

RELACION

PËR

PROJEKTLIGJIN

“PËR DISA SHITESA DHE NDRYSHIME NË LIGJIN NR.133/2015 “PËR TRAJTIMIN E PRONËS DHE PËRFUNDIMIN E PROCESIT TË KOMPENSIMIT TË PRONAVE”

I. QËLLIMI I PROJEKTAKTIT DHE OBJEKTIVAT QË SYNOHEN TË ARRIHEN

Propozimi i këtij projektligji vjen në kuadër të rekomandimeve të dhëna nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut në vendimin “Beshiri kundër Shqipërisë dhe 11 kërkesa të tjera”, si dhe Vendimit nr. 4 datë 15.02.2021 të Gjykatës Kushtetuese, me qëllim plotësimin e ligjit nr. 133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”.

Këto ndryshime kanë për qëllim rregullimin e kuadrit ligjor në përputhje me kërkesat e Gjykatës në vendimin “Beshiri kundër Shqipërisë dhe 11 kërkesa të tjera” dhe Nenin 1 të Protokollit 1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, si dhe Vendimit nr. 4 datë 15.02.2021 të Gjykatës Kushtetuese me qëllimin final përfundimin e procesit të trajtimit dhe kompensimit të pronës brenda afateve të përcaktuara ligjore dhe respektimin e detyrimeve ndërkombëtare të marra përsipër nga shtetit shqiptar me nënshkrimin e Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

II. VLERËSIMI I PROJEKTAKTIT NË RAPORT ME PROGRAMIN POLITIK TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, ME PROGRAMIN ANALITIK TË AKTEVE DHE DOKUMENTEVE TË TJERA POLITIKE

Këshilli i Ministrave është i vendosur të përmbyllë procesin e trajtimit të pronave nëpërmjet njohjes dhe kompensimit të pronave të subjekteve sipas afateve të përcaktuar në ligjin nr.133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”, duke garantuar një shpërblim të drejtë të pronës për subjektet e shpronësuara dhe në veçanti për subjektet për të cilat zëri kadastral ka

ndryshuar, në përmbushje të Vendimit nr. 4 datë 15.02.2021 të Gjykatës Kushtetuese dhe të vendimit të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut mbi çështjen “Beshiri k.Shqipërisë dhe 11 kërkesa të tjera”. Gjithashtu, miratimi i këtij projektligji është në përputhje me Programin Politik të Qeverisë 2021 – 2025 lidhur me vijimin e proceseve të rëndësishme për të garantuar sigurinë e pronës.

III. ARGUMENTIMI I PROJEKTAKTIT LIDHUR ME PËRPARËSITË, PROBLEMATIKAT, EFEKTET E PRITSHME

Qëllimi kryesor i projektligjit është plotësimi i kuadrit ligjor dhe garantimi i trajtimit të barabartë të subjekteve përfitues nga ligji nr.133/2015. Në përmbushje të detyrimeve të përcaktuara nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Gjykata Kushtetuese, ndryshimet kryesore konsistojnë në:

- Vendimi “Beshiri dhe të tjerë k. Shqipërisë” i GJEDNJ-së.

Në datën 7 maj 2020, Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GjEDNJ), i njoftoi Qeverisë vendimin në lidhje me kërkesën nr. 29026/06 “Beshiri dhe të tjerë k. Shqipërisë”. Në përfundim të procesit Gjykata në përputhje me Nenin 35 të Konventës ka vendosur t’i shpallë kërkesat të pa pranueshme.

Referuar përmbajtjes së vendimit, Gjykata ka vlerësuar se skema e re e përdorur nga ligji nr. 133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”, dhe aktet ligjore të dala në zbatim të tij, konsiderohen të pranueshme referuar parimeve të aplikuar nga Neni 1 i Protokollit 1 të Konventës, duke përcaktuar se:

- Forma e zgjedhur nga ligji nr.133/2015 konsiderohet e pranueshme për t’i dhënë zgjidhje problemit të kompensimit të pronave (Pg. 188 i vendimit);
- Duke pasur parasysh mos funksionimin e formulës së aplikuar nga legjislacionet e mëparshme, koston finaciare dhe sociale të këtij procesi, Gjykata e gjen proporcionale ndërhyrjen e bërë nga ligji nr. 133/2015 (Pg. 194 i vendimit);
- Referenca që bën ligji në zërin kadastral fillestar të pronave të shpronësuar, si bazë për kryerjen e vlerësimit financiar nuk është *per se* arbitrar (Pg. 196 i vendimit);
- Fakti që disa ish pronarë, janë kompensuar me një formulë tjetër dhe kanë marrë shuma më të mëdha kompensimi se këto që parashikon ligji nr. 133/2015, nuk konsiderohet për Gjykatën një trajtim i diferencuar (Pg. 199 i vendimit);
- Edhe fakti që disa ish pronarë, janë kompensuar pjesërisht sipas parashikimeve të mëparshme ligjore dhe skema e re e vlerësimit, i konsideron të kompensuar

plotësisht, nuk konsiderohet për Gjykatën trajtim i diferencuar (Pg. 200 të vendimit);

Pavarësisht vlerësimit pozitiv në tërësi të procesit të ndërmarrë nga ligji nr. 133/2015 dhe akteve të tjera nënligjore të dala në zbatim të tij, Gjykata ka vlerësuar se në vijim Qeveria duhet të marrë disa masa në kuadër të shpërblimit të drejtë të ish pronarëve. Për këtë arsye, Gjykata ka lënë disa detyra, të cilat do t'i vlerësojë në vijim, për sa i përket ekzekutimit vendas për këto çështje në veçanti, dhe zbatimit të ligjit nr.133/2015 në tërësi.

Në paragrafin 222 të vendimit Gjykata shprehet sa vijon:

“Pozicioni i Gjykatës mund të rishikohet në të ardhmen, në varësi të aftësisë së autoriteteve për të treguar se mjetet efektive, në ligjin nr.133/2015, përfshirë aftësinë e tyre:

- (i) për të trajtuar në mënyrë ezauroese, pothuajse 7.000 kërkesa të patrajuara, për njohjen e së drejtës së pronës,
- (ii) të sigurojë kompensimin e jo më pak se 10% të vlerës totale që do të kishin përfituar kërkuarit, nëse vlerësimi financiar do të ishte kryer duke iu referuar zonës aktuale kadastrale të pasurisë së shpronësuar, dhe
- (iii) të parashikojnë indeksimin e shumës së kompensimit deri në pagesën përfundimtare, dhe zbatimin e Konventës në praktikë.”

- Vendimi nr.4 datë 15.02.2021 i Gjykatës Kushtetuese

Me 15.02.2021 Gjykata Kushtetuese ka marrë në shqyrtim kërkesën e Shoqatës Kombëtare “Pronësi me Drejtësi”, duke vendosur shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, të ligjit nr. 133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”, si dhe shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të pikave 16/2, 16/4 dhe 18 të vendimit nr. 223, datë 23.03.2016 të Këshillit të Ministrave “Për përcaktimin e rregullave dhe të procedurave për vlerësimin dhe shpërndarjen e fondit financiar e fizik për kompensimin e pronave”, të ndryshuar.

Në këtë gjykim përpos vlerësimit në tërësi të skemës së re të kompensimit, Gjykata ka rimarrë në shqyrtim kërkesën për kundërshtimin e pikës 1, shkronja “b”, të nenit 6 dhe pikën 2, shkronjat “a” dhe “b” të nenit 7 për të cilat Gjykata në gjykimin e mëparshëm nuk arriti shumicën e votave të kërkuara për vendimmarrje. (Në vendimin nr.1/2017 i Gjykatës Kushtetuese)

Gjykata rithekson se në përmbajtjen e pikave 1 dhe 2 të nenit 6 të ligjit nr.133/2015 janë materializuar parimet kryesore të formulës së kompensimit. Pjesa tjetër e nenit 6 rregullon situata të tjera në kuadrin e metodologjisë së kompensimit që harmonizohet edhe me dispozitat e tjera të ligjit.

Parashikimet e nenit 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b” kanë të bëjnë me vlerësimet e vendimeve përfundimtare, në kuptim të pikës 17 të nenit 5, që kanë njohur të drejtën e kompensimit dhe ato që do të merren deri në përfundim të procesit sipas këtij ligji.

Gjykata vlerëson se shfuqizimi i pikave 3 dhe 5 të nenit 6 nuk e bën të pazbatueshëm parashikimin e shkronjës “b” të pikës 1 të po këtij neni. (pg 57)

Gjykata çmon se masa e kompensimit duhet të respektojë një nivel të caktuar, me qëllim që të mos çojë në mohimin e së drejtës së pronës private dhe të jetë në përputhje me kriteret e ndërhyrjes në kuptim të neneve 41 dhe 17 të Kushtetutës.(pr 62)

Ne lidhje me dispozitat e mësipërme, neni 7, pika 2, shkronjat “a” dhe “b”, të ligjit nr. 133/2015, Gjykata është shprehur se për shkak të ndryshimit të zërin kadastral, vlerësimi financiar i një kategorie pronash (ato prona që kanë pësuar ndryshim të zërit kadastral) ka qenë shumë më i ulët se sa pragu minimal 10%, i përmendur në çështjen Beshiri dhe të tjerë kundër Shqipërisë, vendimi i datës 17.03.2020.

Për këtë arsye, Gjykata vlerëson se sistemi aktual i vlerësimit të pronës nuk respekton në të gjitha rastet pragun minimal prej 10% të vlerësimit financiar, duke sjellë një ndërhyrje jo proporcionale në të drejtën e pronës private.

Në përfundim Gjykata kërkon nga ligjvënësi që pragu i rekomanduar nga GJEDNJ-ja prej 10% të vlerës përbën minimumin e garancive që duhet të sigurohen, por nuk e pengon ligjvënësin që të bëjë rregullimet e nevojshme brenda hapësirës së tij të vlerësimit dhe në përputhje me kërkesat e nenit 41 të Kushtetutës dhe faktorët e tjerë socialë, ekonomikë e politikë që ndikojnë në vendimmarrjen e tij.

Gjykata vlerëson se parimi i sigurisë juridike cenohet për shkak të boshllëkut ligjor të konstatuar nga mungesa e rregullimit ligjor në nenin 7, pika 2, të ligjit nr. 133/2015 të asaj kategorie subjektsh që ka pësuar ndryshime në zërin kadastral ndër vite.(parag 67)

Sa më sipër rezulton e domosdoshme ndërhyrja legislative në ligjin nr.133/2015 përmes këtij projektligji.

IV. VLERËSIMI I LIGJSHMËRISË, KUSHTETUTSHMËRISË DHE HARMONIZIMI ME LEGJISLACIONIN NË FUQI VENDAS E NDËRKOMBËTAR

Projektligji i propozuar është në përputhje me nenet 78, 81, pika 1 dhe 83, pika 1 të Kushtetutës, si dhe rendin juridik të brendshëm.

V. VLERËSIMI I SHKALLËS SË PËRAFRIMIT ME ACQUIS COMMUNAUTAIRE (PËR PROJEKTAKET NORMATIVE)

Projektligji nuk synon përafrimin me legjislacionin komunitar.

VI. PËRMBLEDHJE SHPJEGUESE E PËRMBAJTJES SË PROJEKTAKTIT

Projektligji përbëhet nga 8 dispozita, përmes të cilave synohet të plotësohen detyrimet e caktuara nga GJEDNJ-ja dhe Gjykata Kushtetuese.

Në nenin 1 bëhen ndryshimet ne nenin 6 të ligjit nr.133/2015, në kuadër të plotësimit të dispozitës me rregullat mbi vlerësimin financiar të pronave që rezultojnë me zërin kadastral që ka pasur në kohën e shpronësimit. Kur ka ndryshuar zëri kadastral i pronës së njohur për kompensim, prona e njohur për kompensim, vlerësohet sipas zërit kadastral aktual. Vendimet përfundimtare, që kanë të njohur vetëm të drejtën e kompensimit, vlerësohen financiarisht, sipas zërit kadastral që ka pasur prona në kohën e shpronësimit. Kur ka ndryshuar zëri kadastral i pronës së njohur për kompensim, prona e njohur për kompensim, vlerësohet sipas zërit kadastral aktual.

Vlerësimi financiar i vendimeve për kthimin dhe kompensimin e pronës si dhe i vendimeve që kanë njohur vetëm të drejtën e kompensimit, kryhet sipas rregullave të përcaktuara në nenin 7 të projektligjit. Në çdo rast, vlerësimi financiar i vendimeve përfundimtare për kthimin dhe kompensimin e pronës si dhe i vendimeve që kanë njohur vetëm të drejtën e kompensimit duhet të sigurojë që subjekti i shpronësuar të përfitojë jo më pak se 10 për qind të vlerës së pronës të llogaritur sipas zërit kadastral aktual që prona ka.

Në nenin 2 të projektligjit parashikohet disa shtesa dhe ndryshime të nenit 7 të ligjit nr.133/2015, në kuadër të plotësimit të dispozitës me rregullat mbi vlerësimin financiar të pronave, me anë të së cilit vendimet përfundimtare që kanë njohur të

drejtën e kthimit dhe kompensimit të pronës, vlerësohen financiarisht, sipas rregullave të mëposhtme:

a) kur nuk ka ndryshuar zëri kadastral i pronës së njohur për kompensim, vlera e pronës llogaritet duke u bazuar në zërin kadastral që ka pasur prona në momentin e shpronësimit. Nga ky vlerësim, zbritet vlera e pronës së kthyer, të kompensuar fizikisht apo të përfiturar në një nga mënyrat e tjera sipas ligjeve që kanë rregulluar kthimin dhe kompensimin e pronave. Vlera e pronës së kthyer llogaritet duke e përcaktuar atë nga diferenca, që do të rezultojë midis vlerës së saj, sipas zërit kadastral aktual, dhe vlerës së kësaj prone, sipas zërit kadastral në kohën e shpronësimit. Nëse vlerësimi i pronës së kthyer me vendim përfundimtar rezulton se është më i madh sesa vlerësimi i tokës së njohur për kompensim, atëherë subjekti i shpronësuar konsiderohet i kompensuar. Nëse vlerësimi i pronës që është njohur për kompensim është më i madh sesa vlerësimi i tokës së kthyer, atëherë subjektit i kompensohet diferenca, sipas përcaktimeve të këtij ligji;

b) kur ka ndryshuar zëri kadastral i pronës së njohur për kompensim, vlera e pronës llogaritet duke u bazuar në zërin kadastral aktual. Nga ky vlerësim, zbritet vlera e pronës së kthyer, të kompensuar fizikisht apo të përfiturar në një nga mënyrat e tjera sipas ligjeve që kanë rregulluar kthimin dhe kompensimin e pronave. Vlera e pronës së kthyer llogaritet duke e përcaktuar atë nga diferenca, që do të rezultojë midis vlerës së saj, sipas zërit kadastral aktual, dhe vlerës së kësaj prone, sipas zërit kadastral në kohën e shpronësimit. Nëse vlerësimi i pronës së kthyer me vendim përfundimtar rezulton se është më i madh sesa vlerësimi i tokës së njohur për kompensim, atëherë subjekti i shpronësuar konsiderohet i kompensuar. Nëse vlerësimi i pronës që është njohur për kompensim është më i madh sesa vlerësimi i tokës së kthyer, atëherë subjekti kompensohet në masën 10 përqind të diferencës, sipas përcaktimeve të këtij ligji.

Vendimet përfundimtare që kanë njohur vetëm të drejtën e kompensimit të pronës, vlerësohen financiarisht, sipas zërit kadastral që ka pasur prona në kohën e shpronësimit. Kur ka ndryshuar zëri kadastral i pronës së njohur për kompensim, prona e njohur për kompensim, vlerësohet sipas zërit kadastral aktual, sipas rregullave të mëposhtme:

a) kur nuk ka ndryshuar zëri kadastral i pronës së njohur për kompensim, vlera e pronës llogaritet duke u bazuar në zërin kadastral që ka pasur prona në momentin e shpronësimit;

b) kur ka ndryshuar zëri kadastral i pronës së njohur për kompensim, vlera e pronës llogaritet duke u bazuar në zërin kadastral aktual. Subjekti i shpronësuar kompensohet në masën 10 përqind të vlerës së pronës, sipas zërit kadastral aktual. Përrjashtimisht, kur vlerësimi financiar sipas zërit kadastral që ka pasur prona në kohën e shpronësimit, është më i madh se 10 përqind e vlerës së pronës, sipas zërit

kadastral aktual, subjekti i shpronësuar kompensohet me vlerën sipas zërit kadastral në kohën e shpronësimit.

Përcaktimet e propozuara më sipër kanë për qëllim që kategorisë së subjekteve, të cilët sipas Gjykatës vlerësimi financiar i vendimit që ka njohur të drejtën e kompensimit rezulton i vogël, si rezultat i përdorimit të formulës së llogaritjes së vlerës financiare të përcaktuar në nenin 6 e vijues të ligjit nr.133/2015, formulë e cila nuk merr në konsideratë faktin e ndryshimit të zërit kadastral të pronës në vite, bën të mundur që këto subjekte të përfitojnë 10% të vlerës së pronës të llogaritur sipas zërit kadastral aktual, vetëm në ato raste kur kjo vlerë është më e madhe se vlerësimi financiar i kryer nga ATP-ja.

Neni 3 parashikon një shtese dhe ndryshim në nenin 8 të ligjit nr.133/2015, duke përcaktuar format e kompensimit të cilat do të bëhen nëpërmjet një ose disa nga format e mëposhtme:

- a) kompensim fizik në ish-pronën e subjektit të shpronësuar;
- b) kompensim fizik nga fondi i tokës;
- c) kompensim financiar;
- d) kompensim fizik me pronë tjetër të paluajtshme të çdo lloji, me vlerë të barabartë, në pronësi të shtetit;
- e) kompensim me aksione në shoqëri me kapital shtetëror ose në shoqëri tregtare ku shteti zotëron aksione, që kanë vlerë të barabartë me pronën e paluajtshme;
- ë) kompensim me vlerën e objekteve, të cilat janë objekt i privatizimit.”

Gjykata Kushtetuese në vendimin nr. 4, datë 15.02.2021 ka konstatuar se ligji nr. 133/2015 në lidhje me një kategori kërkesash, ka parashikuar përparësinë e kompensimit fizik në pronën që i njihet subjektit në ato raste kur kjo formë kompensimi është e mundur. Nga ana tjetër, në lidhje me format e tjera të kompensimit ligji nuk ka caktuar radhë prioritare dhe as nuk përmban një delegim të shprehur për ekzekutivin për përcaktimin e radhës prioritare të kompensimit për subjektet që përfitojnë nga ky ligj. Gjykata Kushtetuese është shprehur se ka mungesa në referimin e dispozitave të ligjit që përmbajnë delegim të shprehur për ushtrimin e veprimtarisë normuese të pushtetit ekzekutiv dhe duke vlerësuar vullnetin e shprehur nga ekzekutivi për ta çuar përpara dhe për ta përmbyllur këtë proces në përputhje me rregullat e parashikuara nga ligji nr. 133/2015, por thekson se rregullime të tilla, në kuptim të neneve 41 dhe 17 të Kushtetutës, bëhen vetëm me ligj dhe jo me akte nënligjore. Nisur nga sa më sipër, projektligj përcakton se rregullat dhe procedurat e shpërndarjes së fondit të kompensimit, radha e përparësisë ndërmjet formave të kompensimit si dhe rregullat për kompensimin nëpërmjet një ose disa formave bashkërisht, përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave.

Në nenin 4 bëhen disa ndryshime me qëllim saktësimin e dispozitës dhe dhënien e një garancie shtesë mbi paprekshmërinë e pronave, që janë pjesë e fondit të tokës, në kuptim të ligjit nr.133/2015. Pavarësisht se në pikën 2 të nenit 9 të ligjit nr.133/2015 përcaktohet se fondi i kompensimit është i paprekshëm dhe asnjë organ administrativ apo gjyqësor nuk mund të disponojë mbi këtë fond, përveç subjekteve të parashikuara në këtë ligj për administrimin e tij, nga praktika janë konstatuar raste të transferimit të këtyre pronave tek njësitë e qeverisjes vendore. Për këtë arsye, kjo dispozitë vlerësohet si një garanci e shtuar.

Neni 5 parashikon rregullat lidhur me vlerësimin financiarisht të pronave kur zona kadastrale nuk identifikohet. Vendimi i kompensimit, për këto prona, vlerësohet financiarisht me çmimin minimal të përcaktuar në hartën e vlerës për atë zonë kadastrale dhe kur zona kadastrale nuk identifikohet për atë bashki, nëse: a) subjektet e interesuara nuk sjellin dokumentacionin e nevojshëm për vlerësimin financiar të vendimit brenda afatit të përcaktuar, sipas pikës 2, të këtij neni, dhe; b) ATP-ja është në pamundësi objektive për të vlerësuar pronën, bazuar në dokumentacionin që disponon.

Në rastet kur zeri kadastral nuk është i përcaktuar në dokumentacionin ligjor të administruar në dosje dhe harta që është më e afërt me kohën e shpronësimit nuk ka një vijë kufizuese të qyteteve ose qendrave të banuara, të miratuar nga autoritetet shtetërore përgjegjëse të kohës, vijat kufizuese të qyteteve ose qendrave të banuara, për qëllime të ekzekutimit të vendimeve përfundimtare miratohen me vendim të Këshillit të Ministrave.

Neni 6 parashikon Aktet nënligjore, në bazë të së cilit ngarkohet Këshilli i Ministrave që brenda 3 (tre) muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji, të miratojë aktet nënligjore në zbatim të këtij ligji.

Në nenin 7 përcaktohet afati brenda të cilit ATP kryen përditësimin e vlerësimit financiar në përputhje me rregullat e përcaktuara nga ky projektakt. Afati 3 mujor është i nevojshëm të përcaktohet në mënyrë që të kryhen llogaritjet e nevojshme për përditësimin e vlerësimeve financiare që preken nga këto ndryshime ligjore, si dhe publikimin e tyre në Buletinin Zyrtar.

Neni 8 parashikon se ky projektligj hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare.

VII. INSTITUCIONET DHE ORGANET QË NGARKOHEN ME ZBATIMIN E AKTIT

Me zbatimin e këtij projektakti ngarkohet Agjencia e Trajtimit të Pronave dhe subjektet përfituese sipas ligjit nr.133/2015.

VIII. MINISTRITË, INSTITUCIONET DHE PERSONAT QË KANË KONTRIBUAR NË HARTIMIN E PROJEKTAKTIT

Projektligji është hartuar nga një grup pune me përfaqësues nga Ministria e Drejtësisë dhe Agjencia e Trajtimit të Pronave.

Projektligji do të dërgohet për mendim pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, Avokaturës së Shtetit, Ministrisë së Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, Ministrisë së Turizmit Dhe Mjedisit, Ministrisë së Brendshme, Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë, Agjencisë për Mbështetjen e Vetëqeverisjes Vendore dhe Agjencisë Shtetërore të Kadastrës.

IX. RAPORTI I VLERËSIMIT TË TË ARDHURAVE DHE SHPENZIMEVE BUXHETORE

Efektet financiare të këtij projektligji do të përballohen nga fondi i kompensimit dhe buxheti i miratuar për ATP, sipas tabelës të paraqitur në shtojcën 2 të ligjit Nr. 133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”.

MINISTRI


Ulsi Manja

