

A close-up photograph of a silver metal padlock attached to a rusty chain-link fence. The padlock is the central focus, with its shackle looped through the fence. The background is a blurred, out-of-focus view of the fence and some foliage. The overall tone is somber and evocative.

MEHANIZAM ZA REŠAVANJE MASOVNIH IMOVINSKO- PRAVNIH ZAHTEVA:

Iskustvo sa Kosova

Jun 2020.



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija na Kosovu

**MEHANIZAM
ZA REŠAVANJE
MASOVNIH
IMOVINSKO-
PRAVNIH
ZAHTEVA:**

Iskustvo sa Kosova

Jun 2020.

SADRŽAJ

SPISAK SKRAĆENICA	2
PREGLED IZVEŠTAJA.....	3
1. UVOD.....	5
1.1 Uvođenje mehanizama za rešavanje masovnih zahteva	5
1.2 Predmet izveštaja	8
1.3 Metodologija.....	10
2. MEĐUNARODNI I DOMAĆI PRAVNI OKVIR I OKVIR PRAKTIČNE POLITIKE.....	11
3. ANALIZA STANJA.....	13
3.1 Bespravno zauzimanje imovine i deložacija.....	13
3.2 Postavljanje obrasca obaveštenja o imovini	18
3.3 Program upravljanja/izdavanja imovine u zakup	20
3.4 Rušenje.....	23
3.5 Paralelno razmatranje predmeta od strane sudova	25
3.6 Zahtevi "A" i "C" kategorije	27
3.7 Finansijski i kadrovski izazovi	29
4. ZAKLJUČAK	33

SPIŠAK SKRAĆENICA

DSIP	Direkcija za stambena i imovinska pitanja
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
EULEX	Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu
GSUN	Generalna skupština Ujedinjenih nacija
HRW	Human Rights Watch
ICERD	Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije
IOK	Institucija ombudsmana na Kosovu
KAI	Kosovska agencija za imovinu
KAUVI	Kosovska agencija za upoređivanje i verifikaciju imovine
KIZ	Komisija za imovinske zahteve
KKA	Kosovska katastarska agencija
KIZK	Komisija za imovinske zahteve Kosova
KSIZ	Komisija za rešavanje stambenih i imovinskih zahteva
KVOI	Komisija za verifikaciju i odlučivanje o imovini
KZK	Krivični zakonik Kosova
MoR	Memorandum o razumevanju
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PIS	Privremene institucije samouprave
PK	Policija Kosova
PS	Poslanik skupštine
RL	Raseljeno lice
RSBUN	Rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija
SPEU	Specijalni predstavnik Evropske unije na Kosovu
SPGS	Specijalni predstavnik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
UDLJP	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice

1. UVOD

Zbog sukoba, ratova i nemira, milioni ljudi svake godine primorani su da beže tražeći utočište, ostavljajući za sobom domove, zemljište i imovinu. Izveštaj UNHCR-a o globalnim trendovima pokazuje da je u svetu, u 2018. godini, u proseku po jedno lice raseljeno na svake dve sekunde. Ovo dovodi do broja od preko 70 miliona ljudi, gde su zemlje u razvoju najviše pogođene.³

Iako se sukob na Kosovu završio pre dve decenije, mnogi imovinski sporovi do danas su nerešeni. Ovo u velikoj meri utiče na ljudska prava svih zajednica, posebno lica koja žive u raseljeništvu. U stvari, nedovoljna zaštita imovinskih prava raseljenih lica predstavlja jednu od glavnih prepreka u procesu njihovog povratka. Prema tome, odgovorni organi moraju da naprave sadržajne korake da bi obezbedili da su imovinska prava zaštićena na način koji podstiče povratak.⁴

Rešavanje problema nerešenih imovinskih zahteva u vezi sa sukobom neophodan je preduslov za postizanje i održavanje stabilnosti u svakom društvu koje je pretrpelo sukob, uključujući i Kosovo, zbog čega Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS) nastavlja da ovoj temi daje najviši značaj. Obezbeđivanje pravnog leka za ove kategorije imovinskih zahteva posebno doprinosi ne samo zaštiti i unapređenju ljudskih prava pogođenih strana, već i utiče na proces pomirenja u društvu.

Prema tome, nadovezivanjem na izveštaj iz 2011. godine, pod nazivom „*Izazovi u rešavanju imovinskih potraživanja povezanih sa sukobom na Kosovu*“⁵, u ovom izveštaju se analiziraju izazovi sa kojima su se Direkcija za stambena i imovinska pitanja (DSIP), Kosovska agencija za imovinu (KAI) i sadašnja Kosovska agencija za upoređivanje i verifikaciju imovine (KAUVI) suočavali u svom radu, rezultati koje su postigli i jaz koji i dalje postoji.

1.1 Uvođenje mehanizama za rešavanje masovnih zahteva

Prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija iz 1999. godine, Misiji privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) data je odgovornost da obezbedi „*neometani povratak svih izbeglica i raseljenih lica u svoje domove na*

³ Izveštaj UNHCR-a o globalnim trendovima, Prisilno raseljenje u 2018. godini, 19. jun 2019. godine, str. 2. Dostupno na https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5d08d7ee7_0.pdf, pristupljeno 24. juna 2019. godine.

⁴ Regionalno predstavništvo UNHCR-a za Jugoistočnu Evropu, Raseljena lica sa Kosova u regionu – Ponovna procena zainteresovanosti za povratak, 2017, str. 12. Dostupno na https://www.unhcr.org/see/wp-content/uploads/sites/57/2018/11/UNHCR_KOS_Needs-Assessment-Report_NA_English-1.pdf, pristupljeno 24. juna 2019. godine.

⁵ Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija na Kosovu, Izazovi u rešavanju imovinskih potraživanja povezanih sa sukobom na Kosovu, jun 2011. god. Dostupno <https://www.osce.org/kosovo/80435?download=true>, pristupljeno 1. jula 2019. godine.

Kosovu⁶ dok domaće institucije ne budu u stanju da preuzmu tu odgovornost. Prema tome, UNMIK je Uredbom br. 1999/23 novembra 1999. god. ustanovio DSIP i Komisiju za stambene i imovinske zahteve (KSIZ) za rešavanje problema nerešenih imovinskih sporova u vezi sa gubitkom stambene imovine zbog sukoba i diskriminacionih zakona.⁷

Dok je DSIP-u povereno opšte administrativno upravljanje podnetim zahtevima,⁸ KSIZ, kao kvazi sudski organ imao je mandat da rešava privatne, nekomercijalne sporove u vezi sa stambenom imovinom. Odluke KSIZ-a o zahtevima bile su pravosnažne i nisu mogle da se osporavaju ni pred jednim drugim sudskim ili upravnim organom na Kosovu.⁹ Nakon što je rešio 28.716 zahteva u vezi sa stambenom imovinom (što je 98,75 odsto ukupnog broja zahteva) uprkos brojnim preprekama, ovaj mehanizam je uglavnom uspeo da ispuni svoj mandat.¹⁰

KSIZ je imao isključivu nadležnost nad tri vrste potraživanja za stambenu imovinu:

1. Zahtevi „A“ kategorije (diskriminacija): zahtevi koje podnesu fizička lica koja su izgubila vlasništvo, posed ili pravo korišćenja¹¹ posle 23. aprila 1989. godine¹², na osnovu zakona za koje je utvrđeno da su diskriminacioni ili u smislu njihove primene ili sadržaja.¹³
2. Zahtevi „B“ kategorije (neformalni promet): zahtevi koje podnesu fizička lica, koja su posle 23. marta 1989. godine izvršila neformalni promet stambene nepokretne imovine na osnovu slobodne volje strana.¹⁴

⁶ Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti UN, S/RES/1244, 10. jun 1999. godine. Dostupno na https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244%281999%29.pdf, pristupljeno 20. novembra 2019. godine.

⁷ Uredba UNMIK-a br. 1999/23 o ustanovljavanju Uprave za stambena i imovinska pitanja i Komisije za imovinska potraživanja, 15. novembar 1999. godine (Uredba br. 1999/23).

⁸ Prikupljanje i obrada zahteva te sprovođenje odluka KSIZ.

⁹ Međutim, Uredbom UNMIK-a br. 2000/60 predviđen je postupak kojim je podnosiocu zahteva ili svakoj zainteresovanoj strani dozvoljeno da podnese zahtev za preispitivanje odluke. Za više informacija videti član 2, stav 7. Uredbe UNMIK-a br. 1999/23 i član 14. Uredbe UNMIK-a br. 2000/60.

¹⁰ Oko 5.080 podnosilaca zahteva izabralo je da povрати posed nad svojom imovinom, dok je 3.419 tražilo da DSIP njihovu imovinu stavi pod svojom upravom. Još 2.207 tražilo je da se njihov predmet zatvori po prijemu odluke KSIZ. Za više podataka videti Konačni izveštaj 2007, Komisija za imovinske i stambene zahteve, Poglavlje 8 (Uručivanje i sprovođenje odluka KSIZ), Statistika o sprovođenju, str. 72. Dostupno na http://www.kpaonline.org/hpd/pdf/HPCC-Final_Report.pdf, pristupljeno 28. marta 2019. godine.

¹¹ Imovinska prava u vezi sa zahtevima „A“ kategorije odnose se na stanove društvenih preduzeća. Zbog diskriminacionih zakona koje su donele vlasti između 23. marta 1989. godine i 24. marta 1999. godine, mnogi kosovski Albanci su otpušteni sa svojih radnih mesta pa su izgubili pravo korišćenja na svojoj imovini. Ovo je zbog činjenice da je pravo korišćenja bilo povezano sa radnim odnosom. Zbog toga, uglavnom su kosovski Srbi koji su bili nosioci prava korišćenja bili u položaju da svoje pravo korišćenja pretvore u pravo svojine otkupom stana od nosioca prava u skladu sa standardnim postupkom privatizacije koji je uveden u tom periodu. UNMIK je utvrdio da je postojala diskriminacija prava svojine članom 1, stav 1.2 (a) Uredbe br. 1999/23, od 15. novembra 1999. god. Dostupno na <http://www.kpaonline.org/framesworkPDFs/01RE1999-23.pdf>, pristupljeno 19. marta 2020. godine.

¹² Skupština Kosova je 23. marta 1989. godine <https://www.theguardian.com/world/kosovo-izglasala-izmene-ustava-koje-je-kasnije-usvojila-Skupština-Srbije>, u vezi sa svojom autonomijom, koja je utvrđena Ustavom Jugoslavije iz 1974. godine.

¹³ Prvobitna uloga KSIZ bila je da utvrdi da li su prava gore navedenih podnosilaca zahteva bila valjana u to vreme i, ako to utvrdi, da li su ta prava oduzeta zbog primene diskriminacionih mera. Za više podataka videti Konačni izveštaj 2007, Komisija za stambene i imovinske zahteve, Poglavlje 2, str. 18-20. Dostupno na <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/01/HPCC-Final-Report-2007.pdf>, pristupljeno 25. jula 2018. godine.

¹⁴ KSIZ je imao za cilj da tačno utvrdi pravo strana koje su učestvovala u neformalnom prometu, tj. da utvrdi da li je podnositelj zahteva stekao pravo svojine nad imovinom putem neformalnog prometa. U takvim slučajevima, KSIZ je dao instrukcije da se izvrši upis utvrđenog prava u odgovarajuće katastarske knjige. Neformalni promet u ovom smislu jeste promet koji je izvršen između strana uprkos Zakonu iz tog vremena, 1991. godine, o izmenama i dopunama ograničenja za promet nekretnina (Službeni glasnik Republike Srbije, 22/91, 18. april 1991). Ovim Zakonom ograničen je neformalni promet pošto je istim utvrđeno da ugrožavaju „nacionalno ustrojstvo stanovništva“. Isti je opozvan Uredbom UNMIK-a br. 1999/10, koja je stupila na snagu 13. oktobra 1999. godine.

3. Zahtevi „C“ kategorije (bespravno posedovanje): zahtevi koje podnesu fizička lica koja su imala pravo svojine, poseda ili korišćenja pre 24. marta 1999. godine¹⁵, a koja su zbog bespravnog posedovanja njihove imovine prestala da uživaju ista prava.¹⁶ Ovo je obuhvatilo otprilike 93 procenta¹⁷ ukupnog broja primljenih zahteva od vlasnika kojima je uskraćeno imovinsko pravo.

Nakon spoznaje da postoji i veliki broj sporova oko poljoprivredne i komercijalne imovine, a koji nisu rešeni u okviru mandata DSIP,¹⁸ napori međunarodne zajednice uloženi u rešavanje ovih imovinskih sporova prešli su u novu fazu. UNMIK je ustanovio KAI 2006. godine, koji je pored zahteva u vezi sa stambenom imovinom, dobio mandat i za prijem, evidentiranje i pružanje pomoći sudovima oko rešavanja zahteva u vezi sa poljoprivrednom i komercijalnom imovinom.¹⁹ KAI je zamenio DSIP i održao prisustvo na terenu²⁰ i organizacionu strukturu,²¹ dok su odluke Komisije za imovinske zahteve Kosova²² (KIZK) mogle da se osporavaju samo na Žalbenom veću Vrhovnog suda Kosova za pitanja u vezi sa KAI, a ne na redovnim sudovima.²³

Strane su u okviru dijaloga između Prištine i Beograda u Briselu pod okriljem Evropske unije, 2011. godine postigle sporazum²⁴ po kom je Beograd trebalo da vrati katastarske knjige Kosova.²⁵ KAUVI je uspostavljen 2016. godine, nasleđujući delom mandat DSIP i KAI.

¹⁵ Organizacija Severnoatlantskog sporazuma je 24. marta 1999. godine pokrenula „Operaciju savezničkih snaga“, bombardujući Saveznu Republiku Jugoslaviju, tokom sukoba na Kosovu. Prema tome, ovaj datum je određen za datum kada su strane na Kosovu mogle da izgube svoje imovinsko pravo. Ova odluka priznata je članom 1, stav 1.2 (c) Uredbe UNMIK-a br. 1999/23. Dostupno na <http://www.kpaonline.org/frameworkPDFs/01RE1999-23.pdf>, pristupljeno 19. marta 2020. godine.

¹⁶ Prilikom odlučivanja o zahtevima „C“ kategorije, KSIZ je nastojao da utvrdi samo pravo poseda nad predmetnom imovinom, za razliku od predmeta u kojima su postojali konkurentni zahtevi „A“ kategorije za istu imovinu. Većinu zahteva „C“ kategorije podneli su raseljeni pripadnici iz zajednice kosovskih Srba.

¹⁷ Za više podataka videti Konačni izveštaj 2007, Komisija za stambene i imovinske zahteve, Poglavlje 5 (Prijem i evidentiranje zahteva), Statistika o broju primljenih zahteva, str. 40. Dostupno na http://www.kpaonline.org/hpd/pdf/HPCC-Final_Report.pdf, pristupljeno 21. avgusta 2019. godine.

¹⁸ Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, Sveobuhvatan pregled stanja na Kosovu specijalnog izaslanika generalnog sekretara UN na Kosovu, ambasadora Kaja Ejda, S/2005/635, 7. oktobar 2005. godine. <http://www.unosek.org/docref/KaiEidereport.pdf>, pristupljeno 11. aprila 2019. godine.

¹⁹ Ovo su bili zahtevi povezani sa sukobom, uključujući i okolnosti neposredno povezane ili proistekle iz istog, između 27. februara 1998. godine i 20. juna 1999. godine.

²⁰ Prisustvo na terenu sastojalo se od terenskih predstavništva širom Kosova, i u Podgorici, Skoplju, Beogradu, Kragujevcu i Nišu.

²¹ Prema tome, sastojala se od Izvršnog sekretarijata, Nadzornog odbora i Kosovske komisije za imovinske zahteve (KIZK). Uredba UNMIK-a br. 2006/50 o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu, 16. oktobar 2006. godine (Uredba br. 2006/50).

²² Komisija za imovinske zahteve Kosova (KIZK) je kvazi sudski organ koji donosi odluke unutar Kosovske agencije za imovinu (KAI), a koja je ustanovljena Uredbom UNMIK-a br. 2006/10. Na osnovu iste, mandat KIZK je da rešava zahteve u vezi sa pravom svojine i korišćenja, koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, a koji su povezani sa okolnostima koje su neposredno u vezi ili proistekle iz sukoba između 27. februara 1998. godine i 20. juna 1999. godine, a u slučaju da podnosilac zahteva sada nije u mogućnosti da upražnjava ista imovinska prava. Zahtevi u vezi sa imovinskim sporovima koji nisu u vezi sa sukobom 1998-1999. godine nisu u mandatu KIZK i rešavaju se u domaćem sudskom sistemu. Slično, zahtevi koji nisu u vezi sa privatnom nepokretnom imovinom nisu u mandatu KIZK. KIZK je ovlašćen da potvrdi pravo svojine i korišćenja koje stranke tvrde da imaju, da izda nalog za ulazak u posed imovine, uključujući nalog za deložaciju u slučaju bespravnog korisnika i da usvoji, odbije ili odbaci zahteve.

²³ Mandat KAI pojašnjen je Zakonom br. 03/L-079 o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a br. 2006/50 o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu, 15. jun 2008. godine (Zakon br. 03/L-079). Na osnovu istog Zakona, nadležnost Specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN zamenjena je nadležnošću Specijalnog predstavnika EU/međunarodnog civilnog predstavnika, što je Vlada Srbije odbila. Zbog toga, predstavništva KAI u Beogradu, Kragujevcu i Nišu su zatvorena, što je u velikoj meri uticalo na veliki broj podnosilaca zahteva koji borave u tim sredinama. Ovo je rešeno nakon pregovora između predstavnika KAI, predstavništva UNHCR-a u Prištini i predstavništva UNHCR-a u Beogradu i srpske vlade, nakon čega je postignut dogovor da UNHCR otvori kancelarije za imovinska pitanja koje bi nastavile da vrše funkciju koja je ranije predviđena za KAI.

²⁴ „Radni zaključak trostrane grupe za sprovođenje u oblasti katastarskih podataka“, 20. oktobar 2011. godine.

²⁵ Do trenutka sastavljanja ovog izveštaja (decembar 2019. godine), upoređivanje i provera nije izvršena, pošto katastarski podaci do danas nisu vraćeni Prištini.

Zakon o KAUVI²⁶ stupio je na snagu tek novembra 2016. godine, pošto je njegovo usvajanje u Skupštini Kosova (Skupština) juna 2016. god. osporavala politička stranka *Srpska Lista*. Stranka je tvrdila da je Skupština prekršila svoj postupak glasanja u toku postupka usvajanja. Dakle, *Srpska lista* je osporavala postupak sproveden u Skupštini pred Ustavnim sudom 17. juna 2016. godine. Međutim, Sud je presudio da je predmet neprihvatljiv za razmatranje 25. oktobra 2016. godine i naložio je da se postupak nastavi da bi se omogućilo da Zakon o KAUVI stupi na snagu.²⁷

Na osnovu člana 4, stav 2. tačka 1, Zakona o KAUVI (*Funkcije i dužnosti KAUVI*),²⁸ Zakonom je uvedena dužnost KAUVI da prima, upoređuje i preko Komisije za verifikaciju i odlučivanje o imovini (KVOI), reši neslaganja između perioda pre juna 1999. godine i novih katastarskih knjiga na Kosovu, a u odnosu na privatnu imovinu, privatnu komercijalnu imovinu i privatnu imovinu verskih zajednica, tamo gde se dva skupa katastarskih podataka, pre 1999. i posle 2003. godine međusobno razlikuju.

Takođe, KAUVI je nasledio dužnosti koje su ranije pripadale KAI, odnosno DSIP. Zakonom je predviđeno izvršno ovlašćenje KAUVI da sprovodi odluke KAI, DSIP, KSIZ, Komisije za verifikaciju i odlučivanje o imovinu (KVOI), Komisije za imovinske zahteve (KIZ), presude Apelacionog veća Vrhovnog suda za pitanja u vezi sa KAI, uključujući i upravljanje imovinom na zahtev uspešnih podnosilaca zahteva, sprovođenje programa dobrovoljnog izdavanja imovine u zakup pod njegovom upravom,²⁹ rušenje bespravno izgrađenih objekata na imovini raseljenih lica i deložacije bespravnih korisnika. Pored toga, na KAUVI su prenete sve nadležnosti KAI, uključujući budžet, aktivu i pasivu.

Prema tome, uzimajući u obzir njegov obiman mandat, KAUVI ima presudnu ulogu u zaštiti imovinskih prava ugroženih zajednica, posebno lica koja žive u raseljeništvu. Mehanizmi su od presudnog značaja za rešavanje i sprovođenje velikog broja imovinskih potraživanja, koja bi inače preopteretila redovan sudski sistem na Kosovu.

1.2 Predmet izveštaja

Ovaj izveštaj predstavlja analizu dvadesetogodišnjeg perioda rada mehanizama za rešavanje masovnih imovinskih sporova, a kojima je poverena izričita nadležnost za prijem i rešavanje zahteva u vezi sa stambenom, poljoprivrednom i komercijalnom imovinom, a koji su povezani sa sukobom. Preciznije, mehanizmi o kojima se govori su DSIP (1999-2006), KAI (2006-2016) i KAUVI (uspostavljen 2016), kao tri agencije uspostavljene jedna za drugom sa mandatom da rešavaju takve zahteve. Uzimajući u

²⁶ Zakon br. 5/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine, 28. novembar 2016. godine.

²⁷ Ustavna ocena Zakona br. 05/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine, http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/KO94-16_ANG.pdf, pristupljeno 28. juna 2019. godine.

²⁸ Član 4, stav 2, tačka 1. Zakona br. 5/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine, 28. novembra 2016. godine.

²⁹ Ibid. Član 4, stav 2.2, 2.3, 2.4. i 2.5.

obzir to da je KAUVI mehanizam koji i dalje funkcioniše, u izveštaju se ocenjuje njegov rad od trenutka uspostavljanja do decembra 2019. godine. Detaljno se ispituju njegov stvarni učinak, prekretnice i nedostaci, a govori se i o trenutnom stanju stvari u pogledu rešavanja zahteva povezanih sa sukobom na Kosovu u odnosu na mandat poveren ovim mehanizmima, kao i drugi faktori koji su uticali na rezultate.

U izveštaju se prvo govori o međunarodnim i domaćim pravnim okvirima i okvirima praktične politike, koji čine osnovu za shvatanje složenih okolnosti koje se odnose na imovinske zahteve povezane sa sukobom na Kosovu. Drugo, ukratko se daje pregled uspostavljanja datih mehanizama, njihove uloge i napretka, kao i dužnosti i obaveza; dostignuća i utvrđenih propusta.

U Poglavlju 3 pod nazivom *Analiza stanja* izneta je detaljna analiza sledećih stvari:

- Bespravno zauzimanje imovine i deložacija;
- Postavljanje obrasca obaveštenja o imovini;
- Program upravljanja/izdavanja imovine u zakup;
- Rušenje;
- Paralelno rešavanje predmeta u sudovima;
- Zahtevi „A“ i „C“ kategorije, i
- Finansijski i kadrovski aspekti.

U ovom poglavlju se govori o broju bespravno zauzetih nepokretnosti i deložacijama, kao i o stanju u pogledu predviđenog pravnog leka. Ispituje se dostavljanje obaveštenja na osnovu tačnog broja podeljenih obaveštenja i izazovi koji se stalno javljaju kada govorimo o blagovremenom i delotvornom dostavljanju obaveštenja. Zatim, u izveštaju se pominje broj imovina pod upravom ili programom izdavanja, a čime su prikazane promene tokom godina. U poglavlju o rušenju bespravno izgrađenih objekata na imovini podnosilaca zahteva ispituju se glavne prepreke i razlozi zbog kojih ni KAI ni KAUVI nisu uspeli da ispune ovu dužnost. Pored toga, obuhvaćeno je i pitanje broja postupaka koji su paralelno pokrenuti u redovnim sudovima, kao i podaci prikupljeni o zahtevima „A“ (gubitak prava korišćenja pre 1989. godine zbog diskriminacije) i „C“ (pravo svojine ili poseda stečeno posle 1989. godine) kategorije, uključujući i broj nastalih slučajeva i razloge zbog kojih nisu rešeni. Na kraju, u izveštaju je podvučen i broj utvrđenih finansijskih i kadrovskih izazova koji utiču na rad mehanizama za rešavanje masovnih zahteva.

U poslednjem poglavlju izveštaja izneto je više zaključaka na osnovu nalaza iz glavnog dela, a date su i preporuke za aktere koji su trenutno uključeni u slučajeve u vezi sa imovinskim pravima povezanim sa sukobom na Kosovu.

1.3 Metodologija

U ovom izveštaju se koriste i kvalitativni i kvantitativni podaci. Obavljeni su razgovori sa devetoro relevantnih aktera u oblasti imovinskih prava na Kosovu³⁰ u periodu između avgusta i decembra 2018. godine. Ovo je poslužilo kao izvor kvalitativnih podataka koji su se prvenstveno koristili u *Poglavlju 3 (Analiza stanja)*.³¹ Zatim, OEBS je redovno razmenjivao informacije u vezi sa imovinskim pravima sa svim institucijama sa čijim predstavnicima su obavljeni razgovori za potrebe ovog izveštaja. Uzimajući to u obzir, razgovori koji su obavljeni rezultat su postojeće saradnje, dok su svi ispitanici bili uključeni i dobro upoznati sa radom sva tri razmatrana mehanizma za rešavanje masovnih zahteva.

Pored toga, najvažniji izvori kvantitativnih podataka su konačni izveštaji DSIP, deset godišnjih izveštaja koje je objavio KAI, kao i godišnji izveštaji KAUVI. Na kraju, podaci prikupljeni preko OEBS-ovih posmatrača na terenu i stalne razmene informacija sa relevantnim akterima korišćeni su za analizu nalaza u ovom izveštaju.

³⁰ Za prikupljanje informacija sa lica mesta, OEBS se obratio predstavnicima sledećih institucija: KAUVI, UNHCR, Projekat pravne pomoći Evropske unije (EU) u Srbiji, član Nadzornog odbora KAUVI (specijalni predstavnik EU), Ustavni sud, Sudski savet Kosova, Institucija ombudsmana na Kosovu, Ministarstvo pravde, kao i NVO „Socijalno stanovanje i imovinska prava“, koja je usredsređena na imovinska prava raseljenih lica i nevećinskih zajednica. Pitanja postavljena u razgovoru imala su za cilj da se spozna stav ispitanika o primeni mandata mehanizama za rešavanje masovnih zahteva povezanih sa sukobom. Delimično su se usredsredila na utvrđivanje toga koliko su mehanizmi bili uspešni u savladavanju izazova sa kojima su se suočili, tj. koliko je bila uspešno upravljanje imovinom i program izdavanja u zakup imovine; kako je paralelno rešavanje predmeta u redovnim sudovima uticalo na rad mehanizama; kako su iznova vršili iseljavanje bespravnih korisnika i u kojoj meri su bili uspešni u obaveštavanju podnosilaca zahteva i sprovođenju rušenja.

³¹ OEBS održava dobru saradnju sa svim navedenim akterima; prema tome, nije postojao metodološki izazov u pronalaženju potrebnih podataka.

2. MEĐUNARODNI I DOMAĆI PRAVNI OKVIR I OKVIR PRAKTIČNE POLITIKE

Međunarodni instrumenti za ljudska prava poseban akcenat stavljaju na zaštitu imovinskih prava. Članom 17. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDLJP), prvog dokumenta kojim se utvrđuju osnovna ljudska prava koja se univerzalno štite, predviđeno je sledeće: „Svako ima pravo da poseduje imovinu, sam i u zajednici s drugima.“ i „Niko ne sme biti samovoljno lišen svoje imovine.“³² Štaviše, pravo na imovinu priznato je i Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije; (ICPRD),³³ i Konvencijom o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)³⁴.

Imovinska prava su predviđena samo Prvim protokolom uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP) umesto samom Konvencijom.³⁵ Međutim, imovinska prava su među najčešće kršenim pravima na međunarodnom nivou. Na primer, u 8,59 procenata svih presuda koje je Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) doneo, utvrđeno je da je došlo do kršenja odredbe EKLJP o imovinskom pravu, dok je u periodu između 1959. i 2018. godine taj procenat iznosio 11,59.³⁶

Zatim, Principi Ujedinjenih nacija o stambenom zbrinjavanju i povraćaju imovine izbeglicama i raseljenim licima (Pineiro principi) predstavljaju jedan od presudnih međunarodnih standarda kojima se naglašava pravo izbeglica i raseljenih lica na povratak na svoje ognjište i zemljište.³⁷

Podržani 2005. godine, oni su rezultat skoro decenijskih pregovora oko izrade dokumenta kojim se daju praktične i konsolidovane smernice za način za rešavanje osetljivih stvari u vezi sa restitucijom stambenog smeštaja, zemljišta i imovine kroz

³² Član 17, stav 1. i član 17, stav 2. „Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima“ Generalne skupštine UN, 217 (III) A (Pariz, 1948). Dostupno na <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>, pristupljeno 23. aprila 2018. godine.

³³ Član 5 (d)(v) Međunarodne konvencije Generalne skupštine UN o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, 21. decembar 1965. godine, Ujedinjene nacije, Sporazumi, izdanje 660, str. 195. Dostupno na <https://www.coe.int/en/web/compass/148>, pristupljeno 23. jula 2018. godine.

³⁴ Član 16 (h) Konvencije Generalne skupštine UN o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, 18. decembar 1979. godine, Ujedinjene nacije, Sporazumi, izdanje 1249, str. 13. Dostupno na <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>, pristupljeno 23. jula 2018. godine.

³⁵ „Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra neophodnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.“ Savet Evrope, Protokol 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, 20. mart 1952. godine, ETS 9. Dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, pristupljeno 23. jula 2018. godine.

³⁶ Savet Evrope, Evropski sud za ljudska prava u činjenicama i brojkama, 2018, str. 7. Dostupno na https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2018_ENG.pdf, pristupljeno 23. juna 2019. godine. Videti i Evropski sud za ljudska prava, Pregled 1959-2018, mart 2019. god. Dostupno na https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592018_ENG.pdf, pristupljeno 23. jun 2019. godine.

³⁷ Potkomisija UN-a za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, Principi stambenog zbrinjavanja i povraćaja imovine izbeglicama i raseljenim licima, 28. jun 2005, E/CN.4/Sub.2/2005/17. Dostupno na <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>, pristupljeno 20. juna 2019. godine.

univerzalni pristup. Pineiro principima se, takođe, predviđaju dužnosti organa vlasti prema raseljenim licima, uključujući i potrebu za odgovarajućim merama za promovisanje povratka i raspoloživim, delotvornim pravnim lekom u slučaju povrede ljudskih prava. Isto je preslikano i u Vodećim principima Ujedinjenih nacija o internom raseljensktvu.³⁸

Što se tiče kosovskog pravnog okvira u vezi sa pravima na privatnu svojinu, od kraja sukoba iz 1999. godine, UNMIK se posvetio tome da omogući bezbedan i neometan povratak svih izbeglica i raseljenih lica u njihove domove na Kosovu, a na osnovu člana 11(k) Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN.³⁹ Zatim, članom 156. Ustava predviđeno je sledeće:

“Kosovo će promovisati i omogućiti bezbedan i dostojanstven povratak izbeglica i interno raseljenih lica i pomoći im u vraćanju njihove imovine i ličnih stvari.”⁴⁰

Zatim, Strategijom Kosova o imovinskim pravima, usvojenoj na vladi 2017. godine, predviđena je strateška vizija za jačanje i obezbeđivanje imovinskih prava za svako lice, a posebno su priznati „izazovi sa kojima se suočavaju žene, raseljena lica i pripadnici nevećinskih zajednica u punom uživanju svojih prava na imovinu te se predlažu posebne mere za rešavanje istih izazova.”⁴¹ Pored toga, Zakon o svojini i drugim stvarnim pravima,⁴² glavni je zakon kojim se utvrđuju imovinska prava i obaveze, dok su u Zakonu o porezu na nepokretnu imovinu⁴³ i Zakonu o dodeli na korišćenje i zameni opštinske nepokretne imovine⁴⁴ takođe sadržane odredbe u vezi sa imovinskim pravima. Dalje, Zakon o izvršnom postupku⁴⁵ predstavlja još jedan mehanizam koji omogućava izvršenje odluka, uključujući odluke u vezi sa imovinskim pravima.

³⁸ Visoki komesarijat UN-a za izbeglice (UNHCR), Vodeći principi o internom raseljensktvu, 22. jul 1998. godine, ADM 1.1, PRL 12.1, PR00/98/109. Dostupno na <http://www.unhcr.org/protection/idsps/43ce1cff2/quiding-principles-internal-displacement.html>, pristupljeno 24. jula 2017. godine.

³⁹ Član 11 (k) Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN, 1999 (o raspoređivanju međunarodnog civilnog i bezbednosnog prisustva na Kosovu), 10. jun 1999, S/RES/1244 (1999). Dostupno na <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>, pristupljeno 24. jula 2018. godine.

⁴⁰ Article 156 (Refugees and Internally Displaced Persons), Kosovo Constitution, 15 June 2008.

⁴¹ „Nacionalna strategija Kosova o imovinskim pravima“, Ministarstvo pravde, decembar 2016, str. 7. Dostupno na http://kryeministri-ks.net/repository/docs/National_Strategy_and_Annexes_ENG.pdf, pristupljeno 16. maja 2019. godine.

⁴² Zakon br. 2009/03-L-154 o imovini i drugim stvarnim pravima, 25. jun 2009. godine. Dostupno na https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/liqjet/2009_03-L-154_en.pdf, pristupljeno 3. aprila 2019. godine.

⁴³ Zakon br. 6/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, usvojen 15. februara 2018. godine. Dostupno na <https://qzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15984>, pristupljeno 9. aprila 2019. godine.

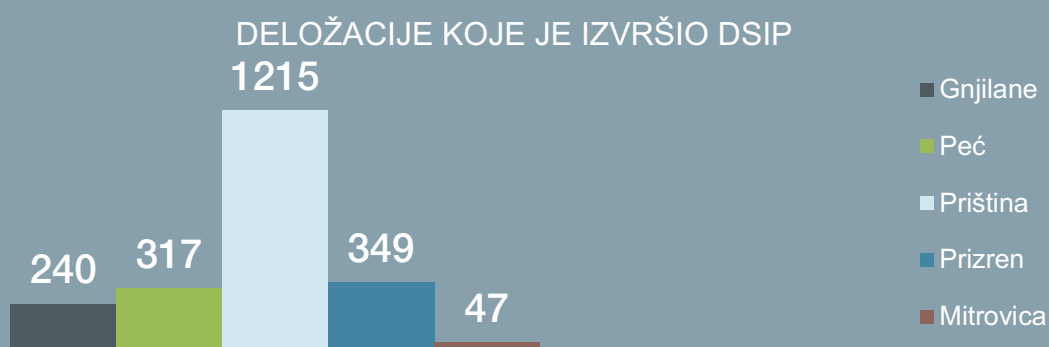
⁴⁴ Zakon br. 06/L-092 o dodeli na korišćenje i zameni opštinske nepokretne imovine, usvojen 7. marta 2019. godine. Dostupno na <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/LAW-NO-6.pdf>, pristupljeno 3. aprila 2019. godine.

⁴⁵ Zakon br. 04/L-139 o izvršnom postupku, 3. januar 2013. godine. Dostupno na <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/liqjet/Law%20on%20enforcement%20procedure.pdf>, pristupljeno 3. aprila 2019. godine.

3. ANALIZA STANJA

3.1 Bespravno zauzimanje imovine i deložacija

Bespravno zauzimanje i ponovno zauzimanje imovine su i dalje predstavljali stalni izazov tokom sprovođenja procesa ponovnog vraćanja imovine u posed. Glavna prepreka neizbežno je bila povezana sa činjenicom da su mandati Direkcije za stambena i imovinska pitanja (DSIP), Kosovske agencije za imovinu (KAI) i Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine (KUAVI) omogućavali deložaciju iz ponovno bespravno zauzete imovine samo dva puta, dok se često dešavalo da ista imovina bude bespravno useljena više puta. DSIP je tokom svog mandata izvršio ukupno 2.168⁴⁶ deložacija širom Kosova (Slika 1). Međutim, na kraju je ipak opao broj ponovno zauzete imovine⁴⁷, posebno nakon potpisivanja prvog Memoranduma o razumevanju između Policije Kosova (PK) i KAI u oktobru 2009. godine.⁴⁸ Ovaj Memorandum o razumevanju predstavio je preliminarne obaveze i postupke koji treba da se primenjuju kada PK pruža pomoć pri izvršenju deložacija na osnovu zahteva koje je podnela Kosovska agencija za imovinu.⁴⁹ Osim toga, bespravno zauzimanje imovine prema Krivičnom zakoniku Kosova (KZK)⁵⁰ predstavlja krivično delo. Na osnovu izveštaja KAI iz 2013. godine, sporazum o postupanju u takvim predmetima između Policije Kosova i tužilaca postignut je 23. avgusta 2012. godine. Prema ovom novom sporazumu, lica koja višestruko bespravno zauzimaju imovinu trebalo bi da budu uhapšena i kažnjena preko sudskog sistema u skladu sa Krivičnim zakonikom. Smatralo se da su hapšenje i pritvaranje efikasniji u sprečavanju slučajeva višestrukog ponovnog zauzimanja imovine, umesto da se crpe dragoceni resursi KAI i PK da bi se vršila deložacija istog lica koje iznova bespravno zauzima jednu te istu imovinu.⁵¹



Slika 1: Deložacije koje je izvršio DSIP.

⁴⁶ Statistike DSIP, 2005. Dostupno na <http://www.kpaonline.org/hpd/pdf/Statistics%20Annual%20English.pdf>, pristupljeno 1. jula 2019.

⁴⁷ Na osnovu godišnjih izveštaja DSIP i KAI za period od 2000. do 2018. godine.

⁴⁸ Memorandum o razumevanju navodi obaveze i procedure u pogledu izvršenja deložacija.

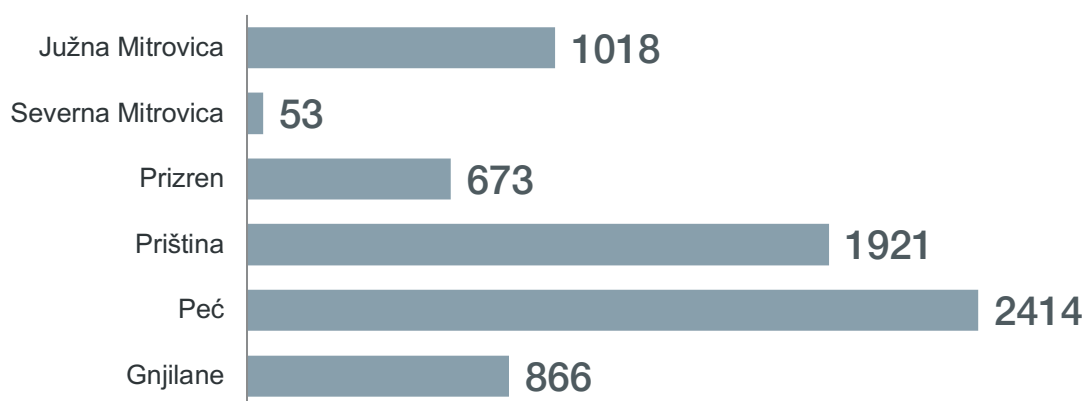
⁴⁹ KAI je potpisao Memorandum o razumevanju sa Policijom Kosova 19. oktobra 2009. Za više informacija posetite <http://www.kpaonline.org/detailRel.asp?ID=50>.

⁵⁰ Član 332 Krivičnog zakonika Kosova, 22. jun 2012. Isto je ponovno navedeno u Novom KZK br. 06/L-074, član 320, 14. januar 2019.

⁵¹ Godišnji izveštaj KAI iz 2013. godine, str. 27. Dostupno na <http://www.kpaonline.org/PDFs/AR2013.pdf>, pristupljeno 1. jula 2019.

Kao što pokazuju podaci na Slici 2, KAI je na kraju svog mandata 2016. godine uspeo da izvrši 6.948 deložacija, dok je 2.043 otkazano iz različitih razloga.⁵² U nekim slučajevima, na primer, deložacije su zakazane zbog toga što stanari koji privremeno borave u imovini nisu plaćali stanarinu u okviru programa upravljanja/izdavanja u zakup. Kada bi se na kraju stanarina izmirila, deložacija bi se otkazala. Osim toga, u slučajevima bespravno zauzete imovine, bespravni stanari bi često dobrovoljno napustili imovinu, čineći stoga da zakazane deložacije budu nepotrebne i otkazane. Takođe, postoji još 387 slučajeva koji čekaju na izvršenje deložacije koji se odnose na krivične prijave⁵³ zbog bespravnog zauzimanja imovine. Oni su upućeni nadležnom tužilaštvu na dalje postupanje.

UKUPAN BROJ DELOŽACIJA KOJE JE KAI IZVRŠIO TOKOM SVOG MANDATA 2006-2016



Slika 2: Broj deložacija koje je KAI izvršio u periodu 2006-16.

Pored toga, političke okolnosti uticale su na rad mehanizama, posebno u severnim kosovskim opštinama. Proces deložacije koji je podržao PK u ovoj oblasti je ometen u januaru 2010. godine zbog opštih političkih okolnosti stvarajući bezbednosne zabrinutosti. Međutim, KAI je do avgusta 2011. godine nastavio sa deložacijama potpuno nezavisno. U određenim osetljivim slučajevima, postupak je podržala Misija Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu (EULEX). Deložacije u periodu od avgusta 2011. do marta 2014. godine nisu izvršene iz bezbednosnih razloga. Nakon marta 2014. godine, u severnim opštinama su ponovo vršene deložacije do kraja 2016. Tokom ovog perioda izvršeno je samo 13 deložacija.⁵⁴ To je uključivalo slučajeve koje su Agencija i PK ocenili kao slučajeve koji ne predstavljaju visok rizik po bezbednost. Kao što je prikazano na Slici 3, ovo je dovelo do toga da KAI u trenutku svog zatvaranja ima 640 deložacija koje se čekale na izvršenje.⁵⁵

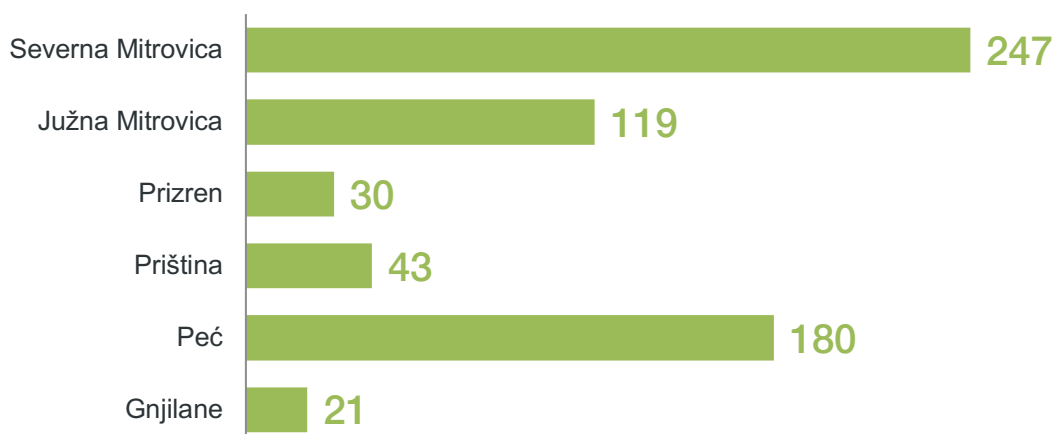
⁵² Poglavlje 5.6.3. „Aktivnosti iseljenja“ iz Godišnjeg izveštaja KAUVI iz 2016, str. 159. Dostupno na http://www.kpaonline.org/PDFs/Raporti_2016.pdf, pristupljeno 2. oktobra 2019.

⁵³ Takvi slučajevi uključivali su ponovno bespravno ulaženje u posed, bespravno useljavanje, neplaćanje zakupa, odbijanje sklapanja ugovora o zakupu. Videti Poglavlje 5.6.3. „Aktivnosti iseljenja“ Godišnjeg izveštaja KAUVI za 2016, str. 159. Dostupno na http://www.kpaonline.org/PDFs/Raporti_2016.pdf, pristupljeno 1. jula 2019.

⁵⁴ Videti član 5.6.3. „Aktivnosti iseljenja“ u Godišnjem izveštaju KAUVI za 2016. godinu, str. 159.

⁵⁵ Ibid. str. 158-159. Dostupno na http://www.kpaonline.org/PDFs/Raporti_2016.pdf, pristupljeno 1. jula 2019.

BROJ DELOŽACIJA KOJE SU ČEKALE NA IZVRŠENJE DO KRAJA 2016



Slika 3: Broj deložacija koje su čekale na svoje izvršenje u 2016.

Razlozi za preostali broj neizvršenih deložacija na kraju mandata KAI bili su sledeći:⁵⁶

ANALIZA UZROKA NEIZVRŠENJA KAI DELOŽACIJA NA KRAJU 2016

	Podnovno ulaženje u posed	Bespravno zauzimanje	Neplaćanje zakupa	Odbijanje sklapanja ugovora o zakupu	Čekanje da KP izvrši deložaciju
Gnjilane	0	3	1	0	17
Peć	1	53	18	0	108
Priština	1	8	0	0	34
Prizren	1	0	0	0	29
Južna Mitrovica	2	15	60	28	14
Severna Mitrovica	12	1	58	3	173

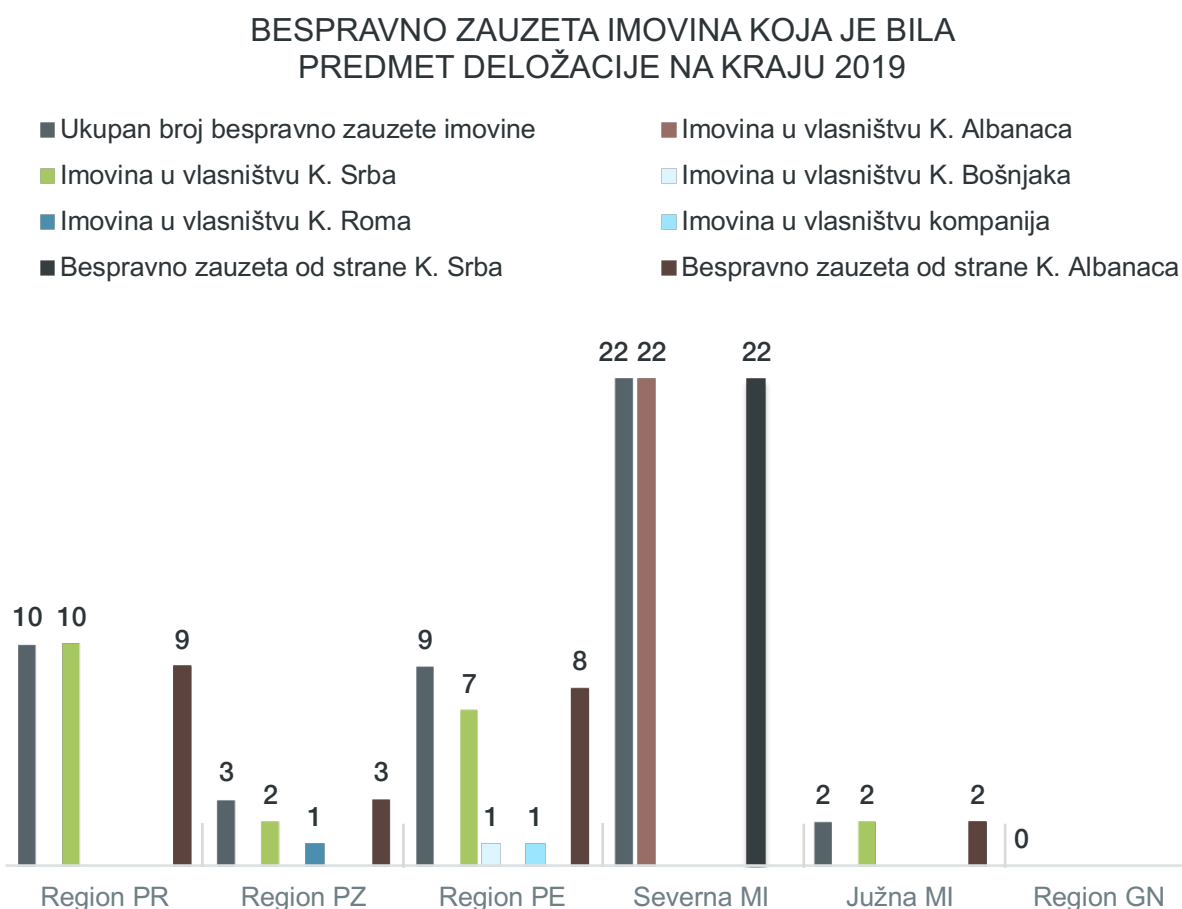
Slika 4: Deložacije na čije se izvršenje čekalo u 2016.

Izvršenje svih planiranih deložacija je takođe izazov sa kojima se suočava KAUVI. Zvanični podaci pokazuju da je tokom 2018. godine KAUVI zakazao 906 deložacija. Iako je od tog broja njih 321 sprovedeno i imovina ispražnjena, 86 deložacija je otkazano, a 83 deložacija je i dalje čekalo na izvršenje do kraja 2018.⁵⁷ To, međutim, pokazuje da je KAUVI bio uspešniji u obavljanju ove odgovornosti od svog prethodnika.

⁵⁶ Ibid. str. 159.

⁵⁷ Godišnji izveštaja KAUVI za 2018. Dostupan na http://kpcva.org/pdf/Raporti_2018.pdf, str. 129, pristupljeno 19. marta 2020.

Slika 5 prikazuje broj neizvršenih deložacija na kraju 2019. godine.



Slika 5: Klasifikacija zauzete imovine po regionu, etničkom poreklu podnosioca čiji je zahtev pozitivno rešen i bespravnim stanoarima.

Kao što je gore prikazano, ukupan broj bespravno zauzete imovine koja je predmet deložacije iznosi 46. Region Mitrovica sa 24 slučaja ima najveći broj bespravno zauzete imovine koja je predmet deložacije. U 22 nepokretnosti koja pripada kosovskim Albancima u Severnoj Mitrovici bespravno su se uselili kosovski Srbi, dok su se u dve nepokretnosti koje pripadaju kosovskim Srbima u Južnoj Mitrovici bespravno uselili kosovski Albanci. U regionu Prištine, od deset bespravno useljenih nepokretnosti koje pripadaju kosovskim Srbima, u devet su se uselili kosovski Albanci, a jedan stanar je nepoznat. Dalje, u regionu Peći od devet objekata koji su bespravno zauzeti i predmet deložacije, sedam pripada kosovskim Srbima, jedan kosovskom Bošnjaku, a jedan privatnom preduzeću. Osam ovih nepokretnosti zauzeli su kosovski Albanci, a jednu nepoznato lice. U regionu Prizrena, od tri nepokretnosti koje su predmet deložacije, dve pripadaju kosovskim Srbima, a jedna kosovskom Romu i u njih su se bespravno uselili kosovski Albanci. Samo u regionu Gnjilana ne postoje bespravno zauzete nepokretnosti ili bilo kakva zakazana deložacija.

Iako je KUAVI bio uspešniji u izvršavanju ove odgovornosti od svog prethodnika, na efikasnost procesa utiče i čekanje na usvajanje izmena i dopuna Zakona o KUAVI koje bi omogućile da KAUVI sprovede više deložacija. Međutim, uprkos činjenici da je

Vlada odobrila izmene i dopune Zakona i poslala ih Skupštini na proglašenje 6. septembra 2018, on se od tada nalazi u Skupštini. Politička nestabilnost i učestalo nepostojanje kvoruma u Skupštini odložili su proglašenje izmena i dopuna Zakona. Kao posledica toga, kada je reč o sprovođenju više deložacija, KAUVI ostaje vezan za trenutno važeći zakonski okvir.

Pored toga, Institucija ombudsmana na Kosovu (IOK) takođe je uočila situacije (*npr. slučaj Nadežde Jovanović*) u kojima KAI nije uspeo da blagovremeno obavesti policiju o bespravnom zauzimanju imovine čime je dodatno doprineo kašnjenju za ponovno vraćanje u posed imovine. Kao što je navedeno u *Izveštaju IOK-a o kršenju prava na imovinu, pravu na jednakost pred zakonom i o dužini postupka u izvršenju odluke Ustavnog suda iz 2015. godine*⁵⁸, zbog spore reakcije na nivou tužilaštva i sudstva procesi rešavanja predmeta su takođe odlagani.⁵⁹ Osim toga, IOK je primetio da odluke Vrhovnog i Ustavnog suda često nisu izvršene. To rezultira u kršenju prava podnosioca žalbe „na mirno uživanje i raspolaganje imovinom u skladu sa članom 1. Protokola 1 uz EKLJP“⁶⁰. Izveštaj IOK-a navodi da „ustavna i zakonska zaštita imovinskih prava nema značaja ukoliko nije zaštićena i u praksi“, zbog čega je primena postojećih instrumenata za zaštitu imovinskih prava i dalje presudna.

Što se tiče slučajeva ponovnog bespravnog zauzimanja imovine u kojima su naknadne sudske odluke naložile upotrebu privatnih izvršitelja za izvršenje deložacija, Zakon o izvršnom postupku postavlja dodatno opterećenje raseljenim licima u smislu vremena i novca.⁶¹ U članu 13. (Troškovi izvršenja), stav 1. navodi da „troškove postupka u vezi sa određivanjem i sprovođenjem izvršenja unapred plaća poverilac“. To praktično podrazumeva da troškove iseljenja odnosno deložacije treba da snosi podnosilac zahteva koji se kasnije nadoknađuju prema istom članu.⁶² Međutim, u skladu sa Pinheiro načelom 13.2,⁶³ takvi troškovi ne bi trebalo da se nameću raseljenim licima jer mogu predstavljati finansijsku prepreku. Pinheiro načelo predviđa „besplatni“ žalbeni postupak i u skladu s tim, privatne troškove izvršitelja ne bi trebalo da snose raseljena lica koja se nalaze u teškoj ekonomskoj situaciji.

⁵⁸ Za više informacija videti Godišnji izveštaj Institucije ombudsmana na Kosovu za 2015, 2.10 Žalba br. 435/2013 Nadežda Jovanović protiv KAI u vezi sa izvršenjem Odluke Vrhovnog suda KI 187/13, str. 83-84; kao i Zbirku izveštaja Institucije ombudsmana pod nazivom Zbirka izveštaja podnetih tih nadležnim institucijama tokom 2016, Priština, 2017, str. 140-141. Dostupno na www.theioi.org/downloads/144hj/kosovo_om_annual-report_2016_en-1.pdf, pristupljeno 20. juna 2019.

⁵⁹ Razgovor sa predstavnicima Institucije ombudsmana na Kosovu (Gđa Suzana Gaši), 31. avgust 2018.

⁶⁰ Godišnji izveštaj Institucije ombudsmana na Kosovu za 2015, 2.10 Žalba br. 435/2013 Nadežda Jovanović protiv KAI u vezi sa izvršenjem Odluke Vrhovnog suda KI 187/13, str. 83-84. Dostupno na http://www.eoi.at/d/EOI%20-%20Jahresberichte/Kosovo/Kos-English_Annual_Report_2015_351292.pdf, pristupljeno 1. jula 2019.

⁶¹ Zakon br. 04/L-139 o izvršnom postupku, 3. januar 2013. Dostupan na <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/liqjet/Law%20on%20enforcement%20procedure.pdf>, pristupljeno 19. juna 2019.

⁶² Član 4 (2) Zakona br. 04/L-139 o izvršnom postupku, 3. januar 2013: “dužnik nadoknađuje poveriocu troškove postupka i sve druge troškove nastale tokom izvršnog postupka”.

⁶³ Princip 13.2 kaže da bi stranke: trebalo da osiguraju da su svi aspekti postupka zahteva za restituciju, uključujući žalbene postupke, pravedni, blagovremeni, dostupni, besplatni i starosno i rodno osetljivi. Države treba da usvoje pozitivne mere kako bi se osiguralo da žene mogu u potpunosti da učestvuju u ovom procesu.

Stoga ovo ukazuje na važnost usklađivanja kosovskog pravnog okvira sa međunarodnim standardima zaštite svojinskih prava. Samo nakon njihovog potpunog usaglašavanja podržanog brzim postupanjem tužilaštva i sudova i izvršavanjem njihovih odluka moguće je stvoriti odgovarajuće okruženje za temeljnu primenu imovinskih prava za sve.

3.2 Postavljanje obrasca obaveštenja o imovini

Još jedna značajna prepreka mehanizmu da ispuni svoju dužnost bila je povezana sa obaveštavanjem o statusu imovine - presudni korak u kojem su stranke sa pravnim interesom u imovini koju su potraživale bile obaveštavane o zahtevu i imale mogućnost da učestvuju u postupku. U slučaju DSIP-a, odredbe u Uredbi UNMIK-a br.2000/60 uređivale su učešće strana u procesu kako bi se osiguralo da njegove procedure odgovaraju standardu propisanog postupka.⁶⁴ DSIP je morao da preduzme sve razumne napore da obavesti korisnika imovine i bilo koje druge strane sa pravnim interesom u imovini o podnošenju zahteva i njihovom pravu na učešće u postupku.⁶⁵

Dalje, proces dostavljanja obaveštenja Kosovske agencije za imovinu trebalo je da se zasniva na podacima iz katastarske evidencije kako bi se utvrdila lokacija predmetnih nekretnina. Međutim, tek nakon 13. jula 2009. godine, kada su KAI i Kosovska katastarska agencija (KKA) zaključile Memorandum o razumevanju, KAI je mogao da pristupi adresama na kojima se nalazi imovina.⁶⁶ Upoređivanje podataka koje je KAI koristio u procesu obaveštavanja podnosioca zahteva sa dobijenim podacima iz službenih katastarskih evidencija pokazalo je da značajan broj adresa navedenih u „obrascu obaveštenja o podnetom zahtevu“⁶⁷ ne odgovara lokaciji parcela evidentiranih u službenoj katastarskoj evidenciji. Stoga, zbog ovih otkrivenih nepoklapanja, KAI je bio dužan da ponovo objavi 31.544⁶⁸ obaveštenja što je uzrokovalo velika kašnjenja u postupanjima po zahtevima. U stvari, Slika 6 ispod pokazuje da je u 73,79% od ukupnog broja slučajeva bilo potrebno ponovljeno obaveštenje.

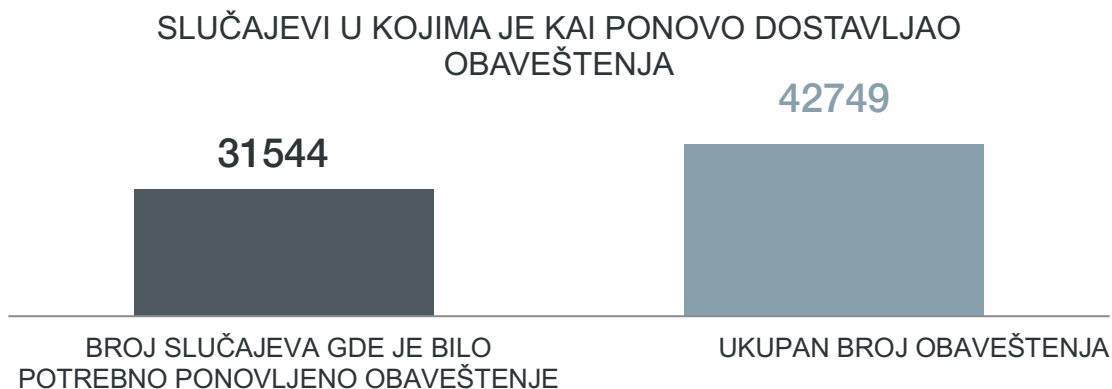
⁶⁴ Konačni izveštaj Komisije za stambene i imovinske zahteve, 2007, str. 41. Dostupan na www.kpaonline.org/hpd/pdf/HPCC-Final_Report.pdf, pristupljeno 8. aprila 2019.

⁶⁵ Ova obaveza je takođe uključivala obaveštavanje zainteresovanih strana o periodima kada je dotična agencija prikupljala potraživanja, kada je zahtev bio u procesu donošenja odluke, po završetku procesa odlučivanja, kao i kada je proces bio u fazi dostavljanja od strane Komisije za imovinske zahteve Kosova i odluka Vrhovnog suda. Videti član 9.1 Uredbe UNMIK-a 2000/60.

⁶⁶ Pre Memoranduma o razumevanju, zvaničnicu KAI imali su ograničene pristup podacima Kosovske katastarske agencije.

⁶⁷ Postavljanje obaveštenja odnosno znaka u kojem su navedeni detalji potraživanja i vrsta imovinskog prava koje se potražuje nad imovinom.

⁶⁸ Razgovor sa predstavnikom KAUVI (gđa Fljorije Kika, vršilac dužnosti zamenika direktora), 3. avgust 2018.



Slika 6: Slučajevi ponovljenog obaveštavanja od strane KAI

Ostale prepreke su uključivale nepotpunu dokumentaciju koju su dostavili podnosioci zahteva koji nisu mogli da dobiju potrebna dokumenta na Kosovu. Kao posledica toga, takvi slučajevi nisu mogli da se preispitaju ili da se na njima postupa što je dodatno odložilo njihovo rešavanje. Teškoće su takođe proizašle iz zatvaranja kancelarija KAI u Srbiji u junu 2008. godine, koje su bile zadužene da o odlukama obaveste raseljene podnosiocce zahteva u Srbiji, kao i za razmenu svih informacija u vezi sa zahtevima. Uprkos činjenici da je to pitanje kasnije rešeno preko Memoranduma o razumevanju koji je potpisao UNHCR u Prištini sa UNHCR-om u Srbiji kao krovnom organizacijom za kancelarije za imovinska pitanja kako bi se podržao KAI u izvršavanju ove dužnosti⁶⁹. Naknadno zatvaranje ovih kancelarija dodatno je obustavilo procese obaveštavanja. Zbog toga je postalo izazovno da se obaveštavaju podnosioci zahteva koji borave van Kosova, posebno u vezi sa slučajevima obaveštenja koji se odnose na ishod završenog postupka.

Uprkos gore pomenutim izazovima KAI je u vreme zatvaranja obavio obaveštavanje o imovini u svih 42.749⁷⁰ slučajeva na kojima je postupao (Slika 7). Shodno tome, nije bilo potrebe da ova odgovornost predstavlja deo mandata KAUVI.

⁶⁹ Razgovor sa predstavnikom UNHCR-a (gđa Milena Tasevska), 2. avgust 2018.

⁷⁰ Ukupno je bilo 16.903 završenih obaveštenja, 87 završenih obaveštenja (imovina nije pronađena), 225 završenih obaveštenja preko objava, 25.477 završenih obaveštenja preko objavljivanja u Službenom listu, dok u 57 slučajeva obaveštenje nije bilo potrebno. Nema raspoloživih podataka koji se odnose na obaveštenja koja je obavio DSIP. Videti Poglavlje 5.2 KAI/KAUVI, Godišnji izveštaja iz 2016, str. 147.

KLASIFIKACIJA OBAVEŠTENJA KOJE IZVRŠIO KAI



Slika 7: Dostavljanje obaveštenja od strane KAI

Ipak, uprkos činjenici da su sve stranke sa pravnim interesom bile obaveštene u vreme zatvaranja KAI, kašnjenja prouzrokovana potrebom za ponovljenim obaveštavanjem u velikom broju slučajeva, kao i druge gore pomenute prepreke sa kojima se KAI suočio značajno su uticale na njegov radni učinak u ranim fazama njegovog rada.

3.3 Program upravljanja/izdavanja imovine u zakup

Da bi se osigurala pravna i fizička zaštita imovine koja je stavljena pod upravu, kao i da bi se obezbedio izvor prihoda podnosiocima zahteva čiji su zahtevi pozitivno rešeni, član 1.1 (b) Uredbe UNMIK-a br.1999/23 propisao je da se uspostavi program izdavanja imovine u zakup koja je pod upravom. Međutim, zbog politički osetljive prirode stvari, program izdavanja imovine u zakup je specijalni predstavnik Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija (SPGS) odobrio tek u aprilu 2006. Uprkos činjenici da je program izdavanja imovine u zakup predložen tokom svih godina rada DSIP-a, njegova primena je takođe bila uslovljena izričitim pristankom tadašnjih Privremenih institucija samouprave (PIS), koji je dat u avgustu 2006. godine.⁷¹ Kao posledica toga, program je počelo da funkcioniše tek u oktobru 2006. godine. Pored toga, zakon kojim je osnovan KAI takođe je dao mandat KAI da novu imovinu stavi pod svoju upravu, kao i da nastavi sa sprovođenjem postojećeg programa izdavanja imovine u zakup.⁷²

Prema programu, svaka imovina koja je stavljena pod upravu KAI takođe je ispunjavala uslov da bude izdata u zakup uz saglasnost podnosioca imovinskog potraživanja i procene KAI da je imovina u takvom stanju pogodna za izdavanje u zakup. Korisnici su morali da plaćaju mesečni zakup podnosiocu imovinskog potraživanja čiji je zahtev pozitivno rešen preko KAI. Na ovaj način, raseljeni nosilac imovinskih prava mogao je da dobije više vremena da donese odluku da li će više želeti da zadrži imovinu ili ne, a istovremeno je oslobođen pritiska da proda svoju

⁷¹ Konačni izveštaja Komisije za stambene i imovinske zahteve, 2007, str. 69. dostupno na www.kpaonline.org/hpd/pdf/HPCG-Final_Report.pdf, pristupljeno 3. aprila 2019.

⁷² Uredba UNMIK-a br. 1999/23 i 2000/60 ovlastila je DSIP da stavi imovinu pod svojom privremenom upravom.

imovinu ili opasnosti od daljnjeg oštećenja imovine. Stoga je uprava imovine bila zamišljena samo kao privremena mera sve dok se podnosiocima zahteva ne omogući konačni pravni lek (tj. deložacija) da ponovo vrate imovinu u svoj posed, stavljanje njihove imovine u sistem zakupa i/ili prodaja njihove imovine putem aukcije.⁷³ KAI je imao pravo da zadrži deset odsto iznosa zakupa za pokrivanje administrativnih troškova.

Program izdavanja imovine u zakup je sproveden u većini opština. Međutim, pojavili su se neki izazovi. Na primer, dok je primena programa izdavanja u zakup na celom Kosovu bila zadovoljavajuća, KAI se suočio sa problemima u vezi sa primenom u severnim opštinama. Kao što je navedeno u Izveštaju IOK-a iz 2015. godine⁷⁴, primljeni su brojni prigovori vlasnika⁷⁵ u vezi sa neplaćanjem stanarine od strane stanara. Kako ih KAI takođe nije mogao iseliti, postali su bespravni stanari.⁷⁶ Izvršenje programa upravljanja/zakupa bilo je posebno otežano u periodu pre potpisivanja Memoranduma o razumevanju sa Policijom Kosova 2009. godine zbog nespornosti policije da pomogne KAI u deložaciji stanara koji nisu platili stanarinu.

Prema Završnom izveštaju Komisije za stambene i imovinske zahteve, 2.435 vlasnika imovinskih prava odlučili su da uključe svoju imovinu u program izdavanja u zakup u junu 2007. godine, dok je program bio dostupan za sve nekretnine pod upravom. S druge strane, u završnoj fazi mandata KAI 2016. godine, bilo je ukupno 12.823 nepokretnosti pod njegovom upravom. Kao što je prikazano na Slici 8 dole, ukupno je iznajmljeno 1.158 (9,03%) imovine, dok je 3.195 (24,92%) procenjeno kao nepokretnost koja može da se iznajmi. Preostalih 8.470 (66,05%) nekretnina nije bilo moguće iznajmiti zbog njihove lokacije, loših uslova ili nepostojanja saglasnosti od strane vlasnika imovinskih prava.

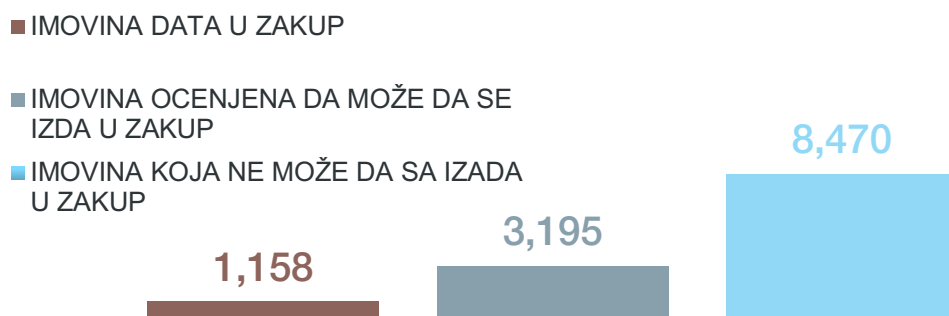
⁷³ Nacionalna strategija o imovinskim pravima, Ministarstvo pravde, decembar 2016, str. 31. Dostupno na http://kryveministri-ks.net/repository/docs/National_Strategy_and_Annexes_ENG.pdf

⁷⁴ Razgovor sa predstavnicima Institucije ombudsmana na Kosovu (gđa Suzana Gaši), 3. avgust 2018.

⁷⁵ Predmeti A br. 48/2012 Xhevdet Kalludra; A br. 176/2012 Mexhit Balija; A br. 125/2013 Abdylqerim Mripa; A br. 36/2015 Hajrullah Bahtiri; A br. 49/2015 Muhamed Sherifi protiv KAI, Godišnji izveštaj Institucije ombudsmana (2015), str. 75.

⁷⁶ Prema Zakonu o KAI, u slučaju da stanar prestane da ispunjava svoje finansijske obaveze u vezi sa zakupninom, odgovarajuća regionalna kancelarija KAI šalje nalog za iseljenje sa obaveštenjem da je u roku od trideset dana stanar dužan da ili plati iznos zakupa ili napusti nekretninu. U slučaju da nije izvršena isplata zakupa i stanar nije dobrovoljno napustio imovinu, regionalna kancelarija KAI izdala je konačno upozorenje objašnjavajući da, ukoliko zakup ne bude plaćen u roku od pet dana da je korisnik dužan da napusti prostorije. U suprotnom, suočili bi se sa iseljenjem. Za više informacija videti Kosovsku agenciju za imovinu, Godišnji izveštaj 2009, Poglavlje 6, str. 23.

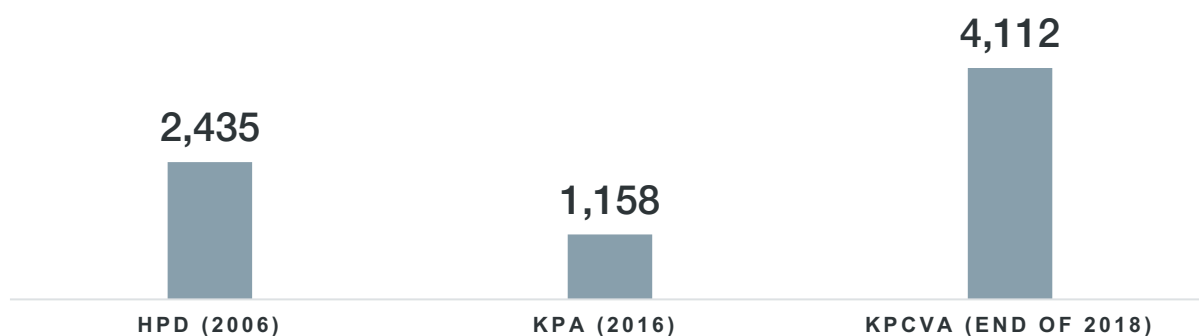
IMOVINA POD UPRAVOM KAI (2006 - 2016)



Slika 8: Slučajevi pod upravom KAI

Po uspostavljanju KAUVI i shodno članu 21. stava 7. Zakona o KUAVI, ukinut je program upravljanja/izdavanja u zakup imovine. Zakonom je bilo predviđeno da se upravljanje preostalim imovinom i primena sistema zakupa završe najkasnije 18 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Shodno tome, taj rok je istekao u maju 2018. godine, a KAUVI je „obustavio“⁷⁷ rad ovog programa. Prema poslednjem dostupnom Godišnjem izveštaju KUAVI za 2018. godinu, u sistem dobrovoljnog zakupa je uključeno ukupno 4.112 nekretnina, dok je 8.342 nekretnine identifikovano kao neprikladne za uključivanje u program zbog lokacije, loših uslova ili zbog odbijanja vlasnika imovinskih prava za davanje saglasnosti za uključivanje imovine u program. Konačno, na kraju 2018. godine, ukupno 4.112 nekretnina je uključeno u sistem dobrovoljnog zakupa, a 12.454 nekretnine su preuzete pod upravom KAUVI.⁷⁸ Slika 9 dole prikazuje fluktuaciju broja nekretnina uključenih u program izdavanja u zakup - na kraju mandata DSIP-a, u vreme zatvaranja KAI kao i do kraja 2018. godine, prema trenutno dostupnim podacima.

TOTAL NUMBER OF PROPERTIES INCLUDED IN THE RENTAL SCHEME



Slika 9: Imovina pod programom izdavanja u zakup

Program izdavanja imovine u zakup jasno je omogućio pravnu i fizičku zaštitu za stambene objekte kojima se upravlja i osigurao minimalan izvor prihoda od zakupa za

⁷⁷ Oglasna tabla KAUVI: <http://www.kpcva.org/Default.aspx>, pristupljeno 20. novembra 2019.

⁷⁸ Godišnji izveštaj KAUVI za 2018. godinu, str. 128. Dostupno na http://www.kpcva.org/pdf/Raporti_2018.pdf, pristupljeno 19. novembra 2019.

raseljene nosioce imovinskog prava, koji bi inače mogli smatrati da nemaju drugu opciju osim da svoj dom prodaju. IOK je doneo preporuku⁷⁹ o nastavljanju sprovođenja ovog pravnog leka od strane KAUVI, jer bi nagli prekid programa upravljanja nad imovinom nakon isteka osamnaestomesečnog roka doveo do ozbiljnih finansijskih implikacija po vlasnike nepokretne imovine iz nevećinskih zajednica i raseljene vlasnike nepokretne imovine koji se oslanjaju na program izdavanja u zakup. Pored toga, postojala je i konkretna opasnost da nastane vakum kada se radi o nadgledanju i praćenju imovine i obaveštavanju raseljenih lica. Štaviše, osamnaestomesečni rok počeo je da teče stupanjem na snagu Zakona o KAUVI, ali važne operativne mere, kao što su obaveštavanje raseljenih lica, tek treba da budu preduzete. Zbog toga je IOK smatrao da KAUVI ne bi bio u stanju da završi svoj rad na upravljanju imovinom u roku od 18 meseci. Shodno tome, Vlada je pokrenula izmenu ovog zakona kojom bi se KAUVI-u dalo ne samo pravo da vrši višestruke deložacije (u odnosu na najviše dve deložacije dozvoljene postojećim zakonom), kako je navedeno u poglavlju 3.1 *Bespravno zauzimanje imovine i deložacija* ovog izveštaja, već bi se omogućio i nastavak upravljanja imovinom na neodređeno vreme.

Prema tome, ovo je i dalje glavna prepreka kada je u pitanju sprovođenje programa upravljanja nad imovinom i izdavanja imovine u zakup od strane KAUVI, jer je njegov nastavak zakonski uslovljen izmenom novog zakona.

3.4 Rušenje

Rušenje je zamišljeno kao novi instrument za KAI i pravni lek kojim se obezbeđuje vraćanje imovine u posed podnosioca zahteva u slučajevima bespravne gradnje na spornom zemljištu⁸⁰. Predviđeno je da se sprovodi u situacijama kada medijacija ne bi dovela do uspešnog rešavanja slučaja. Međutim, nije mnogo podnosioca zahteva koristilo ovaj pravni lek, jer su ga videli samo kao odlaganje procesa restitucije. Podaci dobijeni putem godišnjih izveštaja KAI, kao i putem razgovora sa relevantnim institucijama, pokazali su da do sada nije bilo nijednog slučaja rušenja⁸¹.

Jedan od argumenata koji je istaknut bio je da nema dovoljno finansijskih sredstava za sprovođenje ovog instrumenta⁸². Na primer, bilo je odluka⁸³ u kojima je KIZK davao

⁷⁹ Izveštaj ombudsmana na Kosovu, br. 551/2017 „Ukidanje određenih nadležnosti Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine, shodno Zakonu o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine, br. 05/L-010“, 2017. Dostupno na [https://oik-rks.org/wp-content/uploads/old_doc/ANG--17-10-2017_Raporti_per_AKKVP\(1\)-1_922339.pdf](https://oik-rks.org/wp-content/uploads/old_doc/ANG--17-10-2017_Raporti_per_AKKVP(1)-1_922339.pdf) pristupljeno 16. maja 2019. godine.

⁸⁰ Ovaj pravni lek nije obezbedio DSIP. Videti Zakon o izmenama Uredbe UNMIK-a br. 2006/50 o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu, od 15. juna 2008. godine.

⁸¹ Postoji dobro poznat slučaj gđe Nadežde Jovanović, koja je IO podnela žalbu u vezi sa neizvršenjem odluke KAI, kao i u vezi sa neizvršenjem relevantne odluke Ustavnog suda. IO je u odgovoru apelovala na nadležne vlasti da izdvoje finansijska sredstva za ovu svrhu, i objavila je izveštaj o kršenju prava na imovinu, prava na jednakost pred zakonom i o dužini postupka u izvršavanju odluke Ustavnog suda od 25. marta 2015. godine. Međutim, još uvek se čeka na sprovođenje preporuka. Pored toga, IO je predložio KAI da preduzme sve potrebne mere kako bi osigurala izvršenje odluke Ustavnog suda KI 187/13 od 16. aprila 2014. godine, kako bi se bez daljnog odlaganja zaštitilo imovinsko pravo gđe Jovanović.

⁸² Razgovor sa predstavnikom KAUVI.

⁸³ Na primer: Ocena ustavnosti u vezi sa neizvršavanjem Odluke GSK-KPA-A-001/12 Apelacionog veća Vrhovnog suda, od 8. maja 2012. godine, i Odluke Komisije za imovinske zahteve Kosova br. KPCC/D/A/114/2011, od 22. juna 2011. godine, predmet br. KI 187/13. Za više informacija videti <http://gjk-ks.org/en/decision/constitutional-review-regarding-non-execution-of-the->

obrazloženje da je uvaženo da podnosilac zahteva ima pravo poseda nad nepokretnom imovinom na kojoj je bespravno izgrađena kuća. Međutim, KAI je tvrdio da rušenje u ovoj fazi nije moguće zbog nedostatka finansijskih sredstava za angažovanje preduzeća za rušenje, i shodno tome je tražio novac iz budžeta Kosova. Kako vlasti nisu pozitivno odgovorile, KAI je umesto toga kao rešenje ponudio medijaciju, što je podnosilac zahteva odbio, podnoseći slučaj 2014. godine⁸⁴ na razmatranje Ustavnom sudu. Efektivno korišćenje rušenja bilo je otežano nedostatkom opredeljenih sredstava, što je ozbiljno odložilo proces restitucije imovine.

Ipak, nedovoljna finansijska sredstva teško da mogu da opravdaju to što se nije vršilo rušenje, jer je bespravna gradnja jasno kršenje imovinskih prava podnosioca zahteva⁸⁵. Nadalje, kašnjenja u postupcima vraćanja imovinskih prava takođe su predmet kritike od strane sudske prakse ESLJP. Na primer, u predmetu *Hornsbi protiv Grčke*⁸⁶, jasno je naglašeno da je izvršenje odluke integralni deo prava na pravično suđenje, i da „*delotvoran pravni lek ne bi trebalo da ostane samo na papiru, već da treba da se sprovodi u praksi*“. Pored toga, Ustavni sud Kosova takođe je presudio da je nesprovođenje odluka KIZK od strane KAI-a i to što nadležni organi nisu obezbedili efikasne mehanizme za sprovođenje konačnih odluka u suprotnosti sa načelom vladavine prava i time predstavlja povredu osnovnih ljudskih prava zagarantovanih Ustavom⁸⁷. Ovo predstavlja ne samo neopravdano odlaganje postupka, već i propust sistema da zaštiti stečena imovinska prava, i ne može se opravdati nedostatkom finansijskih sredstava.

Kašnjenje u izradi administrativnog uputstva (AU) kojim se uređuju pravila i procedure za rušenje predstavlja još jednu prepreku u ostvarivanju imovinskih prava pogođenih strana. Premda bi se ograničenja zbog limitiranih resursa mogla razumeti, postoje druge obaveze sa trenutnim efektom, kao što je usvajanje AU, koje nemaju nikakav finansijski uticaj. Prema tome, njegovo finaliziranje značilo bi ne samo izradu potrebnih praktičnih politika i zakonodavstva za sprovođenje obaveza KAUVI prema uspešnim podnosiocima zahteva za rušenje bespravno izgrađenih objekata na njihovoj imovini, već bi takođe pokazalo spremnost i posvećenost institucija u rešavanju ovakvih slučajeva, uprkos finansijskim izazovima koji se javljaju. Uzimajući u obzir činjenicu da je rušenje kao pravni lek predviđeno još 2006. godine, opiranje KAI da započne

[decision-gsk-kpa-a-00112-of-the-appellate-panel-of-the-supreme-court-of-8-may-2012-and-of-the-decision-of-kosovo-property-claims-commission-no/](#).

⁸⁴ Podnosilac zahteva, gđa Jovanović, osporavala je neizvršenje Odluke GSK-AKP-001/12, od 8. maja 2012. godine Apelacionog veća Vrhovnog suda i Odluke br. KPCC/D/A/ 114/2011, od 22. juna 2011. god., Odluke KIZK. Predmet ovog podneska bila je ocena ustavnosti u vezi sa neizvršavanjem Odluke GSK-AKP-001/12, od 8. maja 2012. god., Apelacionog veća i Odluke KIZK br. KPCC/D/A/114/2011, od 22. juna 2011. god. U predmetu podnosioca zahteva br. 16008, koji je podnet Kosovskog agenciji za imovinu 23. aprila 2005. godine. Za više informacija videti: Predmet Ustavnog suda br. KI187/13 (16. april 2014.god., delovodni br: AGJ 565/14) Ocena ustavnosti u vezi sa neizvršavanjem Odluke GSK-KPA-A-001/12 Apelacionog veća Vrhovnog suda, od 8. maja 2012. godine i Odluke Komisije za imovinske zahteve Kosova br. KPCC/D/A/114/2011, od 22. juna 2011. god. Dostupno na http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk_ki_187_13_ang.pdf.

⁸⁵ Razgovor sa predstavnicima Ustavnog suda Kosova (gđom Venerom Kabaši, g. Sevdailjom Kastrijem) 7. avgusta 2018. i specijalnom predstavnicom Evropske unije na Kosovu (gđom Katarinom Grbešom) 1. avgusta 2018. godine.

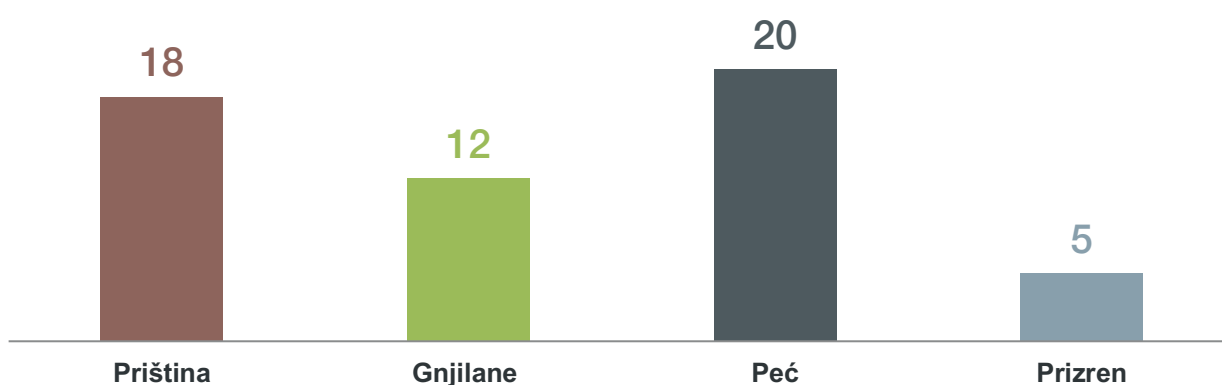
⁸⁶ *Hornsbi protiv Grčke*, Apelacija br. 18357/91; ESLJP 1997-II, 19. mart 1997.godine dostupno na <http://opil.ojplaw.com/view/10.1093/law:ihrl/3183echr04.case.1/law-ihrl-3183echr04#>.

⁸⁷ Predmet Ustavnog suda br. KI187/13 (16. april 2014.god., delovodni br: AGJ 565/14) Ocena ustavnosti u vezi sa neizvršenjem Odluke GSK-KPA-A-001/12 Apelacionog veća Vrhovnog suda, od 8. maja 2012. godine i Odluke Komisije za imovinske zahteve Kosova br. KPCC/D/A/114/2011, od 22. juna 2011.godine. Dostupno na http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjkk_ki_187_13_ang.pdf.

postupak izrade odgovarajućeg AU u velikoj meri je odložio početak sprovođenja ovog pravnog leka, čime su direktno pogođena imovinska prava oštećenih strana.

Na kraju, u januaru 2019. godine KAUVI je odabrao preduzeće koje će izvršiti ukupno 55 odluka o rušenju objekata bespravno izgrađenih na imovini raseljenih lica. Međutim, rukovodstvo KAUVI je objasnilo da će, zbog ograničenog budžeta koji je Vlada izdvojila za ovu namenu (30.000 evra), 2019. godine biti moguće srušiti svega jedan ili dva objekta. Kako je prikazano na Slici 10, većina rušenja koje treba izvršiti je u regionu Peći (20), nakon čega slede Priština (18), Gnjilane (12) i Prizren (5)⁸⁸.

RUŠENJA KOJA KAUVI TREBA DA IZVRŠI 2019



Slika 10: Rušenja koje je planirao KAUVI

Stoga sprovođenje rušenja u ovim slučajevima ostaje važna obaveza koju KAUVI treba blagovremeno da ispuni, ne samo da bi se uspešnim podnosiocima zahteva obezbedilo ostvarivanje njihovih imovinskih prava, već i zato što je sprovođenje konačnih odluka koje se odnose na vraćanje imovine pokazatelj efektivnosti vladavine prava u demokratskom društvu. U svakom slučaju, nepostojanje AU o postupcima rušenja, kao i finansijske potpore, zahteva odlučnije delovanje vlasti u rešavanju ovog pitanja na efektan način.

3.5 Paralelno razmatranje predmeta od strane sudova

Odnos između mehanizama i redovnog sudskog sistema na Kosovu takođe se suočava sa određenim problemima, koji se uglavnom odnose na odluke koje su međusobno u suprotnosti i slučajevne nesprovođenja presuda Ustavnog suda.

Kao što je navedeno, uprkos tome što su odluke KSIZ-a po prirodi obavezujuće, one nisu predstavljale konačno rešenje svih pravnih pitanja vezanih za određene imovinske sporove. Tako su sudovi zadržali svoju nadležnost „da presuđuju u svim pravnim starima o kojima ne odlučuje KSIZ“⁸⁹, i mehanizmi su redovno sarađivali i prebacivali određene predmete njima.

⁸⁸ Informacije dobijene od rukovodstva KAUVI u maju 2019. godine, još uvek validne u avgustu 2019. godine.

⁸⁹ Uredba UNMIK-a br. 1999/23, Poglavlje 2.5, dostupno na <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/01/UNMIK-Regulation-1999-23.pdf>, pristupljeno 5. juna 2019. godine.

Ovo je uključivalo zahteve u vezi sporne kupoprodajne cene ili naknade štete ili sekundarne zahteve podnete uz prvobitni zahtev.

Sa druge strane, mandatima DSIP-a, KAI-a i KAUVI-a data je isključiva nadležnost nad nerešenim imovinskim zahtevima povezanih sa sukobom⁹⁰. Ovo u praksi znači da je odluke koje je donela KIZK razmatrao samo Vrhovni sud Kosova, a ne redovni sudovi, što je predstavljalo izuzetak od uobičajene prakse⁹¹. Od ukupno 41.849 odluka KIZK-a ukupno je 1.293 (3,09%) žalbi podneto Vrhovnom sudu Kosova⁹². Kasnije je 210 od ovih žalbi usvojeno, dok je u 663 žalbi odbijeno i potvrđena je prvobitna odluka KIZK-a⁹³. Izvršni sekretarijat je tada bio zadužen da sprovedi odluke po žalbama.

Međutim, iako su nadležnosti između redovnih sudova i mehanizama za rešavanje masovnih imovinskih zahteva povezanih sa sukobom jasno navedene u odgovarajućem zakonskom okviru, usled nepostojanja koordinacije redovni sudovi su takođe pokretali postupke za iste zahteve koji su zapravo potpadali pod nadležnost KAI⁹⁴. Ovo je dovelo do paralelnih presuda čime su stranke ostavljene bez efektnog rešenja njihovih zahteva. Iako su odluke KAI bile konačne, a sudske presude nisu imale pravno dejstvo zbog nepostojanja nadležnosti, takvo paralelno razmatranje predmeta KAI od strane redovnih sudova stvorilo je pravnu neizvesnost za podnosiocima zahteva. Ovo je odložilo završetak procesa za rešavanje zahteva⁹⁵.

Drugi aspekt mandata KAI i KAUVI usmeren je na izvršenje presuda koje donosi Ustavni sud Kosova, a koje se odnose na pitanja u vezi sa programom obeštećenja i bespravnim objektima. Ipak, pet⁹⁶ odluka ostalo je neizvršeno. Iako je Ustavni sud tražio da ove odluke budu odmah izvršene, KAUVI je tvrdio da zbog nepostojanja finansijskih resursa i pravne nedvosmislenosti nije u mogućnosti nastaviti sa izvršenjem.

Dakle, ne samo da su se neizvršavanjem presuda koje je doneo Ustavni sud kršila imovinska prava pogođenih strana, već su konkurentski zahtevi podneti DSIP-u, KAI-u i redovnim sudovima doveli do veoma komplikovanog i često neefektnog načina zaštite imovinskih prava, jer presude koje su međusobno u suprotnosti ostavljaju stranke bez istinskog rešavanja njihovih zahteva i podrivaju vladavinu prava. Sa druge strane, kašnjenja u imenovanju sudija u Apelacionom veću Vrhovnog suda i poverenika u KIZ-u; kao i često upražnjena mesta članova Nadzornog odbora iz

⁹⁰ Uredba UNMIK-a br. 2006/50, dostupno na http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2006regs/RE2006_50.pdf, pristupljeno 1. jula 2019.godine.

⁹¹ Zakonski rok za primanje zahteva istekao je 3. decembra 2007. godine. Od ovog datuma KAI je prestao da prima nove zahteve (premda je nastavila da rešava nerešene zahteve), dok su svi zahtevi podneti nakon decembra 2007. godine potpali pod nadležnost sudova Kosova.

⁹² Ukupan broj predmeta koje je razmatrao KAI iznosio je 42.749. Za više informacija videti Godišnji izveštaj KAUVI iz 2016.godine, str. 149. Dostupno na: http://kpcva.org/pdf/Raporti_2016.pdf, pristupljeno 12. februara 2020.godine.

⁹³ Ovi podaci su do 31. decembra 2016.godine.

⁹⁴ Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija na Kosovu, Izazovi u rešavanju imovinskih potraživanja povezanih sa sukobom na Kosovu, jun 2011, Dostupno na <https://www.osce.org/kosovo/80435?download=true>, pristupljeno 1. jula 2019.godine.

⁹⁵ Razgovori sa predstavnicima Ustavnog suda Kosova (g. Sevdailjom Kastrijem, gđom Venerom Kabaši) 7. avgusta 2018. i UNHCR-a (gđom Milenom Tasevskom) 2. avgusta 2018.godine.

⁹⁶ KI 132/15, KI 90/16, KI 65/15, KI 144/14 i KI 156/14, KI 187/13. Razgovor sa predstavnicom specijalnog predstavnika Evropske unije na Kosovu (gđom Katarinom Grbešom) 1. avgusta 2018.godine.

međunarodne zajednice na Kosovu, takođe su uticali na redovan rad ovog mehanizma.

3.6 Zahtevi "A" i "C" kategorije

Kao što je navedeno u *Uvodu*, KSIZ je imao isključivu nadležnost koja se posebno odnosila na tri kategorije zahteva za stambenu imovinu koje joj je upućivala DSIP da dodeljuje novčanu naknadu za određene uspešne zahteve iz „A“ i „C“ kategorije⁹⁷. Ovo se odnosi na slučajeve gde su i „A“ i „C“ zahtevi bili uspešni podnosioci zahteva za istu imovinu. Prema odlukama KSIZ-a podnosiocu zahteva iz kategorije „A“ dato je pravno nad imovinom, dok je naknada određena u korist druge strane (podnosilac zahteva iz kategorije „C“)⁹⁸. Na kraju mandata DSIP, 2006. godine, oko 258⁹⁹ podnosilaca zahteva čekalo je na izvršenje.

U avgustu 2005. godine pripremljeno je zakonodavstvo potrebno za sprovođenje programa obeštećenja. Do njegovog usvajanja došlo je u oktobru 2006. godine, proglašenjem Uredbe UNMIK-a br. 2006/50 *o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu*, kojom se zahtevala primena programa obeštećenja pod okriljem novoosnovane KAI- u članu 19 Uredbe UNMIK-a propisuje se da se program obeštećenja sprovodi „u skladu sa kriterijumima i postupcima koje je usvojila Kosovska agencija za imovinu za obračun iznosa iz člana 4. Uredbe UNMIK-a br. 2000/60“¹⁰⁰. Dakle, KAI, a kasnije KAUVI, nasledila je obavezu sprovođenja programa obeštećenja za podnosiocce zahteva iz kategorija „A“ i „C“.

Prema podacima iz 2016. godine Ustavni sud je doneo tri¹⁰¹ presude u kojima je zaključio da je neizvršavanje odluke KSIZ u pogledu obeštećenja protivno načelima vladavine prava i da predstavlja kršenje osnovnih ljudskih prava¹⁰². Dok su neki tvrdili da je nesprovođenje odluka Ustavnog suda bilo posledica nepostojanja dovoljnih finansijskih sredstava¹⁰³, drugi su naveli da je ovo nesprovođenje bilo ne samo suprotno vladavini prava, i da nedovoljna finansijska sredstva nisu valjano opravdanje za nesprovođenje¹⁰⁴. Pored toga, neki su smatrali da i KAI i Ustavni sud snose odgovornost jer ni Sud nije postupio shodno sredstvima koja su mu na

⁹⁷ Uredba UNMIK-a br. 1999/23, Poglavlje 1.2(a)-(c), dostupno na http://www.unmikonline.org/regulations/1999/re99_23.pdf, pristupljeno 18. juna 2019. godine.

⁹⁸ Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija na Kosovu, Odeljenje za ljudska prava, decentralizaciju i zajednice, Osam godina kasnije: Povratak pripadnika manjinskih zajednica i povraćaj stambene i druge imovine na Kosovu, jun 2007, str. 27. Dostupno na: <https://www.osce.org/sr/kosovo/26324?download=true>.

⁹⁹ Završni izveštaj 2007, Komisija za stambene i imovinske zahteve, Poglavlje 8 (Donošenje i sprovođenje odluka KSIZ), Statistika i sprovođenje, str. 73. Dostupno na: http://www.kpaonline.org/PDFs/HPCC-Final_%20Report-07-ser.pdf, pristupljeno 23. juna 2019).

¹⁰⁰ Poglavlje 19 UNMIK-ove Uredbe 1999/23. Dostupno na: https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/04serbian/SC1999regs/RSC1999_23_revised.pdf pristupljeno 1. jula 2019. godine.

¹⁰¹ Predmeti KI144/14, KI156/14 i KI187/13.

¹⁰² Godišnji izveštaj KAUVI za 2016. godinu, str. 164. Dostupno na: http://www.kpaonline.org/PDFs/Raporti_2016.pdf, pristupljeno 1. jula 2019. god.

¹⁰³ Razgovori sa predstavnicima Sudskog saveta Kosova (g. Besnikom Ramosajem, g. Škeljzenom Malićijem) 3. septembra 2018, Institucijom ombudsmana na Kosovu (gđom Suzanom Gaši) 31. avgusta 2018, Institucija ombudsmana takođe je objavila izveštaj 25. marta 2015. godine u kojem se razmatra pitanje kršenja prava na imovinu, prava na jednakost pred sudom i dužine postupka za izvršenje odluke Ustavnog suda.

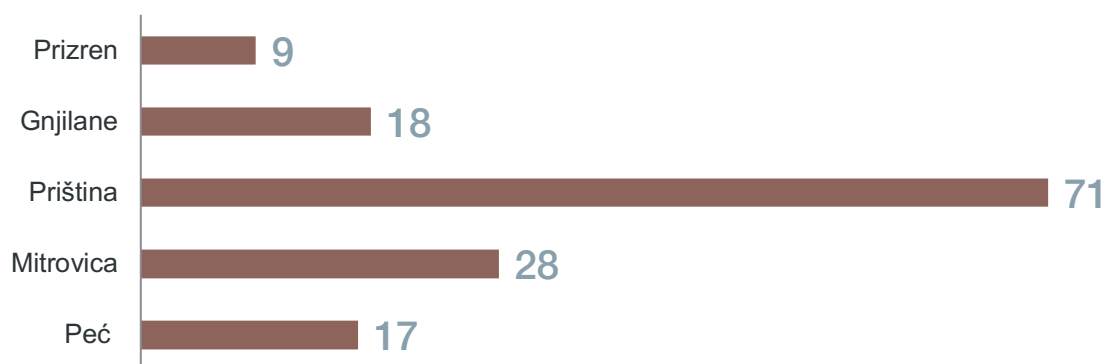
¹⁰⁴ Razgovori sa predstavnicima Ustavnog suda (g. Sevdalijom Kastrijem, gđom Venerom Kabaši) 7. avgusta 2018.

raspolaganju¹⁰⁵. Na primer, prema Poslovniku¹⁰⁶, Ustavni sud bi mogao da u svojoj odluci navede način i rok za izvršenje odluke tog suda. Međutim, sud je u tri slučaja¹⁰⁷ naveo rokove za izvršenje njegove odluke, od kojih nijedan nije ispunjen. Uz to, u skladu sa Poslovníkom, Pravilom 66 propisane su dve mere koje se preduzimaju nakon isteka roka za izvršenje: (1) Ustavni sud može da donese presudu kojom će utvrditi da njegova odluka nije izvršena, što će biti objavljeno u Službenom listu, i/ili (2) obavestiće glavnog tužioca o svim odlukama koje nisu izvršene¹⁰⁸. Bez obzira na to, u gorenavedenim slučajevima, nije korišćen nijedan od ovih mehanizama za rešavanje pitanja neizvršenja ovih odluka¹⁰⁹.

Prema tome, nikada nije obezbeđen iznos potreban da se ovo realizuje, a sprovođenje ovog programa još uvek je važno pitanje. I KAI i KAUVI tražile su finansijsku pomoć od donatora. Na primer, tokom revizije budžeta 2016. godine, KAUVI je svim donatorima podneo zahtev za dodelu 3.200.000 evra. Međutim, samo je Vlada 2017. godine¹¹⁰ pružila pomoć sa 300.000 evra, dok 143 odluke za predmete „A“ i „C“ kategorije¹¹¹ i dalje čekaju na izvršenje.

Slika 11 pokazuje klasifikaciju predmeta koji čekaju na izvršenje po regionima u maju 2019. godine¹¹²

LOKACIJE IMOVINE KOJA SE ODNOSI NA 143 NEIZVRŠENE ODLUKE KSIZ ZA ZAHTEVE A I C KATEGORIJE



Slika 11: Analiza zahteva A i C kategorije po regionima

Drugi razlog za nepotpuno sprovođenje programa obeštećenja bio je nedostatak odgovarajućeg administrativnog uputstva dok isto nije usvojila Vlada u avgustu

¹⁰⁵ Razgovor sa predstavnicom specijalnog predstavnika Evropske unije na Kosovu (gđom Katarinom Grbešom) 1. avgusta 2018.

¹⁰⁶ Pravilo 63 Poslovnika o radu Ustavnog suda, 23. novembar 2011. godine (izmenjeno 1. marta 2015), dostupno na: http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2017/11/gjkk_rregullore_e_punes_2015_ang.pdf

¹⁰⁷ Vilijamin Hajduković (KI 144/14) i Stanka Tuš (KI 156/14) – neizvršenje prvobitnih odluka preko 13 godina, odnosno 2 godine; Ljubiša Marić (KI 65/15) – neizvršenje prvobitne odluke skoro 5 godina; Nadežda Jovanović (KI 187/13) – neizvršenje prvobitne odluke preko 7 godina.

¹⁰⁸ Poslovník Ustavnog suda, dostupno na: https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2018/06/rregullore_e_punes_gjkk_srb_2018.pdf, pristupljeno 16. maj 2019.god.

¹⁰⁹ Razgovor sa predstavnicom specijalnog predstavnika Evropske unije na Kosovu (gđom Katarinom Grbešom) 1. avgusta 2018.godine.

¹¹⁰ Vlada je 2018. godine izdvojila dodatnih 300.000 evra, i 2019. godine 600.000 evra.

¹¹¹ Ovaj broj (258) predstavlja broj podnosilaca zahteva. U nekim slučajevima bilo je više podnosilaca zahteva za jednu imovinu. Shodno tome ukupno je bilo/ima 143 imovine.

¹¹² Podaci rukovodstva KAUVI iz maja 2019.godine.

2018.¹¹³ Ovo ne samo da je dovelo do daljih odlaganja u rešavanju imovinskih zahteva povezanih sa sukobom, već i do neizvršenja odluka u vezi sa zahtevima iz „A“ i „C“ kategorije što je jasno predstavljalo ozbiljnu povredu prava na delotvorno pravno sredstvo.

Stoga, trenutno stanje stvari u pogledu primene programa obeštećenja može se shvatiti ne samo kao nedostatak samosvesti KAI i KAUVI kao glavnih nadležnih organa da podnosiocima zahteva obezbede pravedna i delotvorna pravna sredstva, već i kao nedovoljnu usredsređenost Vlade na ova pitanja kako bi realizovala obaveze u vezi sa ljudskim pravima koje proističu iz međunarodnog prava i u skladu sa *Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju*¹¹⁴ (SSP) sa Evropskom Unijom (EU). Međunarodni standardi predviđaju mogućnost obeštećenja u slučajevima kad restitucija nije izvodljiva. Čak je i ESLJP kroz svoju sudsku praksu (npr. *Doğan i ostali*¹¹⁵) utvrdio da države imaju dužnost da raseljenim licima obezbede siguran pristup njihovoj imovini, bez obzira da li je država sama odgovorna ili ne za stvaranje okolnosti koje su dovele do raseljenja. Štaviše, u skladu sa presudama Ustavnog suda¹¹⁶ pomenutih u Poglavlju 3.5 ovog izveštaja, „neizvršenje odluka KSIZ-a od strane KAI i neuspeh nadležnih organa da obezbede delotvorne mehanizme u pogledu izvršenja pravosnažne odluke, suprotno je načelu vladavine prava...“¹¹⁷ Otuda je jasno da su zbog kašnjenja i neizvršenja odluka u vezi sa zahtevima iz „A“ i „C“ kategorije, uspešnim podnosiocima zahteva nepravedno oduzeta imovinska prava, jasno zajamčena u članu 46 Ustava,¹¹⁸ kao i u članu 1. Protokola 1 uz EKLJP.¹¹⁹

Stoga, sprovođenje 143 donete odluke u vezi sa programom obeštećenja DSIP-a i dalje predstavlja važnu obavezu za KAUVI, jer nepostojanje mehanizama nije opravdan razlog da se podnosiocima zahteva uskrati pravo da uživaju u svojoj imovini.

3.7 Finansijski i kadrovski izazovi

Mehanizmi zaduženi da se bave restitucijom imovine posle ratnih sukoba na Kosovu prestanto su se suočavali sa finansijskim izazovima i izazovima vezanim za broj zaposlenih. DSIP je funkcionisao sa oko 250 zaposlenih, dok je krajem mandata strukturu zaposlenih u KAI činio mešoviti tim¹²⁰ od 243 lica, sa 2,43 procenta

¹¹³ Administrativno uputstvo br. 10/2018 o programu obeštećenja koje sprovodi odluke Komisija za stambene i imovinske zahteve usvojeno na 60. zasedanju Vlade Kosova sa Odlukom br. 01/60, 7. avgusta 2018, pristupljeno 1. jula 2019. godine.

¹¹⁴ Zakon br. 05/L-069 o ratifikaciji sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Kosova, sa jedne strane i Evropske Unije i Evropske zajednice za atomsku energiju sa druge strane, 1. decembar 2015. Dostupno na <https://qzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=11240>.

¹¹⁵ ESLJP, predstavke br. 8803/02, 8804/02, 8805/02, presuda od 29. juna 2004. Dostupno na <https://www.refworld.org/pdfid/414d86ab4.pdf>, pristupljeno 1. jula 2019. godine.

¹¹⁶ Ustavni sud, delovodni broj predmeta KI144/14, KI156/14 i KI187/13.

¹¹⁷ Presuda Ustavnog suda u predmetima br. KI144/14, KI156/14, ustavno razmatranje nesprovođenja dve odluke Komisije za stambene i imovinske zahteve, odnosno odluke br. HPCC/REC/91/2007 donete 19. januara 2007. i odluke br. HPCC/REC/81/2006 donete 11. decembra 2006, 4. avgust 2015. Dostupno na http://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk_ki_144_14_156_14_ang.pdf, pristupljeno 19. maja 2019. godine.

¹¹⁸ Član 46 (Zaštita imovine), Ustav Kosova, 15. jun 2008. Dostupno na <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Ustav1.pdf>, pristupljeno 1. jula 2019.

¹¹⁹ Član 1, Protokola 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, dostupno na <http://echr-online.info/right-to-property-article-1-of-protocol-1-to-the-echr/introduction/>.

¹²⁰ Poglavlje 4.6.1. „Pregled broja zaposlenih u agenciji“ iz godišnjeg izveštaja KAUVI-ja za 2016., str. 138. Dostupno na http://www.kpaonline.org/PDFs/Raporti_2016.pdf, pristupljeno 1. jula 2019.

međunarodnog osoblja na rukovodećim položajima i 97,57 procenata lokalnih službenika na radnim mestima unutar različitih kancelarija i odeljenja u agenciji. KAUVI je zadržao sličnu strukturu zaposlenih, funkcionišući sa 198 lokalnih službenika i jednim međunarodnim službenikom krajem 2018.¹²¹

Finansiranje DSIP-a tokom celokupnog funkcionisanja bilo je oskudno i obezbeđivano je putem donatorskih doprinosa. Statistički podaci pokazuju da su ukupni nagomilani troškovi DSIP/KSIZ iznosili do 26,2 miliona američkih dolara, od čega su operativni troškovi činili oko 30 procenata ukupnog budžeta, dok je preostalih 70 procenata utrošeno na plate.¹²²

S druge strane, iako KAI dobija podršku iz kosovskog budžeta i određenog broja međunarodnih činilaca,¹²³ neprekidno je nailazio na poteškoće da od svog osnivanja obezbedi finansijsku stabilnost. KAI je međutim, svake godine upućivao dopise donatorima i Vladi tražeći dodatna sredstva da pokrije troškove u vezi sa programom obeštećenja i rušenja bespravne gradnje. Ipak, vladina finansijska sredstva zadovoljila su samo deo finansijskih potreba KAI, kao što su zarade zaposlenih, ali to nije bilo dovoljno da se pokriju troškovi neophodni za funkcionisanje.¹²⁴ U 2016. godini, 92,54 odsto budžeta KAI obezbeđeno je iz Konsolidovanog budžeta Kosova, dok je 7,46 odsto dolazilo od međunarodnih donatora. Kao što je prikazano u tabeli ispod, ukupni budžet agencije u 2016. iznosio je 1.883 101 evra, dok su godišnji troškovi procenjeni na 3.435 952 evra.¹²⁵

2016	MESEČNI TROŠKOVI	GODIŠNJI TROŠKOVI	RE-BALANS BUDŽETA	IZDAVAJANJA
Ukupan budžet KAI u evrima	286,330	3,435,952	1,883,101	1,883,101

Tabela 1: Budžet KAI za 2016.

Preciznije, finansijska sredstva obezbeđena iz Konsolidovanog budžeta Kosova u iznosu do 1.742 697 evra raspoređena su na sledeći način: plate i zarade (1.175 404 evra), robe i usluge (468 965 evra), komunalne usluge (79 718 evra), i kapitalna ulaganja (18 611 evra). Dok je od ukupno 140 403 evra koje su obezbedili međunarodni donatori, 99 795 evra izdvojeno na plate i zarade, a 40 608 evra na robe i usluge.

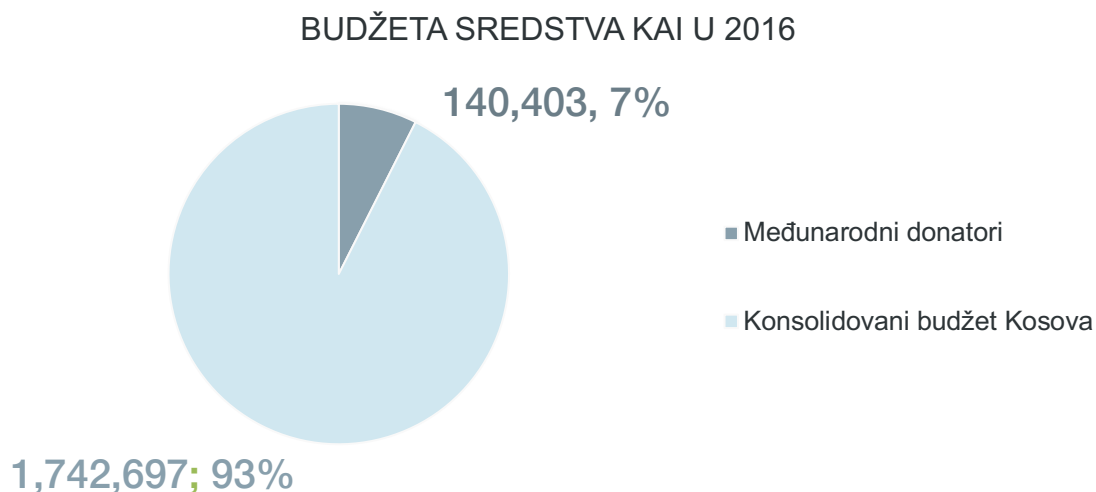
¹²¹ Prema podacima koje je maja 2019. dostavilo rukovodstvo KAUVI.

¹²² Margaret Cordial, Knut Røsandhaug, Restitucija imovine nakon sukoba: (2.izdanje): The Approach in Kosovo and Lessons Learned for Future International Practice (izdavač: Martinus Nijhoff, 1. septembar 2009), str. 191–193.

¹²³ Belgija, Nemačka, Norveška, Švedska, Švajcarska, Ujedinjeno Kraljevstvo, SAD i EU.

¹²⁴ Razgovor obavljen sa predstavnicom Specijalnog predstavnika Evropske Unije na Kosovu (gđom Katarinom Grbeša) 1. avgusta 2018.godine.

¹²⁵ Videti godišnji izveštaj Kosovske agencije za imovinu za 2016, Poglavlje XI, str. 177–179. dostupno na http://www.kpaonline.org/PDFs/Raporti_2016.pdf, pristupljeno 1. jula 2019. godine.



Slika 12: Budžetska sredstva KAI u 2016.

To i činjenica da agencija zbog drugih političkih razloga nije zaista funkcionisala neko vreme, kao što je tvrdilo više rukovodstvo, ometalo je njene mogućnosti da zadrži najstručnije osoblje.¹²⁶ To je za posledicu imalo da su nekoliko stručnjaka za katastar i imovinska prava, kao i profesionalci iz oblasti geodezije podneli ostavke na svoje dužnosti.¹²⁷

Pored toga, KAUVI je takođe neuspešno tražio dodatnu finansijsku pomoć od Vlade i međunarodnih donatora. Imajući na umu da je nasledio neizmirene dužnosti svog prethodnika, a posebno je to slučaj sa neizvršenjem 143 odluke prema članu 4. Uredbe UNMIK-a br.2000/60 u vezi sa programom obeštećenja DSIP, nedostatak finansijskih sredstava i dalje predstavlja veliku prepreku za KAUVI. U vreme sastavljanja ovog izveštaja, KAUVI je ulagao napore da obezbedi neophodan iznos sredstava kako bi isplatio odgovarajuća obeštećenja. Procenjeno je da su finansijske potrebe KAUVI za 2018. godinu iznosile 5. 900 395 evra¹²⁸. KAUVI nema redovnu finansijsku podršku donatora, dok je iznos od 2. 729 373 evra¹²⁹ dodeljen KAUVI iz budžeta Kosova za 2018.¹³⁰ Tako da je krajem 2018. godine KAUVI imao stopu realizacije od 96 procenata, jer je ukupan iznos utrošenih budžetskih sredstava iznosio 2. 611 936 evra i njegova raspodela je prikazana u dole navedenoj tabeli.

¹²⁶ Poglavlje 6.12 „Finansijska održivost”, iz godišnjeg izveštaja KAUVI za 2016. godinu str. 163. Dostupno na http://www.kpaonline.org/PDFs/Raporti_2016.pdf, pristupljeno 1. jula 2019.

¹²⁷ Razgovor obavljen sa predstavnicom KAUVI (gospođom Fljorije Kika), 3. avgusta 2018. godine.

¹²⁸ Stoga, deficit u 2018. godini iznosi je 2.994.663 evra. Videti godišnji izveštaj Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine za 2018. godinu, Aneks B i C, str. 150.

¹²⁹ Podaci koje je rukovodstvo KAUVI dostavilo maja 2019. godine.

¹³⁰ Zakon br. 05/L-125 o budžetu za 2017. godinu. Dostupno na <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/lqjet/05-L-125%20a.pdf>, pristupljeno 3. juna 2019.

KPCVA 2018 BUDGET IMPLEMENTATION IN EUR

1. Plate i zarade	1,121,421
2. Roba i usluge	1,163,645
3. Komunalne usluge	75,633
4. Kapitalna ulaganja	368,673
UKUPNO	2,729,373

Table 2: KPCVA budget for 2018

Pored toga, kašnjenja u usvajanju izmena i dopuna Zakona o KAUVI¹³¹ predstavljala su ozbiljan izazov za zaposlene u KAI, jer je to izazvalo nesigurnost u pogledu održivosti institucije. Tokom poslednje godine rada KAI, agencija nije blagovremeno imenovala dva lokalna člana odbora i predstavnike višeg rukovodstva, uključujući direktora i zamenika direktora.¹³² Ovo je u potpunosti uticalo na funkcionisanje KAI, a gubitak ključnog osoblja je nastavio da predstavlja izazov za KAUVI, jer je to značajno ometalo dalji proces pripreme plana rada i finansijskih i izlaznih strategija.

Na taj način je finansijska neodrživost značajno uticala na rad institucija odgovornih da se bave restitucijom imovine posle sukoba, jer je to ometalo njihovo funkcionisanje i dovelo do gubitka kvalifikovanog osoblja. Ipak, finansijske prepreke, čak i opravdane, ni pod kojim okolnostima ne bi smele da ometaju zakonite vlasnike imovine i da utiču na njihov pristup imovinskim pravima. Uzimajući u obzir da su odgovornosti mehanizama bile jasno definisane, očigledno je da nijedan nije uspeo da u potpunosti ispuni svoj mandat, posebno u pogledu programa obeštećenja i rušenja. Osim toga, osvrtnjem na godišnji budžet i njegovu realizaciju, čini se da postoji neusklađenost između broja zaposlenih i finansijskih potreba koje se odnose na funkcionisanje mehanizma. Na primer, godišnji troškovi mehanizma koji se odnose na zarade zaposlenih iznose do otprilike 1,12 miliona evra, dok je iznos neophodan da se potpomogne realizacija celokupnog programa obeštećenja oko 1,5 miliona evra. Ovo na kraju krajeva dovodi u pitanje kolika je zapravo potreba za mehanizmom koji može da pokrije samo troškove za plate svojih zaposlenih i podrazumeva nemogućnost da obezbedi finansijsku održivost za svoje ključne operativne aktivnosti.

¹³¹ Zakon br. 05/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine (KAUVI). Dostupno na http://www.kpaonline.org/framwworkPDFs/English/LAW_NO_05_L-010_ON_KOSOVO_PROPERTY_COMPARISON_AND_VERIFICATON_AGENCY.pdf, pristupljeno 6. maja 2019. godine.

¹³² Poglavlje 6.14 „Kašnjenja u usvajanju Zakona o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine“ iz godišnjeg izveštaja KAUVI za 2016, str. 164. Dostupno na http://www.kpaonline.org/PDFs/Raporti_2016.pdf, pristupljeno 1. jula 2019. godine.

4. ZAKLJUČAK

Tokom skoro dvadeset godina rada mehanizama koji su se bavili imovinskim potraživanjima povezanih sa sukobom na Kosovu¹³³ rešeno je preko 70.000 stambenih, komercijalnih i poljoprivrednih potraživanja. Ovaj broj ukazuje ne samo na obim posla, već potvrđuje i status ovih mehanizama, kao najvažnijih sredstava za zaštitu imovinskih prava nevećinskih zajednica i raseljenih lica. Jedino su ovi mehanizmi imali nadležnost da razmatraju i presuđuju kod ovih predmeta, budu posrednici između strana i doprinesu u sprečavanju sukoba.

Međutim, jasno je da su se ovi mehanizmi suočavali sa značajnim izazovima u sprovođenju svojih mandata. Nedovoljan broj finansijskih sredstava i dalje je glavna prepreka. Na primer, to je ozbiljno uticalo na učinak u realizaciji programa obeštećenja za zahteve iz „A“ i „C“ kategorije i rušenja bespravni objekata izgrađenih na imovini raseljenih lica. Osim toga, nedostaci u vezi sa efikasnom koordinacijom i saradnjom između kosovskih institucija, uključujući sudove i dalje postoje. Ima kašnjenja u imenovanju sudija u Žalbenom veću Vrhovnog suda i poverenika Komisije za imovinske zahteve. Povremeno su upražnjena mesta članova Nadzornog odbora iz međunarodne zajednice na Kosovu takođe uticala na efikasnost mehanizama u rešavanju imovinskih predmeta. Nedostaci u odgovarajućoj primeni važećih zakona predstavljaju suštinu problema. Jedan od primera, kao što je pomenuto ranije bila je nemogućnost da se u pravnom smislu izvrši deložacija više od dva puta, dok su slučajevi bespravnog zauzimanja imovine bili višestruki.

Pored toga, iako finansijski ograničeni u sprovođenju zahteva za rušenje bespravne gradnje, mehanizmi su odložili izradu pravnih akta koji bi pružili osnove i detalje za njihovo sprovođenje po raspoloživosti fondova. Sve ovo je svakako doprinelo da se zakasni sa rešavanjem imovinskih zahteva, što je uticalo ne samo na rad mehanizama, već je često dovodilo do toga da su potraživanja pogođenih strana ostajala bez brzih i delotvornih pravnih lekova. Uzimajući u obzir činjenicu da KAUVI nije bio u mogućnosti da obavlja svoje dužnosti koje su mu mandatom dodeljene skoro tri godine nakon osnivanja, često se postavljalo pitanje da li je takva agencija uopšte potrebna, nakon što se realizuju svi predmeti DSIP i KAI.

¹³³ Direkcija za stambena i imovinska pitanja, Kosovska agencija za imovinu i Kosovska agencija za upoređivanje i verifikaciju imovine.

Ipak, obezbeđivanje pravednog i legitimnog pravnog sredstva za sve strane čija su imovinska prava ugrožena mora da ostane prioritet zbog čega su kosovske institucije dužne da obezbede snažnu podršku u rešavanju ovog pitanja. Ako se bliže sagleda mandat, KAUVI je dužan da uporedi i verifikuje katastarske knjige koje su iz Beograda predate Prištini. Nažalost, do trenutka izrade ovog izveštaja,¹³⁴ nijedno upoređivanje niti verifikacija nisu sprovedeni.¹³⁵ Po svemu sudeći, ako nema ozbiljne namere da se strane pridržavaju Briselskog sporazuma o katastarskim podacima iz 2011, Vlada Kosova je dužna da se u konsultaciji sa Evropskom unijom dalje pozabavi ovim pitanjem.

Konačno, s obzirom da restitucija imovine izgubljene zbog sukoba predstavlja prioritet koji će pomoći jačanju i jamčenju imovinskih prava nevećinskih zajednica, od presudne je važnosti da KAUVI nastavi da se bavi ovim pitanjem. To međutim treba učiniti na pravovremen i delotvoran način. Iako su lokalne institucije dužne da iz kosovskog budžeta izdvoje dovoljno sredstava za njegovo funkcionisanje, međunarodni činioci su dužni da čvrsto podrže KAUVI u sprovođenju svih dužnosti i odgovornosti. Stoga je neophodno da se rad KAUVI nađe u samom vrhu prioriteta relevantnih lokalnih institucija i međunarodne zajednice prisutne na Kosovu dok se svi predmeti DSIP i KAI ne reše jer je postalo jasno da imovinska prava ugroženih strana mogu biti osigurana samo kroz mehanizam koji će propisno funkcionisati.

¹³⁴ Decembar 2019.

¹³⁵ Između Prištine i Beograda je došlo do neslaganja oko toga kako i ko treba da pregleda ovu katastarsku evidenciju. Sporazum koje su strane potpisale u članu 2. predviđa da će tročlana grupa sačinjena od stručnjaka sa obe strane, a kojom će predsedavati EU, nadgledati rad tehničke agencije. Zakon br. 05/L-010 putem kojeg je Vlada Kosova osnovala Agenciju, ne predviđa formiranje tročlane grupe kao što je navedeno u sporazumu. Međutim, upravni odbor agencije se sastoji od tri međunarodna predstavnika kojima predsedava EU.

MEHANIZAM ZA REŠAVANJE MASOVNIH IMOVINSKO-PRAVNIH ZAHTEVA:
Iskustvo sa Kosova

MEHANIZAM ZA REŠAVANJE MASOVNIH IMOVINSKO- PRAVNIH ZAHTEVA:

Iskustvo sa Kosova

Jun 2020.