

Analizë anti-korrupsion e legjislacionit -  
Raport mbi Ligjin për shpronësim

Snezana Kamilovska Trpovska



Projekti "Monitorimi i Suksesit të Punës së Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsioni" është financuar nga  
Fondacioni Shoqëri e Hapur - Maqedoni.

Përbajtja është përgjegjësi e vetme e autorëve dhe e grantit, dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se  
shpreh pikëpamjet dhe qëndrimet e Fondacionit Shoqëri e Hapur - Maqedoni.

# Impresum

---

**Titull:** Analizë anti-korrupsion e legjislacionit - Raport mbi Ligjin për shpronësim

**Autor:** Snezana Kamilovska Trpovska

**Botues:** Instituti për Demokraci "Societas Civilis" - Shkup

**Design:** Matea Londza Shumkovska

Publikimi mund të shkarkohet falas në:

<http://www.antikorupcija.mk>

Projekti "Monitorimi i Suksesit të Punës së Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsioni" është financuar nga Fondacioni Shoqëri e Hapur - Maqedoni.

Përmbajtja është përgjegjësi e vetme e autorëve dhe e grantit, dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se shpreh pikëpamjet dhe qëndrimet e Fondacionit Shoqëri e Hapur - Maqedoni.

# HYRJE

---

Teksti themelor i Ligjit për shpronësim është miratuar në vitin 2012 (Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë numër: 95/2012 nga 26.07.2012) dhe është ndryshuar dhe / ose plotësuar 7 herë (Gazeta Zyrtare e RM: 131/2012, 24/2013, 27/2014, 104/2015, 192/2015, 23/2016 dhe 178/2016). Ky Ligj nuk ka versionin e tij të konsoliduar që rezulton me vështirësi në analizimin e dispozitave. Ligji aktual mbi shpronësimin hyn në fuqi pas skadimit të Ligjit për shpronësim, teksti themelor i të cilit u miratua në vitin 1995.

Për më tepër, Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut përcakton të drejtën për kompensim të drejtë, i cili nuk mund të jetë më i ulët se vlera e tregut në rast të shpronësimit, gjë që e bën këtë institut një nga postulatet themelore në krijimin e parimeve demokratike të shtetit.

Ligji aktual mbi shpronësimin nuk përcakton akte nënligjore të rëndësishme, por përveç kësaj njësitë e vetëqeverisjes lokale miratojnë akte individuale që dalin nga ky Ligj.

Qëllimi i Ligjit është rregullimi i konfiskimit dhe kufizimit të së drejtës së pronësisë dhe të drejtave pronësore të pasurive të paluajjtshme me qëllim të realizimit të interesit publik të përcaktuar me ligj, dhe për ndërtimin e objekteve dhe kryerjen e punëve të tjera, përcaktimin e interesit publik, procedura e shpronësimit dhe procedura për përcaktimin e kompensimit të tregut.

Për qëllimet e kësaj analize, u përdor Metodologjia për kontrollim anti-korrupsion të legjislacionit të Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit<sup>1</sup>, si dhe Analiza dhe Metodologjia Krahasuese e Këshillit Rajonal për Bashkëpunim të Evropës Juglindore dhe Iniciativa Rajonale Kundër korrupsionit<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, Metodologjia për rishikimin e legjislacionit anti-korrupsion, 27.11.2020, në dispozicion në: [https://www.dksk.mk/fileadmin/PDF/Metodologjia\\_za\\_antikorupciska\\_proverka\\_na\\_legislativata.pdf](https://www.dksk.mk/fileadmin/PDF/Metodologjia_za_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf)

<sup>2</sup> Regional Cooperation Council, Anti-Corruption Assessment of Laws ('Corruption Proofing') Comparative Study and Methodology, nëntor 2014, e qasshme në: [https://www.raj-see.org/php\\_sets/uploads/2020/11/Comparative\\_Study-Methodology\\_on\\_Anti-corruption\\_Assessment\\_of\\_Laws.pdf](https://www.raj-see.org/php_sets/uploads/2020/11/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf)

# RREZIQET E PËRCAKTUARA TË KORRUPSIONIT NË LIGJIN PËR SHPRONËSIM

Një nga parakushtet themelore për sigurinë juridike është ekzistenca e një kornize ligjore të qëndrueshme që nuk i nënshtrohet ndryshimeve të shpeshta dhe që paraqet dokument të konsoliduar. Në rastin e Ligjit për shpronësim, mungon kornizë ligjore e qëndrueshme dhe përveç tekstit jozyrtar të konsoliduar të publikuar në portalin në internet të një prej ministrive, teksti nuk mund të sigurohet në ndonjë mënyrë tjetër. Përveç kësaj, aktet individuale për përcaktimin e vlerës së tregut të pasurive të paluajtshme që janë subjekt i shpronësimit nuk janë në dispozicion të publikut në mënyrë që të përcaktohet nëse kompensimi i përcaktuar korrespondon vërtet me vlerën e tregut. Kjo nuk paraqet rrezik të drejtpërdrejtë për korrupsion, por krijon pasiguri ligjore dhe mundësinë e keqpërdorimit në të ardhmen të të drejtave të personave, pasuria e paluajtshme e të cilëve është objekt i shpronësimit.

Përveç pasigurisë së vendosur ligjore, rreziqet e korrupsionit perceptohen në disa segmente që i referohen bazës së shpronësimit, si dhe të vetë procedurës së shpronësimit. Më hollësisht, rreziqet për korrupsion përcaktohen në dispozitat vijuese të vetë Ligjit:

1. Neni 6, paragrafi 2 përcakton se interesi publik me rëndësi për shtetin përcaktohet gjithashtu edhe për shpronësimin e objekteve, impianteve dhe linjave për prodhim, transmetimin dhe shpërndarjen e energjisë elektrike ose transmetimin dhe shpërndarjen e gazit natyror,

impianteve dhe sistemeve për prodhimin dhe shpërndarjen e nxehtësisë për ngrohje, si dhe objektet dhe impiantet e menaxhimit të ujit, me qëllim të ofrimit të shërbimit publik

Përmes kësaj norme, shteti mund të konfiskojë pronën e personave të angazhuar në prodhimin e energjisë elektrike, e cila nga ana tjetër mund të rezultojnë me pasoja të rënda si për personin ashtu edhe për ekonominë. Ky parim është një nga qasjet më të kritikuar dhe paraqet shembull për funksionimin e shoqërive jodemokratike.

2. Neni 6 dhe neni 7 këto nene përcaktojnë bazën mbi të cilën njësi e vetëqeverisjes shtetërore / lokale mund të kryejë shpronësimin dhe një nga kushtet themelore është ndërtimi i një objekti me interes publik për arsye të ndryshme.

Duke marrë parasysh që subjekti i shpronësimit mund të jetë toka bujqësore (neni 3, paragrafi 1 alineja 2) për tu realizuar një ndërtim i caktuar, toka duhet të shndërrohet nga bujqësore në ndërtimore. Ajo që mbetet e paqartë me leximin e ligjit është pse nëse shteti shndërron tokën nga bujqësore në ndërtimore, shpronësimi i pronës kryhet si tokë bujqësore. Në këtë mënyrë, pronari i pronës që i nënshtrohet shpronësimit vihet në pozicion më pak të favorshëm dhe vlera e tregut e pasurisë së tij është shumë më e ulët se ajo reale për qëllime të shpronësimit.

### 3. Neni 18 Kompensimi

Kjo dispozitë përcakton se pasurinë e paluajtshme të shpronësuar, ka të drejtë për kompensim që nuk mund të jetë më i ulët se vlera e tregut të pasurisë së paluajtshme. Për më tepër, dispozita sugjeron se vlera e tregut përcaktohet sipas metodologjisë, rregullave dhe standardeve në përputhje me Ligjin për vlerësim<sup>3</sup>. Rreziku më i madh në këtë dispozitë është që metodologjia përcakton vlerën e tregut që do të përcaktohet në përputhje me vlerën e deklaruar për fushën përkatëse në kadastrën kompetente. Duke qenë se vlerat kadastrale nuk posedojnë vlerën reale të pronës dhe çmimet janë të depresuara krahasuar me tregun<sup>4</sup> funksionaliteti i kësaj metodologjie vihet në dyshim. Lloji i tokës, vendndodhja dhe funksionaliteti i saj nuk merren parasysh në llogaritjen e vlerës së tregut. Për më tepër, këto metodologji nuk janë në dispozicion të publikut dhe Ligji nuk tregon nëse dhe për cilën periudhë ato mund të azhurnohen.

Kjo situatë konfirmohet nga numri i madh i lëndëve gjyqësore para Gjykatës Administrative të RVM-së, ku shumica e njerëzve kontestojnë çmimin e përcaktuar në procesin e shpronësimit.<sup>5</sup>

### 4. Neni 20 Shpronësimi i pjesës së mbetur të pasurive të paluajtshme

Kjo dispozitë përcakton që nëse me shpronësimin e një pjese të pasurisë së paluajtshme pjesa e mbetur e asaj pasurie të paluajtshme zvogëlohet ndjeshëm, ndërsa me këtë interes ekonomik i pronarit për përdorimin e pjesës së mbetur të pasurisë së

paluajtshme zvogëlohet, pjesa e mbetur mund të të shpronësohen me kërkesë të pronarit. Dispozita e përcaktuar në këtë mënyrë i mundëson organit që kryen shpronësimin të vendosë në mënyrë diskrecione nëse do të shpronësojë pjesën e mbetur të pronës për të cilën pronari ka arritur në përfundimin se interesi i tij ekonomik është zvogëluar. Në këtë mënyrë, pronari vendoset në pozicion më pak të favorshme dhe në mënyrë plotësuese nuk sugjeron cilat kriteret duhet të plotësohen për organin që kryen shpronësimin që të vendosë në mënyrë meritore për pjesën tjetër të pronës. Vendosja e kompetencave diskrecionale në ligje që janë thelbësore për mbrojtjen e pronës private përbën një rrezik të lartë për korrupsion ose keqpërdorim të ndikimit.

### 5. Neni 25 Propozimi për shpronësim

Ky nen përcakton formën e shpronësimit dhe cilat janë elementet e detyrueshme në propozimin për shpronësim. Nga ajo që u tha më lartë në lidhje me Ligjin, mbetet e paqartë pse baza për shpronësim nuk është element i detyrueshëm, por vetëm mekanizëm zgjedhor i organit që propozon shpronësimin. Norma e vendosur në këtë mënyrë shkel parimin themelor të këtij ligji në nenin<sup>6</sup> dhe nenin<sup>7</sup> ku përcaktohen bazat për shpronësim. Respektivisht, personi prona e të cilit është objekt i shpronësimit nuk mund të dijë nëse organi ka dalë nga kompetencat e tij dhe nëse procedura është në përputhje me parimet themelore të këtij ligji, nëse arsyet e shpronësimit nuk përmbahen në propozim.

<sup>3</sup> Law on Appraisal, Official Journal of the Republic of Macedonia no. 115/10, 158/11, 185/11 and 64/12, unofficial refined text, available at: [http://komoranaprocenuvaci.mk/wp-content/uploads/2013/04/zakon\\_za\\_procena.pdf](http://komoranaprocenuvaci.mk/wp-content/uploads/2013/04/zakon_za_procena.pdf)

<sup>4</sup> Human Rights Institute, OVER 15 MILLION EURO PAID ON ACCOUNT OF COURT EXPROPRIATION DECISIONS FOR LAND ON THE KICHEVO - OHRID HIGHWAY, 5 MILLION OF WHICH FOR EXPENSES by Sashe Dimovski, available at: <https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8/2018%20-%20%D0%97%D0%B0%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%20%D0%B2%D0%BE%20%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B1%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0/%D0%98%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%87%D0%BA%D0%B8%20%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B8/15-Final-version-story-mk.pdf>

<sup>5</sup> Third monitoring report on the work of the Ombudsman's Office of the Republic of North Macedonia, Human Rights Institute, December 2019, available at: [https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/%D0%A2%D1%80%D0%B5%D1%82%20%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98\\_%D0%9C%D0%9A.pdf](https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/%D0%A2%D1%80%D0%B5%D1%82%20%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98_%D0%9C%D0%9A.pdf)

6. Neni 27 Propozimi për iniciativën për shpronësim

Kjo dispozitë i referohet gjendjes në të cilën shpronësimi kryhet me qëllim të ndërtimit të një objekti me interes publik ose një objekti për kryerjen e veprimtarisë me interes publik ose ofrimit të shërbimit publik në fushën e energjisë, lëndëve të para minerale dhe telekomunikimeve. Propozimi për shpronësim paraqitet nga Avokati i Shtetit i Republikës së Maqedonisë së Veriut ose njësisia e vetëqeverisjes lokale dhe Qyteti i Shkupit, me iniciativë paraprake të personit juridik që synon të realizojë interesin publik. Në këtë mënyrë, pronari i pasurisë pengohet të hyjë në negociata të drejtpërdrejta me personin juridik që synon të realizojë interesin publik.

7. Neni 34 Heqja dorë nga propozimi për shpronësim

Ky nen përcakton se propozuesi i shpronësimit mund të heqë dorë nga propozimi për shpronësim derisa vendimin për shpronësim të bëhet i plotfuqishëm. Duke marrë parasysh se që nga momenti i paraqitjes së propozimit për shpronësim deri në anulimin e tij eventual, mund të kalojë një periudhë më e gjatë kohe, mbetet rrezik për pronarin, prona e të cilit ishte objekt i shpronësimit për periudhën kohore në të cilën i është pezulluar përdorimi dhe nuk ka pasur mundësi për përdorimin e tij në qarkullimin juridik. Në mënyrë plotësuese, ligjvënësi nuk parasheh kompensim për përdorimin e pronës në atë periudhë, gjë që krijon rrezik për korrupsion.

8. Neni 35 Anulimi i aktvendimit të plotfuqishëm për shpronësim

Ligjvënësi lë një periudhë prej 10 vjet, nëse nuk e realizon qëllimin e shpronësimit, në mënyrë që ish-pronari të paraqesë kërkesë për anulimin e aktvendimit për shpronësim. Afati prej 10 vjet është afat i propozuar për të lejuar mospërdorimin e pronës nga shteti / njësisia e vetëqeverisjes lokale, veçanërisht që vihet në pikëpyetje përdorimi i fondeve buxhetore për të kryer shpronësimin. Për sjellje të pakujdesshme dhe jo ekonomike në rastin konkret nuk parashikohen sanksione, gjë që nuk rregullon keqpërdorimet e mundshme.

9. Ligji është mjaft rigid në pjesën e debatit për marrëveshje.

Gjegjësisht, nenet 30 dhe 31 përcaktojnë procedurën për debatin për marrëveshje. Megjithatë, pronarët prona e të cilëve është objekt i shpronësimit, nëse nuk pajtohen me çmimin, ekziston ende mundësia për proces gjyqësor në gjykatë, por kjo nuk prolongon shpronësimin e pronës. Në këtë mënyrë, pozicioni i pushtetit keqpërdoret drejtpërdrejt nga organi i shpronësimit.

10. Ligji nuk ofron pothuajse asnjë mbrojtje kundër procedurave të mbajtura në mënyrë të gabuar për shpronësim.

Dispozitat për kundërvajtje në ligj reduktohen në një dispozitë që i referohet veprimit ose mosveprimit të personit zyrtar në procedurën e shpronësimit. Në këtë mënyrë parandalohen sanksionet për procedurat e papërshtatshme të shpronësimit që rezultojnë me rrezik për korrupsion dhe krijimin e pasigurisë ligjore.



## PËRFUNDIM

---

Një nga konkluzionet themelore që dalin nga analiza e Ligjit për shpronësim është se qëllimi i ligjvënësimit është të mbrojë shtetin në vend të pronarëve të pronave private që i nënshtrohen shpronësimit.

Ligji krijon kompetenca diskrecionale për organet që kryejnë shpronësimin, gjë që krijon mundësi për keqpërdorim të ndikimit dhe korrupsionit.

Kompensimi në procesin e shpronësimit mbetet dobësia më e madhe në zbatimin e këtij ligji.

Megjithëse Kushtetuta dhe Ligji udhëhiqen nga parulla për vlerë reale të tregut, në praktikë kjo mungon dhe shumica e proceseve gjyqësore zhvillohen pikërisht për shumën e kompensimit dhe çmimet jashtëzakonisht më të ulëta të ofruara nga autoritetet e shpronësimit.

Boshllëqet ligjore në dispozitat për kundërvajtje lejojnë abuzime në procedurat dhe mosndëshkim në keq menaxhimin e procedurave të shpronësimit.

## REKOMANDIME

---

Është e nevojshme të përgatitet version zyrtar i rishikuar i Ligjit për shpronësim si rezultat i shumë ndryshimeve ose të përgatitet ligj plotësisht i ri në të cilin rekomandimet e mëposhtme do të zbatoheshin siç duhet:

- Të shlyhet dispozita në nenin 6, paragrafi 2 i cili shkel mbrojtjen e pronës private si koncept kushtetues. Është e papranueshme të lejohet me ligj shpronësimi i objekteve, impianteve dhe linjave për prodhimin, transmetimin dhe shpërndarjes së energjisë elektrike ose transmetimin dhe shpërndarjen e gazit natyror, impiantet dhe sistemet për prodhimin dhe shpërndarjen e nxehtësisë, si dhe objektet dhe impiantet e menaxhimit të ujit, për shkak të sigurimit të shërbimit publik.
- Të përcaktohet politikë e përshtatshme ndëshkimore për keq menaxhimin e procedurës së shpronësimit. Mekanizmi themelor për të parandaluar korrupsionin, përkatësisht keqpërdorimin e kompetencave diskrecionale është të ekzistojë mekanizëm represiv për të gjithë pjesëmarrësit në proces. Ligji e parandalon këtë dhe është e nevojshme: të zbatohet politikë e strukturuar ndëshkimore për

të gjithë pjesëmarrësit në proces, të përcaktohet përgjegjësia për organin që kryen shpronësimin nëse nuk është i përshtatshëm; të përcaktohet përgjegjësia nëse qëllimi i shpronësimit nuk është realizuar për periudhë të caktuar kohe, etj.

- Të krijohet procedurë që do të jetë në favor të pronarit të pronës që është objekt i shpronësimit. Diskutimi për marrëveshje rregullohet në mënyrë rigide me kompetenca diskrecionale të organit ad-hoc të refuzojë kërkesën e pronarit të pronës. Nuk ka procedurë të shkallës së dytë nëse organi e refuzon propozimin, por menjëherë vazhdon procedura gjyqësore, ndërsa kjo procedurë nuk e prolongon vendimin për shpronësim.
- Çmimi i tregut si kompensim duhet t'i nënshtrohet ndryshimeve dhe plotësimeve, në përputhje me rrethanat reale të tregut. Kompensimet e ofruara nuk korrespondojnë me vlerën e tregut e cila konfirmohet nga aktvendimet e gjykatës që janë në përputhje me këtë këndvështrim. Ekziston nevojë urgjente për ndryshimin e metodologjisë për përcaktimin e çmimit të tregut që do të korrespondojë me çmimin real dhe do të jetë në dispozicion të publikut.





**ПЛАТФОРМА**  
на граѓански организации  
за борба против корупцијата



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN OTBOPENO  
SOCIETY OPICTEBO  
MACEDONIA MAKEDONIJA