окупацију те имовине.

Закон о парничном поступку (ЗПП)¹⁷, поред судског поступка у овим стварима, прописује и поступак достављања обавештења, како тужиоцу тако и туженом. Достава се врши путем личног достављања, са могућношћу достављања путем електронске поште. Међутим, оно што је значајно напоменути јесте да се достава електронским путем мора верификовати „од стране квалификоване електронске фирме“¹⁸.

Закон о косовској агенцији за упоређивање верификацију имовине¹⁹ (КАУВИ) је проистекао из Бриселског процеса, односно из разговора представника Србије и Косова*. Сам закон је споран јер је донет уз велико противљење српских представника, који су били мишљења да закон не одражава оно што је договорено у Бриселу између представника Србије и Косова*. КАУВИ има мандат да упоређује катастарску документацију од пре 1999. године и тренутну катастарску документацију уколико између истих постоје неслагања, као и да доноси крајњи закључак о томе који је регистар валидан. Према Закону о КАУВИ, у процесу верификације се користи управни поступак, уз одређене модификације. Сама комисија за верификацију има пет чланова, и то два члана која именује Скупштина Косова* на предлог Председника Врховног суда Косова*, и три члана која именује Специјални представник Европске Уније, с тим да је један од та три члана из редова невладинских заједница²⁰. Међутим, оно што је крајње неубичајено решење, посебно узимајући у обзир да се ради о формално управном поступку, као и да се ради о агенцији која је успостављена као плод договора између Србије и Косова*, јесте велика улога Секретаријата.

Секретаријат има директора и заменика директора који се бирају од стране Скупштине Косова* на предлог председника Владе Косова*. Ово значи да по закону не постоји ни формална обавеза да се приликом избора председника и заменика председника Секретаријата макар консултују припадници невладинске заједнице. Секретаријат има ресурсе и људство на располагању и фактички обавља све послове КАУВИ. Секретаријат тако врши упоређивање, „доноси одлуке“, даје препоруке Комисији, саставља своја мишљења, и врши све друге радње које су у формалној надлежности КАУВИ, односно Комисије. Сама Комисија, иако према Закону има коначну реч и доноси одлуку, фактички нема капацитета да уради било шта сем да прихвати ону одлуку коју је Секретаријат преко свог особља већ припремио, сем уколико не постоји

¹⁷ Закон бр. 03/L-006, од 30.06.2008. године

¹⁸ Члан 99. Закона о парничном поступку Косова. Израз „квалификована електронска фирма“ заправо упућује на сертификовани електронски потпис, што се може видети упоређивањем српске и енглеске верзије закона.

¹⁹ Закон бр. 05/L-010 од 09.06.2016. године, проглашен указом председника Косова дана 28.10.2016. године

²⁰ Члан 8. Закона о КАУВИ



неки члан Комисије који је упознат са самим предметом, што може да буде и основ за искључење тог члана Комисије приликом одлучивања о том предмету.

Поред овога, што је битно за излагање о неким од предложених решења која нуди Стратегија, сам поступак јесте формално управне природе, али се ради о поступку који је установљен као *lex specialis* поступак посебним законом, и то на основу споразума који се на Косову третира као међународни споразум. Сам поступак има низ специфичности у односу на управне поступке. Даље, као друга инстанца се јавља Врховни суд Косова, и за тај поступак је изричито предвиђено да се одвија по правилима парничног поступка. На крају, није најјаснији ни однос између захтева поднетих пред редовним судовима и захтева поднетих пред КАУВИ, јер је одредба члана 4.3. крајње неодређена. Није уређена ни супремација закона или поступака у случају литиспенденције, јер није јасно шта ће се десити са поступцима који су већ покренути пред надлежним институцијама или се покрену у међувремену.

Page | 8

Коначно, Закон о КАУВИ не предвиђа обавезу припадника Агенције да поднесу кривичне пријаве против лица која и након деложације поново узурпирају непокретност која није њихова²¹. То значи да је на самом власнику имовине обавеза да поднесе кривичну пријаву, што ствара додатне компликације, посебно када се ради о ИРЛ која немају пребивалиште на Косову.

Поред ових, битно је поменути и Закон о управном поступку²², као и Закон о управним споровима²³, који су у употреби пред државним органима по разним основима који се тичу непокретне имовине (нпр. у катастарским службама када странка има примедбу на садржај катастра или када тражи упис или измену права из катастра). Значај Закона о управном поступку је и у томе што регулише поступак обавештавања странака у управним поступцима и поступцима пред КАУВИ, што је од посебне важности приликом сагледавања одређених аспеката Стратегије о којима ће бити речи.

²¹ Чланови 19.6. и 19.7. Закона о КАУВИ. Према Закону, особље Агенције има обавезу да, у случају поновне узурпације која се деси у року од 72 часа, поново изврши деложацију, а ако се након тога имовина поново узурпира, поступак се спроводи по одредбама закона којим се регулише извршни поступак. С обзиром на ситуацију везану за извршења на Косову*, ове две одредбе фактички значе да ако неко по други пут након деложације узурпира имовину, странка поново прелази под надлежност редовних судова и извршитеља, што гарантује додатно чекање, нов поступак и додатне трошкове за лица којима је имовина узурпирана, што је у колизији са чланом 156. Устава Косова, као и са начелима међународног права која дају гаранције за повратак избеглица у своје домове.

²² Закон број 02/L-28, од 22.07.2005. године

²³ Закон број 03 L-202, од 16.09.2010. године



3. ГЛАВНИ ПРОБЛЕМИ У ОСТВАРИВАЊУ ИМОВИНСКИХ ПРАВА НА КОСОВУ, ИЗ ВИЗУРЕ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија полази од дугорочних циљева Косова, а то су: јачање владавине закона, унапређење економског развоја и подршка интеграцији Косова* у Европску Унију. Како се у самој Стратегији наводи, након опсежне анализе извршене 2015. године, приступило се раду на пет група имовинско – правних питања која ће се разматрати.

Page | 9

Иако се ове групе у Стратегији амбициозно називају „циљевима“, јасно је да се ради о уоченим проблемима. Поред тога, јасно је да су ове проблеме аутори Стратегије уочили као најбитније за сређивање имовинских права на Косову (иако се, подсећамо, проблеми и понуђена решења тичу искључиво непокретне имовине).

У даљем тексту ове студије следи кратак осврт на уочене проблеме. У следећем одељку биће речи о понуђеним решењима, онако како их види Стратегија.

Напомена: све што следи, сем делова који су јасно обележени као примедба аутора ове студије, сажети је приказ излагања из Стратегије, или навод излагања из Стратегије, дати на овом месту ради критичке анализе саме Стратегије. Поред тога, и све фусноте за које не буде јасно назначено да представљају фусноте аутора ове студије, или примедбе аутора ове студије, представљају фусноте из Стратегије.

Као главне проблеме на Косову, стратегија препознаје пет група, названих „циљеви“:

- 1) Обезбеђивање имовинског права јачањем законодавног оквира
- 2) Обезбеђивање имовинског права решавањем неформалности
- 3) Остваривање и гарантовање имовинских права расељених лица и невећинских заједница
- 4) Остваривање и гарантовање имовинских права жена, и
- 5) Коришћење обезбеђених имовинских права за подстицање економског раста

3. 1. Обезбеђивање имовинског права јачањем законодавног оквира

Овај сегмент постављања проблема почиње констатацијом да законодавство које дефинише имовинска права мора бити довољно приступачно, прецизно и предвидљиво у својој примени како би се избегао било какав ризик од произвољности²⁴, као и да су имовинска права на Косову прилично добро дефинисана²⁵. Стратегија главне проблеме у овој области види у недовољно регулисаном статусу јавне и друштвене имовине, као

²⁴ Судска пракса ЕСЉП, Новик против Украјине, бр. 48068/06

²⁵ Ова оцена је у Стратегији остала непоткрепљена детаљнијим објашњењем. Уместо тога, у фусности су набројани закони који ову област уређују – прим. аут.



и недовољно разрађеној могућности да страни држављани стичу права над непокретном имовином на Косову.

У склопу тога, Стратегија види следеће проблеме:

3.1.1 – Статус имовине у друштвеној својини

Page | 10

Након Другог светског рата, бивша Југославија је национализовала имовину која је постајала државно власништво, да би се после тога трансформисала у друштвено власништво, расподељујући је углавном друштвеним предузећима (ДП) и земљорадничким задругама. УНМИК администрација је признала постојање ове својине, али није улазила у детаљнија објашњења њене природе, чак и када је вршила приватизацију. Након проглашења независности Косова* и усвајања новог устава, нови устав је променио правну природу имовине у друштвеној својини, тако што је она постала државна имовина, што је потврдио и Уставни суд Косова*²⁶. Тиме је друштвена својина и формално престала да постоји.

Међутим, након што је Устав промењен 2012. године, одредба којом се друштвена својина трансформише у државну је брисана. То је створило контроверзе и недоумице око тога да ли је друштвена својина поново враћена у правни поредак, што је питање око ког правна заједница Косова* и даље дискутује.

3.1.2 – Градско грађевинско земљиште

Проблем који се јављао у урбаним срединама јесте да је, према ранијој пракси из времена комунизма, сва земља која је планом била предвиђена за градњу стамбених објеката била одређена као „градско грађевинско земљиште“. То је значило да су корисници могли да стекну право власништва над објектом који је подигнут, али не и над земљиштем, над којим су имали само право трајног коришћења. Ово представља проблем, јер право коришћења земљишта траје само док постоји објекат на њему. Уколико се зграда сруши из било ког разлога, право на коришћење земљишта престаје ако власник не добије нову дозволу да гради на том земљишту. Даље, проблем који се овде јавља је да земљиште и објекат на њему нису једна целина, не могу бити уписани у катастар као једна јединица, а то ограничава тржишну могућност правног промента имовине и умањује вредност непокретности која се на земљишту налази. На крају, као много већи проблем Стратегија види проблем у легализацији недозвољене градње, јер постојеће законодавство забрањује легализацију градње без дозволе на државном или јавном земљишту. На крају ове секције, Стратегија даје препоруку да се, с обзиром на de facto ситуацију, дефинише власништво над државним земљиштем.

3.1.3 – Статус закупа на 99 година

Током приватизације ДП, чест је случај био да КАП одваја земљиште од остатка имовине предузећа које се приватизује, и даје га у закуп на 99 година. Ова ситуација ствара правну несигурност. Препоручује се доношење закона који би омогућили

²⁶ Пресуда у предмету Уставног суда Косова, бр. KI/08/09 од 17.12.2010., стр. 65



трансформисања права на коришћење градског грађевинског земљишта и закупа на 99 година у трајно право приватне својине.

3.1.4 – Имовинска права општина

Page | 11

Закон о локалној самоуправи потврђује претходно законодавство УНМИК којим се општинама даје право да поседују и управљају непокретном имовином, али због застарелих катастарских докумената, не зна се тачно шта је општинска имовина, што ствара конфузију. Овај закон такође даје могућност општинама да од КАП траже да им врати друштвену имовину. Стратегија претпоставља да је целокупна друштвена имовина трансформисана у државну. Ако је тако, онда општине немају овлашћење, по писцима Стратегије, да пренесу имовину на општину.

3.1.5 – Право страних држављана да буду власници имовине

Чланом 121.2. Устава Косова*, предвиђено је да страна физичка и правна лица могу да стекну власништво над непокретном имовином, у складу са условима утврђеним законом или међународним споразумом. Међутим, пракса је да страна физичка и правна лица наилазе на опструкцију у општинским катастарским канцеларијама (ОКК) приликом покушаја укњижења имовине у катастру. Недостатак је што у самом закону о катастру нису дефинисана права укњижбе, ко може да укњижи права и која су то документа и други услови потребни за укњижбу. Такође, такве праксе нарушавају и обавезе које Косово* има према Споразуму о стабилизацији и придруживању, потписаног између Косова* и Европске Уније.

3.2. ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ПРАВА НА ИМОВИНУ ОТКЛАЊАЊЕМ НЕФОРМАЛНОСТИ У СЕКТОРУ НЕПОКРЕТНЕ ИМОВИНЕ

Неформалност је Стратегијом дефинисана као ситуација када се формална права (права укњижена у катастру) над имовином не пренесу са званичног носиоца по сили закона. Права која се неформално не пренесу *de facto* упражњава незванични носилац права²⁷ и поштује их шира заједница, али се не могу укњижити у катастру.

Као четири случаја која подстичу неформалност на Косову, Стратегија види следеће:

1) Катастарски подаци се не ажурирају после смрти носиоца права јер породице не покрећу оставински поступак

2) Културолошке норме и праксе у којима се усмени договор о купопродаји земљишта сматра довољном правном сигурности

²⁷ Овде се мисли на стицаоца права над непокретном имовином, до којих је дошао по било ком основу а није их уписао у катастар – прим. аут.



3) Дискриминаторски закони којима је забрањивана купопродаја непокретне имовине између косовских Албанаца и Срба довели су до појаве неформалних купопродајних уговора који нису могли да се укњиже у катастру, и

4) Одношење катастарских докумената у Србију довело је до тога да недостају ажурирани катастарски подаци, што је створило забуну око тога који је скуп књига тренутно доказ о имовинским правима на Косову.

Даље се у општем разматрању овог дела Стратегије наводи да се неформалност наставља јер су оставински и судски поступци скупи, дуготрајни и оптерећујући, а то што катастарски поступци нису јефтини, предвидљиви, ефикасни и транспарентни такође одвраћа људе од укњижења права „која су предвиђена законом“²⁸.

3.2.1 – Катастарски подаци се не ажурирају после смрти носиоца права, јер породице не покрећу оставински поступак

Захтеве за покретање оставинског поступка чланови породице покојног носиоца права покрећу са закашњењем, често и по 20 и више година после смрти носиоца права над непокретностима. Потенцијални наследници су често саградили куће и објекте на земљишној парцели покојног носиоца права и де факто остварују права над имовином. Велики проблем према Стратегији представља и то што се број наследника у међувремену проширио, па је тешко спровести наследни поступак. Због свих ових компликација, као и због скувих и компликованих процедура, Стратегија овај проблем види као нешто што ће остати да фигурира и у будућности. Ово ствара проблем, јер без јасног правног статуса пуна имовинска права не могу да се остварују и имовина не може да се стави на тржиште.

3.2.2 – Усмени или неформални уговори, односно послови без писаног уговора или без уписа у катастар непокретности

У прошлости, како се наводи у Стратегији, извршење усмених уговора о купопродаји земљишта и непокретне имовине био је прихваћен начин за промет имовинских права због културолошких и традиционалних норми, као и због забране промета имовине између Срба и Албанаца на Косову. Стога, ови уговори нису ни могли да буду евидентирани у катастарској документацији.

Због тога су тренутни де факто власници морали да подносе тужбе у парничном поступку пред судом ради добијања судске одлуке којом се утврђује да је уговор постојао и да су права над имовином пренета слободном вољом²⁹. Велики проблем се јављао када је купац одсељен ван Косова* или не може да се пронађе. Због тога су и купац и судови, у

²⁸ Ова формулација у овом контексту није јасна, јер права које Стратегија назива „неформалним“ правима свакако нису законски потврђена. У томе се управо и огледа њихова „неформалност“. Односно, права могу бити или законска, што подразумева и да су призната од надлежних институција и уписана, или „неформална“, што значи да нису призната од стране надлежних институција – прим. аут.

²⁹ Овде се мислило на тужбе за утврђење - прим. аут.



неодстатку признања продавца које није ни могло да се обезбеди, покушавали да се ослоне на „материјално извршење“ и „позитивну застарелост“, како би доказали да је уговор извршен³⁰. Како је за обе „доктрине“ потребно присуство продавца у поступку, а до продавца често није могуће доћи из разних разлога (одселио се у иностранство или се ради о ИРЛ...), прибегава се одређивању привременог заступника. Ово је са становишта Стратегије проблематично када се размтрају права формалног титулара земљишта, јер у условима сукоба постоји могућност да је имовина продата у одсуству слободне воље, или узурпирана због исељавања.

3.2.3 – Одношење катастарске документације у Србију

Законом о КАУВИ се дао задатак КАУВИ да обави две повезане функције: да реши преостале имовинско – правне захтеве који се односе на сукоб, поднете КАИ, који су првенствено поднела ИРЛ, као и да упореди катастарске податке враћене из Србије са катастарским подацима на Косову, како би утврдила и отклонила све разлике између две групе катастарских података. Ова овлашћења која има КАУВИ стварају прилику да се примене управни поступци за системско решавање значајног дела неформалности на Косову, која ствара атмосферу несигурности и одвраћа од улагања.

3.2.4 – Неке од административних препрека које у пракси одвраћају грађане од укњижења њихових права

1) **Законом о облигационим односима³¹ није предвиђена форма уговора** – према Стратегији, због недостатка стандардних форми уговора, службеници за укњижбу морају да тумаче садржину уговора како би утврдили да ли постоје подаци потребни за укњижбу, што успорава и компликује поступак укњижбе.

2) **Закон којим се уређује укњижба имовине не наводи сва документа која стварају права над непокретном имовином** – Закон³² не садржи одлуке Комисије за стамбене и имовинске захтеве (НРСС), Косовске комисије за имовинске захтеве (ККИЗ)³³ којима се признају права ИРЛ, као и акте јавних бележника којима се евидентира купопродаја непокретности а који представљају законски основ за упис права у Регистар права на непокретну имовину (РПНИ).

3) **Застарели катастарски подаци не одговарају реалном стању на терену** – Судске одлуке и акти јавних бележника која стварају или потврђују права над непокретном имовином морају да садрже податке који описују имовину, а који су

³⁰ „Материјално извршење“ заправо представља конвалидацију уговора, а „позитивна застарелост“ је одржај. – прим. аут.

³¹ Закон о облигационим односима Косова бр. 04/L-077, донет 30.05.2012. године

³² Закон о изменама и допунама Закона бр. 2002/5 о успостављању Регистра права на непокретну имовину, члан 3. Закона бр. 04/L-009, донет 21.07.2011. године

³³ Захтеви које је решио НРСС, а које су ИРЛ поднела Дирекцији за стамбена и имовинска питања (НРП). КАИ је наследник НРП. ККИЗ је био орган који је доносио одлуке за КАИ.



истоветни подацима у катастру³⁴. Неформалност, одношење катастарских података у Србију и стварање новог катастарског система, са новим идентификацијама парцела, отежавају унос имовине у таква акта.

4) Недоследне праксе ОКК – Иако постоји обавеза да се за промену података о катастарској јединици врши катастарски премер, неке ОКК су од овога одустале у случајевима заоставштине, док врше премер само ако се имовинско право преноси кроз промет, али та пракса се примењује од случаја до случаја и није предвиђена законом. Даље, трошкови за упис права нису исти у свакој општини. Поред тога, општине су увеле додатни услов по ком сваки неплаћени порез на имовину мора да се плати пре него што ОКК изда имовинско уверење. Неке ОКК су одбиле да упишу купопродају без потврда које издаје општина (за које се плаћа и такса), којима се потврђује да општина неће да остварује своје право прече куповине над имовином. То је био услов у бившем режиму, који није изричито укинут новим законима. Поред тога, ту је и законски услов да се исплата код продаје имовине чија је цена изнад 10.000 евра обавља преко банака, што је немогуће за купопродаје које су извршене пре него што је овај услов ступио на снагу, 2005. године.

5) Транспарентност катастарских података – Иако би катастарски подаци требало да буду јавно доступни како би се подстицала привредна активност и динамичан развој тржишта земљиштем, то није случај. Један од разлога јесте недостатак јасноће у Закону о заштити личних података, због чега је потребно изменити тај закон.

3.3. ГАРАНТОВАЊЕ И ОСТВАРИВАЊЕ ИМОВИНСКИХ ПРАВА РАСЕЉЕНИХ ЛИЦА И НЕВЕЋИНСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Након усвајања „Начела о повраћају стана и имовине избеглицама и расељеним лицима“, познатим и као Пињеро начела³⁵, концепт повратка у очима међународне заједнице не значи „само повратак избеглице у његову земљу или расељеног лица у град или регију, већ и повраћај контроле над својим првобитним домом, земљиштем или имовином, односно процес повраћаја стана или имовине“³⁶. UNHCR је израчунао да до јула 2015. године, број ИРЛ на Косову износи 17.086, односно 9.265 косовских Срба и 7.078 косовских Албанаца, док преостали број чине Роми, Ашкалије и Египћани. У анализи из 2011. године се наводи да је расељено још око 97.000 Срба. КАИ је поднето 42.749 имовинских захтева (углавном од стране ИРЛ и чланова невећинских заједница на Косову), од којих 29.450 чека на извршење.

³⁴ Административно упутство о примени закона о катастру, Министарство животне средине и просторног планирања, чл. 8 став 2, АУ 02/2013, од 11.02.2013. године

³⁵ „Реституција стана и имовине у контексту повратка избеглица и интерно расељених лица: Коначни извештај“ специјалног известиоца, Паула Серђа Пињера: E/CN/Sub.2/2005/17, 28.06.2005. године

³⁶ UNHCR и остали, 2007., Приручник о реституцији стана и имовине за избеглице и расељена лица: Примена „Пињерових начела“: Међу агенцијама, стр. 10



3.3.1 – Коначно решавање захтева поднетих КАИ

Прва фаза је, према састављачима Стратегије завршена, на тај начин што је ККИЗ донела одлуку по 41.852 захтева од 42.749 захтева, што, по састављачима Стратегије, показује да је Влада Косова* (ВК) „посвећена томе да призна и поштује имовинска права ИРЛ“. Међутим, закон који је на снази не предвиђа обавезу уписа одлука КАИ у косовски катастар. Чланом 20. Закона о КАУВИ се предвиђа само упис одлука које донесе Имовинска комисија за проверу и одлучивање (ИКПО). Али ово не обухвата и упис одлука које је донео ККИЗ (или његов претходник НРСС), или Комисија за имовинске захтеве (КИЗ), која је створена Законом о КАУВИ, јер не постоји законски основ за то.

Page | 15

Другу фазу би према Стратегији требало да спроведе Извршни секретаријат КАУВИ. Према подацима КАИ, на извршење тренутно чека 29.450 одлука. Правна средства која су стављена на располагање Извршном секретаријату обухватају исељење, стављање под управу КАУВИ, давање у закуп и административно затварање предмета. Додатна правна средства које има подносилац захтева су захтев за одузимање предметне имовине, рушење незаконито изграђених објеката, као и продају имовине путем јавне продаје. Међутим, чланом 21.7 Закона о КАУВИ је предвиђено да у року од 18 месеци од дана ступања на снагу закона, КАУВИ оконча мандат управљања имовином и давања имовине под закуп³⁷.

Стратегија даље даје оцену да је ВК свесна својих обавеза у погледу враћања имовине ИРЛ, посвећена испуњењу својих дужности након завршетка мандата КАУВИ да за ИРЛ обезбеди „коначне, правичне и делотворне правне лекове који ће им омогућити да поврате контролу над својом непокретном имовином“.

Међутим, потребно је да се реши неколико проблема, међу којима је и поновно заузимање непокретности након исељења. Према извештају ОЕБС, КАИ је између 2008. и 2013. године поднела тужилаштвима 326 кривичних пријава, за које је просечно време обраде две године и три месеца, а висина казни које судови изричу није таква да одврати извршиоце од будућег поновног заузимања имовине. Даље је потребно да се успостави квалитетнија комуникација између КАУВИ и успешних поносилаца захтева. Међутим, Стратегија види проблем у томе што КАУВИ нема мандат да ради у Србији, Црној Гори и Македонији, где борави већина подносилаца захтева. Поред тога, Законом о КАУВИ није обухваћен статус имовине која је тренутно под управом КАИ и даје се у закуп, након што се мандат КАУВИ оконча, као и лица која имовину користе. Стратегија даље напомиње да су породице које ту имовину користе годинама можда извршиле велика улагања у одржавање и очување имовине, и да је потребан закон који би појаснио да ли су та лица стекла нека права на предметној имовини. Потребно је даље, према Стратегији и појашњење у вези са правним статусом 9.041 одлуке чије је извршење тренутно „у застоју“ јер подносиоци захтева нису тражили правни лек након што су добили обавештење од КАИ. На крају се наводи да је од пресудног значаја да одлуке

³⁷ У тренутку писања ове студије, већ је протекло више од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона потписивањем од стране председника Косова – прим. аут.



НРСС, ККИЗ и КИЗ не буду предмет нове парнице пред судовима, што се дешавало у појединим случајевима.

3.3.2 – Додатне ствари у вези са расељењем, приступом правди и становањем

Page | 16

Преварни промет – У постконфликтном окружењу, расељавање је створило могућности за промет имовине уз фалсификоване документе, без знања власника. Не постоји политика да би се утврдило да ли је одређена странка некретнине купила савесно и како да се правично и ефикасно утврди одговорност. Поред тога, биће потребно направити и политику у циљу утврђења одговарајућег правног лека у ситуацијама у којима је имовина била предмет промета више пута, а тренутни власници су савесни купци који су платили праву цену имовине, годинама после сукоба.

Легализација објеката изграђених без дозволе – Постоји забринутост да ИРЛ нису имали довољно информација и времена да испоштују услове за легализацију, који су критиковани и као претерано сложени. У тим случајевима, људска права сваког грађанина чија се непокретност сруши без одговарајућег претходног обавештења о законским условима биће прекршена.

Процес приватизације који спроводи Косовска агенција за приватизацију (КАП) – Постоји забринутост да обавештење о поступку приватизације није унапред обезбеђено, и нису испуњени стандарди људских права у вези са одговарајућим процесом.

Такође, одређени број Срба је учествовао у процесу реституције према бившем Закону о реституцији земљишта³⁸. Тај закон није проглашен дискриминаторним и претпоставља се да има правно дејство на Косову. Постоје случајеви приватизације таквог земљишта, које је касније продато или дато у закуп. Потребна је законодавна политика и смернице како би се одредио одговарајући правни лек.

Експропријација земљишта – Одузимање имовине у одсуству одговарајућег процеса представља кршење људских права. Проблем код ИРЛ је процес достављања, и зато је потребно да се ти поступци појачају.

Објекти које су изградила трећа лица на узурпираним непокретностима ИРЛ – ВК још увек није обезбедила тражена средства за рушење ових објеката, што спречава КАИ у примени овог правног лека. Уставни суд Косова* је у пресуди у „Предмету Јовановић“ закључио да је неизвршење одлуке ККИЗ од стране КАИ због недостатка средстава „у супротности са начелом владавине права и представља кршење основних људских права гарантованим Уставом.“³⁹

Спровођење одлука НРД Из категорије „А“ и „Ц“ – Тзв. Категорија А представљају косовски Албанци који су отпуштени с посла због дискриминаторних закона и одлука

³⁸ Закон о реституцији земљишта Савезне републике Југославије, 1991. година

³⁹ Уставни суд Косова, К1187/13, 16.04.2014. године



деведесетих година, због чега су и исељени из друштвених станова, док су Категорија Ц косовски Срби којима су ти станови додељени, а сада су ИРЛ⁴⁰. На основу закона који уређује рад Дирекције за стамбена и имовинска питања (ХПД), подносилац из Категорије А може да оствари право на повраћај стана, а подносилац из Категорије Ц накнаду за изгубљена права. КАИ није била у стању да обезбеди средства од ВК за исплату накнаде, а захтеви остају нерешени.

Page | 17

Нагомилани порези на имовину и рачуни за комуналне услуге за време расељења – Законом о порезу на непокретну имовину, предвиђено је да је порески обвезник физичко или правно лице које стварно користи непокретност ако није могуће утврдити ко је стварни власник, или ако стварни власник нема приступ тој непокретности⁴¹. Међутим, селективна примена је значила да су ове дугове општине приписивале ИРЛ. Поред тога, ИРЛ постају одговорна и за комуналне услуге које нису користили, јер релевантним законима нису ослобођена плаћања комуналних услуга коришћених у имовини над којом не остварују контролу, и тражено им је да плате целокупан износ једном када преузму контролу над имовином.

Приступ правди – ИРЛ немају могућност да остваре бесплатну правну помоћ јер нису корисници социјалне помоћи на Косову а поседују непокретну имовину. Поред тога, Закон о употреби језика је „свеобухватан правни документ“, али у пракси и даље постоје „изазови“ у погледу приступу услуга на званичним језицима и на централном и на општинском нивоу.

Трошкови поступака и путовања – Ови трошкови у ситуацији ИРЛ стварају додатне потешкоће за приступ правди. Према Пињеровим начелима, поступак у случајевима ИРЛ би требало да буде бесплатан. .

Друштвено становање/додела земљишта на коришћење – Донете су одредбе како би се помогло повратницима да се привремено сместе, и обезбеђен је привремени смештај на основу Закона о финансирању посебних програма за становање (03/L-164) и Закона о додели на коришћење и замени непокретне имовине општине (04/L-144). Међутим, општине нису доследно и редовно користиле тај оквир како би помогле повратницима, што значи да постоји ризик да ИРЛ постану и трајно расељена лица.

Кампови/неформална насеља Рома – На Косову постоји још око 100 неформалних насеља Рома, Ашкалија и Египћана. Људи који живе у тим насељима живе у лошим условима, лошим приступом комуналним услугама, јавном превозу и путевима. Главни проблем је непостојање сигурног поседа над земљом. Стратегија за уређење неформалних насеља 2011. – 2015., никада није усвојена.

⁴⁰ Ова дефиниција, овако како је дата, и решења која су дата на основу овакве дефиниције, апсолутно је неистинита, и представља један од највећих недостатака Стратегије, односно један од највећих простора за кршење права, уколико се овакав приступ усвоји. Више о овоме у одељцима посвећеним поставци проблема и решењима. – прим. аут.

⁴¹ Члан 5. (3) Закона о порезу на непокретну имовину, 03/L-204, од 07.10.2010. године



3.4. – ГАРАНТОВАЊЕ И СПРОВОЂЕЊЕ ИМОВИНСКИХ ПРАВА ЖЕНА

Чланом 46. Устава Косова*, гарантована су права свих грађана Косова* да буду власници имовине. Међутим, због културолошког наслеђа и образаца по којима се од жена очекује да се наслеђа одричу у корист мушких чланова породице, као и широко распрострањене неформалности власништва, само је мали број жена уписан у катастар као власник имовине. Поред тога, не постоји начин да се спрече наследници да у оставинском поступку не пријаве женске наследнице и тако их спрече да уопште и учествују у оставинском поступку. Поред тога, према Закону о наслеђивању, жене које се одричу наслеђа то чине и у име своје деце. Не постоји надзор старатељског органа који би обезбедио ова права деце.

Page | 18

3.5. – ПРИМЕНА ОБЕЗБЕЂЕНИХ ПРАВА НА ИМОВИНУ ЗА ПОДСТИЦАЊЕ ПРИВРЕДНОГ РАСТА

Претерана подељеност земљишних парцела и изградња објеката без дозволе, значајно су смањили површину која је на располагању за улагања у пољопривредни сектор на Косову, што смањује пољопривредну продуктивност и потенцијал за привредни раст.

3.5.1. – Поступање са објектима изграђеним без дозволе

ВК је донела Закон о поступању према објектима изграђеним без дозволе⁴² како би уредила процес легализације објеката изграђених без дозволе. Након усвајања тог закона, Министарство животне средине и просторног планирања (МЖСПП) је установило Регистар објеката изграђених без дозволе, у ком је пописано 352.386 објеката. Док се права над објектима не озаконе и упишу у катастар, ти објекти не могу да буду предмет промета на тржишту земљишта или да се користе као гаранција за обезбеђивање финансијских средстава или за улагања. Поред тога, упис тих објеката у катастар би омогућио општинама да установе и наплате порез на те непокретности. Међутим, из овог закона је изузет сваки објекат изграђен без дозволе на јавној површини. Ово означава и објекте који су изграђени на „градском грађевинском земљишту“ у градовима, односно на земљишту које је по правној природи свог промета сада јавно земљиште. Сем ако се закони не промене, ово би значило да објекти који су без дозволе изграђивани у градовима неће моћи да се озаконе и мораће да се сруше. Даље, велики је проблем, према Стратегији, у томе што је за озаконьење остављен одређени временски период, који је проблематична категорија када се ради о становницима Косова* који живе у иностранству или о ИРЛ, од којих велики број није добио обавештење о законском року и другим условима. Поред тога, проблем у остваривању права по овом закону јесу и таксе, које су високе за многе становнике Косова*.

⁴² Закон о поступању са објектима изграђеним без дозволе, бр. 04/L-188, од 26.12.2013. године



3.5.2. – Консолидација земљишта путем делотворних просторних планова

Бесправна градња и ширење градова значајно су смањили површину обрадивог земљишта и поделили парцеле обрадивог земљишта у сеоским срединама. ВК је „показала своју посвећеност“ решавању претераног распарчавања обрадивог земљишта израдом Националне стратегије за консолидацију земљишта како би се завршио процес укрупњавања који је започет пре скоро тридесет година. Градско земљиште је такође распарчано због непостојања делотворних просторних планова и неуређене изградње. ВК је 2013. године усвојила Закон о просторном планирању⁴³ како би отклонила недостатке из прошлости у овој области. Механизми за праћење примене закона, као и строже казне за његово кршење, помоћи ће да се спречи неконтролисано и неуређено ширење градова на терет обрадивог земљишта.

Page | 19

3.5.3. – Потпуна приватизација земљишта у власништву ДП како би се повећала површина обрадивог пољопривредног земљишта које је на располагању за улагања и пољопривредну производњу

КАП има задатак да приватизује земљу у друштвеном власништву, које је углавном консолидовано, како би се повећала улагања у пољопривредно земљиште у циљу повећања пољопривредне продуктивности. До сада је продато 22.000 хектара, док је за приватизовање остало још 17.000 хектара. КАП је до октобра 2015. године примила и обрадила 5.095 захтева којима се оспорава ликвидација имовине друштвених предузећа коју је извршила, земљишта на првом месту. Иако не постоји закон о реституцији, многи захтеви су се односили на власништво над земљом пре процеса национализације. Иако је Врховни суд Косова* изградио праксу по којој такви закони немају правни основ, ти захтеви пред Посебном комором Врховног суда Косова* и даље фигурирају. Поред тога, проблем је и у томе што се обрадиво земљиште приватизује на тај начин што се даје на закуп који траје 99 година, што је облик приватизације који одвлачи потенцијалне инвеститоре јер се не сматра довољно сигурним.

3.5.4. – Стварање подстицаја како би се подстакло продуктивно коришћење обрадивог земљишта и стварање сопствених прихода општина

И поред тога што је 53% земљишта на Косову класификовано као пољопривредно земљиште, велики део је остао необрађен. Стратегија део проблема види и у томе што не постоје трошкови ако се земља остави необрађеном. Међутим, примена транспарентног, правичног и делотворног режима опорезивања земљишта и друге непокретне имовине би створила, према Стратегији, подстицај за многе власнике обрадивог земљишта да или гаје усеве како би покрили трошкове плаћања пореза или да продају или дају земљиште у закуп другима који ће га користити продуктивније. Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП) је изричито признато право државе да одређује порезе и предузима мере ради њихове наплате. Међутим, према пракси ЕСЉП, одговарајућа равнотежа мора да се постигне између стварања прихода ради остваривања циљева јавне политике и смањења ризика

⁴³ Закон о просторном планирању, бр. 04/L-174, од 07.09.2013. године



од стварања претераних захтева према породицама са ниским приходом и сиромашнима. Даље, општине су суочене са изазовима у погледу утврђивања имовине коју треба опорезовати због широко распрострањене неформалности и неажурних катастарских података, као и текућег процеса додељивања адреса непокретностима. Изазов представља и идентификација пореских обвезника. Значајан део имовине у катастру је на име умрлих лица. Законом није предвиђено ко је у том случају дужан да плати порез. Такође, не предвиђа се одговорност за плаћање пореза на имовину која је у сувласништву или заједничком поседу, и која је страна одговорна за плаћање заосталог пореза на имовину која је продата.



4. РЕШЕЊА ЗА ГЛАВНЕ ПРОБЛЕМЕ НА КОСОВУ, ИЗ УГЛА СТРАТЕГИЈЕ („ПРЕПОРУЧЕНИ ТОК ДЕЛОВАЊА“)

Page | 21

Као што је већ речено, приступ Стратегије се заснива на постављању главних имовинских проблема, онако како их Стратегија као стратешки документ види, а затим се нуде решења за те конкретне проблеме. Као и у претходном одељку, ова студија ће да укратко опише предложена решења, онако како су постављена у самој Стратегији, како бисмо могли да их обрадимо у наредним деловима ове студије.

Поред тога, као и у претходном поглављу, све што је написано јесте сажетак саме Стратегије, дат ради критичке анализе исте. Све написано у овом поглављу, као и све евентуалне фусноте, представља сажетак навода или директне наводе из Стратегије, сем делова или фуснота који су јасно обележени као примедбе аутора ове студије.

4.1. – ПРЕПОРУКЕ: ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ПРАВА НА ИМОВИНУ ЈАЧАЊЕМ ПРАВНОГ ОКВИРА

4.1.1 – Пренос права на имовину у друштвеној својини

Закон ће друштвену својину над градским грађевинским земљиштем и уговоре о закупу на 99 година претворити у право власништва, као и да предвиди да су земљиште и објекти изграђени на том земљишту нераскидива целина⁴⁴. У случају да су објекти изграђени по важећим процедурама, над спојеном јединицом имовине (земљиште и објекат) би могло да се упише власништво, у катастарској канцеларији након испуњења услова за упис права. Када су објекти изграђени без дозволе, треба изградити јасну законску процедуру. Уговори о закупу на 99 година и градско грађевинско земљиште треба да се трансформишу у право својине, односно да се својина над њима пренесе на стицаоце.

4.1.2 – Закони којима се уређује јавна и државна имовина

Требало би да се изради закон којим се појашњава да је јавна имовина општа правна категорија, која се састоји из државне и општинске својине, чиме би се решила разлика између ове две категорије имовине. Законом би требало навести и сву имовину у власништву Косова*. Општинска својина би се дефинисала као имовина над којом је општина уписана као носилац права коришћења, а требало би донети и одредбе којима би се уредио начин управљања и преноса општинске својине.

⁴⁴ Овде се мисли на Грађански законик, који још увек није у процедури усвајања у тренутку писања ове студије – прим. аут.



4.1.3 – Права страних држављана да буду власници непокретне имовине на Косову

Предлаже се измена Закона о имовини и другим стварним правима, на тај начин што би се законом јасно дефинисало да странци имају права да буду власници имовине на Косову. ВК би у склопу тог предлога могла да ограничи право странаца на стицање имовине на одређене географске регионе, или да то право остави без ограничења.

Page | 22

4.1.4 – Ревидирање правног оквира за имовину

У процесу ревизије би требало да се сугерише замена или уклањање постојећих недоследних или застарелих одредби, или чак целих закона, који ће да застаре због нових одредби.

4.2. – ПРЕПОРУКЕ: ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ПРАВА НА ИМОВИНУ

У оквиру ове секције, предложено је пет мера:

- 1) Осмишљавање „процедура и процеса“ како би се оставински поступак који траје дуго боље уредио, учинио ефикаснијим, предвидљивијим и приуштивијим за грађане, да би имали подстицај да озваниче своја права
- 2) Осмишљавање „нових и бољих“ процедура за обавештавање и коришћење правне доктрине „конструктивног обавештења“ како би се повећала ефикасност у обезбеђивању процедуралне заштите у процесу
- 3) Коришћење управног поступка за законско признавање неформалних права како би се иста уписала
- 4) Осмишљавање процедура за озакоњење права у случају објеката изражених без дозволе, и
- 5) Стварање подстицаја и уклањање административних препрека у циљу подстицања уписа озакоњених права у катастар

4.2.1 – Израда процедура за закаснили оставински поступак

У 50% катастарских података, као носилац права је уписано умрло лице. Пакет реформи који је потребан да би се неформални носиоци права подстакли да покрену оставински поступак и да им се законски признају права није ни обиман ни тежак за примену, а оствариће велики утицај у смислу ажурирања и унапређења прецизности катастарских података. У извештају УСАИД Програма за имовинска права (ПРП), под називом „Неформалност у сектору земљишта: Питање покретања оставинског поступка са доцњом на Косову“, је препоручено да се као ствар приоритета утврди да ли ће у овом процесу искључиву надлежност имати судови или јавни бележници. Поред тога, закључује се и да велики проблем представља достављање судских списа и обавештење о рочиштима за странке за које се не зна где се налазе, а достављање позива заинтересованим лицима је неопходно да би поступак био правно ваљан. Законске обавезе којима се регулише достављање обично предвиђају личну доставу, објављивање у новинама на Косову или постављање на огласној табли општине. Ово је



проблематично, према Стратегији, због тога што судови немају особље за лично достављање, а објављивање у новинама на Косову или на огласним таблама значи да лица која се не налазе на Косову а често су заинтересована страна неће бити у могућности да обавештење приме. Поступак обавештења треба унапредити дигиталном технологијом и унапређењем поступка како би се стигло до лица која живе ван Косова*, а то ће, заједно са „доктрином конструктивног обавештавања“ да повећа ефикасност поступака који утичу на чување права странке у поступку.

4.2.2 – Израда „побољшаних“ поступака обавештавања и коришћење конструктивног обавештења у циљу повећања ефикасности уз пружање заштите у судском процесу

Званично електронско обавештавање на Интернету и електронска база података Министарства правде (МП) Републике Естоније о оставинском поступку може да се узме за пример делотворне мере за обавештавање странака и поштовање свих важећих стандарда о људским правима у вези са правичном поступком. Други облици масовних медија обухватају новине, телевизију, СМС и радио поруке преко мрежа мобилне телефоније, као и преко амбасада Косова* у иностранству. Ипак, сама технологија није довољна да се обезбеди потпуна заштита права, јер је потребно обезбедити доказе о пријему документације или обавештења, како би се испунили стандарди за правичан поступак. У погледу поступака који се тичу ИРЛ ван Косова*, конкретни начини би могли да се пропишу споразумима између Косова* и Србије, Црне Горе, или Македоније. Ти начини би могли да обухвате и како да се ступи у непосредан контакт са расељеним лицима и владиним органима, као и невладиним организацијама које пружају подршку угроженима.

„Конструктивно обавештавање“

Конструктивно обавештавање је „правна доктрина“ која претпоставља да свака страна која има интерес у поступку добија обавештење и сазнања о предлогу и поступку путем редовних облика обавештавања. За разлику од тренутног обавештавања где се подаци физички достављају странкама, конструктивно обавештавање подразумева обавештавање на основу закона које странкама пружа довољно информација за учешће у поступку, као и прилике да учествују у поступку. Према тој „доктрини“, када се огласи информација о предлогу и поступку, одговорност је заинтересованих лица да се појаве и траже своја права. У супротном, искључују се из могућности да траже своја права и поступак се наставља. Ово се већ примењује у наследним поступцима када идентитет наследника није познат, као и приликом обавештења о правима уписаним у катастар, а према Стратегији, помоћи ће да се постигне правоснажност управних одлука којима се законски признају неформална права, зарад уписа тих права у катастар Косова*.

4.2.3. – Коришћење управног поступка за обезбеђивање законског признања неформалних права

Једино средство које је грађанима на располагању да озаконе своја права која *de facto* остварују над имовином јесте покретање тужбе у парничном поступку. То је, према



Стратегији, неефикасно правно средство, траје дуго, и одвраћа људе од озакоњења својих права. Недавним законом о успостављању КАУВИ предвиђена је могућност за коришћење управних поступака за системско решавање и законско признавање неформалних права. Комисија КАУВИ за верификацију и одлучивање о имовини (КВОИ) има мандат да разматра и врши увид у сва катастарска документа враћена из Србије, упоређивањем тих докумената са косовским катастарским документима, како би донела одлуку о правима која се на крају уписују у катастар Косова*. Ова би процедура могла да се примени у оквиру управног поступка ради делотворнијег решавања „главног узрока неформалности“, а то су, према Стратегији, неформални уговори о преносу непокретне имовине између Албанаца и Срба. Доношење одлука и обезбеђивање законског признања неформалних права кроз управни поступак преко релевантне државне институције, обезбедиће законско признавање неформалних права. Поред тога, то би могла у новом мандату да ради и КАВУИ. Без обзира на одабрани пут, у Стратегији се сматра да је од пресудног значаја да ВК покрене мере које ће да подстакну грађане и омогући им приступ ефикасном и приуштивом управном поступку за законско признање неформалних права и упис истих у катастар.

4.2.4 – Израда процедура за озакоњење права над објектима изграђеним без дозволе

Више од 350.000 објеката је изграђено без дозволе и нема правни статус, а права над њима се не могу уписати у катастар. Један од проблема који спречавају озакоњење права над таквим објектима јесте наслеђивање са закашњењем. Реформе које олакшавају услове за добијање решења о наслеђивању олакшаће и озакоњење права над таквим објектима и остварити велики утицај на ажурирање и унапређење тачности катастарских података.

4.2.5 – Стварање подстицаја и уклањање административних препрека како би се подстакло упис озакоњених права у катастар

Након што се права легализују, потребно је њихово уписивање у катастар како би се завршио процес озакоњења. Саме општинске катастарске канцеларије би требало да преиспитају своје процедуре и да анализирају свој рад, ради повећања ефикасности. Стратегија даје следеће препоруке за унапређења услуга које пружају ОКК: Мора се изградити списак свих докумената потребних за укњижбу имовине и унети у законодавство које регулише катастарски систем; Јачање институционалног односа између Косовске катастарске агенције (ККА) и ОКК ради успостављања јединственог процеса рада и стандарда за пружање услуга; Израда стандардних формулара, образаца и упутстава за упис и промет права; ККА, судови, јавни бележници и релевантне административне агенције требало би да осмисле стандардне обрасце и формуларе за пружање информација потребних за опис имовине и да се опис унесе у одлуке или друга правна аката којима се преносе имовинска права; Стварање јавних процедура и смерница које би обезбедиле доследне праксе укњижбе у свим ОКК; Осмишљавање програма обуке за службенике ОКК у циљу побољшавања пружања услуга; Креирање политике која прави разлику између признавања/озакоњења права и промета права, као и поступака, трошкова и такси у погледу истог; Субвенционисати или укинути таксе и



трошкове грађанима који траже само признавање и озакоњење права, као што се тренутно ради у катастарским зонама које су одабране за реконструкцију; Креирање политике и смерница за утврђивање околности под којима је потребно извршити катастарски премер (који је обично највећи трошак у процесу укњижбе), као и у којим околностима су „сталне границе“ довољне да би се доказала права; Креирање политике у консултацији са Министарством финансија у циљу обезбеђивања пореских олакшица ради подстицања грађана да озаконове своја права.

4.3 – ГАРАНТОВАЊЕ ИМОВИНСКИХ ПРАВА ИРЛ И НЕВЕЋИНСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

ИРЛ нису хомогена група, и пружање правних лекова зависи од појединачних потреба и околности. Неки имају право власништва над својом имовином док други имају само право коришћења. Такође, имају и права над различитим врстама имовине. Правни лек који је одговарајући за пољопривредно земљиште можда није одговарајући за стан у стамбеној згради. Свако ИРЛ има различите потребе и жеље у погледу приступа и остваривања контроле над својом имовином. Тренутно, КАИ је та која исељење врши бесплатно. Требало би да се креира политика ради утврђивања околности под којима ће успешни подносиоци захтева морати да убудуће плаћају за исељење. Могло би се узети у обзир и то да се успешни подносиоци захтева са правом да траже исељење обрате Полицији Косова* ради бесплатног исељења, а да свако следеће исељење обавља приватни извршитељ уз плаћање одређеног износа.

4.3.1 – Обезбедити примену правних средстава која су на располагању интерно расељеним лицима после истека мандата КАИ

Корак 1: Документовати да су све одлуке НРСС, ККИЗ и КИЗ којима се признају права успешних подносилаца захтева уписане у катастарски систем на Косову. Те су одлуке правоснажне и на основу уписа у катастар ИРЛ би имала право да траже исељење од Полиције Косова* или извршитеља.

Корак 2: Осмислити процедуре и услове којима ће се руководити примопредаја функција КАУВИ приватним субјектима. Мора се јасно дефинисати поступак који ће обезбедити да успешни подносиоци захтева могу да од Полиције Косова* и приватних извршитеља захтевају исељење.

Корак 3: Поједноставити и ојачати двосмерну комуникацију између КАУВИ и ИРЛ. Унапређени поступак обавештавања требало би да се искористи за смањивање времена које је потребно, као и терета који КАУВИ има у настојању да оствари непосредан контакт са успешним подносиоцем захтева. Кроз унапређени поступак обавештавања, успешни подносиоцу захтева би били обавештени да их КАУВИ неће непосредно контактирати у вези са правним средствима, већ да је обавеза успешних подносилаца захтева да контактирају КАУВИ и траже правно средство.



Корак 4: Пре окончања мандата, КАУВИ би требало да документује да постоје процедуре које успешним подносиоцима захтева омогућавају да траже исељење и након што истекне њен мандат, и да могу да траже правна средства од приватног сектора.

4.3.2 – ИЗРАДА МЕРА ЗА РЕШАВАЊЕ ПИТАЊА У ВЕЗИ СА ИРЛ ПРИСТУПОМ ПРАВДИ И СТАНОВАЊЕМ

Предложене мере у овој препоруци су:

- Спречити незаконито поновно заузимање имовине након што КАИ изврши исељење, осмислити поступак којим би се предвидело да КАУВИ тражи од Полиције Косова* или приватног извршитеља да одмах изврши првобитни налог КАИ за исељење, пре него што се ствар упути државном тужилаштву.
- Донети упутства за судове за спречавање поновних судских парница у случајевима у којима постоји правоснажна одлука НРСС, ККИЗ или КИЗ. Судски савет Косова* преко Канцеларије Дисциплинског тужиоца треба да покрене поступак код Дисциплинске комисије, да предузме дисциплинске мере против судија које намерно игноришу смернице и позове их на одговорност.
- ВК би требало да обезбеди средства или из свог буџета или да тражи донаторе за финансирање рушења незаконито изграђених објеката од стране трећих лица на незаконито заузетом земљишту, или да обезбеди надокнаду за захтеве поднете КАИ по основу изградње објеката од стране трећег лица, као и накнаду подносиоцима захтева „А“ и „Ц“ категорије.
- Применити у потпуности одредбе члана 5. Закона о порезима на непокретну имовину како би се обезбедило да ИРЛ нису одговорна за порезе на имовину над којом нису остваривала ефикасну контролу и одредбе Административног упутства о изузимању носилаца имовинских права од плаћања комуналних услуга за имовину под управом КАУВИ.
- Примењивати „унапређени поступак обавештавања странака“.
- Створити политику за ефикасно утврђивање ризика и одговорности у циљу правичног правног лека у случају купопродаје непокретности на превару.
- Ревидирати критеријуме за право на бесплатну правну помоћ тако да се укључе ИРЛ и лица која бораве у неформалним насељима, и потом повећати владина средства за финансирање Агенције за бесплатну правну помоћ.
- Увести јединствени правилник судских такси, где би ИРЛ са лошим социо – економским условима била изузета од плаћања судских трошкова.
- У пракси у целости применити Закон о употреби језика.
- Усвојити трогодишњу косовску стратегију о социјалном смештају и ојачати доследну примену Закона о посебним програмима за смештај и финансирање, и Закон о додели на коришћење и замени непокретне имовине општине како би се обезбедила одржива стамбена решења за повратнике.



- Ускладити и применити Стратегију за уређење неформалних насеља са одредбама Закона о просторном планирању и процедурама за уређење објеката изграђених без дозволе.

4.4. – ПРЕПОРУКЕ: ГАРАНТОВАЊЕ И ОСТВАРИВАЊЕ ИМОВИНСКИХ ПРАВА ЖЕНА

Page | 27

Иако су Уставом Косова* женама гарантована иста права на непокретну имовину као и мушкарцима, културолошке норме и праксе врше притисак на жене да се одричу својих права да наследе имовину од породице у којој су рођена, и од супружника. Касније, то одрицање проблем ствара и малолетној деци, у чије се име по постојећим законима мајке такође одричу.

4.4.1 – Доследно признавање ванбрачне заједнице

Закон о наслеђивању даје право ванбрачном партнеру на наслеђивање ако су ванбрачни партнери били у заједници десет година, или ако имају дете најмање пет година. Закон о наслеђивању и закон о породици би требало да се измене тако да признају заједницу као брак после пет година или три године ако постоје деца из таквог односа, како би се приоритет дао благостању деце и ускладили са праксом која влада у региону.

4.4.2 – Израда заштите у случајевима искључења и одрицања од наследства

Наследници који покрену оставински поступак пред бележником или судијом би требало да буду обавезни и да дају заклетву под кривичном одговорношћу да не скривају ниједног познатог наследника. Упоредо с тим, систем за управљање грађанским регистром би требало да се унапреди тако да се службеницима омогући да праве прецизне и поуздане спискове чланова породице умрлог лица. Сваки наследник који изјави намеру да се одрекне свог права на наследство би требало да буде обавезан да такву изјаву да на посебном рочишту пред судијом или бележником. Законом о наслеђивању предвиђена је и подела имања између свих живих наследника чим се заврши оставински поступак, што може да се деси одмах после смрти. Да би се искључила могућност да живи супружник изгуби право да станује у свом дому, требало би изменити и допунити Закон о наслеђивању тако да се одложи обавезна подела имања све до после смрти живог супружника, тако да се омогући да живи супружник има приступ брачном дому и имовини све до смрти.

4.4.3 – Заштита права малолетне деце на наследство

Тренутно, сваки наследник који се одрекне права на наследство одриче се и наследства своје малолетне деце, без укључивања органа старатељства који би се бринуо о правима малолетне деце. Закон се мора изменити у делу у ком се предвиђа да се родитељ који се одриче наследства одриче и у име своје малолетне деце, као и укључивање органа старатељства у цео поступак.



4.5. – КОРИШЋЕЊЕ ОБЕЗБЕЂЕНИХ ИМОВИНСКИХ ПРАВА ЗА ПОДСЕТИЦАЊЕ ПРИВРЕДНОГ РАСТА

Мере предложене овде имају за циљ да смање штетна дејства изградње објеката без дозволе тако што ће да се појасни правни статус права, како над објектом тако и над земљиштем на ком је објекат изграђен, како би се оформила једна јединица имовине која би могла да се укњижи у катастру и буде предмет промета на тржишту. То би донело економске користи које се могу остварити од улагања у изградњу и од промета легализованих објеката на тржишту.

Page | 28

4.5.1 – Поступање са објектима изграђеним без дозволе

Тренутним законом, за подносиоце захтева је предвиђена само могућност да озаконе своја права да користе објекат изграђен без дозволе. Требало би да се осмисле измене и допуне тако да се створи подстицај за озакоњење права и обезбеди правни механизам преко ког подносиоци захтева могу да озаконе своја права како над објектом тако и над земљиштем као једном јединицом имовине, а затим да исту укњиже у катастру. Закон би требало да обухвати и околности под којима објекти изграђени без грађевинске дозволе залазе, у целости или делимично, на земљиште у власништву трећег лица. Под таквим околностима, потребна су политика и законске смернице како би се дошло до правичног решења, како би се доделио јасан правни статус права над земљиштем и објектом. Опције обухватају и могућност да стране саме реше ствар, договором. Још једна од опција је да ВК експроприше предметно земљиште, а затим да власнику исплати накнаду у складу са тржишном вредношћу. Процес легализације мора да буде прихватљив за све становнике на Косову. Таксе би требало да се смање за оне грађане са ниским приходима, а претеране административне препреке, као што је услов да се уз пријаву достави архитектонски цртеж, требало би да се елиминишу.

4.5.2 – Консолидација земљишта преко делотворних просторних планова

Пре него што иницијативе за консолидацију земљишта дају резултате, неопходно је прво да се спречи изградња објеката без дозволе, и да се на тај начин додатно распарчају парцеле у сеоским и градским зонама. Општине би требало већи акценат да ставе на праћење и примену просторних планова, и на јачање извршних овлашћења грађевинских инспектора у циљу спречавања изградње објеката без дозволе. Казне предвиђене Кривичним закоником требало би строго да се изричу и да послуже као делотворне превентивне мере. Након што се ојачају механизми за примену просторних планова, општине би требало да почну са применом средстава за оцену вредности земљишта како би се подстакла консолидација земљишта и промовисали развојни циљеви.

4.5.3 – Приватизација обрадивог земљишта у друштвеном власништву

Прелазак са уговора о закупу на 99 година који даје КАП у имовинско право помоћи ће да се ојача сигурност поседа за инвеститоре. Инвеститори морају да буду заштићени и од неоснованих тужби којим се тражи повраћај земљишта које је консолидовано под



бившим режимом⁴⁵. Судски савет Косова* би требало да изриче санкције судијама које дозволе покретање неоснованих тужби против купаца приватизованог земљишта, радније у власништву ДП.

4.5.4 – Стварање подстицаја за промет на тржишту и продуктивно коришћење обрадивог земљишта

Page | 29

Наметање пореза на земљиште створиће подстицај за власнике обрадивог пољопривредног земљишта да исто користе или у сврху пољопривредне производње или да га дају у закуп другоме, уколико то жели. Наметање рационалног и правичног програма опорезивања ограничено је због непостојања података о стварним тржишним ценама којима би се утврдила стопа по којој би се земљиште опорезовало. Неопходно је осмислити поступак за вршење процене тржишне вредности и подношење извештаја о стварним ценама које се плаћају за непокретну имовину, као и за упис таквих података у катастар. Требало би да се узме у обзир могућност ангажовања приватних проценитеља. Након што се утврди прецизна, правична и равноправна пореска стопа, неопходно је изградити капацитет на општинском нивоу за ефикасну доставу пореских решења и њихову ефикасну наплату.

⁴⁵ Овде се мисли на заштиту од тужби за повраћај одузете имовине за време комунистичког режима, односно тужби за реституцију – прим. аут.



5. ГЕНЕРАЛНИ КРИТИЧКИ ОСВРТ НА СТРАТЕГИЈУ

Стратегија је, замишљена као свеобухватан документ који нуди пресек проблема у имовинско – правном сектору Косова* и нуди решења за те проблеме. Проблеме које Стратегија види као примарне, или које уопште и детектује као проблеме, све време посматра кроз постављене циљеве. Постављени циљеви Стратегије су, као што је већ написано, јачање владавине закона, унапређење економског развоја и подршка интеграцији Косова* у Европску Унију.

Page | 30

Међутим, Стратегија све време потенцира циљеве који нису експлицитно изражене, али фигурирају, и то често на уштрб циљева који су формално прокламовани. То су повећање сопствених прихода општина кроз опорезивање, сређивање правне и фактичке ситуације на тржишту непокретности, укрупњивање пољопривредних поседа и правну консолидацију градског грађевинског земљишта, и стварање правних и фактичких могућности да се странцима и формално да могућност да постају власници непокретности на Косову (како грађевина тако и великих пољопривредних поседа који би се добили укрупњивањем).

У том циљу, Стратегија неретко жртвује један од циљева који је поставила, а који треба да буде и основна водилја сваке стратегије која има везе са правним и законским сектором у једном друштву – јачање владавине права.

Тако, на пример, долазимо у апсурдну ситуацију да творци Стратегије као врхунски императив постављају очување комунистичке заоставштине, коју уместо насилним одузимањем на појединим местима називају „консолидацијом“ земље. Или у делу у ком се дају препоруке за убрзање поступака, Стратегија у суштини стаје на страну легализације фактичког стања без обзира како је до тог стања дошло, са препоруком да се спорови око власништва над земљом решавају у управном поступку, односно пред органима који нису ни овлашћени ни стручни за такав задатак, нити је уобичајено да им се игде дају таква овлашћења (о овоме детаљније у каснијем излагању).

Такође, Стратегија је испустила прилику да детаљно скенира стање у косовском правосуђу, односно у сектору спровођења закона. Иако се не може рећи да је то стање у потпуности игнорисано, ипак му се није дала ни приближна важност коју има у настанку и одржању свих проблема на које Стратегија указује. Уместо спорости, корупције, непроцесуирања одређених предмета, константно кршење права на употребу језика и писма неалбанском становништву, проблема са применом или непримењивање одређених прописа, Стратегија је одлучила да се фокусира на ствари које су нижеразредног значаја у односу на побројане проблеме, као што су проблеми са слањем обавештења и судских списа ван Косова*, или проналажење титулара непокретности (који је уписан у земљишне књиге са довољним бројем идентификационих података да буде нађен).



Када имамо у виду пропусте у постављању проблема у сектору непокретности (како према номинално прокламованим циљевима тако и према приоритету), не треба да чуди ни што су решења која Стратегија нуди, иако на први поглед „креативна“, непримерена како уоченим проблемима, тако и ситуацији у косовском друштву, а посебно у административном и правосудном апарату. Уместо да се дају препоруке које би ишле ка сређивању правосудног и административног система, што био био дугорочан процес, дају се решења која се не могу применити, али не траже веће напоре. Односно, ако би се таква решења и применила, ишла би у скоро сваком предложеном случају у корист само једне одређене групе, уз кршење права других група, а посебно права интерно расељених лица, која ни после осамнаест година од краја сукоба немају приступа својој непокретној имовини.

Page | 31

Са друге стране, проблеми који постоје у косовском правосудју опстали би и само би се повећавали јер нико нема снаге или не жели да се ухвати у коштац са њима, јер се ради о дуготрајном и мукотрпном процесу.

У формално – правном погледу, Стратегија је веома противречан документ. Иако се по наслову и садржају односи на имовинска права, Стратегија се заправо односи искључиво на права на непокретну имовину. Пратећи ту логику, Стратегија често меша облигационе и стварно-правне прописе који би требало да се примене у неком конкретном случају, користи имена правних института која се никада нису користила на овом поднебљу⁴⁶, а неретко се дешава да меша постојеће и бивше законске прописе, чак и прописе СФРЈ који одавно не важе, и одавно нису у примени јер су у међувремену замењени законима који су донети од стране косовске Скупштине, или законима донетим у доба УНМИК администрације. Ово није за чуђење када имамо у виду да ни велики број практичара на Косову није начисто са верзијама закона који се користе, због познатих проблема са објављивањем закона, али ипак остаје једна од многих недоследности и техничких грешака у Стратегији.

Укупан утисак је ипак да се ради о једном документу чији су циљеви амбициозно постављени, али нису испуњени. Сем тога, и сама поставка проблема је направљена тако да чини невидљивим огромне проблеме који су Косову тренутно нерешиви јер не постоји воља за њихово решавање. Игнорисање тих проблема на крају чини да се и понуђена решења понашају као да ти проблеми не постоје, што као крајњи резултат даје предлоге који, ако би се применили, довели би до масовног и коначног кршења људских права неалбанаца и ИРЛ, озаконењем стања до ког се дошло масовним злоупотребама, насиљем и кривичним делима.

Овај документ стога не би смео да се користи за сврху којој је намењен - да служи као путоказ законодавцима приликом доношења нових закона ради решавања постојеће ситуације у сектору права на непокретну имовину, јер би та решења, као што је већ напоменуто, створила само нова кршења права бројних група на Косову.

⁴⁶ Напомена: аутор прича о верзији Стратегије на српском језику.



За крај овог општег прегледа, позитивна страна Стратегије је што се свакако ради о документу у који је уложено много труда и истраживања, што се види на сваком кораку. Подаци су темељно прикупљени, консултоване раније студије о овим питањима, а приказани проблеми, уз све недостатке који се не могу занемарити, ипак представљају полазну тачку за израду неког свеобухватнијег документа, са другачијим приступом проблему.

6 – КРИТИЧКИ ОСВРТ НА ПРОБЛЕМЕ ПОСТАВЉЕНЕ СТРАТЕГИЈОМ, УЗ ОСВРТ НА ГЛАВНЕ ПРОБЛЕМЕ КОЈЕ СТРАТЕГИЈА НЕ ПОМИЊЕ

Као највеће проблеме стања у сектору непокретности на Косову, из којих извиру и сви остали проблеми, Стратегија види нејасне имовинске односе у сектору непокретности и неформалност у самој структури власништва над непокретностима које су у приватној својини. У процесном аспект, главни проблеми јесу спори поступци (са неколико подделова о којима ће бити речи), недовршена приватизација и неизвршавање одлука које се тичу непокретне имовине.

Главни недостатак Стратегије када се говори о материјално – правном аспект пресека стања на Косову заправо јесу константна настојања да се легализује фактичко стање. До тог стања је дошло на много начина. Како се Стратегијом оправдано истиче, до тог стања је дошло због неформалних уговора између Албанаца и Срба, као и због неспровођења наследних поступака. Међутим, далеко највећи извор несигурности јесте отимање имовине од стране комунистичких власти четрдесетих и педесетих година прошлог века, затим протеривање Срба после рата 1999. године, уништење или нелегално заузимање њихове непокретне имовине после рата, преварне трансакције које су биле масовна појава, као и спречавање повратка Срба, супротно Пињеро принципима које Стратегија истиче на неколико места, искључиво декларативно.

Легализација de facto стања до које се дошло на овај начин не би била ништа друго него ново правно насиље над већ обесправљеним људима, становницима Косова* протераних из својих домова и са својих имања.

6.1. – Реституција земљишта

Управо полазећи од проблема у материјалном законодавству, онако како су постављени Стратегијом, види се један од главних недостатака Стратегије, а то је бављење последицама, уместо узроцима проблема. Недостатак у имовинском сектору на који се Стратегија стално враћа јесте несређеност власништва, односно то што постоји неколико облика власништва над имовином (државна, јавна, друштвена и приватна својина, од којих се јавна касније поново дели на имовину различитих субјеката или нивоа власти), као и немогућност поседовања земљишта у урбаним зонама (оног земљишта које је означено као „градско грађевинско земљиште“).

Овакво стање у имовинском сектору јесте последица правног насиља комунистичких власти, који су средином прошлог века у више наврата отели имовину од приватних



власника⁴⁷. У приватне власнике, поред физичких лица, спада и Српска Православна Црква, која је пре Другог светског рата имала у свом власништву огромне земљишне поседе, који су стицани и увећавани вековима. Ту отету имовину комунистичке власти су касније искористиле да створе велика друштвена предузећа, о чијем земљишном фонду Стратегија сада говори као о земљишном фонду на чијим би се основама направило „тржиште обрадиве земље“, која би за куповину била доступна и страним држављанима.

У скоро целом региону донети су закони о реституцији земљишта, а у многима од њих процес реституције је или завршен или се приводи крају⁴⁸. Иако се неправда толике скале тешко може исправити у потпуности, смисао закона о реституцији који су доношени јесте да се наследници оних којима је земља отета од стране комуниста макар материјално компензују за неправде и патње кроз које су прошли тиме што би им се вратила одузета имовина, понишtile одлуке о проглашењу за непријатеља, или макар надокнадила вредност те имовине.⁴⁹

Каснији проблеми које истиче Стратегија, а који се тичу постојања неколико облика својине, од којих се неки касније поново могу делити, као и проблеми са градским грађевинским земљиштем, извиру из ових аката комунистичког режима. Када се првобитна акумулација капитала заснива на злочинима оволиких размера, за очекивати је да се направи и правна конфузија приликом расподеле тако стеченог капитала. Касније, када је бивша Југославија експериментисала са системом управљања који је назван „самоуправљање“, створила се и додатна конфузија.

Ово није проблем који је специфично везан за Косово*, већ је проблем који постоји на подручју целе бивше Југославије. И сви новонастали ентитети су покушавали да проблеме решавају на тај начин што ће бивше власнике или њихове потомке обештетити у мери у којој је то могуће.⁵⁰

На Косову, међутим, ситуација је битно другачија. Комисија која је требало да расправља о Закону о реституцији састала се само једанпут, пре више од десет година, и

⁴⁷ Комунистичка СФРЈ је после Другог светског донела читав сет закона о национализацији, конфискацији, секвестрацији, аграрним реформама, одузимању имовине верским заједницама, којима се касније стварао друштвени и стамбени фонд друштвених предузећа, задруга, јавних институција и државних институција у СФЈ

⁴⁸ У Србији Закон о враћању одузете имовине и обештећењу 2011. године; у Хрватској Закон о накнади за имовину одузету за вријеме Југославенске комунистичке владавине; у Црној Гори Закон о повраћају одузетих права и обештећењу 2004. године; у Македонији Закон о денационализацији 1998. године; У Словенији Закон о денационализацији 1991. године;

⁴⁹ Отивање имовине није само процес који је материјално уништавао породице. Тај процес су често пратила суђења, стрељања, одузимање грађанских права, проглашавање богатих појединаца за издајнике, присилни откупи и злочини сваке друге врсте. У случају Српске Православне Цркве, тај процес је био посебно бруталан, јер је Црква као целина проглашена непријатељем комунистичког поретка.

⁵⁰ У целој бившој Југославији, сем Косова, изузетак је једино Босна и Херцеговина, која је још увек под међународним протекторатом.



никада више. У комисији су учествовали и међународни представници. Када се дошло до тренутка од ког треба започети реституцију, међународни представници су инсистирали да то буде одузимање земље од стране комунистичких власти, док су косовски представници желели да се враћају даље у прошлост, што међународни учесници састанка нису прихватили. Смисао овог настојања косовске стране јесте био покушај да се реституција не изврши Србима којима је комунистички режим отео имовину, већ да се косовска страна прогласи „наследником“ имовине протераних турских окупатора са почетка двадесетог века и експропријацију фактички и не извршни, односно изврши у врло малом обиму.

Page | 34

Комисија се након тог једног састанка више никада није састала.⁵¹ Тренутно, Закон о реституцији се на Косову не помиње ни као теоретска могућност.

Смисао овог кратког излагања о проблему реституције јесте упознавање о правом проблему, који је заиста узрок многих проблема у овом сегменту.

Не може се говорити о правној сигурности за инвеститоре уколико инвестирају у непокретности које у суштини нису власништво Косова*, које се појављује као продавац. Чак ни закуп на 99 година, што је Стратегијом оцењено као главни извор несигурности, није проблем за потенцијалне инвеститоре, колико нерешена питања око власништва над имовином⁵².

Како Косово* претендује на чланство у Европској Унији, није јасно на који ће начин бити решено обештећење према бившим власницима, које представља један од начина за раскид са комунистичком прошлошћу.

Подржавањем оваквог система власништва над земљиштем, које је резултат отимања од стране комунистичког режима, често праћено огромним злочинима, Стратегија долази у парадоксалну ситуацију да говори о решавању имовинског права док подржава стање створено од стране система који је та права укинуо брутално и уз велике злочине. Штавише, Стратегија не само да овакво стање подржава, већ гледа и да оснажи акте комунистичког режима давањем препорука судовима да све захтеве оштећених власника земљишта у старту одбацују, па и да се против судија који би такве захтеве уопште узели у разматрање примењују санкције.⁵³

Курс који је Стратегија заузела по овом питању значајно одступа од прокламованих циљева, иако на жалост не одступа од курса који заузима и остатак Стратегије. Нема

⁵¹ Лична сазнања аутора студије, добијена од једног од учесника те комисије

⁵² Закуп је заправо решен УНМИК уредбом бр. 2003/13 од 05.06.2003. године, које у свом члану 2. дефинише ову врсту закупа фактички као власништво над имовином, са све правом преношења имовине на трећа лица. На ту врсту закупа се касније позива и Закон бр. 04/L-034 о Косовској агенцији за приватизацију од 21.09.2011. године, који у свом члану 1.10. „закупнину“ дефинише као у цитираној УНМИК уредби, тако да је ово заправо нека врста власништва које је орочено роком од 99 година.

⁵³ Тако се у Стратегији нигде негативно не спомиње отимање земље од законитих власника. Свуда где је то могуће, избегава се чак и термин „национализација“, већ се користе неутрални термини, попут „консолидација земљишта“



правне сигурности без обештећења бивших власника, чија је имовина коришћена да би се пола века увећавало друштвено богатство Косова*. Уместо да да препоруку да се овакво стање среди, што ће од користи да буде на првом месту Косову, Стратегија иде у оснаживање одлука тоталитарног комунистичког режима. Поред легализације фактичког стања у другим областима, ово је један од главних недостатака Стратегије, због чега она не сме бити системски документ којим би се руководила било која власт којој је стало до владавине права.

6.2. – Легализација „фактичког стања“

Ради сређивања ситуације у сектору непокретности на Косову у приватном власништву, Стратегија као императив поставља легализацију фактичког стања. Иако на пар места и спомиње кривична дела настала након сукоба који су се на Косову одиграли, Стратегија им не даје ни приближно велики значај нити размере који им се мора дати.

Колико је ова ситуација сложена и компликована, илустроваћемо само једним податком: пре рата, у Приштини је живело око 40.000 Срба. Већина их је живела у друштвеним становима, који су у комунистичком режиму као део друштвеног стамбеног фонда били под посебним режимом, са свим својим специфичностима. Били су корисници станова са већином права која власницима станова припада, који су те станове отплаћивали у виду дугорочних отплата, али док станове не отплате, власник станова је био друштвени стамбени фонд. Нису могли отуђити станове или их оптеретити хипотеком, нити су били сматрани и власницима тих станова, већ само корисницима, са свим специфичностима тог вида коришћења. Поред Приштине, и Срби и други неалбанци у другим градовима су у великом броју живели у становима који су припадали фонду друштвене солидарности.

Стратегија, међутим, помиње само Србе који су у станове усељени након што су косовски Албанци који су до тада у тим становима из станова исељени као део репресивних мера бившег режима. Стратегија даје уопштenu препоруку да се тој категорији исплати одштета и у те станове врате претходни становници, односно протерани косовски Албанци.

Међутим, Стратегија се уопште не бави неалбанским корисницима станова друштвене солидарности чија права нису угрожавала било кога другог. Чак ни статистички није вероватно да су сви Срби који су живели у тим становима узурпатори које је ту поставио бивши режим. Тако, Стратегија овде оставља једну празнину која поново иде на легализацију фактичког стања, и поново на штету протераних Срба и других неалбанаца, којима је већ једном учињена неправда.

Поред друштвених станова, Стратегија на легализацију „фактичког стања“ иде и у свим осталим случајевима. Тако, у случајевима бесправне градње на туђем земљишту, у границама испитивања легалности нечијег права на коришћење земљишног поседа, у констатовању проблема у раду институција, у препорукама око начина и брзине трансформације права коришћења у право власништва... увек се иде на убрзање



поступка на уштрб права власника земљишта, а у корист легализације „фактичког стања“, односно „стања на терену“, без обзира како се до тог стања дошло.

Уколико би се усвојио овакав приступ, поново би биле драстично оштећене категорије које су већ једном оштећене: ИРЛ која без своје кривице не могу да користе своју имовину, лица која су жртве превара каквих је после рата било много, лица на чијем је земљишту саграђен објект другог лица, као и друге широке категорије каквих је Косову после сукоба огроман број. Поново, корист би извукла лица која су се једном већ огрешила о права других, чији би злочини сада били и конвалидирани као акти у којима није било ничега нелегалног, и то са становишта међународног права, онако како га схватају међународни експерти, који су у састављању Стратегије учествовали као саветници.

6.3. – Правосудно – институционални оквир

На више места у Стратегији је поменута решеност Владе Косова* (ВК) да се анагажује на решавању статуса ИРЛ, на решавању питања враћања непокретности ИРЛ, избацивања узурпатора из непокретности које су у власништву ИРЛ, као и исплате накнада „категорији А“ у питањима која се тичу станова из фондова друштвене солидарности.

Међутим, сама Стратегија ту запада у противречности, јер у истим одељцима наводи да ВК рецимо није обезбедила средства за иселење узурпатора из непокретности ИРЛ, да није обезбедила средства за исплату накнада станарима „категорије А“, није обезбедил средства за рушење бесправно подигнутих објеката на земљишту ИРЛ, а друге проблеме које ВК није решила, односно у којима учествује све време, Стратегија најчешће и не помиње.

Стратегија, истина, на неколико места помиње одређене проблеме у правосуђу, али најчешће само успутно, и углавном само оне проблеме који су на путу што бржег решавања статуса фактичког стања, без обзира на последице таквог убрзања. Тако Стратегија препознаје проблеме доставе позива и осталих судских списа, проблеме са језиком који се користи у поступку и проблеме у дужини трајања поступака. Међутим, Стратегија не препознаје, односно не даје довољно велики значај одређеним проблемима, о којима ће овде бити речи.

6.3.1. – Законски оквир и доступност закона

У косовском правосуђу влада одређена конфузија око законског оквира који треба примењивати, посебно у сектору непокретне имовине. Користе се, крајње недоследно, закони бивше Југославије, косовски закони, па чак и закони о облигационим односима у појединим случајевима. И сама Стратегија на неколико места законски оквир поставља недоследно и нетачно⁵⁴.

⁵⁴ Тако, рецимо, Стратегија говори о томе да у Закону о облигационим односима није прописана форма уговора о преносу правима над непокретностима, што ствара конфузију. Међутим, форма уговора о



Један од проблема у примени закона јесте темпорални. Односно, у ком ће се тренутку применити која законска верзија, с обзиром на природу појединог проблема и време његовог настанка. Тако судови (што је проблем и саме Стратегије) неправилно примењују одредбе законодавства СФРЈ на одређене имовинске спорове који настају или могу настати након доношења нових верзија закона. Ово је највећи проблем у споровима који имају везе са одржајем, јер судови врло често примењују законодавство које је важило у тренутку у ком је одржај започео, а не законодавство које важи у тренутку у ком се подноси тужба за утврђивање власништва које се стекло путем одржаја, што је правни стандард у оваквим предметима.

Page | 37

Поред тога, када се говори о споровима поводом непокретности, судови готово по правилу не испитују законитост или савесност одржаја, што је један од императивних услова постојања одржаја, посебно не када се друга страна у спору не појави или када другу страну заступа привремени заступник. Једино на шта судови обраћају пажњу у тим случајевима јесте дужина трајања одржаја, што није ни намера ни смисао одредби о одржају.

Међутим, подједнако велики проблем јесу доступне верзије косовских закона. Ово је посебно велики проблем за ИРЛ, али неретко и за саме учеснике правосудног или административног апарата на Косову.

Наиме, сви косовски закони се налазе на Интернет презентацији косовске скупштине, као и на Интернет презентацији Службеног листа Косова*. Али законске верзије које се тамо налазе су непречишћене, поједини закони често не могу да се нађу, дешава се да се на сајту налазе две верзије истог закона (односно стара верзија закона није скинута и стоји упоредо са новом), а уколико је један закон у међувремену допуњен амандманима, они се морају посебно тражити. Рецимо, када се доносио Закон о изменама о допунама закона који се односе на закључивању међународног надгледања независности Косова*⁵⁵, измењен је 21 закон који је тада важио на Косову. Ниједан од тих закона у међувремену није допуњен на сајту косовске скупштине.

Штавише, приликом доношења нових закона влада конфузија у погледу већ постојећих амандмана на неки закон. У тој конфузији, дешавало се да се поједине одредбе које су амандманима део закона једноставно „изгубе“⁵⁶. Ово се управо и десило са одредбом

преносу власништва над непокретностима је предвиђена члановима 36.2., Закона о власништву и другим стварним правима, док су остале форме располагања права на непокретностима покривене другим члановима овог закона. Поред тога, Стратегија и на другим местима меша одредбе ЗОО и закона који служе за промет непокретности, уносећи у ту конфузију на појединим местима чак и законе из доба СФРЈ.

⁵⁵ Оригинално име у српској верзији Закона бр. 04/L-115, од 31.08.2012. године

⁵⁶ Ово је пример са првом верзијом Закона о изменама и допунама Закона о верским слободама, који је тренутно у процедури. У својој првој верзији, овај предлог је предвиђао члан 7А који, ако би се усвојио, „поништио би“ већ постојећи члан 7А који се бави статусом Српске Православне Цркве, који је усвојен приликом доношења пакета у склопу Закона о изменама и допунама закона који се односе на закључење међународног надгледања независности Косова



Устава Косова*, о којој пише и сама Стратегија, која је због оваквих грешака једноставно „загубљена“ приликом амандмана на Устав⁵⁷. Такође, на самом сајту Уставног суда Косова*, све до 2015. године је стајала верзија Устава која је одавно замењена, а која у себи предвиђа супремацију тзв. „Ахтисаријевог плана“⁵⁸, што је избачено уставним изменама још 2012. године.

У таквој ситуацији, када закони фактички нису доступни било коме сем органима самоуправе или судства (па често ни њима) не може бити ни говора о владавини закона, као и о „сређивању ситуације“ у сектору права које се бави непокретностима. Овај проблем није нов, већ проблем који се преноси из године у годину и постаје све већи како се број закона и амандмана на те законе на Косову повећава и представља озбиљну правну несигурност за све који би да се баве применом права.

6.3.2. – Језик у поступку

Закон о употреби језика⁵⁹ предвиђа да су на територији целог Косова* албански и српски језик равноправни. Даље, члановима истог закона се предвиђа обавеза свих чинилаца на Косову да ову равноправност поштују на тај начин што ће странци у поступку омогућити употребу језика који разуме, и то у свим фазама поступка. Чланом 14. истог закона, предвиђа се као императивна обавеза судова да издају документа везана за поступак и на другом језику уколико је то затражено од стране у поступку.

Међутим, овај закон, иако номинално пружа велике гаранције права припадницима невећинске заједнице, у пракси се ретко када спроводи у потпуности. У судској пракси, најчешћи облик „обезбеђивања права на језик“ представља преводилац који преводи оно што се дешава у усменом делу поступка, али се записници и сви остали документи састављају искључиво на албанском језику. На изричите захтеве странака да им се записници преведу на српски језик, обично се добије „објашњење“ да судови немају буџет за тако нешто, и да је постојање преводиоца у усменом делу суђења „сасвим довољно поштовање права“. Овим се странке које не разумеју албански језик приморавају да потписују записнике на језику који не разумеју, или да евентуалне правне лекове пишу на чињенице које су утврђене у записницима које не разумеју. Поред тога, ово значи и додатне трошкове за странке које не разумеју албански, јер значи ангажовање преводилаца о сопственом трошку.

Како је највећи број подносилаца захтева за заштиту права на непокретностима неалбанског порекла, и како се врло често ради о ИРЛ који немају средстава да би се упустили у плаћање ових трошкова, проблем са језиком није само кршење права на употребу језика у поступку, већ и потпуно онемогућавање приступа правди. Овакви поступци значе да, и поред уставних и законских гаранција, странке које желе потпуно и квалитетно заступање морају да ангажују адвокате Албанце које морају да плате из

⁵⁷ Због тога је сама Стратегија, иако је превагу дала одређеним тумачењима, стала на искрено становиште да се на Косову* тренутно не зна постоји ли и даље друштвена својина или не.

⁵⁸ Свеобухватни план за решење статуса Косова, 02.02.2007. године

⁵⁹ Закон бр. 02/L-37 од 27.07.2006. године



сопствених средстава јер за њих не постоји бесплатна правна помоћ, морају да плате судске таксе, трошкове путовања, као и да плате услуге превоза записника и осталих судских списа да би могли да прате ток поступка.

За многе учеснике у поступку, посебно ИРЛ, оволики трошкове значе и немогућност да поступак квалитетно воде, у складу са номиналним законским и уставним гаранцијама. Због тога, многи једноставно прихвате „фактичко стање“ и принуђени су да учествују у поступку чији највећи део не разумеју ни они ни њихови заступници (они који их бесплатно заступају у склопу обезбеђених програма бесплатне правне помоћи за ИРЛ).

6.3.3. – Необезбеђивање повратка интерно расељених лица

Сви проблеми ИРЛ којима се Стратегија бави су везане за одређене институционалне пропусте, као што су дужина трајања судских поступака, кршења права ИРЛ везаних за обавештавање и слично. Међутим, Стратегија уопште и не помиње проблем који постоји код великог броја повратника, а то је недостатак институционалне подршке.

Од 1999. године до данас, само се мањи број ИРЛ вратио својим домовима⁶⁰. Разлози су бројни, али је најочљивији недостатак институционалне подршке. Иако Стратегија на неколико места хвали ВК, која је „свесна својих обавеза“, у реалности се често дешава да повратници одмах по повратку постају предмет малтретирања, застрашивања, крађа и уништавања имовине, а неретко се дешава и да буду мета протеста са јаком националистичком реториком и порукама пуним мржње⁶¹. Пријављена кривична дела најчешће остају нерешена, уз неретко показивање потпуне незаинтересованости Косовске полиције за њихово решавање⁶².

6.4. – Опорезивање имовине као нов намет ИРЛ

Иако се Стратегија у једном делу дотиче проблема са којим су повратници суочени, а то је опорезивање њихове имовине док они нису у стању да ту имовину користе, и каснији покушаји кумулативне наплате, на другом месту⁶³ Стратегија као проблем поставља некоришћење обрадивог земљишта. Одмах у наставку, Стратегија поред постављеног проблема, нуди и „решење“ за тај проблем. Решење за необрађено пољопривредно земљиште Стратегија види у опорезивању пољопривредног земљишта. То ће, према Стратегији да „створи подстицај“ за многе власнике да или гаје усеве како би исплатили порезе или продају или дају у закуп земљиште другима, који ће га користити продуктивније.

⁶⁰ Од 204.049 расељених лица неалбанске националности, вратило се свега 12.145 лица, а тек је 4.000 лица остварило одржив повратак, према подацима УНХЦР

⁶¹ 01.04.2017. године је одржан протест против ИРЛ који су желели да се врате у своје домове у село Љубовица

⁶² 03.04.2017. године је, такође у општини Исток, запаљен грађевински материјал повратницима у село Драгојевац, пар дана пре почетка обнове непокретности, у циљу застрашивања повратника. Ово је само један од примера који су, на жалост, честа појава, и који најчешће остају без проналажења починилаца.

⁶³ Секција 5.5.4 Стратегије, на страни 38 (српска верзија)



Оно што би таква одредба о опорезивању у пракси створила јесте ново кршење права ИРЛ који немају приступ свом земљишту, које због тога остаје и необрађено. Наметањем пореза на то земљиште, створиће се ситуација да се обрадиво пољопривредно земљиште продаје испод реалне тржишне цене, односно да се даје у закуп по веома ниским ценама закупа, само да би се евентуално избегло одузимање земљишта због неплаћеног пореза.

7 – НЕКА ОД РЕШЕЊА ПОНУЂЕНА СТРАТЕГИЈОМ И ЊИХОВЕ МОГУЋЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ ПО ИРЛ И НЕВЕЋИНСКО СТАНОВНИШТВО

На самом почетку се мора нагласити да и решења која се Стратегијом нуде иду истом логиком којом је ишло постављање проблема. Односно, прате исте циљеве који нису отворено прокламовани, али провејавају кроз целу Стратегију (повећање сопствених прихода општина кроз опорезивање, сређивање правне и фактичке ситуације на тржишту непокретности, укрупњавање поседа и правну консолидацију градског грађевинског земљишта, и стварање правних и фактичких могућности да се странцима и формално да могућност да постају власници непокретности на Косову). С тим циљем на уму, и решења драстично одскачу од циљева који су Стратегијом прокламовани, а најпре од принципа владавине права.

У овом одељку, ова студија ће се осврнути на нека од предложених решења из Стратегије, која могу имати импликације на ИРЛ или на невећинско становништво.

7.1. – Побољшање поступка обавештавања

Стратегија оправдано поставља проблем обавештавања у парничним поступцима који се тичу непокретне имовине, посебно када се ради о невећинском становништву и ИРЛ. Од поступка обавештавања заинтересованих лица зависи поштовање права на правичан поступак које је свуда, па и на Косову, постављено као један од основних правних принципа. Стратегија као проблем даље поставља неадекватно заступање странака до којих се не може доћи. Њима се поставе привремени заступници, за чије се заступање и заинтересованост не може гарантовати.

Према искуствима аутора ове студије, дешавало се да се након завршетка сукоба пуштају фиктивне тужбе за утврђење права над непокретном имовином. Тужбе су биле без иједног доказа или су као доказ коришћени „сведоци постојања уговора“, а рачунало



се са тим да се супротна страна једноставно не сме појавити пред судовима због безбедносне ситуације. Овакви примери постоје и данас, иако ређе него раније.

Као предлоге за ову ситуацију, Стратегија се ослања на три предложена метода: електронско обавештавање, обавештавање путем медија или Интернет страница (названо „доктрина конструктивног обавештавања“) и обавештавање путем сарадње са владиним или невладиним организацијама ван Косова*.

7.1.1. – Побољшање поступка обавештавања – електронско обавештавање путем Интернета

Као један од могућих начина обавештавања странака у поступку, Стратегија предлаже обавештавање путем Интернета, наводећи широку распрострањеност приступа Интернету међу становништвом на Косову, као и сличне примере који већ постоје у свету.

Иако је истина да је употреба Интернета данас драстично порасла, ово средство се за сада не може користити као медиј обавештавања странака о покретању поступка, току поступка и доставу потребне документације, из више разлога.

На првом месту, не постоје подаци о томе шта се конкретно подразумева под „приступом Интернету“. Не зна се да ли то подразумева коришћење друштвених мрежа, апликација на мобилном телефону, да ли се ради о корисницима који имају и знају да прегледају електронску пошту, или је критеријум био проста доступност Интернета⁶⁴. У тој ситуацији, не може се рачунати да би се овај вид комуникације са сигурношћу могао успоставити као начин позивања који даје гаранције поштовања права странака у поступку.

Поред тога, да би се користио овај вид обавештавања, странка у поступку мора поседовати сертификовани дигитални потпис или слично средство дигиталне идентификације, као доказ да је заиста она (странка у поступку) примила одређени допис. Ово „ново решење“ заправо није никаква новост и већ постоји у Закону о парничном поступку, али се ретко користи. Употреба дигиталних потписа још увек није заживела на Косову, а посебно не у мери која је потребна да би се могло говорити о електронском достављању у судским поступцима. Стога, ова идеја Стратегије, ма колико занимљива била, не би могла да има примену у косовским условима.

7.1.2. – „Доктрина конструктивног обавештавања“

Према Стратегији, „доктрина конструктивног обавештавања“⁶⁵ је поступак који се тренутно користи у ванпарничним поступцима, а тиче се поступања са имовином у којој наследници не постоје или идентитет наследника није познат (да се оглас у косовским

⁶⁴ Ово је заправо у Стратегији означено као „стопа приступања Интернету“, што је термин који је врло неодређен и није даље појашњаван.

⁶⁵ „Доктрина“ је термин који за овај начин обавештавања користи Стратегија.



новинама, којим се позивају потенцијални наследници да се јаве у року од шест месеци), као и поступак у катастру по ком се свака промена у надлежној катастарској служби објављује на огласним таблама општине у трајању од 5 дана. Према тој „доктрини“, онако како је објашњено у Стратегији, странка која има интереса да учествује у одређеном поступку, има и одговорност да се интересује о покретању тог поступка, вођењу и одлукама које су у њему донете, једном када се огласи на довољно „робустан“ начин.

Уколико би се усвојила „доктрина конструктивног обавештавања“ за поступање у предметима који се тичу непокретне имовине чије је власништво спорно или може бити спорно, то би значило да се одговорност за обавештавање о поступку пребацује са органа који одлучује у покренутом поступку на странку која има интерес да у поступку учествује, која врло често не може ни да зна да је поступак уопште и покренут.

Овај начин обавештавања може имати своју примену у одређеним поступцима. У наследном поступку, рок у ком се располагање оставином може побијати је десет година, и побројани су законски разлози из ког се може побијати. Уколико потенцијални наследник није знао за покретање поступка, он тај поступак може побијати у року од десет година и захтевати своје наследство. Упис у катастар није конститутивни него декларативни акт, који проистиче из другог правног посла. Тако, лице које има интерес упис у катастар може побијати по било ком основу, који не проистиче из уписа у катастар већ из правног посла који је претходио упису у катастар и који се побија пред редовним судовима, па се може разматрати о огласу на огласној табли приликом уписа у катастар.

Међутим, у поступцима у којима се одлучује о ваљаности неког правног посла (рецимо, уговора о купопродаји који није закључен у одговарајућој форми), обавештавање заинтересованих страна је од кључног значаја за правоваљаност поступка, управо због тога што се пресуда у тим споровима може донети због изостанка странке. Ванредни правни лекови против такве пресуде (једном када заинтересовано лице сазна за постојање пресуде) су изузетно компликовани и могу се изјавити из релативно малог броја рестриктивних разлога. На крају, рокови за побијање оваквих пресуда ванредним правним средствима су далеко краћи од рокова предвиђених законима којима се могу побијати решење о наслеђивању или посао који је основ за упис у катастар⁶⁶.

С обзиром да Стратегија у „доктрину конструктивног обавештавања“ убраја и обавештавања путем званичних сајтова институција на српском језику, мора се напоменути да званичне институције на српском језику врло често немају српску верзију. Уколико и имају српску верзију, превод је лош, недостају вести, преведена документација, позиви за послове и слично⁶⁷. У тим ситуацијама, од ИРЛ би се

⁶⁶ Видети чланове 211. – 251. Закона о парничном поступку Косова (верзија са сајта косовске Скупштине на дан 11.11.2017. године)

⁶⁷ Овом се тематиком бавило и истраживање које је 2014. године спровела Асоцијација српских правника Косова, уз подршку амбасаде Велике Британије. Приликом прегледа сајтова косовских институција, није нађена ниједна Интернет страница на којој су на српском језику садржане све



очекивало не само да прате сајтове, него и да упоредо прате и верзије на другим језицима.

Чак и да се позиви заинтересованим лицима у споровима за утврђивање власништва над непокретностима објављују и у медијима у Србији, и даље се не ради о правном средству које је у смислу гаранција правичног поступка подобно за доказивање да је позив заправо и примљен, односно да је заинтересована страна сазнала за постојање поступка у ком се одлучује о њиховим правима. Заједно са неким другим „креативним“ решењима које Стратегија нуди као могућност, ово представља потенцијално средство за масовно кршење права невећинског становништва и ИРЛ, и „што брже решавање имовинских спорова“ на њихову штету, а у корист узурпатора њихове имовине.

7.1.3. – Сарадња са званичним органима или невладиним организацијама у региону

Стратегија даје још једну идеју за побољшање поступка достављања, а то је да се достављање врши преко кредибилних организација које делују ван територија Косова*. Ова идеја Стратегије, иако јој се посветило најмање пажње, је једина која би, с обзиром на околности, могла да гарантује минимум поштовања права странака приликом достављања, посебно када се ради о невећинском становништву и ИРЛ. Свакако да би се огромна пажња морала посветити избору партнерске невладине организације, али према ситуацији на терену, ова идеја је једина која може да гарантује поштовање права ИРЛ који живе ван Косова*, уколико се спроведе на прави начин, јер би се обавеза достављања поверила организацијама које имају логистику на терену и интерес да нађу лице коме доставу треба извршити и уруче му позив или поднесак. Поред тога, постоје и организације које се овим пословима баве од завршетка сукоба, имају велике базе података, и у неким ситуацијама до ИРЛ могу доћи и лакше него државни органи.

7.2. – Коришћење управног поступка за законско признавање неформалних права како би се иста уписала

Неформална права, како их Стратегија означава, јесу права над неком непокретном имовином које фактички врши лице које није уписано у надлежне регистре као власник те непокретне имовине. До тога је долазило на разне начине, али најчешћи јесу неформална купопродаја земљишта, заузимање непокретности избеглих ИРЛ, и нерешени оставински поступци.

Како би се ово решило „на најбржи и најефикаснији начин“, Стратегија предвиђа скраћивање поступка, тако што би се уместо садашњег судског поступка примењивао управни поступак. Стратегија не наводи конкретно који би се управни органи тиме бавили, али по одређеним решењима проистиче да би овај поступак водиле надлежне катастарске службе у општинама.

информације као и на остала два језика (албанском и енглеском). Тада су свим институцијама послате препоруке, али се до данас стање није поправило.



Ово предложено решење је крајње проблематично и може довести до још једног масовног кршења људских права ИРЛ и невећинског становништва на Косову.

Иако се Стратегија позива на управни поступак који се спроводи у КАУВИ, сматрамо да то није примењиво на остале случајеве, нити да сме постати правило. На првом месту, КАУВИ је, као и њени претходници, основана *lex specialis* законом за посебну сврху, има ограничен мандат, а поступак који се у њој спроводи није строго управни поступак, већ управни поступак са знатним модификацијама. Даље, КАУВИ је основана као резултат договора између Србије и Косова* ради остварења тог специфичног циља који има. Због саме структуре КАУВИ, уз све њене мане о којима је раније било речи, поступак и средства која КАУВИ има обезбеђују да се до ИРЛ може доћи, пре свега због сарадње са организацијама из региона, која може да буде знатно неформалнија него код других органа и агенција на Косову. На крају, против одлуке КАУВИ странке имају право на судску заштиту, која почиње пред Врховним судом Косова* (који има два степена), и иде до Уставног суда Косова*.

Са друге стране, оно што је предложено Стратегијом јесте да ВК нађе најбољи начин и изрази процедуре да КАУВИ или неки други управни орган фактички замени суд у поступцима који се тичу власништва над непокретностима, који су врло често спорни. У тим поступцима постоји доста доказа, сведока, прописане су процедуре, а суде, или би требало да суде, непристрасне судије са правосудним испитом и искуством у тим предметима, што би требало да буде гаранција поштовања права странака у поступку. Ови предмети се не могу изједначавати са простим упоређивањем катастарских података, што је у суштини највећи део мандата КАУВИ. Поред тога, због ранијих малверзација са српском имовином у управним органима на Косову, покретан је велики број истрага и кривичних поступака због корупције, па се поставља и оправдано питање поверења у институције система.

Имајући то у виду, никако се не сме дозволити да се предмети у којима се одлучује о власништву над непокретностима пребаце на управне органе, јер ће у супротном поново доћи до масовног кршења људских права ИРЛ и невећинског становништва, овога пута „због растерећења судова“.

7.3. – Предложена решења за исељење узурпатора непокретне имовине ИРЛ

Спровођење одлука НРСС, ККИЗ и КИЗ је обавеза косовских органа, пре свега ВК, тужилаштва и Полиције Косова*. Стога, проблеми који се у Стратегији помињу, а то су неспровођење одлука поменутих тела које су коначне и извршне, затим слабо процесуирање узурпатора и узурпатора који поново узурпирају имовину, као и многе друге сметње које све до једне означавају институционалну неспремност да се узурпатори истерају из непокретности које су заузели, указују на то да се ради о институционалном проблему, односно неспремности институција да спроводе законе. Узимајући то у обзир, главни задатак у овој области мора да буде да се натерају институције да раде свој посао.



Супротно томе, решење које се предлаже Стратегијом јесте (још једно у низу) пребацивање одговорности на оштећена лица. Решење које се предлаже Стратегијом јесте да прво исељење бесплатно обави Полиција Косова*, док би свако следеће исељење, уколико дође до поновне узурпације, спроводили приватни извршитељи, што би плаћала лица чија је непокретност узурпирана.

Page | 45

Ово ће у пракси значити да, уколико се једно лице исели из непокретности и поново је заузме (што није редак случај), није одговорност на Тужилаштву да га кривично процесуира, нити на полицији да спроводи извршне и обавезујуће одлуке, него на оштећеном лицу, које ће, поред поступка пред извршитељима који мора да води док се налази ван Косова*, морати и да плаћа високе таксе. Другим речима, ово ће да значи и дефинитивно обустављање ових поступака за највећи број ИРЛ и препуштање непокретности узурпаторима, јер неће бити у стању да долазе на Косово* и плаћају све трошкове које са собом носе извршни поступак и исељење узурпатора.

Овакво решење се не може оправдати било чим другим него још једним мирењем са *de facto* „ситуацијом на терену“ и вештачким „сређивањем ситуације“. Као крајњи ефекат примене оваквог решења, још једном, трпеће само лица која су већ једном оштећена, док ће несавесни узурпатори туђе имовине профитирати од кривичног дела које су извршили заузевши туђу непокретност. На крају, као крајњи ефекат оваквих препорука, трпеће сви становници Косова*, јер се правна држава гради поштовањем закона и одлука релевантних институција, а не „признањем фактичког стања“ до ког се дошло насиљем.

7.4. – Права узурпатора и накнада њихових трошкова

У Стратегији се такође провлаче могућа права која су узурпатори остварили градњом на туђем земљишту или заузимањем туђе непокретности.

Наиме, у делу 5.3.1. Стратегије (Коначно решавање захтева поднетих КАИ), помињу се евентуална права која су можда стекла лица којима је КАИ давала коришћење непокретности, обично у закуп. Помињу се могући велики трошкови које су та лица имала због улагања у непокретности, као могући основ за ступање права. С обзиром да се обично ради о узурпаторима имовине ИРЛ којима је дато право становања уз плаћање одређене закупнине, решење по ком би сада стекли права над непокретношћу коју су нелегално заузели би значило још једно озакоњење насилног и нелегалног заузимања имовине. Поред тога, од тренутка озакоњења њиховог статуса, та лица су била у статусу закупаца, и не могу да врше било каква већа улагања, нити да стекну било каква права над непокретностима без изричите дозволе и пристанка закупадавца (у овом случају КАИ), сем у случају правног насиља над легалним власницима непокретности.

На другом месту, ради решавања статуса изградње без дозволе на туђем земљишту, Стратегија предлаже договор између власника и узурпатора земљишта. Уколико договор не успе, Стратегија даје још једно у низу „креативних“ решења, по ком би ВК могла да над спорним земљиштем изврши експропријацију и плати тржишну цену





власнику. Предложено решење није спорно само са становишта Закона о експропријацији, који овако нешто апсолутно не би дозволио јер не постоји јавни интерес за решавање сукоба око власништва над непокретношћу са централног нивоа власти, већ је спорно и са правне праксе Уставног суда Косова*. Наиме, и сама Стратегија се позива на „случај Јовановић“. У том предмету, лице које је узурпирало имовину, као и нижестепени косовски судови, су ишли логиком којом иде и Стратегија: да се непокретност задржи а земљиште исплати власнику по „тржишним“ ценама, које су у поступцима експропријације редовно ниже од стварних цена на тржишту. Међутим, Уставни суд је стао на становиште да власник земљишта има право да бира шта ће да се догоди са његовом (њеном) непокретном имовином, а да је задатак институција једино да то спроведу, ма каква она била (у овом случају да обезбеде средства за рушење нелегалних објеката).

Излишно је поново наглашавати да би се давањем „права над непокретностима због улагања“ узурпаторима или закупцима који то нису смели да раде без дозволе власника или закуподавца још једном прекршила права лица која су заправо жртве у целој ствари, а то су лица која су остала без своје имовине због правног или физичког насиља које су трпели и трпе и даље.

7.5. – Решавање права лица из категорија „А“ и „Ц“

Стратегија се не бави лицима неалбанске националности која су остала без својих станова у којима су легално и легитимно боравили, не сметајући било чијем другом праву. Не даје препоруке да се та лица врате у своје станове или да се обештете за свој губитак, вероватно се опет мирећи са „стањем на терену“.

Међутим, оно што је опасније овде, јесте како је Стратегија класификовала лица која су подносила имовинске захтеве пред ХПД. Ова класификација, која никако не може да буде производ незнања, показује и праве намере појединаца који су учествовали у састављању Стратегије.

Наиме, Стратегија говори о две групе лица, односно „категорију А“, лица албанске националности која су акцијама српских власти истерани из својих домова и „категорију Ц“, која према Стратегији представља лица српске националности која су касније у те станове усељена.

Међутим, истина је да је по класификацији коју је извршио ХПД, којом се овом проблематиком бавио, постојало три категорије подносилаца захтева. У прву категорију, односно „категорију А“, спадали су косовски Албанци који су станове изгубили због аката Милошевићевог режима. У „категорију Б“ спадају косовски Албанци који су станове купили али се због закона нису могли укњижити као купци. Коначно, у „категорију Ц“ су спадали Срби који су своје станове изгубили након истеривања са Косова* 1999. године.

Иако је ХПД очекивао да највећи број захтева за повраћај стамбеног простора буде из прве две категорије, од 29.155 захтева који су укупно поднети ХПД-у, 27.182 захтева су



поднели косовски Срби и други неалбанци, односно лица из „категорије Ц“. Захтева из „категорије А“ је било 1212, док је захтева из „категорије Б“ било 766. Класификовање лица из „категорије Ц“ као лица која су била српски узурпатори албанских станова не само да представља грубу неистину, него се не може оправдати ни самим бројем поднетих захтева. Више од 90% свих подносилаца захтева пред ХПД представљају Срби и други неалбанци, док су сви други мање од десет процената, што се не може објаснити никакo другачије него да су највеће жртве заузимања станова управо Срби и други неалбанци⁶⁸.

Page | 47

Стратегијом се даје препорука да лицима из „категорије Ц“ исплати одређено новчано обештећење за њихов стамбени простор. Наводи се цифра од три милиона евра збирног обештећења за лица из „Категорије А“ и лица из „Категорије Ц“⁶⁹. Другим речима, овим се евентуални стварнорправни захтев који би ова лица могла да испоставе претвара у облигационоправни захтев. Односно, даје се препорука да се овим лицима исплати новчано обештећење уместо да се решава о њиховим евентуалним захтевима да се врате у станове из којих су истерани иако су они сами били савесни и никог нису ни истерали ни угрозили на било који други начин⁷⁰.

Ово је решење потенцијално веома забрињавајуће. Уколико се не донесе неки *lex specialis* за лица неалбанске националности која су улагала новац у косовски стамбени фонд (што је готово немогуће), о овим евентуалним облигационоправним захтевима би се одлучивало у редовним поступцима. Ово даље значи да ће се захтеви за обештећење поставити у форми облигационоправних захтева, који на Косову застаревају у општем застарном року од десет година. Како је од завршетка борбених дејстава и истеривања ИРЛ из својих станова прошло више од осамнаест година, готово је сигурно да ће њихови захтеви бити одбијени због тога што су застарели. Тиме би се, још једном, легализовало „стање на терену“, до ког је дошло вршењем разних облика насиља према легалним власницима непокретности.

Стога, ни ово решење, као ни друга решења из Стратегије, не могу гарантовати поштовање права која ИРЛ имају – пре свега право на повратак у своје домове, а затим да евентуално одлуче шта ће да раде са својим непокретностима. Излишно је помињати да оваква класификација лица која су подносила захтеве, називајући целу категорију лица којима су станови узурпирани узурпаторима, чиме се мењају улоге узурпатора и

⁶⁸ ХПД је по овим захтевима доносио решења. Према тим решењима, станови или куће су у 36% случајева уништени или оштећени толико да се у њима не може живети. Одређени број узурпатора стамбеног простора, односно око 12% је исељен али повратак није био могућ због безбедносне ситуације. У другим случајевима, ХПД је доносио формална решења о исељењу, која се никада нису спроводила.

⁶⁹ Цифра од 3.000.000 евра је укупно обештећење за категорије „А“ и „Ц“, без икаквих даљих објашњења како се до те цифре дошло.

⁷⁰ Овде ћемо још једном подсетити да Стратегија посебну пажњу придаје лицима која су куповала узурпирану имовину, али сама нису учествовала у протеривању власника те имовине. Односно, та су лица у односу на власнике који су ИРЛ, била савесна. Овде се ради о лицима која су у свему била савесна, али Стратегија заузима другачији приступ: да се њихов повратак у сопствене домове не охрабрује, већ да им се уместо тога исплати зборна сума до које се дошло на непознат начин.



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

њихових жртава, довољно говори о стварним намерама појединаца који су учествовали у састављању Стратегије.



8. – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Овај кратки приказ је имао циљ да укаже на главне опасности и недостатке које Стратегија са собом носи, фокусирајући се на неалбанско становништво и ИРЛ и потенцијално кршење њихових права уколико се усвоје решења из Стратегије. Неспорно је да овим радом нису обухваћени сви недостаци, као што је неспорно да недостатака има и у другим сегментима којима се Стратегија бавила, а који нису били предмет обраде овог рада⁷¹.

Page | 49

Након свега на шта смо указали, сматрамо неспорним да је Стратегија један врло опасан документ, који од самог почетка скрива своје праве циљеве, али који се виде у свакој поставци проблема и сваком решењу које се нуди.

Усвајањем препорука из Стратегије, доћи ће до легализације постојећег стања, до ког се дошло силом и каснијом опструкцијом спровођења одлука⁷². Другим речима, сва лица која су једном већ била жртве, биће жртвована још једном, овога пута да би се „средило стање на терену“. Било да се ради о предатним власницима којима је одузета земља, било да се ради о лицима која су протерана и не могу да се врате у своје домове или о лицима која су жртве преварних трансакција или узурпације имовине, сви ће да буду на губитку спровођењем решења из Стратегије.

О Пињеро принципима на која се Стратегија на почетку позива нема говора. Све време се принцип повратка људи у своје домове једноставно оставља по страни, иако се о њему декларативно говори. Уместо да се дају препоруке које ће да гарантују спровођење одлука, истеривање узурпатора и повратак прогнаних лица, препоруке из Стратегије гарантују да ће узурпатори не само да задрже оно што су добили силом, већ и да стекну одређена права на имовини коју су узурпирани, и то без икакве надокнаде лицима чије су непокретности узурпиране.

Стратегија је све, само не документ који треба узимати у обзир приликом прављења законских предлога, макар у делу који се тиче ИРЛ. Јер уколико би се донели закони на основу ових предлога, легализовало би се насиље и отимање имовине протераних људи.

Овога пута и заувек.

⁷¹ На пример, не може се говорити о укрупњавању земљишног фонда на Косову* а да се макар не спомене Закон о наслеђивању као можда и главни узрок исцепканости парцела, и потреба његове реформе како би се оставила већа тестаментарна слобода завештаоцима.

⁷² И сама Стратегија на неколико места понавља да ВК све време не обезбеђује средства за спровођење одлука које се тичу непокретности, да полиција и тужилаштво не процесуирају узурпаторе и поновне узурпаторе, иако на више места понавља како је ВК „посвећена циљу“, „свесна својих обавеза“, итд.