

**Vlerësimi anti-korrupsion i
legjislationit - raport mbi
Ligjin për denacionalizim**

Darko Avramovski



ПЛАТФОРМА
на граѓански организации
за борба против корупцијата



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN OTBORENO OПНOТBOPEHO
SOCIETY OПШTECTBO
MACEDONIA MAKEDONIJA

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е Финансиран од Фондацијата Отворено општество - Македонија. „Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество- Македонија“.

Импресум

Наслов: Антикорупциска проценка на легислативата – извештај за Законот за денационализација

Автор: Дарко Аврамовски

Издавач: Институт за демократија
„Социетас Цивилис“ – Скопје

Лектор: Валентина Јошевска

Дизајн: Матеа Лондза Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.antikorupcija.mk>

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е финансиран од Фондација Отворено општество – Македонија.

„Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондација Отворено општество – Македонија.

Hyrje

Ligji për denacionalizimin u miratua në vitin 1998 (Fig. Gazeta e RM nr. 20/98), i njëjti është ndryshuar dhe / ose plotësuar 8 herë (Fig. Gazeta e RM nr. 31/00, 42/03, 44/07, 72/10, 171/10, 55/13, 33/15 dhe 104/15), Gjykata Kushtetuese ka vendosur 3 herë në lidhje me kushtetutshmërinë e disa dispozitave të Ligjit (Fik. Gazeta e RM nr. 18/99, 64/03 dhe 8/11), ndërsa Kuvendi gjithashtu ka dhënë 3 interpretime autentike të dispozitave të veçanta të tij (Fig. Gazeta e RM nr. 14/09, 20/09 dhe 43/14). Përkundër të gjitha këtyre ndërhyrjeve në versionin bazë të tekstit, megjithatë Ligji për denacionalizimin nuk ka versionin e tij zyrtar të konsoliduar, për shkak të të cilit lundrimi nëpër të gjitha dispozitat mund të jetë i vështirë dhe i paqartë, megjithëse nuk mbart në vetvete rrezik të veçantë për korrupsion, është i rëndësishëm nga aspekti i sigurisë juridike, parashikueshmërisë dhe informimit të qytetarëve.

Me Ligjin për denacionalizim përcaktohen kushtet dhe procedura e kthimit të pronës dhe llojin, kushtet dhe procedura për dhënien e kompensimit për pronën e konfiskuar pa kompensim në dobi të shtetit pas datës 02.08.1944, pavarësisht nëse e njëjta është bërë në

bazë të rregulloreve me të cilat është bërë konfiskimi i përgjithshëm dhe kufizimi i pronësisë, rregulloret për konfiskimin e pasurisë me qëllim të realizimit të qëllimeve me dobi të përgjithshme, si dhe pronë e konfiskuar pa bazë.

Si akte nënligjore më të rëndësishme që ndërlidhen me këtë ligj janë Urdhëresa për mënyrën dhe procedurën për përcaktimin e vlerës së pasurisë që i nënshtrohet denacionalizimit (Gaz. Zyrtare e RM nr. 43/00 dhe 19/01) dhe Urdhëresa për zbatimin e procedurës së denacionalizimit, të cilat u miratuan në versionin në të cilin zbatohen sot, para se të bëheshin të gjitha ndryshimet dhe plotësimet në Ligj, përfshirë vendimet e Gjykatës Kushtetuese, si dhe interpretimin autentik të dispozitave nga Kuvendi.

Për qëllimet e kësaj analize, u përdor Metodologjia për kontrollim anti-korrupsion të legjislacionit të Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit¹, si dhe Analiza dhe Metodologjia Krahasuese e Këshillit Rajonal për Bashkëpunim të Evropës Juglindore dhe Iniciativa Rajonale Antikorrupsion².

¹ https://www.dksk.mk/fileadmin/PDF/Metodologjia_za_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf

² http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

Rreziqet e korrupsionit të zbuluara në Ligjin për denacionalizim

Gjatë këtij vlerësimi anti-korrupsion të legjislacionit, u analizuan dispozitat e Ligjit për denacionalizim, sipas të cilit u përcaktua se rreziqet kryesore të detektuara për paraqitjen e korrupsionit, si dhe sfida në aspektin e sigurisë juridike ndodhen kryesisht në ndryshimet e shumta të ligjit, përfshirë këtu vendimet e Gjykatës Kushtetuese dhe interpretimet autentike të dispozitave të ligjit nga Kuvendi, të cilat së bashku me mungesën e tekstit të konsoliduar dhe të pastruar kontribuojnë në uljen e sigurisë ligjore dhe parashikueshmërisë së procedurave. Megjithatë, rreziqet e detektuara të korrupsionit detyrimisht lidhen me vetë e denacionalizimit dhe ato kanë të bëjnë me numrin e madh të kompetencave diskrecionale si të ministrit të Financave gjatë formimit të organit për denacionalizim, ashtu dhe të vetë organit për denacionalizim, gjatë kësaj pa ekzistuar procedura përkatëse për garanci ose mekanizma për mbrojtje. Në këtë kontekst, është gjithashtu e rëndësishme të theksohet mungesa e afateve të përcaktuara ligjërish për veprim, si nga vetë organi për denacionalizim, ashtu dhe mungesa e afateve prekluzive të përcaktuara ligjore nga të cilat varet realizimi i të drejtave të qytetarëve.

Konkretisht, rreziqe të veçanta janë zbuluar në nenet vijuese të Ligjit:

Ekziston rrezik potencial për korrupsion në nenin 11-a, paragrafi 4 i cili thotë: "Gjykata është e detyruar, me

kërkesë për shpalljen e trashëgimtarëve, në pajtim me paragrafin 1 të këtij neni, të marrë vendim brenda dy muajve nga pranimi i kërkesës, përveç kur thirrja e trashëgimtarëve bëhet me shpallje dhe kur deklaratat e trashëgimisë duhet të t'i japin para një gjykate tjetër ose jashtë vendit". Në këtë paragraf nuk janë përcaktuar në mënyrë përkatëse afatet në rastet kur deklaratat e trashëgimisë jepen para një gjykate tjetër ose kur thirrja e trashëgimtarëve bëhet me shpallje, gjë që lë hapësirë për manipulim me shpejtësinë e procesit që nuk varet nga arsye objektive. Prandaj, kjo dispozitë lë hapësirë për keqpërdorim të formulimeve të lira dhe vonesa të panevojshme në procedurat për të zgjidhur çështje të caktuara të mëparshme, në mënyrë që të mundësohet zbatimi i mëtejshëm i procedurës së denacionalizimit. Nga ana tjetër, këto dispozita ndikojnë në mënyrë të pashmangshme edhe mbi pasigurinë ligjore, por edhe në të drejtën e pronës e cila mbrohet, ndër të tjera, edhe me nenin 1 të Protokollit nr. 1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Në këtë drejtim, është e rëndësishme të theksohet se në praktikë ekzistojnë një numër procedurash për denacionalizim që nuk kanë përfunduar ende, si dhe një numër i madh i procedurave që zgjasin ose kanë zgjatur më shumë se 10 vjet, prandaj, pasoja të tilla mund të gjenden në mungesën e afateve të përcaktuara të përshtatshme për veprim të të gjitha organeve dhe institucioneve të përfshira në procesin e denacionalizimit.

Më pas, neni 12 parashikon se "(paragrafi 1) për kërkesën për denacionalizim vendos ministri i Financave ndërsa (paragrafi 2) ministri i Financave mund të formojë një ose më shumë komisione për të vendosur mbi kërkesat për denacionalizim (organi për denacionalizim)". Padyshim nga teksti i këtij neni, ai siguron autorizimin diskrecional të ministrit, si për të vendosur mbi një kërkesë për denacionalizim ashtu edhe për të krijuar komision ose komisione për vendimmarrje mbi këto kërkesa, pa kritere të qarta për përbërjen e komisionit, numrin e anëtarët, si dhe kushtet dhe kriteret për zgjedhjen e anëtarëve në komision, i cili në fakt është organ për denacionalizim. Në këtë mënyrë, bëhet përqendrim i fuqisë vendimmarrëse dhe autorizimet për kryerjen e procedurës, pa kritere të qarta dhe të përcaktuara ligjërisht, garanci procedurale dhe mekanizma të tjerë mbrojtës që do të parandalonin keqpërdorimin e pozitës së tillë, ndërsa me këtë edhe pamundësimin e dukurive të mundshme të korrupsionit dhe konfliktit të interesave, si dhe forcimin e sigurisë juridike dhe mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve.

Një lloj paqartësie mund të zbulohet në paragrafin 2 të nenit 14-a, sipas të cilit "organi për denacionalizim është i detyruar të marrë kërkesat për denacionalizim për punë sipas rendin në të cilin i ka pranuar ato, përveç nëse kompleksiteti i lëndës ose rrethanat e veçanta kërkojnë të veprojnë ndryshe", kështu që nuk është e qartë me cilat afate lidhet organi,

në veçanti kur bëhet fjalë për raste komplekse ose rrethana të veçanta që kërkojnë të veprohet ndryshe. Megjithëse pritet ligji mos t'i parashikojë në detaje të gjitha situatat e mundshme që do të shfaqeshin në praktikë, prapëseprapë mungesa e afateve konkrete, si dhe mungesa e udhëzimeve të përgjithshme për atë që mund të konsiderohet rast kompleks, ose rrethana të veçanta që kërkojnë të veprohet më ndryshe, lë hapësirë për keqpërdorim, si dhe zvogëlim të parashikueshmërisë dhe sigurinë ligjore në procedurat për denacionalizim. Në këtë kontekst, është e rëndësishme të theksohet edhe një herë numri i madh i procedurave të denacionalizimit që janë ende zgjatin, si dhe numri i shkeljes së të drejtës pronësore si rezultat i proceseve të ngadalta të denacionalizimit, të vërejtura nga Avokati i Popullit.³ Parë në kombinim me mungesën e afateve të përshtatshme për zgjidhjen e çështjeve të mëparshme të diskutuara në nenin 11-a, një përcaktim i tillë i pasaktë i përjashtimeve nga afatet shoqëruar me mungesën e përkufizimeve për rastet komplekse në procedurat e denacionalizimit lë shumë hapësirë për manovrim dhe manipulim të gjatësisë së procedurave, ndërsa me këtë rritjen e rrezikut nga korrupsioni, si dhe hapjen e mundësisë për shkelje potenciale të së drejtës së pronës, por edhe të drejtave të tjera të qytetarëve që paraqiten si pjesëmarrës në procedurat e denacionalizimit, ose që në ndonjë mënyrë disponojnë me pronë që është lëndë e denacionalizimit.

³ <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2019/GI-2019.pdf>

Rreziqe shtesë në lidhje me kompetencat diskrecionale dhe mungesën e garancive ligjore mund të gjenden në nenin 48, më saktësisht në paragrafin 2 të këtij neni, i cili parashikon të drejtën e organit për decentralizim vetë të përcaktojë afatin brenda të cilit personat fizikë dhe juridikë, si dhe autoritetet shtetërore dhe institucionet e autorizuara duhet të paraqesin provat e pronësisë ose aktin e konfiskimit të pasurisë, nëse ato nuk janë te parashtruesi i kërkesës për denacionalizim. Megjithëse kjo dispozitë ka për qëllim të përshpejtojë procedurat dhe të ndihmojë qytetarët që për arsye të justifikuara nuk janë në gjendje të sigurojnë prova për të cilat dihet se janë në posedim te persona ose autoritete të tjera, megjithatë me dispozitën konkrete të këtij neni ekziston rrezik potencial për keqpërdorim të kësaj të drejte përmes vendosjes së afateve të shkurtra ose të paarsyeshme të zgjatura, që në vetvete është faktor rreziku për korrupsionin. Kjo është veçanërisht e rëndësishme nëse marrim parasysh diskrecionin e përmendur më parë të ministrit të Financave në formimin e organit për decentralizim, si dhe mungesën e mekanizmave përkatës për mbrojtje kundër konfliktit të interesave dhe korrupsionit.

Në këtë kontekst, përsëri mund të hasen probleme potenciale në drejtim të afateve të papërcaktuara për veprim, si dhe mungesë të përkufizimeve të qarta të termave të përdorur në ligj. Kështu, në nenin 50 është parashikuar se organi i denacionalizimit është i detyruar të miratojë vendimin për denacionalizim jo më vonë se gjashtë muaj nga dita e paraqitjes së kërkesës, ndërsa në raste më komplekse pas skadimit të këtij afati, por jo më vonë se gjashtë muaj pas zgjidhjes së çështjes së mëparshme. Në

dispozitë mund të vërehet se nuk ka përkufizime të përshtatshme dhe të sakta, kështu që ky nen nuk përcakton afat objektiv për zgjidhjen e çështjes së mëparshme, për shkak të së cilës afatet e dhëna prej 6 muaj pas fillimit të procedurës, përkatësisht pas zgjidhjes së çështjes së mëparshme mund të anashkalohej në mënyrë përkatëse dhe procedura të zgjatë shumë më tepër sesa parashikimi i ligjvënësit. Rreziku nga paraqitja e korrupsionit është më i lartë, nëse marrim parasysh problemin e lartpërmendur me mungesën e udhëzimeve dhe përkufizimeve se çfarë paraqet një rast kompleks i denacionalizimit, si dhe mënyrën se si përcaktohet që një lëndë e veçantë është komplekse, zgjidhja e së cilës është e arsyeshme të zgjatë më shumë.

Përfundimisht, neni 59 parashikon përsëri autorizime të veçanta diskrecionale të organit për denacionalizim dhe parashikon që ai të përcaktojë afatin brenda të cilës personi që ka paraqitur kërkesën për denacionalizim, por nuk ka paraqitur dëshmi të pronësisë dhe akt për konfiskim të pasurisë, duhet të fillojë procesin gjyqësor për të përcaktuar ekzistimin e të drejtës pronësore, në mënyrë që të mos refuzohet kërkesa për denacionalizim. Me këtë përsëri paraqitet rreziku për keqpërdorim të kësaj të drejte duke vendosur afate jashtëzakonisht të shkurtra në të cilat personi që ka paraqitur kërkesën nuk do të mund të fillonte procesin kontestimor dhe me vetë këtë nuk do të ushtronte të drejtën e kthimit të pronës së konfiskuar. Për shkak të kësaj, te dispozita konkrete gjithashtu paraqitet edhe rreziku nga keqpërdorime të mundshme dhe praktika korruptive në lidhje me përcaktimin e afatit për parashtrimin e padisë për përcaktimin e pronësisë.

Përfundim

Mungesa e garancive procedurale për parandalimin e konfliktit të interesave gjatë formimit të organit për denacionalizim, në thelb mbart rreziqe të veçanta të korrupsionit dhe shkeljes së të drejtave të qytetarëve që paraqiten si palë në procedurat e denacionalizimit. Një problem shtesë paraqitet, sepse ky organ ka kompetenca të mëdha për përcaktimin e afateve prekluzive nga të cilat varet realizimi i të drejtave të qytetarëve, pa ekzistuar një arsye e veçantë dhe e justifikuar pse këto afate nuk parashikohen me ligj ose aktet nënligjore, por ato janë arbitrare, dhe ato mund t'i përcaktojë organi që vendos për kërkesat e denacionalizimit.

Nuk kontestohet se ligji nuk ofron udhëzime ose sqarime më të hollësishme në lidhje me atë se cilat raste mund të konsiderohen komplekse, ku lejohet devijimi nga afatet e dhëna dhe me këtë dhe zgjatja më e gjatë e këtyre procedurave të denacionalizimit. Për më tepër, mbetet e paqartë nëse duhet të ketë

vendim ose akt të veçantë që do të klasifikonte këto çështje komplekse si të tilla për të parashikuar ose legjitimuar kohëzgjatjen e tyre të gjatë, ose thjesht çdo rast kur procedurat zgjasin më shumë se afatet e parashikuara me ligj do të konsiderohen si rast kompleks, në situatën e së cilës shtrohet pyetja "pse përcaktohen fare afatet ligjore, nëse ato mund të tejkalohen pa pasoja të veçanta për procedurën ose organin që zhvillon procedurën?" Këto çështje nuk janë të rregulluara as me akt nënligjor të veçantë.

Gjendja e këtillë reflektohet në mënyrë të pashmangshme mbi dispozitat ligjore në praktikë, kur procedurat e decentralizimit mbeten një nga problemet kryesore të identifikuara nga Avokati i Popullit në kontekstin e mbrojtjes së pronës dhe të drejtave pronësore të qytetarëve, me më shumë se ¹⁵⁰ ankesa në vit, numër i lartë i shkeljeve të identifikuara të të drejtave dhe parregullsive në procedurat e denacionalizimit⁴.

⁴ http://ombudsman.mk/MK/predmetno_rabotenje/godishni_izveshtai.aspx

Rekomandime

Është e nevojshme të përgatitet version zyrtar i rishikuar i Ligjit si rezultat i shumë ndryshimeve, vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, si dhe disa interpretimeve autentike nga Kuvendi, ose të përgatitet një ligj plotësisht i ri që do të adresonte në mënyrë adekuate rekomandimet e mëposhtme:

- në nenin 11-a, paragrafi 4, është e nevojshme të përcaktohet afat që gjykata të veprojë në rastet kur thirrja e trashëgimtarëve bëhet me shpallje dhe kur deklaratat e trashëgimisë duhet të paraqiten në një gjykatë tjetër ose jashtë vendit, gjë që do të parandalonte keqpërdorimet dhe vonesat e panevojshme të procedurave.
- në nenin 12 është e nevojshme të vendosen dispozita në lidhje me përbërjen e komisionit për të vendosur mbi kërkesat për denacionalizim (organi për decentralizim), numrin e anëtarëve dhe kushtet, përkatësisht kriteret për zgjedhjen e anëtarëve në komision. Për më tepër, në këtë drejtim, do të ishte e dobishme të jepeshin dispozita në lidhje me procedurën dhe mënyrën e vendimmarrjes së komisionit, për sa i përket afateve precize, kriteve dhe autorizimeve dhe ngjashëm.
- në paragrafin 2 të nenit 14-a duhet të shënohen afate të sakta për veprim, pavarësisht nëse ato janë raste komplekse apo të thjeshta. Me vendosjen

e afateve të tilla, do të jetë e nevojshme të jepen përkufizime të sakta se cilat raste dhe në cilat situata mund të konsiderohen komplekse, nëse përcaktohet kjo nga formimi i lëndës në Ministri, ose nëse është e mundur që kualifikimi të ndryshohet gjatë procedurës. Në këtë kontekst, është e nevojshme të sigurohen mekanizma mbrojtës që do të neutralizojnë tejkalimin e mundshëm të afateve të paraqitura nga organi për decentralizim. Përfundimisht, pavarësisht nga kompleksiteti i çështjes, është e nevojshme të parashikohet në mënyrë përkatëse edhe reterimi nga rrjedha e rregullt e lëndëve, më saktësisht të përcaktohen qartë situatat në të cilat organi nuk mund të mos marrë një lëndë të caktuar për ta punuar sipas rendit të pranimit, si dhe të përcaktohet afati maksimal deri kur lënda e tillë mund të mos merret për punë. Është e nevojshme të vendoset obligim për organin, të japë arsyetim pse është bërë reterim nga rrjedha e rregullt e procedimit kur e njëjta është e nevojshme.

- në paragrafin 2 të nenit 48 është e nevojshme të përcaktohet afat ligjor në të cilin organet shtetërore, personat fizikë ose juridikë, janë të detyruar t'i paraqesin organit për decentralizim, dokumente ose prova të caktuara që ata posedojnë, të cilat janë të nevojshme për procedurën e denacionalizimit. Në këtë mënyrë, siguria juridike do të rritet, por në të njëjtën kohë do të anulohet liria për përcaktimin e afateve nga organi për denacionalizim.

- Neni 50 duhet të harmonizohet në mënyrë përkatëse me nenin 11-a për sa i përket afateve për zgjidhjen e çështjeve të mëparshme në procedurat e denacionalizimit. Për më tepër, neni duhet të harmonizohet me nenin 14-a, në lidhje me përkufizimin e lëndëve komplekse, mënyrën e marrjes së tyre për punë, me qëllim që të sigurohet afat i arsyeshëm ligjor për organin për të vepruar, i cili do të ishte mjaft i gjatë për të lejuar veprimin e duhur të trupit, por edhe arsyeshëm i shkurtër në drejtim të avancimit të të drejtave të qytetarëve në procedurat e denacionalizimit.

- Në nenin 59, ashtu si në shumicën e shembujve të mëparshëm, është e nevojshme të përshkruhen afatet ligjore për fillimin e procedurës gjyqësore për përcaktimin e ekzistimit të së drejtës së pronësie nga personi që ka iniciuar procedurën e denacionalizimit, dhe i cili nuk ka prova për pronësinë ose akt për konfiskimin e pronës. Në këtë mënyrë, jo vetëm që parashikueshmëria dhe siguria juridike në procedura do të rriteshin, por edhe autoriteti diskrecional i organit do të neutralizohej, që në mënyrë arbitrare të përcaktojë afat për fillimin e procedurave gjyqësore.

