

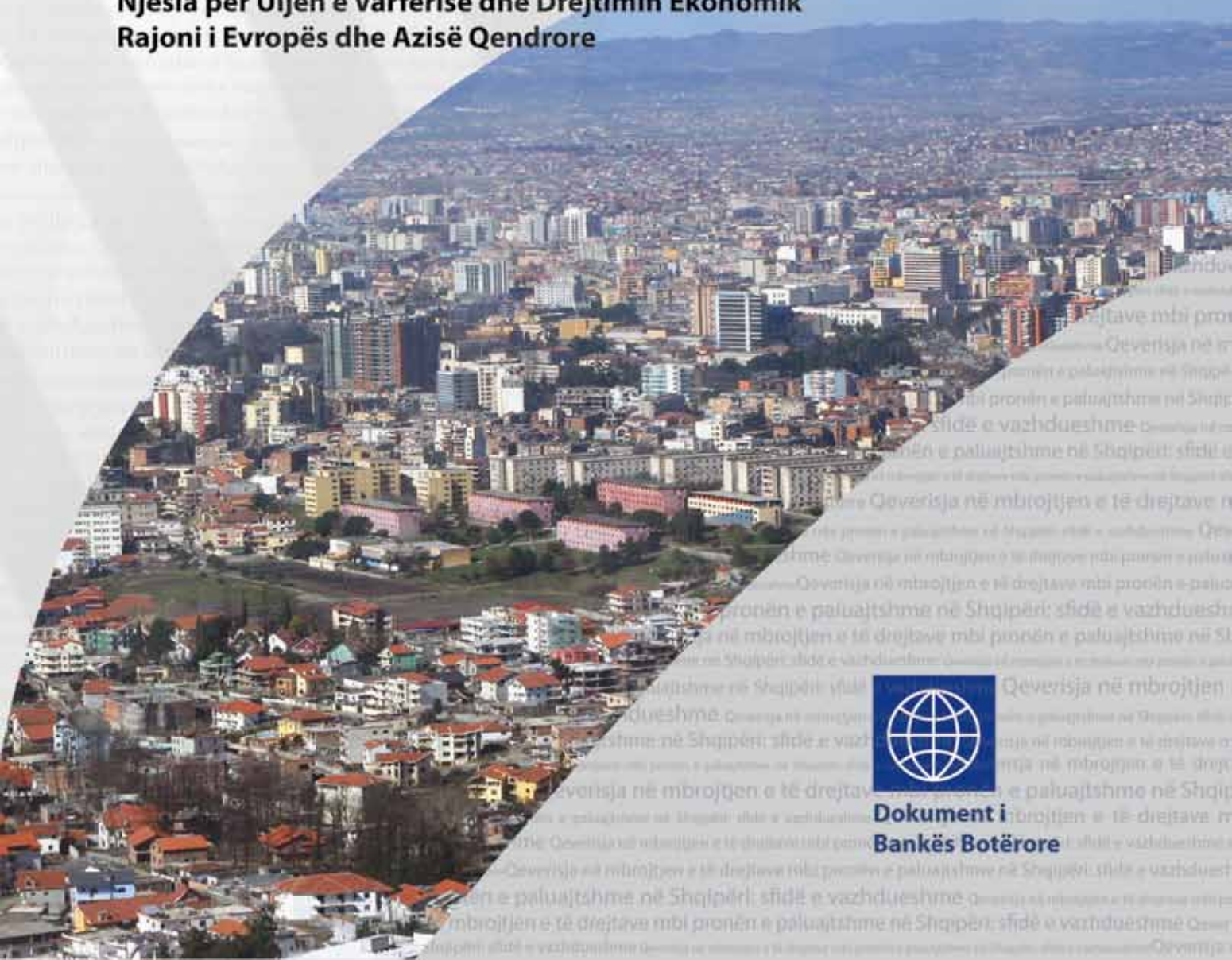
Raport Nr. 62519-AL

QEVERISJA NË MBROJTJEN E TË DREJTAVE MBI PRONËN E PALUAJTSHME NË SHQIPËRI: SFIDË E VAZHDUESHME

Dokument informativ i Bankës Botërore

Qershor 2011

**Njësia për Uljen e Varfërisë dhe Drejtimin Ekonomik
Rajoni i Evropës dhe Azisë Qendrore**



**Dokument i
Bankës Botërore**

Raport Nr. 62519-AL

Qeverisja në mbrojtjen e të drejtave mbi pronën e paluajtshme në Shqipëri: sfidë e vazhdueshme

Dokument informativ i Bankës Botërore

Qershor 2011

Njësia për Uljen e Varfërisë dhe Drejtimin Ekonomik

Rajoni i Evropës dhe Azisë Qendrore



Dokument i Bankës Botërore

RAPORTET VALUTORE

Njësia e monedhës = ALL (lekë shqiptare)

1,00 ALL = 0,0102859 US\$

1,00 US\$ = 97,2200 ALL

SHKURTIME

AKKP	Agjencia e Kthimit dhe Kompensimit të Pronave
ALUIZNI	Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritit të Zonave/Ndërtimeve Informale
BEEPS	Vrojtimi i mjedisit të biznesit dhe performancës së ndërmarrjeve
BERZH	Banka Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim
KE	Komisioni Evropian
GJEDNJ	Gjykata Evropianë e të Drejtave të Njeriut
BE	Bashkimi Evropian
IRJ	ish-republikë jugosllave
PBB	produkti i brendshëm bruto
IDRA	Instituti për Kërkime dhe Alternativa Zhvillimi
ZRPP	Zyra e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme
TI	teknologjia informatike
LAMP	Projekti për Administrimin dhe Menaxhimin e Tokës
LEK	monedha e Republikës së Shqipërisë
NATO	Organizata e Traktatit të Atlantikut Verior
SKZHI	Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integritim
OSBE	Organizata për Sigurim dhe Bashkëpunim në Evropë
USAID	Agjencia për Zhvillim Ndërkombëtar e SHBA-ve
BB	Banka Botërore

Zëvendës-president	Philippe H. Le Houerou
Drejtor për vendin	Jane Armitage
Drejtor për sektorin	Yvonne M. Tsikata
Menaxher për sektorin	William Dorotinsky
Drejtues i ekipit të projektit	Clelia Rontoyanni

PARATHËNIE

Gjatë dekadës së fundit, Banka Botërore e ka intensifikuar fokusin te qeverisja, si një faktor kyç i cili është përgjegjës për dallimet në efektivitetin e zhvillimit. Përmes angazhimit afatgjatë në Shqipëri, Banka Botërore ka mbështetur zhvillimin institucional dhe reformat për qeverisjen, për të ndihmuar në fuqizimin e kapacitetit të institucioneve shtetërore në realizimin e të mirave publike dhe arritjen e rezultateve të zhvillimit në mënyrë më efektive dhe efikase. Qeverisja është shtyllë kryesore e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (2007-2013).

Raporti i rëndësishëm i Bankës Botërore i vitit 1997 për qeverisjen dhe zhvillimin, e përkufizonte qeverisjen si “mënyra me të cilën ushtrohet pushteti për administrimin e burimeve ekonomike dhe shoqërore për zhvillimin e një vendi”.¹ Strategjia e Bankës “Për qeverisjen dhe luftën kundër korrupsionit” e zgjeron këtë përkufizimin, duke përfshirë edhe “mënyrën me të cilën zyrtarët publikë dhe institucionet marrin dhe ushtrojnë pushtetin për të ndikuar në politikat publike dhe për të ofruar të mirat dhe shërbimet publike”.² Autorët e Treguesve Botërorë të Qeverisjes, të Institutit të Bankës Botërore, ofrojnë një qasje edhe më të plotë:

Qeverisja konsiston në traditat dhe institucionet përmes të cilave ushtrohet pushteti në një vend. Këtu përfshihet procesi përmes të cilit përzgjidhen, monitorohen dhe zëvendësohen qeveritë; kapaciteti i qeverisë për të hartuar dhe zbatuar me efektivitet politika të shëndosha; dhe respektimi që tregojnë qytetarët dhe shteti për institucionet që rregullojnë marrëdhëniet ekonomike dhe shoqërore mes tyre.³

Ky shqyrtim i të drejtave të pronësisë mbi pronat e paluajtshme në Shqipëri, mbështetet kryesisht në këtë përkufizim, i cili merr në konsideratë legjitimitetin popullor të institucioneve shtetërore dhe respektimin e ligjit nga qytetarët dhe nga institucionet shtetërore (aspektet “e buta” të qeverisjes, të cilat janë esenciale për ta kuptuar si bëhen politikat dhe si zbatohen ato në praktikë dhe si përdoren burimet publike).

Ky dokument informativ është përgatitur si material mbështetës për Strategjinë e Partneritetit me Shqipërinë (2011-2014) të Bankës Botërore. Nuk pretendohet që është i plotë dhe ai duhet të konsiderohet si një material plotësues i studimeve të tjera analitike të Bankës, sidomos të Memorandumit Ekonomik me Vendin (2010) dhe të Vlerësimit të Klimës së Biznesit (2009). Ky shqyrtim bazohet në angazhimin e Bankës Botërore për të mbështetur procesin e regjistrimit të pronave përmes Projektit për Administrimin dhe Menaxhimin e Tokës (LAMP).

Dokumenti informativ është përgatitur nga Clelia Rontoyanni (Specialiste për Sektorin Publik), në bazë të kërkimeve dhe analizës të zhvilluar nga zoti Tony Lamb (konsulent i Bankës Botërore). Të vyera kanë qenë edhe komentet dhe këshillat nga Jane Armitage (drejtoreshë për vendin, Ballkani Perëndimor), Kseniya Lvovsky (Menaxhere për Shqipërinë), Jonathan Mills Lindsay (jurist i lartë), Gavin Adlington (kryespecialist për administrimin e tokës) dhe Stephen Karam (kryeekonomist urbanistik). Me mirënjohje përmendim financimin e këtyre kërkimeve nga Linja e Financimit të Partneritetit për Qeverisje të Bankës Botërore, i cili është financuar nga DFID, Vendet e Ulëta dhe Norvegjia. Konstatimet e këtij materiali janë diskutuar me Qeverinë e Shqipërisë, në një seminar pune të zhvilluar më 7 mars 2011 në Tiranë.

1 Banka Botërore. 1992. *Governance and Development* (Qeverisja dhe zhvillimi). Uashington, D.K: Banka Botërore; Banka Botërore. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (Raporti për zhvillimin e botës, 1997: situata në një botë në ndryshim).

2 Banka Botërore. 2007. *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption* (Forcimi i angazhimit të Bankës Botërore për qeverisjen dhe luftën kundër korrupsionit).

3 Daniel Kaufman, Aart Kraay dhe Pablo Zoido-Lobaton. 1999. *Governance Matters* (Çështje të qeverisjes). Material pune kërkimor për politikën e Bankës Botërore, nr. 2196.39.

Tryeza e Lëndës

Përmbledhje e raportit	3
Qeverisja në mbrojtjen e të drejtave mbi pronën e paluajtshme në shqipëri: sfidë e vazhdueshme	7
Reforma për të drejtat mbi pronën e paluajtshme në vitet 1990	7
Procesi i legalizimit	11
Kthimi i pronave pas vitit 2004	15
Regjistrimi i paplotë i titujve të pronësisë	19
Ndikimi i pasigurisë për të drejtat mbi pronën në tregun e pronave dhe mjedisin e biznesit.....	21
Ekonomia politike e reformës për të drejtat mbi pronat e paluajtshme	24
Rruga për të ecur përpara	25

Tabela

Tabela 1: Një kronologji e shkurtër e reformave për të drejtat mbi pronat e paluajtshme.....	8
Tabela 2: Statusi pronave në Shqipëri	10
Tabela 3: Aktorët kryesorë institucionalë për të drejtat mbi pronat	10
Tabela 4: Kërkesat për legalizim, sipas rretheve	14
Tabela 5: Statusi i kërkesave të depozituara pranë ALUIZNI-t	14
Tabela 6: Ecuria e krahasuar e Shqipërisë lidhur me regjistrimin e një prone.....	22
Tabela 7: Ecuria e krahasuar e Shqipërisë lidhur me trajtimin e lejeve të ndërtimit.....	23

Figura

Figura 1: Paditë e ngritura përpara GJEDNJ-së me origjinë nga Shqipëria	16
Figura 2: Besimi që ka publiku tek institucionet (përfshirë AKKP-në).....	18
Figura 3: Firmat që raportojnë se duhen dhënë dhurata informale për shërbime publike.....	23

Kuti ilustruese

Kutia 1: Drejt një strategjie për reformën për të drejtat mbi pronat.....	26
---	----

Bibliografi	28
-------------------	----

PËRMBLEDHJE E RAPORTIT

i. **Përkundër disa përpjekjeve për të bërë reformë, të drejtat mbi pronën në Shqipëri nuk janë mjaftueshmërisht të sigurta dhe përbëjnë një sfidë të rëndësishme ndaj qeverisjes.** Problemet kanë dalë nga regjistrimi fillestar i paplotë i titujve, mungesa e kartelave të sakta kadastrore dhe, në shumë raste, mungesa e informacionit provues të besueshëm për pronësinë. Megjithëse Shqipëria ka miratuar një legjislacion i cili kërkon kthimin ose kompensimin e ish-pronarëve pronat e të cilëve janë shpronësuar në regjimin komunist, zbatimi i tij nuk është i plotë.

ii. **Në Shqipëri migrimi i vrullshëm i brendshëm ka çuar në zënie informale të tokës dhe në ndërtime pa leje në masë, duke i vështirësuar kështu, më tej, problemet e lidhura me kalimin e paplotë të pronave.** Gjatë viteve 1990, një e treta e popullsisë së disa qarqeve veriore dhe malore kanë migruar në zona qytetëse, periurbane dhe bregdetare, në kërkim të mundësive më të mira për të fituar të ardhura, përkundër mungesës së një infrastrukture adekuate strehimi apo të ofrimit të shërbimeve të publike. Ky migrim i brendshëm vazhdon, paçka se me një ritëm më të ngadaltë. Boshllëqet në legjislacionin e rregullimit të territorit dhe mosdhënia e lejeve të ndërtimit nga administrata e ka bërë të vështirë marrjen e një lejeje të rregullt ndërtimi, edhe atëherë kur personat që e kanë në përdorim tokën kanë titull të ligjshëm pronësie mbi të. Autoritetet shtetërore nuk kanë arritur kryesisht ta pengojnë zënie e paligjshme të tokës dhe ndërtimet e paligjshme, dhe, vlerësohet se, deri në një e treta e të gjitha ndërtesave në Shqipëri janë të paligjshme për shkak të mungesës së një titulli të qartë dhe/ose një lejeje të rregullt ndërtimi të personave që i kanë në shfrytëzim ato.

iii. **Pasiguria e të drejtave mbi pronat e paluajtshme prek një përqindje të madhe të shtetasve shqiptarë, sidomos grupet në pozita të cenueshme.** Mungesa e një titulli të qartë të ligjshëm (dhe informaliteti i veprimeve me pronat, që rrjedh prej kësaj) i pengojnë personat që i kanë pronat në shfrytëzim (duke përfshirë edhe ata që kanë të drejta të ligjshme pronësie mbi to) që të veprojnë në tregun formal të pronave apo t'i përdorin pronat si kolateral për të marrë kredi. Kjo gjë ua heq mbrojtjen ligjore në rast shpronësimi apo prishjeje të objektit, dhe, në disa raste, ua vështirëson lidhjen me rrjetet e energjisë apo ujësjellës-kanalizimeve. Shtrirja e zënies së paligjshme të tokës dhe e ndërtimeve të paligjshme ka krijuar probleme mjedisore dhe ushtron një tryzni në rritje mbi shërbime publike në qytet. Informaliteti i përhapur dhe zbatimi i dobët i të drejtave mbi pronën ka ushqyer përçarje shoqërore, duke qenë se banorët e vjetër në qytet nuk i shohin me sy të mirë ardhacakët të cilët duket se kanë përfituar duke shkelur ligjin, por nuk e shohin me sy të mirë as pushtetin i cili nuk e ka ndaluar zënie e paligjshme të tokës apo ndërtimet e paligjshme. Në të njëjtën kohë, zaptuesit informale rrezikojnë dëbimin, prishjen e objekteve të tyre dhe mungesë lidhjeje me shërbimet publike. Në pozita më të pafavorshme janë grupet e cenueshme, duke përfshirë gratë në fshat dhe në malësi, fëmijët dhe pakicat rome, sepse këtyre grupeve u mungojnë njohjet dhe dija për t'i ndihmuar t'i kërkojnë në mënyrë të efektshme të drejtat e tyre.

iv. **Tapitë e pasigurta dhe procedurat e paqarta për marrjen e lejeve të ndërtimit përbëjnë një pengesë madhore për investimet.** Një vrojtim i zhvilluar në vitin 2008, në kuadër të Vlerësimit të Klimës së Biznesit të kryer nga Banka Botërore, konstatonte se të drejtat e pasigurta mbi pronën dhe mbi përdorimin e tokës konsiderohen si pengesa “të rënda ose shumë të rënda” përkatësisht nga mbi 20% e firmave. Ky ndikim duket se është më i madh te firmat e vogla dhe të mesme, dhe informacionet gojore thonë se investitorët e huaj shpesh tërhiqen e nuk investojnë në Shqipëri, për shkak të vështirësive për përdorimin e tokës ose të objekteve, në mungesë të titujve të qartë. Sipas raportit “*Doing Business 2011*”, Shqipëria renditet në vendin 170, nga 183 ekonomi, në lidhje me trajtimin e lejeve të ndërtimit, shumë më ulët se renditja e përgjithshme e vendit, në vendin 82 sa i takon lehtësisë së kryerjes së aktivitetit tregtar.

v. **Gjykatat nuk kanë pasur sukses në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve për pronat apo në vënien në zbatim të të drejtave mbi pronën, çka e ka mundësinë ta dëmtojë perspektivën e integritetit të Shqipërisë në BE.** Mosmarrëveshjet për pronat përbëjnë një përqindje të lartë të çështjeve në

gjykatë dhe të ankesave të qytetarëve përpara Avokatit të Popullit, por problematik mbetet përmbartimi i vendimeve gjyqësore në këto çështje. Për pasojë, një numër në rritje shqiptarësh ngrenë padi përpara Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, dhe shpesh i fitojnë çështjet, duke e rritur ndërgjegjësimin ndërkombëtar për shqetësimet që kanë të bëjnë me të drejtat mbi pronën në Shqipëri. Problemet në këtë fushë citohen edhe në raportet e Komisionit Evropian, si shembuj të dobësive në mbrojtjen e të drejtave të njeriut, të shtetit ligjor dhe të funksionimit të një ekonomie tregu e aftë për t'u bërë ballë trysnive konkurruese në tregun e brendshëm evropian, çka janë edhe tri prej kritereve kryesore për anëtarësim në BE. Megjithëse Qeveria ka kundërvepruar përmes miratimit të disa politikave të duhura, zbatimi i tyre ka mbetur pas për shkak të mungesës së koherencës së politikave, të problemeve me bashkërendimin, të kufizimeve të kapaciteteve dhe për shkak të korrupsionit.

Rruga për të ecur përpara

vi. **Problemet e tanishme nuk janë të pakorrigjueshme dhe mund të trajtohen përmes një politike koherente që të synojë një zgjidhje të plotë dhe pragmatike, bazuar në një mbështetje të gjerë nga politika dhe nga shoqëria.** Një zgjidhje e tillë do të duhej të trajtonte disa konflikte dhe boshllëqe të rëndësishme në kuadrin ekzistues ligjor, për të hequr grykat e ngushta të cilat mbajnë peng proceset kryesore të regjistrimit të titujve, legalizimit dhe kthimit dhe kompensimit. Sidomos, me më shumë gjasa për të qenë e qëndrueshme, si sa i takon përballimit nga ana fiskale ashtu edhe sa i takon drejtësisë së perceptuar, do të ishte një zgjidhje politike përmes së cilës një përqindje më e madhe e kostos së kompensimit do të vinte nga përfituesit e shpronësimeve (siç janë subjektet kërkues të legalizimit). Ekziston një nevojë e ngutshme për një përshpejtim të procesit të pagimit të kompensimit pronarëve të shpronësuar, për të siguruar besueshmërinë e ligji, për t'ua prerë rrugën padive dhe për t'i eliminuar pengesat ndaj procesit të legalizimit. Në të njëjtën kohë, kjo mund të kërkojë rishikimin e dispozitës ligjore lidhur me pagimin e kompensimit sipas vlerave aktuale të tregut, e cila nuk është në përputhje me praktikën ndërkombëtare. Zgjidhja e plotë do të duhej të merrte parasysh edhe statusin e një numri të madh pronash informale, të cilat tani për tani mbeten jashtë procesit të legalizimit, dhe të sqaronte të drejtat ligjore të subjekteve kërkuese të legalizimit ndërkohë që procesi është në zhvillim e sipër. Debati i hapur me pjesëmarrjen aktive të gjithë grupeve të interesit dhe shoqërisë civile, në përgjithësi, do të ishte me dobi për gjetjen e një zgjidhjeje funksionale e cila të mund të shihet si legjitime, e drejtë dhe e qëndrueshme në periudhën afatgjatë. Plani i veprimit për zgjidhjen e problemeve me të drejtat mbi pronën, i miratuar nga Qeveria në prill 2011, synon përshpejtimin e pagesës së kompensimit për subjektet kërkuese të kthimit të pronave dhe trajtimin e aspekteve të lidhura të proceseve të legalizimit dhe regjistrimit të titujve. Edhe pse plani i veprimit përbën një hap pozitiv drejt një debati politik për një zgjidhje të qëndrueshme, mbetet ende për t'u përgatitur një strategji e plotë në lidhje me këtë.

vii. **Një zgjidhje e suksesshme do të kërkonte edhe një fokus të fuqishëm të sigurimi i zbatimit të efektshëm dhe konsekuent të politikave dhe ligjeve.** Në këtë aspekt, do të duhet që Qeveria ta vazhdojë punën për fuqizimin e mëtejshëm të kapacitetit të ZRPP-së dhe të përpiqet ta përshpejtojë përfundimin sistematik të regjistrimit fillestar në qytet dhe në zonat e tjera me rëndësi ekonomike për ta përmirësuar vlefshmërinë e kartelave të ZRPP-së. E rëndësishme për Qeverinë do të jetë edhe veprimi me vendosmëri për ta rritur bashkërendimin midis ZRPP-së, ALUIZNI-t dhe AKKP-së, mundësisht përmes shkrirjes në një të këtyre agjencive apo kalimit të tyre në vartësi të një anëtarit të vetëm të qeverisë. Madje, Plani i Veprimit i Qeverisë, i muajit prill 2011, parashikon një mekanizëm të ri bashkërendimi. Si minimum, do të jetë e nevojshme të sigurohet përputhshmëri e plotë midis të dhënave, kërkesave për informacion dhe procedurave të këtyre agjencive. Së fundmi, si Qeveria ashtu edhe shoqëria civile do të duhet ta ndjekin nga afër zbatimin e efektshëm dhe të njëtrajtshëm të ligjit të ri të urbanistikës si edhe të praktikave të pushtetit vendor për dhënien e lejeve të ndërtimit, të cilat deri tani janë karakterizuar nga paqartësi dhe mundësi për korrupsion.

QEVERISJA NË MBROJTJEN E TË DREJTAVE MBI PRONËN E PALUAJTSHME NË SHQIPËRI: SFIDË E VAZHDUESHME

1. Përkundër përpjekjeve të vazhdueshme për reformë, siguria e pronësisë mbi tokën dhe, më në përgjithësi, pronësia mbi pasuritë e paluajtshme, nuk është mjaftueshëmrisht e mbrojtur në Shqipëri. Sikurse edhe në vende të tjera në tranzicion, privatizimi i tokës ka sjellë një sërë problemesh siç janë regjistrimi i paplotë dhe mungesa e provave shkresore të besueshme për pronësinë, çka e komprometon sigurinë e pronësisë mbi tokën. Procesi i kthimit dhe kompensimit mbetet i paplotë. Megjithëse, në përgjithësi kuadri ligjor është adekuat, mospërputhjet e kanë ndërlikuar vënien e tij në zbatim dhe kontrollin ligjor mbi zbatimin e tij. Mungesa e titujve të qartë të pronësisë i vendos personat që e kanë në shfrytëzim pronën, përfshirë edhe ata me të drejta të ligjshme pronësie mbi tokën, në mes të një shumëllojshmërie risqesh kur përfshihen në veprime me pronën, veprime të cilat shpesh mbeten informale, dhe i pengon në përdorimin e pronave si garanci për marrjen e kredive. Migrimi i brendshëm, i cili ka qenë i shpejtë dhe informal, i ka bërë edhe më të vështira këto probleme, dhe ka çuar në zënien informale të tokës dhe ndërtime pa leje në masë. Boshllëqet në legjislacionin e rregullimit të territorit dhe mosdhënia e lejeve të ndërtimit nga administrata e ka bërë të vështirë marrjen e një lejeje të rregullt ndërtimi, duke e penguar kështu aftësinë konkurruese të vendit. Zgjidhja e mosmarrëveshjeve mbi pronat dhe zbatimi i detyrueshëm i të drejtave mbi pronën përmes gjykatave ka qenë problematik, duke e dëmtuar kështu reputacionin e Shqipërisë në lidhje me sundimin e ligjit dhe duke prekur perspektivat për integrimin e saj në BE.⁴

Reforma për të drejtat mbi pronën e paluajtshme në vitet 1990

2. Koncepti i pronës private u ringjall në Shqipëri pas rënies së komunizmit, përmes një procesi privatizimi të përgjithshëm por me mospërputhje. Përpara Luftës së Dytë Botërore, një pjesë e mirë e pronave të paluajtshme në Shqipëri kanë qenë në pronësi private dhe kanë qenë të regjistruara në një regjistër toke vendas të krijuar në vitet 1930. Gjatë periudhës së komunizmit, të gjitha pasuritë e paluajtshme u shtetëzuan gradualisht. Në vitin 1991, kuvendi i sapozgjedhur miratoi ripërtëritjen e pronës private dhe e riaktivizoi regjistrin e pronave të paluajtshme. Rëndësi të veçantë pati ligji për tokën i vitit 1991, sipas të cilit tokat bujqësore iu ndanë personave që i punonin dhe familjeve të tyre (gati dy të tretave të popullsisë, gjithsej).⁵ Të gjitha ish-kooperativat u shpërndanë në kuadër të këtij procesi, megjithëse hollësitë e zbatimit ndryshonin nga krahina në krahinë.⁶ Kjo qasje e pabarabartë solli mosmarrëveshje të shpeshta, të cilat zakonisht autoritetet

4 Opinioni i Komisionit Evropian për kërkesën e Shqipërisë për çeljen e negociatave për anëtarësim përfshin edhe miratimin e një strategjie dhe plani veprimi për të drejtat mbi pronën, të cilat duhet të mbulojnë, mes prioritetëve kryesore, proceset e kthimit/kompensimit dhe të legalizimit.

Shqipërisë do t'i duhet ta trajtojë këtë kërkesë përpara çeljes së negociatave për aderim. Raportet e Komisionit Evropian e kanë evidentuar në mënyrë të përsëritur këtë problem në diskutimet për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, të shtetit ligjor dhe të funksionimit të një ekonomie tregu e aftë për t'u bërë ballë trysnive konkurruese në tregun e brendshëm evropian, çka janë edhe tri prej kriterëve kryesore për anëtarësim në BE. Komisioni Evropian. 2010. *Opinion on Albania's Application for Membership of the European Union* (Opinion për kërkesën e Shqipërisë për anëtarësim në Bashkimin Evropian). Bruksel, 9 nëntor 2010: 6-8, 11; Komisioni Evropian. 2010. *Albania 2010 Progress Report* (Raport-Progresi i vitit 2010 për Shqipërinë). Bruksel, 9 nëntor:22-24, 31.

5 Deri në vitin 1993 ishte privatizuar 92% e tokave të kooperativave. Economist Intelligence Unit. 1993. *Country Report for Albania* (Raport për Shqipërinë).

6 Për shembull, në zonat malore në veri të Shqipërisë, komunitetet lokale nuk e shpërndanë tokën sipas frymëve, siç e kërkonte ligji, por sipas familjeve dhe sipas trashëgimisë së pronës që prej kohërave përpara regjimit komunist, duke zbatuar me këmbëngulje normat e kanunit.

vendore nuk ishin në gjendje t'i zgjidhnin. Zbatimi jo i efektshëm i ligjit e detyroi gjithnjë e më shumë popullatën ta vendosë në dyshim pushtetin e shtetit dhe të ligjit.⁷ Në qytet, një ligj i vitit 1992 për privatizimin e banesave shtetërore u dha personave që i kishin në shfrytëzim banesat mundësinë që t'i merrnin në pronësi ato. Sipas këtij ligji janë privatizuar rreth 440.000 apartamente dhe shtëpi.⁸ Tabela 1 jep një përmbledhje të legjislacionit kryesor për të drejtat e pronës në Shqipëri.

Tabela 1: Kronologji e shkurtër e reformave për të drejtat mbi pronat e pal

Fillimi i viteve 1990	<p>Privatizimi i pronave të paluajtshme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ligji nr. 7501, datë 19.07.1991, “Për tokën”, sipas të cilit tokat bujqësore iu ndanë personave që i punonin. • Ligji Nr. 7652, datë 23.12.1992, “Për privatizimin e banesave shtetërore”, ua kaloi pronësinë e banesave personave që i kishin në shfrytëzim ato. • Ligji Nr. 7698, datë 15.4.1993, “Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve”, përbëri bazën për privatizimin e mëtejshëm në qytet.
Mesi i viteve 1990	Reformimi i të drejtës civile, sidomos me Kodin Civil të vitit 1994 , siguroi kuadrin ligjor për veprimet private me pronat.
1995	Ligji Nr. 7843, datë 13.7.1994 “ Për regjistrimin e pasurive të paluajtshme ”.
1998	Miratohet Kushtetuta , e cila përfshin dispozita të cilat garantojnë të drejtat mbi pasuritë e paluajtshme.
2004	Ligji Nr. 9404, datë 29.10.2004 “ Për legalizimin dhe urbanizimin e zonave informale ”, përpiket të vendosë në rregulla ndërtesat e paligjshme, në bazë të një procesi vetëdeklarimi të administruar nga pushteti vendor.
2004	Ligji Nr.9235, date 29.07.2004. “ Për kthimin dhe kompensimin e pronave ”, zëvendësoi ligjin e vitit 1993 dhe futi kompensimin me vlerën aktuale të tregut.
2006	Ligji Nr. 9482, datë 3.4.2006, “ Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje ” zëvendëson ligjin e vitit 2004 dhe përpiket të vendosë në rregulla vendbanimet dhe ndërtesat e paligjshme të ndërtuara përpara muajit maj 2006, duke ia nënshtruar një procesi vetëdeklarimi të administruar nga Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integrimin të Zonave/Ndërtimeve Informale (ALUIZNI).
2007	Ligji Nr. 9780 datë 16.07.2007 “ Për inspektimin e ndërtimit ”, ia delegon një pjesë të mirë të kompetencave për trajtimin e ndërtimeve të paligjshme pushtetit vendor.
2009	1. Ligji Nr. 10119, datë 23.04.2009, “ Për planifikimin e territorit ”, fut konceptet bashkëkohore të urbanistikës dhe kontrollit të territorit. Aktet nënligjore janë miratuar në muajin qershor 2011. Shtesat dhe ndryshimet në ligjin për legalizimin , të miratuara në muajin tetor 2009, u japin kërkuesve të legalizimit mundësinë që të paguajnë deri në 50% të vlerë së pronës me bonot e privatizimit të lëshuara në vitet 1990, të cilat nuk kanë vlerë për asgjë tjetër.

2. **Në fillim të viteve 1990, Shqipëria miratoi legjislacionin për kthimin e pronave, që qenë shtetëzuar në regjimin komunist, ish-pronarëve ose trashëgimtarëve të tyre.** Qeveria miratoi një politikë për kompensimin e ish-pronarëve ose, kur ishte mundësia, për kthimin e tokës.⁹ Për tokën jo bujqësore, procesi i njëkohshëm i privatizimit çoi ndonjëherë në pronësi të

7 Në mënyrë të debatueshme, ky është një faktor i rëndësishëm në rilindjen e gjakmarrjes. Shih Clarissa de Waal. 2004. “Post-socialist Property Rights and Wrongs in Albania: An Ethnography of Agrarian Change (Mirëbërjet dhe keqbërjet passocialiste në Shqipëri: një etnografi e ndryshimit agrar)”. *Conservation and Society* 2 (1): 21-27.

8 Banka Botërore. 2006. *Status of Land Reform and Property Markets in Albania* (Statusi i reformës së tokës dhe tregjeve të pronave në Shqipëri). Tiranë: 47.

9 Të drejtat e ish-pronarëve të ndërtesave dhe trojeve në qytet janë rivendosur ose njohur sipas Ligjit Nr. 7698, datë 15.4.1993, “Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve”. Sipas Ligjit Nr. 7699, datë 21.4.1993. “Për kompensimi në vlerë të ish-pronarëve të tokës bujqësore” ish-pronarët duhej të përfitonin ose kthim të tokës së shtetëzuar ose kompensim, por ky ligj nuk u zbatua.

ndryshme midis ndërtesave dhe truallit.¹⁰ Vënia në zbatim e ligjit për kthimin dhe kompensimin e ish-pronarëve ktheu me sukses një numër të madh pronash tek ish-pronarët, mirëpo ligji për kompensimin e ish-pronarëve për vlerën e tokës bujqësore pati më pak sukses.¹¹

3. **Hapi i parë për futjen në përdorim të një sistemi bashkëkohor për regjistrimin e pronave u hodh në vitin 1994, mirëpo procesi i regjistrimit fillestar të pronave nuk ka përfunduar ende.** Ligji për regjistrimin e pronave të paluajtshme, i miratuar në vitin 1994, parashikon një sistem modern regjistrimi të bazuar në parcela, dhe krijon një dikaster të posaçëm për administrimin e këtij procesi: Zyrën e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme (ZRPP). Prej atëherë, projekte të ndryshme të mbështetura nga donatorë kanë punuar për regjistrimin sistematik të pronave të paluajtshme, duke përfshirë edhe Projektin për Administrimin dhe Menaxhimin e Tokës (LAMP) të financuar nga Banka Botërore. Për shkak të mungesës së një përpjekje në mbarë vendin, e cila të synojë regjistrimin fillestar sistematik, ZRPP çmon se ka të dhëna për rreth 60-70% të gjithë pronave.¹² ZRPP ka përfunduar regjistrimin fillestar për 83% të zonave kadastrale në fshat, por vetëm për 25% të zonave kadastrale në qytet. Për pasojë, shumica e pronave në qytet janë ende të paregjistruara, megjithëse në këto zona është duke vazhduar regjistrimi fillestar, me mbështetje nga LAMP.

4. Çmohet se në gjithë vendin janë ngritur pa leje rreth 350.000 deri në 400.000 ndërtesa. Migrimi i brendshëm i vrullshëm gjatë viteve me pasiguri ekonomike dhe me liri të lëvizjes 1990-2000, çoi në zaptim në masë të tokave shtetërore dhe private, sidomos në zonat bregdetare dhe zonat ngjitur me qytetet (zonat peri-urbane). Për t'u caktuar tokë një numri kaq të madh migruesish nuk kishte një mekanizëm zyrtar, kështu që njerëzit thjesht zinin tokë dhe fillonin të ndërtonin. Toka u copëtua në mënyrë informale, mirëpo një pjesë e mirë e saj mbeti e klasifikuar si tokë bujqësore dhe, kështu, nuk e plotësonte kriterin si truall për leje ndërtimi. Ndërtimet bëheshin pa marrë në konsideratë ligjet e rregullimit të territorit apo të ndërtimit, pa leje nga autoritetet zyrtare, pa infrastrukturën e duhur dhe, shpesh (por jo gjithmonë), në tokë e cila nuk i takonte ndërtuesit. Për pasojë, shumë prona në qytet konsiderohen si jo të ligjshme. Mungesa e planifikimit dhe kontrollit të efektshëm të ndërtimeve mundësoi ndërtimin e shtesave në ndërtimet ekzistuese, të cilat tani konsiderohen si jo të ligjshme. Sipas çmuarjeve, ndërtimet jo të ligjshme përbëjnë një të tretën e inventarit strehues gjithsej dhe kanë kushtuar afro 10 miliard euro për t'u ndërtuar.¹³ Afërsisht një e treta e tokës në të cilën janë ndërtuar objektet e paligjshme u përket ndërtuesve, një e treta i përket shtetit dhe një e treta një personi tjetër, si për shembull një pronari të cilit i është kthyer prona ose një personi i cili ka marrë tokë sipas ligjit për tokën të vitit 1991.¹⁴ Në Tabelën 2 jepen rrethanat që çojnë në status të paligjshëm. Struktura

10 Është e pamundur të thuhet gjëra kategorike mbi këtë temë, praktikisht, çdo rast duhet parë veçmas. Për një përshkrim të përgjigjeve ndaj privatizimit të pronave përmes politikave në vitet 1990, shih: Parlamenti Evropian, Drejtoria e Përgjithshme për Politikën e Jashtme të Bashkimit Evropian. 2008. *Property Restitution in Albania* (Kthimi i pronave në Shqipëri). Bruksel: 2-3.

11 Për periudhën deri më 30 qershor 2003, shpërndarjet sipas Ligjit Nr. 7699 prodhuan 12.521 vendime për tokat bujqësore për 52.000 hektarë, 574 vendime për tokat pyjore për 16.000 hektarë dhe 818 vendime për kullota për 42.000 hektarë. Shih OSBE. 2003. *Commentary on the Draft Law on Restitution and Compensation of Property* (Shpjegues i projektligjit për kthimin dhe kompensimin e pronave).

12 Një shifër më e lartë deri në 80% është përmendur në një intervistë me zotën Elidon Laze, Drejtor i Drejtorisë Juridike pranë ZRPP-së, dhe cituar në Projektin EURALIUS të KE-së. 2010. *Final Assessment Report on the Situation of Property Rights in Albania* (Raport përfundimtar vlerësimi për situatën e të drejtave mbi pronën në Shqipëri). Tiranë: 12.

13 Zoti Shaban Memia, Drejtori i ALUIZNI-t, çmon se numri i ndërtesave të paligjshme është më afër shifrës 400.000 se 350.000, e cila është shifra e nxjerrë nga fotografitë ajrore dhe e cila ndodhet në bazën e të dhënave të ALUIZNI-t. Intervistë me konsulentin e Bankës Botërore Tony Lamb në Tiranë më 11 shtator 2009.

14 *Po aty*. Sipas të dhënave të ALUIZNI-t, 29% e ndërtime të paligjshme të identifikuara janë ndërtuar në tokë që i përket pronarit, 24% në tokë të shtetit dhe 35% në tokë të një personi tjetër; për 12% të rasteve nuk kishte informacion. Shih Republika e Shqipërisë, Këshilli i Ministrave. 2009. *Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim: Raport Progresi 2008*. Nëntor: 17.

institucionale për të drejtat mbi pronën në Shqipëri jepet në Tabelën 3.

Tabela 2: Statusi i pronave në Shq

Statusi	Problemet	Pasojat
Pronë e regjistruar me titull dhe kufij të qartë	Prona është e regjistruar pranë ZRPP-së, pa kufizime, dhe për kufijtë e saj nuk ka mosmarrëveshje	Prona e regjistruar mund të shitet, të vendoset peng ose të marrë kompensim në rast shpronësimi, mund të shitet me një çmim rreth 10% më të lartë se e njëjta pronë pa regjistrim ose me titull të paqartë. Ligji ofron mbrojtje.
Pronë e paregjistruar me titull dhe kufij të qartë	Ekzistojnë prova shkresore për pronësinë dhe për kufijtë nuk ka mosmarrëveshje, por prona nuk është e regjistruar pranë ZRPP-së	Nuk mund të vendoset peng, ka vështirësi në rast shpronësimi (në fillim duhet të regjistrohet), nuk është tërheqëse për të huajt, shitja nuk bëhet me noter. Prona mund të regjistrohet duke iu nënshtruar tarifave të zbatueshme dhe kostove ligjore.
Pronë e regjistruar me titull të paqartë	Ekzistojnë disa probleme ose pasiguri në lidhje me të drejtat e ligjshme, siç është rasti i mungesës së dokumentacionit	Kërkon përpjekje dhe kosto për ta zgjidhur problemin, mbase përmes gjykatës. Njëfarë vështirësie në vendosjen peng, shitblerje.
Pronë e paregjistruar me titull (ose kufij) të paqartë	Prona nuk mund të regjistrohet për shkak të pronësisë së pasigurtë	Kërkon përpjekje dhe kosto për ta zgjidhur problemin, mbase përmes gjykatës, plus kosto regjistrimi. Nuk mund të vendoset peng, ka vështirësi në rast shpronësimi, është më e vështirë për t'u shitur, sidomos blerësve të huaj, shitja bëhet pa noter.
Tokë e zënë nga zaptues dhe në të cilën janë ndërtuar objekte të paligjshme, por e cila është legalizuar me sukses	Pas legalizimit në ALUIZNI dhe regjistrimit të titullit në ZRPP, pronë ka të njëjtin status me pronën e regjistruar me titull dhe kufij të qartë	Njësoj si pronë e regjistruar me titull të qartë. Gjatë procesit të legalizimit, mbrojtja juridike është e paqartë (për shembull, në rast shpronësimi, duke qenë se pronë duhet regjistruar në fillim).
Tokë (e regjistruar ose jo) me ndërtim jo të ligjshëm	Shfrytëzuesi është pronari i ligjshëm i tokës (mund të jetë regjistruar ose jo) por ndërtesa është pa leje ndërtimit; ose ndërtesa nuk i ka zbatuar kushtet e lejes së ndërtimit (për shembull, ka kate shtesë)	Pronarit rrezikohet t'i prishet objekti; probleme në rast shpronësimi, shitblerjeje; pronë nuk mund të vihet peng nëse nuk është e regjistruar toka.
Toka i përket një pronari tjetër (regjistruar ose jo) dhe është zënë në mënyrë të paligjshme nga zaptues . Nuk është përfshirë në procesin e legalizimit	Migracioni në masë solli një zënie në masë të tokës dhe ndërtime në masë pa titull të ligjshëm apo leje ndërtimi. Nuk kanë paraqitur kërkesë për legalizim të gjithë shfrytëzuesit, disa pronë nuk i përmbushin kushtet për legalizim (duke përfshirë edhe tokën që ndodhet në rezervatet natyrore)	Kategoria më pak e sigurt, pronari rrezikohet ta dëbojnë ose t'ia prishin objektin. Pronë nuk mund të vihet peng ose të kalohet ligjërisht, nuk ka mbrojtje juridike në rast shpronësimi.

Tabela 3: Aktorët kryesorë institucionalë për të drejtat mbi pronat

Organizata/agjencia	Mandati
ZRPP	Regjistron pasuritë e paluajtshme, dokumentet e veprimeve me pasuritë e paluajtshme dhe ndryshimet në kufijtë e pronave dhe i jep të dhëna publikut
ALUIZNI	Bashkërendohet me organet e rregullimit të territorit për futjen e ndërtesave jo të ligjshme në planet urbanistike dhe u jep pronësinë mbi tokën e zënë zaptuesve që legalizojnë objektin e tyre
AKKP	Administron kthimin e tokës ose jep kompensim në para ose përmes pronave të tjera ose në mënyra të tjera
Bashkitë dhe komunat	Përgatisin dhe miratojnë planet urbanistike dhe miratojnë projektet deri në 5.000 metra katrorë
Këshilli Kombëtar i Rregullimit të Territorit	Përgatit dhe miraton planet në nivel kombëtar dhe miraton projektet më të mëdha se 5.000 metra katrorë
Policia Ndërtimore (në nivel qendror dhe vendor)	Heton, gjobit shkelësit dhe merr masa korrigjuese, siç është prishja e objekteve

5. **Shumë prona u janë nënshtruar veprimeve informale me kalimin e viteve dhe përdoruesit e tanishëm shpesh kanë paguar shuma të mëdha për t'i marrë ato.** Shitblerja dhe ndarja e mëtejshme shpesh bëhet pa dokumentacion dhe, edhe atëherë kur ka dokumente për shitblerjen, ato shpesh janë jo të noterizuara apo të regjistruara për shkak se prona nuk i është regjistruar shitësit. Për pasojë, shumë përdorues të tanishëm kanë paguar shuma të konsiderueshme parash për pronën por kanë shumë pak mbrojtje juridike sepse veprimi i shitblerjes mbetet informal nga këndvështrimi i ligjit.

6. **Procesi i krijimit të vendbanimeve informale dhe i ndërtimeve informale shkaktoi tensione shoqërore, vështirësi për organet shtetërore dhe solli pasoja politike.** Në vitet 1990, përdoruesit përdorën forcën për ta shtënë në dorë dhe për ta mbrojtur pronën nga përpjekjet sporadike (dhe kryesisht jo të suksesshme) të autoriteteve për t'i nxjerrë nga prona. Me rritjen e komuniteteve të zaptuesve, autoritetet filluan të kenë gjithnjë e më shumë kujdes të mos ndërhyjnë.¹⁵ Qasja jo e ligjshme e banorëve të rinj dhe mosndalimi i tyre nga autoritetet shkaktoi mëri te banorët e qyteteve pranë tyre, si edhe inat dhe acarim tek pronarët e tokave të zaptuara. Kur zaptuesit, dalëngadalë, bënë regjistrimin në gjendjen civile dhe morën të drejtën e votës në vendin e ri të banimit, në mesin e viteve 1990, ndryshoi edhe konfigurimi politik i vendit. Në të njëjtën kohë, komunitetet e zaptuesve e ngritën edhe më shumë zërin për të shprehur pakënaqësinë për kushtet shpesh të tmerrshme në të cilat jetonin për shkak të shërbimeve publike, siç ishte mungesa e ujësjellës-kanalizimit.¹⁶

Procesi i legalizimit

7. **Legalizimi ishte një kundërpërgjigje pragmatike ndaj rrjedhojave të vështira gjithnjë e në rritje që erdhën nga zënia e tokës dhe ngulja e paligjshme në masë.** Kur përballesh me probleme të këtij lloji, qeveritë, në përgjithësi, nuk kanë shumë çfarë të bëjnë, por të pranojnë realitetin dhe ta legalizojnë përdorimin e pronës. Për shembull, pas tërmetit të vitit 1963 në Maqedoninë fqinje, u bënë rindërtime në masë pa i respektuar formalitetet. Në vitin 1971, Qeveria e Maqedonisë legalizoi numrin e madh të ndërtimeve pa leje në masë. Alternativat e tjera (prishja e të gjitha ndërtimeve të paligjshme apo shpërfillja e situatës) nuk janë tërheqëse. E para rrezikon të sjellë trazira shoqërore, ndërsa e dyta pengon ekonominë dhe tregun e pasurive të paluajtshme dhe ul ndjesinë e sigurisë te njerëzit si edhe dëshirën e tyre për të bërë investime të tjera në pronat e tyre. Mosvendosja në rregulla e objekteve të ndërtuara në mënyrë jo të ligjshme lë kështu jashtë sistemit formal sasi të mëdha kapitali. Legalizimi ka mundësinë ta shndërrojë këtë “kapital të vdekur” në kapital të dobishëm dhe funksional, i cili mund të futet në sistemin formal.¹⁷

8. **Politika e Shqipërisë për legalizimin synonte të vendoste brenda rregullave ndërtimet e paligjshme, të kalonte pronësinë mbi tokën ku qenë ndërtuar ato dhe të mbulonte vendbanimet informale me sistem urbanistik.** Ka pasur dy përpjekje kryesore për t'i vendosur në rregulla vendbanimet informale në Shqipëri. Përpjekja e parë, nën qeverisjen e Partisë Socialiste në vitin 2004, ngriti një skemë vetëdeklarimi dhe legalizimi por pati sukses të kufizuar

¹⁵ Rezistenca e armatosur në Bathore, një vendbanim informal në Tiranë, kundër përpjekjes së policisë për t'i dëbuar në vitin 1995 bëri shumë bujë, sepse zaptuesit morën peng Zëvendëskryeministrin. Shih Clarissa de Waal, si më lart: 41.

¹⁶ *Po aty*.

¹⁷ Termi “kapital i vdekur” vjen nga Hernando de Soto. 2000. *The Mystery of Capital* (Misteret e kapitalit). Basic Books. Nju Jork. UNDP mbështeti organizatën e de Soto-s “Instituto Libertad y Democracia” të shqyrtonte situatën në Shqipëri në vitin 2007. Projektraporti nuk u publikua asnjëherë, por mund të merret me mend se konstatimet dhe rekomandimet e tij kanë qenë në përputhje me filozofinë bazë të de Soto-s për legalizimin e pronave për t'i integruar ato në ekonominë kryesore.

për shkak të burimeve dhe njohurive të pamjaftueshme në nivel të pushtetit vendor.¹⁸ Kuadri ligjor për këtë qasje u zëvendësua në vitin 2006 me ligjin për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve të paligjshme, i cili, me shtesat dhe ndryshimet që i janë bërë,¹⁹ parashikon një mekanizëm për legalizimin e ndërtimeve dhe të shtesave të paligjshme dhe krijon një sistem për miratimin urbanistik. Ky ligj ngre edhe një mekanizëm për kalimin të kërkuar të pronësisë mbi tokën ku është ndërtuar objekti i legalizuar dhe përfshin një të drejtë kompensimi për ish-pronarin si edhe një formulë për llogaritjen e kompensimit.²⁰ Ligji parashikon edhe sanksione dhe gjopa për moszbatim e tij.²¹

9. Është krijuar një agjenci profesionale e centralizuar për ta administruar procesin e legalizimit. Ligji i ndryshuar i legalizimit krijoi Agjencinë e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritit të Zonave/ Ndretimeve Informale (ALUIZNI) dhe përcaktoi funksionet e lidhura (kryesisht urbanizimin dhe regjistrimin e pronave të legalizuara) të ushtruara nga organet e tjera. ALUIZNI-it i është dhënë mandati për të përpunuar kërkesat për legalizim dhe për të bashkërenduar procesin e legalizimit. Procesi i bërjes së kërkesës është relativisht i thjeshtë, në bazë të supozimit që kërkuar mund të mos ketë njohuri teknike apo mund të mos e ketë të gjithë informacionin e nevojshëm. Udhëzimet operative të ALUIZNI-t mbulojnë procedurat për legalizimin, kriteret kualifikuese për objektet informale, procedurat për dhënien e lejeve të legalizimit dhe regjistrimin fillestar të titullit nga ZRPP-ja. ALUIZNI bën edhe kërkimin e titujve, identifikon pronat informale, miraton kufijtë dhe përgatit dokumentacionin teknik dhe juridik për miratimin nga qeveria. Pas përpunimit të rasteve, ALUIZNI i paraqet qeverisë projektvendimet në grupe. Së fundmi, ALUIZNI punon me sektorët e urbanistikës nëpër njësitë e qeverisjes vendore për përgatitjen e planeve urbanistike për zonat që i janë nënshtruar legalizimit.²² Nëse zona ku ndodhet një ndërtesë nuk është përfshirë fillimisht në një plan urbanistik, prona nuk mund të legalizohet.

10. **Procedura të posaçme shpronësi i japin shtetit mundësinë t'u japë tokë kërkuarve të cilët nuk e kanë në pronësi tokën ku kanë ngritur një objekt të paligjshëm.** Sikurse thuhet më lart, rreth një e treta e ndërtesave të paligjshme janë ngritur në tokë e cila i përket një të treti. Për ta trajtuar këtë çështje, ALUIZNI bën një propozim për ta shpronësuar tokën private, për t'ia kaluar atë shtetit dhe, pasi të bëhet tokë shtetërore (përmes një vendimi qeverie) për t'ia kaluar atë subjektit kërkuar të legalizimit. Pastaj, titulli mund të regjistrohet pranë ZRPP-së. Pronarët e pronave të zëna në mënyrë të paligjshme e kanë kundërshtuar këtë dispozitë në gjykatë si jo

18 Kjo skemë u mbështet në Ligjin Nr. 9304, datë 23.10.2004 "Për legalizimin dhe urbanizimin e zonave informale", dhe Ligjin Nr. 9209, datë 23.3.2004, "Për legalizimin e shtesave në ndërtime". Për informacion të hollësishëm lidhur me funksionimin e këtyre ligjeve, shih Banka Botërore. 2006. *Status of Land Reform and Property Markets in Albania* (Statusi i reformës së tokës dhe tregjeve të pronave në Shqipëri). Banka Botërore: Tiranë: Shtojca 12; dhe Kathrine Kelm. 2005. *Legal Assessment: Demolitions and Involuntary Resettlement Issues in Albania* (Vlerësim ligjor: çështjet e prishjes së objekteve dhe shpërnguljeve të detyrueshme në Shqipëri).

19 Ligji Nr. Nr.9786, datë 19.7.2007 Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 9482, datë 3.4.2006 "Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje", bën vetëm disa ndryshime të vogla në dispozitat financiare dhe administrative të Ligjit Nr. 9482.

20 Sikurse thuhet më poshtë, nëse një i tretë është pronar i tokës, toka në fillim shpronësohet dhe pastaj kalohet nga shteti të kërkuarve.

21 Banka Botërore. Legal and Institutional Assessment, World Bank Integrated Coastal Zone Management and Clean-up Project (Vlerësimi ligjor dhe institucional në lidhje me Projektin e Bankës Botërore për Menaxhimin dhe Pastrimin e Zonës Bregdetare).

22 Mirëpo, një ndryshim ligjor i miratuar më prill 2009 i jep ALUIZNI-t kompetencën të mbledhë të dhëna për pronat në proces legalizimi dhe të përpilojë harta për zonat informale, nëse këshillat e rregullimit të territorit nuk e bëjnë këtë brenda afateve të përcaktuara. Projekti EURALIUS i KE-së. 2010. *Final Assessment Report on the Situation of Property Rights in Albania* (Raport përfundimtar vlerësimi për situatën e të drejtave mbi pronën në Shqipëri). Tiranë: 28-29.

kushtetuese,²³ por Gjykata Kushtetuese vendosi se përdorimi i shpronësimit për t'ua kaluar tokën zaptuesve është e lejueshme, duke e interpretuar në thelb legalizimin si një proces me interes publik.

11. **Dispozitat për kompensimin e pronarëve të tokës së shpronësuar ekzistojnë, por tarifat që paguajnë kërkuesit e legalizimit janë më të vogla se shumica e nevojshme për kompensimin.** Disa shtesa dhe ndryshime të tjera në ligjin e legalizimit, të bëra në vitin 2008, i thjeshtuan procedurat administrative për të siguruar legalizimin në të njëjtën kohë të ndërtesës dhe tokës ku është ngritur kjo, dhe e sinkronizuan pagesën e kompensimit pronarëve të tokës së shpronësuar.²⁴ Megjithatë, në praktikë vetëm 874 pronarë të shpronësuar kanë marrë kompensim në lidhje me procesin e legalizimit dhe 1.300 dosje të tjera i janë kaluar Agjencisë së Kthimit dhe Kompensimit të Pronave (AKKP),²⁵ ndërkohë që një numër shumë më i madh rastesh janë në pritje të kompensimit. Shifrat e marra nga ALUIZNI dhe AKKP-ja tregojnë se afro 4,5 miliard lekë (mbi 30 milion euro) është detyrimi për t'iu paguar 1.460 pronarëve të pasurive të shpronësuarat kërkesat e të cilëve janë miratuar me vendim qeverie.²⁶ ALUIZNI ka arkëtuar deri tani nga tarifat 30 milion euro, nga të cilat një e dyta u është paguar kërkuesve të kthimit të pronave.²⁷ Kjo është larg shumës së nevojshme për të kompensuar pronarët e shpronësuar, çka do të thotë se përqindja më e madhe e kompensimit duhet të dalë nga burimet e buxhetit të shtetit. Pavarësisht kësaj mangësie, në tetor 2009 janë miratuar shtesa dhe ndryshime në ligjin e legalizimit të cilat u japin mundësi kërkuesve të paguajnë gjer në një të dytën e kostos së legalizimit, ndërsa për pjesën tjetër të përdorin bonot e privatizimit nga vitet 1990, të cilat nuk kanë vlerë për gjë tjetër. Pranimi i bonove të privatizimit ka të ngjarë t'i heqë shtetit të ardhura të konsiderueshme publike të cilat mund të ishin përdorur për të kompensuar pronarët e shpronësuar. Megjithatë, një pengesë për përfundimin e procesit mbetet mospagimi i tarifave nga shumë subjekte kërkuese të legalizimit.

12. **Procesi i legalizimit ka ecur ngadalë përkundër burimeve që i janë kushtuar.** ALUIZNI është një organizatë e madhe dhe e pajisur mirë me burime, kostot operative të së cilës i mbulon buxheti i shtetit. Agjencia ka njohuri teknike për vërtetimet topografike, bërjen e hartave, aspektet juridike dhe ato urbanistike dhe ka prodhuar harta moderne të kompjuterizuara për të gjithë vendin në bazë të fotografike ajrore të bëra në vitin 2006. ALUIZNI ka prodhuar harta të kompjuterizuara për shumicën e pronave për të cilat ka marrë kërkesë legalizimi (Tabela 4). Megjithatë, ka përfunduar vetëm një përqindje e vogël e legalizimeve, titujve e të cilave janë regjistruar nga ZRPP-ja (Tabela 5). Sipas raportimeve, legalizimin e kanë penguar problemet e bashkërendimit midis ALUIZNI-t, ZRPP-së dhe AKKP-së. Së pari, ka pasur probleme me standardizimin e të dhënave. Të dhënat gjeografike të ALUIZNI-t, të cilat janë prodhuar në bazë të teknologjisë më të fundit të fotografimit ajror dhe GPS (satelitet të përcaktimit të koordinatave gjeografike), mbështeten në një teknologji më të saktë dhe më të fundit se ajo e ZRPP-së. Shënimet e ZRPP-së mbështeten në harta më të

23 Neni 41 pika 3 I Kushtetutës garanton të drejtën e pronës private dhe thotë se "Ligji mund të parashikojë shpronësime ose kufizime në ushtrimin e së drejtës së pronës vetëm për interesa publikë" (dhe jo për interesa të individëve, siç janë subjektet kërkuese të legalizimit).

24 Ligji Nr. 9482 është ndryshuar me Ligjin Nr. 9895, datë 8.6.2008 "Për shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 9482". Drejtori i ALUIZNI-t, zoti Shaban Memia, informoi se ekzistojnë planet për një paketë tjetër shtesash dhe ndryshimesh në Ligjin Nr. 9482. Një propozim kërkon regjistrimin e tarifave të kërkesave për titullin e pronësisë si depozitë, në mënyrë që pronarit të mos i duhet ta mbulojë menjëherë koston e plotë të kërkesës. Intervistë me konsulentin e Bankës Botërore Tony Lamb me Drejtorin e ALUIZNI-t, zotin Shaban Memia më 11 shtator 2009.

25 Republika e Shqipërisë, Këshilli i Ministrave. 2009. *Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integritim: Raport Progresi 2008*. Nëntor: 17. Përfituesit e kompensimit nga tarifat e legalizimit, përfshijnë kërkuesit toka e të cilëve është kthyer më parë ligjërisht, por të cilët nuk kanë pasur mundësi ta rimarrin tokën për shkak se është zënë nga një subjekt kërkues legalizimi.

26 Nga këta vetëm afro 500 kërkues kanë marrë kompensim të pjesshëm, deri në fund të vitit 2010. Intervistë me zotin Elvis Cefa, Drejtor i AKKP-së, 28 qershor 2011.

27 Intervistë me zotin Shaban Memia, 28 qershor 2011.

vjetra në letër dhe në metoda vrojtimi topografik më pak të sakta. ZRPP ka filluar vetëm tani vonë t'i pranojë të dhënat hartografike të ALUIZNI-t. Më parë, ALUIZNI jepte të dhëna elektronike në shkallë 1:1.000 dhe ZRPP e konvertonte me dorë këtë informacion në shkallën 1:2.500 dhe e hidhte atë në hartat në letër. Kjo e ngadalësonte procesin dhe e zvogëlonte përdorueshmërinë dhe saktësinë e të dhënave. Së dyti, pagimi i kompensimit për shpronësimin për qëllime legalizimi mbetet i pambuluar me fonde të mjaftueshme. AKKP raporton se as ALUIZNI e as buxheti i shtetit nuk i ka siguruar shumën prej 4,5 miliard lekësh të nevojshme për të paguar kompensimin e kërkuar me vendimet e legalizimit të cilat janë paraqitur nga ALUIZNI.²⁸ Ekziston rreziku që moskompensimi i pronarëve të shpronësuar të bëjë që vendimet e shpronësimeve të shpallen si jo të vlefshme.²⁹

Tabela 4: Kërkesat për legalizim,

Rrethi	Vetëdeklarimet	Përqindja mbi totalin
	2004 dhe 2006	
Tiranë	96.526	36
Durrës	38.944	14
Vlorë	25.348	9
Lezhë	12.518	5
Shkodër	22.224	8
Elbasan	21.556	8
Fier	27.124	10
Berat	8.833	3
Gjirokastrë	3.278	1
Korçë	9.322	3
Dibër	2.365	1
Kukës	2.554	1
Gjithsej	270.592	100

Burimi: ALUIZNI.

Tabela 5: Statusi i kërkesave të depozituara pranë ALUIZNI-t

Kërkesa të depozituara	Verifikim i përfunduar dhe harta të kompjuterizuara të përgatitura	Kërkesa të përpunuara që i plotësojnë kriteret	Paraqitur në Qeveri për miratim	Prona të legalizuara të regjistruara pranë ZRPP-së
270.592	113.490	90.464	54.104	4.504

13. **Procesi në vazhdim i legalizimit lë jashtë një numër të madh objektsh të ndërtuara në mënyrë informale.** Ligji i legalizimit zbatohet vetëm për objektet e ndërtuara përpara muajit maj 2006 dhe për të cilat kërkesa është paraqitur brenda datës 15 nëntor 2006³⁰. Ky ligj nuk zbatohet për ndërtimet në zonat ekzistuese urbane, për tokat brenda vijës së verdhë urbane apo për ndërtimet e ngritura në brezin prej 100 metrash ngjitur me një rrugë kombëtare, me përjashtim të zonave të përcaktuara. Duke qenë se afati për paraqitjen e kërkesave ka shumë kohë që ka kaluar, mundësia e legalizimit nuk ekziston më për ata të cilët nuk kanë mundur ose nuk kanë treguar vëmendje të paraqesin kërkesë. Po të supozojmë një shifër me rezerva prej 350.000 ndërtimesh të paligjshme gjithsej, krahas 270.592 pronave për të cilat është bërë kërkesa për legalizim, ka

28 Përsëri, kjo shumë ka të bëjë me 1.300 dosje që janë përpunuar dhe janë në pritje të pagesës.

29 Thënie e zonjës Vjollca Meçaj, anëtare e Gjykatës së Lartë. Intervistë me konsulentin e Bankës Botërore Tony Lamb, më 25 shtator 2009.

30 Ligji Nr. 9482 hyri në fuqi më 13 maj 2006.

të paktën edhe 80.000 prona që mbeten jo të ligjshme dhe jashtë procesit të legalizimit. Për më tepër, numri i ndërtimeve të paligjshme vijon të rritet, me vazhdimin e ndërtimit të objekteve pa leje ndërtimi (ose se kështu vendosin vetë ndërtuesit ose sepse sistemi urbanistik nuk funksionon si duhet). Për pasojë, një numër i konsiderueshëm pronash mbeten jashtë tregut formal të pasurive të paluajtshme dhe objektet e ndërtuara në mënyrë të paligjshme që nuk mbulohen nga procesi i legalizimit vijnë të jenë të zbuluara ndaj rrezikut të prishjes.

14. Çdo valë e re legalizimi do të duhet të shoqërohet me masa të besueshme të parandalimit të ndërtimeve të reja të paligjshme. Nuk është realiste të pritet që Qeveria të shembë 80.000 (apo më shumë) ndërtesat që nuk janë tani të përfshira në procesin e legalizimit. Në vend të kësaj, Qeverisë mund t'i duhet të nisë një valë tjetër legalizimesh, çka duket se pritet edhe nga popullata. Mirëpo, një vendim i tillë do të rrezikonte të forconte shtysat për ndërtime dhe zaptime të paligjshme në të ardhmen, nëse popullata e interpreton këtë se do të thotë se do të vijë një ditë që aktivitete të tilla të formalizohen. Prandaj do të jetë shumë e rëndësishme që Qeveria të kujdeset që zbatimi i çdo vale të ardhshme legalizimi të shoqërohet me një program të besueshëm të zbatimit të detyrueshëm të legjislacionit ekzistues për kontrollin e ndërtimit dhe nga përpjekje të forta për ta ndaluar ndërtimin e paligjshëm përpara se të fillojë. Duhet thënë gjithashtu që jo të gjitha ndërtesat do të mund të legalizohen, duke qenë se disa prej tyre janë ndërtuar në zona të papërshtatshme për ndërtim, siç janë zonat e mbrojtura mjedisore, pikat e trashëgimisë kulturore dhe zonat që kanë rrisje për sigurinë, si për shembull zonat ku ndodhin përmbajtje. Çdo valë e re privatizimi duhet të shqyrtojë nga afër edhe metodën e shpronësimit, duke qenë se ajo e ka mundësinë që të nxisë zënie të paligjshme të mëtejshme të tokës.

Kthimi i pronave pas vitit 2004

15. **Duke qenë se mbeten shumë pak prona të cilat mund t'u kthehen drejtpërdrejt pronarëve të parë të tyre, procesi i tanishëm ka të bëjë më shumë me pagesën e kompensimit.** Në vitet 1990, shumë prona iu kthyen ish-pronarëve ose pasardhësve të tyre ose, në rastin e tokave bujqësore, atyre që i punonin. Në fazën e dytë të procesit, problem kryesor është kompensimi. Sa i takon përmbajtjes së politikës, ligji për kthimin dhe kompensimin e pronave, i miratuar në vitin 2004, ndjek një qasje të ngjashme me atë të ndjekur nga vende të tjera në Evropën Qendrore dhe Juglindore. Mirëpo, kërkesa për t'i kompensuar pronarët me vlerën aktuale të tregut është e vështirë për t'u zbatuar për shkak të kostove të larta fiskale.

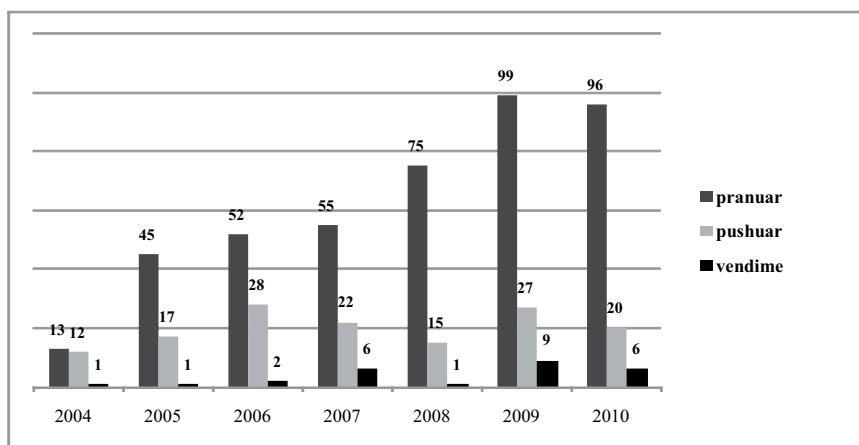
16. **Kthimi dhe kompensimi nuk mund të shihen të izoluara nga privatizimi dhe legalizimi.** Gjatë procesit të privatizimit, ndërtesat dhe ndërmarrjet e vogla iu privatizuan personave të caktuar, por toka ku janë ndërtesat mund t'u jetë dhënë personave të tjerë në kuadër të procesit të kthimit të pronave. Toka rreth pallateve të banimit shpesh u privatizua nga pronarët e apartamenteve, pavarësisht nëse ishte apo jo objekt i kërkesave për kthim të pronës. Pronat mbi të cilat janë ndërtuar në mënyrë të paligjshme objekte nuk mund t'i kthehet pronarit ndërkohë që po zhvillohet procesi i legalizimit.³¹

17. **Shtetasit shqiptarë mund të ngrenë padi për çështje kthimi dhe kompensimi në bazë të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ).** KEDNJ nuk u kërkon shteteve ta kthejnë pronën apo t'i kompensojnë shtetasit, por nëse një shtet ka miratuar një legjislacion për këtë qëllim,

31Për më shumë informacion për këto probleme, shih Parlamentin Evropian, Drejtoria e Përgjithshme për Politikën e Jashtme të Bashkimit Evropian. 2008, cituar më lart, f. 7-9. Një pronë me një ndërtesë e cila është objekt kërkesë për legalizim mund të pretendohet edhe nga përdoruesi i saj sipas Ligjit Nr. 9482, datë 3.4.2006, "Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje". Ligji Nr.9235, datë 29.07.2004. "Për kthimin dhe kompensimin e pronave", parashikon që kompensimi nuk është i mundur pa përfunduar procesi i legalizimit.

shtetasve u lind kjo e drejtë. Sipas vendimeve të GJEDNJ-së, shteti ka të drejtë të vendosë vlerën e kompensimit dhe nuk ka nevojë të ketë “një garanci për kompensimin e plotë në të gjitha rrethanat, sepse objektivat legjitime të interesit publik mund të kërkojnë një vlerë e cila të jetë më e vogël se vlera e plotë e tregut”.³² Vendimet e GJEDNJ-së kanë trajtuar edhe datën dhe normën përmes së cilës (përgjithësisht vlera e tregut) duhet të vlerësohet kompensimi.³³ Gjatë dy viteve të fundit, GJEDNJ ka pranuar një numër në rritje padish të depozituara nga shtetas shqiptarë të cilët kërkojnë të drejtat e tyre për pronën, një proces të drejtë gjyqësor dhe ndreqje të efektshme të problemeve (Figura 1)³⁴. Shumica e padive kanë pasur të bëjnë me çështje të pronave, sidomos me kthimin dhe kompensimin e tyre. Çmohet se 200 padi janë ende në proces përpara GJEDNJ-së³⁵. Po të kemi parasysh se mbi 80% e aktgjykimeve të GJEDNJ-së u kanë dhënë të drejtë ish-pronarëve, Qeveria e Shqipërisë ndodhet përpara faturave të mëdha kompensimi dhe penalteteve të mëdha. Sikur të gjitha, apo të paktën shumë prej padive në proces të kalonin në GJEDNJ, Shqipëria ka të ngjarë të përballej me një faturë kompensimi prej disa miliarda euro, çka do të ishte një barrë e papërbalueshme për financat publike të vendit³⁶. GJEDNJ ka theksuar se “moszbatimi i vendimeve të gjykatave të brendshme dhe i vendimeve administrative”³⁷, ndërsa Raportet e Progresit të KE-së e përmendin këtë çështje mes shqetësimeve për të drejtat e njeriut në Shqipëri.³⁸

Figura 1: Paditë e ngritura përpara GJEDNJ-së me origjinë nga Shqipëria



Burimi: GJEDNJ 2010.

18. Qysh prej vitit 2006, përgjegjësia për zbatimin e kthimit dhe kompensimit në Shqipëri ka qenë e AKKP-së. Në fillim procesi i kthimit dhe kompensimit është vonuar, duke qenë se kadri ligjor përmbante paqartësi, duke përfshirë edhe metodën e vlerësimit dhe rolin e organeve të

32 Banka Botërore. 2006. *Status of Land Reform and Property Markets in Albania* (Statusi i reformës së tokës dhe tregjeve të pronave në Shqipëri): 89-90; Qendra për të Drejtat e Strehimit dhe Dëbimin nga Streha. 2002. *Albania: Resolving the Question of Land and Property Restitution and Compensation* (Shqipëria: zgjidhja e çështjes së kthimit dhe kompensimit të tokës dhe pronave). Raport për Bankën Botërore dhe OSBE-në.

33 Po aty : 90.

34 Këto të drejta i garantojnë neni 1, 6 dhe 13 i KEDNJ-së, e cila është një instrument ligjor i Këshillit të Evropës dhe të cilin Shqipëria e ka ratifikuar në vitin 1996.

35 GJEDNJ. 2008. *Analysis of Statistics 2008* (Analizë e statistikave për vitin 2008) Strasburg: 13-14; Intervistë e konsulentit të Bankës Botërore Tony Lamb me zotin Christoph Kopecky, ekspert për të drejtat mbi pronën pranë Projektit EURALIUS të KE-së, 27 tetor 2009.

36 Intervista me zotin Agim Toro, 9 qershor 2009, dhe me zotin Flamur Kuçi, Këshilltar i Kryeministrit për çështje të urbanistikës, 23 shtator 2009.

37 Aktgjykim i GJEDNJ-së për çështjen “Ramadhi dhe 5 të tjerë dhe Shqipëria”, datë 13 nëntor 2007, kërkesëpadi numër 38222/02.

38 Komisioni Evropian. 2009, *Albania 2009 Progress Report* (Raport Progresi 2009 për Shqipërinë) cituar më lart: 16.

ndryshme shtetërore. Në vitin 2006, shtesat dhe ndryshimet në ligjin për kthimin dhe kompensimin krijuan AKKP-në dhe i kaluan kësaj agjencie funksionet e kthimit dhe të kompensimit, të cilat më parë i mbante pushteti qendror dhe komisionet vendore. Këto shtesa dhe ndryshime synonin ta rrisnin efektivitetin dhe ritmin e këtij procesi, mirëpo këto pritje nuk janë përmbushur. Njohuritë që duhet të ketë personeli i AKKP-së përfshin kryesisht ato juridike dhe topografike. Burimet e agjencisë janë përgjithësisht të mjaftueshme në shumicën e fushave, mirëpo asaj i mungon transporti i duhur për të bërë vizitat në terren, i mungojnë mjetet dhe programet kompjuterike bashkëkohore si edhe mbështetja informatike. Hartat e AKKP-së janë kryesisht në letër, duke qenë se ajo nuk i ka marrë hartat e kompjuterizuara nga agjencitë e tjera, si ALUIZNI, por edhe sikur t'i kishte marrë, infrastruktura informatike dhe trajnimi i personelit të AKKP-së nuk do të ishte në nivelin e duhur për të punuar me to. Projekt-strategjia e Qeverisë për të drejtat mbi pronën e pranon se mungesa e të dhënave të sakta hartografike e ka vonuar kthimin dhe kompensimin.³⁹

19. **Janë dorëzuar rreth 39.000 kërkesa në të dyja fazat e procesit të kthimit dhe kompensimit.** Afati për depozitimin e një kërkesë (31 dhjetor 2008) ka kaluar, kështu që nuk mund të depozitohen më kërkesa të reja. Procesi i bërjes së kërkesave është kritikuar për kompleksitetin, duke qenë se kërkuesve u kërkohet të dorëzojnë dokumentacion të gjerësishëm, përfshirë edhe një hartë të pronës, e cila ishte e vështirë të merrej në fshat ku as autoritetet nuk i kanë gjithmonë të dhënat hartografike.⁴⁰ Gjer në fund të vitit 2009, rreth 10.000 dosje ishin ende pezull pranë AKKP-së. Afati i fundit që AKKP të marrë vendime për të gjitha kërkesat është shtyrë për më 31 dhjetor 2011.⁴¹ Sipas të dhënave zyrtare, autoritetet kanë kthyer 58% të tokës së kërkuar dhe 30% të pronave. 20% prona të tjera janë kthyer pjesërisht, ndërsa 50% e kërkesave për kthimin e pronave mbeten për t'u kompensuar.⁴²

20. **Sikurse edhe në fusha të tjera, është paguar një përqindje e vogël e kërkesave për kompensim të trajtuara nga AKKP për shkak të mungesës së fondeve.** Ligji për kthimin dhe kompensimin parashikon metoda të ndryshme të kompensimit, duke përfshirë edhe kalimin e pronave shtetërore me të njëjtën vlerë, nëse kthimi i pronës origjinale nuk është i mundshëm. Ka përfunduar një inventar i pronave shtetërore, dhe një pjesë e këtyre pronave është caktuar të përdoret për kompensimin në natyrë. Mirëpo, shumica e dosjeve të pazgjidhura do të duhet të zgjidhet përmes kompensimit monetar. Prej vitit 2005, Qeveria i cakton fonde nga buxheti AKKP-së për pagesat e kërkesave të miratuara. Ngaqë këto fonde janë të kufizuara, Qeveria vendosi që çdo kërkues të marrë kompensim deri në 200 metra katror, pavarësisht madhësisë së pasurisë të miratuar për kthim/kompensim.⁴³ Me pranimin e pagesës për 200 metrat katrorë, kërkuesi nuk heq dorë nga e drejta për t'u kompensuar për pjesën tjetër të pasurisë, nëse dhe kur do të vihen fonde të tjera në dispozicion. AKKP raporton se në periudhën 2005-2008, është dhënë kompensim deri në 1,5 miliard lekë (një e treta e shumës gjithsej të miratuar). Në vitin 2009, janë paguar edhe 1,25 miliard lekë të tjera, ndërsa për periudhën 2010-2011 buxheti i kompensimit ishte 1 miliard lekë.⁴⁴ Në muajin maj 2009, Qeveria krijoi një llogari të posaçme për të mundësuar mbartjen e fondeve të kompensimit nga njëri vit fiskal në tjetrin, duke i dhënë më shumë elasticitet administrativ AKKP-së. Mirëpo, sikurse thuhet më lart, AKKP nuk ka marrë fonde të mjaftueshme as nga buxheti e as

39 Qeveria e Shqipërisë. 2009. Projekt-strategjia sektoriale për reformën në fushën e të drejtave mbi pronën: 11.

40 Lista e dokumenteve të kërkuara përcaktohet në VKM nr. 747 të muajit nëntor 2006.

41 Ligji Nr. 10207, datë 23.12.2009, e shtyu afatin që kishte skaduar më 30 qershor 2009. Për periudhën ndërmjetëse gjashtëmujore, AKKP-ja nuk kishte asnjë pushtet juridik të merrte vendime për kërkesat.

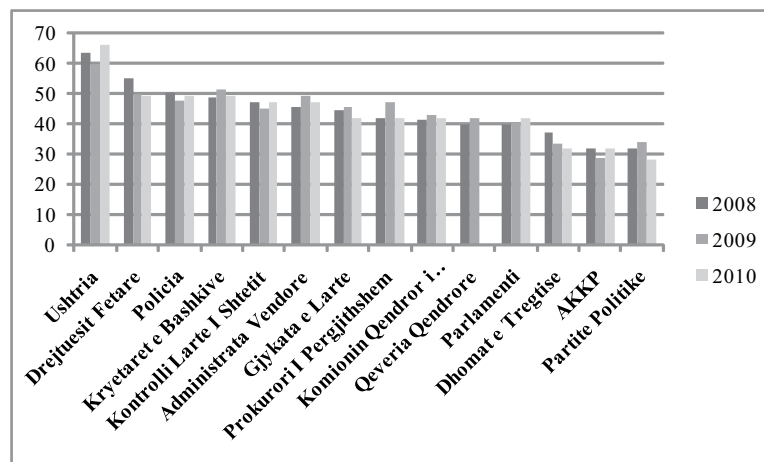
42 Qeveria e Shqipërisë. 2009. *Projekt-strategjia sektoriale për reformën në fushën e të drejtave mbi pronën*: 11.

43 Rregullat e lëvrimit të fondeve vendosen me VKM.

44 Projekti për shtetin ligjor i EURALIUS KE jep një çmuarje prej 2,75 miliard lekë (rreth 19 milion euro) që janë paguar si kompensim në periudhën 2005-2010 për afro 4% të kërkuesve. Projekti EURALIUS i KE-së. 2010. *Final Assessment Report on the Situation of Property Rights in Albania* (Raport përfundimtar vlerësimi për situatën e të drejtave mbi pronën në Shqipëri). Tiranë: 20. Të dhënat e publikuara në hapësirën në internet të AKKP-së i konfirmojnë këto të dhëna.

nga ALUIZNI.⁴⁵ Progresi i ngadaltë i procesit të kompensimit mund të jetë shkaktar i nivelit të ulët të besimit që ka publiku për AKKP-në (Figura 2).

Figura 2: Besimi që ka publiku tek institucionet (përfshirë AKKP-në)



Burimi: IDRA. 2010.⁴⁶

21. **Qeveria duhet ta përshpejtojë kompensimin për pronarët e shpronësuar në mënyrë që të respektojë angazhimet e veta politike, të respektojë të drejtat ligjore të shtetasve dhe të përmirësojë funksionimin e tregut të pasurive.** Pronarët e shpronësuar që kërkojnë kthim ose kompensim kanë pasur rezultate të dobëta gjatë të gjitha qeverive. Ky proces ka mbi 15 vjet që zvarritet, e shumë pak kompensim monetar është paguar, çka tregon një mungesë vullneti politik për ta përfunduar procesin. Vonesat në zgjidhjen e kërkesave për kthim dhe kompensim e dëmton funksionimin efikas të tregut të pronave, duke qenë se pronat mbi të cilat ka kërkesa të pazgjdhura për kthim nuk mund të kalohen ose hipotekohen ligjërisht, ndërsa pasiguria ligjore i pakëson stimujt për pronarët që këta të investojnë në përmirësimin e këtyre pronave. Numri në rritje i vendimeve të GJEDNJ-së kundër autoriteteve shqiptare, në çështjet gjyqësore për të drejtat mbi pronën, rrezikon grumbullimin e vlerave të mëdha në dëmshpërblime që duhen paguar nga buxheti dhe mund ta dëmtojë emrin ndërkombëtar të Shqipërisë. Për më tepër, mosmbrojtja e të drejtave mbi pronën private, të garantuara nga legjislacioni kombëtar, konsiderohet nga GJEDNJ-ja si shkelje e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, duke u bërë pengesë për aspiratat e Shqipërisë për anëtarësim në BE. Madje, mes prioriteteve kyçe që duhet të trajtojë Shqipëria në mënyrë që të çelen negociatat për anëtarësim, në Opinionin e Komisionit Evropian për kërkesën e Shqipërisë për anëtarësim në BE, i publikuar në nëntor 2010, përmendet miratimi i një strategjie dhe plani veprimi për të drejtat mbi pronën, të mbështetura mbi jurisprudencën e GJEDNJ-së.⁴⁷ Plani i veprimit i miratuar në prill 2011 parashikon një mekanizëm kalimtar kompensimi, me idenë që t'u jepet mundësia sa më shumë kërkesve të kthimit të pasurive të marrin të paktën kompensim të pjesshëm brenda një periudhe të shkurtër, ndërkohë që vlerësohen mundësitë afatgjata për mbulimin e kostos së kompensimit përmes një mekanizmi të përhershëm.⁴⁸

45 Intervistë e konsulentit të Bankës Botërore Tony Lamb me zotin Genc Çelo, më 8 shtator 2009.

46 Instituti për Kërkime dhe Alternativa Zhvillimi. 2010. *Korrupsioni në Shqipëri: perceptim dhe përvojë*. Vrojtimi 2010: Përmbledhje e konstatimeve. Vrojtimit i financiar nga USAID.

47 Komisioni Evropian. 2010. *Opinion on Albania's Application for Membership of the European Union* (Opinionin për kërkesën e Shqipërisë për anëtarësim në Bashkimin Evropian): 11

48 Republika e Shqipërisë, Këshilli i Ministrave. 2011. Vendim Nr. 350, datë 29.4.2011 Për miratimin e planveprimit për zgjidhjen e problematikës së çështjeve të pronësisë, e identifikuar në Memorandumin e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës.

22. **Duhet riparë kërkesa ligjore për të dhënë kompensim me vlerat e tregut, duke qenë se duket qartë që nuk është e përballueshme financiarisht dhe nuk përputhet me praktikën ndërkombëtare.** Disa vende në Evropën Qendrore kanë miratuar legjislacione për kthimin e pronave të shtetëzuara gjatë regjimit komunist dhe për pagesën e kompensimit për pronarët e shpronësuar pronat e të cilëve nuk mund të kthehen. Mirëpo, ligji shqiptar është i vetmi rast që kërkon kompensim me vlerën aktuale të tregut. Për shembull, në Poloni shkalla e kompensimit monetar është caktuar 20% e vlerës aktuale të tregut, ndërsa ligji letonez parashikon kompensim të vlerës së pronës në momentin e shpronësimit në vitin 1941. Në bazë të niveleve të kompensimit të pjesshëm të dhënë deri tani, kompensimi, qoftë edhe pjesërisht, i të gjithë kërkuesve që nuk e kanë marrë ende kompensimin do të ishte të paktën 625 milion euro (më shumë se 7% e PPB-së së Shqipërisë në vitin 2009), ndërkohë që kjo kosto rritet me rritjen e vlerës së pasurive të paluajtshme në vend.⁴⁹ Me ritmet e tanishme të dhënies së fondeve AKKP-së, do të duheshin disa dekada për t'i kompensuar plotësisht ish-pronarët sipas ligjit. Prandaj, kjo kërkesë ligjore nuk është realiste.

23. **Ndryshimi i ligjit do të kërkonte një debat të sinqertë publik në mënyrë që të nxitet mirëkuptimi në lidhje me nivelin e kompensimit që mund të paguajë në mënyrë realiste shteti (të cilin e paguajnë tatimpaguesit) dhe që të rritet ndërgjegjësimi për alternativat e mundshme.** Mund të jetë e nevojshme ngritja e një komisioni në përbërje të të cilit të jenë persona të respektuar, të cilët të veprojnë si drejtues të një debati të tillë. Alternativat për kufizimin e efektit fiskal të kompensimit do të duhej të vlerësoheshin me hollësi dhe të debatoheshin publikisht. Në këto alternativa mund të përfshiheshin, si më poshtë:

- Rishikimi i ligjit për ta kufizuar kompensimin brenda një përqindjeje të caktuar të vlerës aktuale të tregut të pronës;
- Rishikimi i ligjit për ta kufizuar madhësinë e pronës që mund të merrej në konsideratë me qëllim çmuarjen e vlerës së kompensimit;
- Caktimi i burimeve të dallueshme nga të ardhura jotatimore (për shembull, nga tarifat e legalizimit; të ardhurat nga shitja e pronave shtetërore) për pagesën e kompensimit;
- Shpërndarja e kostos së kompensimit përmes emetimit të obligacioneve shtetërore me periudhë të gjatë maturimi (për shembull, 20 ose 30 vjet), të cilat t'u jepen kërkuesve të suksesshëm; dhe
- Dhënia kërkuesve të suksesshëm, e alternativave të ndryshme mes të cilave mund të zgjedhin, për shembull të pranojnë një vlerë më të ulët kompensimi të cilën mund ta marrin menjëherë ose të pranojnë obligacionet shtetërore me një vlerë më të lartë.

Në të njëjtën kohë, Qeveria duhet të mbrojë të drejtat mbi pronën të atyre personave të cilëve u është miratuar kërkesa për kthim, përmes zbatimit të detyrueshëm të legjislacionit aktual për t'i dëbuar zaptuesit që kanë zënë pronat e kthyerat.

Regjistrimi i paplotë i titujve të pronësisë

24. **Regjistrimi i pasurive të paluajtshme mbetet i paplotë.** Procesi i regjistrimit të pasurive të paluajtshme pas rënies së regjimit komunist, filloi në vitin 1995 me krijimin e ZRPP-së. Ligji për

⁴⁹ Kjo çmuarje mbështetet në supozimet e mëposhtme: (i) afro 30.000 e kërkesave që përfitojnë (çmuarje e AKKP-së); dhe (ii) kompensim i pjesshëm prej 4,5 miliard lekë që u është dhënë 1.460 kërkuesve (domethënë mesatarisht 3,1 milion lekë për kërkesë) në bazë të kufizimit të vendosur nga Qeveria për kompensimin me vlerën e tregut të pronës deri në 200 metra katrorë, e cila sidoqoftë nuk ia heq të drejtën kërkuesit që të marrë vlerën e kompensimit për pjesën tjetër të pronës në një fazë të mëvonshme.

regjistrimin e pasurive të paluajtshme parashikon një sistem regjistrimi bashkëkohor të mbështetur në parcela, i cili përfshin informacion si nga dokumentet juridike ashtu edhe nga hartat. Duhet regjistruar të gjitha veprimet me pronat dhe ndryshimet në kufijtë e tyre, ndërsa pronarët marrin një vërtetim të pronësisë. Ligji i Shqipërisë i mbulon sa duhet të gjitha çështjet themelore që duhet të rregullojë një ligj i regjistrimit të tokës.

25. ZRPP ka kartela të plota për 83% të zonave kadastrale në fshat dhe 25% të zonave kadastrale në qytet, të cilat çmohet se përbëjnë rreth 60-70% të të gjitha pronave. Ekzistojnë dy lloje të regjistrimit fillestar: *sporadik*, në të cilin pronari i pronës paraqet kërkesën për regjistrimin e një prone, dhe *sistematik*, në të cilin një grup pronash në njëjtën zonë gjeografike hidhen në hartë, hetohen dhe regjistrohen në kuadër të një procesi të vetëm. Regjistrimi sporadik ka filluar që me hyrjen në fuqi të ligjit të regjistrimit dhe vazhdon ende sot sipas nevojës, sidomos kur lind nevoja që një pronë e paregjistruar të zhvillohet. Kostoja e regjistrimit fillestar sporadik të pronës është relativisht e lartë dhe në disa raste e kalon vlerën e pronës (për shembull, për tokat e vogla në fshat) duke përbërë kështu një pengesë të qartë për regjistrimin e pasurive të paluajtshme. Puna për regjistrimin sistematik, deri më tani ka qenë rezultat i projekteve të financuara nga donatorët. Programi i parë i madh, i financuar nga USAID dhe BE në periudhën 1994-2001, regjistroi thuajse 2 milion prona në fshat dhe 120.000 apartamente. Disa projekte më të vogla në periudhën 2002-2004 çuan në regjistrimin e 70.000 pronave në fshat dhe 88.000 pronave në qytet. Fatkeqësisht, shumë prej kartelave të prodhuara gjatë këtyre programeve të mëparshme kanë dalë se janë jo korrekte dhe kanë nevojë për korrigjim. ZRPP është duke bërë tani një regjistrim sistematik në të gjitha zonat në qytet dhe në zonat bregdetare me vlerë të lartë, me mbështetjen e projekteve të financuara nga Komisioni Evropian dhe Banka Botërore.

26. Funkcionimi i tregut të pronave është dëmtuar nga mungesa e regjistrimit të titujve për ata të cilët blejnë një apartament në një pallat i cili nuk ka mbaruar ende. Kur lidh kontratën për blerjen e një apartamenti i cili nuk është ndërtuar ende, blerësi i jep ndërtuesit një shumë të madhe (për shembull, 50.000-60.000 euro), mirëpo kontrata nuk mund të regjistrohet në lidhje me pronën (po të supozojmë se vetë prona është e regjistruar). Për pasojë, blerësi nuk ka asnjë garanci dhe ekziston një mundësi e qartë mashtrimi ekonomik përmes shitjeve të shumëfishta të të njëjtit apartament. Hë për hë, njerëzit mbështeten në marrëdhëniet personale dhe jo në regjistrin e pasurive të paluajtshme. Qeveria e Maqedonisë e ka trajtuar një problem të ngjashëm kohët e fundit, duke lejuar regjistrimin me rezerva, ku në lidhje me pronën mund të regjistrohen disa njoftime pranë institucionit maqedonas që është homologu i ZRPP-së.

27. Kapaciteti, burimet dhe cilësia e shërbimit të ZRPP-së janë përmirësuar gjatë dy viteve të fundit, por ekziston nevoja për përpjekje të mëtejshme për t'i fuqizuar zotësitë e personelit dhe për ta rritur më tej efikasitetin. ZRRP drejtohet nga një Kryeregjistrues dhe ka 35 zyra në gjithë vendin, me më shumë se 550 punonjës të cilët janë juristë, gjeometra, ekonomistë dhe personel administrativ. Shkalla e largimit të personelit është e lartë,⁵⁰ dhe trajnimi i fundit është kryer në fund të viteve 1990. Pra, nuk është habi që klientët e ZRPP-së shpesh ankohen se personeli nuk i nje hollësitë e sistemit, edhe pse vërejtjet e kohëve të fundit të zhvilluara nga ZRPP tregojnë se klientët janë më të kënaqur. Megjithatë, kjo shkallë e lartë e largimit të personelit duhet trajtuar me prioritet, ndërkohë që duhet filluar trajtimi i nevojave për trajnim për t'i përmirësuar praktikat administrative dhe shërbimin për klientët. Progresi i kufizuar në lidhje me automatizimin e proceseve të punës dhe kartelave të ZRPP-së i ka frenuar përmirësimet e efikasitetit, megjithëse është duke u bërë automatizimi i regjistrimit me mbështetje nga LAMP. ZRPP nuk i mban vetë tarifatat dhe taksat që arkëton.⁵¹ Ato kalohen në buxhetin e shtetit. Me nivelet e tanishme, këto fonde do t'i

⁵⁰ Nuk ka shifra të sakta, por ka një shifër që përmendet gjerësisht, sipas së cilës 60% e personelit largohet çdo dy vjet.

⁵¹ Tarifatat janë nga 400 lekë për një kopje titulli prone deri në 30.000 lekë (rreth 200 euro) për regjistrimin fillestar në fshat (një kosto e lartë për shumë pronarë fshatarë).

mbulonin shpenzimet e ZRPP-së. Çështja e mbajtjes së të ardhurave është propozuar për shqyrtim, por aktualisht fondi i ZRPP-së vjen nga buxheti i shtetit. ZRPP arkëton edhe taksën e transaksionit (tatimin mbi fitimin kapital) mbi shitblerjen e pronave.

28. **Përmirësimi i cilësisë së të dhënave mbetet një çështje madhore përpara ZRPP-së.** Sikurse diskutohet më lart, të dhënat gjeografike janë shpesh të këqija, me gabime nga një deri në dhjetë metra në disa harta. Megjithëse një përqindje e lartë e hartave të ZRPP-së konsiderohen si jo korrekte, ato janë hartat “ligjore”. Përdorimi kohët e fundit i hartave të kompjuterizuara të prodhuara nga ALUIZNI, në kuadër të regjistrimit të vazhdueshëm sistematik të kryer me mbështetjen e LAMP-së, është një hap pozitiv për përmirësimin e cilësisë së të dhënave. Edhe të dhënat ligjore konsiderohen si të diskutueshme në shumë raste, çka i detyron dikasteret dhe njësitë ekonomike të sektorit privat që i përdorin këto të dhëna të harxhojnë kohën e personelit për t’i zgjidhur mospërputhjet.⁵² Do të ishte e këshillueshme që ZRPP të ndiqte një qasje sistematike për përmirësimin e të dhënave të regjistrimit, duke filluar aty ku nevojat janë më të forta në lidhje me rritjen ekonomike. Krahas kësaj, ZRPP mund të ndiqte metoda me kosto më të ulët për regjistrimin fillestar sporadik, për ta bërë më efikas dhe tërheqës këtë proces për pronarët.

29. **Me gjithë përmirësimet e kohëve të fundit, ekziston nevoja për punë të vazhdueshme për ta rritur transparencën dhe për ta përmirësuar perceptimin e publikut për ZRPP-në.** Cilësia e dobët e kartelave ekzistuese, disa paqartësi ligjore ose procedurale që prekin regjistrimin e titujve për disa lloje pronash dhe trajnimi i pamjaftueshëm i personelit kanë çuar në pasiguri dhe mospërputhje të shpeshta në mënyrën me të cilën zyrat e ndryshme të ZRPP-së i trajtojnë kërkesat për regjistrimin titulli, çka, nga ana e saj, e bën pjellor terrenin për korrupsion. Për pasojë, zyrat e ZRPP-së perceptohen se janë më të predispozuarat për korrupsion me shuma të vogla në nivel pushteti vendor.⁵³ Për të reaguar ndaj këtij problemi, ZRPP ka marrë kohët e fundit nisma për ta përmirësuar transparencën, për ta rritur kënaqësinë e klientëve nga shërbimet e saj dhe për ta zvogëluar korrupsionin. Prej vitit 2009 ajo zhvillon vrojtime të nivelit të kënaqësisë së klientit për të mbledhur mendimet e klientëve në lidhje me cilësinë e shërbimeve. Madje, vrojtimi më i fundit tregon njëfarë përmirësimi të kënaqësisë së klientit nga cilësia e shërbimit dhe ndershmëria e ZRPP-së. ZRPP tani boton në hapësirën e vet në internet informacion për aktivitetet, procedurat, tarifatat, mekanizmat e ankimit dhe çështje të tjera me interes për publikun. Prej vitit 2010 ajo ka vendosur kanale komunikimi, përfshirë edhe përmes një numri të posaçëm telefoni, përmes të cilave publiku mund të bëjë të ditura shqetësimet dhe ankesat në lidhje me shërbimet e ZRPP-së, duke përfshirë edhe akuzat për korrupsion. Së fundmi, ajo i ka fuqizuar mekanizmat e brendshme për integritetin institucional (për shembull, sistemin e kontrollit të brendshëm dhe të auditimit të brendshëm, procedurat disiplinore) si edhe bashkëpunimin me institucionet e tjera që janë përgjegjëse për luftën kundër korrupsionit dhe krimit ekonomik, duke përfshirë edhe pastrimin e parave.

Ndikimi i pasigurisë për të drejtat mbi pronën në tregun e pronave dhe mjedisin e biznesit

30. **Shqipëria ka një treg funksionues të pasurive të paluajtshme në qytet, megjithëse problemet që prekin sigurinë e pronësisë e kufizojnë efikasitetin e tregut.** Pronave po u rritet vlera në përgjithësi, dhe tregu hipotekar po zhvillohet me shpejtësi. Megjithatë, si rezultat i statusit të paqartë juridik, shumë prona janë përjashtuar nga tregu formal dhe nuk mund të përdoren si garanci për të marrë hua, çka e kufizon kontributin e tregut të pronave për investimet dhe rritjen

52 Drejtoria e Rrugëve, një përdoruese kryesore e të dhënave nga ZRPP-ja, çmon se deri në dy të tretat e kohës së punonjësve të saj shkon për zgjidhjen e mospërputhjeve në të dhënat e ZRPP-së për të vërtetuar pretendimet e pronarëve për kompensimin e pronës të shpronësuar me qëllim kryerjen e investimeve publike.

53 “Transparency International Albania” raporton se 60% e ankesave të shtetasve kanë të bëjnë me të drejtat mbi pronën, sidomos me regjistrimin e titujve. Transparency International Albania. 2008. *Corruption with Property: An Impediment to Sustainable Development* (Korrupsioni me pronat: pengesë për zhvillimin e qëndrueshëm).

ekonomike. Kur një pronë nuk është e regjistruar, veprimet me të bëhen në mënyrë informale dhe kartelat e ZRPP-së nuk mund të përditësohen.⁵⁴ Kostot e transaksionit dhe pasiguritë në lidhje me pronësinë dhe kufijtë e parcelave i shkurajojnë investimet dhe përmirësimet. Ndryshe nga tregu për pasuritë e paluajtshme në qytet, tregu i shitblerjeve të tokave bujqësore thuhet se nuk funksionon, çka e pengon shfrytëzimin efikas të tokës. Sikurse e tregon edhe “Vrojtimi i mjedisit të biznesit dhe performancës së ndërmarrjeve” (BEEPS) mundësia e përdorimit të tokës po e prek gjithnjë e më shumë mjedisin e biznesit, ku rreth 43% e firmave pjesëmarrëse në vrojtim e theksojnë këtë si problem, kundrejt 26% në vitin 2005.⁵⁵ Këto probleme duket se i kufizojnë investimet e huaja që kërkojnë pasuri të paluajtshme, në të gjithë vendin, sidomos në qytetet kryesore dhe në bregdet.

31. **Blerësit e pronave e vlerësojnë mbrojtjen juridike të të drejtave të tyre mbi pronësinë, duke paguar një shumë shtesë për pronat e regjistruara, të cilat janë me pakicë.** Thuhet se nëse është e regjistruar një pronë merr një prim prej 10% mbi çmimin, çka pasqyron faktin që bankat japin hua vetëm kundrejt pronave të regjistruara dhe tregon se blerësit e vlerësojnë sigurinë e pronësisë dhe mbrojtjen juridike që ofron regjistrimi. Mungesa e titullit të qartë paraqet probleme serioze në rast konflikti në gjykatë, duke qenë se gjykatat nuk kanë një informacion provues të qartë mbi të cilin t’i mbështetin vendimet, duke krijuar kështu mundësi për korrupsion. Blerësit e huaj janë më shumë të shqetësuar për ta evituar riskun dhe në përgjithësi blejnë vetëm prona të regjistruara. Tregu nuk po funksionon me efikasitetin që duhet të funksiononte, po të kemi parasysh mungesën e urbanistikës dhe të miratimeve për përdorimin, mungesën e regjistrimit të titullit dhe kohën, kostot dhe pengesat burokratike me të cilat përballen pronarët kur përpiqen t’i vendosin në rregulla pronat e tyre.

32. **Procedurat e vështira për regjistrimin e pronave dhe për nxjerrjen e lejeve të ndërtimit po e dëmtojnë mjedisin e biznesit të Shqipërisë.** Renditja e Shqipërisë ra nga viti 2009 në vitin 2011, sipas raporteve “*Doing Business*” kryesisht për shkak të përmirësimeve më të shpejta në vendet e tjera (Tabela 6). Raporti “*Doing Business 2011*” vëren se regjistrimi i pronave përfshin gjashtë procedura të cilat kërkojnë 42 ditë dhe se kostoja e regjistrimit është 3,4% e vlerës së pronës. Duhet thënë se qasja që ndjekin raportet “*Doing Business*” përqendrohet vetëm te procesi i regjistrimit; nëse do të merreshin parasysh edhe faktorë të tillë si siguria e titullit, ka të ngjarë që vendi relativisht i mirë i Shqipërisë në renditje të binte më poshtë. Raporti “*Doing Business 2011*” raporton se marrja e një lejeje ndërtimi në Shqipëri kërkon mesatarisht 24 procedura që zgjasin 331 ditë dhe kushtojnë 381% e të ardhurave për frymë. Për pasojë, renditja e Shqipërisë në lidhje me “Trajtimin e lejeve të ndërtimit” është e ulët: në vendin 170 nga 183 vende (Tabela 7).

Tabela 6: Ecuria e krahasuar e Shqipërisë lidhur me regjistrimin e një prone

Vendi	Renditja 2011	Renditja 2010	Procedurat (numri)	Koha (ditë)	Kostoja (% e vlerës së pronës)
Shqipëria	72	69	6	42	3,4
Hungaria	41	60	4	17	5
IRJ e Maqedonisë	69	63	5	58	3,2
Sllovenia	97	109	6	113	2,1
Serbia	100	105	6	91	2,7
Bosnje-Hercegovina	103	141	7	33	5,3
Kroacia	110	107	5	104	5
Mali i Zi	116	117	7	71	3,3
Greqia	153	107	11	22	12,7

Shënim: Renditjet nga 183 ekonomi. Burimi: *Doing Business 2011*.

54 Mes problemeve të tjera, mosregjistrimi i një prone ose i ndryshimit të pronësisë krijon vështirësi në dhënien e kompensimit për tokën e shpronësuar, duke qenë se agjencia shpronësuese është e detyruar të merret me pronarin e regjistruar ligjërisht. Pronat duhen regjistruar pranë ZRPP-së përpara se të mund të shpronësohen ligjërisht.

55 BERZH-Banka Botërore. 2010. *BEEPS 2008*.

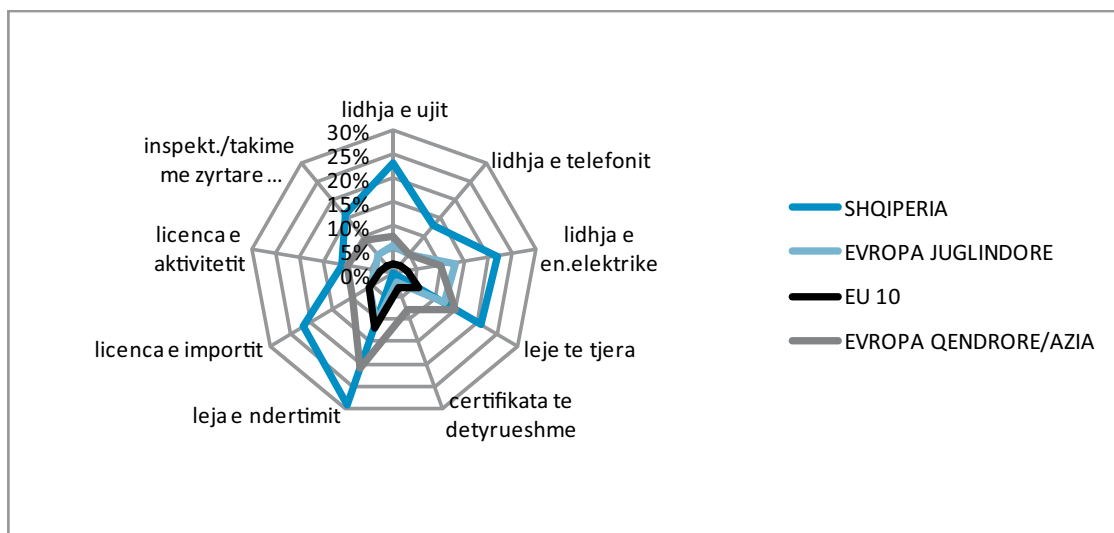
33. **Mungesa e rregullimit të efektshëm të territorit në nivel qendror e ndërlikon nxjerrjen e lejeve të ndërtimit, por shumë probleme me zbatimin lindin në nivel vendor.** Pa plane urbane, ndërtuesit e kanë të vështirë t'i marrin ligjërisht lejet e ndërtimit, çka krijon shtysat për korrupsion. Në BEEPS-në e vitit 2008, 29% e firmave thanë se për të marrë leje ndërtimi prej tyre priteshin pagesa informale. Kjo përbën nivelin më të lartë për çdo proces tregtar në Shqipëri dhe është më shumë tri herë më e madhe se mesatarja e Evropës Juglindore (Figura 3). Deri tani, dhënia e lejeve të ndërtimit ka qenë shumë e ndryshme në bashki të ndryshme, duke ofruar siç thuhet një burim kryesor korrupsioni në nivel bashkiak, sidomos në qytetet kryesore dhe në zonat bregdetare. Aktivitetet e ndërtuesve shpesh nxjerrin në sipërfaqe problemet ekzistuese me kufijtë dhe pronësinë. Miratimi i një ligji për rregullimin e territorit në vitin 2009 mund të ndihmojë, duke qenë se krijon bazën ligjore për harmonizimin e kërkesave dhe procedurave për dhënie të lejeve të ndërtimit. Por ky ligj ka tërhequr njëfarë kritike për centralizimin e një pjese të mirë të kompetencës vendimmarrëse, e cila mund ta rrisë potencialin për korrupsion në nivele të larta. Sidoqoftë zbatimi i ligjit pritet të fillojë në tetor 2011, pas miratimit të akteve të nevojshme nënligjore.

Tabela 7: Ecuria e krahasuar e Shqipërisë lidhur me trajtimin e lejeve të ndërtimit

Vendi	Renditja 2011	Renditja 2010	Procedurat (numri)	Koha (ditë)	Kosto (% e të ardhurave për frymë)
Shqipëria	170	170	24	331	381,3
Greqia	51	51	15	169	52,9
Sllovenia	63	63	14	199	85,1
Hungaria	86	86	31	189	9,8
Kroacia	132	145	14	315	850,9
IRJ e Maqedonisë	136	136	21	146	1.601,4
Bosnje-Hercegovina	139	138	16	255	578,1
Mali i Zi	161	157	19	230	1.215
Serbia	176	174	20	279	1.821,4

Shënim: Renditjet nga 183 ekonomi. Burimi: Doing Business 2011.

Figura 3: Firmat që raportojnë se duhen dhënë dhurata informale për shërbime publike



Burimi: BEEPS. 2010. Raporti mbi korrupsionin.

Ekonomia politike e reformës për të drejtat mbi pronat e paluajtshme

34. **Mbrojtja e të drejtave mbi pronën e paluajtshme është kthyer në një çështje të politizuar, për shkak të interesave të mëdha dhe përfshirjes së shumë grupeve të interesit, interesat e të cilave shpesh bien ndesh.** Mund të debatohet se pronarët e shpronësuar janë grupi më i dukshëm dhe me zërin më të lartë. Edhe pse relativisht të vegjël në numër,⁵⁶ ata përfaqësohen nga një shoqatë e mirorganizuar “Pronësi me drejtësi”, e cila gëzon simpatinë dhe mbështetjen e figurave politike me peshë në partitë e mëdha. Shfrytëzuesit e pronave të paligjshme (duke përfshirë edhe subjektet e legalizimit) janë një grup shumë më i madh dhe shumë më i larmishëm, por jo i organizuar dhe me mungesë përfaqësimi të shprehur. Për rrjedhojë, politikanët e partive të mëdha kanë treguar ngurrim me ato nisma politike që mund t’i armiqësojnë me njërin apo tjetrin grup votuesish.

35. Çështja e legalizimit po e polarizon popullatën, megjithëse asnjëra prej partive të mëdha politike nuk e ka vendosur në dyshim nevojën e tij. Dobësia e shtetit në vitet 1990 nuk e lejoi të bëjë asgjë për t’i ndaluar njerëzit që të mos zënë toka dhe të mos ndërtojnë objekte të përhershme. Mosmbrojtja e pronës private nga shteti dha mesazhin se thyerja e ligjit të sillte fitim ndërsa shtetasit që e respektonin ligjin nuk merrnin asgjë, dhe kjo nxiti një mungesë afatgjatë besimi të aftësia e shtetit për të mbrojtur të drejtat ligjore të shtetasve. Edhe shpronësimi në funksion të legalizimit është problematik nga ky këndvështrim, duke qenë se shteti ndonjëherë ndërhyr për t’ia dhënë pronën shfrytëzuesit të paligjshëm në kurriz të pronarit të ligjshëm. Edhe pse legalizimi është një zgjidhje e logjikshme për zënien e paligjshme të tokës në masë dhe do të çonte në të drejta të qarta pronësie, argumentimi etik i tij ka mangësi për shkak të moskompensimit nga shteti të pronarëve të shpronësuar. Po kështu, lejimi i subjekteve të legalizimit të marrin një titull të pastër kundrejt një çmimi që është poshtë vlerës së tregut çon në përdorimin e fondeve publike për përfitimin privat të shfrytëzuesve të paligjshëm.

36. **Profesionistët e tregut të pasurive të paluajtshme, investitorët dhe ndërtuesit janë grupe të rëndësishme të interesit.** Noterët, bankat dhe agjentët e pasurive të paluajtshme do të përfitonin nga zhvillimi i tregut formal të pasurive të paluajtshme, i cili tani për tani është penguar nga një përqindje e madhe e pasurive të cilat nuk kanë një titull të pastër, nuk janë të regjistruara apo nuk janë të ligjshme. Pronarët e pasurive të tilla nuk mund të marrin kredi për të investuar në to. Planet e zgjerimit e shumë firmave pengohen nga vështirësitë që kanë për të gjetur mjedise me titull të pastër pronësie, e cila kërkohet për t’i vendosur mjediset si garanci në bankë, si edhe nga mungesa e transparencës në marrjen e lejeve të ndërtimit. Nga këto çështje duket se preken në veçanti firmat e vogla dhe investitorët ndërkombëtar. Ndërtuesit e mëdhenj kanë pasur më shumë sukses në realizimin e interesave të tyre (për shembull, në marrjen e lejeve të ndërtimit, sidomos në zonat me vlerë të lartë) shpesh duke përdorur mediat e tyre apo edhe korrupsionin për të ndikuar në vendimet e zyrtarëve publikë në nivel qendror dhe vendor.⁵⁷ Sidoqoftë, mungesa e parashikueshmërisë dhe transparencës së dhënies së lejeve thuhet se i ka penguar planet e investimeve të shumë ndërtuesve për shkak të rritjes së konkurrencës së pandershme.

37. **Zyrtarët e njësisë të pushtetit vendor dhe të dikastereve qendrore kanë një interes për mënyrën se si zbatohen politikat për të drejtat mbi pronën e paluajtshme.** Zakonisht këta zyrtarë janë të aftë dhe të angazhuar, por ndonjëherë u mungojnë burimet dhe trajnimi i mjaftueshëm. Boshllëqet në kuadrin ligjor dhe mungesa e dokumentacionit të besueshëm shpesh paraqet mundësi për korrupsion në dhënien e lejeve të ndërtimit, prishjen e objekteve të paligjshme dhe regjistrimin e pronave. Problemet e bashkërendimit mes këtyre agjencive kanë filluar të trajtohen kohët e

56 39.000 kërkesat për kthim mund të tregojnë edhe numrin e familjeve në fjalë.

57 Sipas BEEPS 2008, dhënia e lejeve të ndërtimit është shërbimi më i prekur nga korrupsioni, ku 29% e firmave thonë se prej tyre pritet ose kërkohet të japin pagesa/dhurata jozyrtare.

fundit (sikurse e tregon, për shembull, pranimi nga ZRPP-ja i të dhënave të ALUIZNI-t), por mbetet shumë për të përmirësuar në mënyrë që të sigurohet së proceset dhe agjencitë e ndryshme të lidhura me të drejtat mbi pasuritë e paluajtshme të punojnë duke bashkuar forcat dhe jo në mënyrë ad hoc apo në kahe të kundërta. Rrjedhimisht, mund të pritet që reformat që do të preknin funksionet e këtyre organeve të hasin në njëfarë rezistence. Për shembull, miratimi i ligjit për urbanistikën në vitin 2009 e ka ulur kompetencën vendimmarrëse të sektorëve të urbanistikës në nivel vendor në lidhje me planet rregulluese dhe dhënien e lejeve të ndërtimit.

38. **Pasiguria e të drejtave mbi pronën e paluajtshme i vendos në pozita edhe më pak të favorshme grupet shoqërore të cënueshme siç janë gratë në fshat, fëmijët, personat me aftësi të kufizuara dhe romët.** Deri tani Qeveria nuk i ka dhënë përparësi nxitjes së barazisë në pronësinë mbi pasuritë e paluajtshme. Shumë grupe shoqërore ndodhen në pozita jo të favorshme kur bëhet fjalë për pasuritë e paluajtshme, sidomos gratë në fshat mbi të cilat shpesh bëhet presion të heqin dorë nga pronësia apo nga të drejtat e trashëgimisë në favor të familjarëve meshkuj. Mungesa e titullit të regjistruar i vendos në pozita më pak të favorshme të drejtat e të miturve dhe të personave me aftësi të kufizuara të cilët nuk janë në gjendje t'i vendosin vetë në rregulla të drejtat e tyre mbi pronën. Romët shpesh hasin vështirësi në mbrojtjen e të drejtave të tyre mbi pronën, jo vetëm për shkak të paragjykimëve nga ana e pushtetit vendor (për shembull, në miratimin e regjistrimit të vendbanimit), por edhe sepse shumë romë kanë arsim të kufizuar ose janë analfabetë dhe, për rrjedhojë, e kanë të vështirë të ndjekin procedurat zyrtare.

Rruga për të ecur përpara

Situata tejet komplekse në lidhje me të drejtat mbi pronën e paluajtshme në Shqipëri ka nevojë për një zgjidhje të plotë dhe pragmatike, e cila të gëzojë mbështetjen e gjerë politike dhe shoqërore. Subjektet e legalizimit nuk mund të fitojnë të drejta të qarta mbi pronësinë nëse nuk kompensohen pronarët e shpronësuar. As procesi i legalizimit as ai i kthimit dhe kompensimit nuk mund të përfundojnë menjëherë pa zgjerimin e regjistrimit fillestar dhe pa përmirësimin e besueshmërisë së të dhënave të ZRPP-së. Deri tani, asnjëri prej këtyre proceseve (regjistrimi fillestar, legalizimi, kthimi apo kompensimi) nuk kanë përparuar ndjeshëm sa i takon vënies në batim, kryesisht për shkak të mungesës së koherencës midis nismave politike në këto fusha. Në këtë mjedis, një zhvillim pozitiv përbën hartimi nga Qeveria i një strategjie ndërsektoriale e cila të përpiqet t'i trajtojë këto çështje të ndërlidhura në mënyrë tërësore (Kutia 1). Qeveria ka ndërmarrë edhe një sërë hapash të rëndësishëm për të krijuar disa prej parakushteve të nevojshme për fuqizimin e sigurisë së të drejtave mbi pronën në Shqipëri, kryesisht duke investuar në përgatitjen e hartave kadastrale të kompjuterizuara që do ta mbulojnë të gjithë vendin.

Kutia 1. Drejt një strategjie për reformën për të drejtat mbi pronat

Një projekt i parë i strategjisë ndërsektoriale për reformën në fushën e të drejtave mbi pronën u realizua në mes të vitit 2008 nga Grupi Ndërmintor i Punës për të Drejtat mbi Pronën. I ngjitur në vitin 2006, ky grup kryesohet nga Ministri i Drejtësisë dhe asistohet nga një sekretariat teknik. Projekt-strategjia nuk është miratuar ende nga Qeveria. Por një strategji e tillë parashikohet në planin e veprimit të miratuar në janar 2011, në përgjigje të rekomandimeve të Opinionit të Komisionit Evropian për kërkesën e Shqipërisë për dhënien e statusit të vendit kandidat. Në bazë të kësaj perspektive të re, në prill 2011, Qeveria miratoi një plan veprimi për zgjidhjen e problematikës së çështjeve të pronësisë, duke trajtuar edhe aspektet e lidhura të regjistrimit të titujve dhe legalizimit të pronave informale. Është hartuar edhe një koncept i ri për një strategji për të drejtat e pronës, me idenë që të përbëjë bazën për një debat publik për politikën për gjetjen e një zgjidhjeje të plotë.

39. **Megjithëse kuadri i tanishëm ligjor është në përgjithësi i shëndoshë, ekziston nevoja e ngutshme për të trajtuar disa boshllëqe specifike, mospërputhje dhe pengesa.** Më poshtë jepen disa nga çështjet kryesore:

- Të jepet mbrojtje ligjore e qartë që të mbulojë edhe subjektet e legalizimit, çka do ta rriste sigurinë për ta dhe do të mund t'u jepte të drejta ligjore në rast shpronësimi për investime publike;⁵⁸
- Të shikohet ideja e një vale tjetër legalizimesh, për të ulur numrin e madh të pronave që mbeten të paligjshme, por pa shpronësuar pronarët e mëparshëm (subjektet e kthimit) për të evituar stimujt e përsëritur për ndërtim dhe zënie të paligjshme të tokës;
- Të shikohen mundësitë për shpërnguljen e njerëzve nga zonat informale që nuk mund të legalizohen për shkak të arsyeve mjedisore, të trashëgimisë kulturore apo të arsyeve që kanë të bëjnë me sigurinë;
- Të sigurohet zbatimi i detyrueshëm i besueshëm i ligjeve ekzistuese për të parandaluar ndërtimet dhe zënie të reja të paligjshme të tokës;
- Të përshpejtohet dhënia e kompensimit për pronarët e shpronësuar (subjektet e kthimit të pronave) për të siguruar besueshmërinë e ligji, por të rishikohet angazhimi ligjor për të paguar kompensim pronarëve të shpronësuar (subjekteve të kthimit të pronave) me çmimet aktuale të tregut; dhe
- Të shikohet ideja e një mekanizmi përmes të cilit një përqindje më e madhe e kostos së kompensimit do të vinte nga përfituesit e shpronësimit (siç janë subjektet e legalizimit) ose nga të ardhura buxhetore jo tatimore (siç është shitja e pronës shtetërore).

40. **Zgjidhja përmes politikës koherente do të duhet të shoqërohet me një qasje koherente dhe të vendosur për vënien në zbatim.** Copëzimi i tanishëm i kompetencave/përgjegjësive dhe mungesa e bashkërendimit mes agjencive përbën një pengesë madhore ndaj zbatimit të efektshëm të politikës. Por, për të arritur një hov në zbatim, Qeverisë do t'i duhet të ofrojë një rol të qartë udhëheqës dhe kontroll mbikëqyrës në të gjitha proceset e lidhura në nivel politik. Kjo mund të arrihet në disa mënyra, duke përfshirë mundësitë e mëposhtme:

- Të rritet më tej bashkërendimi për të siguruar që të gjitha agjencitë (ZRPP, ALUIZNI dhe AKKP) të zbatojnë të njëjtat standarde teknike dhe kërkesa ligjore, të pranojnë të njëjtat dokumente, të përdorin të njëjtat të dhëna hartografike ose të dhëna hartografike që janë

⁵⁸ Hë për hë, pronat në proces legalizimi duhet të legalizohen dhe të regjistrohen pranë ZRPP-së përpara se të mund të shpronësohen ligjërisht për investime publike.

plotësisht të përputhshme dhe të punojnë në mënyrë sa më të integruar (për shembull, duke i dhënë përparësi përpunimit të dokumenteve që vijnë nga një agjenci tjetër);

- Të fuqizohet më tej kapaciteti i ZRPP-së dhe t'i jepet përparësi përfundimit të regjistrimit fillestar sistematik, sidomos në zonat me rëndësi ekonomike, për ta përmirësuar saktësinë e kartelave të ZRPP-së;
- Të shikohet mundësia e kalimit të një anëtar i vetëm i kabinetit qeveritar i përgjegjës për të gjitha agjencitë që kanë të bëjnë me çështjet e lidhura me pronësinë (ZRPP-në, ALUIZNI-n, AKKP-në dhe, mbase, Inspektoratin Kombëtar të Ndërtimit dhe Urbanistikës) për të rritur llogaridhënien dhe për hir të njëjesisë së qëllimit; madje, Plani i Veprimit i Qeverisë i miratuar në prill 2011 e parashikon një mekanizëm të tillë bashkërendimi pranë Ministrisë së Drejtësisë;
- Të shikohet mundësia e bashkimit të agjencive kyçe të përfshira në rregullimin e të drejtave mbi pasuritë e paluajtshme (ZRPP-së, ALUIZNI-t dhe AKKP-së) nën një mandat të përbashkët për ta përmirësuar bashkërendimin dhe për t'i ulur kostot operative; dhe
- Të monitorohet qartë zbatimi i ligjit të urbanistikës dhe të bëhet vlerësim krahasues i ecurisë së bashkive për ta lehtësuar barrën e përmbushjes mbi familjet dhe bizneset, për ta përmirësuar transparencën dhe për ta ulur korrupsionin në dhënieve të lejeve të ndërtimit.

41. **Debati publik me pjesëmarrjen e të gjitha grupeve të interesit dhe të partive politike do të jetë jetik për arritjen e mbështetjes së gjerë shoqërore dhe politike, e nevojshme për të siguruar vijueshmërinë dhe sigurinë afatgjatë të të drejtave mbi pronën.** Zgjidhja e plotë e të drejtave mbi pasuritë e paluajtshme nuk mund të vijë vetëm nga Qeveria. Ajo duhet të mbështetet në një debat të gjerë publik i cili t'u japë mundësi partive të mëdha politike dhe grupeve të interesit të shprehin mendimet e tyre për alternativat e lidhura të politikave dhe për kompromiset që duhen bërë. Është e rëndësishme që ky debat të mos bjerë pre e antagonizmave partiake të cilat mund ta pengojnë arritjen e konsensusit. Debati konstruktiv mund të bëhet vetëm atëherë kur të gjitha grupet e interesit ta pranojnë se sigurimi i të drejtave mbi pasuritë e paluajtshme është në interesin themelor të vendit, me rrjedhoja shumë të gjera për zhvillimin ekonomik të vendit, për perspektivat e anëtarësimit në BE dhe për mirëqenien sociale të gjithë shqiptarëve. Ai kërkon pranimin në bazë të gjerë se askush nuk përfiton nga shtyrja në kohë e kërimit të një zgjidhjeje dhe zvarritja e status kuosë, përveç se shoqëria mbetet në një situatë edhe më të keqe për shkak të zhdukjes së të drejtave mbi pronën dhe dëmtimit të aftësisë konkurruese të ekonomisë së vendit. Edhe pse tejet i ngutshëm, një debat i tillë nuk ka filluar ende.

42. **Sigurimi i të drejtave mbi pasuritë e paluajtshme përbën një çështje që prek shumicën e shoqërisë së Shqipërisë dhe zgjidhja e tij kërkon angazhimin e fuqishëm të shoqërisë civile.** Organizatat e shoqërisë civile kanë një rol të rëndësishëm për të luajtur, përmes nxitjes së ndërgjegjësimit të publikut për përfitimet e pasjes së një titulli të pastër pronësie dhe për rreziqet e zënieve të mëtejshme të tokës dhe ndërtimeve në mënyrë të paligjshme. Mediat dhe shoqëria civile duhet të jenë pjesëmarrës aktiv në një debat kombëtar për alternativat e ndryshme për arritjen e një zgjidhjeje të plotë politike për të siguruar një mbrojtje më të sigurt të të drejtave mbi pasuritë e paluajtshme. Organizatat e shoqërisë civile mund të veprojnë edhe si kontrolluese të punës së autoriteteve të ndryshme për të siguruar që kuadri ligjor të zbatohet në mënyrë të njëjtë dhe të drejtë pa cenuar grupet në pozita jo të favorshme. Organizatat e komunitetit mund të luajnë një rol të madh në monitorimin e vendimeve të rregullimit të territorit dhe të lejeve të ndërtimit në nivel bashkiak. Përmes kësaj, ato mund të ndihmojnë në ngritjen e zërit në mënyrë publike për parashikueshmërinë e procedurave dhe për pakësimin e mundësive për korrupsion të lidhur me regjistrimin e titujve, nxjerrjen e lejeve të ndërtimit dhe procese të tjera.

BIBLIOGRAFI

1. Komisioni Evropian. 2010. *Opinion on Albania's Application for Membership of the European Union* (Opiniononi për kërkesën e Shqipërisë për anëtarësim në Bashkimin Evropian). Bruksel, 9 nëntor.
2. Komisioni Evropian. 2010. *Albania 2010 Progress Report* (Raport-Progresi i vitit 2010 për Shqipërinë). Bruksel, 9 nëntor.
3. Economist Intelligence Unit. 1993. *Country Report for Albania* (Raport për Shqipërinë).
4. Clarissa de Waal. 2004. "Post-socialist Property Rights and Wrongs in Albania: An Ethnography of Agrarian Change (Mirëbërjet dhe keqbërjet passocialiste në Shqipëri: një etnografi e ndryshimit agrar)". *Conservation and Society* 2.
5. Banka Botërore. 2006. *Status of Land Reform and Property Markets in Albania* (Statusi i reformës së tokës dhe tregjeve të pronave në Shqipëri). Tiranë.
6. Parlamenti Evropian, Drejtoria e Përgjithshme për Politikat e Jashtme të Bashkimit Evropian. 2008. *Property Restitution in Albania* (Kthimi i pronave në Shqipëri). Bruksel.
7. OSBE. 2003. *Commentary on the Draft Law on Restitution and Compensation of Property* (Shpjegues i projektligjit për kthimin dhe kompensimin e pronave).
8. Raport nga projekti EURALIUS i KE-së. 2010. *Final Assessment Report on the Situation of Property Rights in Albania* (Raport përfundimtar vlerësimi për situatën e të drejtave mbi pronën në Shqipëri). Tiranë.
9. Republika e Shqipërisë, Këshilli i Ministrave. 2009. Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim: Raport Progresi 2008. Nëntor.
10. Republika e Shqipërisë, Këshilli i Ministrave. 2011. Vendim Nr. 350, datë 29.4.2011 Për miratimin e planveprimit për zgjidhjen e problematikës së çështjeve të pronësisë, e identifikuar në Memorandumin e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës.
11. Banka Botërore. 2006. *Status of Land Reform and Property Markets in Albania* (Statusi i reformës së tokës dhe tregjeve të pronave në Shqipëri). Banka Botërore: Tiranë: Shtojca 12
12. *Legal and Institutional Assessment, World Bank Integrated Coastal Zone Management and Clean-up Project* (Vlerësimi ligjor dhe institucional në lidhje me Projektin e Bankës Botërore për Menaxhimin dhe Pastrimin e Zonës Bregdetare).
13. Qendra për të Drejtat e Strehimit dhe Dëbimin nga Streha. 2002. *Albania: Resolving the Question of Land and Property Restitution and Compensation* (Shqipëria: zgjidhja e çështjes së kthimit dhe kompensimit të tokës dhe pronave). Raport për Bankën Botërore dhe OSBE-në.
14. Qeveria e Shqipërisë. 2009. Projekt-strategjia sektoriale për reformën në fushën e të drejtave mbi pronën.
15. Transparency International Albania. 2008. *Corruption with Property: An Impediment to Sustainable Development* (Korrupsioni me pronat: pengesë për zhvillimin e qëndrueshëm).
16. BERZH-Banka Botërore. 2010. BEEPS 2008.
17. Republika e Shqipërisë, Këshilli i Ministrave. 2011. Plan veprimi në Përgjigje të Rekomandimeve të Opinionit të BE-së për Shqipërinë. Janar.