



**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
MISIJA NA KOSOVU**

Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava

IMOVINSKA PRAVA NA KOSOVU
(2002 - 2003)

SADRŽAJ

| | |
|---|-----------|
| Glosar | iii |
| Rezime | v |
| Preporuke | vii |
| Opšte..... | vii |
| Sistem za registraciju imovinskih prava..... | vii |
| Direkcija za stambena i svojinska pitanja i Komisija za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva..... | viii |
| Redovni sudovi na Kosovu..... | viii |
| Eksproprijacija | ix |
| Kontrola prenosa stambene imovine (Uredba UNMIK 2001/17)..... | ix |
| Uredenje/sprecavanje bespravne gradnje..... | x |
| Izgradnja vezana za povratak | x |
| Uvod..... | 1 |
| A. Problem | 1 |
| B. Svrha izveštaja..... | 1 |
| C. Analiticki temelj Izveštaja..... | 2 |
| D. Politika za smeštaj osoblja | 4 |
| E. Struktura izveštaja..... | 4 |
| Deo I: Registracija imovinskih prava..... | 5 |
| POGLAVLJE 1: SISTEM REGISTRACIJE IMOVINE..... | 6 |
| Sinopsis | 6 |
| A. Uvod..... | 6 |
| B. Pravni okvir..... | 6 |
| C. Primena pravnog okvira: institucionalna struktura i registar | 7 |
| D. Zakljucak..... | 10 |
| Deo II: Zaštita stambenih imovinskih prava..... | 11 |
| ugroženih usled sukoba | 11 |
| POGLAVLJE 2: DIREKCIJA ZA STAMBENA I SVOJINSKA PITANJA I..... | 12 |
| KOMISIJA ZA REŠAVANJE STAMBENIH I IMOVINSKIH ZAHTEVA..... | 12 |
| Sinopsis | 12 |
| A. Uvod..... | 12 |
| B. Pravni okvir..... | 12 |
| C. Primena pravnog okvira: poslovi i institucije | 14 |
| D. Planska politika OEBS za smeštaj osoblja | 23 |
| Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava..... | 24 |
| POGLAVLJE 3: REDOVNI SUDOVI NA KOSOVU | 25 |
| Sinopsis | 25 |
| A. Uvod..... | 25 |
| B. Pravni okvir..... | 26 |
| C. Primena pravnog okvira: sredstva, postupci, zakoni | 27 |
| D. Zakljucak..... | 37 |
| Deo IV: Administrativna regulativa i zaštita imovinskih prava..... | 38 |
| POGLAVLJE 4: EKSPROPRIJACIJA..... | 39 |
| Sinopsis | 39 |
| A. Uvod..... | 39 |
| B. Ogranicenje prava na imovinu: standardi Evropske konvencije | 39 |
| C. Pravni okvir..... | 40 |
| D. Primena zakon: zaobilaženje ili nepropisna primena | 41 |
| E. Zakljucak | 46 |

| | |
|---|-----------|
| POGLAVLJE 5: KONTROLA PRENOSA STAMBENE IMOVINE (UREDBA UNMIK 2001/17)..... | 47 |
| Sinopsis | 47 |
| A. Uvod..... | 47 |
| B. Pravni okvir: Uredba | 48 |
| C. Primena zakona: Nejasna efikasnost Uredbe | 50 |
| D. Zaključak..... | 54 |
| POGLAVLJE 6: UREĐENJE/SPRECAVANJE NEZAKONITE GRADNJE | 55 |
| Sinopsis | 55 |
| A. Uvod..... | 55 |
| B. Pravni okvir..... | 55 |
| C. Primena zakona | 60 |
| D. Zaključak..... | 61 |
| Deo V: Zaštita imovinskih prava putem posebno ustanovljenih struktura..... | 62 |
| POGLAVLJE 7: OBNOVA VEZANA ZA POVRATAK..... | 63 |
| Sinopsis | 63 |
| A. Uvod..... | 63 |
| B. Veza između imovinskih prava i povratka | 64 |
| C. Pravni okvir: Smernice UNMIK za obnovu kuća i važeći zakon..... | 65 |
| D. Primena okvira: nedosledno korišćenje | 67 |
| D. Zaključak..... | 73 |
| Aneks A: Slučaj srpskog pravoslavnog manastira Visoki Decani | 74 |
| Istorijat | 74 |
| Dvosmislena nadležnost..... | 74 |
| Prava na propisan proces | 74 |
| Dejstvo odluke | 76 |

GLOSAR

| | |
|-------------------------------|--|
| ACTED | Agencija za tehnicku pomoc, saradnju i razvoj |
| ABA/CEELI | Americ ka advokatska komora – pravna inicijativa za Centralnu i Istocnu Evropu |
| SK | Skupština Kosova |
| OO | Oblast odgovornosti |
| ARC | Americki savet za izbeglice |
| ASB | Savez Amaricanskih Radnika |
| KCK | Koordinacioni centar Kosova |
| GIS | Glavni izvršni službenik |
| CORDAID | Katolicka organizacija za humanitarnu pomoc i razvoj |
| OPA | Odeljenje za pravosudnu administraciju |
| OP | Odeljenje pravde |
| EAR | EvrPSOka agencija za rekonstrukciju |
| EvrPSOka konvencija | EvrPSOka konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda |
| EvrPSOki sud | EvrPSOki sud za ljudska prava |
| SRJ | Savezna Republika Jugoslavija |
| bjRM | Bivša jugoslavenska Republika MaKEKonija |
| Komisija | Komisija za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva |
| Direkcija | Direkcija za stambena i svojinska pitanja |
| IRL | Interno raseljena lica |
| RG za ljudska prava | Meduagencijska radna grupa za ljudska prava |
| KKA | Kosovska katastarska agencija |
| Komisija za obeštecenje | Kosovska komisija za obeštecenje KFOR |
| Služba za zahteve | Kosovska služba za zahteve KFOR |
| KEK | Kosovska energetska kompanija |
| KFOR | Mirovne vojne snage na Kosovu |
| KPC | Kosovski pravni centar |
| KPS | Kosovska policijska služba |
| KPA | Kosovska poverenicka agencija |
| SLZ | Službenik UNMIK za lokalne zajednice |
| LRG | Lokalna radna grupa |
| SO | Skupština opštine |
| OKS | Opštinska katastarska služba |
| MOP | Ministarstvo za okolinu i prostorno planiranje |
| MJS | Ministarstvo javnih službi |
| OSO | Opštinski stambeni odbor |
| PSO | Pravni službenik UNMIK u opštini |
| ORG | Opštinska radna grupa |
| NVO | Nevladina organizacija |
| NRC | Norveški savet za izbeglice |
| Kancelarija za povratak | Kancelarija za povratak i zajednice |
| Kancelarija pravnog savetnika | Kancelarija pravnog savetnika |
| SPGS | SPGS |
| OEBS | Organizacija za evrPSOku bezbednost i saradnju |
| PIS | Privremene institucije samouprave |
| Planska politika | Planska politika za smeštaj osoblja |
| RAE | Romi/Aškali/Egipcani |
| GRP | Grupa za realizaciju povratka |
| RRGP | Regionalna radna grupa za povratak |
| SCG | Srbija i Crna Gora |
| SDC | Švajcarska korporacija za razvoj |

| | |
|----------|---|
| SFRJ | Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija |
| PGO | Posebne geografske oblasti |
| SPGS | Specijalni predstavnik Generalnog sekretara |
| NVK | Nacionalni vojni kontigenti |
| PZS | Privremeni zajednicki smeštaj |
| POTI | Prelazno odeljenje trgovine i industrije |
| OG | Operativne grupe |
| THW | Grupa za tehnicku pomoc |
| UNCHS | Komisija za ljudska naselja Ujedinjenih nacija |
| UNHCR | Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice |
| UNOA | Opštinski administrator UNMIK |
| UNOP | Opštinski predstavnik UNMIK |
| UNMIK | Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu |
| RSB UN | Rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija |
| BSIM SAD | Biro SAD za stanovništvo, izbeglice i migracije |

REZIME

Upravne institucije i strukture na Kosovu i dalje imaju teškoca da zaštite osnovna imovinska prava. Postoje problemi da se zadovolje želje za transformacijom društvene imovine iz ranijeg socijalistickog sistema u privatnu svojinu i tržišni sistem rada zbog loše definisanog koncepta 'društvenog vlasništva'. U ovom izveštaju opisani su razni faktori koji su doveli do neadekvatnosti režima vezanog za imovinska prava.

Konstantne izmene i dopune uredbi i nedovoljna jasnoca u vezi s tim kako treba primenjivati zakone pre UNMIK i uredbe UNMIK ucinile su pravni okvir komplikovanim. Ovo s druge strane dovodi do zabuna i neznanja u vezi toga kako primenjivati i sprovoditi zakone koji se tici imovine.

Sredstva koja se dodeljuju institucijama i dalje nisu dovoljna. Frustracije zbog neefikasnosti pojacale su nesigurnost u primeni imovinskih prava kao i propisnih proceduralnih prava. Ustanovljene institucije, strukture ili procedure se zaobilaze. Na primer, podnosioci zahteva, ozlojedeni zbog sporog rada Komisije za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva (Komisija), obracaju se sudovima iako sudovi nemaju nadležnost da postupaju po ovim zahtevima. Neadekvatnost jedne institucije ili strukture negativno utice na druge, iziskujuci tako potrebu da se zaštita imovinskih prava tretira kao integrisani sistem.

Izveštaj nalazi da osiguranje mogucnosti svakog lica da u potpunosti iskoristi svoja imovinska prava predstavlja osnovni aspekt za uspešan politicki i privredni razvoj Kosova.

Izveštaj je podeljen na pet delova.

Deo I ispituje funkcionisanje sistema upisa imovinskih prava, tj. registracije katastarske i nepokretne imovine. Zaključeno je da kosovski sistem za registraciju imovine još ne funkcioniše na pravi način, čime bi se osigurala i zaštitila imovinska prava na celoj teritoriji, niti je u stanju obezbediti bezbolan prelaz na tržišnu privredu. Ni pravni okvir ni njegovo sprovođenje, niti pak pristup sistemu registracije imovine nisu adekvatni da osiguraju sistem registracije imovine koji odražava tekuće li buduće stanje imovinskih prava na Kosovu.

Deo II bavi se zaštitom imovinskih prava, i ispituje ulogu i efikasnost Direkcije za stambena i svojinska pitanja (Direkcija) i Komisije. Efikasno funkcionisanje Direkcije i Komisije ima ključni značaj za zaštitu stambenih imovinskih prava na Kosovu. U izveštaju se tvrdi da nije adekvatno prihvacena osnovna uloga Direkcije i Komisije u zaštiti imovinskih prava i da je ovo neprihvatanje prouzrokovalo da Direkcija i Komisija ne dobiju odgovarajuću podršku od strane organa za sprovođenje i da nema dovoljno koordinacije sa redovnim sudovima. Tokom 2002. ucinjen je znatan napredak u prijemu i obradi zahteva kao i u njihovom sporovodenju. Osim toga, Direkcija je pocela da poverava nadležnost opštinskim organima, što čini važan korak u procesu prenosa ovlašćenja. Međutim, i dalje postoji nedovoljna obaveštenost i nedostatak fizickog pristupa Direkciji, narocito za manjine širom Kosova. Spor tempo ukupnih aktivnosti Direkcija/Komisije kao i neobaveštenost o ovim mehanizmima doveli su do frustracija i zaobilaznja postupka, čime se ugrožavaju imovinska prava poedinaca.

Deo III bavi se sudskom zaštitom imovinskih prava i razmatra rad redovnih sudova na Kosovu. Redovni sudovi obično predstavljaju primarni sudski pravni lek za povrede imovinskih prava. Po tekucem zakonskom okviru, redovni sudovi takode moraju da verifikuju vecinu prenosa imovine pre nego što se prenos može registrovati u odgovarajucim knjigama i postati pravno valjan. Na taj način, redovni sudovi predstavljaju ključnu institucionalnu strukturu za zaštitu imovinskih prava. Oni igraju glavnu ulogu u rešavanju imovinskih sporova i ostalih zahteva, kao i u verifikovanju najveceg dela prenosa imovine. Izveštaj je utvrdio da je kalemljenje novih uredbi na stari zakonski okvir prouzrokovalo konfuziju i probleme u zaštiti imovinskih prava. Osim toga, sudovi nemaju odmah pristup prevedenim Uredbama UNMIK i zakonima koji stupaju na snagu. Podnosioci zahteva pripadnici manjina nailaze na probleme fizickog pristupa sudovima i u slucajevima kada bi sudovi

trebalo da zaštite njihova prava, a to ne mogu da urade. Takođe, frustracije zbog neefikasnosti ostalih institucija, kao što je slučaj sa Direkcijom/Komisijom, dovodi do toga da se zahtevi podnose sudovima iako je ova oblast izvan njihove nadležnosti. Najzad, nejasnoće u zakonu, nedostatak sredstava i nedostatak poznavanja raspoloživih pravnih lekova - kako od strane sudova tako i od strane podnosilaca zahteva - dovode do kašnjenja i problema u donošenju i sprovođenju odluka. Ova kašnjenja i problemi dovode do neopravdanog mešanja u prava na imovinu, propisan proces i efikasan pravni lek.

Deo IV razmatra administrativne uredbe i zaštitu imovinskih prava. Tri različita pravno ustanovljena postupka i srodni pravni lekovi razmatraju se u posebnim poglavljima: postupak eksproprijacije, postupak za registraciju prenosa stambene imovine u posebno određenim geografskim oblastima (PGO) (Uredba UNMIK 2001/17, O registrovanju ugovora o prodaji nekretnina u posebnim geografskim oblastima na Kosovu), i uredba o nedozvoljenoj gradnji. OEBS je utvrdila da institucije ne štite imovinska prava u svim postupcima adekvatno i dosledno, bilo da je to zbog neadekvatnosti zakona, zaobilaženja zakona, ili nedosledne primene zakona na svim nivoima.

Deo V razmatra zaštitu imovinskih prava preko posebno ustanovljenih struktura, kao što su strukture osnovane radi povratka i procesa obnove, i analizira ih da bi se ocenilo da li strukture koje su izvan vladinog zakonskog okvira mogu efikasno zaštititi imovinska prava. Procesi povratka i obnove se ispituju ne samo zbog toga što su ova dva procesa osnovna da bi se Kosovo izgradilo u održivo multietničko društvo, već zato što obuhvataju mnoge institucije i pitanja koja su u ovom izveštaju razmatrana u celini. U izveštaju se tvrdi da su mehanizmi koji su ustanovljeni u Smernicama UNMIK za obnovu kuca 2002. g. efikasno sprecili povrede imovinskih prava onda kada su primenjivani. Međutim, nedostatak pravne kodifikacije ovih mehanizama doveo je do toga da oni nisu dosledno primenjivani u procesu povratka i obnove, usled čega je povećan broj povreda imovinskih prava. Nekoherentnost u institucionalnim strukturama za povratak i obnovu dodatno je opteretila ovaj problem. U procesu povratka i obnove još jednu smetnju predstavljaju nezakonita zauzeca stanova.

PREPORUKE

Opšte

- Specijalni predstavnik Generalnog sekretara (SPGS) trebalo bi da, uz konsultovanje Kabineta premijera i Asocijacije kosovskih opština, razjasni granice odgovornosti između opštinskih organa i organa na centralnom nivou, kao i između struktura UNMIK i PIS.

Sistem za registraciju imovinskih prava

- Ministarstvo javnih službi (MJS) - posebno Kosovska katastarska agencija (KKA) - treba brzo da razjasni dvosmislenosti i ako je potrebno izmeni i dopuni, Zakon 2002/5 (Uredba UNMIK 2002/22) o osnivanju registra imovinskih prava nad nekretninama, kao što je pitanje kako registrovati društvenu imovinu. Skupština Kosova (SK) trebalo bi da donese (a SPGS da proglasi) ovakve predloge bez odlaganja.
- SK treba da usvoji (i SPGS treba da proglasi) dodatne zakone koji su potrebni za ustanovljenje registra, ili za sprovođenje Zakona 2002/5.
- U svetlu tekuće konfuzije u vezi strukturne hijerarhije između KKA i opštinskih katastarskih službi (OKS), MJS treba na osnovu relevantnih zakona da pruži objašnjenje KKA i OKS u vezi ukupne upravne strukture registra. Ovo objašnjenje treba da sadrži jasan opis mehanizama koji ustanovljuju odgovornost svih nadležnih organa i službenika u svim strukturama radi osiguranja integriteta podataka.
- KKA, uz ukupnu podršku MJS, treba da preduzme odgovarajuće mere za bolje kompletiranje, tačnost i ujednačenost katastra i sistema za registraciju uopšte.
- Da bi osigurala propisno funkcionisanje OKS, KKA treba da obezbedi kontinuiranu tehnicku i pravnu obuku za osoblje.
- Radi suzbijanja nezakonite manipulacije podacima, Odeljenje pravde (OP) treba da pojača svoje tekuće napore u sprovođenju krivičnih istraga u prijavljenim slučajevima. Odgovarajuće disciplinske mere isto tako treba da preduzmu nezavisni nadzorni odbor ili drugi nadležni organi.
- KKA, uz ukupnu podršku MJS, treba da proceni razloge koji dovode do zaobilaženja registracije sa ciljem da se utvrde odgovarajuće mere koje bi popravile ovakav trend. KKA treba posebno da istraži opcije kao što su usklađivanje nadoknade i kampanja informisanja javnosti sa ciljem da se objasne funkcije registra imovine.
- Specijalni predstavnik Generalnog sekretara (SRSG) treba da nastavi svoje pregovore sa Republikom Srbijom u vezi punog pristupa imovinskim pravima i katastarskim informacijama koje su premeštene ili se čuvaju u Republici Srbiji.
- SPGS treba da pruži razjašnjenja u vezi pravne valjanosti katastarskih podataka koje čuvaju OKS u Zubinom Potoku, Zvecanu/Zveqan i Laposavicu/Leposaviq. SPGS takode treba da pruži razjašnjenja u vezi pravne valjanosti izmena ili novih ulaza koji su načinjeni u spisima od 10. juna 1999. g.
- Da bi se bolje zaštitila imovinska prava zajednica kosovskih Roma/Aškalija/Egipcana, problem zaštite neregistrovanih prava treba da reši SPGS. Pri tome treba uzeti u obzir opciju ugrađivanja nezvanicnih i trajnih naselja RAE u urbanisticke planove, kao i razvoj odgovarajućih programa za izgradnju socijalnih stanova.

Direkcija za stambena i svojinska pitanja i Komisija za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva

U Izveštaju OEBS o imovinskim pravima iz januara meseca 2002.g. i Desetom izveštaju OEBS/UNHCR o položaju etnickih manjina na Kosovu od marta meseca 2003.g. iznet je skup preporuka u vezi stambenih i imovinskih prava. OEBS nece ponavljati te preporuke.

- UNMIK treba da osigura da u svojim aktivnostima Direkcija za stambena i svojinska pitanja (Direkcija) i Komisija za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva (Komisija) imaju koristi od odgovarajuće koordinacije sa drugim relevantnim organima i institucijama tako da budu u stanju da efikasno ispune svoj mandat kao deo UNMIK.
- Pravosude i policija (policija UNMIK i Kosovska policajska služba) treba da povecaju saradnju sa Direkcijom/Komisijom na sprecavanju i gonjenju krivcnih dela posle iseljenja.
- Kao što to zahteva njen mandat, Direkcija treba da nastavi da daje smernice PIS i UNMIK za zakone u vezi imovinskih odnosa.
- Direkcija treba da nastavi da vodi kampanju za informisanje o tome da je krajnji rok za dostavljanje zahteva Direkciji/Komisiji 1. jul 2003.g. Ova kampanja za informisanje javnosti treba da je na pravi nacin usmerena na obaveštavanje manjinskih zajednica.
- SPGS bi što pre trebalo da proglasi amandmane na Uredbu UNMIK 1999/23, kojima bi se razjasnile pravne posledice u vezi 1. jula kao krajnjeg roka za dostavljanje zahteva Direkciji/Komisiji, ukljucujuci i to koji su organi nadležni da registruju zahteve koje je pre tog datuma evidentirala Direkcija/Komisija.
- Da bi bolje zaštitile imovinska prava, Direkcija i Komisija treba da ustanove bolju koordinaciju sa sudovima.
- Da se izbegne samovolja prilikom dodeljivanja napuštenih stambenih jedinica, Direkcija treba da preispita svoja pravila postupka i usvoji dodatna interna administrativna uputstva ili preduzme druge prikladne prakticne mere.
- Direkcija treba što brže da uspostavi sistem za izdavanje stanova.
- Direkcija, uz podršku PIS i UNMIK, treba da proširi ovlašćenja opština. Istovremeno, MJS, uz konsultacije sa Direkcijom, treba da razjasni nadležnost Direkcije da delegira ovlašćenja opštinama i da obezbedi svu potrebnu obuku odgovarajucim opštinskim službenicima. Stub II, uz konsultacije sa Direkcijom, treba da obezbedi odgovarajucu obuku opštinskim predstavnicima UNMIK - ranije, opštinski administratori UNMIK - i odgovarajucim opštinskim službenicima. Opštine treba u potpunosti da iskoriste ova poverena ovlašćenja.
- PIS i UNMIK treba da poboljšaju odgovornost opštinskih zvanicnika. Protivpravne aktivnosti, kao što su nezakonito zauzeće ili bespravna raspodela zgrada od strane opštine, treba da dovedu do odgovarajucih disciplinskih mera. Ovakvim radom PIS i UNMIK treba da sprovedu politiku koja je slicna planskoj politici OEBS za smeštaj osoblja.

Redovni sudovi na Kosovu

- Treba da se ustanove sva relevantna veca Vrhovnog suda Kosova, ukljucujuci Posebnu komoru za pitanja u vezi Kosovske povereniceke agencije i za pitanja u vezi Ustavnog okvira. Potrebno je što pre doneti administrativnu uredbu u vezi poslovnika Posebne komore za pitanja Ustavnog okvira, tako da može poceti s radom. Vece za administrativna pitanja Vrhovnog suda treba da pocne sa radom.
- U svetlu ukidanja nadležnosti Saveznog suda na Kosovu, Vrhovni sud treba da obezbedi smernice o tome kako treba presudivati u slucaju zahteva koji spadaju u nadležnost Saveznog suda.
- Pravosude treba da prizna i poštuje važeći zakon, narocito Uredbe UNMIK 1999/23, 2000/60, 2001/17, 2002/12 i 2002/13. Pravosudna inspekcija Odeljenja pravde i Pravosudno i tužilacko vece Kosova (Vece) treba da preduzmu odgovarajuće mere da osiguraju ovakvo poštovanje.

- Nove uredbe UNMIK treba da se prevedu i dostave pre nego što stupe na snagu. Obuka sudija treba isto tako da se organizuje pre nego što uredba stupa na snagu ili ubrzo posle toga. OEBS ohrabruje Odeljenje zapravorodnu administraciju (OPA) pri MSJ da angažuje odgovarajuće stručnjake i sredstva kako bi osiguralo blagovremeno i pravilno prevodenje i dostavljanje novih uredbi UNMIK. OEBS takode ohrabruje Kancelariju pravnog savetnika SPGS da osigura tačne prevode na albanski i srpski jezik posle proglašenja, a ako prevodi nisu završeni, da odloži stupanje uredbi na snagu.
- Službeni list (UNMIK Stub II) treba da se potruži da uredbe i administrativna uputstva dostavlja na više ustanova i blagovremeno. U isto vreme, treba raditi na tome da se objave i ranije donete uredbe i administrativna uputstva UNMIK.
- Sudovi na svim nivoima, u saradnji sa OPA treba da preduzmu odgovarajuće mere radi obezbeđivanja efikasnog upravljanja ljudskim i fizickim sredstvima u cilju smanjenja tekućeg broja zaostalih predmeta. Da bi se identifikovali izvori neefikasnosti u sistemu, OPA treba da primeni mehanizam za efikasno prikupljanje statističkih podataka.
- Sudovi na svim nivoima, uz kontinuiranu pomoć OPA, treba da rade na tome da poboljšaju sprovođenje presuda, uključujući sankcije za stranke koji ne poštuju naloge suda.
- OEBS ponovo ističe svoju preporuku da, u budućnosti, sudske predmete ne treba određivati po osnovu etničke pripadnosti. Sve osetljive slučajeve u kojima učešće uzimaju sudije i optuženi različite etničke pripadnosti treba budno da prati OEBS. Svaki sudija koji pokazuje predrasude ili diskriminaciju treba disciplinski da se kazni preko Veka. Narocito, potrebno je nadgledati sudski postupak *in absentia*.

Eksproprijacija

- OEBS ohrabruje SPGS (preko Kancelarije pravnog savetnika) da izda smernice kojima će podsetiti kako opštinske organe tako i organe na centralnom nivou na zahteve u postupku eksproprijacije. Agencije na centralnom nivou, kao što je Kosovska poverenička agencija (KPA) i Kosovska energetska kompanija (KEK), treba da se upute na pridržavanje ovih postupaka kada pokreću infrastrukturne ili druge javne projekte.
- Predsednici skupština opština i glavni izvršni službenici opština (GIS) treba da osiguraju da se njihove opštine pridržavaju zakonske procedure pri eksproprijaciji. Osim toga, predsednici skupština opština i GIS treba efikasno da rade na tome da otklone zaobilaženje zakonske procedure.
- Da bi se sprecila nenamerna povreda imovinskih prava - uključujući neodgovarajuću nadoknadu, svaki nacionalni vojni kontigent (NVK) u okviru KFOR treba da izradi postupak za podnošenje zahteva za obeštećenje koji će biti obavezujući za dati kontigent. U okviru ove obavezujuće politike treba takode izraditi sistem koji će obuhvatiti i plan isplate kirije uz razumnu nadoknadu nosiocima imovinskih prava zbog trajnog ili privremenog ograničenja njihovih prava.

Kontrola prenosa stambene imovine (Uredba UNMIK 2001/17)

- SPGS treba da izmeni i dopuni Uredbu UNMIK 2001/17 tako da ona obuhvati sledeće:
 - opseg Uredbe treba proširiti da se odnosi i na prodaju kako privatnog poljoprivrednog zemljišta tako i na zemljišta koja se koriste za poslovne potrebe, gde takvo zemljište nije obuhvaćeno konceptom "prateće imovine" i imaju direktnog uticaja na održivost manjinskih zajednica;
 - mehanizam za nadoknadu za obeštećenje usled privremenog lišavanja pojedinaca njihovih imovinskih prava.
- Svi bitni faktori (UNMIK, uključujući kabinet SPGS i Stub II, Direkciju, OEBS i policiju UNMIK) treba zajednički da rade na jednoobraznom i efikasnom sprovođenju Uredbe. OEBS preporučuje sledeće:

- SPGS treba da odredi više posebnih geografskih oblasti (PGO), posle konsultacije sa opštinskim administratorima UN (OAUN). Regionalni revizionni odbori (RRO) osnovani u skladu sa Uredbom UNMIK 2001/17 treba aktivno da podržavaju OAUN.
 - Obrazloženje za određivanje svake PGO treba da se objavi u medijima.
 - OAUN treba ugovornim stranama da pruži detaljna objašnjenja o razlozima zbog kojih je odbio/la da registruje ugovor o kupoprodaji. Ova objašnjenja treba da odražavaju ravnotežu između prava pojedinaca i opštih interesa date zajednice.
 - RRO treba aktivnije da nadgledaju primenu Uredbe 2001/17 kako bi se osiguralo da se ona ne zaobilazi i da se ne koristi na neprikladan način. U saradnji sa OAUN, RRO treba takođe da nadgledaju overavanje ugovora o kupoprodaji imovine u okviru PGO u nadležnim sudovima.
- Da bi bila u skladu sa tekucim prenosom ovlašćenja, Uredba 2001/17 treba da se izmeni i dopuni da bi se omogućilo njeno sprovođenje od strane GIS uz nadzor OAUN.

Uredjenje/sprecavanje bespravne gradnje

- Opštinski službenici, organi za sprovođenje zakona i sudovi treba da preduzmu odgovarajuće mere da otklone i spreče bespravnu gradnju i nezakonito korišćenje poljoprivrednog i građevinskog zemljišta u vlasništvu pripadnika manjina, uključujući primenu i sprovođenje odgovarajućih sankcija.
- PIS (Ministarstvo za životnu okolinu i prostorno planiranje [MOP] i MJS) treba da osiguraju jedinstveno sprovođenje važećeg zakona radi uredjenja izgradnje, uključujući Uredbe UNMIK 2000/45 i 2000/53, tako što će izdati administrativno uputstvo kao dopunu modela opštinskih instrukcija koje su već dostavljene.
- SPGS (Kancelarija pravnog savetnika) i PIS treba da obezbede obavezujuće razjašnjenje u vezi pitanja centralnih organa i odgovarajućih revizionih administrativnih mehanizama za sva ministarstva i opštine.
- SPGS i SK treba da izmene i dopune Uredbu UNMIK 2000/53, član 6.3, tako da odražava tumačenje i praksu SPGS, kao i da je usaglase sa standardima ljudskih prava, tako da žalba obustavlja izvršenje sankcija.
- MOP treba da podseti sve opštine u vezi formalnih zakonskih standarda koji se ticu administrativnih odluka vezanih za ilegalnu gradnju. Ovi standardi su ponovo potvrđeni u nedavnim odlukama Vrhovnog suda.

Izgradnja vezana za povratak

Deseti izveštaj OEBS/UNHCR o položaju etnickih manjina na Kosovu od marta 2003.g., istakao je skup preporuka za izgradnju vezanu za povratak koje i dalje važe. OEBS neće ponavljati ove preporuke.

- SK, uz podršku MOP, treba da kodifikuje u zakon mehanizme za zaštitu imovine i prava na propisan proces kada se dodeljuju sredstva za izgradnju kuća za povratnike, kao što su ona koja su izneta u Smernicama UNMIK za obnovu kuća na Kosovu iz 2002.g. Ove mehanizme treba da poštuju sve strukture uključene u dodeljivanje pomoći za obnovu kuća.
 - Ovakav zakon bi trebalo da obezbedi mehanizme na osnovu kojih bi se službena lica smatrala odgovornima za raspodelu pomoći za obnovu.
 - Na bazi ovih mehanizama, opštinski organi bi imali konačnu rec pri odobravanju sredstva za raspodelu.
- Opštinske uprave i partneri koji rade na sprovođenju obnove treba da osiguraju da se lica koja prime pomoć za obnovu isele iz stanova koje su bespravno zauzeli, čime bi omogućili da se druga lica vrate iz raseljenja. Direkcija/Komisija i sudovi treba aktivno da se uključe u otklanjanje

bespravno zauzeca stanova. Kako je izneto u preporukama Direkciji/Komisiji, pravosude, policija (policija UNMIK i KPS) i Direkcija/Komisija treba da saraduju na zaštiti i sprecavanju oštećenja stanova posle iseljavanja iz bespravno zauzetih stanova.

- Što se tice zaštite imovinskih prava u okviru procesa povratka, Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) i UNMIK (Kancelarija za povratak i zajednice) treba da ažuriraju zajednicki Prirucnik o održivom povratku i da ukljuce mehanizme sadržane u “Smernicama UNMIK za obnovu kuca, Kosovo 2002”, radi verifikovanja i zaštite imovinskih prava.
- Kancelarija za povratak i zajednice i PIS treba da podsticu vecu ukljucenost relevantnih opštinskih službenika u opštinske radne grupe ili relevantne pomocne strukture da bi se poboljšala zaštita imovinskih prava u procesu povratka.

UVOD

Znacaj imovinskih prava¹ na Kosovu ne može se potceniti. Ona ne samo da omogućavaju pojedincima i preduzecima da upravljaju i zaštite imovinu od mešanja, već imaju i fundamentalnu važnost za održivi povratak interno raseljenih lica (IRL) i izbeglica u njihove domove na Kosovu, kao i za razvoj privrede Kosova. Međutim, OEBS je širom Kosova utvrdila da, uopšte uzev, mnogi pojedinci i preduzeca još ne mogu efektivno da obezbede i zaštite imovinu i da zbog toga ne mogu u potpunosti da iskoriste svoja imovinska prava.

A. Problem

Dobro je poznata pojava da su kuće, stanovi i poslovne prostorije nezakonito zauzeti, da poljoprivredno zemljište obrađuju ljudi koji nemaju prava na to i da se zgrade grade nezakonito na tuđem zemljištu. Vlada - koja se definiše i kao Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) i Privremene institucije samouprave (PIS) - izgleda nije efikasna u sprečavanju i popravljajući ove situacije. Imovinska pitanja nisu na pravi način uređena. Na primer, u nekim slučajevima ljudi ne mogu kupiti ili koristiti imovinu zbog toga što nije jasno ko upravlja njome - ili zbog toga što spisi nisu adekvatni ili što nije jasna definicija vlasništva.

Napori su uloženi da se situacija znatno izmeni. Specijalni predstavnik Generalnog sekretara (SPGS) ustanovio je Direkciju i Komisiju 1999.g. radi rešavanja ključnih problema vezanih za stambeno-imovinska prava,² i Kosovsku povereničku agenciju (KPA) 2002.g., koja upravlja imovinom u društvenom vlasništvu.³ Skupština Kosova (SK) je usvojila, a SPGS je proglasio, osnivanje prerađenog registra imovinskih prava.⁴ Mnoge opštine sve više registruju nelegalno izgrađene objekte tako što ih legalizuju ili ruše/uklanjaju. Uprkos ovim naporima i dalje ostaje zabrinutost što vlada ne može da u potpunosti zaštiti imovinska prava. Uopšte gledano, imovinska prava su i dalje ugrožena i ograničena. Onda se postavlja pitanje zbog čega se ova situacija nastavlja a vlada se i dalje muci da osigura da ljudi u potpunosti mogu koristiti svoja imovinska prava.

B. Svrha izveštaja

Korišćenjem informacija koje su sakupljene od januara 2002.g., OEBS nastoji da odgovori na to pitanje u ovom izveštaju da bi odgovornim organima vlade obezbedila mehanizme kojima će se poboljšati situacija i osigurati da se obezbede i zaštite imovinska prava za sve na celom Kosovu. U ranijim izveštajima OEBS je bila usmerena na identifikovanje problema na koje se nailazilo prilikom korišćenja imovinskih prava i klasifikovala ih kao probleme "ostvarivanja" imovinskih prava, bilo širenjem saznanja o zakonskim pravima, fizičkim pristupom relevantnim institucijama i strukturama, ili strukturama i institucijama koje efikasno rade na zaštiti ovih prava. Ovaj izveštaj prelazi u sledeću fazu, ne navodeći samo spisak i pristup već identifikovanih i razmotrenih problema.⁵

U ovom izveštaju se pretpostavlja da je problem već samo ostvarivanje prava, naročito pristup efikasnim strukturama i institucijama, i da - kao što je OEBS dosledno ustanovila - sve vladine strukture i institucije koje su zadužene da osiguraju i zaštite imovinska prava na Kosovu ne funkcionišu efikasno na zaštiti imovinskih prava. U izveštaju se nastoji utvrditi zbog čega relevantne institucije i strukture i dalje nisu efikasne. Da bi se ovo ostvarilo, u izveštaju se ispituje funkcionisanje ovih struktura i institucija uopšte da bi se utvrdilo odakle potiču problemi, da li su

¹ U celom izveštaju, imovina koja se pominje odnosi se na nepokretnu imovinu kao što su zemljište i građevinski objekti.

² Uredba UNMIK 1999/23 o osnivanju Direkcije za stambena i svojinska pitanja i Komisije za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva.

³ Uredba UNMIK 2002/12 o ustanovljenju Kosovske povereničke agencije.

⁴ Uredba UNMIK 2002/22 o proglašenju zakona usvojenog na Skupštini Kosova o ustanovljenju Registra za imovinska prava na nekretnine.

⁵ Vidi zajednički Deveti i Deseti izveštaj OEBS/UNHCR o položaju etničkih manjina na Kosovu (Izveštaji o manjinama) iz maja 2002.g., odnosno marta 2003.g. Takođe i ranije Izveštaje OEBS o situaciji stambene imovine na Kosovu iz januara 2001.g. i februara 2002.g.

posledica pravnog okvira koji uređuje imovinska prava ili posledica primene pravnog okvira, tako da se na bazi toga daju preporuke za rešenje problema.

Problemi u ostvarivanju imovinskih prava imaju uticaja na ostala prava. Ako državni organi krše prava nosioca imovinskih prava time što ne daju informacije, nadoknadu ili ne pružaju mogućnost osporavanja ili ulaganja žalbe na postupke vlade, onda to znaci da država krši pravo lica na žalbu (prava na propisan proces) i pravo da se takvo mešanje države ispravi ili otkloni (pravo na delotvoran pravni lek). Diskriminacija takode može spreciti lica da u potpunosti koriste svoja imovinska prava. Zbog toga se zaključci i preporuke koji su dati u ovom izveštaju nece odnositi samo na probleme zaštite samih imovinskih prava, vec i na one probleme koji sprecavaju puno ostvarenje srodnih prava.

Ovaj izveštaj planiran je da služi kao pregled opštih problema u okviru struktura i institucija koje osiguravaju i štite imovinska prava na Kosovu. Nalazi i preporuke iz izveštaja, prema tome, trebalo bi da služe kao osnova za naknadne izveštaje u kojima ce se OEBS dodatno skoncentrisati na specificka pitanja ili preporuke. Ovi naknadni izveštaji imali bi za cilj da pruže usmereniju i detaljniju analizu cime bi se odgovarajucim organima pomoglo da poboljšaju stanje imovinskih prava na Kosovu.

C. Analiticki temelj Izveštaja

Da bi se utvrdilo odakle poticu problemi u imovinskoj strukturi, moraju se definisati sama imovinska prava, kao i kriterijumi pomocu kojih bi se ocenilo da li je zaštita ovih prava delotvorna. Opštinski i pokrajinski upravni organi Kosova eksplicitno su obavezni da poštuju standarde iznete u EvrPSOkoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EvrPSOka konvencija), njenim Protokolima i njenoj jurisprudenciji.⁶ Ovi standardi su zbog toga korišćeni u celom izveštaju.

1. Definisanje imovinskih prava i njihovih granica

Prema EvrPSOkoj konvenciji i važećem domacem zakonu, pojedinci i preduzeca (pravna lica) imaju prava, između ostalog, da poseduju, raspolažu i koriste imovinu.⁷ Ovaj skup prava može se steci nad svakom vrstom imovine, uključujući stambeni prostor, građevinsko ili poljoprivredno zemljište, kao i sve vrste građevina. Nosioc imovinskih prava može preneti sva ili neko od ovih prava na druge (na primer, pravo korišćenja). Država se, u izvesnim okolnostima, može mešati u napred navedeni skup imovinskih prava.

Ako državni organi Kosova žele da se mešaju, oduzmu ili kontrolišu imovinska prava nekih lica, oni moraju da zadovolje trostruki test. Prema članu 1 Protokola 1 EvrPSOke konvencije, ovakvo mešanje mora

- (a) biti propisano zakonom, što znaci da zakon mora biti dostupan i dovoljno određen (jasan), kao i da obezbeduje zaštitu od samovoljnosti;⁸
- (b) biti u službi legitimnog cilja, ili u opštem interesu;⁹
- (c) biti neophodno u demokratskom društvu i takvo mešanje mora biti proporcionalno željenom cilju, tj. mora uspostaviti pravu ravnotežu između interesa zajednice i zaštite prava doticnog pojedinca.¹⁰

Ovaj test zahteva da se obezbedi adekvatna nadoknada zbog mešanja ili lišavanja imovinskih prava. Ako dato mešanje ili lišavanje ovih prava od strane državnih organa - bilo usled samog zakona ili

⁶ Poglavlje 3.2 (b) Uredbe UNMIK 2001/9 o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu (Ustavni okvir).

⁷ Vidi član 3, Zakona o osnovama imovinsko-pravnih odnosa (Sl. list SFRJ, br. 6/80) i član 1 Protokola 1 EvrPSOke konvencije. Vidi *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, A 52, stav 61 (1982) i *Marckx v Belgium*, A 31, stav 63 (1979), koji takode nabraja pravo da se pozajmi, založi i uništi imovina. Za stambenu imovinu, vidi isto tako član 8 EvrPSOke konvencije.

⁸ *Henrich v. France*, A 296-A, stav 42 (1994)

⁹ Generalno, državama je ostavljena velika sloboda procene za ustanovljenje ovih ciljeva/interesa.

¹⁰ Predmet *Sporrong and Lönnroth*, fusnota 7, stav 69.

usled njegove primene - ne zadovoljava napred navedene kriterijume, onda je takvo mešanje ili lišavanje nezakonito ili samovoljno i morace da se otkloni.

2. Zaštita imovinskih prava

Osim što imovinska prava mogu biti zakonski ogranicena, ona se isto tako mogu prekršiti od strane ljudi ili državnih organa i zbog toga država mora da obezbedi delotvorne i pristupacne pravne lekove za njihovu zaštitu. Prema EvrPSOkoj konvenciji, svi državni organi imaju pozitivnu obavezu da poštuju i štite imovinska prava. To znaci da se države ne smeju samovoljno mešati u imovinska prava, vec moraju preduzeti mere da sprece i isprave takvo mešanje.¹¹ Ovakva obaveza prenela bi se na sudove koji služe da se ispravi nezakonito mešanje u prava. Ako sudovi nisu u mogucnosti ili nisu spremni da otklone ovakvo mešanje, to znaci da država nije ispunila svoju obavezu po EvrPSOkoj konvenciji. Ova obaveza takode podrazumeva da su državni organi dužni da preduzmu pozitivne mere da otklone sve povrede prava, kao što je iseljenje protivpravno useljenih stanara.¹² Pravo na delotvoran pravni lek sadržano je u clanu 13 EvrPSOke konvencije. Ostala prava u Konvenciji takode obezbeduju zaštitu u imovinskim sporovima. Na primer, pravo na ulaganje žalbe na odluku u vezi mešanja u prava (koje proistice iz clana 6(1)), pravo na zaštitu od diskriminacije (clan 14) i zaštita integriteta doma (clan 8). Prakticno, zaštita u okviru EvrPSOke konvencije podrazumeva da su državni organi na Kosovu dužni obezbediti delotvornu zaštitu imovinskih prava, ukljucujuci funkcionisanje upravnih i sudskih pravnih lekova i mehanizama za izvršenje odluka, koje ce se sprovesti bez nepotrebnog odlaganja. To takode znaci da ce sami zakoni obezbediti ovakvu zaštitu.

3. Neke osobenosti režima imovinskih prava na Kosovu

Kada se primenjuju standardi EvrPSOke konvencije na situaciju na Kosovu, moraju se uzeti u obzir neki elementi koji leže u osnovi. Prvo, potpuna prava vlasništva ne postoje na Kosovu. Kako sada stvari stoje, registar imovinskih prava na celom Kosovu nije kompletan i postoji samo za pravo posedovanja. Prema važećem zakonu, registar treba da ima dodatnu stranu za svaki zapis, u kome je oznacen vlasnik imovine. Trenutno, medutim, vecina državnih organa postupa sa pravom posedovanja kao sa pravom vlasništva. Drugo, definicija 'društvenog vlasništva', primarne vlasnicke kategorije koja je korišćena u celoj bivšoj Socijalistickoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ), još nije jasna. Narocito, nije dovoljno jasno kako treba da se primenjuje citav skup imovinskih prava. Na primer, nije jasno koja prava imaju opštine u vezi imovine u društvenom vlasništvu. Treće, pravni okvir koji uređuje imovinska prava sastoji se od zakona pre UNMIK koji su važili pre 24. marta 1989.g. i uredbi proglašanih od strane UNMIK posle 25. jula 1999.g.¹³ Pored toga, odredbe zakona koje popunjavaju propuste u upravo opisanom važećem zakonu koje nisu diskriminacione prirode i koje su u skladu sa medunarodnim standardima ljudskih prava, a koje su bile na snazi posle 24. marta 1989.g., takode cine deo pravnog okvira.¹⁴ Svaka odredba u zakonima pre UNMIK koja je u suprotnosti sa Uredbom UNMIK nije važeća. Ove osobenosti moraju se uzeti u obzir kada se analiziraju pravni okvir i njegova primena.

Da bi se utvrdilo da li problemi koje imaju institucije i strukture u zaštiti imovinskih prava proizlaze iz sadržaja zakonskog okvira ili iz njegove primene (ili iz oba ova izvora), mora se uzeti u obzir nekoliko faktora. Prvo, mora se utvrditi da li pravni okvir obuhvata važne elemente kao što su

¹¹ Predmet *Marckx*, fusnota 7, A 31, stav 31 i *X & Y v. The Netherlands*, A 91 stav 23 *et seq.* (1985), između ostalih. U vezi posebne obaveze zaštite doma (clan 8 EvrPSOke konvencije), vidi *Airey v. Ireland*, 6289/73, 10. septembar 1979.g., stavovi 32-33.

¹² *Whiteside v. UK*, 76/A DR 80 (1994), *Plattform Arzte fur das Leben v. Austria*, A 139, stavovi 30-34 (1988). Vece za ljudska prava Bosne i Hercegovine, koje direktno primenjuje EvrPSOku konvenciju, smatralo je da nepreduzimanje mera da se otkloni mešanje u imovinska prava može samo po sebi predstavljati protivpravno mešanje u prava od strane države (*Blentic v. Republika Srpska*, CH/96/17, 5. novembar 1997, stav 25).

¹³ Clan 1.1, Uredbe UNMIK 1999/24 o zakonu u primeni na Kosovu sa izmenama i dopunama u Uredbi UNMIK 2000/59.

¹⁴ Clan 1.2, Uredbe UNMIK 1999/24. Ipak, još nije sasvim jasno šta predstavlja propust u zakonu i koji organ je nadležan da utvrdi da li postoji propust i da li je data odredba prihvatljiva.

delotvorni pravni lekovi i adekvatna nadoknada ili ne. Drugo, mora se utvrditi da li se pravni okvir pravilno primenjuje ili ne, tj., da li se prava na delotvoran pravni lek i nadoknadu primenjuju u praksi.

D. Politika za smeštaj osoblja

Da bi se osiguralo da osoblje OEBS ne stanuje protivpravno u stanovima na Kosovu, Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava izradilo je pilot projekat pod nazivom "Politika za smeštaj osoblja." Više informacija u vezi ove politike može se naći u Delu II izveštaja, u poglavlju o Direkciji/Komisiji.¹⁵

E. Struktura izveštaja

Da bi analiza bila pristupacnija čitaocu, izveštaj je podeljen u pet delova, pri čemu svaki deo obuhvata poseban aspekt zaštite koji pruža neka institucija ili struktura: registraciju imovinskih prava (sistem registracije imovinskih prava), zaštitu imovinskih prava ugroženih usled sukoba (Direkcija/Komisija), sudsku zaštitu (redovni sudovi), administrativnu zaštitu (opštine i ministarstva), i zaštitu koja je obezbeđena preko posebno ustanovljenih struktura (strukture vezane za obnovu i povratak). U svakom delu, svako poglavlje je podeljeno na odeljak koji analizira relevantni pravni okvir i na odeljak koji analizira primenu pravnog okvira od strane date institucije ili strukture.

¹⁵ Vidi Poglavlje 2, Deo D.

DEO I: REGISTRACIJA IMOVINSKIH PRAVA

U prvom delu ispituje se funkcionisanje sistema za registraciju imovinskih prava, katastar i registar prava na nepokretnu imovinu. Ovaj sistem u izveštaju je prikazan prvi zato što dokumentacija o imovinskim pravima koji on sadrži služi kao osnova za zaštitu i unapređenje imovinskih prava preko raznih institucija i mehanizama koji ce biti razmotreni kasnije.

Poglavlje 1: Sistem registracije imovine

Sinopsis

- Potpuno funkcionalan katastarski registar zemljišta/nepokretne imovine služi kao neophodni element za delotvornu zaštitu imovinskih prava.
- Na Kosovu trenutno ne postoji javni, potpuno pristupačan, kompletan i sveobuhvatan registar imovinskih prava.
- Ova nepotpuna funkcionalnost ne odnosi se samo na nedostatak fizickog pristupa spisima, već više na sistematsku neadekvatnost sadašnjeg pravnog okvira.
- Nedostatak potpuno funkcionalnog opštinskog registra prava na nepokretnu imovinu ometa transparentnost, tako da ni građani ni država ne znaju ko je nosilac imovinskih prava.
- Ovakva situacija sprečava bezbolan prenos i transformaciju imovinskih prava na Kosovu.

A. Uvod

Fundamentalni značaj za osiguranje i zaštitu prava pojedinaca na imovinu ima njeno javno dokumentovanje. Obično se ovakva dokumentacija vodi u sistemu za registraciju imovine, uključujući katastar. Ovakav sistem je bio ustanovljen u celoj bivšoj Jugoslaviji, a dat mu je dodatni značaj - da bi bili pravovaljani, većina prenosa imovinskih prava mora biti evidentirana u registru, a tehnički podaci su vođeni u katastru.¹⁶ Bez koherentnog katastra ili registra imovinskih prava, ljudi ne mogu efikasno kupovati i prodavati imovinu ili tražiti pravni lek protiv nezakonitog zauzeca svoje zemlje. Opštine ne mogu pokrenuti potrebne infrastrukturne projekte, a privreda se ne može zakonito i održivo transformisati u tržišnu privredu. U ovom poglavlju ocenjuje se stanje kosovskog katastra i razvoj sistema za registraciju imovine, najpre preko ispitivanja delotvornosti zakonskog okvira kako on sada funkcioniše, drugo, sposobnosti relevantnih institucija da se održi ovakav sistem, i treće, nivoa pristupa koji nosioci imovinskih prava imaju u ovom sistemu.

B. Pravni okvir

Trenutno, pravni okvir koji uređuje katastar i registar imovinskih prava prolazi kroz proces revizije da bi se usaglasio sa režimom imovinskih prava koji je potreban za transformaciju u tržišnu privredu. Osim ove utvrđene nesaglasnosti, pravni okvir koji uređuje katastar i registar imovinskih prava je problematičan i doveo je do toga da imovinska prava i dalje nisu osigurana.

Prvo, pravni okvir ne obezbeđuje adekvatno evidentiranje prenosa svih imovinskih prava.¹⁷ Na primer, važeći zakon ne zahteva da se prenosi prava korišćenja društvenih stanova evidentiraju u javnom registru. Ovaj propust takođe sprečava da se izvrši bilo kakva transformacija prava vezanih za društveno vlasništvo.

Drugo, tekuća revizija pravnog okvira nije dovela do koherentnosti sistema, kao što pokazuje najskorija izvršena izmena. Uprkos njegovog proglašenja, Zakon 2002/5 o ustanovljenju Registra za prava na nepokretnu imovinu¹⁸, trenutno se ne može sprovesti. Prema preambuli, on ne može stupiti na snagu niti se registar može ustanoviti dok se ne usvoji i proglasi dodatni zakon. Ova mera sve do danas nije sprovedena, tako da ne samo što stvara novi propust u pravnom okviru, već dovodi i do konfuzije među onima koji vode sistem za registrovanje.

¹⁶ Član 33 Zakona o osnovama imovinsko-pravnih odnosa.

¹⁷ Prenosi se odnose na prodaju, nasleđe, ili druge vrste prenosa ovih prava navedenih u važećem zakonu.

¹⁸ Skupština Kosova (SK) usvojila je zakon 17. oktobra 2002.g., i, kako se zahteva u Uredbi UNMIK 2001/9 o Ustavnom okviru, proglašen je uz potpis SPGS u Uredbi UNMIK 2002/22, O proglašenju zakona usvojenih na Skupštini Kosova o Ustanovljenju registra za prava na nepokretnu imovinu.

Deo I: Registracija imovinskih prava

Nekoherentnost u zakonu, štaviše, više dovodi do nedoumica u vezi imovinskih prava nego do većeg osiguranja imovinskih prava. Narocito kako je proglašen, Zakon - koji predviđa transformaciju privrede - ne predviđa registraciju prava korišćenja društvenih stanova. Bez ovakve odredbe, postojeća prava korišćenja ili prava zauzeca, kao što su ona koja je potvrdila Komisija, ne mogu se registrovati. Postojeća prava korišćenja ili posedovanja društvene nestambene imovine koja još nije privatizovana isto tako se ne mogu registrovati. Osim toga, član 5 Zakona daje mogućnost svakom licu da podnese podnesak i da ospori registraciju nosioca imovinskog prava u registru. Ne ograničavajući ovakve podneske na one koji su podneli tužbe nadležnim organima, Zakon dovodi do pravne dvosmislenosti i neizvesnosti, ne samo u pogledu verodostojnosti samog registra, već i u pogledu osporavanja posebnog prava. Tako, kako sada stvari stoje, pravni okvir koji uređuje sistem za registraciju imovinskih prava i dalje je neadekvatan za osiguranje imovinskih prava.

C. Primena pravnog okvira: institucionalna struktura i registar

Pored zabrinutosti zbog pravnog okvira, isto se odnosi i na sistem za registraciju imovinskih prava, narocito katastar, koji ne funkcioniše pravilno zbog nejasne administrativne strukture, neadekvatne raspoloživosti i vođenja spisa, kao i zbog indicija o manipulaciji u spisima.

1. Nejasne administrativne strukture

Nedoslednosti i konfuzija prisutne su u celokupnoj izvršnoj administrativnoj strukturi sistema za registraciju/katastra. Ne postoji standardizacija strukture putem koje se obezbeđuju opštinske katastarske usluge. U većini slučajeva ove usluge obezbeđuje opštinska katastarska i geodetska služba. Ipak, mesto za ove usluge u službi nije jednako. U skoro polovini opština na Kosovu ove usluge obezbeđuje Opštinska katastarska služba (OKS), koja ima status posebnog odseka, dok u drugoj polovini OKS nemaju jedinstven status. U Lipljanu/Lipjan, katastar se nalazi u okviru Sekretarijata za urbanizam.

Konfuzija je isto tako pristupna i u vezi s tim koji organ je odgovoran za administrativni nadzor katastra i registra za imovinska prava. Na opštinskom nivou, odgovornosti OKS kao glavne službe za vođenje podataka jasno su definisane i delegirane.¹⁹ Međutim, u praksi do zabune dolazi u vezi s tim kome su OKS odgovorne. Kao deo opštinske administracije, OKS nalaze pod nadzorom Skupštine opštine i glavnog izvršnog službenika (GIS), bilo da su nezavisni sekretarijat ili da su priključene nekom sekretarijatu.²⁰ Na centralnom nivou OKS isto tako uzajamno saraduju sa Kosovskom katastarskom agencijom. Pre sukoba, OKS su bile pod nadzorom centralnih vlasti, a po tekucem pravnom okviru, KKA bi trebalo da posluje samo kao savetodavni organ OKS, da pruža tehničku pomoć, uskladuje praksu i postupke, i obucava osoblje za OKS.²¹ Međutim, kada stupi na snagu Zakon o registru prava na nepokretnu imovinu, KKA će dobiti ovlašćenja da vrši ukupne upravne funkcije nad aktivnostima OKS, uključujući i primenu pravnih lekova vezanih za registar.²² Iako je OEBS zapazila da mnoge OKS sprovode izmene sledeći uputstva GIS, OEBS je isto tako zapazila da OKS održavaju dobre odnose sa KKA i, da su ponekad, bile zbunjene ako bi KKA primenila nadzorne funkcije. Međutim, u tri severne opštine, Zubinom Potoku, Zvecanu/Zvečan i Leposavicu/Leposaviq, katastarski službenici odbijaju da priznaju opštinske ili centralne strukture UNMIK, te izdaju katastarske spise sa zaglavljem 'Geodetska uprava Republike Srbije'.²³ OEBS je zabrinuta da ovakve nedoslednosti i konfuzija mogu uticati na mogućnosti oštećenih lica da podnesu svoje zahteve za imovinska prava i da na delotvoran način traže pravne lekove zbog potencijalnih povreda svojih prava.

¹⁹ Član 3.3, Uredbe UNMIK 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu, od 11. avgusta 2000., poverava odgovornost za vođenje katastarskih spisa opštinama.

²⁰ Članovi 30, 31, 35, Uredbe UNMIK 2000/45.

²¹ Administrativno uputstvo 2000/14 za primenu Uredbe UNMIK 2000/12 o uspostavljanju Administrativnog odeljenja državnih službi, 7. jun 2000. g.

²² Vidi članove 1.2 i 6, Uredbe UNMIK 2002/22.

²³ OEBS raspolaže primerkom posedovnog lista izdatog od strane katastarskih službenika u Zubinom Potoku, od 21. februara 2002.g. na kome je stavljen pečat UNMIK.

Deo I: Registracija imovinskih prava

2. Neadekvatna raspoloživost i vodenje spisa

Opšte je poznato da Kosovski katastar i registar imovinskih prava nisu kompletni. Nisu kompletni zbog nekoliko faktora, uključujući odnošenje spisa u Srbiju, uništenje tokom sukoba, sistematsko zaobilazanje sistema za registraciju imovinskih prava usled diskriminacione prakse, preteranih dažbina, ili neobaveštenosti, kao i zbog propusta u pravnom okviru kako je napred pomenuto.

Još određenije, u većini opština nedostaju podaci za duge vremenske periode, za određene etnicke grupe, i za određene vrste imovine. Zbog odnošenja spisa u Srbiju, OKS u Mitrovici/Mitrovičë ima spise samo od 1955.g. do 1975.g. i zatim od 1986.g. do 1989. Za Štimlje/Shtime, oGRPinalni katastarski spisi postoje samo do 1985.g. OKS u Suvoj Reci/Suharekë ima oGRPinalne spise samo za period pre 1959.g. Posle sukoba, više od 70% spisa iz Prizrena odneto je u Srbiju. Trenutno, spisi OKS u Gnjilanu/Gjilan kompletni su samo do 1958.g., dok OKS u Vitini/Viti radi na osnovu dokumenata od pre 1988.²⁴

Ipak, čak i kada spisi nisu odneti ili su vraćeni, registar je i dalje nekompletna uglavnom zbog diskriminacionog zakona koji je bio na snazi od 1989. do 1999.g., koji je učinio da imovinske transakcije sa kosovskim Albancima budu nezakonite. Rezultat ovoga bio je da su ovakve transakcije obavljane nezvanicno i da nisu registrovane niti u sudovima niti u sistemu za registraciju imovinskih prava. Iako se ovakve transakcije sada mogu legalizovati kod Direkcije/Komisije,²⁵ i dalje ostaju propusti u registru. Na primer, u registru postoje posedovna prava za samo šest (6) od 170 domacinstava u selu kosovskih Albanaca Cabra/Cabrë u Zubinom Potoku. Pored toga, veliki broj nosilaca imovinskih prava Roma/Aškalija/Egipcana (RAE) nisu registrovali niti zakonski osigurali svoja prava u registru zbog toga što ili nisu dobro poznavali njihovu vrednost ili zato što su smatrali da su dažbine za to previsoke.²⁶ U većini opština takode nedostaje ili nema kompletnih spisa dodeljenih društvenih stanova u vlasništvu društvenih preduzeca.

Pored toga, većina spisa vezana za poljoprivredno zemljište je zastarela. Tokom 1990-ih, sudovi su doneli odluke kojima se poništavaju ugovori sacinjeni između društvenih poljoprivrednih preduzeca i privatnih lica zato što su nacinjeni pod prinudom.²⁷ Medutim, ogromna većina ovih izmena po nalogu suda nije bila zavedena u registar. Prenos prava nad imovinom, čak i kada se to izvrši na sudu, postaje pravosnažan tek kada ljudi odu u katastar i registruju taj prenos. Medutim, mnogi ljudi nisu otišli u katastar da izvrše ovaj prenos jer su troškovi katastarskih merenja koja su potrebna da bi se izvršile izmene bili previsoki i tako sprecavali mnoge ljude da to ucine (oko 70 evra). Kao rezultat toga većina podataka vezanih za poljoprivrednu zemlju nije ažurirana.

Zaostali predmeti u opštinskim sudovima su drugi razlog zbog koga su spisi zastareli i nekompletni.²⁸ Ne postoje zaostali predmeti samo u smislu sprovođenja potrebne overe ugovora o prenosu i njihovog prosledivanja u OKS, već postoje i kod presuđivanja u vezi zahteva za imovinske transakcije. OEBS isto tako zna da postoje primeri gde sudovi ne mogu da prenesu ili da lociraju overene ugovore o prodaji. Rezultat toga je da se imovinska prava ne registruju u registar i da zbog toga nisu zakonski osigurana, pošto overena transakcija mora da se precizno registruje u odgovarajućem registru (katastarskoj službi) da bi u potpunosti bila pravno valjana.

²⁴ Drugi razlog zbog koga su spisi nekompletni je taj što su prenosi imovine takode obavljani i u Srbiji i registrovani u registrima koji su odneti tamo. Ovakvi paralelni ili dvostruki spisi dodatno sprecavaju ustanovljenje kompletnih i tacnih spisa na Kosovu.

²⁵ Ovaj zakon može se iskoristiti podnošenjem zahteva iz takozvane "kategorije B" Komisiji preko Direkcije. Vidi Deo II, Poglavlje 2 za objašnjenje postupka.

²⁶ Vidi Deveti izveštaj OEBS/UNHCR o položaju etnickih manjina na Kosovu (septembar 2001 – april 2002), od 22. maja 2002., stavove 105-106, i Deseti izveštaj OEBS/UNHCR o položaju etnickih manjina na Kosovu, od 10. marta 2003., odeljak 4(II).

²⁷ Primer za ovakvu odluku je Rešenje 232/94 Opštinskog suda u Lipljanu/Lipjan od 22. jula 1994.g. Rešenje poništava ovakve ugovore kada se utvrdi da je transakcija izvršena uz pretnju sile od strane državnih činovnika i zadruge protiv stranaka, i koja je isto tako obavljena po nerealno niskoj prodajnoj ceni.

²⁸ Vidi Deo III, Poglavlje 1, Clan C(1)(d-e) strane 32 - 35.

Deo I: Registracija imovinskih prava

Treba pomenuti da mnoge OKS navode nedostatak ljudi i fizickih sredstava kao ključnu prepreku za efikasno vodenje registracionog sistema. Mnogim OKS zaista nedostaje oprema kao što su kompjuteri, koji su potrebni za geodetske poslove, i vozila da bi pravilno vodili spise i pružali usluge u sudskim sporovima i za ostale potrebe.²⁹ Ostalim OKS potrebno je više službenika.³⁰

S druge strane, OEBS je zapazila da su preduzete mere da se rekonstruišu tehnicki katastarski podaci i podaci o imovinskim pravima. Do kraja 2002.g., KKA je uspela da ažurira oko 75% tehnickih katastarskih podataka. U ovom trenutku se vode pregovori da se dobije više podataka i da se ustanovi tehnicka saradnja u cilju rekonstrukcije katastarskog sistema na Kosovu između UNMIK, Koordinacionog centra za Kosovo i Metohiju (KCK), savezne vlade Srbije i Crne Gore (SCG), i vlade Republike Srbije.³¹ Ovi pregovori obuhvataju pregovore između UNMIK, Geodetske uprave Republike Srbije, KCK, i KKA o tome kako da se prenesu katastarski podaci za teritoriju Kosova. Rad komisije (koji će biti razmotren u sledecem poglavlju) da se potvrde imovinska prava stecena preko neformalnih transakcija i prava koja su ugrožena zbog protivpravnog zauzeca, kao i prava koja su izgubljena usled primene diskriminacione prakse, takode imaju uticaja na poboljšanje tacnosti sistema za registraciju imovinskih prava.

3. Manipulacije spisima

Moralni integritet onih koji su upravljali sistemom za registraciju imovinskih prava takode je uticao na funkcionisanje sistema za registraciju imovinskih prava jer je doveo u pitanje verodostojnost samih spisa. OEBS je utvrdila da su OKS protivpravno 'kreirale' imovinska prava. Najpoznatiji primer u vezi ovog problema je hapšenje dva viša službenika oktobra 2002.g. u OKS u Prištini/Prishtinë zbog navodnog protivpravnog registrovanja imovinskih transakcija. Ova hapšenja dovele su do zabrinutosti u pogledu pouzdanosti spisa i autenticnosti pratećih dokumenata i do toga da je opštinski administrator UNMIK (OAUN) morao da preduzme odgovarajuće mere.³² Posle konsultacija sa Odeljenjem pravde (OP) i KKA, 8. oktobra 2002.g. OAUN je izdao nalog o zamrzavanju registracije imovinskih transakcija koje su preduzete tokom prethodne tri godine dok Revizionarna komisija ustanovljena od strane KKA ne verifikuje njihovu pravovaljanost. U drugom primeru, OKS iz opštine Kosovo Polje/Fushë Kosovë izdala je službena dokumenta³³ kojima se potvrđuju imovinska prava tri Aškalijski da bi ispunili uslove za dobijanje pomoci u programu obnove uprkos tome što nisu imali potrebne sudski overene ugovore o prodaji niti su bili registrovani u registru. Umesto toga, OKS je izdala dokumenta na bazi neverifikovanih ugovora i svedocenja dva svedoka (naime, lica koja su živele u susedstvu).

OEBS je isto tako saznala za slucajeve u kojima su službenici OKS samovoljno uskratili nekim licima imovinska prava time što su odbili da registruju njihova imovinska prava. Na primer, u opštini Đakojvica/Gjakovë, kosovski Albanac bio je protivpravno lišen svog zakonskog prava na imovinu kada je OKS odbila da registruje izmenu posedništva sa imena društvenog preduzeca na njegovo ime. Ovo odbijanje usledilo je uprkos potvrdi od strane Prelaznog odeljenja za trgovinu i industriju (POTI) (tada nadležnog za prenos imovine u društvenom vlasništvu) da je prenos bio pravno valjan i uprkos rešenju Okružnog suda iz Peci/Pejë koji je naložio OKS da izvrši registraciju ovog prenosa. GIS i

²⁹ Npr. direktor katastra u Klini/Klinë je objasnio Direkcija još nema kompjuter za vodenje i ažuriranje spisa. On se takode žalio da opština nije ispunila svoje obecanje u vezi zapošljavanja osoblja i obezbedenja potrebnog materijala za Direkciju.

³⁰ Npr. u lipjanu/Lipjan zbog nedostatka geodeta, ne može se obaviti posao na terenu i zbog toga u katastru ima mnogo zaostalih predmeta.

³¹ Ove konsultacije baziraju se na rezoluciji Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (RSB UN) 1244(1999) i Zajednickom dokumentu UNMIK i Savezne Republike Jugoslavije od 5. novembra 2001.g. ('Zajednicki dokument') u kome je navedeno da imovinska prava predstavljaju posebne oblasti angažovanja od zajednickog interesa.

³² Od 1. aprila, naziv OAUN promenjen je u opštinski predstavnik UNMIK (OPUN). U ovom izveštaju, naziv OAUN koriste se kada se misli na postupke ovih službenika pre ovog datuma, ili ako se Uredba UNMIK odnosi na OAUN.

³³ Službena dokumenta OKS od .9 oktobra 2002.g.

Deo I: Registracija imovinskih prava

direktor katastra su tvrdili da je treća stranka prethodno već otkupila tu imovinu i da zbog toga njena prava treba da se zaštite. Međutim, nikada nisu podneti dokazi o ovoj transakciji.³⁴

Ovakvi slučajevi dovode u pitanje verodostojnost registra imovinskih prava, što s druge strane može negativno uticati na sposobnost sudova da pouzdano rešavaju tužbe, opština da pravilno izvrše eksproprijaciju imovine, i generalno na integritet imovinskih prenosa.

4. Problematicno sprovođenje

Tako, kako sada stvari stoje, institucionalni okvir preko koga se upravlja sistemom za registraciju imovinskih prava ne može delotvorno da osigura imovinska prava. Nekoherentnost institucionalne strukture preko koje se upravlja sistemom za registraciju još više je iskomplikovana zbog nekompletnih i nepouzdatih podataka. Sve dok spisi u kosovskom sistemu za registraciju imovinskih prava ne budu kompletni i tačni, imovinska prava neće biti sigurna niti se mogu efikasno zaštititi.

5. Pitanje pristupa

Efikasnost i integritet sistema za registraciju imovinskih prava i katastra takođe zavise od nivoa fizičkog pristupa nosilaca imovinskih prava ovim službama. Kao što je istaknuto u nedavnom Desetom izveštaju OEBS/UNHCR o položaju etničkih manjina na Kosovu (Deseti izveštaj o manjinama), pristup manjinskih zajednica širom Kosova generalno se poboljšao.³⁵ Međutim, i dalje se dešavaju incidenti u kojima manjine imaju problema bilo u fizičkom pristupu OKS ili u dobijanju informacija iz ovih službi. Sve dok svaka zajednica ne bude uživala pun pristup sistemu, to će značiti da se stanje imovinskih prava na Kosovu nije poboljšalo.

D. Zaključak

Kao što se vidi, kosovski sistem za registraciju imovinskih prava još ne funkcioniše dovoljno dobro da osigura i zaštiti imovinska prava na celoj teritoriji niti da omogući glatki prelaz na tržišnu privredu. Ni pravni okvir niti njegova primena, niti pristup sistemu za registraciju imovine nisu adekvatni da osiguraju da sistem za registraciju imovine odražava tekuće ili buduće stanje imovinskih prava na Kosovu. Potpuno i efikasno funkcionisanje sistema za imovinska prava ne zavisi samo od poboljšanja ova tri elementa, već i od efikasnosti institucija kao što su Komisija, sudovi, i opštine.

³⁴ GIS takođe nije odgovorio na žalbe podnete u roku od jednog meseca, kako je predviđeno u članu 35 Uredbe UNMIK 2000/45, čime je uskratio pravo podnosioca žalbe na propisan sudski proces.

³⁵ Odeljak 4, Deseti izveštaj OEBS/UNHCR o položaju etničkih manjina na Kosovu, izdat 10. marta 2003. Website: www.osce.org/kosovo/documents/reports/minorities.

DEO II: ZAŠTITA STAMBENIH IMOVINSKIH PRAVA UGROŽENIH USLED SUKOBA

Drugi deo bavi se mehanizmima zaštite stambenih imovinskih prava i ispituje ulogu i efikasnost Direkcije za stambena i svojinska pitanja i Komisije za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva (Direkcija i Komisija). Efikasno funkcionisanje Direkcije i Komisije ima ključni značaj za zaštitu stambenih imovinskih prava na Kosovu.

Poglavlje 2: Direkcija za stambena i svojinska pitanja i Komisija za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva

Sinopsis

- Efikasno funkcionisanje Direkcije i Komisije ima ključni značaj za zaštitu stambenih imovinskih prava na Kosovu.
- Fundamentalna uloga Direkcije i Komisije na zaštiti stambenih imovinskih prava nije adekvatno prihvacena od strane relevantnih organa.
- Ovo neprihvatanje dovelo je do toga da Direkcija i Komisija nisu imale dovoljnu podršku od strane organa za sprovođenje zakona u nekim oblastima, a postojala je i nedovoljna koordinacija sa redovnim sudovima.
- Tokom 2002. i 2003. g. znatno su poboljšani prihvatanje i obrada zahteva, kao i prinudna izvršenja.
- Direkcija je počela da delegira ovlašćenja u vezi napuštenih stanova opštinskim organima, što je vitalni korak i procesu prenosa ovlašćenja.
- Nedostatak informacija i fizickog pristupa Direkciji i dalje su prisutni, naročito za manjine u većini regiona Kosova.
- Spori tempo ukupnih operacija Direkcije/Komisije u prošlosti, kao i neobaveštenost o mehanizmima rada u nekim regionima, doveli su do posledicnih frustracija i zaobilaženja postupka, čime se ugrožavaju imovinska prava nekih ljudi.

A. Uvod

Zbog obimnosti problema sa stambenom imovinom na Kosovu 1999.g., jasno je da je postojala potreba da međunarodnim nadzornim organom koji bi rešavao ovo pitanje i presuđivao u sporovima uz ustanovljenje sistema za obradu velikog broja zahteva. Smatralo se da osnivanje Direkcije/Komisije ima vitalan značaj za ustanovljenje stabilnog, demokratskog društva i za obnovu vladavine prava. Osim rušenja na hiljade kuća tokom sukoba, kritično pitanje bilo je nezakonito zauzeće stambene imovine koja je bila napuštena kada su ljudi otišli u izbeglištvo u susedne gradove ili zemlje. U tom kontekstu, Direkcija i Komisija su osnovane na osnovu Uredbi UNMIK u kojima su utvrđene njihove osnovne funkcije na prikupljanju zahteva, obradi zahteva i presuđivanju i prinudnom izvršenju konačnih i obavezujućih odluka. Ovo poglavlje ispituje efikasnost ovih institucija na povraćaju i zaštiti stambeno-imovinskih prava onih lica čija su prava bila ugrožena usled sukoba i situacije koja je dovela do toga.

OEBS je utvrdila da fundamentalna uloga Direkcije i Komisije na zaštiti imovinskih prava još nije adekvatno prihvacena od strane svih relevantnih organa, i da ovo neprihvatanje i dalje dovodi do toga da one nemaju dovoljnu koordinaciju sa redovnim sudovima. Međutim, OEBS je takode utvrdila da je krajem 2002. g. i početkom 2003. g. došlo do znatnog napretka u prijemu i obradi zahteva, kao i njihovom sprovođenju od strane Direkcije/Komisije; ovo je usledilo delom usled veće saradnje sa organima za sprovođenje zakona.

B. Pravni okvir

Specijalni predstavnik Generalnog sekretara (SPGS) je 1999.g. ustanovio Direkciju i Komisiju na osnovu Uredbe UNMIK 1999/23.³⁶ Okobra 2000.g., kao posledica uskladenih aktivnosti od strane

³⁶ O osnivanju Direkcije za stambena i svojinska pitanja i Komisije za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva, od 15. novembra 1999.g.

Deo II: Zaštita imovinskih prava

raznih zainteresovanih strana, uključujući OEBS, SPGS je proglasio Uredbu UNMIK 2000/60.³⁷ Komisiji za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva (Komisija) data je isključiva nadležnost da presuduje u slučajevima iz tri posebne kategorije vanprivrednih imovinskih zahteva:

- (a) zahteva pojedinaca koji su izgubili imovinska prava usled diskriminacionih zakona posle 23. marta 1989.g. (kategorija zahteva A, planirana da se otklone izgubljena imovinska prava u periodu kada je Kosovu oduzeta autonomija);
- (b) zahteva pojedinaca koji su sklopili nezvanicne ugovorne transakcije posle 23. marta 1989.g. (kategorija zahteva B, planirana da legalizuje nezvanicne prenose imovine, takode je i prvi korak za obnovu napuštenog sistema registracije imovinskih prava);
- (c) zahteve pojedinaca koji su bili vlasnici, posednici ili nosioci stanarskog prava nad stambenom imovinom pre 24. marta 1999. g., a koji su lišeni prava da uživaju u svom posedu, i koji je nisu dobrovoljno preneli (kategorija zahteva C, planirana da se otkloni mešanje u imovinska prava izbeglica i interno raseljenih lica zbog nezakonitog zauzimanja njihovih stanova).

Odluke Komisije su obavezujuće i izvršne i ne mogu se podvrgavati sudskom preispitivanju. Slučajevi koji ne ispunjavaju uslove iz kategorije A, B i C spadaju u nadležnost redovnih sudova. Međutim, pitanje nadležnosti prouzrokuje probleme. Čini se da su i podnosioci zahteva i sudovi zbunjeni zbog činjenice da zahtevi koje podnose pravna lica i zahtevi nestambenog karaktera spadaju u nadležnost redovnih sudova. Do danas nije uspostavljena zvanična saradnja između sudova i Komisije. Ova situacija može dovesti do povrede prava na pravičan proces jer se rešenje necijeg imovinskog prava može nepotrebno odlagati.³⁸

Krajnji rok za podnošenje zahteva HPD nedavno je SPGS produžio do 1. jula 2003.³⁹ Međutim OEBS je zabrinuta da će mnoga imovinska prava pojedinaca i pravo na propisan proces biti prekršena posle isteka roka 1. jula zbog neizvesnosti u vezi pravnih posledica ovog roka za podnošenje zahteva Direkciji i Komisiji.⁴⁰ OEBS je zabrinuta zbog dvosmislenosti koja će se stvoriti pošto Direkcija/Komisija više neće imati ovlašćenja da registruju nove zahteve, a istovremeno, sudovi neće biti nadležni da registruju ove zahteve (zahteve za stambenom imovinom koji bi mogli biti podneti Direkciji/Komisiji pre 1. jula). OEBS je već utvrdila da postoji zbunjenost u nekim opštinskim sudovima u vezi nadležnosti sudova da registruju ovakve zahteve posle krajnjeg roka 1. jula.⁴¹

³⁷ Uredba UNMIK 2000/60 o stambeno-imovinskim zahtevima sa Pravilnikom o proceduri i dokazivanju pred Direkcijom za stambena i imovinska pitanja i Komisijom za stambene i imovinske zahteve, 31. oktobar 2000.g. Za detaljnije informacije vidi Informativni izveštaj OEBS, "Nastupajuća kriza imovinskih prava na Kosovu", septembar 2000.

³⁸ Za sveobuhvatniju analizu sukoba nadležnosti, pogledati izveštaj OEBS "Imovinska prava na Kosovu", strane 38-45.

³⁹ UNMIK/ED/2002/14. Član 3.2, Uredbe UNMIK 2000/60 dozvoljava da se krajnji rok za podnošenje zahteva produži oglašanjem od strane SPGS, koji može odbiti da produži krajnji rok za neku kategoriju ili za potrebe člana 5.2; i dati različite krajnje rokove za različite kategorije zahteva ili za potrebe člana 5.2.

⁴⁰ Član 1 Protokola 1 i član 6 EvrPSOke konvencije. EvrPSOki sud drži da član 6(1) sadrži princip "prava na sud", a ovaj princip obuhvata pravo da se pokrene sudski postupak u oblasti gradanskog prava, kao što su imovinske parnice. *Holz Monastries vs. Greece* (1994) 20 EHHR 1.

⁴¹ Član 3.2 Uredbe UNMIK 2000/60 o stambeno-imovinskim zahtevima sa Pravilnikom o proceduri i dokazivanju pred Direkcijom za stambena i imovinska pitanja i Komisijom za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva predviđa da "[z]ahtev iz stava 1.2(a), (b) ili (c) Uredbe UNMIK br. 1999/23 se mora podneti Direkciji pre 1. decembra 2001. godine. Krajnji rok za podnošenje zahteva može biti produžen objavom Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara, koji može:

- (a) odbiti da produži krajnji rok za neku kategoriju zahteva ili za potrebe člana 5.2; i
- (b) dati različite krajnje rokove za različite kategorije zahteva ili za potrebe člana 5.2."

Novembra 2001., SPGS je produžio krajnji rok za zahteve od 1. decembra 2001. do 1. decembra 2002., u skladu sa članom 3.2. Ovaj rok je ponovo produžio do 1. juna 2003. UNMIK/ED/2002/14 o produženju roka za podnošenje zahteva Direkciji za stambena i svojinska pitanja u skladu sa Uredbom UNMIK br. 2000/60 od 14. novembra 2002. Krajnji rok do 1. juna takode je objavljen na sajtu Direkcije i Komisije (www.hpdkosovo.org) i Direkcija/Komisija su preduzele kampanju kako bi obavestile o ovom kranjem roku. OEBS nije bila u mogućnosti da pribavi izvršnu odluku kojom se rok produžava do 1. jula.

Deo II: Zaštita imovinskih prava

Neuspeh da se razjasni koji će organ biti nadležan da registruje imovinske zahteve posle 1. jula dovešće do nepotrebnih odlaganja u sprovođenju pravde i sledstveno tome povrediti imovinska i prava pojedinaca na propisan proces. OEBS očekuje da će sudovi nastaviti da registruju zahteve za stambenom imovinom i posle 1. jula, uprkos tome što oni nemaju jasnu jurisdikciju.⁴²

OEBS je zabrinuta zbog dvosmislenosti oko pravnih posledica krajnjeg roka 1. jula jer mogu postojati pojedinci koji žele da podnesu zahteve za stambenom imovinom ali više neće moći da ih podnesu Direkciji/Komisiji. Uredba UNMIK 1999/23 propisuje da Direkcija/Komisija imaju isključivu nadležnost za zahteve u vezi stambene imovine⁴³ sve dok SPGS ne utvrdi da su lokalni sudovi u stanju da obavljaju ove funkcije.⁴⁴ Posle 1. jula Direkcija i Komisija su i dalje nadležne da rešavaju zahteve koji su podneti pre 1. jula.⁴⁵ Međutim, sve dok SPGS ne izda zvaničnu proklamaciju posle 1. jula, neće biti organa koji je nadležan da registruje nove zahteve koji spadaju u tri kategorije i koji se mogu dostaviti Direkciji/Komisiji pre 1. jula.⁴⁶

C. Primena pravnog okvira: poslovi i institucije

1. Aktivnosti u vezi prikupljanja zahteva

Pre nego što se nastavi sa daljim radom, treba prihvatiti izmene u institucionalnom okviru Direkcije i Komisije. U početku, Direkcija i Komisija su bile pod upravom Centra za ljudska naselja Ujedinjenih nacija (UN-HABITAT), pod pokroviteljstvom UNMIK. Posle 4. novembra 2002.g., UNMIK je preuzela odgovornost za poslove Direkcije i Komisije na Kosovu, obezbeđujući im neophodna sredstva da samostalno obavljaju svoje osnovne administrativne funkcije. U vezi svojih tekucih poslova u samoj Srbiji, UN-HABITAT je potpisao sporazum o saradnji sa vladom Savezne Republike Jugoslavije i ponudio svoje dobre usluge za otvaranje i vodenje regionalnih kancelarija Direkcije i Komisije.

Od kada je OEBS izdala svoj poslednji izveštaj⁴⁷, Direkcija je poboljšala prijem i obradu zahteva širom Kosova i danas ima pet stalnih kancelarija na Kosovu. Sedište se nalazi u Prištini/Prishtinë, a regionalne kancelarije nalaze se u Prištini/Prishtinë, Gnjilanu/Gjilan, Mitrovici/Mitrovicë i Peci/Pejë, i mala kancelarija u Prizrenu (ispostava regionalne kancelarije iz Gnjilana/Gjilan). Pored toga, Direkcija ima stalnu kancelariju u Beogradu, u Srbiji, kojoj kancelarija iz Podgorice, u Crnoj Gori, šalje svoje izveštaje. Kancelarija u Skoplju, bJRM je ispostava kancelarije u Gnjilanu/Gjilan. Direkcija je takode imala terenske kancelarije u Nišu, Kraljevu i Vranju u Srbiji, ali su one zatvorene 2002.g. U Direkciji radi oko 25 međunarodnih i preko 180 lokalnih službenika.

⁴² OEBS je već izvestila da opštinski sudovi registruju zahteve u vezi stambene imovine, bez obzira na činjenicu što zahtev za istom imovinom nije rešen u Direkciji i Komisiji. Na osnovu ovog pristupa koji su primenili sudovi, OEBS predviđa da će sudovi nastaviti da registruju nove zahteve posle 1. jula. Predsednik Opštinskog suda u Vitini/Viti je obavestio OEBS 19. maja da nije siguran da li da registruje sporove u vezi stambene imovine posle 1. jula. Predsednik Opštinskog suda u Gnjilanu/Gjilan je 20. maja rekao OEBS da se jurisdikcija posle tog datuma vraća sudovima. Vidi takode Deo III, Poglavlje 3, Odeljak C(2)(a)(i) za dalju analizu.

⁴³ Član 1.2 Uredbe UNMIK 1999/23 posebno utvrđuje tri kategorije zahteva vezanih za stambenu imovinu nad kojima Direkcija/Komisija imaju jurisdikciju.

⁴⁴ Član 1.1 Uredbe UNMIK 1999/23 predviđa da "Direkcija za stambena i svojinska pitanja ("Direkcija") izdavaće opšta uputstva o imovinskom pravu na Kosovu sve dok Specijalni predstavnik Generalnog sekretara ne odredi institucije lokalne vlade koje će biti u stanju da obavljaju funkcije Direkcije."

⁴⁵ Direkcija još uvek može da pod svoju upravu stavi imovinu nad kojom ima nadležnost. Međutim, uprava Direkcije je privremena mera koja ne pruža pravosnažnu potvrdu imovinskih prava te ne pruža delotvornu njihovu delotvornu zaštitu.

⁴⁶ Prema zakonima u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ), sudovi su imali jurisdikciju nad zahtevima u vezi stambene imovine (i privatnim i društvenim stanovima). Videti izveštaj OEBS "Imovinska prava na Kosovu" (januar 2002), str. 37, za detaljni opis pravne osnove za nadležnost sudova nad predmetima vezanim za stambenu imovinu. Trenutno, sudovi imaju nadležnost da registruju zahteve u vezi stambene imovine koji su van tri kategorije određene članom 1.2 Uredbe UNMIK 1999/23.

⁴⁷ Vidi OEBS, "Imovinska prava na Kosovu", januar 2002.

Deo II: Zaštita imovinskih prava

Posle reorganizacije Direkcija je znatno ubrzala tempo svojih aktivnosti. Direkcija je izjavila da ce do kraja 2003. g. rešiti 50 % podnetih zahteva. Do 6. marta 2003.g., podneto je ukupno 24672 zahteva. Ovo je skoro tri puta više nego krajem januara 2002.g. 94,6 % svih zahteva spada u kategoriju C, 1,9 % spada u kategoriju B a 3,5 % ili 859 zahteva spada u kategoriju A.

16153 ili 65,5 % zahteva podneto je *izvan* Kosova, narocito preko kancelarija u samoj Srbiji. Svi ovi zahtevi, osim osam (8), spada u kategoriju zahteva C. Ovo predstavlja veliko povecanje od poslednjeg izveštaja (mart 2002.g.: 8479).

Ukupno 8519 ili 34,5 % zahteva podneti su *na* Kosovu. Preko 4095 zahteva ili 16,6 % od ukupnog broja primljenih zahteva registrovani su u regionu Prištine/Prishtinë, što je najveći broj prijema na Kosovu. Ogromna vecina zahteva podnetih na Kosovu – preko 7201 (85 %) zahteva – spada u kategoriju C. Ovo predstavlja povecanje od 14 % od poslednjeg izveštaja OEBS. Veruje se da su vecinu zahteva iz kategorije C podnela IRL. Ukupno 854 zahteva (10 %) spada u kategoriju A,⁴⁸ a 464 zahteva (5,4%) spada u kategoriju B (vidi tabelu A).

⁴⁸ Pocetkom 2003.g., Komisija je donela svoju prvu odluku iz kategorije zahteva A, tj. u vezi diskriminacije. Vlasti u Beogradu mogu shvatiti ovu odluku kao priznanje institucionalne diskriminacije sa kojom su kosovski Albanci bili suoceni tokom 1990-ih.

Deo II: Zaštita imovinskih prava

Tabela A: Prikaz ukupnih zahteva Direkciji/Komisiji po kategoriji i regionu

| <i>Zahtevi podneti HPD/HPCC po kategoriji i regionu</i> | Total | | A | B | C |
|---|--------------|----------------|--------------|--------------|---------------|
| Ukupno Mitrovica/Mitrovice | 8447 | 34,4 % | 135 | 41 | 8301 |
| Rad na Kosovu | 3328 | 13,5 % | 134 | 40 | 3154 |
| Rad u Srbiji | 5149 | 20,9 % | 1 | 1 | 5147 |
| Ukupno istok (Priština/Prishtinë) | 7504 | 30,4 % | 556 | 378 | 6570 |
| Rad na Kosovu | 4095 | 16,6 % | 556 | 378 | 3161 |
| Rad u Srbiji | 3409 | 13,8 % | 0 | 0 | 3409 |
| Ukupno sever (Beograd) | 5494 | 22,3 % | 4 | 2 | 5488 |
| Rad u samoj Srbiji | 5494 | 22,3 % | 4 | 2 | 5488 |
| Ukupno jug (Gnjilane/Gjilan) | 1168 | 4,7 % | 52 | 14 | 1098 |
| Rad na Kosovu | 773 | 3,1 % | 55 | 16 | 702 |
| Rad u Srbiji | 383 | 1,6 % | 0 | 0 | 383 |
| Ukupno zapad (Pec/Pejë) | 2041 | 8,3 % | 109 | 30 | 1902 |
| Rad u Peci/Pejë | 193 | 0,8 % | 61 | 25 | 107 |
| Rad u Prizrenu | 130 | 0,5 % | 48 | 5 | 77 |
| Rad u Crnoj Gori | 1718 | 7,0 % | 0 | 0 | 1718 |
| Ukupno Rad na Kosovu | 8519 | 34,5 % | 854 | 464 | 7201 |
| Ukupno izvan Kosova | 16153 | 65,5 % | 5 | 3 | 16145 |
| Sve ukupno | 24672 | 100,0 % | 859 | 467 | 23346 |
| <i>Procenat</i> | | | 3,5 % | 1,9 % | 94,6 % |

2. Smetnje u mehanizmima Direkcije/Komisija

Uprkos velikih poboljšanja, Direkcija i Komisija se još uvek suocavaju sa brojnim zaostalim smetnjama koje ometaju ispunjenje njihovih mandata, prvenstveno usled strukturnih problema i institucionalnih smetnji. Ova situacija dovela je do odlaganja pune realizacije njihovih mandata. Stalno pomanjkanje administrativne podrške od strane Komisije za ljudska naselja Ujedinjenih nacija (UNCHS-Habitat) i neadekvatna podrška UNMIK i PIS sprecava pojedince, narocito pojedince iz manjinskih zajednica, da delotvorno realizuju svoja imovinska prava. U prošlosti, ova situacija je onemogućavala fizički pristup, dovodila do nedovoljne obaveštenosti o sistemu i podsticala zaobilaženje ovog mehanizma.

3. Ograniceni pristup postupku za zahteve

Iako ogranicena sredstva imaju znatan uticaj svuda, cini se da kancelarija u Beogradu obezbeduje pristojan pristup raseljenim manjinama sa Kosova. Efekti oskudnih sredstava najocigledniji su u regionima Prizrena i Peci/Pejë.

a) Region Prizrena⁴⁹

Terenska kancelarija o regionu Prizrena otvorena je tek 3. februara ove godine. Pre toga ovaj region pokrivaio je predstavnik Direkcije iz Peci/Pejë. Avgusta 2002.g. stigao je izveštaj da je oko 12000 stambenih jedinica nezakonito useljeno i da nije izvršeno nijedno iseljenje.⁵⁰ Nije izvršen popis napuštenih stanova, kako je to predviđeno Uredbom UNMIK 1999/23. Sredstva iz regiona Prištine/Prištinë morala su da se raspodele Prizrenu, a kasnije je opštinu Glogovac/Gillogovc, koja je ranije bila pod odgovornošću Direkcije u Prištini/Prištinë, morala da pokrije kancelarija za region Mitrovica/Mitrovicë. Ovaj *ad hoc* razmeštaj prouzrokovao je opšti zastoj u radu Direkcije u ova tri regiona. Medutim, zahvaljujuci naporima Direkcije, OEBS i Norveškog saveta za izbeglice, došlo je do premeštaja, tako da je kancelarija Direkcije iz regiona Prizrena, koja je bila u nadležnosti regionalne kancelarije u Peci/Pejë, prebacena u nadležnost regionalne kancelarije u Gnjilanu/Gjilan, kada je otvorena terenska kancelarija februara meseca.

Posle premeštaja, nova terenska kancelarija u Prizrenu je pocela da obaveštava stanare da su stanovi u koje su se oni uselili stavljeni pod upravu Direkcije, i uzgred o ostalim svojim aktivnostima. Medutim, do 11. marta 2003.g., kancelarija je prikupila samo 130 zahteva a pod upravu Direkcije u ovom regionu stavljeno je samo 30 stanova, od ukupnog broja od 2325 stanova na celom Kosovu.

b) Region Peci/Pejë

Do kraja 2002. g. Direkcija u regionu Peci/Pejë jedva da je funkcionisala i akutno nema dovoljan broj službenika da efikasno pokrije veliki pecki region, Crnu Goru i region Prizrena. Tokom 2002. g. šef kancelarije se menjao tri puta a osoblje se smanjilo za više od polovine. Efekti ovakvog trenda mogu se zapaziti u malom broju prikupljenih zahteva - 193 za region Peci/Pejë do 11. marta 2003.g. Rad kancelarije u Peci izuzetno se poboljšao od kako je odgovornost za rad prenet na UN-HABITAT krajem 2002.g., i kada je odgovornost za region Prizrena prenet u februaru. Ova kancelarija sada svake nedelje rešava veliki broj zahteva.

1718 zahteva podneto je preko mobilnih timova u Crnoj Gori od kada je kancelarija otvorena, pa do 11. marta. Ovakav trend je povoljan jer se smatra da oko 70% od procenjenih 29000 IRL u Crnoj Gori potice iz regiona Peci/Pejë. Medutim, ovako povoljni rezultati ne mogu dugo trajati, jer je

⁴⁹ Prizrenski region se sastoji od pet opština, Prizren, Orahovac/Rahovec, Mališevo/Malishevë, Dragaš/Dragash i Suva Reka/Suharekë.

⁵⁰ 26. avgusta 2002.g., Direkcija je zakazala dva iseljenja u Dragašu/Dragash. Medutim, prema recima predstavnika Direkcije u Peci/Pejë, iseljenja nisu mogla da se obave usled nedostatka osoblja.

Deo II: Zaštita imovinskih prava

kancelarija u Crnoj Gori svedena samo na jednu stacionarnu kancelariju i na dva službenika. U Crnoj Gori ostaje još potencijalno 6000 zahteva.⁵¹

5. Neobaveštenost

Nedostatak znanja i obaveštenosti o mehanizmima Direkcije i Komisije uglavnom su povezani sa raspoloživim sredstvima u kancelarijama i teškoćama da se javnost obavesti preko informativne kampanje. Naravno, javnost je bolje obavještena u regionima gde su kancelarije dobro ustanovljene i opremljene, kao što su u Gnjilanu/Gjilan, Prištini/Prishtinë i Mitrovici/Mitrovicë. Direkcija je nastavila sa svojim programom obavještanja javnosti preko TV spotova na Kosovu, u Srbiji i Crnoj Gori i pokrenula široku kampanju obavještanja javnosti o predstojećem krajnjem roku za podnošenje zahteva. Kao što je OEBS i ranije izveštavala, nivo obavještenosti o mehanizmima Direkcije i Komisije među manjinskim zajednicama varira, ali je generalno neadekvatan kako na Kosovu tako i izvan Kosova. Ovo je naročito tačno za zajednice RAE i Bošnjaka.⁵²

Kampanja OEBS za obavještanje javnosti širom Kosova preduzeta je od 20. do 26. novembra 2002.g. Kampanja je bila usmerena na 175 predstavnika zajednica RAE, kosovskih Srba i kosovskih Bošnjaka u 15 mesta širom Kosova.⁵³ Predstavnici su obavješteni o mandatu i funkciji Direkcije/Komisije, kao i o stambenim imovinskim pravima pripadnika ovih zajednica. Iako se intenzivna kampanja Direkcije za obavještanje javnosti u vezi produžetka roka za podnošenje zahteva pokazala uspešnom, predstavnici zajednica su ipak izrazili zbunjenost u vezi s tim ko bi mogao da podnese zahtev Direkciji i gde se mogu podneti. Vode zajednica RAE koji trenutno borave u kolektivnim centrima u Leposavicu/Leposaviq i Žitkovcu (Zvecan/Zvečan) pokazali su slabo interesovanje za proces podnošenja zahteva Direkciji/Komisiji jer je pretežna većina njihovih kuća - koje se nalaze u takozvanoj "Romskoj mahali" u Mitrovici/Mitrovicë - porušena.⁵⁴ Uprkos tome što je mitrovacki region dobro opremljen, u razgovorima je utvrđeno da RAE zajednica nema pristupa Direkciji. Šef kancelarije Direkcije u Mitrovici/Mitrovicë saglasio se da organizuje mobilni tim koji bi pokrивao sve lokacije RAE zajednica u ovom regionu.⁵⁵

6. Zaobilaženje mehanizma Direkcije/Komisije

Nedovoljna koordinacija između sudova i Direkcije i Komisije, kao i nerazumevanje pravnog okvira od strane sudova, i dalje dovode do zaobilaženja ovih mehanizama. Prema Uredbi UNMIK 2000/60, ako je neko kupio stan od nosioca stanarskog prava po Zakonu o stambenim odnosima⁵⁶ posle 23. marta 1989., onda on ili članovi njegove porodice ne mogu prodati stan dok ne istekne rok za podnošenje zahteva Direkciji/Komisiji, ili dok se ne donese presuda u vezi bilo kakvog zahteva (šta god da je kasnijeg datuma).⁵⁷ Direkcija je izveštavala da, uprkos ovom ograničenju u vezi prenosa

⁵¹ U "Kvartalnom izveštaju za april – jun 2002.g., za Pec/Pejë, Prizren, i Crnu Goru" Direkcije procenjuje se da u Crnoj Gori postoji 7500 potencijalnih podnosilaca zahteva.

⁵² Vidi Deseti izveštaj o manjinama, fusnotu 35, i Deveti izveštaj o manjinama (septembar 2001 – april 2002), stavove 93-99.

⁵³ Ovo je bio zajednicki projekat Odeljenja OEBS za ljudska prava i vladavinu prava i Odeljenja demokratizacije. Predstavnici i vode su obavješteni u Đakovici/Gjakovë, Orahovcu/Rahovec, Gnjilanu/Gjilan, Kamenici/Kamenicë, Mitrovici/Mitrovicë, Vucitru/Vushtrri, Leposavicu/Leposaviq, Zvecanu/Zvečan, Prizrenu, Uroševcu/Ferizaj, Gracanici/Graçanicë (Priština/Prishtinë), Štrpcu/Shtërpçë, Kosovu Polju/Fushë Kosovë, Plementini (Obilic/Obiliq).

⁵⁴ U skladu sa mišljenjem šefa mitrovacke kancelarije Direkcije, OEBS se zalagao da ugroženi pojedinci treba da podnesu zahteve Direkciji uprkos činjenici što su njihove kuće porušene, da bi se dobio dokaz o njihovim imovinskim pravima i da se spreči, *inter alia*, nezakonita gradnja na datoj zemlji. Za više informacija u vezi rušenja "Romske mahale", vidi OEBS/ODIHR, "Kosovo/Kosova: Kako viđeno, tako receno", deo II, strana 102. Za više informacija o pitanjima povratka u "Romsku mahalalu", vidi Deo IV, Poglavlje 7, Odeljak (2)(a), strane 68-70.

⁵⁵ Timovi Direkcije su posetili lokacije RAE tokom februara 2003.g. i nekoliko ljudi podnelo je zahteve. Mnogi od njih verovatno su ranije živeli u "Romskoj mahali".

⁵⁶ Službeni list SAPK, br. 11/83, 29/86, 42/86.

⁵⁷ Član 5, Uredba UNMIK 2000/60. Ovi stanovi potencijalno mogu spadati u bilo koju od kategorija zahteva - A, B, ili C.

Deo II: Zaštita imovinskih prava

stanova, ovakve prodaje stanova se kontinuirano nastavljaju. Od 2000.g., OEBS je zabeležila 10966 slucajeva u kojima je Opštinski sud u Prištini/Prishtinë overio kupoprodajne ugovore stambene imovine, od kojih se vecina odnosi na stanove koji podležu ovom ogranicenju. Ovi ugovori o prodaji u suprotnosti su sa Uredbom 2000/60.

Mehanizme Direkcije/Komisije i dalje zaobilaze i sami podnosioci zahteva, i to uz podsticaj posrednika koji proceduru Direkcije koriste za sticanje licne dobiti. Po tekucem pravnom okviru, sve dok se stambena imovina nalazi pod upravom Direkcije, prava vlasnika ili nosioca stanarskog prava za povracaj svoje imovine obustavljena su u javnom interesu, ali nisu obustavljena prava raspolaganja imovinom.⁵⁸ Direkcija u Mitrovici/Mitrovicë je izvestila da je bilo pojedinaca koji su uocili ovu rupu u zakonu i iskoristili ovaj proces kao posrednici u prodaji stambene imovine koja je bila pod upravom Direkcije. Posrednik (obicno advokat) prati aktivnosti Direkcije i kontaktira bivšeg nosioca prava korišćenja ciji je stan stavljen pod upravu Direkcije. Posrednik zatim nudi nosiocu prava korišćenja priliku da proda stan i kontaktira eventualne kupce u vezi s tim. Kada se postigne dogovor, ugovor se overava u opštinskom sudu i sreduje se prenos imovine. Posrednik zatim upucuje zahtev Direkciji da se povuce iz uprave nad datim stanom.⁵⁹ Kada se ovako nešto desi, Direkcija je rekla OEBS da se strogo pridržava propisanih rokova tako da se ne podstice zaobilaženje. Iako je zapaženo se ova vrsta transakcija češće obavlja sa stambenom imovinom koja je stavljena pod njenu upravu u procesu inventarisanja (tj. nije podnet nikakav zahtev), ovo se isto tako dešava i kada je podnosilac podneo zahtev i traži da se njegova imovina stavi na raspolaganje Direkciji. Sudska overa prenosa može se sprovesti zbog toga što trenutno nema sistema na bazi koga bi opštinski sudovi znali da je neki stan stavljen pod upravu Direkcije ili da još nije rešen zahtev kod Komisije. Cini se isto tako da sudovi nisu obavezni da pravno verifikuju ovu stvar. Iako opisana aktivnost sama po sebi nije protivpravna, ona je ipak suprotna duhu i cilju Uredbe 1999/23 i takode ilustruje negativne posledice sa sve vecim frustracijama koje se gomilaju usled ranije neefikasnosti Direkcije i Komisije.

7. Bolje upravljanje napuštenim stanovima; efikasnije sprovođenje procesa

Od poslednjeg izveštaja OEBS, broj prinudnih iseljanja se povećao dvanaest puta. Od ukupno 4345 pokrenutih slucajeva (navedenih na spisku), 2325 stanova nalaze se pod upravom Direkcije, a 806 stanova dodeljeno je uz privremenu dozvolu.⁶⁰ Direkcija je sprovela 252 naloga za iseljenje iz stanova pod svojom upravom,⁶¹ a sprovela je i 322 naloga za iseljenje koja je izdala Komisija. Direkcija je sprovela 716 odluka, ukljucujuci i 142 stanara koji su se dobrovoljno iselili. Po mehanizmu na bazi Uredbi UNMIK 1999/23 i 2000/60, rešeno je ukupno 2591 zahteva, što je više nego cetvorostruko povećanje od januara 2002.g. Od ovog 2591 zahteva, 1690 je rešeno na bazi odluka Komisije, od kojih su realizovane 341 (23%) (što je 20 puta više nego pre godinu dana).

⁵⁸ Videti clan 12 Uredbe UNMIK 2000/60.

⁵⁹ Prema mitrovackoj kancelariji Direkcije, podnosioci zahteva uglavnom ne povlace svoje zahteve. Razlog je da podnosilac zahteva hoce da izbegne placanje poreza na prenos imovine u Republici Srbiji.

⁶⁰ Clan 12.4 Uredbe UNMIK 2000/60: "Direkcija može da izdaje privremene dozvole za korišćenje imovine pod njenom upravom, pod uslovima i rokovima koje proceni odgovarajucim. Privremene dozvole se izdaju na određeno vreme, ali se na zahtev mogu obnoviti".

⁶¹ Vidi clan 12.6, UNMIK Uredbe 2000/60:

"Direkcija može u svakom trenutku da izda nalog za iseljenje sa imovine pod upravom u sledecim okolnostima:

- (a) gde trenutni korisnik ne ispunjava uslove za privremenu dozvolu;
- (b) gde je privremena dozvola istekla; ili
- (c) gde imalac privremene dozvole prestane da ispunjava uslove za humanitarni smeštaj ili se ne povinuje rokovima i uslovima privremene dozvole."

Deo II: Zaštita imovinskih prava

Tabela B: Prikaz stanova pod upravom Direkcije/Komisije po regionima do 11. marta

| Stanovi pod upravom Direkcije | Pokrenuti predmeti | | Stanovi pod upravom | | Privremeno dodeljeni stanovi | |
|----------------------------------|--------------------|----------------|---------------------|---------------|---------------------------------|----------------|
| | Br. | % | Br. | % | Br. | % |
| Gnjilane/Gjilan | 1236 | 28,4 % | 553 | 23,8 % | 84 | 10,4 % |
| Mitrovica/Mitrovicë | 1039 | 23,9 % | 522 | 22,5 % | 269 | 33,4 % |
| Pec/Pejë | 515 | 11,9 % | 429 | 18,5 % | 172 | 21,3 % |
| Priština/Prishtinë | 1521 | 35,0 % | 791 | 34,0 % | 281 | 34,9 % |
| Prizren | 34 | 0,8 % | 30 | 1,3 % | 0 | 0,0 % |
| Ukupno | 4345 | 100,0 % | 2325 | 100,0% | 806 | 100,0 % |

Tabela C: Prikaz dobrovoljnih i prinudnih iseljenja po regionima do 11. marta

| Sprovođenje odluka Direkcije/Komisije | Ukupno | | Dobrovoljno iseljeni stanovi | | Prinudna iseljenja | |
|--|------------|--------------|---------------------------------|-----------|--------------------|------------|
| | Br. | % | Direkcija | Komisija | Direkc. | Komisija |
| Gnjilane/Gjilan | 136 | 18,2 % | 42 | 0 | 74 | 20 |
| Mitrovica/Mitrovicë | 102 | 13,6 % | 41 | 0 | 60 | 1 |
| Pec/Pejë | 32 | 4,3 % | 15 | 0 | 13 | 4 |
| Priština/Prishtinë | 479 | 64,0 % | 25 | 22 | 105 | 327 |
| Ukupno | 749 | 100 % | 123 | 22 | 252 | 352 |
| | | | 145 | | 604 | |

8. Upravljanje napuštenim stanovima

Direkcija ima mandat da vrši nadzor korišćenja ili izdavanja napuštenih stanova u humanitarne svrhe.⁶² Pravila postupka Direkcije uređuju upravljanje i privremenu raspodelu stanova izbeglicama i IRL. Kada se stan stavi pod upravu Direkcije, ona onda ima široka ovlašćenja da iseli nezakonito useljene stanare i da dodeli stan onima koji ispunjavaju uslove za osnovne humanitarne potrebe. Kriterijumi za utvrđivanje ko ispunjava uslove nisu određeni u Pravilima postupka već u internim dokumentima Direkcije.⁶³ Direkcija može prema tome da odluci, bez ikakvog drugog administrativnog ili sudskog preispitivanja, ko je nezakoniti stanar a ko zaslužuje dozvolu na bazi humanitarnih potreba.⁶⁴

⁶² Član 1.1 Uredbe UNMIK 1999/23, član 1 Uredbe UNMIK 2000/60, definišu napušteni stan kao “svaku imovinu, koju su vlasnik ili zakonski držalac i članovi njenog/njegovog domaćinstva zauvek ili privremeno prestali da koriste ali ne iz razloga slučajnog odsustva, a koje je bilo prazna bilo bespravno zauzeta”.

⁶³ Interna politika raspodele Direkcije glasi:

1. “Podnosioci zahteva treba da imaju najmanje 16 godina.
2. Podnosioci zahteva trenutno ne smeju da imaju stalni ili pristojni privremeni smeštaj.
3. Podnosioci zahteva ne smeju imati pristupa dovoljnim finansijskim sredstvima koja bi im omogućila da reše svoje stambene probleme na otvorenom tržištu.
4. Podnosioci zahteva ne bi trebalo da su ranije odbili privremeni smeštaj bez odgovarajućeg i prihvatljivog objašnjenja.
5. Podnosioci zahteva trebalo bi da mogu da pokažu povezanost sa lokalnom oblašću, pod uslovom da to ne ugrožava njihovu bezbednost.”

⁶⁴ Za više informacija vidi OEBS, Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava, “Imovinska prava na Kosovu”, januar 2002.g., strana 22.

Deo II: Zaštita imovinskih prava

Do 11. marta 2003.g., Direkcija je obradila 4345 slucajeva, od kojih su 2325 trenutno pod njenom upravom. Ukupno 806 stambenih jedinica dodeljeno je na bazi privremene dozvole koju je izdala Direkcija. Vecina ovakvih dozvola izdata je kako trenutnim stanarima tako i ugroženim strankama zbog njihovog lošeg finansijskog stanja i nedostatka smeštaja u skladu sa internim proceduralnim pravilima Direkcije. Direkcija je izvestila da ce podnosioci zahteva koji ispunjavaju sve kriterijume, osim dovoljnih finansijskih sredstava, imati pravo na privremenu dozvolu samo uz placanje stanarine. OEBS je obavestena da Direkcija pokušava da reši ovo pitanje sa placanjem stanarina, ali da još ništa nije ucinjeno i da ce verovatno biti ustanovljena druga služba koja ce se baviti naplatom stanarine.

9. Poveravanje ovlašćenja opštinama

Direkcija ima mandat da vodi inventar napuštenih privatnih, državnih i društvenih stanova. Ona ima pravo, po članu 15 Uredbe UNMIK 2000/60, da pod svojim nadzorom poveri opštinama svoja isključiva ovlašćenja za vodenje evidencije o napuštenim stanovima.⁶⁵ Da savlada nedostatak mogućnosti i da ukljuci lokalne organe vlasti u ovaj proces, Direkcija je izdala administrativno uputstvo koja predviđa poveravanje ovlašćenja opštinama.⁶⁶

Sveukupni odnosi između opština i Direkcije nisu se znatno poboljšali od poslednjeg izveštaja OEBS iz januara 2002.g. U regionu Mitrovica/Mitrović odgovornosti koje je Direkcija poverila u vezi procesa evidencije napuštenih stanova dovele su do zanemarljivih rezultata. Glavni razlog za to je što lica odgovorna za vodenje evidencije na opštinskom nivou nije direktno zapošljavala Direkcija i zbog toga nije postojao neposredni nadzor. Drugi faktor je nevoljnost opštinskih službenika da ucestvuju u osetljivom postupku u kome pretnja iseljenjem dovodi do bezbednosnih problema. Medutim, nekoliko opština je pocelo da saraduje sa Direkcijom. U Đakovici/Gjakovë, Direkcija i kancelarija za lokalne zajednice radile su zajednicki na rešavanju slucaja žalbe kosovskog Egipcanina ciji je stan zauzeo kosovski Albanac. OEBS je utvrdila isti nivo saradnje u opštini Štrpce/Shtërpçë. U Srbici/Skenderaj, dva opštinska službenika iz Odseka za urbanizam uspešno su obavila evidenciju. Opština Priština/Prishtinë dala je Direkciji šest službenika sa punim radnim vremenom da rade u zgradi Direkcije. Oni su bili zaduženi da vode evidenciju o 355 stanova za 6 meseci. Zadovoljan obavljenim poslom, direktor za Finansijska i imovinska pitanja odlucio je da Direkciji poveri i druge službenike kao i opremu za 2003.g. Opština Podujevo/Podujevë ce slediti ovaj primer.

a) Obuka opštinskog osoblja

Pre proglašenja Uredbe 2000/60, Direkcija je organizovala program obuke na nivou opštine. Sve opštine pozvane su da ucestvuju. Medutim, nisu sve opštine imale obuceno osoblje, na primer Glogovac/Glllogovc i Štimlje/Shtime. U opštinama cije je osoblje ucestvovalo na obuci OEBS je identifikovala nekoliko slucajeva nepravilne primene poverenih ovlašćenja. Neadekvatna obuka dovela je do pokušaja u opštini Decani/Dečan da se stambena imovina izdaje u zakup i da se dodeljuje kao vid socijalne pomoci, što je obustavljeno zahvaljujuci intervenciji OEBS.

10. Odsustvo saradnje između opštinskih službenika, opštinskih stambenih odbora i Direkcije

Kontinuirano odsustvo saradnje između Direkcije, opštinskih stambenih odbora i (OSO) i NVO dodatno komplikuje sprovođenje mandata Direkcije/Komisije. Direkcija ima prazne stanove pod svojom upravom zbog nedostatka potencijalnih korisnika. Trenutno, ona izdaje dozvole samo ljudima koji su nezakonito zauzeli stanove pod njenom upravom, ili nezakonitim stanarima koji su iseljeni na bazi odluka Komisije. U okviru programa obnove kuca trebalo bi da se sastave spiskovi potencijalnih korisnika u svakoj opštini. Ovi spiskovi bice rezultat zajednickih napora od strane seoskih odbora, NVO i opštinskih službi na nadu korisnike.

⁶⁵ Član 15.2 Uredbe UNMIK 2000/60 dozvoljava Direkciji da delegira "bilo koju od svojih funkcija" relevantnim opštinskim službama shodno nadzoru koji sama ustanovi.

⁶⁶ Uputstvo Direkcije br. 2000/1 o Sprovođenju sistema raspodele u skladu sa članom 15 Uredbe UNMIK 2000/60.

Deo II: Zaštita imovinskih prava

Prema članu 2.1 Uredbe 2000/60, svako imovinsko pravo koje je steceno u skladu sa zakonom koji je važio u to vreme važi i dalje, osim ako Uredba 2000/60 ne propisuje drugačije. Suprotno od ove odredbe, Skupština opštine u Đakovici/Gjakove proglasila je tri odluke kojima se poništavaju prenosi imovine izvršeni posle 1989.g., što je izvan njene nadležnosti. Dve odluke oborio je SPGS. Prva odluka, koja je doneta u aprilu 2002.g., poništila je tri prodaje imovine. Druga odluka, koju je doneo Odbor za politiku i finansije Skupštine opštine juna 2002.g., poništila je sve prodaje imovine od 1989.g. i naložila OKS da izmene svoje spise tako da prikazuju stanje imovinskih prava pre 1989.g. Kao odgovor na to, tadašnji nadležni službenik Direkcije/Komisije poslao je protestno pismo predsedniku Skupštine opštine. Predsednik Skupštine opštine priznao je OEBS avgusta 2002.g. da je znao da ni Skupština opštine ni njeni odbori nisu imali ovlašćenja da izdaju ove odluke, ali da je on zbog slabog napredovanja poslao u Direkciji i KPA osecao politički pritisak da preduzme mere.

11. Incidenti posle iseljenja

Specifični problemi odnose se na incidente posle iseljenja, a to su pretnje osoblju Direkcije, ponovno useljavanje u stanove i oštećenje iseljenih stanova.⁶⁷ OEBS je zabrinuta što se ovakvi incidenti i dalje dešavaju a policija ne reaguje na adekvatan način. Direkcija je obavestila OEBS da otprilike svaki drugi iseljeni stan biva ponovo (nezakonito) useljen, a svaki treći stan izložen je krivičnim delima. Direkcija je priznala da nema sredstava da zaštiti stanove koji su stavljeni pod njenu upravu, iako po Pravilima postupka ima ovlašćenja da “preduzme razumne mere da umanjí rizik od oštećenja imovine pod svojom upravom”.⁶⁸

Direkcija je izvestila o slučajevima pljacke i oštećenja stanova i to do te mere da se u njima više nije moglo stanovati.⁶⁹ Desila se serija incidenata o kojima je izvestila kancelarija Direkcije u Prištini/Prishtinë u avgustu 2002.g.⁷⁰ Direkcija je kasnije podnela zvaničnu prijavu policiji UNMIK zbog provale i namernog oštećenja privatne imovine. Do februara 2003.g. nije dobila nikakav odgovor.⁷¹ Međutim, gledano generalno, policija UNMIK i Kosovska policijska služba (KPS) reaguju brzo i hapse prekršioce, mada ipak ima propusta u efikasnom gonjenju ovakvih slučajeva.⁷²

⁶⁷ Član 13.6, Uredbe UNMIK br. 2000/60: “Direkcija treba da obavesti podnosioca zahteva o zakazanom datumu za iseljavanje. Nakon postupka iseljavanja, ukoliko podnosilac zahteva ili privremeni korisnik nisu prisutni kako bi na licu mesta preduzeli državinu nad svojom imovinom, odgovorni službenik treba da zapečati imovinu i obavesti podnosioca zahteva. Svako lice koje, bez zakonitog razloga, pristupi imovini lomljenjem pečata, može da bude udaljeno sa imovine od strane organa prinude.” Vidi takode član 145 Krivičnog zakona Autonomne Pokrajine Kosova, Službeni list SAPK, 1977.

⁶⁸ Vidi član 12.8 Uredbe UNMIK 2000/60.

⁶⁹ Stanovi pod upravom Direkcije redovno se provaljuju u Ogoštu/Hogosht, Abdullah Preševskoj mahali, opštini Gnjilane/Gjilan, Letnici/Letnice i opštini Vitina/Viti. Prema HPD većina stanova Hrvata u Letnici/Letnicë nedavno je ponovo nezakonito useljena. U Mitrovici/Mitrovicë je početkom 2003.g. Direkcija stavila četiri zgrade pod svoju upravu koje su kasnije opljackane i delimično spaljene.

⁷⁰ Slučaj 1: 14. avgusta Direkcija je utvrdila da je stan pod njenom upravom oštećen. Ulazna vrata bila su nasilno razvaljena i sav nameštaj i oprema iz kupatila su nestali. Slučaj 2: 15. avgusta Direkcija je vratila stanove dvojici podnosilaca zahteva i utvrdila da su oba stana oštećena, vrata razvaljena, brava promenjena i da je nestala oprema iz kupatila. Slučaj 3: 16. avgusta, tokom rutinske provere, Direkcija je utvrdila da je drvena ograda kuće porušena, ulazna vrata nasilno otvorena, kupatilo potpuno uništeno a prozori kuće polomljeni. Slučaj 4: 18. avgusta, tokom rutinske provere, Direkcija je utvrdila da su ulazna vrata i garaža otvoreni, a u kući su bila dva stanara. Pozvana je jedinica policije UNMIK na lice mesta i osumnjiceni su odvedeni u pritvor. Slučaj 5: 22. avgusta, stan pod upravom Direkcije provaljen je silom. Susedi su obavestili Direkciju da je nezakoniti stanar razvalio bravu na vratima na dan iseljenja i pretražio stan. Direkcija je uložila zvaničnu tužbu Policijskoj UNMIK stanicí jug.

⁷¹ Policija UNMIK/KPS normalno su u stanju da žrtvi ili njenom zastupniku, kao što je Direkcija, pruže trenutni status njihovog predmeta u razumnom vremenskom roku. Da bi se popravio nedostatak u sistemu, oni trenutno razmatraju da li bi trebalo dodati operativni bilten Priručniku KPS o politici i procedurama, koji bi omogućio da se žrtvi zločina da primerak prvobitnog izveštaja o incidentu sa referentnim brojem predmeta, kako bi se žrtvi olakšalo da sazna status svog predmeta.

⁷² OEBS je pozdravila otvaranje krivičnog postupka u vezi o ovakvih slučajeva u Lipljanu/Lipjan. Dvanaestog i 13. novembra 2002.g., veršeci inspekcije posle iseljenja, Direkcija je izdala pet naloga protiv ranijih nezakonitih

D. Planska politika OEBS za smeštaj osoblja

Buduci da je slabo sprovođenje zakona o stambenoj imovini ključna bGRPa UNMIK i da ima štetne posledice po povratak, vladavinu prava i ljudska prava, UNMIK je odgovorna da otkloni ovaj nedostatak. Da bi bila dosledna svom mandatu na Kosovu, ključna uloga OEBS je da osigura da i njeno osoblje poštuje važeći zakon i da svesno ili na drugi način ne povređuje prava drugih ljudi na povratak. OEBS veruje da efektivna izgradnja institucija pocinje davanjem dobrog primera i slanjem jasne poruke, kako u misiji tako i izvan nje, da se neće tolerisati nezakonito korišćenje stambene imovine. Kodeks ponašanja OEBS zahteva od svih članova misije da se pridržavaju lokalnog i međunarodnog prava.

Uvažavajući ovakvo uverenje i politiku misije, Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava sprovelo je Plansku politiku za smeštaj osoblja od 2. do 18. septembra. Svrha ove politike bila je da se osigura da osoblje ne stanuje nezakonito u stambenoj imovini na Kosovu i da podstakne osoblje da legalizuje svoju situaciju.⁷³ Od osoblja odeljenja zatraženo je da pruži relevantnu dokumentaciju kojom se dokazuje saglasnost sa važećim zakonom i zahtevima planske politike. Planska politika se odnosila kako na lokalno tako i na međunarodno osoblje i to i na terenu i u sedištu misije. Pored toga, od osoblja je zatraženo da dostave dokumentaciju kojom su pokazali saglasnost stanodavca sa važećim zakonom i zahtevima planske politike. Osoblje je promenilo stanove ili je preduzelo mere da osigura da ispunjava zahteve ove politike. Ovakva politika se i dalje primenjuje u Odeljenju, a nastavljaju se i pripreme da se ona primeni i širom misije.

stanara zbog namernog krivičnog oštećenja i provale ulaznih vrata na stanu pod njenom upravom. Jedan od nezakonitih stanara osuđen je na tri meseca uslovne kazne.

⁷³ Ustanovljenje ovakve politike nije ništa novo za OEBS. Rad OEBS u Bosni i Hercegovini (BiH) pokazao je značaj uloge koju igraju imovinska prava u obnovi društva posle sukoba.

DEO III: SUDSKA ZAŠTITA IMOVINSKIH PRAVA

U ovom trecem delu razmotreni su problemi u zaštiti imovinskih prava sa kojima se sreću redovni sudovi na Kosovu. Redovni sudovi normalno predstavljaju primarni pravni lek za povrede imovinskih prava. Po tekucem pravnom okviru redovni sudovi isto tako moraju da verifikuju vecinu prenosa nepokretne imovine pre nego što se oni mogu registrovati u odgovarajuće spise i postati pravno valjani. Tako, redovni sudovi predstavljaju ključnu institucionalnu strukturu za zaštitu imovinskih prava.

Poglavlje 3: Redovni sudovi na Kosovu

Sinopsis

- Redovni sudovi na Kosovu igraju glavnu ulogu u osiguranju i zaštiti ljudskih prava na taj način što presuduju u imovinskim sporovima i ostalim zahtevima, kao i u overavanju većine vrsta prenosa imovine.
- Kalemljenje novih uredbi na stari pravni okvir dovodi do konfuzije i problema u zaštiti imovinskih prava.
- Sudovi ne dobijaju blagovremeno prevedene uredbe UNMIK i zakone koji su na snazi.
- Podnosioci zahteva iz manjinskih zajednica imaju problema sa fizickim pristupom sudovima i da sudovi štite njihova prava u njihovom odsustvu.
- Frustracije zbog neefikasnosti ostalih institucija, kao što su Direkcija/Komisija, dovele su do toga da sudovi prihvataju i presuduju u vezi zahteva koji su izvan njihove nadležnosti.
- Nejasnoće u zakonu, sredstvima i obaveštenosti u vezi raspoloživih pravnih lekova, kako u sudovima tako i kod podnosilaca zahteva, dovele su do kašnjenja, uključujući zagušenje slučaja, i probleme vezane za donošenje izvršnih odluka.
- Ova kašnjenja i problemi cini se da su doveli do nepropisnog mešanja u imovinska prava i korišćenje delotvornih pravnih lekova i pravičnog procesa pred sudom.

A. Uvod

Prelaz na razvojnu i tržišnu privredu na Kosovu zavisi od neometanog prenosa imovine⁷⁴ i sposobnosti da se ona bezbedno koristi. Između ostalih funkcija, civilni sudovi na Kosovu nadgledaju i osiguravaju prenos imovine, rešavanje imovinskih sporova i zaštitu imovine od ometanja kada zahtevi ne spadaju u nadležnost Direkcije i Komisije.⁷⁵ Oni igraju integralnu ulogu u sticanju imovinskih prava i obezbeđuju primarni pravni lek za povrede imovinskih prava, bilo da se radi o ometanju poseda ili nezakonitoj eksproprijaciji. Imajući u vidu ovu ulogu, efikasno funkcionisanje građanskih sudova, koje obuhvata osiguranje poštovanja prava na pravičan proces, ima ključni značaj za mogućnost ljudi da u potpunosti koriste svoja imovinska prava. Ovo poglavlje ispituje da li su građanski sudovi sposobni da adekvatno ispune svoju ulogu primenom pravnog okvira koji uređuje kako građanski sudovi treba da štite imovinska prava. Ono dalje razmatra primenu pravnog okvira sa ciljem da utvrdi da li građanski sudovi uspešno štite prava, i to ne samo tako što obezbeđuju delotvoran pravni lek, već i tako da ne dovode do neracionalnog mešanja pri sticanju imovinskih prava.

OEBS je utvrdila da iako pravni okvir ustanovljuje postupke preko kojih sudovi mogu obezbediti adekvatnu zaštitu, primena pravnog okvira od strane sudova je ipak problematična. Ovde se radi o tome da su ili sudske strukture nekompletne ili su sredstva neadekvatna ili da sudovi zaobilaze postupke koji su izloženi u pravnom okviru. OEBS je takode utvrdila da nejasnoće ili nerazumevanje zakona u vezi specifičnih imovinskih pitanja još više ističu ove probleme. Rezultat toga je da građanski sudovi ne mogu da zaštite imovinska prava ljudi koji žive na Kosovu.

Pre prelaska na druge teme treba pomenuti da, kako je definisano u važećem zakonu, termin sudovi obuhvata opštinske sudove, okružne sudove, okružne privredne sudove, Vrhovni sud i Savezni sud Savezne Republike Jugoslavije (SRJ).⁷⁶

⁷⁴ Ulrich Drobnig, *Ka evropskom građanskom zakonu*, Kluwer Medunarodno pravo, str. 495.

⁷⁵ Kako je definisano u članu 1.2(a-c) i članu 2.5 Uredbe UNMIK 1999/23.

⁷⁶ Član 22, Zakon o redovnim sudovima, Službeni list SAPK, br. 21/78, i član 34, Zakona o građanskom postupku, Službeni list SFRJ, br. 4/77-1478, 36/80-1182, 69/82-1596. Član 369, Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije u vezi sa Ustavnim zakonom za primenu Ustava Socijalističke Republike Jugoslavije (1974) takode daje nadležnost i Saveznom sudu.

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

B. Pravni okvir

Važeci zakon utvrđuje nadležnost sudova u vezi imovinskih prava u dve glavne oblasti, registraciji prenosa imovinskih prava i rešavanju imovinskih sporova. Nadležnost sudova za overavanje i registrovanje ugovora o prenosu imovinskih prava prvenstveno je određena u Zakonu o prenosu nepokretne imovine⁷⁷ i Uredbi UNMIK 2001/17 o registrovanju ugovora o prodaji nekretnina u posebnim geografskim oblastima na Kosovu,⁷⁸ koja modifikuje ovaj postupak za prodaju stambene imovine koja se nalazi u posebnim geografskim oblastima (PGO) koje su određene ovom uredbom. Posebno, Uredba 2001/17 daje instrukcije sudovima da ne registruju nijedan ugovor za ovakvu stambenu imovinu osim ako ne poseduju dokaze da je OAUN⁷⁹ odobrio prodaju u skladu sa ovom Uredbom.⁸⁰

Nadležnosti sudova u vezi pravnih lekova za imovinske sporove prvenstveno su propisane u važećem zakonu SFRJ, uključujući i Zakon o redovnim sudovima,⁸¹ Zakon o građanskom postupku,⁸² i Zakon o izvršenju odluka.⁸³ Njihove nadležnosti u vezi upravnih sporova propisane su u Zakonu o upravnim sporovima.⁸⁴ Svi oni zajedno jasno određuju suštinsku i teritorijalnu nadležnost građanskih sudova, kao i detaljne postupke koji u dovoljnoj meri obezbeđuju prava predlagaca na propisan proces i ulaganje žalbe u svim građanskim predmetima, sa nekim posebnim odredbama u vezi imovinskih zahteva zbog nezakonite povrede ili lišavanja prava.⁸⁵ Uredbe UNMIK su, međutim, modifikovale nadležnosti sudova u vezi specifičnih kategorija imovinskih prava. Kao što je istaknuto u Delu II, Uredba 1999/23 je izbacila neke zahteve u vezi određenih kategorija stambenih imovinskih prava iz sudske nadležnosti.⁸⁶ Generalno, ova izmena nadležnosti sada je u osnovi shvacena, mada ima primera kada je sudovi ne poštuju, kako je obradeno u daljem tekstu.⁸⁷ Uredba UNMIK 2002/13 o uspostavljanju Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku povereničku agenciju⁸⁸ takođe predviđa prenos nadležnosti sa redovnih sudova na jedinstvenu instituciju. Prema ovoj Uredbi, Posebna komora Vrhovnog suda obrazovana je i ima prvenstvenu nadležnost⁸⁹ da presuduje po zahtevima u vezi odluka i drugih radnji Kosovske povereničke agencije (KPA) i ostalih vrsta zahteva vezanih za preduzeca kojima upravlja KPA, a koja su određena u ovoj Uredbi.⁹⁰

Treba pomenuti da u građanskim postupcima sudovi primenjuju i druge zakone u vezi imovinskih prava, kao što su Zakon o osnovama imovinsko-pravnih odnosa⁹¹ ili Zakon o eksproprijaciji.⁹² Pošto

⁷⁷ Službeni list SAPK, br. 45/81 i 29/86.

⁷⁸ Stupila na snagu 22. avgusta 2001.

⁷⁹ Od 1. aprila, naziv OAUN promenjen je u opštinski predstavnik UNMIK (OPUN). U ovom izveštaju ce se naziv OAUN koristiti kada se misli na mere ovih službenika koje su preduzete pre ovog datuma, ili ako se Uredba UNMIK odnosi na OAUN.

⁸⁰ Član 4, Uredba UNMIK 2001/17.

⁸¹ Sl. list SAPK, br. 21/78.

⁸² Sl. list SFRJ, br. 4/77-1478, 36/80-1182, 69/82-1596.

⁸³ Sl. list SFRJ, br. 20/78, 6/82, 74/87, 57/89.

⁸⁴ Sl. list SFRY, br. 4/77.

⁸⁵ Na primer, Poglavlje 28 Zakona o građanskom postupku detaljno opisuje postupke za podnošenje zahteva u vezi ometanja poseda.

⁸⁶ Član 1.2(a-c) Uredbe 1999/23.

⁸⁷ Vidi OEBS, "Imovinska prava na Kosovu", januar 2002.g. za podrobniju raspravu u vezi potencijalne zabune i sukoba nadležnosti.

⁸⁸ Stupanje na snagu 13. juna 2002.g. Uredba UNMIK 2002/12 ustanovljuje Kosovsku povereničku agenciju čija je uloga da upravlja privatizacijom društvenih preduzeca i da nadgleda kako se upravlja javnim preduzecima na Kosovu.

⁸⁹ Precizno značenje termina "primarna nadležnost" u uredbi i dalje je nejasno. Posebno, kada se član 4.1 cita zajedno sa članovima 4.2 i 4.3, postavlja se pitanje da li primarna nadležnost znači nadležnost u "prvobitnoj"/"prvoj instanci" ili da se Posebnoj komori daje pravo da prvo ispita zahtev i da zatim odluci da li da ga prosledi redovnim sudovima, a da sacuva pravo da preispita odluku.

⁹⁰ Član 4 Uredbe 2002/13.

⁹¹ Sl. list SFRJ, br. 6/80.

⁹² Sl. list SAPK, br. 21/78, 46/86.

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

oni to rade da bi utvrdili da li je potreban pravni lek, time se povreduje specifični princip ili postupak koji je u nadležnosti drugog državnog organa, zbog nezakonitog mešanja ili lišavanja podnosioca zahteva njihovih imovinskih prava i primenljivih sankcija, koji neće biti razmatrani u kontekstu ovog poglavlja. Ovo poglavlje bavi se time kako sudovi primenjuju ove zakone u okviru postupaka koji su predviđeni u napred navedenom pravnom okviru, a ne samom delotvornošću ovih zakona. I zaista, uprkos tome što se čini da je pravni okvir koji uređuje funkcionisanje građanskih sudova adekvatan za zaštitu imovinskih prava, njegova primena je ipak problematična.

C. Primena pravnog okvira: sredstva, postupci, zakoni

Na Kosovu su imovinska prava pojedinaca ugrožena zato što sudovi nisu funkcionisali kako je propisano u pravnom okviru. Ne samo da se nije adekvatno raspolagalo sredstvima i strukturama koje su potrebne da se garantuju potpuni i delotvorni pravni lekovi i pravičan proces, nego su i sami sudovi nepravilno primenjivali zakon ili su pak zaobilazili postupke.

1. Problemi u upravljanju sredstvima, uključujući nedostajuće strukture

Da se pravni okvir na pravi način primeni iz praktične perspektive, sudovima se moraju staviti na raspolaganje neophodna sredstva, uključujući kopije zakona, odgovarajuće strukture ili institucije, ljudski kadrovi kao i ostala fizička sredstva. Ovim sredstvima sudovi isto tako moraju adekvatno raspolagati kako bi blagovremeno primenjivali zakone i štitili prava na pravičan proces i imovinu.

a) Nedovoljan pristup zakonima

Fundamentalni značaj za efikasan rad sudskog sistema ima blagovremeni pristup sudovima i zakonima koji su na snazi. OEBS je utvrdila da je na Kosovu trajno prisutan problem blagovremenog dostavljanja zvaničnih i prevedenih novoproglašanih zakona (uredbi UNMIK) sudovima, što preti da ozbiljno ugrozi zaštitu i unapređenje prava na imovinu, pravičan proces i ostala prava. Na primer, kada su upitani novembra 2002.g., nijedan od opštinskih sudova u regionu Peci/Pejë nije dobio Uredbu UNMIK 2002/13, oko pet (5) meseci pošto je zakon o izmeni nadležnosti stupio na snagu. I zaista, skoro svaki sud se žalio OEBS da nema adekvatan pristup zakonima.

Ako se sudovi ne obaveštavaju o novim uredbama, naročito o onim koje utiču na nadležnost sudova, onda oni i ne mogu da ih primenjuju i poštuju na pravi način. Bez prevodenja i dostavljanja i obuke u vezi novih uredbi pre nego što one stupe na snagu, sudovi su osujeceni u svojim naporima [i ne mogu u potpunosti] da osiguraju poštovanje imovinskih prava pružajući sudsku zaštitu prava na pravičan proces i delotvoran pravni lek.

Ovaj problem je uocen i preduzete su mere da se on reši. Ovakvi naponi obuhvataju poslove koje obavlja Kosovski pravni centar (KPC) na objavljivanju i, u saradnji sa OEBS, dostavljanju zakona. Podgrupa Meduagencijske radne grupe za ljudska prava (RG za ljudska prava)⁹³ takode je dala konkretne preporuke relevantnim organima UNMIK u vezi s tim kako da se uredbe i administrativna uputstva prevode, objavljuju i dostavljaju blagovremeno.

b) Nedostajuće strukture

Drugi ključni element za efikasan rad sudova i zaštitu relevantnih prava je aktivno funkcionisanje struktura za primenu pravnih lekova ustanovljenih zakonom. Dve ključne strukture, Savezni sud i Posebna komora Vrhovnog suda za pitanja Kosovske povereničke agencije, ne funkcionišu u ovom sistemu, čime se sprečava puno iskorišćenje pravnih lekova.⁹⁴

⁹³ RG za ljudska prava je radna grupa Odbora za nadgledanje ljudskih prava, ustanovljena kao visoki organ koji ima ovlašćenja da preispituje zakone i praksu UNMIK u pogledu saglasnosti sa standardima ljudskih prava. OEBS je sa žaljenjem primetila da UNMIK ponekad ne dostavlja nacрте zakona, preko RG, Odboru radi preispitivanja.

⁹⁴ Posebna komora Vrhovnog suda za ustavna pitanja, koja je predviđena članom 9(4)(11) Ustavnog okvira, takode ne funkcioniše. Sekcija za profesionalni razvoj Odeljenja pravde UNMIK je, međutim, izradila Nacrt

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

Savezni sud više nema stvarni pristup, a verovatno ni teritorijalnu nadležnost, za pravne stvari na Kosovu.⁹⁵ Pošto nijedna uredba UNMIK niti administrativno uputstvo ne razjašnjavaju nadležnosti Saveznog suda - ako uopšte postoji nadležnost - za predmete koji bi po predmetnoj stvari mogli potpasti u njegovu nadležnost, to se ovi predmeti mogu zadržati u Vrhovnom sudu Kosova zbog nepostojanja zvanično određene alternative. Problem koji prouzrokuje ovakvo stanje ilustrovan je sa dva predmeta koji još nisu rešeni u Vrhovnom sudu Kosova. Oba se odnose na oslobađanje ili povraćaj imovine za koju je podnet zahtev Vrhovnom sudu za vanredno preispitivanje odluke po Zakonu o građanskom postupku.⁹⁶ Prema ovom zakonu, ovakvi zahtevi moraju se podneti direktno Saveznom sudu.⁹⁷ Međutim, pošto nadležnosti Vrhovnog suda Kosova za ove predmete nisu razjašnjene, Vrhovni sud još nije izvršio procenu da li on ima nadležnost za njih. Ovi slučajevi, i sledstveno tome svako rešenje potencijalnih povreda imovinskih prava, ostaju i dalje nerešeni.

Pošto Posebna komora Vrhovnog suda za pitanja KPA ne funkcioniše, slična situacija se može pretpostaviti i za one koji traže pravne lekove za povrede imovinskih ili drugih prava koja rešava ova Posebna komora.⁹⁸

Ukoliko se situacija koja je prouzrokovana nedostatkom pristupa Saveznom sudu ne može zvanično razjasniti i ako se ne ustanovi Posebna komora, onda sudski sistem Kosova neće moći u potpunosti ni da zaštiti imovinska prava.

c) Problemi sa kadrovima i fizickim sredstvima

Ljudski kadrovi i fizicka sredstva su ili nedovoljni ili se njima ne upravlja efikasno da bi obezbedili adekvatnu zaštitu prava na pravičan proces, delotvoran pravni lek, i sledstveno tome imovinska prava. Skoro svaki opštinski i okružni sud žalio se OEBS da zbog nedostatka ljudstva nemaju mogućnosti da blagovremeno rešavaju građanske i imovinske sporove. Oni su se posebno žalili da nemaju adekvatno administrativno osoblje, kao što su sudski beležnici, da bi se obezbedilo blagovremeno izdavanje odluka ili drugih administrativnih elemenata predviđenih u zakonu. Na primer, predsednik Opštinskog suda u Đakovici/Gjakovë rekao je OEBS da zbog toga obično postoji kašnjenje od tri (3) meseca od izricanja presude do izdavanja pisane odluke.

Međutim, slučajevi u kojima je bilo preveliko kašnjenje ne mogu se uvek pripisati nedovoljnom broju ljudstva, već uzrok tome može biti loše upravljanje raspoloživim sudijama. U Opštinskom sudu u

administrativnog uputstva da bi osnovala Posebnu komoru. Trenutno su u toku konsultacije sa predsednikom Vrhovnog suda.

⁹⁵ Član 1.1 Uredbe UNMIK 1999/1 sa izmenama i dopunama u Uredbi UNMIK 2000/54 daje UNMIK ovlašćenja za sprovođenje pravde na Kosovu.

⁹⁶ Član 34(2) Zakona o građanskom postupku kaže da Savezni sud ima nadležnost na ovakvim slučajevima. U jednom slučaju (KCRJ 1/2002), kosovski Albanac je podneo zahtev za oslobađanje imovine Opštinskom sudu u Podujevu/Podujevë 5. aprila 2001.g. Sud je usvojio zahtev, na koji je zatim uložena žalba Okružnom sudu u Prištini/Prishtinë. Okružni sud je odbio žalbu i potvrdio presudu nižeg suda 18. oktobra 2001.g. Dana 19. februara 2002.g., Vrhovni sud je preinacio odluku Okružnog suda u svojoj odluci o reviziji. Zahtev je zatim podnet 13. avgusta 2002.g. On još uvek nije rešen u Vrhovnom sudu. U drugom slučaju (KCRJ 1/2002), dva kosovska Albanca iz Lipjlana/Lipjan bila su umešana u spor u vezi povraćaja pokretne imovine. Opštinski sud je usvojio zahtev 6. februara 2002.g., i Okružni sud u Prištini/Prishtinë potvrdio je ovu odluku 3. aprila 2002.g., što je učinio i Vrhovni sud. Tuženik je onda podneo zahtev za vanredno preispitivanje Vrhovnom sudu.

⁹⁷ Članovi 416 i 418(1), Zakona o građanskom postupku.

⁹⁸ Načr administrativnog uputstva koji reguliš e pravila postupka i rad Posebne komore za pitanja KPA ej podnek Kancelariji pravnog savetnika SPGS i očekuje se njegovo donošenje. Treba primetiti da, za razliku od nekih drugih jurisdikcija gde institucija kakva je Posebna komora ne bi uživala stvarnu jurisdikciju dok se ne donesu pravila procedure i dok ne postane stvarno operativna, u kontekstu Kosova to nije slučaj. Posebna komora je dobila stvarnu jurisdikciju po donošenju Uredbe UNMIK 2002/12. Isto se dogodilo po donošenju Uredbe 1999/23, koja je Komisiji dala isključivu jurisdikciju nad određenim kategorijama zahteva vezanih za stambenu imovinu.

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

Prizrenu, slučaj koji nije rešen još od 1996.g. kasnio je godinu dana zbog toga što je sudija koji je radio na ovom slučaju bio odsutan godinu dana a sud nije dodelio predmet drugom sudiji. I zaista, čini se da su mnogi propusti više nastali usled substandardnog postupanja i upravljanja sudovima nego zbog samih efekata važećeg zakona.

OEBS je zabrinuta zbog toga što nedostatak sredstava i loše upravljanje njima mogu dovesti do kašnjenja, kako je napred pomenuto, što može prouzrokovati nepropisno mešanje i u pravican proces i u imovinska prava. U stvari, OEBS je zapazila da postoji veliki broj zaostalih predmeta u celom sistemu koji pretili da se pretvori u takvo mešanje.

d) Zaostali predmeti u sudovima: opterećenost sudova

Kako se može videti na tabeli D u daljem tekstu, na Kosovu postoji opšte prisutan, i na mestima, preveliki broj zaostalih predmeta iz oblasti gradanskih i imovinskih parnica koji su podneti opštinskim sudovima. OEBS je prikupila statističke podatke za svaki opštinski sud o tome koliko je gradanskih predmeta podneto sudu pre i posle ustanovljenja UNMIK (12. juna 1999), koliko njih je rešeno i koliko je ostalo nerešeno. Iz ovih brojki zatim su izdvojeni imovinski predmeti.

N.B.: Za korišćenje ove tabele imovinski predmeti su definisani kao svi predmeti u vezi stambenih i privrednih imovinskih pitanja, uključujući i one koji se odnose na društvenu imovinu. Ovde su obuhvaćeni sporovi u vezi vlasništva, nezakonitog zauzeca, svada oko meda, eksproprijacije i kršenja ugovora o zakupu.

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

**Tabela D: Zaostali imovinski sporovi u opštinskim sudovima na Kosovu
(do 12. decembra 2002)**

| | Opštinski sud | Predmet u vezi imovine | | | | Imovinski predmeti | | Imovinski predmeti | |
|----|---|------------------------|-----------|----------------|---------|--------------------|---------|--------------------|---------|
| | | Primljeni | | | | Rešeni | | Nerešeni | |
| | | Pre 12/06/99 | | Posle 12/06/99 | | | | | |
| | | Gradanski | Imovinski | Grad. | Imovin. | Grad. | Imovin. | Grad. | Imovin. |
| 1 | Suva Reka /Suharekë/ | 674 | 145 | 636 | 240 | 424 | 145 | 886 | 240 |
| 2 | Orahovac /Rahovec/ | 791 | 141 | 2364 | 308 | 614 | 138 | 2541 | 311 |
| 3 | Dragaš /Dragash/ | 368 | 139 | 692 | 204 | 450 | 181 | 610 | 162 |
| 4 | Mališevo /Malishevë/ | | | 265 | 156 | 195 | 72 | 70 | 84 |
| 5 | Prizren | 3076 | 568 | 2253 | 756 | 3213 | 615 | 2116 | 709 |
| 6 | Decani/Deçan/ | - | - | 235 | 107 | 128 | 66 | 107 | 41 |
| 7 | Đakovica /Gjakovë/ | | 32 | 3369 | 523 | 557 | 166 | 2812 | 357 |
| 8 | Gnjilane /Gjilan/ (takode pokriva Novo Brdo /Novobërdë/) | - | - | 1567 | 626 | 930 | 411 | 637 | 215 |
| 9 | Glogovac /Gllgovcë/ | | | 266 | 81 | 114 | 47 | 152 | 34 |
| 10 | Istok/Istog | - | - | 372 | 290 | 218 | 163 | 154 | 127 |
| 11 | Kacanik /Kaçanik/ | - | - | 232 | 70 | 103 | 37 | 129 | 33 |
| 12 | Klina/Klinë/ | - | - | 562 | 331 | 282 | 128 | 280 | 203 |
| 13 | Kosovska Kamenica /Kamenicë/ | - | - | 390 | 175 | 307 | 135 | 83 | 40 |
| 14 | Kosovska Mitrovica /Mitrovicë/ (takode pokriva Zvecan/Zveça, Zubin Potok i Leposavic/ | - | - | 562 | 127 | 124 | 60 | 438 | 67 |

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

| | Leposaviq) | | | | | | | | |
|----|---|-----|----|------|------|------|-----|------|------|
| 15 | Lipljan/ Lipjan [†] | - | - | 557 | 297 | 260 | 234 | 297 | 63 |
| 16 | Pec/Pejë/ | 160 | 21 | 891 | 832 | 377 | 444 | 735 | 388 |
| 17 | Podujevo /Podujevë/ [‡] | - | - | 405 | 171 | 157 | 132 | 248 | 39 |
| 18 | Priština /Prishtinë/ [‡] (takode pokriva Obilic/Obiliq i Kosovo Polje /Fushë Kosovë/) | - | - | 4015 | 2001 | 1183 | 764 | 2830 | 1237 |
| 19 | Srbica /Skenderaj/ | | | 190 | 56 | | 42 | | 14 |
| 20 | Uroševac /Ferizaj/ (takode pokriva Štimlje /Shtimje/ i Štrpce/ Shtërpce) | | | 924 | 391 | 258 | 177 | 666 | 214 |
| 21 | Vitina/Viti | - | - | 234 | 140 | 74 | 55 | 160 | 85 |
| 22 | Vushtrri Vucitrn | 220 | 27 | 772 | 330 | 633 | 223 | 359 | 134 |

[†] Pre 1999.g., Mališevo/Malishevë/ nije bilo opština. Njegova teritorija bila je pod administrativnom i sudskom nadležnošću Orahovca/Rahovec/, Kline/Klinë/, /Suve Reke/Suharekë, i Glogovca/Gllogovc/.

[‡] Sud je obavestio OEBS da su ovi spisi bili ili uništeni ili nestali/odneti u Srbiju.

Kao što se može videti na tabeli D, skoro svaki opštinski sud na Kosovu ima najmanje jednu trećinu primljenih građanskih i imovinskih slučajeva koji još nisu rešeni.⁹⁹ Osam (8) sudova ima najmanje polovinu primljenih građanskih i imovinskih slučajeva koji nisu rešeni, a ostali sudovi kao što su oni u Orahovcu/Rahovec/ i Đakovici/Gjakovë/ imaju više od dve trećine nerešenih građanskih i imovinskih slučajeva. Međutim, ostali sudovi, kao što su oni u Kamenici/Kamenicë/, Podujevu/Podujevë/, Lipljanu/Lipjan i Srbici/Skenderaj/, čini se da mnogo efikasnije rešavaju opterećenost u sudovima, tako da je samo oko četvrtina njihovih slučajeva još nerešena. Ovakve nedoslednosti opet navode da se postavi pitanje šta to prouzrokuje kašnjenje.

e) Zaostali predmeti u sudovima: sprovođenje presuda

Da bi pravni lekovi koje pružaju sudovi bili delotvorni, odluke se moraju sprovoditi. Na Kosovu, međutim, neadekvatna i neefikasna raspodela sredstava sprečavaju efikasno izvršenje ili sprovođenje presuda. U periodičnom izveštaju Odeljenja za pravosudnu administraciju (OPA) "O radu redovnih i sudova za prekršaje" za period jul-septembar 2002.g. otkriva se veliko pomanjkanje u broju izvršenih presuda od strane opštinskih sudova. Izveštaj pokazuje da je od ukupno 25777 predmeta koji nisu rešeni u izvršnoj fazi u opštinskim sudovima širom Kosova, samo 662, ili manje od 3%, bilo rešeno u periodu o kome se izveštava. Mada je teško da se navedu svi razlozi za ovakve zastoje, rekoliko faktora moglo bi da pomogne da se objasni situacija, kao što su odsustvo ovlašćenih "izvršitelja" u nekim opštinama i naknadna *ad hoc* dodela odgovornosti raznom pomoćnom sudskom osoblju.

⁹⁹ Mnogi sudovi imaju nerešene predmete koji su primljeni pre 12. juna 1999.g., ali pošto OEBS nije mogala da dobije detaljnije podatke, to u ovom izveštaju nije mogla da se uradi pouzdana analiza ovog aspekta.

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

Nekoliko predsednika sudova¹⁰⁰ pomenulo je ovaj faktor kao jedan od (ili *glavni*) problem u sprovođenju presuda. Ovaj problem trenutno rešava OPA.⁸² Ostali faktori koji mogu dati objašnjenja za probleme u izvršenju i sprovođenju presuda obuhvataju i neadekvatnu saradnju i komunikacije između sudstva i policije, zamršene postupke važećeg zakona, nedovoljno razumevanje nekih sudija i tužilaca u vezi s tim koji zakon je važeći, i nekompletne podatke u policijskim izveštajima i predmetnim spisima (na primer, nedostatak adresa stranaka).¹⁰¹ Međutim, razgovori sa predsednicima sudova širom Kosova otkrili su da je način na koji se upravlja sudovima još jedan faktor koji znatno utiče na sposobnost sudova da izvršavaju i sprovode presude.

f) Opšti problemi vezani za sredstva

Bez obzira na razlog, ovakvi zaostali predmeti mogu dovesti do kašnjenja koje predstavlja protivpravno mešanje u propisan proces i imovinska prava kako po domaćem tako i po međunarodnom pravu. Po Zakonu o građanskom postupku ovakva kašnjenja su neprihvatljiva jer je sudovima naloženo da vode postupak bez “nepotrebnog odlaganja”.¹⁰² Čak i ako sudovi nemaju dovoljno sudija ili osoblja da brzo reše prispele predmete, kašnjenje može biti neizbežno ali ne i prihvatljivo po međunarodnim standardima o ljudskim pravima.¹⁰³ Član 6(1) EvrPSOke konvencije propisuje da se građanski predmeti imaju rešiti u okviru razumnog perioda vremena, i zahteva od države da preduzme odgovarajuće korake da osigura brzo napredovanje postupka,¹⁰⁴ i da bude posebno marljiva u predmetima u vezi poseda nad zemljom.¹⁰⁵ Štaviše, državni organi su, po međunarodnom pravu, odgovorni za svako nerazumno kašnjenje koje su prouzrokovali njihovi sudski ili administrativni organi.¹⁰⁶ U stvari, EvrPSOki sud za ljudska prava smatra državne organe odgovornim zbog toga što ne povećaju broj sudija i administrativnog osoblja kako bi mogli da se nose sa zaostalim predmetima i da spreče da zaostali predmeti budu stalna pojava.¹⁰⁷ Tako, neadekvatno obezbeđenje sredstava, uključujući strukture i pristup zakonima, i neodgovarajuće upravljanje njima doveli su do toga da sudovi ne samo da nisu mogli efikasno da zaštite imovinska prava već i do protivpravnog mešanja u njih time što se krše prava na obezbeđenje propisnog procesa i efektivnih pravnih lekova.

2. Pogrešna primena ili zaobilaženje pravnog okvira

Administrativna i pitanja sredstava nisu jedini faktori koji cine zaštitu imovinskih prava od strane sudova na Kosovu uglavnom neadekvatnom. OEBS je utvrdila da su i sami postupci sudova problematični. U slučajevima u vezi imovine sudovi, a naročito sudije, ili zaobilaze pravni okvir koji uređuje građanski postupak ili pogrešno primenjuju važeći zakon kada rešavaju zahteve i izricu mere. Neke od ovih pogrešnih primena i zaobilaženja, kako je utvrdila OEBS, mogu se generalno pripisati nejasnoci zakona koji uređuju imovinska prava.

a) Nejasnoce u zakonu o imovini

Slučajevi koji su privukli pažnju OEBS ilustruju da uprkos pokušajima UNMIK da otkloni pravne nejasnoce i da prikaže pravne propuste koji su nastali usled jedinstvenih okolnosti na Kosovu, ostaju i

¹⁰⁰ Ovo se odnosi na predsednike opštinskih sudova u Peci/Pejë/, Mitrovici/Mitrovicë/, Vucitrnu/Vushtrri/, Srbici/Skenderaj/, Gnjilanu/Gjilan, Kamenici/Kamenicë/, Vitini/Viti, i Kacaniku/Kaçanik/; i na predsednika Okružnog suda u Prištini/Prishtinë/.

⁸² Nedeljni izveštaj Odeljenja za ljudska prava i vladavinu prava, 13 – 19. januar 2003.

¹⁰¹ Vidi “Izveštaj o izvršenju sudskih presuda u oblasti građanskog prava,” Reinvest Institut za istraživanje i razvoj, Priština/Prishtinë, april 2002. Vidi takođe “Indeks pravosudne reforme za Kosovo”, Americka advokatska komora/Centralno i istočnoevrPSOki pravni institut, april 2002.

¹⁰² Član 10, Sl. list SFRJ, br. 4/77-1478, 36/80-1182, 69/82-1596.

¹⁰³ UNMIK i njene pomoćne agencije obavezne su da poštuju međunarodne standarde ljudskih prava po klauzuli 11(j), RSB UN 1244 (1999), članu 2, Uredbe UNMIK 1999/1 i Poglavlju 2(b), Uredbe UNMIK 2001/9.

¹⁰⁴ *Union Alimentaria Sanders SA v. Spain*, ECHR, A157, stav 35 (1989).

¹⁰⁵ *Poiss v Austria* A 117, stav 60 (1987) i *Hentrich v France* A 296-1, stav 61 (1994).

¹⁰⁶ Vidi precedentno pravo EvrPSOkog suda za ljudska prava, naročito *Weisinger v Austria* A 213 (1991), *König vFRG* A 27 (1978), *Guincho v Portugal* A 81 (1984).

¹⁰⁷ *Zimmerman and Steiner v. Switzerland* A 66, stav 29 (1983).

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

dalje problemi koji stvaraju teškoce za rešavanje imovinskih predmeta. Kao što je pomenuto u Uvodu, implikacije razlicitih režima vlasništva, narocito društvene imovine, još nisu u potpunosti shvacene, i mora se priznati da uticu na mnoge teškoce sa kojima se sudovi suocavaju u primeni imovinskih prava.

i. *Konfuzija u vezi nadležnosti redovnih sudova i Direkcije/Komisije*

Kao što je napred pomenuto, Uredba 1999/23, izuzela je tri kategorije zahteva - one koji se odnose na imovinska prava koja su izgubljena usled diskriminacije ili su stecena nezvanicnim transakcijama izmedu 24. marta 1989.g. i 12. juna 1999.g. i na one koji su stekli imovinska prava pre 24. marta 1999.g. ali cija su prava ugrožena usled protivpravnog zauzeca - iz nadležnosti redovnih sudova na Kosovu i prenela je iskljucivu nadležnost na Komisije.¹⁰⁸ Iako su se znanje i razumevanje o nadležnosti Komisije u redovnim sudovima na Kosovu poboljšali od izveštaja OEBS iz 2002.g., problemi ipak ostaju u vezi s tim kako ih sudovi primenjuju.

OEBS je saznala za nekoliko slucajeva u kojima su opštinski sudovi nepravilno ocenili nadležnost Komisije. U Lipljanu/Lipjan, Opštinski sud je pogrešno smatrao da je predmet u vezi nezakonito zauzete privredne imovine spadao u nadležnost Komisije. Kosovski Srbin podneo je zahtev sudu radi povratka poseda nad barom koji je bio nezakonito zauzet a za koji je on stekao pravo korišćenja pre 24. marta 1999.g. U svojoj odluci Opštinski sud se izjasnio da on nema nadležnost da razmatra zahtev koji je podneo tužitelj kosovski Srbin.¹⁰⁹ Pošto Komisija nema nadležnost nad privrednom imovinom, znaci da slucaj spada u nadležnost sudova. Kada je OEBS razgovarala sa sudom, postalo je jasno da sud nije u potpunosti razumeo nadležnost Komisije.¹¹⁰ Opštinski sud je prosledio zahtev Okružnom sudu u Prištini/Prishtinë/ i zahtev još nije rešen.¹¹¹

Sve vece frustracije zbog neefikasnosti Komisije, tj. njene nedelotvornosti kao pravnog leka,¹¹² uticale su da podnosioci zahteva sve više pokušavaju da traže zaštitu od sistema redovnih sudova. Na primer, kosovska Bošnjakinja iz Peci/Pejë/ obratila se OEBS u vezi slucaja overe nazvanicne transakcije, protivpravnog zauzeca, i navodnog nezakonitog prenosa predmetnog stana trecoj strani. Iako je podnosilac podnela zahtev iz "kategorije C" pred Direkcijom¹¹³ zbog stana, ona je isto tako podnela zahtev Opštinskom sudu u Peci/Pejë tvrdeci da njen bivši muž nije bio vlasnik stana i da je nezakonito prodao stan kao treca strana. Iako Komisija ima iskljucivu nadležnost da utvrdi ko je zakonski nosilac prava nad stanom i da trenutno useljene stanare iseli iz stana - mada nema nadležnost i za navodnu nezakonitu prodaju - Opštinski sud nije odbio predmet, odložio je razmatranje dela predmeta nad kojim ima nadležnost do rešenja zahteva podnetog Komisije,¹¹⁴ niti je, ocigledno, proverio kod Komisije da vidi da li je zahtev u vezi stana još nerešen ili je vec rešen. Ovakvi slucajevi ilustruju kompleksnost mnogih situacija u vezi imovine na Kosovu koje uvecavaju konfuziju u redovnim sudovima u pogledu nadležnosti Komisije.

Neefikasnost Komisije dovela je do zabune u vezi s tim da li sudovi mogu ili ne mogu da razmatraju neki predmet ako zahtev kod Komisije još nije rešen. Na primer, u Opštinskom sudu u Prištini/Prishtinë/ došlo je do zbrke zbog toga što je nosilac prava nad stanom kosovski Srbin prodao

¹⁰⁸ Vidi clan 1.2(a-c) Uredbe 1999/23. Vidi Poglavlje 3, Deo B, za opis kategorija zahteva.

¹⁰⁹ Odluka 1999/2001, decembar 2001.

¹¹⁰ Predsedavajući sudija uputio je OEBS na odluku Vrhovnog suda Kosova (Odluka 46/2001) izdatu 25. oktobra 2001. Medutim, odluka se ne odnosi na privrednu imovinu, niti određuje da Komisija ima takvu nadležnost.

¹¹¹ Po clanu 29 Zakona o redovnim sudovima, okružni sudovi imaju nadležnost da rešavaju imovinske sporove koji premašuju vrednost od 100000 dinara.

¹¹² Vidi Deo II, Poglavlje 2, Deo C, za raspravu o pravilu postupka i efikasnosti Direkcije/Komisije.

¹¹³ Vidi clan 1.2(c), Uredbe 1999/23.

¹¹⁴ Kada Komisija reši zahtev i potvrdi nosioca imovinskog prava, opštinski sud bi trebalo da rešava zahtev u vezi navodnog nezakonitog prenosa stana trece strane. Pored toga, ako Komisija smatra da je to poželjno, po clanu 2.5, Uredbe 1999/23, Komisija bi mogla da uputi napred navedene delove ovog predmeta sudovima dok ona rešava zahtev upucen njoj.

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

svoj stan koji je bio nezakonito zauzet od strane kosovskog Albanca, a vec je podneo zahtev Komisiji za povracaj ovog stana. Novi vlasnik kosovski Albanac zatim je podneo zahtev Opštinskom sudu zahtevajuci da izvrši iseljenje nezakonito useljenog stanara. Sud je, pošto su njegovo rešenje¹¹⁵ potvrdili Okružni i Vrhovni sud,¹¹⁶ naredio iseljenje nezakonito useljenog stanara maja 2002.g. (i još jednom oktobra 2002.g., pošto je nezakoniti stanar opet ušao u ovaj stan). Sve dok Komisija nije utvrdila ko je zakonski nosilac imovinskih prava nad stanom, nije mogla da se potvrdi tvrdnja kosovskog Albanca da je on bio zakonski vlasnik. Prema tome, svaka sudska odluka o iseljenju nezakonitog stanara je sporna i ne bi trebalo da se donosi.

ii. Konfuzija u vezi Uredbe UNMIK 2001/17¹¹⁷

Druga oblast pogrešne primene odnosi se na postupke ustanovljene za sudove prema Uredbi 2001/17.¹¹⁸ Ona zahteva da sve ugovore o kupoprodaji stambene imovine koja se nalazi u oznacnim posebnim geografskim oblastima (PGO) Kosova overi relevantni OAUN pre nego što nadležni sud overi prodaju. Ona eksplicitno zabranjuje nadležnom sudu da registruje ugovor prodaji u PGO bez dokaza o odobrenju OAUN.¹¹⁹ Ona isto tako obavezuje OAUN da nadležnom sudu dostavi odgovarajucu dokumentaciju.¹²⁰

Iako je vecina opštinskih sudova sa kojima je OEBS razgovarala tvrdilo da poseduju, znaju i razumeju odredbe postupaka iznete u UNMIK Uredbi 2001/17, ipak se cini da neki sudovi imaju teškoca u razumevanju i primeni. I dalje je prisutna konfuzija u vezi duha Uredbe. Na primer, pravni službenik UNMIK u opštini (PSO) u Kosovu Polju/Fushë Kosovë/ izvestio je OEBS maja 2002.g. da je Opštinski sud u Prištini/Prishtinë/ široko tumacio šta se podrazumevalo pod "stambena imovina" u Uredbi. Prema recima PSO, sud je odbio da registruje meduetnicki ugovor o kupovini poljoprivredne zemlje tvrdeci da je za to bila potrebna prethodna registracija od strane OAUN.

Na sastanku sa OEBS novembra 2002.g., predsednik Opštinskog suda iz Peci/Pejë/ izjavio je da je sudu postalo jasno šta su njegove obaveza po Uredbi 2001/17 posle obuke koja je održana u martu 2002.g. i gde je razjašnjeno da *svaki* ugovor o prodaji stambene imovine u PGO spada u nadležnost Uredbe 2001/17 i mora se registrovati kod OAUN.¹²¹ Medutim, OEBS je saznala za slucajeve i posle ove obuke gde je sud iz Peci/Pejë/ registrovao ugovore o prodaji imovine u PGO bez potrebne dokumentacije. Tokom procesa rutinske provere, PSO iz Peci/Pejë/ je otkrio da je do 12. novembra 2002.g., sud registrovao 25 ugovora o prodaji imovine u PGO bez prijema potrebne dokumentacije – ni uz jedan ugovor nije bila priložena ni priznanica od Opštinske katastarske službe kojom se utvrđuje da li se imovina nalazi u PGO niti potreban sertifikat o odobrenju od strane OAUN.

iii. Konfuzija u vezi društvene imovine i Uredbe UNMIK 2002/13

OEBS je otkrila slucajeve gde su sudovi izgleda bili u zabuni u vezi nadležnosti Posebne komore za pitanja KPA kako je to propisano u Uredbi UNMIK 2002/13, uglavnom zbog toga što sudovi i ne znaju za nju. Na primer, slucajevi u vezi imovinskih sporova između srpskog pravoslavnog manastira Visoki Decani i dva društvena preduzeca, fabrike meda Apiko i hotela Ilirija, sada mogu biti u

¹¹⁵ Rešenje 736/2000, 5. april 2001.

¹¹⁶ Rešenje 41/2001, 18. septembar 2001.

¹¹⁷ Ovaj clan bavi se Uredbom samo u vezi redovnih sudova. Za detaljnije objašnjenje i analizu Uredbe, pogledati Deo IV, Poglavlje 5, strane **Error! Bookmark not defined.**-54.

¹¹⁸ O registrovanju ugovora o prodaji nekretnina u posebnim geografskim oblastima na Kosovu, 22. avgust 2001.

¹¹⁹ Clan 4 Uredbe 2001/17.

¹²⁰ Clan 3.2, Uredbe 2001/17. Clan je široko tumacen da se odnosi kako na prihvatanje tako i na odbijanje ugovora o prodaji.

¹²¹ OPUN, kao i Direkcija, trenutno istražuju ovu stvar. Slicna shema pojavila se posle pregleda rada opštinskih sudova u Kosovu Polju/Fushë Kosovë/, Prištini/Prishtinë, i Obilicu/Obiliq iz juna 2002.g. Godine 2002., OEBS je otkrila 6 transakcija stambene imovine u PGO koje je sud registrovao bez prethodne registracije od strane OAUN. Posle aprila 2002.g., prema recima službenika UNMIK za lokalne zajednice (SLZ) u opštinama Kosovo Polje/Fushë Kosovë, Priština/Prishtinë i Obilic/Obiliq, opštinski sudovi su se usaglasili sa Uredbom i upucivali meduetnicke ugovore o prodaji na odobrenje kod OAUN.

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

nadležnosti Posebne komore. U ovim predmetima dva društvena preduzeca zahtevala su od Opštinskog suda da poništi donaciju imovine od strane Republike Srbije 1997.g. Opštinski sud, pošto nije znao za uredbu, poništio je donaciju.¹²²

Tako se čini da sudovi imaju teškoca da prilagode i na pravi način primenjuju zakone koji uređuju imovinska prava. Izgleda da ove teškoce nastaju kako zbog nejasnoce zakona tako i usled nedostatka marljivosti kod sudova.

b) Zaobilaženje pravnog okvira ili postupaka

Čak i kada postoji koherentni i sveobuhvatni pravni režim i dovoljna sredstva, zakoni se moraju na pravi način i bez diskriminacije primenjivati. OEBS je zapazila primere, koji se prvenstveno odnose na manjinske zajednice, u kojima su sudovi zaobilazili postupke propisane u pravnom okviru koji uređuju rad sudova i nisu jednako i u potpunosti štitali imovinska prava time što su se mešali u prava lica na propisan proces i delotvoran pravni lek.

i. *Pristup manjina sudovima*

Po članu 6(1) Evropske konvencije, sva lica imaju pravo na pristup sudu. Ovaj pristup ne samo da mora biti ustanovljen u zakonu već mora biti na raspolaganju i u stvarnosti.¹²³ Mnoge zajednice kosovskih Srba nemaju slobodu kretanja, što ograničava mogućnost pristupa sudovima. Sve do nedavno, kosovski Srbi u Mitrovici/Mitrovicë/ koristili su paralelne sudske strukture. Kosovski Srbi u drugim oblastima izgleda isto tako imaju problema u pristupu.¹²⁴ Sudovi sa kojima je OEBS razgovarala u regionima Prizrena i Peci/Pejë/ u vezi ovog pitanja izjavili su da kosovski Srbi i ostali ljudi koji su raseljeni iz svojih stanova ostvaruju redovan pristup sudovima preko ovlašćenih predstavnika.

ii. *Pravo na prevodioca*

Deo pravnog okvira koji uređuje građanski postupak kao i garancije koje su date u vezi prava na propisan proces odnosi se na to da obe stranke treba da razumeju sudski postupak.¹²⁵ Prema članu 102 Zakona o građanskom postupku,¹²⁶ stranke u sporu imaju pravo da prate postupak na svom maternjem jeziku. Prema tome, ako je potrebno, treba obezbediti prevodioca. Međutim, stranke se ne obaveštavaju uvek o ovom pravu. U slučaju pred Opštinskim sudom u Uroševcu/Ferizaj/, kosovskoj Srkinji koja je podnela zahtev tražeci iseljenje ljudi koji su se nezakonito uselili u njen stan,¹²⁷ nije obezbeden prevodilac. Prema recima ove kosovske Srkinje, saslušanje je obavljeno na albanskom jeziku, ali stranci nije dozvoljeno da dovede prevodioca, niti je informisana da bi prevodioca trebalo da obezbedi sud. Kada ga je OEBS upitala u vezi ovoga oktobra 2002.g., sudija je odgovorila da se u toku postupka obično koristi jezik optuženog, a da je sudija govorila sa strankom na srpskom jeziku.

¹²² Za analizu slučaja vidi Aneks A, strane **Error! Bookmark not defined.-Error! Bookmark not defined..**

¹²³ *Golder v UK*, A 18 (1975)

¹²⁴ Za detaljniju analizu vidi Deo 2, Desetog izveštaja OEBS/UNHCR o položaju etničkih manjina na Kosovu, 10. mart 2003.g.

¹²⁵ Odeljenje pravde UNMIK trenutno izrađuje nacrt cirkularnog pisma za pravosudne organe u vezi sudskih tumaca.

¹²⁶ Sl. list SFRJ, br. 4/77-1478, 36/80-1182, 69/82-1596

Član glasi:

“(…) Ako se postupak ne vodi na jeziku stranke ili drugih ucesnika u postupku, mora se obezbediti usmeni prevod na njihovom jeziku u vezi stvari koje se razmatraju tokom saslušanja, kao i usmeni prevod dokumenata koji se koriste kao dokazi tokom rasprave.

“Stranke i ostali ucesnici treba da se obaveste o svom pravu da prate postupak na maternjem jeziku uz pomoc prevodioca.”

¹²⁷ Ova žena kupila je svoj stan 18. juna 2002.g. Njen zahtev prema tome ne bi ispunio zahteve iz “kategorije C”, čime bi pao pod nadležnost Komisije. Vidi član A(2)(a)(I) ovog poglavlja, strane **Error! Bookmark not defined.-Error! Bookmark not defined.**, i Deo II, Poglavlje 2(B), strane 12-14. Zahtev je prema tome ispravno podnet opštinskom sudu.

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

Ona je isto tako rekla da je stranka tokom postupka znala da odgovori na pitanja na albanskom jeziku. Čak i ako je kosovska Srпкиnja mogla da razume albanski, izjave sudije da se postupci vode na jeziku optuženog nisu osnovane. Kao što je objašnjeno u prethodnom tekstu, to je suprotno Zakonu o građanskom postupku. Ovakvi postupci isto tako povređuju princip 'jednakosti oružja', tj. da sve stranke imaju razumne mogućnosti da predstavljaju slučajeve pod uslovima koji ne stavljaju ni jednu stranu u znatno nepovoljniji položaj,¹²⁸ i da se tako obezbedi pravo na pravичno sudenje koje je garantovano u članu 6(1) Evropske konvencije.

iii. Postupci u odsustvu

Jedan broj opštinskih sudova cini se da je prekršio prava odsutnih stranaka, i na taj način član 6(1) Evropske konvencije, uprkos njihovih tvrdnji da u potpunosti poštuju ova prava. Prema Zakonu građanskom postupku, predmeti se mogu pretresati uprkos odsustva stranke, tj. u odsustvu.¹²⁹ Ako se tako postupa, Zakon propisuje da sud u postupku *in absentia* mora da postupa kao advokat ili da imenuje zastupnika kao i da osigura razmatranje svih relevantnih dokaza pre donošenja odluke.¹³⁰ OEBS je identifikovala slučajeve koji su radeni *in absentia* u kojima nisu bile obezbedene proceduralne garancije odsutnoj strani u postupku i gde je zakon pogrešno primenjen na bazi cinjenica.

U Klini/Klinë/ je OEBS pratila dva predmeta u Opštinskom sudu u odsustvu (*in absentia*), gde odsutnoj stranci nisu obezbedene proceduralne garancije propisane u Zakonu o građanskom postupku. U oba slučaja odsutne stranke u postupku bili su kosovski Srbi, a lica koja su nezakonito zauzela njihove stanove tražila su od suda da odredi privremene mere - čime je spreceno da kosovski Srbi legalizuju prodaju stanova trecim stranama. U jednom od ovih predmeta, vlasnik kosovski Srbin nije obavestjen da je uopšte pokrenut sudski postupak, kako to propisuje član 11 Zakona. U drugom slučaju, sud je odbio da prihvati overeno punomoćje vlasnika kosovskog Srbina da ih na sudu zastupa treća strana kupac.¹³¹ U oba slučaja, sud je isto tako loše primenio zakon i pogrešno naložio privremene mere iako nijedan od potrebnih tri kriterijuma koji su predviđeni u članu 442 Zakona nije bio ispunjen: (1) da se otkloni predstojećeg opasnost od povrede u zabludi; (2) da se spreči nasilje; ili (3) da se izbegne nepopravljiva šteta. Niti su ovi slučajeve spadali u kategoriju gde se ovakva mera može primeniti - ometanje stana.¹³² Slično tome, OEBS je otkrila slučaj u Opštinskom sudu u Đakovici/Gjakove/ gde je sud u startu odbio da prihvati overeno pismeno punomoćje kosovskog Egipćanina da postupa u ime svog rodaka radi povraćaja nezakonito zauzetog kioska.¹³³

U drugim slučajevima, cini se da su sudovi nastojali da uticu na presude u vezi imovinskih prava na štetu manjina. Ima se utisak da je ovo radeno da bi se uskratila imovinska prava ugroženih stranaka. Ovakve mere pokazuju da sud ne predstavlja delotvoran pravni lek, čime se krši član 13 Evropske konvencije. Oni takode krše princip 'jednakosti oružja', zaobilazeci zahteve kako Zakona o građanskom postupku tako i člana 6(1) Evropske konvencije. Osim toga, novonastali obrazac ilustrovan u tri napred navedena slučaja takode izaziva zabrinutost što se ova prava mogu ugroziti po osnovu etnicke pripadnosti ugrožene strane, čime se krši član 14 o nediskriminaciji u vezi sa članom 6(1) i članom 1, Protokola 1, Evropske konvencije.

¹²⁸ *Neumeister v Austria* A 8 (1968).

¹²⁹ Član 295, Zakona o građanskom postupku.

¹³⁰ Član 81, Zakona o građanskom postupku.

¹³¹ U skladu sa članom 77 Zakona o građanskom postupku, sudija je obrazložio da je vrednost zahteva preko iznosa od 2500 DM i da zbog toga samo advokat može da postupa kao zastupnik kosovskog Srbina na sudu.

¹³² Član 442 je u Poglavlju 28, koje se odnosi na ometanje imovine kako je definisano u članu 439 Zakona o građanskom postupku.

¹³³ Prema članu 81 Zakona o građanskom postupku, lice koje postupa kao pravni zastupnik u ime stranke u postupku treba da ima pismeno punomoćje za to.

Deo III: Sudska zaštita imovinskih prava

D. Zaključak

Uprkos generalno solidnom pravnom okviru po kome se radi, sporna je sposobnost redovnih sudova na Kosovu da primenjuju zakonski okvir i adekvatno sprovode zakone o imovinskim pitanjima radi zaštite citavog skupa imovinskih prava. Nedostatak jasnoce u stalno rastucem pravnom režimu povezan sa ogranicenim ljudstvom i institucijama kojima se neefikasno upravlja, dovode do gomilanja zaostalih predmeta. Nedostatak jasnoce povezan sa sporadicnom nevoljnošcu sudova da garantuju propisan proces svima bez diskriminacije znaci da na Kosovu nisu neizvesna samo prava na pravico sudenje (clan 6 Evropske konvencije) i na delotvoran pravni lek (clan 13 Evropske konvencije), vec i imovinska prava. I zaista, ovo poglavlje je ilustrovalo da redovni sudovi na Kosovu ili nisu u stanju ili nisu voljni da u potpunosti zaštite prava na propisan proces i imovinu.

DEO IV: ADMINISTRATIVNA REGULATIVA I ZAŠTITA IMOVINSKIH PRAVA

U ovom delu razmotrena je efikasnost opštinskih i centralnih administrativnih organa na zaštiti imovinskih prava. U posebnim poglavljima ispitana su tri različita pravno ustanovljena postupka i pravni lekovi s tim u vezi: postupak eksproprijacije, postupak registracije prenosa stambene imovine u posebno oznacenim geografskim oblastima (Uredba UNMIK 2001/17), i uredba o nezakonitoj gradnji.

OEBS je utvrdila da institucije u svim postupcima nedosledno i nepravilno štite imovinska prava, bilo da je to zbog neadekvatnosti zakona, zaobilaženja zakona, ili nedosledne primene zakona.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

Poglavlje 4: Eksproprijacija

Sinopsis

- Postupak eksproprijacije dozvoljava državnim organima da se zakonito mešaju ili liše nosioca imovinskih prava njegove imovine ako je to u opštem interesu i ako se za takvo mešanje/lišavanje isplati odgovarajuća nadoknada.
- Pravni okvir za eksproprijaciju propisuje adekvatnu zaštitu imovinskih prava.
- Međutim, institucije na opštinskom nivou zaobilaze postupke i nezakonito lišavaju imovine nosioce imovinskih prava.
- Institucije na centralnom nivou takode zaobilaze ove postupke i prekoracuju svoja ovlašćenja u pokretanju javnih projekata na privatnoj imovini bez primene postupka eksproprijacije preko opština, čime krše prava nosilaca imovinskih prava.
- Pokušaji KFOR da isplati nadoknadu za korišćenje ili uzurpaciju imovine nisu doveli do jasne, ujednačene i eikasne politike, niti KFOR isplacuje nadoknadu kada opštine vrše eksproprijaciju u njihovo ime.

A. Uvod

Da bi se obnovila infrastruktura na Kosovu kao i da bi se omogućilo državnim organima da rade u opštem interesu, ovim organima se mora omogućiti da imaju pristup i koriste imovinu kada im je potrebna. Postupak eksproprijacije, putem kojeg se ovo obavlja, predstavlja suštinski mehanizam države i omogućava joj da zakonito koristi ili preuzme imovinu drugih lica u opštem interesu bilo za svoje ili potrebe drugog pravnog lica. Ovo poglavlje ocenjuje da li su imovinska prava adekvatno zaštićena kada državni organi žele da izvrše eksproprijaciju. Ono najpre ispituje pravni okvir, prvenstveno Zakon o eksproprijaciji,¹³⁴ u pogledu njegove sposobnosti da osigura ovakvu zaštitu, i drugo, analizira da li organi vlasti, narocito opštine, primenjuju postupak na takav način da zaštite imovinska prava pojedinaca.

OEBS je utvrdila da Zakon propisuje postupak i pravne lekove koji su u skladu sa međunarodnim standardima, a da opštine i drugi organi vlasti ili nepravilno primenjuju ili zaobilaze postupak, čime vrše nezakonito mešanje u imovinska prava. Osim toga, ovakvim merama se isto tako povređuje i propisan proces, i - u slučajevima gde su umešani članovi manjinske zajednice - eventualno predstavlja diskriminacionu praksu.

B. Ograničenje prava na imovinu: standardi Evropske konvencije

Kao što je pomenuto u *Uvodu*, da bi bilo u skladu sa Evropskom konvencijom, mešanje u imovinska i ostala prava mora da se sprovodi po zakonu, da ima legitimni cilj, da je neophodno u demokratskom društvu i da bude najmanje štetna mera za ostvarivanje potrebnog cilja. Elementi koji su potrebni da bi postupak eksproprijacije bio u skladu sa Evropskom konvencijom, narocito sa članom 1 Protokola 1, jesu da eksproprijacija bude (a) u opštem interesu; (b) zakon koji je propisuje da bude pristupačan i precizan, i (c) da država isplati odgovarajuću nadoknadu ljudima za ograničenje njihovih imovinskih prava. Ovakva nadoknada treba brzo da se isplati.

¹³⁴ Službeni list SAPK, br. 21/78, sa izmenama i dopunama u Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, Službeni list SAPK, br. 46/86.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

Opšti, ili javni interes široko su definisani i mogu da obuhvataju razloge za mešanje zbog javne bezbednosti, prostornog planiranja i kontrole zagadenja. Da se ispuni zahtev proporcionalnosti, koji isticu svi zakoni koji se mešaju sa pravima prema Evropskoj konvnciji, postupak eksproprijacije mora biti propisan, da se primenjuje najmanja moguca restriktivna mera i da se u samom postupku (uključujući nadoknadu) postigne prava ravnoteža između javnog interesa i interesa nosioca prava. Osim toga, zakon ne sme da ima diskriminacioni efekat.

C. Pravni okvir

Pravni okvir koji uređuje eksproprijaciju na Kosovu i dalje je prvenstveno Zakon o eksproprijaciji sa izmenama i dopunama, koji je na snazi još od 1986.¹³⁵ Sam zakon pruža adekvatnu zaštitu od nepropisnog mešanja u imovinska prava i slaže se sa napred navedenim standardima Evropske konvencije. Zakon zahteva da se 'opšti interes' javno utvrdi pre eksproprijacije i da se nosiocu imovinskog prava odredi i isplati nadoknada kao obeštćenje za mešanje u njegova prava. Zakon isto tako obeštćuje pravne lekove u postupku kada se smatra da je mešanje u prava bilo nesrazmerno ili nezakonito.

Još određenije, Zakon propisuje četiri (4) faze koje organ vlasti koji vrši eksproprijaciju, obično opština, mora da sledi.

1. *Pripremni radovi (ako su potrebni):* Pre podnošenja predloga za utvrđenje opšteg interesa ili pre podnošenja predloga za eksproprijaciju, eksproprijator ce možda morati da izvrši pripremne radove na zemljištu.¹³⁶ Dozvola za ove radove dobija se podnošenjem predloga opštinskom organu nadležnom za pravno-imovinska pitanja. Ako je predlog dobar, nadležni opštinski organ izdaje dozvolu i daje vremenski rok u kome se radovi moraju obaviti, i zahteva da se isplati nadoknada.¹³⁷ Nadoknada se određuje po postupku koji je opisan u daljem tekstu. Ova dozvola ne obuhvata i dozvolu za gradnju.¹³⁸
2. *Utvrđenje opšteg interesa:* Kada se pripremni radove završe i pre bilo kakvog predloga za eksproprijaciju, mora se doneti odluka, ili "utvrđenje opšteg interesa," u vezi s tim da li su planovi za datu imovinu u 'opštem interesu' ili ne. Nepokretna imovina može se eksproprijisati "kada je to neophodno radi izgradnje privrednih zgrada, opštinskih, zdravstvenih i ostalih objekata u opštem interesu."¹³⁹ Opšti interes obično se utvrđuje 'urbanističkim planom'. Ako ne postoji urbanistički plan, onda o tome odlucuje skupština opštine.
3. *Rešenje o eksproprijaciji:* Ako se proceni da je predlog u opštem interesu, i da su svi pripremni radovi pokazali da je dato zemljište pogodno za planirani razvoj, onda se predlog za eksproprijaciju podnosi nadležnom opštinskom organu u roku od dve godine od "utvrđenja opšteg interesa"¹⁴⁰ radi usvajanja i izdavanja "rešenja o eksproprijaciji". U ovoj fazi u predlogu se, pa tako i u "rešenju", mora utvrditi vlasnik i/ili korisnik predmetne imovine.¹⁴¹

¹³⁵ Ostali zakoni, kao što su opšti upravni zakoni, uključujući Zakon o upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77, i Uredba UNMIK 2000/45 takode su važeći. Za pitanja nadoknade isto tako se primenjuje i Zakon o vanparničnom postupku, Sl. list SAPK, br. 42/86.

¹³⁶ Clan 7, Zakona o eksproprijaciji, Sl. list SAPK 46/86.

¹³⁷ Clan 11, Zakona o eksproprijaciji. Primenjuje se postupak za utvrđenje visine nadoknade (vidi dole).

¹³⁸ Clan 9(3), Zakona o eksproprijaciji.

¹³⁹ Clan 2, Zakona o eksproprijaciji.

¹⁴⁰ Clan 12, Zakona o eksproprijaciji.

¹⁴¹ Clan 13, Zakona o eksproprijaciji.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

4. Rešenje o nadoknadi: Zakon određuje kolika nadoknada se ima isplatiti i ko je isplacuje za eksproprijaciju nepokretne imovine. Na bazi sporazuma stranaka, nadoknada se može isto tako izvršiti i davanjem suvlasničkih imovinskih prava ili u nekom drugom obliku.¹⁴² Rešenje o nadoknadi može se doneti tek kada “rešenje o eksproprijaciji” postane pravosnažno.

Ovaj zakon i ostali važeći zakoni takode propisuju citav niz mehanizama za rešavanje situacija gde se odluke mogu nezakonito mešati u imovinska prava pojedinaca. Posebno je važno što on sadrži odredbe za otklanjanje nepropisnih “rešenja o eksproprijaciji” i/ili visine nadoknade.

D. Primena zakon: zaobilaženje ili nepropisna primena

Iako je zakonski okvir sveobuhvatan i adekvatan za zaštitu prava nosioca imovinskih prava, njegovo sprovođenje ili primena nisu zadovoljavajući. Ovo zbog toga što opštine koje su odgovorne da primenjuju Zakon, ili ga zaobilaze ili ga nepropisno primenjuju ili ga pak zaobilaze drugi organi vlasti koji žele da koriste zemlju i tako se mešaju u imovinska prava ljudi. U oba slucaja rezultat je nezakonito lišavanje imovinskih prava i neuspeh države da ih zaštiti.

OEBS je identifikovala nekoliko slucajeva gde su opštinske vlasti počele postupak eksproprijacije bez prethodne identifikacije vlasnika, gde je vlasništvo nepravilno utvrđeno, i gde su opštine zaobišle zakon menjanjem statusa imovine koja se ekspropriše. Štaviše, javne službe i centralni državni organi koristili su zemlju a da nisu primenjivali postupak eksproprijacije.

1. Neuspeh opština da izvrše eksproprijaciju

- a) Slučaj 1: Neuspeh da se identifikuje nosilac imovinskih prava, multietnička pijaca u Kosovu Polju/Fushë Kosovë¹⁴³

Bez sprovođenja postupka eksproprijacije, Opštinska administracija UNMIK u Kosovu polju/Fushë Kosovë/ počela je izgradnju multietničke pijace oktobra 2001.g. na zemlji kosovskog Srbina i završila pijacu marta 2002.g. Istog meseca, navodni vlasnik, koga opština nije ni kontaktirala niti mu isplatila nadoknadu, tvrdio je da on poseduje tu imovinu i zahtevao pravni lek zbog nezakonitog mešanja u njegova prava. Podneo je rešenje o nasledu, posedovni list i kopiju katastarskog sertifikata¹⁴⁴ potkrepljujući svoju tvrdnju u vezi poseda opštinskoj administraciji UNMIK. Septembra meseca 2002.g., u odgovoru na upite OEBS u vezi ovog slucaja, OAUN je odgovorio da je UNMIK u procesu provere podnete dokumentacije i vlasništva nad zemljom. Oktobra 2002.g., PSO je rekao OEBS da je on obavestio OAUN da skupština opštine treba da donese rešenje eksproprijaciji jer je kosovski Srbin imao pravno valjani zahtev nad predmetnom imovinom i da prema tome ima pravo na nadoknadu u skladu sa važećim zakonom. Sve do februara 2003.g., takvo rešenje nije doneto. Da je postupak eksproprijacije pravilno sproveden, opština bi morala najpre da utvrdi nosioca imovinskog prava pre izgradnje i da isplati odgovarajuću nadoknadu zbog mešanja u imovinska prava. Pošto nije tako postupila, cini se da je opština propustila da zaštiti imovinska prava kosovskog Srbina i umesto toga nezakonito se umešala u njih.

- b) Slučaj 2: Nepravilno utvrđenje vlasnika, predmet opština/manastir Visoki Decani

¹⁴² Vidi član 2(a), Zakona o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, Službeni list SAPK 46/86.

¹⁴³ Vidi Nedeljni izveštaj Odeljenja za ljudska prava i vladavinu prava OEBS, 30. septembar - 6. oktobar 2002.g., za detaljniju raspravu.

¹⁴⁴ Pismo navodnog vlasnika (i ostalih) upućeno OAUN u Kosovu Polju/Fushe Kosovë/, od 13. marta 2002.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

U Decanima/Dečan je opština izgleda zaobišla postupak eksproprijacije i potencijalno stranke lišila imovine.¹⁴⁵ Slučaj se odnosi na rušenje Mermerne kuće i hotela Turist, koji su se nalazili u centru Decana i za koje se čini da su oba bili vlasništvo Srpskog pravoslavnog manastira Visoki Decani. Maja 2001.g., Skupština opštine Decani/Dečan odobrila je rušenje ove dve građevine.¹⁴⁶ Skupština opštine je bazirala svoju odluku na katastarskim spisima pre 1997.g. koje je obezbedila Direkcija za urbanizam, obnovu i izgradnju, tvrdeći da je opština bila vlasnik predmetne imovine.¹⁴⁷ Zgrade su porušene juna 2001.g.¹⁴⁸ Međutim, čini se da je ova imovina bila zakonito prenetu manastiru Visoki Decani 1997.¹⁴⁹ UNMIK je zaustavila dalju potencijalnu uzurpaciju kada je manastir obavestio u vezi ovog problema jula 2001.g.¹⁵⁰ Ipak, opština je pokušala da liši manastir njegove imovine zaobilaznjem postupka eksproprijacije i tvrdeći da je imovina opštinska. Rasprave u vezi nadoknade i korišćenja zemljišta i dalje traju.

c) Slučaj 3: Izmena imovinskog statusa, Prizren, Kulturni centar Roma

Prizrenska opština je navodno lišila imovinskog prava raseljenog kosovskog Roma time što je pogrešno primenila važeći zakon. Petog jula 2001.g., Skupština opštine Prizren usvojila je predlog za eksproprijaciju zemljišne parcele kosovskog Roma radi izgradnje Kulturnog centa Roma. Opštinska služba za pravno-imovinska pitanja proglasila je da je imovina napuštena i zatim zaustavila postupak eksproprijacije, jer po Zakonu o osnovama imovinsko-pravnih odnosa, kada se jednom imovina klasifikuje kao napuštena, imovinsko pravo prestaje da važi i imovina se prenosi u javno vlasništvo.¹⁵¹ Ovakvim prenosom opština je izbegla da isplati nadoknadu nosiocu imovinskog prava po postupku eksproprijacije. Posle odluke o prenosu, Direkcija je dala 30 dana za ulaganje žalbe. Upravo kada je ovaj rok istekao 10. avgusta 2001., raseljeni nosilac imovinskog prava se vratio u Prizren i uložio žalbu opštini na njene radnje.¹⁵² OEBS je zapazila da je opštinska Direkcija za imovinsko-pravna pitanja pogrešno utvrdila da je imovina žalioca napuštena. I po domaćem i po međunarodnom pravu, lica koja su prisilno raseljena usled sukoba i ne mogu da se vrata zbog bezbednosnih ili drugih razloga, osujecena su da uživaju svoja imovinska prava i ne smatra se da su napustila imovinu, i da, prema tome, ne gube svoja prava.¹⁵³ Usled ovog pogrešnog utvrđenja, OEBS je zabrinuta da nosilac imovinskog prava kosovski Rom neće biti u stanju da iskoristi svoje pravo na delotvoran pravni lek i ospori utvrđenje prenosa njegovih imovinskih prava, uključujući i utvrđenje o napuštanju imovine. Zaobilaznjem postupka Prizrenska opština ne samo što može nezakonito lišiti raseljenog kosovskog Roma njegove imovine, već se može umešati i u njegovo pravo na povratak kući.

¹⁴⁵ Ovaj predmet je različit od predmeta pred decanskim Opštinskim sudom, koji se tice parnice između pravoslavnog manastira Visoki Decani i dva društvena preduzeća, fabrike meda Apiko i turističke kompanije Ilirija. Za detaljnu raspravu o ovom slučaju, pogledati Dodatak A.

¹⁴⁶ Ova odluka nije zabeležena u zvaničnom zapisniku sa sastanka skupštine opštine.

¹⁴⁷ Na osnovu ove dokumentacije, ni OAUN nije imao ništa protiv. Direktor Direkcije za urbanizam je izjavio OEBS 11. februara 2002.g., da je opština predocila ovu dokumentaciju zato što je smatrala da je odluka koja zemljište daje manastiru diskriminacijska. OEBS opaža da samo sud ima pravo da donese ovakvu odluku.

¹⁴⁸ Rušenje ovih zgrada ostaje kontroverzno, kao i da li je poštovana odgovarajuća procedura u sprovođenju naloga za rušenje. Posebno, ukoliko je zemljište zaista opštinsko, onda je prema članu 48.14 Uredbe UNMIK 2000/45 OAUN trebalo da odobri rušenje, što se nije dogodilo.

¹⁴⁹ To pokazuje odluka od 5. novembra 1997.g. (Republika Srbija, Rešenje br. 464-2914/97) i zapisano u katastru 10. marta 1998.g. i posedovnom listu.

¹⁵⁰ Manastir je istog meseca poslao protestno pismo policiji UNMIK i OAUN.

¹⁵¹ Član 46(1) i (3) Zakona o osnovama imovinsko-pravnih odnosa, Sl. list SFRJ, br. 6/80.

¹⁵² Nije jasno da li je podnosilac žalbe obrazložio zbog čega nije podneo žalbu u zakonskom roku.

¹⁵³ Član 46 Zakona o osnovama imovinsko-pravnih odnosa kaže da bi se imovina klasifikovala kao napuštena vlasnik mora na "nesporni način izraziti[] svoju volju da više ne želi da raspolaze tom imovinom." (Čini se da ovo nije u suprotnosti sa članom 1, Uredbe 2000/60). Vidi *Loizidou v Turkez* (osnove), Evropski sud, 18. decembar 1996.g., Izveštaji 1996-IV, stav 63-4, gde je sud utvrdio da uskracanje ili nemogućnost da se pristupi imovini usled sukoba ne ukida imovinska prava, već predstavlja mešanje u njihovo korišćenje. Vidi takođe Nedeljni izveštaj Odeljenja za ljudska prava i vladavinu prava OEBS od 3-9. februara 2003.g., za dalju analizu i međunarodno važeće precedentno pravo.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

2. Neuspeh centralnih institucija da traže eksproprijaciju

Nisu samo opštine nepravilno primenjivale ili zaobilazile postupak eksproprijacije i lišile nosioca imovinskih prava njihovih prava, već su to radile i centralne institucije. Kada su ove institucije pokušale da to rade, nadležne opštine isto tako nisu pravilno reagovala da bi otklonile zaobilaženje postupka eksproprijacije tako što bi inicirale postupak eksproprijacije ili preduzele druge odgovarajuće mere da zaštite imovinska prava svojih građana.

a) *Slučaj 1: Zloupotreba ovlašćenja: Kosovska poverenička agencija (KPA) i Mitrovica/Mitrović*¹⁵⁴

U ovom prvom slučaju, KPA ne samo što je pogrešno klasifikovala status predmetne imovine, kako je ranije urađeno u slučaju Prizrenu, i prekoracila svoja ovlašćenja postupajući tako, već ni opština nije reagovala iako je znala za radnje i izgradnju od strane KPA. Slučaj se odnosi na davanje prava na korišćenje i dozvolu za izgradnju na privatnoj zemlji projekta KPA za kanalizaciju vode Vodovodne organizacije Ibar-Lepenica (Vodovodna organizacija), javnog preduzeća kojim upravlja KPA. Opština Mitrovica/Mitrović, koja je znala za radnje KPA i za kasniju izgradnju, nije postupila tako da osigura saglasnost sa svojim sopstvenim propisima niti da zaštiti prava svojih građana. U predmetnom slučaju imovina je pripadala devetorici raseljenih nosilaca prava nad stambenom imovinom u oblasti Suvi Do/Suhadoll i granicnoj opštini Zvečan/Zvečan.¹⁵⁵

Slično kao u slučaju Prizrena, KPA je utvrdila ovu imovinu kao napuštenu od strane izbeglica izvan Kosova, bez obezbeđenja pravne osnove za to.¹⁵⁶ Ovo utvrđenje učinjeno je uprkos tome što su dvojica nosilaca imovinskih prava bila raseljena unutar Kosova i uložili su pGRPovore na tekucu izgradnju.¹⁵⁷ Kao što je napred objašnjeno, po važećem zakonu ovakvo utvrđenje dovodi do vraćanja imovine u javno vlasništvo, obično pod upravom opštine. Čini se da je KPA pretpostavila da će sa ovakvim utvrđenjem imovina potpasti pod njenu upravu. Međutim, pošto imovina nije bila u vlasništvu preduzeća kojim ona upravlja, KPA nije imala ovlašćenja da tako upravlja, bez obzira na to da li je njeno utvrđenje bilo ispravno ili ne.¹⁵⁸ Umesto toga, prema važećem zakonu, da bi se moglo na zakoniti način umešati u imovinska prava pojedinaca, moraju se primeniti odgovarajući pravni postupci, kao što je privremena ili trajna eksproprijacija koja se obavlja preko odgovarajućeg opštinskog organa¹⁵⁹ ili uz privatni ugovor. Ne preduzimajući ovakve radnje KPA je zabludom zaobišla postupak eksproprijacije i nezakonito lišila nosioce imovinskih prava kako njihovih prava na imovinu tako i prava na propisan proces.¹⁶⁰

¹⁵⁴ Vidi takođe Nedeljni izveštaj OEBS Odeljenja LJPVP, od 3-9 februara 2003.g., za detaljniju raspravu.

¹⁵⁵ Član 1, Protokol 1, i član 6, ECHR.

¹⁵⁶ Pismo VD zamenika direktora javnih preduzeća, KPA kompaniji Ibar-Lepenac od 13. septembra 2002.

¹⁵⁷ Dvojica nosilaca imovinskih prava koji su trenutno raseljeni u prištinskom kraju otišli su u Danski savet za izbeglice (koji izvodi projekat) i KFOR tokom izgradnje da se žale zbog bespravne izgradnje na njihovom zemljištu. Ovaj postupak ukazuje da oni zakonski nisu napustili svoju imovinu. Ovaj postupak i činjenica da nosioci prava nisu raseljeni van Kosova kako je KPA tvrdila izazivaju zabrinutost zbog postupka koji je KPA upotrebila da utvrdi da je imovina napuštena.

¹⁵⁸ Član 5.1 Uredbe UNMIK 2002/12. KPA izgleda nije imala saznanja o ovom ograničenju svojih ovlašćenja, kako je evidentno u pismu od 13. septembra 2002., kao i elektronskoj poruci od 18. decembra 2002., koju je poslao pef Sektora za vode KPA OEBS. U ovoj poruci, šef Sektora za vode KPA poziva se na "ovlašćenja KPA koja se ticu preduzeća za vodovod". Ovakva ovlašćenja nisu izneta u Uredbi 2002/12 ili pratećem Administrativnom uputstvu.

¹⁵⁹ Videti Zakon o eksproprijaciji, a posebno član 2 koji se tice izgradnje vodovodnih sistema i Poglavlje V koje iznosi hitne i privremene procedure pri eksproprijaciji.

¹⁶⁰ Kao što je navedeno u nedeljnom izveštaju Odeljenja za ljudska prava i vladavinu prava OEBS u fusnoti 154, zabrinutost takođe izaziva delovanje KPA u vezi dozvole za izgradnju.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

Uprkos tome što je znala i za izgradnju i za utvrđenje, opština nije reagovala, čime je dodatno propustila da zaštiti prava nosilaca imovinskih prava.¹⁶¹ I zaista, opština ne samo da je znala za napred opisane aktivnosti KPA, već nije ni zatražila od KPA da sačeka dok ona ne izvrši eksproprijaciju zemlje za njene potrebe. Takođe joj je bilo poznato da je KPA nezakonito ovlasila Vodovodnu organizaciju Ibar-Lepenac, javno preduzeće, da počne sa izgradnjom projekta KPA na privatnoj zemlji. Prema Uredbi UNMIK 2000/53 o građevinskim radovima na Kosovu, koja je poznata i kao "Uredba o izgradnji Redžepa Lucija", dozvolu za izgradnju može izdati samo "nadležni opštinski organ", koja je potrebna za svaku izgradnju na Kosovu, a to je obično relevantna Direkcija za urbanizam, a ne KPA.¹⁶² Prilikom izdavanja dozvole opština bi morala da proveri nosioca imovinskog prava. Eksproprijacija je, prema tome, nezakonito zaobidena u oba postupka od strane KPA, a pošto opština nije reagovala, to je dovelo do povrede ovih prava.

b) Slučaj 2: Hitnost dovodi do zaobilazanja zakona: Kosovska energetska kompanija i opština Priština/Prishtinë¹⁶³

U drugom slučaju, koji je zapažen u regionu Prištine/Prishtinë/, OEBS je utvrdila da postupak eksproprijacije nije u potpunosti primenjen niti od strane Kosovske energetske kompanije (KEK) niti od strane prištinskih opštinskih organa. Decembra 2002.g., kosovski Albanac iz opštine Priština/Prishtinë/ došao je u OEBS u vezi nezakonitog zauzeca njegove zemlje od strane KEK. Prema njegovim recima, oktobra 2002.g. KEK je počeo izgradnju privremenog električnog stuba na njegovoj zemlji bez ovlašćenja koje je potrebno po Zakonu o eksproprijaciji. Prema ovom zakonu, KEK je dužna da preko nadležnih organa vlasti izvrši eksproprijaciju zemlje bilo privremeno ili trajno i da isplati nadoknadu nosiocu imovinskog prava.¹⁶⁴ I KEK i opština javili su OEBS da nije pokrenut postupak eksproprijacije, ali su opravdali svoje aktivnosti hitnošću posla.¹⁶⁵

Sama opština nije preduzela potrebne mere da zaštiti prava svojih građana. Umesto toga, OAUN je odbacio odgovornost što nije delovao da popravi situaciju. Ovo odbacivanje desilo se uprkos utvrđenju njegove direkcije da je postojala povreda njegovih uputstava, i samo dva dana ranije opština je obezbedila "dozvolu za pripreme radove".

U celini, čini se da opštinske vlasti i centralne institucije ne poštuju postupak eksproprijacije, smatrajući da je sveobuhvatni pravi okvir skoro nerelevantan. OEBS je i dalje zabrinuta zbog toga i sve dok centralni organi i opštine ne prestanu da zaobilaze postupak eksproprijacije i da ga umesto toga prilježno primenjuju, dotle će se imovinska prava i prava na propisan proces i dalje kršiti.

¹⁶¹ O samoupravi opština, 11. avgust 2000.g. Član 33 obavezuje opštinsku administraciju da poštuje i štiti ljudska prava. Član 48.2 zahteva od UNMIK opštinskog administratora da interveniše i "osigura" da ljudska prava budu zaštićena.

¹⁶² Član 2, UNMIK Uredbe 2000/53 o izgradnji na Kosovu, koja je takođe poznata i kao "Uredba o izgradnji Redžepa Lucija" propisuje da je "Za svaku izgradnju potrebna građevinska dozvola izdata od strane nadležnih opštinskih organa." Član 1, UNMIK Uredbe 2000/53 definiše "izgradnju" kao "podizanje, montažu, zamenu, renoviranje proširenje, adaptaciju, pretvaranje ili rušenje svake zgrade ili strukture..." i "obuhvata izmene ucinjene u funkciji ili nameni nepokretne imovine koje odstupaju od priznatih urbanističkih planova."

¹⁶³ Vidi Nedeljni izveštaj Odeljenja od 6-12 januara 2003.g., za detaljniju raspravu.

¹⁶⁴ Članovi 2, 11, 22, i 48, između ostalih, Zakona o eksproprijaciji, Službeni list SAPK, br. 46/86.

¹⁶⁵ Članovi 22-27 Zakona o eksproprijaciji. Međutim, OEBS je zapazila da ovaj postupak nije pokrenut posle zvanične objave o nužnosti u određenim regionima Kosova koji su bili ugroženi elementarnim nepogodama ili vanrednim okolnostima. Regioni za koje su potrebni vanredni postupci eksproprijacije određuju kosovski centralni izvršni organi (vidi član 23).

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

3. Specijalna primena: KFOR i eksproprijacija

KFOR predstavlja drugu vrstu organa koji se ponekad moraju mešati u ili lišavati ljude njihovih imovinskih prava zbog javnih interesa. Iako u ovom izveštaju ne planiramo da damo detaljnu analizu postupaka KFOR za eksproprijaciju i isplatu nadoknade, OEBS je ipak identifikovala oblasti koje zadaju bGRPe zbog postupaka podnošenja zahteva za obetećenje koje je usvojio GŠ KFOR i raznih nacionalnih vojnih kontigenata (NVK).

GŠ KFOR je ucinio napore da ustanovi standardni proces širom Kosova po kome gradani Kosova mogu podneti zahteve za nadoknadu GŠ KFOR i njegovim NVK zbog šteta ili gubitaka imovine. Ovi napori ucinjeni su shodno odredbama clana 7 Uredbe UNMIK 2000/47 o statusu, privilegijama i imunitetu KFOR i UNMIK i njihovog osoblja na Kosovu, u kome se kaže da ce KFOR ustanoviti Komisiju za zahteve sa ciljem da podmiri zahteve trece strane zbog, *inter alia*, štete ili gubitka imovine.¹⁶⁶ Medutim, do marta 2003.g., zahtevi protiv KFOR u vezi imovine rešavani su u okviru *ad hoc* "nacrt" kosovske politike za zahteve, koji je, iako nije bio obavezujući za NVK, ipak propisivao interne smernice za obradu i rešavanje imovinskih zahteva. U odsustvu alternativnog postupka, "nacrt" politike *de facto* je usvojio GŠ KFOR, mada nikada nije bio zvanično priznat od strane NVK.

COMKFOR je 22. marta 2003.g., proglasio Standardni operativni postupak 3023 za zahteve na Kosovu (SOP). SOP nije obavezujući politički dokument, ali jednostavno daje informacije o ulozi službe za zahteve GŠ KFOR, i u njemu se tvrdi da je svaki NVK odgovoran za rešavanje zahteva koji proisteknu usled njihovih aktivnosti, u skladu sa njihovim sopstvenim pravilima, propisima i postupcima za podnošenje zahteva. U tom pogledu SOP iznosi savetodavne mere koje NVK treba da razmotri kada ustanovljuje svoje procese za prijem, istraživanje, rešavanje i isplatu zahteva.

SOP propisuje odgovornosti službe za zahteve GŠ KFOR. Ova služba odgovorna je za istraživanje i rešavanje svih zahteva podnetih protiv GŠ KFOR. Kada službenik za zahteve prikupi sve potrebne informacije, dužan je da preispita zahtev da bi utvrdio da li ispunjava uslove koji su izneti u clanu 7 Uredbe 2000/47 o statusu, privilegijama i imunitetu KFOR i UNMIK i njihovog osoblja na Kosovu. Ako službenik za zahteve utvrdi da je osoblje GŠ KFOR bilo umešano i da je pogrešno postupilo, onda ce preporučiti isplatu zahteva. Ako se žalilac slaže sa iznosom, potpisace ugovor o poravnanju kojim se vrši puno konacno ispunjenje zahteva. Ako žalilac odbije ponudenu sumu, onda se može žaliti "Kosovskoj komisiji za obeštećenje" KFOR. Ako žalilac kasnije izgubi postupak po žalbi, povlaci se i ponuda o poravnanju službenika za zahteve. Ako u svojoj odluci Komisija za obeštećenje ne odbije žalbu jedoglasno, onda ponuda o poravnanju ostaje otvorena.

Što se tice žalbi, clan 7 SOP potvrđuje postojanje Komisije za obeštećenje, ali je opisuje kao "neobavezujući dobrovoljni sistem za žalbe" u kome učestvuju služba za zahteve GŠ KFOR i one NVK koje to žele. Medutim, u postupcima Komisije za obeštećenje nije definisano kada i po kom osnovu žalilac može da podnese žalbu, tako da ovaj pravni lek ima sumnjivu delotvornost.¹⁶⁷ Da se izmeni odluka NVK ili GŠ KFOR, tri sudska službenika Komisije za obeštećenje moraju da donesu jednoglasnu odluku. Osim toga, odluka je ubedljiva ali ne i konacna, a ovlašćenja nisu pravno obavezujuća ni za NVK niti za GŠ KFOR.

¹⁶⁶ Clan 7 Uredbe 2000/47 o statusu, privilegijama i imunitetu KFOR i UNMIK i njihovog osoblja na Kosovu: "Zahteve trecih lica u vezi sa gubitkom ili oštećenjem imovine i licnim povredama, bolešću ili smrću koje su prouzrokovali KFOR, UNMIK ili njihovo osoblje, ili koje mogu direktno da se pripišu njima, a ne proizlaze iz "operativne nužnosti" bilo koga od tih međunarodnih prisustava, rešavace Komisije za pritužbe ustanovljene pri KFOR i UNMIK, na nacin koji treba da se propiše."

¹⁶⁷ Stav 1, Aneks C, SOP tamo gde su izneti postupci Komisije za obeštećenje samo propisuje: "Kada se žalilac ne slaže sa odlukom GŠ KFOR službenika za zahteve ili službenika NVK, žalilac može odneti žalbu Kosovskoj komisiji za obeštećenje ako ima pravo na to." Pravo na ovo nije detaljno definisano.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

SOP ima tu prednost da je sažetiji od prethodnog “nacrtu” politike za zahteve. Osim toga, GŠ KFOR i većina NVK¹⁶⁸ složili su se da se pridržavaju smernica iznetih u SOP. Međutim, SOP nema pravno obavezujuću snagu za NVK, pravna osnova po kojoj će se i zahtevi i žalbe rešavati i dalje je neprecizna, a imunitet KFOR na zahteve po osnovu “operativne nužnosti” i dalje nije ugrožen niti je definisan.

OEBS je zapazila nekoliko slučajeva u kojima je KFOR preduzeo mere zbog mešanja u imovinska prava pojedinaca. U jednom primeru, posle izgradnje privremene baze americkog KFOR u Dragašu/Drageš septembra/oktobra 2002.g. bez saglasnosti vlasnika zemlje, KFOR je ponudio vlasnicima zemlje “uzmi ili ostavi” nominalnu godišnju rentu od 0.15 evra po kvadratnom metru. Uopšte nije pominjan nacrt kosovskog postupka za zahteve i nije ostavljena mogućnost vlasnicima zemlje na ulaganje žalbe. Još nije isplacena nikakva nadoknada.

U drugom primeru, Norveški savet za izbeglice (NRC), postupajući u ime grupe IRL vlasnika stanova koji žive izvan Kosova, vodio je pregovore sa nemackim KFOR skoro 2 godine u vezi 27 stanova koje je KFOR zauzeo u Prizrenu od jula 1999.g. Iako je KFOR saradivao sa žaliocima i saglasio se da se dogovori u vezi placanja stanarine pod pokroviteljstvom Direkcije, još nije potpisan ugovor o najmu i još uvek se čeka na odluku Ministarstva odbrane Nemacke. Međutim, u ovom slučaju nemacki KFOR je barem priznao nadležnost Direkcije da verifikuje zahteve o vlasništvu onih lica koja traže nadoknadu.

U Peci/Pejë/ je opštini i KFOR podneto 57 zahteva za nadoknadu štete učinjene kada je KFOR gradio tranzitni put između KFOR puteva “MACKA” i “PINGVIN” krajem 2000.g. i početkom 2001.g. Posle dugih odlaganja opština je pokrenula postupak eksproprijacije u ime KFOR, i, uz pomoć pravnog savetnika KFOR, izdala “deklaraciju o opštem interesu” 2001.g. kako to zahteva važeći zakon.¹⁶⁹ Međutim, pripremne aktivnosti za eksproprijaciju¹⁷⁰ nisu prane kako je učinjeno *ex post facto*. Koliko je OEBS upoznata, opština nije preduzela dodatne korake da okonca eksproprijaciju u skladu sa napred pomenutim zakonom. OAUN je prošlog novembra javio OEBS da se KFOR obavezao da isplati nadoknadu ugroženim pojedincima. Međutim, još nije isplacena nikakva nadoknada.

E. Zaključak

Uprkos Zakona o eksproprijaciji koji obezbeđuje adekvatni pravni okvir da se relevantni organi na opštinskom i centralnom nivou zakonski, u opštem interesu, mešaju u imovinska prava, ipak se čini da ih oni dosledno zanemaruju i ne štite prava nosilaca imovinskih prava. Studije slučaja koje su napred pomenute jasno ilustruju probleme koji se dešavaju kada nadležne administrativne institucije ne poštuju Zakon o eksproprijaciji. Pojedinci i ostala pravna lica lišeni su svojih imovinskih prava, što može uticati i na mešanje u određen broj drugih prava. Ovakvi slučajevi imaju veliki uticaj na pravo na povratak raseljenih lica. Oduzimanje njihove imovine i izgradnja na njihovoj zemlji obeshrabruje povratak i onemogućava da se stvore održivi uslovi za povratak.

Osim toga, pravni zahtevi koji imaju za cilj da zaštite imovinska prava nisu delotvorni ako se ne poštuju u svim okolnostima (osim u posebnim uslovima - npr. u vreme ugroženosti nacije). Ako se ovi zahtevi ne poštuju, onda narod može shvatiti da zakon nije u stanju da zaštiti njihove interese, čime se sprečava puno ustanovljenje vladavine prava.

¹⁶⁸ Međutim, sve do izdanja ovog izveštaja, kontingenti SAD, Francuskog, Švedskog, i Ruskog KFOR ne priznaju nadležnost Komisije za obeštećenje da rešava zahteve protiv njih

¹⁶⁹ Vidi član 3 Zakona o eksproprijaciji, Službeni list SAPK, br. 46/86.

¹⁷⁰ Vidi član 7 Zakona o eksproprijaciji.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

Poglavlje 5: Kontrola prenosa stambene imovine (Uredba UNMIK 2001/17)

Sinopsis

- Uredba UNMIK 2001/17 o registrovanju ugovora o prodaji nekretnina u posebnim geografskim oblastima na Kosovu ima za cilj da pomogne da se osigura bezbedna i sigurna životna sredina, održivi uslovi života za sve zajednice na Kosovu i da se olakša povratak izbeglica i raseljenih lica njihovim domovima.
- Da bi se ovo ostvarilo, Uredba je tako planirana da spreči prodaju i kupovinu imovine u posebnim geografskim oblastima (PGO), što može biti deo strategije koji ima za cilj da se pripadnici manjinskih zajednica oteraju iz ovih oblasti.
- Uredba izaziva kontroverzne stavove po pitanju ne ograničava li ona pravo pripadnika manjina da slobodno raspolazu svojom imovinom, cime su onemogućeni da koriste svoja imovinska prava bez ograničenja.
- Osujecena je i mogućnost nosilaca imovinskih prava da traže pravni lek zato što nema javnog objašnjenja u kome se kaže zašto su izabrane određene PGO, i što se ne navodi detaljno objašnjenje za odbijanja registracije prenosa.
- Frustracije zbog ograničene geografske primenljivosti ovih mera dovele su do vanpravne primene i nezakonitog mešanja u imovinska prava od strane opštinske administracije.

A. Uvod

Postoji zabrinutost da se na Kosovu kupovina imovine koristi s ciljem da se spreči povratak manjinskih zajednica u njihove domove u određenim oblastima. Ovakve kupovine oznacene su kao 'strateške kupovine i/ili prodaje'. Radi rešavanja ovog problema, SPGS je proglasio Uredbu UNMIK 2001/17. Ona je uvela mehanizam za pracenje i kontrolu ovakvih prodaja imovine u oznacnim posebnim geografskim oblastima (PGO). Uredba zahteva dodatnu proveru prodaje u okviru PGO od strane OAUN, sada OPUN¹⁷¹ pre nego što se kupovina može podneti sudu radi legalizacije.¹⁷² Iako je Uredba trebalo da obezbedi mehanizam kojim bi se štitila imovinska prava, ostalo je još nejasno da li bi Uredba ako bi se primenila postigla svoj proklamovani cilj i to bez nesrazmernog mešanja u imovinska prava. U ovom poglavlju ukratko se ispituje sama Uredba, a zatim se analizira da li se primena Uredbe pokazala delotvornom u ostvarenju legitimnog cilja.

I zaista, Uredba je otvoreno kritikovana. Postojala je bojazan da ce ona odvratiti registraciju imovine, što bi dovelo do nezvanicnih transakcija i zaobilaženja zvanicnog (sudskog) sistema. Izražena je zabrinutost zbog pokušaja da se spreči strateška kupovina/prodaja time što se ograničava pravo pojedinaca u

¹⁷¹ Od 1. aprila naziv OAUN promenjen je u opštinski predstavnik UNMIK (OPUN). U ovom izveštaju, naziv OAUN ce se koristiti kada se pominju aktivnosti ovih službenika pre ovog datuma, ili ako se Uredba UNMIK odnosi na OAUN.

¹⁷² 22. avgusta 2001.g., SPGS potpisao je Uredbu 2001/17 o registrovanju ugovora o prodaji nekretnina u posebnim geografskim oblastima Kosova. 19.oktobra 2001.g., skoro dva meseca kasnije, usvojeno je Administrativno uputstvo 2001/16 o sprovođenju Uredbe 2001/17, u kojoj su oznacene specificne oblasti u opštinama Priština/Priştinë/, Kosovo Polje/Fushe Kosovë/, Lipljan/Lipjan, Obilic/Obiliq, Pec/Pejë/, Orahovac/Rahovec/, i Dragaš/Drăgash. 28. februara 2002.g., prema Administrativnom uputstvu 2002/4, SPGS je oznacio dodatne posebne geografske oblasti u opštinama Gnjilane/Gjilan, Novo Brdo/Novobërdë/, Kamenica/Kamenicë/ i Vitina/Viti. Posle ovog Uputstva, Uredba je pocela operativno da se primenjuje u ovim opštinama.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

određenim oblastima da prodaju svoju imovinu – cime ih efektivno onemogućava da slobodno raspoložu imovinom, i možda ih primorava da ostanu u oblastima iz kojih žele da odu.

Navedeni cilj Uredbe je legitiman, i u svojoj suštini ima za cilj da se održi i zaštiti etnička raznolikost u izvesnim oblastima Kosova i da se osigura i zaštiti pravo povratka izbeglica. OEBS je, međutim, utvrdila da prilikom primene postupci koji su propisani u Uredbi stvaraju više problema nego što ih rešavaju iz perspektive ljudskih prava, što onemogućava da Uredba ispuni svoj izraženi cilj. Neki članovi Uredbe su neprecizni, naročito kriterijumi za utvrđivanje neke oblasti kao PGO (prikazano napred) i razlozi na osnovu kojih OAUN može da odbije da registruje kupoprodajni ugovor. OEBS je zapazila da loše definisani kriterijumi u Uredbi omogućavaju OAUN široko diskreciono pravo u njenoj primeni i, sledstveno tome, Uredba se ne sprovodi dosledno i zaobilazi u praksi.

B. Pravni okvir: Uredba

Uredba ne zabranjuje prodaju imovine uopšte, već zahteva da prodaju preispita data institucija pre nego što sud utvrdi da li je ugovor pravicno zaključen i da ne predstavlja sistematski otkup imovine koju poseduju manjine. Uredba nije planirana da služi kao instrument koji će ograničiti prodaju nepokretne imovine u posedu manjina već kao neophodni instrument za zaštitu legitimnih interesa kako pojedinaca tako i zajednice u celini, kako je i izneto u njenoj preambuli.

1. Oznacavanje posebnih geografskih oblasti

Uredba dozvoljava SPGS da odredi PGO. Ovo određivanje svakako se odnosi na određene oblasti u opštini i zavisi od ispunjenja navedenih kriterijuma i preporuka OAUN. Ovi kriterijumi zahtevaju da u datoj oblasti:

- (a) postoji zabrinutost zbog bezbednosti;
- (b) postoje dokazi za sistematski otkup imovine u posedu manjina po nerealnim cenama; i
- (c) vrši se prodaja stambene imovine u oblastima gde imovinska prava manjinskih zajednica zadaju posebne bGRPe.

Kada se neka oblast svrsta u PGO, onda se menjaju i standardni postupci za prodaju, registraciju i overu stambene imovine.

2. Registracija ugovora kod opštinskog administratora/predstavnika UNMIK

Uredba dalje propisuje postupak za registraciju ugovora kod OAUN. Ona daje ovlašćenja OAUN da proveri da prodaja nije izvršena pod prinudom i da neće negativno uticati na situaciju manjinskih zajednica u PGO. U tu svrhu, Uredba daje mogućnost OAUN da istraži razloge za prenos imovine, kao i poreklo novca koji je namenjen za kupovinu imovine, dajući rok OAUN za izdavanje odluke.

Registracija se može odbiti i prodaja/otkup proglasiti nevažećim, ako opštinski administrator ima razumnih osnova da veruje:¹⁷³

- (a) da je transakcija direktno ili indirektno izvršena ili potpomognuta od strane neke organizacije ili strukture sa ciljem da se sistematski otkupi imovina u vlasništvu manjina i time izmeni etnička ravnoteža u oznacenoj oblasti;
- (b) da je transakcija izvršena pod prinudom;
- (c) da je prodajna cena predmetne imovine nerealna;
- (d) da je izvor sredstava za kupovinu imovine sumnjiv i da nije ustanovljen *bona fide* karakter transakcije; ili

¹⁷³ Vid član 3 Uredbe 2001/17.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

- (e) da će transakcija objektivno sudeci, na bazi izveštaja organa za sprovođenje zakona, loše uticati na bezbednosnu situaciju u oznacenoj oblasti i to na način koji će ozbiljno ići na štetu drugih manjinskih vlasnika stambene imovine u toj oblasti.

Uredba predviđa ustanovljenje regionalnog revizionog odbora koji se sastoji od predstavnika UNMIK, Direkcije, OEBS i policije UNMIK, koji će preispitati označavanje PGO i pratiti proces registracije sa ciljem održavanja ujednačene prakse registracije u svim PGO.

3. Pravni lekovi

Uredba daje pravo strankama da podnesu zahteve za preispitivanje prve odluke OAUN, kojom se odbija registracija ugovora u roku od 30 dana od odbijanja OAUN. U roku od 30 dana od prijema zahteva za ponovno razmatranje, OAUN mora da donese svoju konačnu odluku. Stranke imaju pravo da podnesu žalbu *ad hoc* vecu u roku od 60 dana od datuma pravosnažnosti odluke. Ako se podnese žalba, SPGS će na bazi predloga OP odrediti veće od troje sudija na *ad hoc* osnovi, od kojih najmanje dvoje moraju biti međunarodne sudije.¹⁷⁴

4. Saglasnost Uredbe 2001/17 sa Evropskom konvencijom

Uredba se meša u imovinska prava prema članu 1 Protokola 1 Evropske konvencije. Mešanje je propisano po zakonu (uz proglas od strane SPGS), ali neki delovi zakona nisu precizni, naročito kriterijumi za označavanje neke oblasti kao PGO (koji su napred prikazani) koji su izuzetno široki. Njihov duh daje mogućnost za nedosledno tumačenje primene Uredbe od strane OAUN.

Cini se da Uredba ima legitimni cilj, kako je navedeno u preambuli, a to je da se osigura bezbedna i sigurna sredina i adekvatni životni uslovi za sve zajednice, kao i pravo na povratak raseljenih lica. Organi vlasti su, ovakvim obrazloženjem, pokušali da postignu pravu ravnotežu između interesa zajednice i potrebe da se zaštite prava pojedinaca tako da pojedinac ne bude preterano opterećen.¹⁷⁵

Čak i ovako, potreba da se registruje kupoprodajni ugovor kod OAUN može prouzrokovati nepotrebno i mukotržno mešanje u imovinska prava. Nosiocima imovinskih prava ne bi trebalo da se ostavi previše neizvesnosti u pogledu sudbine njihove imovine.¹⁷⁶ Uprkos ustanovljenog procesa za ponovno razmatranje odluka i ulaganje žalbe, pojedinci mogu biti ugroženi usled mera koje propisuje Uredba i biti ostavljeni sami i bez isplate nadoknade.

Dalje, sporno je da li je ova Uredba potrebna u demokratskom društvu, pošto postoji važeći zakon koji predviđa mehanizam da se spreći prodaja pod prinudom. Zakon o ugovorima i prekršajima propisuje da ako "ugovorna strana ili treće lice usled pretnje izazovu opravdani strah kod druge strane, i da zbog toga druga strana sklopi ugovor, onda ona može zahtevati da se takav ugovor poništi".¹⁷⁷ Ovo bi moglo da se dopuni i da se unesu mere koje bi rešavale stratešku kupovinu i prodaju.

U celini, cini se da se Uredba ne slaže sa Evropskom konvencijom zbog toga što ograničenja koja ona nameće radi ispunjenja svog legitimnog cilja mogu biti nesrazmerna.

¹⁷⁴ Član 7 Uredbe 2001/17 ne upućuje na dodatna pravila u vezi sastava ovakvog sudskog veca (kao i Uredba UNMIK 2000/64 o nimenovanju međunarodnih sudija/tužilaca i/ili promeni mesta vodenja postupka), što ostavlja pitanje sastava, mesta sudenja i postupka veca otvorenim za tumačenje.

¹⁷⁵ *James v UK* (1986) 8 EHRR 123.

¹⁷⁶ Vidi *Sporrong and Lonnroth*, fusnota, stav 73.

¹⁷⁷ Član 60(1), Sl. list SFRJ 29/78. Vidi takode član 65 u vezi prevare.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

C. Primena zakona: Nejasna efikasnost Uredbe

Postoje nekoliko posledica primene Uredbe koje su priznate kao problematice. Ovi problemi prvenstveno se odnose na ograničeni uticaj njene primene, nerazumevanje Uredbe, i nesrazmerno mešanje u imovinska prava pojedinaca. Kumulativni efekat ovih problema poziva da se postavi pitanje da li Uredba ostvaruje svoje proklamovane ciljeve.

1. Neefikasna primena

Ima indicija da Uredba ne služi svom prvobitnom cilju i čini se da ima malo ili nikakvog uticaja. Predstavnici UNMIK u opštinama Priština/Prishtinë/, Obilić/Obiliq i Kosovo Polje/Fushë Kosovë/ izjavili su da Uredba nije imala znatnog uticaja na prodaje, pošto su sve kritične prodaje obavljene pre njenog stupanja na snagu. Na primer, u selu Devet Jugovica/Nëntë Jugoviq, 50% stambene imovine već je bilo prodato pre stupanja na snagu Uredbe. U Kosovu Polju/Fushë Kosovë/ i Obilicu/Obiliq, podaci UNHCR u vezi odlaska kosovskih Srba pokazali su da je prodat veći broj poseda od broja ugovora koji su podneti za registraciju. Verovatno da pojedinci obavljaju “nezvanične transakcije” izvan državnog sistema.

Procena koju je izvršila OEBS sugeriše da se sve imovinske transakcije koje se dešavaju u PGO ne registruju pravilno. Do sredine februara 2003.g., podneto je ukupno 892 zahteva kod 11 OAUN od kojih je 87 (9,75%) zahteva odbijeno.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

Tabela E: Primena Uredbe UNMIK 2001/17

| | Primljeni zahtevi | Odbijeni zahtevi | Podneti zahtevi /koje je rešavalo ad hoc vece ¹⁷⁸ |
|-------------------------------------|-------------------|------------------|--|
| Priština/Prishtinë/ | 19 | 0 | 0 / 0 |
| Kosovo Polje /Fushë Kosovë/ | 213 | 18 | 0 / 0 |
| Lipljan/ Lipjan | 99 | 15 | 0 / 2 |
| Obilic/ Obiliq | 46 | 0 | 0 / 0 |
| Pec/Pejë/ | 227 | 34 | 0 / 0 |
| Orahovac/Rahovec/ | 26 | 1 | 0 / 0 |
| Dragaš/ Dragash | 15 | 1 | 0 / 0 |
| Gnjilane/ Gjilan | 13 | 1 | 0 / 0 |
| Novo Brdo /Novobërdë ¹⁷⁹ | | | |
| Kacanik /Kaçanik/ | 1 | 0 | 0 / 0 |
| Kamenica/Kamenicë * | 28 | 16 | 0 / 0 |
| Vitina/ Viti | 205 | 1 | 4 / 0 |
| Ukupno | 892 | 87 | 4 / 2 |

* Napomena: Opštinski administrator UNMIK u Kamenici/Kamenicë/ javio je OEBS da je UNMIK u primio ukupno 157 zahteva u ovoj opštini. Ovi zahtevi uglavnom su upuceni iz oblasti koje nisu oznacene kao posebne geografske oblasti u skladu sa Uredbom.

2. Nerazumevanje Uredbe

a) Ogranicene PGO dovode do protivpravne primene Uredbe

Frustracije koje je prouzrokovao ograniceni broj PGO širom Kosova doveo je do protivpravnog proširenja primene Uredbe. Nekoliko opština gde nema PGO podnele su zahteve SPGS da oznaci PGO u njihovim oblastima odgovornosti. Na primer, opština Ferizaj/Uroševac nema PGO. Od avgusta 2001.g., opština je

¹⁷⁸ Od stupanja na snagu Uredbe sudsko vece u Lipljanu/Lipjan rešilo je dva slucaja. Slucaj br. AP 1/02, od 27. juna 2002.g. i slucaj br. AP 3/02 od 5. jula 2002.g.

¹⁷⁹ Nema raspoloživih podataka.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

podnela tri zahteva SPGS za ustanovljenje PGO. Međutim, svi zahtevi su odbijeni bez objašnjenja, uprkos znatnog broja prodate imovine koja se desila u uroševackoj.¹⁸⁰ Predlog da se i grad Priština/Pristinë/ uključi u PGO takode je podnet tri puta, ali su svi zahtevi odbijeni zbog toga što opština nije pružila traženo detaljno objašnjenje zbog čega u stvari to traži. Opština Prizren podnela je predlog u septembru 2001.g., ali je i ovaj predlog odbijen.

Ova odbijanja dovela su do frustracija kod OAUN i sledstveno tome do mešanja prouzrokovanog pogrešnom primenom Uredbe. Ovo je zapaženo i u sudovima i u opštinama. Na primer, u regionu Mitrovice/Mitrovicë/, Vucitna/Vushtri/ i Gnjilana/Gjilan, opštinski sudovi prestali su da overavaju ugovore o prodaji imovine pošto je Uredba stupila na snagu, ali i pre nego što je SPGS oznacio ijednu PGO. Sudije iz Mitrovice/Mitrovicë/ izjavili su da su od OP dobili instrukcije da prestanu da overavaju ugovore do daljeg. Konacno, OAUN su uspeli da ubede sudove da pocnu ponovo da overavaju ugovore dok ne stigne oznaka PGO od strane SPGS. Pogrešno tumacenje Uredbe od strane sudova privremeno je bez ikakvog zakonskog osnova ogranicilo imovinska prava pojedinaca

Marta 2002.g., OAUN iz Vucitna/Vushtri/ obavestio je OEBS da je u svom izveštaju regionalnom administratoru UN izdao uputstva da se ugovori o prodaji imovine blizu enklava moraju dostaviti njemu na reviziju da bi kontrolisao situaciju. Ova uputstva data su i bez oznacavanja PGO od strane SPGS shodno Uredbi. OAUN je izvestio da je podneo zahtev centralnim organima da oznace oblasti u opštini da se osigura da se ne dogadaju prodaje u strateškim oblastima.¹⁸¹ U svojim izveštajima centralnim organima, OAUN je jasno izneo da je on pregledavao ugovore o prodaji u enklavama, i to svaki ponaosob, iako SPGS još nije oznacio PGO. On je izjavio da su takve mere neophodne ako se želi da postoji multietnicko Kosovo.¹⁸²

b) Nedostatak raspoloživih sredstava

Efikasna primena Uredbe takode je osujecena usled nedostatka raspoloživih sredstava za potrebe OAUN da bi pratili transakcije i da preispitaju sumnjive kupoprodaje imovine. Smanjenje ljudstva u UNMIK uticalo je na broj i vrstu službenika koji su u stanju da aktivno vrše revizije i istrage u vezi odbijenih ugovora da bi se osiguralo da se ne obavljaju 'nezvanicne transakcije'. Štaviše, OEBS je zabrinuta zbog lošeg razumevanja Uredbe od strane javnosti i opština. Imperativ je da se osigura da sudovi, lokalni organi i OAUN u potpunosti razumeju Uredbu.

c. Nedosledno tumacenje

Kao što se može videti iz slucaja u daljem tekstu, kada se u potpunosti prpimenjuje, Uredba ne postiže odgovarajucu ravnotežu između zaštite opšteg interesa u službi njenog legitimnog cilja i zaštite imovinskih prava pojedinaca. Upravo suprotno, OEBS smatra da ako se primene relevantni kriterijumi koji su propisani u Uredbi i odbije da se registruje ugovor, to dovodi do nesrazmernog i nerazumnog mešanja u imovinska prava, narocito u prava prodavca da raspolaže svojom imovinom.

11. marta 2002.g., kosovski Albanac kao kupac i kosovski Srbin kao prodavac tražili su od OAUN da registruje ugovor o prodaji u Lipljanu/Lipjan. OAUN je odbio da registruje ugovor zbog bezbednosnih

¹⁸⁰ Kancelarija pravnog savetnika odgovorila je tri puta da podneti zahtev ne ispunjava kriterijume po clanu 1.2 (a) i (b). Opštinski sud iz Uroševca/Ferizaj/ izvestio je da je imovina 536 kosovskih Srba i Crnogoraca (stanovi, zemlja, poslovni prostor, itd.) preneta kosovskim Albancima - od kojih su 182 bile stambene jedinice - od proglašenja Uredbe.

¹⁸¹ Zahtev OAUN nije ispoštovan zato što on nije dostavio "p-kodove" (OEBS lokacioni kodovi koji se koriste za oznacavanje birackih mesta). On je onda dostavio kodove, ali nije dobio niti odgovor niti uputstvo od strane centralnog organa.

¹⁸² Uputstva OAUN nisu se slagala sa postupkom iznetim u Uredbi i zbog toga su prouzrokovala protivpravni teret za pojedince koji su pokušavali da prodaju imovinu u blizini enklava u opštini.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

razloga: ova transakcija bi ugrozila slobodu kretanja kosovskih Srba u Lipljanu/Lipjan. Aprila 2002.g., stranke su podnele zahtev za ponovno razmatranje. Kosovski Srbin naveo je zdravstvene razloge: on i njegova žena su stari i bolesni (narocito njegova žena) i on nije u stanju da se o njoj više brine. Zeleo je da ode i pridruži se sinu jedincu u Srbiji. Novac od prodaje im je potreban da pokriju medicinske troškove. OAUN je razumeo teškoce bracnog para kosovskih Srba, ali je ipak odbio zahtev za ponovno razmatranje zbog bezbednosnog izveštaja koji je podneo KFOR.

8. maja 2002.g., kosovski Albanac uložio je žalbu na odluku OAUN, tvrdeci da su se dve strane, koje se znaju 30 godina, uvek dobro slagale. Kosovski Albanac je isto tako izjavio da je kosovski Srbin želeo da proda imovinu bez ikakvog pritiska. On je takode rekao da su mnogi kosovski Albanci vec nastanili susedstvo. Kosovski Srbin je objasnio pred sudskim vecem da je utvrđenje na kojem se bazira odluka OAUN bilo pogrešno. Imanje se nalazi na seoskom putu koji ne koriste kosovski Srbi iz južnog dela grada da dodu do kosovskih Srba u severnom delu grada, vec koriste bolju paralelnu ulicu dva bloka od glavnog puta.¹⁸³ Medutim, sudsko vece je ipak uvažilo argumente OAUN i jula 2002.g. odbilo žalbu. Ono je izjavilo da pošto kosovski Albanci vec žive u ovoj oblasti “vece smatra da je od kljucnog znacaja da se sacuva kriticka ulica [gde se kuca nalazila] kao ulica koja je pretežno nastanjena Srbima i da se osigura bezbedan pristup Srbima iz susedstva i Srbima koji žive dalje na jugu, do srpskog kvarta u severnom delu grada.”¹⁸⁴

OEBS je zapazila da su razlozi OAUN da odbije da registruje ugovor u prvom primeru bili bazirani na širokom tumacenju kriterijuma da bi ova prodaja “uticala na bezbednosnu situaciju u oznacenoj oblasti i da bi to ozbiljno štetilo ostalim manjinskim vlasnicima stambene imovine u ovoj oblasti”.¹⁸⁵ Ovakvo široko tumacenje ugrozilo je ravnotežu prava i interesa, pri cemu je sloboda kretanja manjinske zajednice - ne neminovno i manjinskih vlasnika - u drugoj ulici odnela prevagu nad pravom vlasnika da raspolaze svojom imovinom kako smatra da je potrebno.¹⁸⁶ Ovakvo uravnoteženje prava cini se da nije neophodno da se ostvari legitimni cilj Uredbe. OEBS je dalje zapazila da je loše tumacenje kriterijuma koji su propisani u Uredbi od strane OAUN u vezi cinjenica u ovom slucaju dovelo do nepropisnog mešanja u prava ljudi da prodaju svoju privatnu imovinu. Jasnije utvrđeni kriterijumi u Uredbi omogucili bi OAUN da nade pravu ravnotežu između javne politike iznetih u Uredbi i obzira ljudskih prava.

¹⁸³ Vidi izjavu kosovskog Srbina pred sudskim vecem tokom saslušanja 10. juna 2002.g. i izjavu OAUN.

¹⁸⁴ Prema recima OAUN iz Lipljana/Lipjan, ova transakcija je verovatno obavljena nezvanicno, jer je u decembru opština zapazila da je kuca prazna. Dalja proverla nije izvršena.

¹⁸⁵ Clan 3.1(e) Uredbe 2001/17.

¹⁸⁶ Obrazloženje koje je dao OAUN i žalbeno vece cini se da se baziraju na kriterijumima za ustanovljenje PGO, a ne na onima koji su propisani u clanu 3.1 za odbijanje registracije ugovora, što je unelo dodatnu konfuziju u vezi Uredbe.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

3. Nejednaka primena i sprovođenje

Nejednaka primena i sprovođenje Uredbe koji su nastali usled napred iznetog lošeg tumačenja znaci da ona može biti diskriminaciona po članu 14 Evropske konvencije, što nameće obavezu nadležnim organima da obezbede nediskriminacioni okvir po kome pojedinci mogu da uživaju svoja imovinska prava. Uredba zahteva da OAUN odobri svaki ugovor u PGO. Pripadnici etničkih manjina uopšte, prvenstveno ako ne i isključivo, nastanjuju ovakve PGO i na taj način bi bili prvi ugroženi ovim ograničenjima. Ograničenja su diskriminaciona ako se primenjuju na drugačiji način na bazi etničke pripadnosti. Iako se različito postupanje prema pojedincima u sličnim situacijama od strane države može opravdati, legitimni cilj Uredbe ne opravdava nesrazmerni teret koji ona nameće pojedincima koji žele da prodaju svoju imovinu u PGO.

4. Isključenje poljoprivredne zemlje iz Uredbe

OEBS je zapazila porast međuetničke prodaje poljoprivredne zemlje. OEBS je utvrdila da ovakve prodaje zemlje ne samo što poljoprivrednike iz manjinskih zajednica sprečavaju da dodu do dragocene zemlje radi poljoprivrednih radova, već isto tako mogu praktično izolovati manjinske zajednice, pošto se ova zemlja uglavnom nalazi uz glavne putne pravce manjinskih zajednica. OEBS je zabrinuta da se ovakve strateške kupovine poljoprivredne zemlje mogu znatno povećati, srazmerno porastu broja povrataka. Nekoliko strateških kupovina poljoprivredne zemlje od manjina već se dogodilo u nekoliko oblasti, što ukazuje na iste trendove i praksu koji su se dogodili sa stambenom imovinom. U svetlu ovih trendova i prakse, radi rešavanja ovog problema potrebno je sprovesti efikasne, pragmatične zakondavne/političke mere.

5. Budući smer Uredbe

Sadašnja međuagencijska radna grupa razmatra Uredbu i izradila je nacrt preporuka za rešavanje nekih problema koje je Uredba pokrenula. Ove preporuke obuhvataju, *inter alia*, proširenje primene Uredbe tako da ona obuhvati i poljoprivredno zemljište i privrednu imovinu. Jedna od preporuka je da se bolje iskoristi mehanizam regionalnog revizionog odbora da bi se odredilo više PGO. Radna grupa je isto tako razmatrala i pitanje uravnoteženja ciljeva javne politike sa imovinskim pravima pojedinaca kada se vrši označavanje PGO i kada OAUN odbije registraciju ugovora. U vezi s ovim pitanjem, OEBS je izrazila zabrinutost, kako je ilustrovano u slučaju koji je opisan u ovom poglavlju, što odbijanje da se registruje ugovor o prodaji može dovesti do nerazumnog i nesrazmernog mešanja u prava pojedinaca na imovinu. Pored toga, radna grupa preporučuje da se u okvir Uredbe stavi i poljoprivredna zemlja i privredna imovina. Jedna od sugestija je da se proširi tumačenje Uredbe, bez amandmana, na poljoprivrednu zemlju i privrednu imovinu preko koncepta 'ostala imovina'.¹⁸⁷

D. Zaključak

Uredba UNMIK 2001/17 je problematična i sve do sada nije uspela da stvarno ostvari svoj cilj. Nedavno su dragoceni razgovori sa relevantnim agencijama pružili mogućnost OEBS da delimično reši zabrinutost zbog problema osvetljenih u ovom poglavlju. Kao što se vidi, Uredba ima dramatični uticaj na prava pojedinaca da kupuju i prodaju imovinu i trenutno odvraca ljude od registracije, što još više otežava procenju situacije u kritičnim oblastima. Čini se da neki pojedinci postupaju protivno zakonu i da sprovedu nezvanične transakcije. U tom kontekstu treba formulisati preporuke kojima bi se poboljšala primena Uredbe, a širi opseg Uredbe bi trebalo da uzme u obzir lekcije koje su naučene iz dosadašnje primene, koja je dovela do nepropisnog mešanja u imovinska prava pojedinaca.

¹⁸⁷ Član 1 Uredbe 2000/60 definiše 'ostalu imovinu' kao 'zemlju i zgrade koje vlasnik poseduje ili koristi, a koja obrazuje celinu sa stambenom imovinom'.

Poglavlje 6: Uredjenje/sprecavanje nezakonite gradnje

Sinopsis

- Nezakonita gradnja utice na nosioca imovinskog prava na dva nacina: ili tako što neko drugo lice gradi na njihovoj zemlji, ili usled nepostojanja propisa u vezi izgradnje od strane opštinskih organa.
- Izgradnja zgrade bez propisno izdate gradevinske dozvole, ili nezakonita gradnja, je opšte prisutan problem na Kosovu. Nju prvenstveno ureduju opštinski organi.
- Nejasnoce u pravnom okviru sprecavaju da se na delotvorni nacin uredi nezakonita gradnja. Nije definisan odgovarajuci organ na centralnom nivou kome bi se dostavljale žalbe; niti je pak ustanovljen odnos izmedu postupaka po Uredbama UNMIK i postupak po domacem zakonu.
- Pravni lekovi nisu adekvatno definisani u zakonu niti se primenjuju u praksi, a ni izmedu opština ne postoji dosledna primena.

A. Uvod

Nezakonito zauzimanje imovine i izgradnja na njoj opšte je prisutan problem na Kosovu i predstavlja osnovno kršenje imovinskih prava po clanu 1 Protokola 1 Evropske konvencije. Problemi nastaju usled velikih propusta u zakonu u pogledu nacina na koji opštine treba da donose upravne odluke i koja proceduralna pravila da slede, kao i zbog samovoljnog tumacenja postojećeg pravnog okvira. Nezakonita gradnja ima štetan efekat ne samo za imovinska prava vec i za proces povratka, ekonomski rast, i obezbedenje pomoci u izgradnji. Narocito, nedelotvorno sudsko preispitivanje upravnih odluka ostavlja pojedince bez delotvornog pravnog leka usled nezakonitog mešanja od strane opštine u imovinska prava. Ovo poglavlje ispituje pravni okvir u vezi ovog pitanja, kao i njegovu primenu, da bi se utvrdilo kako se ostvaruje mešanje u imovinska prava.

B. Pravni okvir

Opštinskim organima na Kosovu data su opšta ovlašćenja da ureduju izgradnju u opštinama po Uredbi UNMIK 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu. Uredba UNMIK 2000/53 o gradevinskim radovima na Kosovu (u daljem tekstu 'Uredba') ide cak i dalje od Uredbe 2000/45 i daje opštinskim organima okvir po kome se ureduje izgradnja.¹⁸⁸ Zakoni o urbanistickom planiranju i dalje važe na Kosovu, kao što je Zakon o gradevinskom zemljištu, koji propisuje detaljne postupke i zahteve za zakonito korišćenje zemlje. Opštinska uputstva takode važe i uglavnom se odnose i na posebne postupke.

1. Zahtev za gradevinsku dozvolu i izdavanje opštinskih uputstava

Uredba predviđa da je za svaku "izgradnju" (definisana kao 'svaka zgrada ili struktura' u clanu 1) potrebna dozvola izdata od strane opštinskih organa¹⁸⁹. Uredba ovlašćuje unošenje izmena u ranije usvojene urbanisticke planove nekih opština. Clan 2.2 Uredbe zahteva da opštine obaveste javnost o postupcima koji se moraju slediti pri izdavanju dozvola za gradnju; tehnickim, bezbednosnim i ekološkim specifikacijama; zahtevima za prikljucke na komunalne usluge; i važećim rokovima za odluke koje treba da donesu opštine. Opštine treba da izdaju opštinska uputstva preko kojih ce

¹⁸⁸ Ova Uredba takode je poznata kao 'Uredba Redžepa Lucija'. G. Redžep Luci, poštovani arhitekta i direktor Službe za planiranje, rekonstrukciju i razvoj, ubijen je 11. septembra 2000.g.

¹⁸⁹ Clan 1 Uredbe 2000/53 takode definiše i rušenje kao 'izgradnju' za potrebe uredjenja nepokretne imovine. On propisuje da " 'Gradevinski radovi' oznacavaju podizanje objekata, ugradivanje, zamenu, obnavljanje, proširivanje, menjanje, preuredivanje ili rušenje bilo koje zgrade ili gradevine, izuzimajući rutinske radove na održavanju postojećih zgrada ili objekata, i izuzimajući manje radove za koje se ne zahteva gradevinska dozvola. "Gradevinski radovi" uključuju promene funkcije ili upotrebe nekretnina koje odstupaju od priznatih urbanistickih planova."

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

obavestiti javnost o postupcima koji ureduju izgradnju u datoj opštini. Uredba u članu 4 predviđa da nijedno opštinsko uputstvo nema pravnu valjanost ako je u suprotnosti sa važećim zakonom.

2. Sankcije: mere protiv nezakonite gradnje

Član 5 Uredbe predviđa da ako neko lice gradi bez dozvole za gradnju ili ako krši dozvolu za gradnju "bice podvrgnuto sankcijama koje su propisane u važećem zakonu". Izuzetak od ovog pravila odnosi se na izgradnju koja spada u opseg člana 4, naime, ako je izgradnja bez dozvole počela između 10. juna 1999.g. i stupanja na snagu ove Uredbe.¹⁹⁰ U skladu sa članom 9, Uredba zamenjuje sporne odredbe u Zakonu o građevinskom zemljištu,¹⁹¹ sa amandanima. Prema ovom zakonu, kada je započeta i završena nezakonita gradnja na građevinskom zemljištu, onda "skupština opštine može tom licu dati zemljište na upotrebu bez konkursa" da sagradi objekat¹⁹² i da stekne vlasništvo nad tim zemljištem.¹⁹³ OEBS je zapazila da je Zakon o građevinskom zemljištu nastojao da sacuva vrednu imovinu za opštinu, čak i tamo gde se nije usaglasila sa zahtevima za dobijanje dozvole za gradnju.¹⁹⁴ Međutim, Uredba ovlašćuje opštinske organe da preduzmu neophodne mere u javnom interesu, naročito da "zaštite javno zdravlje, sigurnost ili bezbednost".¹⁹⁵ Neophodne mere mogu obuhvatiti i rušenje zgrade, ali nisu ograničene samo na to.

Generalno, kada opštinski inspektori otkriju nezakonitu gradnju, oni onda izricu novčanu kaznu¹⁹⁶, izdaju nalog kojim se zahteva da lice prekine sa gradnjom i da podnese zahtev za građevinsku dozvolu u vremenskom roku koji je predviđen u relevantnim opštinskim uputstvima. Prilikom odlučivanja o izdavanju građevinske dozvole, direkcija za urbanizam ocenjuje da li se zgrada uklapa u urbanistički plan i da li ispunjava tehnicke uslove. Ako se zahtev za dozvolu ne podnese, ili ako bude odbijen, direkcija izdaje nalog za rušenje.

3. Raspoloživi pravni lekovi

a) Uredba UNMIK 2000/53 o građevinskim radovima na Kosovu

Član 6 Uredbe daje pravo da dotično lice podnese zahtev za ponovno razmatranje opštinske odluke koja je izdata na bazi odredbi Uredbe. Član 6 Uredbe takođe zahteva da opštine u svojim opštinskim uputstvima objasne postupke za ponovno razmatranje. Kada opština posle ponovnog razmatranja potvrdi svoju prvobitnu odluku, dotično lice ima pravo na dalje administrativno i sudsko preispitivanje kako je propisano u 'važećem zakonu'.¹⁹⁷ Uredba isto tako predviđa da, kada se nekom licu odbije dozvola, ili izrekne neka druga sankcija po Uredbi, ono može iskoristiti svoje pravo na ulaganje žalbe na ovu odluku. Postupak za ponovno razmatranje po kome lice može uložiti žalbu na odluku opštine mora da bude u skladu sa važećim zakonom i međunarodnim standardima o ljudskim pravima.

b) Uredba UNMIK 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu i ostali važeći zakoni

Po Uredbi 2000/45, lice može podneti žalbu na administrativnu odluku opštine ako smatra da su njegova prava povredena tom odlukom. Žalba se mora podneti u pismenoj formi glavnom izvršnom

¹⁹⁰ Kada izgradnja spada u opseg člana 4 Uredbe 2000/53, lica koja su odgovorna za izgradnju dužna su da opštinskim organima podnesu zahtev za izdavanje građevinske dozvole. Dozvole za gradnju koje su izdate po članu 4 mogu da imaju retroaktivnu snagu.

¹⁹¹ Član 16, Sl. list SAPK, br. 14/80.

¹⁹² Član 61(a) Zakona o građevinskom zemljištu.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Princip da se imovina treba sacuvati ako je moguće, može biti koristan i može se naći i u Zakonu o osnovama imovinsko-pravnih odnosa, Sl. list SFRJ, br. 6/80.

¹⁹⁵ Član 7 Uredbe 2000/53.

¹⁹⁶ Opštinska uputstva ustanovljuju ovu nadležnost, tj. čl. 21 Opštinskih uputstava u vezi izdavanja građevinskih dozvola za izgradnju zgrada i objekata u opštini Priština/Prishtinë/, čl. 49 Opštinske uredbe o izgradnji zgrada u vlasništvu građana i pravnih lica u Podujevu/Podujevë/, čl. 10 Uredbe o pravilima i postupcima za izgradnju i korišćenje zgrada u Štimlju/Shtime/.

¹⁹⁷ Vidi član 6.3 Uredbe 2000/53.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

službeniku (GIS) ili dostaviti licno u njegovoj kancelariji u roku od mesec dana od kada je žalilac obavešten o odluci. Ako žalilac nije zadovoljan odgovorom GIS, on se može dalje žaliti centralnom organu, koji je dužan da razmotri žalbu i odluci o zakonitosti odluke. Odluka centralnog organa mora se doneti u roku od dva meseca.

U skladu sa članom 35.7 Uredbe, žalbe koje se podnose opštinskim organima predstavljaju "dodatno pravo svakog lica koje ono može iskoristiti da se u vezi administrativne odluke žali Ombudsmanu ili sudu". Pored toga, član 36 Uredbe propisuje da lice "...može tražiti zaštitu suda u vezi svake odluke opštine..". Ovde važe pravna sredstva koja licu stoje na raspolaganju po Zakonu o upravnom postupku, osim ako nisu u suprotnosti sa mehanizmima za ulaganje žalbi opisanim u članu 35. Pošto lice iscrpi raspoloživa pravna sredstva, što se postiže podnošenjem žalbe centralnom organu, ono onda može da pokrene upravnu parnicu kod Vrhovnog suda. Treba pomenuti da član 31 Zakona o redovnim sudovima¹⁹⁸ propisuje da je Vrhovni sud nadležan da odlučuje o "zakonitosti konacnog upravnog akta u upravnom sporu". U pravnoj praksi na Kosovu, "konacni" upravni akt je upravna odluka u drugoj instanci. Međutim, po članu 35 Uredbe 2000/45, centralni organ je treća instanca. Prema tome, može se tvrditi da lice može pokrenuti upravnu parnicu pre upućivanja svoje žalbe centralnom organu.

c) Opštinska uputstva

Mnoge opštine proglasile su Opštinske uredbe ili uputstva koje sadrže mehanizme za revizije ili žalbe. Nema jedinstvenog pristupa.

4. Zabrinutost u vezi pravnog okvira

a) Pitanje u vezi 'centralnog organa'

Kao što je napred pomenuto, u Uredbi 2000/45 se kaže da je 'centralni organ' nadležan da preispituje žalbe kao organ druge instance, koje su podnete protiv opštinskih administrativnih odluka. Međutim, koja je to agencija koja postupa kao centralni organ i za koja pitanja, i dalje nije definisano. Nedosatak ove definicije, kako je zapazila OEBS, doveo je do toga da nosioci imovinskih prava ne mogu u potpunosti da iskoriste delotvorne pravne lekove za eventualne povrede svojih prava.

Pre proglašenja Uredbe 2001/9, centralni organ bio je jasno definisan kao UNMIK, jer Uredba 2000/45 definiše da je UNMIK centralni organ koji postupa po ovlašćenjima SPGS, i to posebno preko Administrativnog odeljenja za lokalnu upravu.¹⁹⁹ Kada je proglašena Uredba 2001/9, i naknadni zakoni koji ustanovljuju nadležnosti raznih ministarstava²⁰⁰, identitet centralnog organa postao je nejasan za sve vrste opštinskih administrativnih odluka, uključujući i one u vezi imovine.

Uprkos zahteva upućenih SPGS da definitivno razjasni ovo pitanje, još ne postoji zvanično tumačenje. Međutim, pravni savetnik SPGS izdao je dva memoranduma u vezi ovog pitanja. U ovim memorandumima, on tvrdi da Direkcija UNMIK za administrativne poslove treba da deluje kao fokusna tačka za prijem i pravilnu raspodelu žalbi upućenih drugoj instanci,²⁰¹ ali ne definiše eksplicitno koje bi ministarstvo ili Direkcija UNMIK trebalo da budu pravi organi za rešavanje date žalbe. Umesto toga, pravni savetnik ostavlja ovo pitanje otvorenim za tumačenje i samo kaže da se

¹⁹⁸ Službeni list SAPK, br. 21/78.

¹⁹⁹ Uredba UNMIK 2000/9 o ustanovljenju Administrativnog odeljenja za lokalnu upravu, 3. mart 2000.g. Vidi Interni memorandum o "Reviziji opštinskih odluka od strane centralnih organa" pravnog savetnika, Ref. br. 2002-00671, 24. maj 2002.g. koji iznosi ovu nameru.

²⁰⁰ Uredba UNMIK 2001/19 o izvršnoj vlasti Privremenih institucija samouprave na Kosovu, 13. septembar 2001, Uredba UNMIK 2002/5 sa amandmanima na Uredbu UNMIK 2001/19, 4. mart 2002.g., i Administrativno uputstvo 2002/10 za sprovođenje Uredbe UNMIK 2001/19, 31. maj 2002.

²⁰¹ Interni memorandum o "Centralnom organu shodno članu 1.2, 35.3 i 35.4 Uredbe UNMIK 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu", Ref. br. 2002-02352, 28. oktobar 2002.g. i interni memorandum o "Reviziji opštinskih odluka od strane centralnih organa".

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

žalba, preko Direkcije UNMIK za administrativne poslove, treba “podneti sledecem višem administrativnom organu, zavisno od prirode predmetne stvari”.²⁰² On dalje kaže da je Direkcija nadležna da “prosleđuje svaku žalbu odgovarajućem organu” i da pruži “razjašnjenja i smernice” za utvrđivanje ovih organa.²⁰³

Ove nejasnoće dovele su neke opštine u nedoumicu u vezi uloge opštinske administracije UNMIK u procesu podnošenja žalbi. Dvanaestog jula 2002.g., kosovski Goranac prijavio je OEBS da su opštinski inspektori Direkcije za inspeksijske i javne službe u Prizrenu uklonili njegov kiosk bez prethodnog obaveštenja. Podneo je žalbu Direkciji 17. jula 2002.g. 23. jula 2002.g., Direkcija je izdala odluku koja je imala retroaktivno dejstvo, i uopšte nije obavestila žalioca koji mu pravni lekovi stoje na raspolaganje. Žalilac je onda podneo zahtev OAUN za ponovno razmatranje odluke izdate 23. jula 2002.g.,²⁰⁴ ali od njega nikada nije dobio odgovor. 16. avgusta 2002.g. kosovski Goranac podneo je žalbu Odboru direktora Skupštine opštine u Prizrenu ali je naišao na administrativno cutanje.²⁰⁵ Žalilac je onda 11. novembra 2002.g. i 23. januara 2003.g. podneo žalbe onome za koga je verovao da je centralni organ – Ministarstvu za javne službe, ali sve do sada nije dobio odgovor.

I zaista, u praksi, OEBS je utvrdila da je ovaj nedostatak definisane odgovornosti doveo do toga da brojne žalbe nisu ponovno razmatrane izvan GIS. Kao što se vidi iz napred navedenog slucaja žalioca, kada žalioci preduzmu mere da iskoriste svoja prava na delotvoran pravni lek upucujući žalbe onome za koga veruju da je centralni organ, njihove žalbe nailaze na administrativnu tišinu bilo zbog toga što opštine nisu sigurne kome da upute žalbu ili zbog toga što su spore da je upute centralnom organu. Na primer, OPS u opštini Podujevo/Podujevë/ izvestio je OEBS da nije znao gde da uputi žalbe na opštinske administrativne odluke, što je praktično dovelo do zastoja žalbi. Prema recima GIS i Direkcije za urbanizam u opštini Pec/Pejë/, opština je centralnom organu direktno uputila samo jednu žalbu od 95 pritužbi podnetih za ponovno razmatranje odluka posle odbijanja u prvoj instanci. Opštini nije upućen nikakav odgovor niti saopštenje. Ipak, OEBS je istakla da se čini da opština “zna” ko je centralni organ za pitanja u vezi imovine - MOP. Na primer, u Klini/Klinë/, četiri slucaja žalbi opština je uputila ‘centralnom organu’ 9. septembra 2002.g. Ipak, prema recima opštinskih službenika, još nije stigao nikakav odgovor.

U opštinama Leposavic/Leposaviq, Zvecan/Zvečan i Zubin Potok, gde kosovski Srbi čine većinu, očigledno postojanje paralelnih administrativnih struktura još više komplikuje pitanje ‘centralnog organa’. Direktor Odseka za urbanizam u Leposavicu/Leposaviq izjavio je OEBS januara 2003.g. da je relevantno ministarstvo u Beogradu nadležni organ za prijem žalbi na opštinske administrativne odluke. U Zubinom Potoku, kada je isto pitanje postavljeno direktoru Sekretarijata za urbanizam, ona je odgovorila da je, imajući u vidu nejasnoće u zakonu, jedini raspoloživi pravni lek Institucija ombudsmana na Kosovu.²⁰⁶

b) Ad hoc žalbeni postupci: mehanizmi u opštinskim uputstvima i uredbama

Prema Uredbi 2000/45, sve opštinske odluke podležu reviziji od strane GIS. Nije jasno da li ovaj mehanizam za žalbe obezbeđuje paralelni pravni lek za sve pravne lekove predviđene u Opštinskim uputstvima. Osim toga, OEBS je zapazila da samo mali broj Opštinskih uputstava sadrži odredbe o žalbama, ponovnom razmatranju i postupcima za ulaganje žalbi. Generalno, Opštinska uputstva sadrže osvrte na Uredbu 2000/45, međutim, njima ipak nedostaju posebni osvrti na postupke u vezi

²⁰² Interni memorandum od 24. maja 2002.

²⁰³ Interni memorandum od 28. oktobra 2002.

²⁰⁴ Od 1. aprila, naziv OAUN promenjen je u opštinski predstavnicu (OPUN). U celom ovom Izveštaju naziv OAUN ce se koristiti kada se misli ili na postupke ovih službenika pre ovog datuma, ili pak ako se Uredba UNMIK odnosi na OAUN.

²⁰⁵ Odbor direktora postavlja skupština opštine i on je, *inter alia*, odgovoran za sprovođenje svih opštinskih odluka, u skladu sa članom 31 Uredbe 2000/45.

²⁰⁶ Odluke Institucije ombudsmana nisu obavezujuće i, prema tome, obracanje ovoj instituciji ne može se smatrati delotvornim pravnim lekom.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

pritužbi, ponovnog razmatranja i ulaganja žalbi. Čak i tamo gde neko opštinsko uputstvo propisuje raspoloživa pravna sredstva, između tih Opštinskih uputstava postoje velika odstupanja.

Na primer, prema Opštinskom uputstvu za izgradnju poslovnih zgrada i korišćenje javnog prostora u opštini Kamenica/Kamenicë/, lice može iskoristiti svoje pravo žalbe na opštinsku odluku podnoseći žalbu odboru direktora Skupštine opštine. Na odluku odbora direktora može se zatim uložiti žalba Vrhovnom sudu Kosova. Nasuprot tome, opština Kosovo Polje/Fushë Kosovë/ izdala je Opštinsko uputstvo o 'Pravilima i postupcima za izgradnju i korišćenje zgrada', koje propisuje da se žalba drugoj instanci podnosi direktno GIS, koji onda obrazuje žalbeno veće kojim predsedava GIS. Posle ove žalbe drugoj instanci, Opštinsko uputstvo ne propisuje nijedan dalji postupak za žalbe.

c) Efekti žalbe/ponovnog razmatranja: ukidanje

OEBS je zabrinuta zbog opasnosti od povrede prava na delotvoran pravni lek prouzrokovanog usled primene člana 6.3 Uredbe. Član 6.3 propisuje da žalba ili zahtev za ponovno razmatranje podneti nezavisnom sudskom organu "ne obustavljaju sprovođenje bilo koje sankcije izrecene od strane opštinskih organa". Član 6.3 Uredbe, prema tome, zamenjuje nedoslednu odredbu u Zakonu o građevinskom zemljištu, po kojoj žalba na odluku opštine odlaže izvršenje odluke.²⁰⁷

Međutim, ovakva odredba u suprotnosti je sa međunarodnim standardima ljudskih prava jer može onemogućiti puno iskorišćenje delotvornih pravnih lekova i, prema tome, predstavljati nezakonito mešanje u imovinska prava. Naknadno tumačenje i praksa pokazuju da je SPGS priznao postojanje ovog problema. U memorandumu pravnog savetnika upućenom regionalnom administratoru UNMIK u Prištini/Priştinë/, pravni savetnik objašnjava da je "izvršenje konacni akt kojim se sprovodi sankcija i ovaj konacni akt treba da se odloži dok se ne reši proces revizije ili ponovnog razmatranja," i da termin 'sprovođenje' ne znači sprovođenje ili izvršenje od strane relevantnog opštinskog organa. Pravni savetnik, osvrćući se na princip zakonitosti izložen u Uredbi 2000/45²⁰⁸, tvrdi da ako "bi se nastavilo sa rušenjem, to bi uzurpiralo inherentnu nadležnost suda da naloži obustavu izvršenja". On dalje obrazlaže da bi to bilo uskracanje pravde i da bi opštinske vlasti rizikovale "podnošenje zahteva za obeštćenje u slučaju da se nalog za rušenje odbije pri reviziji; i ako bi se tako postupilo to bi bilo suprotno Zakonu o upravnom postupku i Zakonu o planiranju i organizaciji prostora [...]" I zaista, on objašnjava da bi Uredba trebalo tako da se tumači da "žalilac ne sme da nastavi sa izgradnjom zgrade, ili da postupa suprotno izrecenoj meri, pre nego što se okonca proces za ponovno razmatranje."²⁰⁹

Sam SPGS sledio je ovo tumačenje koristeći svoja izvršna ovlašćenja da interveniše i obustavi sprovođenje opštinske odluke do okončanja postupka po žalbi. U izvršnoj odluci br. 2001/6, on je obustavio izvršenje odluke koju su izdali OAUN i GIS u opštini Glogovac/Gllogovc/ za rušenje stambene imovine "do daljeg obaveštenja dok... nadležni sud i Skupština opštine ne izvrše reviziju odluke OAUN i GIS."²¹⁰ Ova intervencija usledila je posle pokušaja od 8. maja 2001.g. da se poruše poslovne zgrade, uprkos tome što je nosilac imovinskog prava podneo žalbu GIS na odluku opštine iz aprila 2001.g. Pre pokušaja rušenja opština nije odgovorila. Opština je pokrenula postupak za rušenje marta 2001.g. pošto je, u odluci potpisanoj od strane GIS i OAUN, opština ukinula privremene dozvole za izgradnju poslovnih zgrada koje su bile izdate pre 1999.²¹¹ Pošto opštinski organi nisu odgovorili na pritužbu, to je nosiocima imovinskih prava dalo povoda da podnesu žalbu

²⁰⁷ Član 16(2) Zakona o građevinskom zemljištu, Službeni list SAPK, br. 14/80, 42/86.

²⁰⁸ Član 33 "Zakon i pravda obavezuju administraciju opštine, i posebno se moraju poštovati ljudska prava i slobode sadržani u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima. Svi postupci administrativnih organa moraju biti u skladu sa važećim zakonom."

²⁰⁹ Interni memorandum, Ref. br. 2002-004-72, od 24. aprila 2002.

²¹⁰ Od 7. maja 2001.g. SPGS je obrazložio odluku cinjenicom da "ugrožena lica mogu pretrpeti nepopravljivu štetu ako njihovi domovi ili poslovne zgrade budu porušene pre okončanja revizije njihovih žalbi [...]"

²¹¹ Odluka opštine Glogovac/Gllogovc/ br. 351-156, od 28. marta 2001. Posle 1999.g., opština je izdala naloge za rušenje i OAUN je intervenisao da obustavi sprovođenje ovih naloga.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

Vrhovnom sudu Kosova.²¹² Vrhovni sud je izdao odluku jula 2001.g., kojom se naređuje GIS u Glogovcu/Gillogovc/ da izda odluku kojim se obustavlja sprovođenje naloga za rušenje do daljeg obaveštenja.²¹³ Februara 2002.g., opštinski organi izdali su novi nalog za rušenje, na bazi prethodne odluke opštine.²¹⁴ Istovremeno, stranke su pokrenule upravni spor pred Vrhovnim sudom protiv ovog naloga za rušenje. U daljem zahtevu Vrhovnom sudu marta 2002.g., nosioci imovinskih prava zahtevali su od opštinskih organa da obustave postupak rušenja. Vrhovni sud još nije odgovorio ni na jedan zahtev. Međutim, marta 2002.g., na zahtev Ombudsmana, SPGS je izdao drugu izvršnu odluku, kojom naređuje ukidanje naloga za rušenje dok se ne donese odluka Vrhovnog suda.²¹⁵ Kao posledica toga, opštinski organi su obustavili izvršenje naloga o rušenju.²¹⁶ Tako, pri tumačenju i u praksi, čini se da je SPGS poništio ovu problematicnu odredbu.

C. Primena zakona

1. Opšta nedoslednost

Opštinski službenici izvestili su OEBS da imaju važeći zakon o izgradnji. Međutim, iako ima nekoliko opštinskih uputstava ili uredbi koje slično rešavaju ova pitanja, opšti utisak je da svaka opština drugačije obraduje pitanje nezakonite gradnje. Na primer, vremenski rok za podnošenje ponovnog zahteva varira od 15 do 30 dana od datuma kada je lice prvi put obavešteno da ne ispunjava uslove. Neka opštinska uputstva takode se odnose na urbanističke planove, koji često ne postoje ili su zastareli.

Teret opštinskih službenika da sprovedu neprecizna opštinska uputstva još više se povećava usled teške političke situacije u nekim regionima. Opštinski službenici naišli su na otpor kako političara tako i građana opšte kada su pokušali da uredе gradnju.²¹⁷ OAUN su prošle godine izvestili da postoje teškoće u prenosu odgovornosti na lokalne opštinske službenike prilikom sprovođenja Uredbi UNMIK i važećeg zakona.

2. Uskladenost administrativnih akata sa važećim zakonom

Drugo pitanje u vezi praktične primene pravnog okvira jeste uskladenost upravnih akata za izdavanje građevinskih dozvola sa važećim zakonom. 16. januara 2002.g., Vrhovni sud Kosova smatrao je da nalozi za uklanjanje/rušenje koje je izdala Direkcija za urbano, seosko i ekološko planiranje iz Peci/Pejë/ i presuda žalbenog organa, opštinskog GIS, nemaju pravno dejstvo kao upravna akta. Vrhovni sud je utvrdio da ona nisu sadržala potrebne elemente uvodnog dela, dispozicije i obrazloženja kako je propisano u Zakonu o upravnom postupku.²¹⁸ Ova odluka poništila je upravnu odluku u prvoj instanci i odluku GIS po žalbi. U rešenju kojim poništava odluke opštine, Vrhovni sud je naložio opštini da ponovo pokrene postupak legalizacije, i da na odgovarajući način formuliše upravna akta. Direkcija za urbanizam nije izvršila reviziju svojih upravnih akata da ih usaglasi sa

²¹² Član 26 Zakona o upravnim sporovima, Sl. list SFRJ, br. 4/77.

²¹³ Rešenje Vrhovnog suda Kosova br. 19/2001, od 27. jula 2001.

²¹⁴ Vidi odluku br. 351/59, izdatu 25. februara 2002.g. Februara 2002.g., dva opštinska direktora izdala su odluku kojom se dozvoljava izvršenje naloga o rušenju (izdatog marta 2001) tvrdi da konačno rešenje okružnog suda (građanski postupak) predstavlja i konačno upravno rešenje. U stvarnosti, nije postojalo konačno upravno rešenje jer GIS nije dao svoj odgovor.

²¹⁵ Vidi pismo Ombudsmana, Registracija br. 238/2001 i Izvršna odluka SPGS br. 2002/3.

²¹⁶ Međutim, izvršne odluke su isto tako imale neplanirane i zabrinjavajuće posledice. Opštinski organi Glogovca/Gillogovc/ odlucili su da više ne izdaju naloge za rušenje. Neizdavanje naloga za rušenje može dovesti do povreda imovinskih prava i isto tako može osujetiti korišćenje delotvornog pravnog leka protiv ovakvih povreda. Pored toga, opštinski službenici sada šalju sve odluke u vezi novcanih kazni zbog nepoštovanja naloga za obustavu izgradnje sudovima za prekršaje, upkros tome što oni nemaju nadležnost da rešavaju upravne stvari. Opštinski službenici takode šalju neke slučajeve opštinskim sudovima, za koje veruju da je potrebno izdavanje naloga za rušenje. Opštinski sudovi s pravom odbijaju da rešavaju ovakve stvari jer su one izvan njihove nadležnosti. Ove mere opštinskih službenika mogu prekršiti prava na propisan proces.

²¹⁷ Mnogi opštinski službenici koji rade na uredenju izgradnje izrazili su zabrinutost za svoju bezbednost.

²¹⁸ Član 206 i 245. Službeni list SFRJ, br. 47/86.

Deo IV: Administrativne regulative i zaštita imovinskih prava

odlukom i važećim zakonom. Pošto su OEBS predocena dva slucaja pokušaja uklanjanja objekata na bazi nesaglasnih akata, OPS je 16. maja zahtevala od Direkcije da joj dostavi sva upravna akta koja koristi. OPS je, uz preporuke OEBS, preuredila upravne akte tako da budu saglasni sa važećim zakonom.²¹⁹

3. *Diskriminaciona primena pravnog okvira prema manjinama: slucaj Kristal*

Diskriminaciona primena pravnog okvira koji uređuje izgradnju jako nepovoljno utice na nosioce imovinskih prava iz manjinskih zajednica da koriste svoja prava, kao što pokazuje slucaj “Kristal” u opštini Pec/Pejë/. U ovom slucaju, pecka Direkcija za urbanizam, ekološko planiranje i razvoj sprecila je zajednicu RAE, koja je bila raseljena iz kvarta Kristal u opštini, da se vrati i pocne sa obnovom svojih kuca donoseci odluku da je po urbanistickom planu ovaj deo grada “predložen za industrijsku zonu”. Dvojici ljudi koji su podneli bkaze o imovinskim pravima uskracene su dozvole za obnovu kuca na bazi ove odluke, kako piše u dopisu koji je Direkcija za urbanizam uputila Norveškom savetu za izbeglice. Medutim, istovremeno se odvijala nezakonita gradnja u ovom delu koju nije uredila Direkcija, a istovremeno je Direkcija izdala dozvole za gradnju kosovskim Albancima. Maja 2002.g., OEBS, NRC i UNHCR izrazili su zabrinutost zbog ove situacije kod opštinske administracije UNMIK i direktora Direkcije. Utvrđeno je da je namena kvarta Kristal promenjena u “stambeno-poslovnu” zonu odlukom opštinskih organa 30. septembra 2000.g. Posle izvršenog pritiska od strane OEBS, UNHCR, i drugih zainteresovanih strana, OAUN je pokrenuo razgovore sa GIS i direktorom Direkcije. Prema recima OPS, direktor je u ovim razgovorima izjavio da je odbio da izda dozvole ovim pojedincima samo kada nisu imali odgovarajucu dokumentaciju. Ipak, postignut je dogovor između OAUN, GIS, i direktora da ponovo razmotri ranije podnete zahteve za izdavanje gradevinskih dozvola u svetlu novih odluka i, ako je to neophodno, da pomogne novim podnosiocima zahteva da dobiju potrebnu dokumentaciju, da izvrši popis i uredi nezakonitu gradnju u ovom delu i da ispita navode o diskriminacionom postupanju. Medutim, OEBS je kasnije obavestena da je nosiocu imovinskih prava uskraceno izdavanje dozvole za gradnju na bazi zonske određenosti. 15. novembra 2002.g., OAUN je takode pokazao OEBS popis koji je izvršen od jula do oktobra 2002.g. od strane Direkcije za urbanizam, u kome se vidi da je preko 100 objekata izgradeno nezakonito. Na sledecem sastanku sa OEBS, direktor je izjavio da nije regulisano pitanje ovih nezakonitih objekata.

Kao što ovaj slucaj ilustruje, selektivna primena pravnog okvira može nosioce imovinskih prava nezakonito lišiti njihovih imovinskih prava. OEBS je zabrinuta zbog ovakvih primera diskriminacione i pristrasne primene važećeg zakona.

D. Zakljucak

Na bazi slucajeva koje je opisala OEBS, ocigledno je da se povrede imovinskih prava pojedinaca redovno dešavaju širom pokrajine. Štaviše, posledice ovakvih povreda zakona jesu još teži povratak i neefikasno urbanisticko planiranje. OEBS je posebno zabrinuta zbog nedostatka delotvornog pravnog leka za pojedince cija su imovinska prava ugrožena. Sasvim je jasno da je potrebno da relevantne medunarodne agencije, MOP reše sve štetne aspekte ovog pitanja na centralnom nivou i da osiguraju efikasan nadzor tekuce nedosledne primene na opštinskom nivou.

²¹⁹ OEBS je onda pokrenula pregled svih administrativnih akata u regionu sa ciljem da se poveća svest o potrebi za pridržavanjem važećeg zakona.

DEO V: ZAŠTITA IMOVINSKIH PRAVA PUTEM POSEBNO USTANOVLJENIH STRUKTURA

U konacnom delu ovog izveštaja analizirane su posebno ustanovljene strukture, kao što su one koje su obrazovane za procese povratka i obnove, da bi se ocenilo da li strukture koje su izvan državnog pravnog okvira mogu efikasno da zaštite imovinska prava. Procesu povratka i obnove ispitivani su ne samo zbog toga što ova dva procesa imaju fundamentalni značaj za održivi multietnički razvoj kosovskog društva, već i zbog toga što oni obuhvataju mnoge institucije i pitanja koji su u ovom izveštaju razmatrani u celini.

Poglavlje 7: Obnova vezana za povratak

Sinopsis

- Ustanovljena i zaštićena imovinska prava neraskidivo su povezana sa sposobnošću raseljenih lica da se vrate u svoje domove. Ona su isto tako važna i kada se radi o obnovi porušenih kuća.
- Drugo raseljenje, tj. povratak u neko drugo mesto a ne u svoj dom, razmatrano je kao prihvatljiva opcija, delimično usled endemskih problema sa ustanovljenjem o osiguranjem imovinskih prava.
- Mehanizmi koji su ustanovljeni u Smernicama UNMIK za obnovu kuća 2002.g. efikasno su sprečavali povrede imovinskih prava kada su bili primenjeni.
- Nedostatak pravne kodifikacije ovih mehanizama, međutim, prouzrokovao je da se oni ne primenjuju dosledno u procesu povratka i obnovi kuća, što je uticalo na porast povreda imovinskih prava. Ovaj problem pojačan je nedoslednošću institucionalnih struktura za povratak i obnovu.
- Nezakonito zauzeće stanova od strane lica koja su već dobila pomoć za obnovu svojih kuća i dalje predstavlja prepreku za procese povratka i obnove.

A. Uvod

Imovinska prava na Kosovu neraskidivo su povezana sa povratkom IRL i izbeglica u svoje domove. Da bi se vratio u svoj dom, čovek mora da ima fizički pristup svom domu, što podrazumeva bezbedni zakoniti posed svog doma. Mogućnost da se koristi ovo pravo garantovano je u RSB UN 1244 (1999)²²⁰ i zavisi od pune realizacije prava na imovinu.²²¹ Ova puna realizacija zavisi od sposobnosti institucija i struktura koje su opisane u izveštaju da poboljšaju pristup imovini i da osiguraju zaštitu imovinskih prava. Za razliku od drugih pitanja koja su razmatrana u ovom izveštaju, obnova kuća porušenih tokom sukoba - ili obnova vezana za povratak - nije uređena formalnim ili jedinstvenim pravnim okvirom, mada je uređena punim režimom važećih zakona koji se odnose na imovinu. "Smernice UNMIK za obnovu kuća na Kosovu 2002" (Smernice)²²², kao i strukture za proces povratka kao što su opštinske i regionalne radne grupe (ORG i RRG), ipak, nastoje da obezbede okvir za ovaj proces. U ovom poglavlju OEBS će oceniti jesu li institucije i strukture koje su ustanovljene da se olakša proces obnove vezan za povratak dovoljne da zaštite imovinska i druga slična prava. U ovom poglavlju razmotriće se kako proces obnove vezan za povratak uopšte tako i projekti za obnovu koji su preduzeti ili su razmatrani u okviru struktura za proces povratka.

OEBS je utvrdila da su, uprkos pokušajima da se izgradi okvir za ovaj proces, imovinska prava ljudi i dalje ugrožena usled odsustva pravnog okvira koji utvrđuje jedinstvene mehanizme za ovaj proces. Ipak, OEBS je našala da, iako mehanizmi nisu bili pravno obavezujući, kada su bili primenjeni u okviru Smernica, obezbeđivali su koherentan i dovoljan mehanizam za zaštitu imovinskih prava. Kada mehanizmi iz Smernica nisu primenjivani, imovinska prava su bila ugrožena. OEBS je isto tako utvrdila da su se ovi problemi uvećavali kada strukture ili nisu bile jasno definisane ili nisu pravilno primenjene.

²²⁰ Preambula RSB UN 1244 (1999) odnosi se na potrebu da se "obezbedi bezbedan i slobodan povratak svih izbeglica i raseljenih lica u njihove domove". Klauzula 11(k) dala je UNMIK odgovornost da "osigura bezbedan i neometan povratak svih zbeglica i raseljenih lica u njihove domove na Kosovu".

²²¹ Vidi *Kevešević v. Federacije BiH*, CH/97/46, 10. septembar 1998.g., stav 42 i *M.J. v. R.S.*, CH/96/28, 7. novembar 1997.g., stav 32, u kome se tvrdi da pravo na povratak u svoj dom podrazumeva pravo na imovinu (član 1, Protokol 1 Evropske konvencije) i pravo na stan/kuću (član 8 Evropske konvencije). Vidi takode *Cyprus v. Turkey* (25781/94), 10. maj 2001.g.

²²² Ove smernice izdalo je tadašnje Prelazno administrativno odeljenje za zdravstvo, životnu sredinu i prostorno planiranje, Odsek za stanove i izgradnju.

B. Veza između imovinskih prava i povratka

Međutim, pre ocene ovih institucija i struktura, važno je shvatiti vezu između *prava na imovinu* i *prava na povratak svom domu*. Kao što se vidi iz izveštaja, ostvarenje imovinskih prava za svakog nosioca imovinskog prava na Kosovu može biti veliki izazov. Ovaj izazov može stvoriti ogromne smetnje za povratak zbog toga što povratnici ne mogu da dobiju pomoc za obnovu kuca ili da dobiju potrebne dozvole za obnovu bez zakonski ustanovljenih imovinskih prava.²²³ Priznajući bezbednosne i materijalne probleme, tri druga problema vezana za imovinu primarni su faktori koji onemogućavaju povratak nosilaca imovinskih prava:

- (a) nedostatak dokumentacije;
- (b) nezakonito zauzeće stana, ograničeni pristup stanu, i bezbednosni problemi;
- (c) stepen porušenosti i nedostatak alternativnog smeštaja.

1. Nedostatak dokumentacije

Kao što je objašnjeno u ovom izveštaju, zakonito ustanovljenje imovinskih prava, narocito za manjinske zajednice kao što su zajednice RAE, može biti posebno teško zbog nedostatka dokumentacije ili pristupa takvoj dokumentaciji.

2. Nezakonito zauzeće, ograničeni pristup imovini i bezbednosni problemi

Kao što je izloženo u Delu II, nezakonito zauzeće stana sprecava zakonite vlasnike da pristupe i vrata se u svoj dom. Na primer, u opštini Gračanica/Gračanicë u prištinskom regionu, kosovski Srbi nezakonito su zauzeli 70 kuca nad kojima imovinska prava imaju kosovski Romi.²²⁴ Februara 2002.g., Americki odbor za izbeglice izvestio je da su dve kuce kosovskih Roma bile zauzete u selu Ogošte/Hogosht/, u opštini Kamenica/Kamenicë/, cime su nosioci imovinskih prava spreceni da se vrata. U selu Gornje Dobrevë/Dobrevë e Epermë/ u regionu Prištine/Prishtinë/, oko 60 kuca srpskih izbeglica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine nezakonito zauzimaju kosovski Albanci, usled cega je osujecen njihov povratak i oni se nalaze kao interno raseljenja lica (IRL) u Kosovu Polju/Fushë Kosovë/.

Nedostatak fizickog pristupa takode dovodi do bezbednosnih problema koji ogranicavaju slobodu kretanja raseljenih lica u i izvan Kosova.²²⁵ Ovakvi bezbednosni problemi veoma ogranicavaju mogucnosti za povratak kosovskih Srba u mnoge opštine na Kosovu, kao i mogucnosti za neke RAE. Na primer u Peci/Pejë/ dve obnovljene kuce RAE bile su vandalski oštecene 18. novembra 2002.g., što je uticalo na korisnike da se ne vrata, a da organizacija koja je finansirala projekat, CORDAID, povuce svoju pomoc. U Mitrovici/Mitrovicë/ postoji velika verovatnoca da bezbednosni problemi osujete nastojanja da se pruži pomoc RAE da se vrata u "Romsku mahal"u.²²⁶ Potencijalni finansijer, ACTED, izjavio je septembra 2002.g. da volju za povratak mora da izrazi 50 porodica da bi povratak i obnova bili održivi sa tacke gledišta bezbednosti.²²⁷

3. Stepen porušenosti i nedostatak alternativnog smeštaja

Mnogi potencijalni povratnici nemaju dom u koji bi se vratili zbog toga što je porušen. Na primer, u regionu Prizrena, mnoga seoska domacinstva kosovskih Srba porušena su. Kuce RAE u oblasti Kristal u opštini Pec/Pejë/ i u "Romskoj mahali" u opštini Mitrovica/Mitrovicë/ spaljene su i rasciscene po završetku sukoba 1999.g.

²²³ Vidi Deo C dole, strane **Error! Bookmark not defined.-Error! Bookmark not defined.**

²²⁴ Vidi Deo C(2)(b), strane **Error! Bookmark not defined.-67** Za dalju raspravu o uticaju nezakonitog zauzeća na povratak.

²²⁵ Vidi Deo 1 i 4 Desetog izveštaja o manjinama, 10. mart 2003.g. i strane 9-16 i 30-38 Devetog izveštaja o manjinama za detaljniju raspravu o bezbednosnoj situaciji i povezanosti sa fizickim pristupom imovini.

²²⁶ Kao što je objašnjeno u Delu D(2)(a), "Romska Mahala" je oblast u gradu Mitrovici/Mitrovicë/ koja je uglavnom nastanjena pripadnicima zajednice kosovskih RAE sve do posle sukoba 1999.g. kada je ova oblast spaljena a vecina kuca porušena. Za više informacija o rušenju "Romske mahale", vidi OSCE/ODIHR, "Kosovo/Kosova: Kako videno, tako receno", Deo II, strana 102.

²²⁷ Vidi dole za dalja objašnjenja ovog slucaja.

Deo V: Zaštita imovinskih prava putem posebno ustanovljenih struktura

Čak i kada potencijalni povratnici imaju dokumentaciju o imovinskim pravima, nedostatak privremenog ili alternativnog smeštaja tokom perioda obnove kao i teškoće da se dobije pomoć za obnovu odvraća ih u tome, naročito kada se radi o spontanom povratku. U regionu Prizrena, spontani povratak desio se samo u mesta gde kuće nisu bile porušene (ili nisu zauzete). U Peci/Pejë/predstavnicima zajednica RAE rekli su OEBS u martu 2002.g. da mnogi RAE žele da se vrate u Batinu mahalu/Mahalla e Bates/ i ostale oblasti, ali to ne rade zato što nemaju alternativno sklonište dok obnavljaju svoje kuće. Pored toga, u regionu Peci/Pejë/, mnogi pripadnici RAE borave u kućama u njihovim enklavama sa znanjem vlasnika.

C. Pravni okvir: Smernice UNMIK za obnovu kuća i važeći zakon

Generalno, obnova kuća porušenih usled sukoba uređena je u raznim delovima važećeg zakona koji su razmotreni u ovom izveštaju - od registra imovinskih prava do građevinske dozvole, Direkcije/Komisije i sudova - kao i u svim vrstama obnove. Za obnovu kuća porušenih usled sukoba, što se normalno obavlja preko državnih organa, bilo da je to UNMIK ili opštinski organi, obrazovani su posebni mehanizmi u vidu Smernica za obnovu kuća, koje se ažuriraju i ponovo izdaju svake godine. Ove Smernice, međutim, nisu zakonski obavezujuće za organe koji dodeljuju ili obezbeđuju pomoć za obnovu. Za pomoć u obnovi koja se dodeljuje određenim projektima za povratak izrađen je i UNHCR-UNMIK Priručnik za održivi povratak²²⁸, koji je predviđen da pomogne u planiranju i izboru projekata za obnovu koji će se realizovati. OEBS je utvrdila da Smernice obezbeđuju efikasne i koherentne mehanizme za dodelu i raspodelu pomoći za obnovu čime se štite imovinska i druga srodna prava.

Međutim, marta meseca OEBS je utvrdila da postoji konfuzija među OSO i da je došlo do gradnje brojnih *ad hoc* struktura usled neizvesnosti u vezi primenljivosti Smernica 2003g. i preporučila da se situacija razjasni.²²⁹ Ali, 28. aprila direktor Odseka za smeštaj i izgradnju MOP izdao je razjašnjenje za Opštinske stambene odbore (OSO) i OPUN u kome se kaže da Smernice, koje su objavljene 2002.g., i dalje ostaju na snazi za programe obnove i u 2003.g., dok se ne izdaju druge smernice. Razgovori se i dalje vode u vezi revizije i primenljivosti budućih smernica za obnovu. Za potrebe ovog izveštaja i da se pruži pomoć u tekucim razgovorima u vezi budućeg statusa i oblika Smernica, OEBS će ispitati sadržaj i primenu Smernica iz 2002.g.

1. Smernice UNMIK za obnovu kuća 2002.g.

UNMIK je izdala zakonski neobavezujuće Smernice 2002.g. da bi se obezbedila doslednost i koordinacija u naporima za obnovu na Kosovu, naročito u pogledu identifikacije korisnika, građevinskih standarda, mehanizama sprovođenja i koordinacije.²³⁰ Sveukupan cilj napora u obnovi, kako je to izneto u Smernicama, jeste da se pruži pomoć najugroženijim pojedincima na Kosovu, bez obira na etničku pripadnost, čije su kuće ili stanovi "bili oštećeni ili porušeni usled ratnih dejstava pre, za vreme ili posle sukoba 1998-1999".²³¹ U tom smislu Smernice definišu ulogu raznih faktora, počev od MOP, NVO koja sprovodi projekat, i opštinskih organa, do Direkcije, KKA i ostalih donatora. U njima su isto tako dati opšti kriterijumi za izbor korisnika ovakve pomoći, uključujući i definiciju ugroženosti, kao i ustanovljenje tehničkih i pravnih zahteva za programe obnove.

a) Ustanovljene strukture i mehanizmi

Kao što je objašnjeno u Desetom izveštaju o manjinama, u Smernicama je određen jedan organ u opštini koji "preporučuje, koordinira, i odobrava" primenu mehanizama koje propisuju Smernice, u

²²⁸ Za obezbeđenje sveobuhvatnog vodica za sprovođenje organizovanog povratka ili druge slične projekte za strukture RRG-ORG, UNMIK i UNHCR su objavili Priručnik početkom marta. Planirano je da on bude dostupan za sve strane koje su uključene u proces povratka i pomirenja.

²²⁹ Nedeljni izveštaj Odeljenja, 17-23. mart 2003.

²³⁰ Vidi napred, Smernice.

²³¹ Član 1 Smernica.

Deo V: Zaštita imovinskih prava putem posebno ustanovljenih struktura

vecini slucajeva to je OSO.²³² Kao što je utvrđeno u Smernicama, u OSO nalaze se članovi relevantnih direkcija opštine,²³³ kao što su služba za urbanizam i katastar, koji vrše izbor korisnika i sprovode samu obnovu. Poseban sastav OSO predlaže OAUN (sada OPUN) a ustanovljuje ga svaka skupština opštine.²³⁴

U Smernicama su izloženi mehanizmi i strukture preko kojih OSO, kao centralni organ, osigurava da se ispune osnovi kriterijumi ugroženosti, kao i proceduralni, pravni i tehnički zahtevi za obnovu. Na primer, Smernice zahtevaju da OSO, preko Službe za verifikaciju i OKS, “verifikuju i osiguraju” da izabrani korisnici pomoci imaju zakoniti pristup ciljnoj imovini.²³⁵ U stvari, Smernice obezbeđuju proces od 7 koraka, preko koga služba za verifikaciju OSO pomaže korisniku da verifikuje posed, uključujući i to koje mere treba da se preduzmu kada katastarska dokumenta nisu lako dostupna. Imovinska prava istražuju se tek pošto se utvrdi ugroženost korisnika i OSO oceni da korisnik ima pravo da dobije pomoc za obnovu. Ovakve mere unapređuju imovinska prava i pravo na povratak u svoj dom. Smernice isto tako obezbeđuju i mehanizme za sprečavanje korupcije. OAUN ne samo što može da interveniše kada smatra da je to neophodno, već isto tako postoje i mehanizmi za provere i uravnoteženje, kao što je napred opisana Služba za verifikaciju OSO.²³⁶ Pored toga, Smernice zahtevaju sprovođenje tri različita procesa verifikacije kada se pravi konacna lista korisnika.²³⁷ Takode postoje i mehanizmi za žalbe, zaštitu prava i propisan proces. Na primer, kada se objavi konacna lista, mogu se podnositi pGRPovori u vezi prava na izbor korisnika ili da sami korisnici ulože žalbu na koje se mora odgovoriti.²³⁸ Pored toga, Smernice efikasno unapređuju pravo na povratak u svoj dom time što se odbija svako ‘drugo raseljenje’ - ili povratak IRL ili izbeglica u druga mesta osim njihovih rodnih mesta ili u njihove domove - uključujući i premeštaj iz seoskih u gradske oblasti. Jedino dozvoljeno ‘raseljenje’ kada se dobije pomoc za obnovu je u okviru istog sela/zajednice.²³⁹ Štaviše, ovi mehanizmi propisuju da ona lica koja su raseljena na ili izvan Kosova moraju isto tako da budu uzeta u obzir za primanje pomoci za obnovu ako izraze želju da se vrate u svoje rodno mesto. Izbor se vrši samo na bazi ugroženosti.

2. Zabrinutost u vezi pravnog okvira

a) Nedostatak mehanizma za nadzor

Kao što je objašnjeno u Desetom izveštaju o manjinama, u Smernicama nije obezbeđen efikasan mehanizam nadzora koji bi doveo do odgovornosti organa i lica koji rade na sprovođenju projekata i dodeljivanju i raspodeli pomoci za obnovu. Bez ovakvih mehanizama povećava se i potencijal za zloupotrebe ili preraspodelu pomoci za obnovu i, sledstveno tome, do povreda imovinskih prava. Na primer, u Peci/Pejë/ su u 2002.g. finansijska sredstva privremeno obustavljena zbog navoda o korupciji i favorizovanju u toku programa 2001.g. Opštinski službenik UNMIK za projekte, koji je bio član OSO, izjavio je OEBS da su ponovo nacinjeni pokušaji, koji su osujeceni, da se na liste ubace “politicki podobni” korisnici. Slicne pojave primecene su i u Klini/Klinë/, gde su licni prijatelji ili politicari favorizovani kao korisnici, ali ih je odbio OSO.

b) Nemogućnost da se spreči nezakonito zauzimanje stanova

²³² U članu 2.3.3 Smernice dozvoljavaju da se OSO zaobide kada se razmatraju projekti manjina. U vezi ovakve opcije mora odluciti administrator UN i ona se mora koordinirati preko LSZ. OSO isto tako mora biti obavesten o ovom procesu.

²³³ Vidi član 2.3.1 Smernica.

²³⁴ Vidi član 2.3.1 Smernica.

²³⁵ U stvari, Smernice predviđaju proces od sedam koraka za Službu OSO za verifikaciju da pomogne korisniku da on verifikuje posed, uključujući i mere koje treba preduzeti kada katastarska dokumenta nisu lako dostupna. Štaviše, Smernice baziraju izbor na kriterijumima ugroženosti a ne na potvrđenim imovinskim pravima.

²³⁶ Član 3.4.5 Smernica. Prema članu 3.4.3, u slucaju prevare ili ako potencijalni korisnik daje lažne informacije, takav korisnik se može skinuti sa liste a razlozi za skidanje sa liste navode se u zapisniku.

²³⁷ Član 3.4.1-3 Smernica.

²³⁸ Član 3.4.4 Smernica.

²³⁹ Vidi član 2.3, tacka 2.

Deo V: Zaštita imovinskih prava putem posebno ustanovljenih struktura

Velika slabost u Smernicama je što ni opština niti organizacija koja izvodila projekat, kao stranke tripartitnog sporazuma koje su obrazovane prema smernicama za raspodelu pomoci, ne mogu direktno da osiguraju da se oni koji dobiju ovakvu pomoc isele iz stanova koje su nezakonito zauzeli. Ovakve mere omogucile bi drugim licima da se vrata u svoje domove.²⁴⁰ Ova nemogucnost, medutim, nije nastala iz samog tripartitnog sporazuma, vec usled umanjene sposobnosti Direkcije i Komisije da ispune svoje mandate, kako je opisano u Delu II.

Ovlašćenje za iseljavanje lica koja su nezakonito zauzela stanove ima isključivo Direkcija (i Komisija, ako je podnet zahtev njoj). Stranke tripartitskog sporazuma nemaju ovlašćenja da se mešaju u imovinska prava ili da isele nekog, vec se u ovom sporazumu samo kaže da Komisija “može izdati nalog za iseljenje”, ako se korisnik ne iseli iz stana koji je nezakonito zauzeo (clan 8(3)).

Sprovođenje tripartitnog sporazuma tako što Direkcija vrši iseljenje može biti delotvorno i promovisati prava na povratak lica koja nisu obuhvacena programom obnove. Aprila 2002.g., Direkcija je izvršila sedam (7) iseljenja kosovskih Albanaca cije su kuce obnovljene u selima a koji su se nezakonito uselili u stanove pod upravom Direkcije u gradu Vucitrnu/Vushtrri/.²⁴¹ Iseljenja koja je sprovela Direkcija desila su se u delu grada koji naseljavaju Aškali, i bila su koordinisana naporima opštinske administracije UNMIK i UNHCR da bi se olakšao povratak clanova zajednice Aškalijska u njihove kuce. Kljucevi kuca konacno su predati povratnicima koji su ispunjavali uslove za dobijanje humanitarnog smeštaja ili ranijim vlasnicima.

Medutim, ogranicene mogucnosti Direkcije i Komisije znace da kuce koje su obnovljene u svakom regionu i dalje ostaju prazne a da korisnici pomoci i dalje nezakonito zauzimaju druge stanove, cime se spreca povratak zakonitih vlasnika. Na primer, u selu Potok kod Podujeva/Podujevë/, predstavnici sela rekli su OEBS da se sedmoro korisnika pomoci za obnovu nikada nisu vratili u svoje obnovljene kuce. U gradu Prizrenu, nezakoniti stanari i dalje ostaju u tudim stanovima iako su primili pomoc za obnovu kuca. ORG u Lipljanu/Lipjan izrazila je zabrinutost što osam (8) porodica kosovskih Albanaca koji su primili pomoc za obnovu u selu Mala Dobraja/Dobrja Vogel/ nece da se vrata u svoje obnovljene kuce vec žele da žive kao raseljena lica u Plemetini/Plemetin. U regionu Peci/Pejë/, svaka opština je izjavila da ce dostaviti ili je vec dostavila informacije Direkciji u vezi korisnika koji su primili pomoc za obnovu a nisu preuzeli posed nad kucom ili koji nisu ispraznili nezakonito zauzeti stan.

D. Primena okvira: nedosledno korišćenje

Osnovni i najveći problem koji je napred pomenut je što ni Smernice niti mehanizmi ustanovljeni na bazi njih nisu zakonski obavezujući za organe i organizacije koji vrše dodelu ili raspodelu pomoci za obnovu. Posledice ovakvog propusta jasno su ilustrovane kada je izvršen pregled sprovođenja programa vezanih za povratak i obnovu kuca.

²⁴⁰ Kao što je objašnjeno u clanu 3.4.5 Smernica, ‘Tripartitni sporazum za obnovu ili popravku stambene imovine na Kosovu’ (tripartitni sporazum) je ugovor koji je sacinila organizacija za implementaciju a potpisali su ga sama agencija za implementaciju, korisnik pomoci za obnovu i OSO u ime opštine, kada se korisnik konacno usvoji. On ima za cilj da reguliše obaveze agencije za implementaciju, korisnika i opštine u vezi obnove stambene imovine korisnika. Ciljevi tripartitnog sporazuma su: (a) da obezbedi pravu pravnu osnovu za poslove obnoce/rekonstrukcije. (b) da osigura da korisnik bude zakoniti vlasnik ili posednik stambene imovine (c) da osigura da se obnova izvrši (d) da osigura da se izvrši povratak u kuce koje su u tu svrhu obnovljene i da se izbegne zauzimanje dva stana/kuce.

²⁴¹ Direkcija je objasnila da je najpre kontaktirala nezakonito useljene stanare oktobra 2001.g. da ih informiše o njihovom statusu. Nastavila je da vodi pregovore sa uzurpatorima sve do prinudnog iseljenja. Na dan prinudnog iseljenja tri nezakonita stanara dobrovoljno su napustila stan. Ostale je Direkcija morala da upozori da napuste stan. Direkcija je pozvala OEBS da prati ovaj proces, koji je isto tako sniman za novine UNMIK, kao deo price o vladavini prava i povracaju stambene imovine.

1. Mogućnost zaštite kada se mehanizmi primenjuju

Kao što je objašnjeno u Desetom izveštaju o manjinama, OEBS je utvrdila da kada su mehanizmi koji su opisani u Smernicama primenjivani, oni su efikasno promovisali pravo na povratak i štitali imovinska prava i prava na propisan proces, i isto tako sprećavali korupciju u svim zajednicama. Na primer, u Uroševcu/Ferizaj/ podneta je prijava u kojoj se navodi da je korisnik pomoci dao lažne podatke o sebi. Ova prijava je potvrđena i ovo lice je skinuto sa liste korisnika pomoci. U Klini/Klinë/ je jedna porodica pokušala da izgradi kucu na opštinskom zemljištu. Direkcija za katastarske poslove i obnovu je, međutim, intervenisala i sprećena je nezakonita gradnja.

Međutim, čak i kada se mehanizmi primenjuju dešavaju se problemi. OSO se žalio da je implementacioni partner vršio previše uticaja na ovaj proces, pretvarajući OSO samo u pečat koji overava izbore implementacionog partnera. Ovakve situacije suprotne su Smernicama, koje predviđaju da OSO treba da budu organ koji odobrava ko će biti korisnik, dok implementacioni partner treba za potrebe OSO da obezbedi detaljnu ocenu podobnosti potencijalnih korisnika i da da svoje preporuke, i može glasati kada OSO vrši izbor korisnika. Međutim, u Uroševcu/Ferizaj/ je implementacioni partner odabrao 30 korisnika posle svoje ocene liste potencijalnih korisnika koju mu je dostavila opština. U Lipljanu/Lipjan Švedska korporacija za razvoj (SDC) obustavila je projekt izrade bilansa u vezi projekta za četiri (4) porodice kosovskih Aškalija na zahtev seoskih voda pošto je OSO odbio njihove kandidate i predložio druge za koje se nisu složili seoske vode. Ove situacije pokazuju da će verovatno biti potrebno da se detaljno proverava rad implementacionog partnera u bilo kojoj reviziji Smernica, kao i svrsishodnost da se one učine obavezujućim.

2. Nemogućnost zaštite kada se mehanizmi ne primenjuju

OEBS je isto tako utvrdila da kada mehanizmi iz Smernica nisu primenjivani, onda su prava na imovinu i propisan proces, kao i pravo na povratak svom domu, bila ugrožavana pa čak i kršena, naročito u slučajevima organizovanog povratka ili projekata namenjenih manjinama. Ovakav obrazac zapažen je kod projekata vezanih za povratak i obnovu u opštini Mitrovica/Mitrovicë/ i u pećkom regionu.

a) "Romska mahala" i drugo raseljenje

U Mitrovici/Mitrovicë/, OEBS je zapazila da je nedostatak pravno kodifikovanog zahteva za ustanovljenje mehanizama za ocenu i rešavanje imovinskih pitanja doveo do njihovog odsustva i sledstveno tome onemogućio je kako zaštitu i korišćenje imovinskih prava tako i prava na povratak onih lica koja su bila nasilno iseljena iz svojih domova. Njihovo odsustvo isto tako je doveo do sve težeg položaja raseljenih lica, koja su imala opciju 'drugog raseljenja'.²⁴² Ovde su posebno odgovorne strukture za proces povratka u ovoj oblasti, tj. ORG (ranije lokalna radna grupa) i RRG, koje nisu iskoristile mehanizme koji su dati u Smernicama ili drugim uporednim dokumentima prilikom ocenjivanja održivosti iz perspektive imovine. Umesto toga, ORG i UNMIK službenici²⁴³ utvrdili su da je ključna smetnja za povratak složena imovinska situacija u ovoj oblasti.

Kao i većina drugih nosioca imovinskih prava pripadnika RAE, tako i oni iz "Romske mahale" imaju poteškoća da obezbede dokumentaciju za svoja imovinska prava, i postoje razne vrste nosioca imovinskih prava - prava korišćenja i vlasnička prava (neformalna i formalna). Od 404 nosioca imovinskih prava koje je direkcija identifikovala, samo je za 26 porodica od onih koje se nalaze na katastarskoj listi utvrđeno da su interno raseljena na ili izvan Kosova, mada se vrše naponi da se pronadu nosioci imovinskih prava koji su raseljeni negde drugde, ali do sada nema rezultata. Kao što pokazuje ovaj mali broj, čini se da nisu preduzeti adekvatni naponi da se oceni želja nosilaca imovinskih prava da se vrata u svoje domove pre nego što se utvrdi status date oblasti, naročito kada su 80 raseljenih porodica RAE, koji žive u kampovima na severnom Kosovu izrazili svoju volju za

²⁴² Vidi takode Deo 4(V), Deseti izveštaj o manjinama, str. 54-55 i OEBS, Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava, Politicka nota o 'Romskoj mahali' i pravima na imovinu i povratak kuci, 24. mart 2003.

²⁴³ OAUN je marta 2003 tako uradio sa ORG.

Deo V: Zaštita imovinskih prava putem posebno ustanovljenih struktura

povratak i obnovu svojih kuća.²⁴⁴ Pretpostavlja se da je nedostatak dokumentacije glavni razlog zbog koga ORG nisu dalje ocenjivali situaciju. Međutim, ipak nisu iskorišćeni mehanizmi koji su predviđeni u Smernicama da olakšaju davanje pomoći onima koji imaju problema sa dokumentacijom time što se takvim potencijalnim korisnicima omogućava da potvrde imovinska prava podnošenjem druge dokumentacije kao dokaz za dobijanje pomoći za obnovu. Umesto toga, oslanjanje na katastarske podatke i nemogućnost da se oni obezbede doveli su do sve većih rasprava u vezi održivosti koncepta ‘drugog raseljenja’ - ili povratka IRL ili izbeglica u mesta u kojima se ne nalaze njihove kuće. Ovakve rasprave podržavaju lokalni opštinski službenici koji se nezvanicno zalažu da se ovaj deo pretvori u rekreativni park i trenutno pripremaju takav predlog da ga iznesu na usvajanje pred Skupštinom opštine.

Ovakve rasprave, koje su pojačane usled zanemarivanja relevantnih mehanizama, zabrinjavaju kako u svetlu same “Romske mahale” tako i zbog narušavanja osnovnih pravnih i standarda o ljudskim pravima. Prvo, osim što je zajednica kosovskih Roma iz “Romske mahale” bila nasilno isterana i što je preko 650 njihovih kuća opljackano i spaljeno od strane kosovskih Albanaca juna meseca 1999,²⁴⁵ svaki predlog da opština izvrši prenamenu zemljišta zahtevao bi prethodno sprovođenje eksproprijacije i utvrđenje i isplatu obeštećenja nosiocima imovinskih prava za datu imovinu i zemljište. Drugo, kao što je OEBS istakala u nedavnom politickom dokumentu, drugo raseljenje je zakonito samo u ograničenim okolnostima pri čemu koristi koje proisticu iz opšteg interesa prevazilaze mešanje u data prava pojedinaca.²⁴⁶ Ni ORG (niti opština kada su procenjivali predloge za susedne oblasti) nisu izvršili ovakve procene, niti postoje mehanizmi za vršenje ovakvih procena. Pošto ovakvi mehanizmi ne postoje, svako eventualno drugo raseljenje verovatno neće biti pravilno uravnoteženo, već će se izvršiti u političke svrhe i na taj način prekršiti pravo na povratak svom domu i pravo na imovinu.

Ne samo da je podrška ‘drugog raseljenja’ suprotna međunarodnim standardima ljudskih prava, već se čini da je u suprotnosti i sa ranijim izjavama SPGS. UNMIK²⁴⁷ i PIS su obavezni da garantuju pravo na povratak u svoj dom.²⁴⁸ Promovisanje i implementacija ‘drugog raseljenja’, a da se za one koji se vraćaju ne obezbedi održiva opcija za povratak njihovim kućama, uključujući obezbeđenje uslova za njihov povratak, može predstavljati kršenje ovih prava kao i kršenje ključnih principa RSB UN 1244.²⁴⁹

²⁴⁴ Dokumenta koja je koristila Direkcija radi identifikacije nosilaca imovinskih prava bila su iz 1951. Republika Srbija dala je spisak UNHCR sa 902 imena na bazi mape snimljene iz vazduha koju su napravili opštinski katastarski službenici 1994.g. a lista je sastavljena 1998.g. Ova lista, međutim, ne bazira se na spisima pravno osiguranih imovinskih prava, već na aktuelnoj situaciji na terenu 1994.g., tj. kućama koje se nalaze i ljudima koji žive u njima, i na njoj nema datuma niti pečata. UNHCR je uložio nove napore da utvrdi nosioce imovinskih prava sa ove liste.

²⁴⁵ Zajednica kosovskih Roma u “Romskoj mahali” bila je nasilno isterana a njihove kuće opljackane i spaljene od strane kosovskih Albanaca juna 1999.g. (ODHIR/OEBS, “Kosovo/Kosova: Kako videno, tako receno, Deo II”, decembar 1999.g., strana 102).

²⁴⁶ OEBS, Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava, Politicka nota, ‘Romska mahala’ i Prava na imovinu i povratak svom domu, 24. mart 2003.

²⁴⁷ UNMIK, KFOR i UNMIK Policija tek treba uspešno da obave svoje mandate. U izveštaju od 21. maja 2002.g., KFOR je izjavio da neke oblasti mogu da budu “neprikladne” za povratak i izneo da KFOR neće moći da obezbedi podršku za takve povratke (vidi GŠ KFOR: “Politički dokument o izvodljivosti povratka na Kosovo”, 21. maj 2002.g.). Ovakve izjave pokazale su da tek treba da se stvore uslovi za bezbedan i siguran povratak svih ljudi u njihove domove, što isto tako pokazuje da na Kosovu još nije osigurano neometano korišćenje imovinskih prava. Ovakva odbijanja, kao što je odbijanje KFOR 2000.g. da obezbedi one koji su bili raseljeni iz “Romske mahale” da se vrate, može dovesti do toga da se ‘drugog raseljenje’ razmatra kao jedino održivo rešenje.

²⁴⁸ Odgovornost UNMIK da osigura pravo na povratak u svoj dom navedena je u klauzuli 11(k), RSB UN 1244(1999). PIS su obavezne da osiguraju ovo pravo kao i povratak imovine po članu 3.4, Uredbe UNMIK 2001/9. Oba su obavezna da garantuju ovo pravo po članovima 8 i 13 i sa članom 1 Protokola 1 Evropske konvencije.

²⁴⁹ Vidi takode Princip 28 i 29(2) UN Vodećih principa za interno raseljenje.

Deo V: Zaštita imovinskih prava putem posebno ustanovljenih struktura

Politika UNMIK u pogledu drugog raseljenja ne odražava se na dosledan način u praksi na regionalnom i opštinskom nivou. Pošto je UNMIK saznala da je Koordinacioni centar za Kosovo (KCK) počeo sa organizovanim povratkom devet porodica IRL u 'drugo raseljenje' u selo kosovskih Srba Strelice/Strelić u Kamenici/Kamenicë/, i uprkos činjenici da nije pokrenuto pitanje bezbednosti od strane nadležnih organizacija (KFOR i policija UNMIK) za povratak u njihovo rodno mesto,²⁵⁰ SPGS je poslao pismo zameniku premijera SCG javno osudjujuci 'drugo raseljenje' kao "štetno za proces povratka".²⁵¹

Ipak, u istoj toj opštini, civilna administracija UNMIK podržala je KCK kada su kupili zemlju za izgradnju kuca za preseljenje interno raseljenih kosovskih Srba iz Firiceja/Feriqevë u Bosce/Boscë/. Prema recima Službenika UNMIK za lokalne zajednice (SLZ), civilna administracija je podržala inicijativu KCK zbog tekuće humanitarne situacije IRL i zbog toga što su IRL odbili da se vrate u njihovo rodno mesto. Nije jasno da li je IRL predložena životvorna alternativa za ovo drugo raseljenje niti da li su preduzeti odgovarajuci napori da se stvore povoljni uslovi za povratak u njihove domove. U stvari, 22. avgusta 2002.g. RRG i regionalni administrator UNMIK i OAU podržali su ovu politiku i zalagali se za ovakvu fleksibilnost u buducnosti, što je pokazalo da napori da se stvore uslovi za povratak mogu biti neadekvatni. Slicna situacija desila se u regionu Prištini/Pristinë/, gde je RRG razmatrala mogucnost da se unesu ustupci u zahtevima za povratak u rodna mesta, jer su neka IRL izrazila želju da se ne vracaju u svoja rodna mesta vec da se nasele u neka druga mesta. 2. oktobra 2002.g. prištinska RRG razmatrala je predlog koji je podnet ORG u Lipljanu/Lipjan za 'drugo raseljenje' u selo Staro Gracko/Starograckë/. UNHCR je protestovao, tvrdeci da bi ovo samo podržalo ovakve povratke na bazi izuzetaka, i preporucio da RRG odbije ovaj predlog.²⁵² Ista RRG odobrila je implementaciju projekata od strane Švedske organizacije za razvoj i saradnju (SDC), koja je obezbedila pomoc za obnovu kuca za lica koja se nalaze u 'drugom raseljenju'.²⁵³ Pored toga, u regionu Prizrena drugo raseljenje je aktivno podržano.

Uprkos tome što ovo odobravaju direktni predstavnici SPGS u svakom regionu osim peckom, ovakvi stavovi suprotni su Smernicama i javnoj politici SPGS. Smernice koje su na snazi, propisuju da se pomoc za obnovu može dodeliti samo za drugo raseljenje u istom selu u uskim okvirima. Kao što je napred prikazano, politika SPGS ne podržava drugo raseljenje. Ovakva politika potvrđena je u govoru 21.g. maja 2002.g. u Vucitrnu/Vushtri/ i maja meseca 2002 u dokumentu o stavu, "Pravo na održivi povratak: idejni projekat". U svom govoru, SPGS je definisao povratak kao povratak svom domu i zahtevao multietnicnost i integraciju. U dokumentu o stavu, SPGS je izjavio da je "prioritet da se podrži povratak u rodna mesta" i da UNMIK neće da odobrava "koncept preseljenja..."²⁵⁴

Opcija drugog raseljenja aktivno je razmatrana, ako nije implementirana, bez mehanizama ili procene da se utvrdi da li je data opcija bila zakonita. Time što nisu obezbedeni posebni zakonski obavezujući mehanizmi za ocenu ispravnosti ovakvih predloga, čini se da je opcija drugog raseljenja postala opcija za manipulacije sa procesom povratka u politicke svrhe i način da se izbegne rešavanje sistemskih ili drugih problema.

b) Pecki region i izbor i overa korisnika

U regionu Peci/Pejë/ ovo zaobilaženje mehanizama ustanovljenih u Smernicama, uključujući i postupke za izbor korisnika pomoci i overu imovine, doveli su do brojnih problema u vezi imovine

²⁵⁰ O ovoj inicijativi izvestio je OAU na sastanku ORG 16. jula 2002.

²⁵¹ Pismo je predoceno 25. jula 2002. na gnjilanskoj ORG.

²⁵² Prema UNHCR, samo jedan od predloženih osam korisnika imao je direktan kontakt sa zajednicom, mada to nikome nije bilo domicilno mesto. Izgleda da je KCK obećao potencijalnim korisnicima novac da se presele u taj kraj. Ovaj pokušaj, zajedno sa onim u kamenickoj opštini, može biti signal zabrinjavajuće politike KCK da podrži povratak u raseljenje.

²⁵³ Projekat je odobrio pomoc za rekonstrukciju trojici kosovskih Aškaliya koji su kupili imovinu u Kosovu Polju/Fushë Kosovo/ i kosovskim Srbima koji su kupili posede u Plemetini/Plemetina/ pošto su prodali svoje posede u domicilnim mestima.

²⁵⁴ UNMIK, Pravo na održiv povratak: idejni predlog, maj 2002, str. 2.

Deo V: Zaštita imovinskih prava putem posebno ustanovljenih struktura

koji su se pretvorili u povrede važeeg zakona i medunarodnih standarda ljudskih prava prilikom implementacije projekata organizovanog povratka u selima Bica/Biqë/ i Grabac/Grapc u opštini Klina/Klinë/. Problemi su poceli zbog toga što nisu bili ustanovljeni postupci za izbor korisnika pomoci niti za overu imovinskih prava po ovom projektu. Umesto toga, UNMIK je, u koordinaciji sa UNHCR, ustanovila *ad hoc* postupak po kome se prihvatanje baziralo na upisivanju imena i izražavanju želje za povratak bez ispitivanja ugroženosti ili imovinskih prava. Kada je broj potencijalnih korisnika premašio broj raspoloživih mesta i imovinska pitanja postala problem, Regionalna služba UNMIK za projekte odlucila je da obrazuje "odbor za izbor korisnika pomoci", iz koga su bili iskljuceni lokalni opštinski predstavnici. Slican odbor obrazovan je za projekat za povratak i obnovu u Osojanu u Istoku/Istog. Nedostatak sistematske overe imovinskih prava u pocetnim fazama projekta u Klini/Klinë/, medutim, doveo je do brojnih povreda imovinskih prava za koja nije postojao mehanizam za njihovo rešenje. Izvan ovog regiona, ORG u Vitini/Viti i Novom Brdu/Novobërdë/ takode nije obrazovala odgovarajuce mehanizme za izbor korisnika pomoci ili da pomognu potencijalnim korisnicima da dobiju potrebnu dokumentaciju o imovinskim pravima.

3. Nemogucnost zaštite kada strukture nisu koherentne ili se ne primenjuju pravilno

Osim toga, OEBS je utvrdio da kada se strukture u okviru kojih potrebni mehanizmi funkcionišu ne koriste ili ne primenjuju pravilno, onda se povecavaju i problemi u zaštiti imovinskih i drugih prava koja su napred izneta. Povrede koje su se desile u projektu za povratak u Klinë/Klini nisu nastale samo zbog odsustva odgovarajucih mehanizama, vec i zbog nekoherentno i nedovoljno iskorišćenih struktura. Ovakva nekoherentnost struktura omogucila je njihovo zaobilaženje i netransparentnost, cime je bilo osujeceno efikasno rešavanje imovinskih pitanja što je opet uticalo na proces povratka.

a) Nedovoljna iskorišćenost struktura za povratak

U okviru RRG-ORG strukture u peckom regionu nije bilo efikasnog foruma za rešavanje ili bavljenje pitanjima izvan projekata za organizovani povratak. Sastanci ORG i RRG održavani su samo kada je bilo potrebno odobravanje/usvajanje projekata. Ni ORG niti RRG nisu obezbedili forum za rešavanje imovinskih pitanja koja su se javljala u nesrpskim zajednicama niti za spontane povratke. Ovakav nemar izazvao je frustracije kod manjinskih zajednica, i doveo do problema sa imovinom koji su ometali povratak. Ovo se posebno odnosi na zajednicu RAE, RRG-ORG su u to vreme bili od malo koristi. Ne samo da je regionalna administracija iskljucila RAE iz okvirnog projekta za finansiranje organizovanog povratka u Klinu/Klinë/, vec su zajednica i medunarodne organizacije, kao što su UNHCR i OEBS, bile aktivno sprecavane da pokrenu pitanja imovinskih problema koja su uticala na povratak i pomirenje, kao što je slucaj u kvartu Kristal u Peci/Pejë/.²⁵⁵

b) Nekoherentne strukture za povratak dovode do zaobilaženja

Kako to Smernice dozvoljavaju, regionalna administracija UNMIK odlucila je da primeni jedinstvenu strukturu za povratak i pomirenje u regionu, grupu za realizaciju povratka (GRP). Ustanovljena kao pomocna služba RRG, GRP je nasledila implementacionu funkciju od ORG, da bi omogucila da se lokalni politicki aspekti procesa povratka i pomirenja odvoje od više tehnickih pitanja implementacije. GRP je trebalo da se obrazuju u svakoj opštini za projekte organizovanog povratka i da se ustanovi pet (5) radnih grupa za tehnicka pitanja, ukljucujuci i jednu za izradu bilansa projekata za obnovu.²⁵⁶ Kao što je prvobitno zamišljeno, GRP je trebalo da funkcionišu direktno pod upravom RRG i paralelno sa ORG. U praksi, cini se da su GRP funkcionisale kao radna grupa date ORG.²⁵⁷ Pošto su projekti za organizovani povratak predloženi i za pecku i klinsku opštinu, to su obrazovane i GRP. Medutim, za projekat organizovanog povratka u Osojane/Osojan u opštini Istok/Istog nije obrazovana GRP.

²⁵⁵ Vidi Deo IV, Poglavlje 6, Deo C(3), str. 61.

²⁵⁶ Ostale teme bile su nužne potrebe, bezbednost, projekti za stvaranje prihoda i opštinske službe.

²⁵⁷ Dok je GRP u Peci/Pejë/ odobrila RRG za svoje predložene projekte za povratak, GRP u Klini/Klinë/ najpre je odobrila ORG a onda ju je kada je pocela da radi odobrila i RRG. Nisu obrazovane druge GRP.

Deo V: Zaštita imovinskih prava putem posebno ustanovljenih struktura

Nedefinisanost mandata GRP i njenih radnih grupa onemogućilo je ustanovljenje mehanizama za zaštitu prava potencijalnih korisnika pomoci, kao što su oni ustanovljeni u Smernicama, i dovelo do pokušaja da se zaobide ova struktura kada su nastali problemi u vezi imovine u projektu za povratak u Klinu/Klinë/. Okvir koji je ustanovila GRP nije uspeo da osigura potvrdu imovinskih prava pre izgradnje, da se izbegne izgradnja na tuđoj zemlji ili bez odgovarajuće dozvole, a takode nije postojao ni institucionalni pravni lek. Štaviše, ovo je dovelo do nezakonite gradnje na opštinskom zemljištu, jedan (1) je verovatno izgradio na društvenom zemljištu,²⁵⁸ a troje drugih ljudi izgradilo je na tuđoj zemlji²⁵⁹. Osim toga, sve od 41 kuće izgradio je implementacioni partner "Technisches Hilfswerk" (THW), bez potrebnih dozvola izdatih od strane opštine.²⁶⁰ Ovakve situacije suprotne su Uredbama 2000/45, 2000/53,²⁶¹ i 2002/12, Zakonu o osnovama imovinsko-pravnih odnosa, kao i međunarodnim standardima vezanim za imovinska i prava na propisan proces.

Pošto se povrede imovinskih prava i dalje dešavaju, moraju se naci pravni lekovi za nezakonitu gradnju, kao što su legalizacija ili rušenje i isplata obeštećenja. OEBS je, u saradnji sa UNHCR, insistirala da regionalna administracija UNMIK prizna i otkloni ove povrede.²⁶² Služba za projekte regionalne administracije, koja upravlja GRP, nije obratila pažnju na upozorenja upućena od strane UNHCR, OEBS, OPS za opštinu Klina/Klinë/, niti u GRP, niti u drugim strukturama za povratak. Ova pitanja pocela su da se rešavaju tek kada je OEBS zvanično pokrenula ova pitanja izvan strukture GRP, kod regionalnog administratora. Međutim, čak i tada zakonska pitanja su izbegavana. Zamenik regionalnog administratora UNMIK rekao je OEBS da će se saglasnost sa važećim zakonom ostvariti kao "postupni proces" kako se projekti odvijaju. Ovakav stav regionalne administracije jako je uznemiravajući. Kao stranka tripartitnog sporazuma i nadzorni organ ukupnog projekta, regionalna služba za projekte UNMIK cini se da je najodgovornija za stranka. Iako je regionalna administracija na kraju ipak priznala da su povrede postojale, ona je i dalje odbijala da preuzme odgovornost za svoje obaveze kao potpisnice tripartitnog sporazuma u ime opštine.²⁶³ Umesto toga, ona je pokušala da prenese odgovornost na opštinsku administraciju UNMIK. Međutim, ova je uložila protest kod odgovarajućih foruma regionalne administracije da nisu ispoštovana pravila u vezi potrebnih dokumenata i postupaka. OEBS je zadovoljna što su do 9. maja četiri glavna pitanja uglavnom rešena ili su na putu da budu rešena.²⁶⁴ Međutim, OEBS je i dalje zabrinuta što kuća koja je izgrađena na opštinskom zemljištu još nije legalizovana.²⁶⁵ OEBS se isto tako brine što legalizacija nije tražena ni za jednu od obnovljenih kuća, koje su izgrađene nezakonito bez građevinskih dozvola.

Da vreme i politički pritisak kao i nejasna struktura nisu preovladavali, verovatno da bi mogli da se izbegnu problemi koji su nastali u projektu za povratak u Klinu/Klinë/. Međutim, nesposobnost strukture da predvidi i reši ova pitanja doveli su do neuspeha da se zaštite imovinska prava.

Iako strukture koje su prvenstveno bile korišćene za projekte za povratak u Klinu/Klinë/ više ne postoje jer je Služba SPGS za povratak i zajednice sistematski racionalizovala strukture za proces povratka širom Kosova, ovaj primer ilustruje potrebu za jasnom definicijom i pravim iskorišćenjem

²⁵⁸ Veruje se da je kuća obnovljena delimično na ivici puta koji je društveno zemljište. Kasnije je otkriveno da je katastarska mapa nepravilno ocitana i da je kuća izgrađena na zemlji korisnika pomoci.

²⁵⁹ Dva (2) korisnika pomoci nisu nasledila zemlju. Jedan deo kuće izgrađen je na delu zemljišta koje pripada komšiji.

²⁶⁰ Kako je zahteva po članu 2.1 Uredbe 2000/53 o građevinskim radovima na Kosovu.

²⁶¹ Uredba 2000/53, član 2.1.

²⁶² Za vreme GRP od 15. oktobra 2002.g., OEBS je izrazila zabrinutost u vezi situacije i nadu da će se ovi problemi odmah otkloniti. Međutim, u to vreme nije bila dozvoljena dalja rasprava, i bilo je potrebno skoro mesec dana da bi se sazvao odgovarajući sastanak i da se raspravljaju imovinska pitanja.

²⁶³ U članu 3.4.5 Smernica, tvrdi se da će OSO preduzeti mere u slučaju povrede tripartitnog sporazuma.

²⁶⁴ NRC je pomagao korisniku koji je izgradio kuću na tuđoj zemlji pokazujući dokumentaciju o navodnom ranijem prenosu imovine. Kao što je napred pomenuto, kuća koja je navodno bila izgrađena na društvenom zemljištu u stvarnosti je kasnije dokazano da se nalazi u potpunosti na imovini korisnika pomoci.

²⁶⁵ Opštinska administracija UNMIK išla je kod predsednika Skupštine opštine u vezi rešavanja ovog slučaja, ali, iako je bio iznenađen, on ipak nije predložio rešenje i zatražio je da opštinska administracija UNMIK reši ovaj problem.

Deo V: Zaštita imovinskih prava putem posebno ustanovljenih struktura

ovih struktura. Kao što ovaj primer pokazuje, bez kontinuiranog korišćenja struktura, kao i infuzije relevantnih mehanizama u njih, imovinska prava i pravo na povratak ostace i dalje osetljivo pitanje.

I zaista, OEBS je zapazila da se u Prirucniku za održivi povratak i u pratećim dokumentima, koji uređuju proces povratka, ova pitanja mogu rešiti. Trenutno, mehanizmi nisu ujednačeno ustanovljeni ili povereni strukturama ORG-RRG da se osigura saglasnost sa pravnim i standardima ljudskih prava i zaštitom prava potencijalnih korisnika pomoci i trećih strana na koje uticu projekti za povratak. Sve dok se ovakvi mehanizmi ne ustanove, OEBS je zabrinuta da ce, kao što pokazuje prethodno poglavlje, imovinska prava i prava na povratak u svoj dom, kao i efikasnost procesa povratka biti ugroženi.

D. Zaključak

Kako je napred ilustrovano, iako je relevantni važeći zakon obavezujući za organe vlasti koji su uključeni u procesu obnove vezane za povratak, zaštita i ocuvanje imovinskih prava u okviru ovog procesa zavisi od primene konsolidovanih, racionalnih mehanizama koji se baziraju na relevantnom važećem zakonu, kao što su oni koji su opisani u Smernicama. Iako se sredstva donatora za obnovu postupno smanjuju, ostaje jasna potreba da ovakvi mehanizmi budu obavezujući da bi se delotvorno zaštitila imovinska prava pojedinaca i da se uredi proces obnove kuca vezan za povratak. Takođe postoji potreba da se osigura da pojedinci čije su kuće obnovljene ne ometaju proces povratka time što i dalje nezakonito zauzimaju tuđe stanove, kao i da se obezbede koherentne strukture preko kojih se mogu primentiti ustanovljeni mehanizmi. Sa ustanovljenjem novih, standardizovanih struktura za proces povratka pod Kancelarijom za povratak i objavljivanjem Prirucnika o održivom povratku, očekuje se da će mnogi problemi u vezi s tim biti rešeni, ali bez integracije relevantnih mehanizama imovinska prava i pravo na povratak i dalje će biti ugroženi.

ANEKS A: SLUCAJ SRPSKOG PRAVOSLAVNOG MANASTIRA VISOKI DECANI

Dva imovinska spora vezana za srpski pravoslavni manastir Visoki Decani (manastir) ilustruju stepen izražene zabrinutosti zbog nesposobnosti sudskog sistema Kosova da zaštiti imovinska prava i propisni proces uopšte, a narocito prava manjina.

Istorijat

Oba slucaja odnose se na utvrđivanje zakonitosti rešenja iz 1997.g. od strane Republike Srbije kojim se imovina društvenih preduzeca (DP) prenosi na manastir.²⁶⁶ 28. juna 2002.g., Opštinski sud u Decanima/Dečan/ u oba predmeta je poništio rešenja i predmetnu imovinu vratio DP, kako je traženo. 3. septembra 2002.g., posle prijema rešenja iz juna 2002.g., Republika Srbija uložila je žalbe na poništenja.²⁶⁷ Oba DP su 26. septembra 2002.g. osporila sve razloge na kojima su se zasnivale žalbe. O žalbama tek treba da donese odluku Okružni sud u Peci/Pejë/.

Dvosmislena nadležnost

Jedan od problema koji proizilazi iz ovih predmeta je dvosmislenost u vezi sudske nadležnosti u svetlu proglašenja Uredbi UNMIK 2002/12²⁶⁸ i 2002/13.²⁶⁹ Nije jasno da li je 28. juna 2002.g. Opštinski sud imao nadležnost da presuduje u ovim predmetima pošto su ove Uredbe stupile na snagu 13. juna 2002.g. i oduzele neke nadležnosti od redovnih sudova vezane za imovinske sporove DP. Sama Uredba 2002/13 je nejasna ako bi navedeni predmeti trebalo da potpadnu u nadležnost Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za stvari gde nadležnost ima KPA, mada su se SPGS i Stub IV UNMIK zalagali da se ova Komora kao alternativna mera obrati manastiru i Republici Srbiji.²⁷⁰

27. februara 2002. g. KPA je, vršeci svoja ovlašćenja po Uredbi 2002/12, prosledila slucaj Posebnoj komori. Obavestila je Okružni privredni sud u Peci, gde je bila podneta žalba, da se svi postupci obustavljaju dok se ne ustanovi Posebna komora i da se odluke od 28. juna ne mogu izvršiti, osim ako Posebna komora to ne potvrdi. Dok ova mera ne objašnjava prvenstvenu nadležnost Posebne komore, ona ipak osvetljava drugi problem.

Posebna komora tek treba da se obrazuje ili da pocne da radi.²⁷¹ Ako je ona nadležno telo da presuduje u ovim slucajevima, ili ako KPA prosleduje njoj predmete, onda tekuci status Komore sprečava puno iskorišćenje prava na delotvoran pravni lek kao i imovinska prava. S tim u vezi ostaje i zabrinutost da sudovi nisu dobili Uredbe niti blagovremenu obuku u vezi njihove primene²⁷².

Prava na propisan proces

Osim toga, ovi predmeti izazivaju zabrinutost zbog nesposobnosti sudova da efikasno zaštite imovinska prava i prava na propisan proces manjinama.

²⁶⁶ Republika Srbija, Rešenje br. 464-2914/97, 5. november 1997.g.

²⁶⁷ Pošto je, prema navodima suda, Republika Srbija rešenja primila 6. avgusta 2002.g., to je Republika imala pravo da uloi žalbu do 21. avgusta. Opština nije uložila žalbu na podnete zahteve. Predstavnik manastira izjavio je da je znao za rešenja i da je radio sa KCK.

²⁶⁸ O ustanovljenju Kosovske poverenicke agencije.

²⁶⁹ O proglašenju Zakona usvojenog na Skupštini Kosova o Ustanovljenju registra za imovinska prava na nekretnine.

²⁷⁰ Vidi posebno, clan 4.1(d) koji Posebnoj komori daje primarnu nadležnost u vezi zahteva za vlasnicka prava protiv DP koja su sada ili ranije bila pod administrativnom upravom KPA (nije jasno da li data DP spadaju pod ovakvu upravu).

²⁷¹ Uskoro bi trebalo da se donese Administrativno uputstvo koje daje pravila postupka.

²⁷² Vidi Deo III, Poglavlje 3, Odeljak C(2)(a)(ii).

Pravo da se bude prisutan u postupcima

Sud je možda ugrozio prava stranke da budu prisutni u postupku. Po Zakonu o građanskom postupku (Zakon), sud može zasedati u odsustvu stranaka, ako se one ne pojave na sudu,²⁷³ ali, prema Evropskoj konvenciji, on isto tako mora marljivo da postupa i da obavesti stranke pre nego što nastavi pretres bez prisustva tužene strane.²⁷⁴ Prema recima predsednika sudskog veca, konacna sednica bila je održana pošto su sve tri tužene strane (Republika Srbija, opština Decani/Deçan/, manastir) obavestene dva i po meseca ranije.²⁷⁵ Prisustvovala je samo opština. Republika Srbija je u svojoj žalbi tvrdila da su joj sudski postupci nezakonito uskratili mogućnost da govori na sudu.²⁷⁶ Ona je podnela dokaze da je odgovorila preporučenim pismom na optužbe od 5. oktobra 2001.g. i poslala podnesak sudu 12. februara 2002.g., ali da sud nije primio ni jedno ni drugo. Bez obzira na to da li su podnesci bili primljeni ili ne, ostaje sumnja da sud nije marljivo postupao da osigura prisustvo tužene strane.

Razmatranje dokaza u odsustvu stranaka

Sud isto tako nije adekvatno osigurao da se razmotre relevantni dokazi suprotne strane, kako to zahteva zakon²⁷⁷ i princip 'jednakosti oružja' u članu 6(1) Evropske konvencije, što je dovelo do rešenja protiv odsutnih stranaka. Posedovni list od 10. marta 1998.g. i pismo iz katastra od 3. februara 1988.g. potvrđuju da je manastir vlasnik predmetnih parcela. Uprkos ovim dokazima, sud je utvrdio da prenos nije bio zakonit zato što nije evidentiran u katastru, kako se traži u članu 20 i 33 Zakona o osnovama imovinsko-pravnih odnosa. Ovakvim neuzimanjem u obzir dostupnih činjenica,²⁷⁸ kao što su posedovni listovi, odluka se može smatrati pristrasnom i može dovesti do diskriminacije i povrede prava na propisan proces i imovinu.

Pravilna primena zakona

Obrazloženja u odlukama izazivaju dodatnu zabrinutost da zakon nije pravilno primenjen.²⁷⁹ Prema važećem zakonu, da bi bila pravosnažna, odluka koja je doneta po zakonu posle 22. marta 1999.g., ne sme da bude diskriminaciona.²⁸⁰ Sud je obrazlagao da Uredba UNMIK 1999/24 sa amandmanima poništava odluku. Iako je sud možda u pravu jer nema suprotnog zakona na snazi u vezi nestambenih imovinskih prava koja su stecena u pomenutom periodu,²⁸¹ sud ipak mora da utvrdi da su namera ili dejstvo odluke bili diskriminacioni da bi je poništio. Sud ne daje ovako jasno obrazloženje niti dokaze.²⁸² Niti pak sud daje jasnu pravnu osnovu za svoju tvrdnju da Republika Srbija ne poseduje ovlašćenja da vrši prenos imovine iz društvenog vlasništva u posed manastira. Sud isto tako bazira ovu tvrdnju na pretpostavci da DP, ili njihovi radnici, poseduju pravo da raspolažu imovinom. Međutim, važeći zakon ne ustanovljuje jasno da je ovo pravo povereno DP.²⁸³ Čini se da sud nije

²⁷³ Član 295, Zakona o građanskom postupku (Zakon).

²⁷⁴ Član 6(1) zahteva da sud pokaže da je postupao marljivo da optuženoj strani dostavi službeno obaveštenje o pretresu. Vidi *Goffi v Italy* A 76 (1984). OEBS napominje da zna za slucajeve u vezi imovine koji su više puta odlagani zbog nepojavljivanja stranke.

²⁷⁵ Prema recima predsednika sudskog veca, pozivi su poslani 18. aprila 2002. Republika Srbija primila je poziv 29. aprila 2002. Manastir je odbio poziv.

²⁷⁶ U svojoj žalbi od 3. septembra 2002.g., ona se poziva na povredu člana 354(2)(7) Zakona.

²⁷⁷ Član 7 i 81 Zakona.

²⁷⁸ Vidi član 7(1) i (3), Zakona.

²⁷⁹ Član 354(2)(13), Zakona definiše kontradiktorno ili dvosmisleno obrazloženje kao "suštinsku povredu" postupka.

²⁸⁰ Član 1 i 2 Uredbe 1999/24 sa amandmanima u Uredbi 2000/59.

²⁸¹ Član 1 Uredbe 2000/60, definiše da ova imovina ima stambeni karakter i da se tako ne primenjuje u ovim slucajevima. Nijedan drugi zakon, uključujući Uredbe 2002/12 i 2002/13 ne obraduje ocuvanje prava nad nestambenom imovinom.

²⁸² Sud je pokušao da poništi prenos tvrdeći da nisu ispunjeni uslovi za donaciju, jer su više nanete štete nego dobra radnicima i zajednici, a ne da je bio diskriminacioni.

²⁸³ Prema članu 2, Zakona o registraciji nekretnina u društvenom vlasništvu, Službeni list SAP Kosova, br. 37/71, registruju se samo prava korišćenja, dok Zakon o prenosu nekretnina, Službeni list SAP Kosova, br. 45/81, 29/86, 22/88, reguliše prenos "vlasnickih prava" nepokretne imovine u društvenoj svojini (član 5). Ipak,

razmotrio svu širinu dokaza niti je pružio argumente koji su potrebni po važećem zakonu da bi se izvršilo ovakvo poništenje, i tako nije delotvorno zaštitio prava na propisan proces i imovinu stranaka umešanih u postupak.

Dejstvo odluke

Osim toga, ako bi se i dozvolilo da ove odluke imaju opravdanja, onda je ovde opet merodavno pravno dejstvo memoranduma SPGS od 28. juna 2002.g. kojim se sprečava svaka dalja aktivnost ili odluka u vezi imovine do "daljeg obaveštenja" i dok slučaj ne reši odgovarajući organ. Prema tome, ostaje da se razjasni ne samo da li je sud taj odgovarajući organ, već i da li se odluke mogu izvršiti pre nego što SPGS opozove ovaj memorandum.

U slučaju manastira ostaje nejasno da li su prava na imovinu i propisan proces povredena ili su pak imovinska prava zakonito vraćena. Ako se utvrdi da je sud nadležan, odluke se moraju temeljnije preispitati, a transakcije detaljno razmotriti da bi se utvrdila pravosnažnost transakcija. SPGS ili odgovarajući organi treba da preduzmu gornje mere, ali da istovremeno očuvaju integritet i nezavisnost pravosuda.

Zakon o osnovama imovinsko-pravnih odnosa proglašava da nad društvenom imovinom ne mogu postojati imovinska prava.