

# INSTITUCIJA OMBUDSMANA



## ZBIRKA IZVEŠTAJA UPUĆENIH ODGOVORNIM VLASTIMA TOKOM 2015

Priština, 2016



## SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	6
<b>PRIŠTINA, 16. JANUAR 2015. G.....</b>	<b>7</b>
ŽALBA. BR: 542/2013.....	7
Predmet: Preporuka u vezi žalbi na obustavu zahteva za ostvarivanje prava koja proizilaze iz Zakona o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika oslobodilačke vojske Kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica, Zakon br. 04/L-054.....	7
<b>PRIŠTINA, 29. JANUAR 2015.....</b>	<b>21</b>
ŽALBA BR. 221/2013.....	21
Predmet: Proceduralna odugovlačenja od strane suda u odlučivanju o predmetu C.br.899/2012, koji se odnosi na prekid radnog odnosa.....	21
<b>PRIŠTINA, 18. FEBRUAR 2015.....</b>	<b>33</b>
SLUČAJ BR. 518/2014.....	33
pitanjem upisa studenata kategorija proisteklih iz rata OVK na Univerzitet u Prištini “Hasan Priština” za akademsku godinu 2014/2015.....	33
<b>PRIŠTINA, 19. FEBRUAR 2015.....</b>	<b>92</b>
ŽALBA BR. 369/2014.....	92
Predmet: Preporuka, u vezi sa odugovlačenjem postupka za razmatranje zahteva g. SK, g. RM i g. AH, od 17 marta 2014. u vezi sa nadoknadom putnih troškova i ne saradnje MRSZ sa Ombudsmanom.....	92
<b>PRIŠTINA, 23. FEBRUAR 2015.....</b>	<b>102</b>
ŽALBA BR. 302/2012.....	102
Predmet: Proceduralno odugovlačenje Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova u odlučivanju o predmetu SR-11-0315/C-III-12-1993, koja se tiče predaje nepokretnosti od PIK“Progres” u Prizren.....	102
<b>PRIŠTINA, 12. MART 2015.....</b>	<b>112</b>
ŽALBA BR.125/2013.....	112
Predmet: Preporuke u vezi sa žalbama ne izvršenja pravosnažnih odluka Komisije za stambena i smovinska pitanja Direkcije za stambena i imovinska pitanja u Opštini Severna Mitrovica.....	112

<b>PRIŠTINA, 6. MAJ 2015.G.....</b>	<b>127</b>
ŽALBA BR.435/2013.....	127
Predmet: Preporuka u vezi žalbe zbog neizvršenja odluke Ustavnog suda KI 187/13, od 16.aprila 2014.godine.....	127
<b>PRIŠTINA, 7 MAJ 2015.....</b>	<b>137</b>
SLUČAJ BR. 251/2012.....	137
Predmet:Preporuke za oslobađanje javne površine na putu odvajanja između stambenih zgrada i Arheološkog parka Kosova, u ulici "Ilir Konushefci", b.b., u zaštićeni deo Opštine Prištine.....	137
<b>PRIŠTINA, 13. MAJ 2015.....</b>	<b>146</b>
ŽALBA BR: 602/2014.....	146
Predmet:Preporuka u vezi sa žalbom G. SR, zbog ne ostvarivanja prava na obrazovanje, na osnovu Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, Br. 04/L-149.....	146
<b>PRIŠTINA, 29. MAJ 2015.G.....</b>	<b>157</b>
SLUČAJ BR. 498/2014.....	157
Predmet:Izgradnja "Parka mira" "Trga Cara Lazara", "Trga OVK" i "Trga Adem Jashari" u Opštini Severna Mitrovica.....	157
<b>PRIŠTINA, 22. SEPTEMBAR 2015.G.....</b>	<b>190</b>
ŽALBA BR. 337/2014.....	190
Predmet: Proceduralna odugovlačenja od strane suda u donošenju odluke u predmetu C.nr.702/03, koji se odnosi na potvrđivanje i povraćaj vlasništva.....	190
<b>PRIŠTINA, 16. OKTOBAR 2015.G.....</b>	<b>199</b>
SLUČAJ BR. 517/2015.....	199
u vezi Sudskog postupka po žalbama protiv Preliminarnih odluka o eksproprijaciji nepokretne imovine.....	199
<b>PRIŠTINA, 23. OKTOBAR 2015.G.....</b>	<b>222</b>
ŽALBA BR: 201/2015.....	222
Vladine Komisije za priznavanje i verifikaciju statusa palih boraca, invalida OVK ili interniranih iz redova OVK.....	222
<b>PRIŠTINA, 30. OKTOBAR 2015.G.....</b>	<b>229</b>
ŽALBA BR. 23/2014.....	229
Predmet: Ne-imenovanje članova Odbora direktora Kosovske agencije za privatizaciju.....	229

<b>PRIŠTINA, 3. NOVEMBAR 2015.G.....</b>	<b>238</b>
ŽALBA BR: 89/2015.....	238
u vezi sa pravom na život.....	238
<b>PRIŠTINA, 6. NOVEMBAR 2015.G.....</b>	<b>258</b>
ŽALBA BR. 66/2015.....	258
u vezi sa dužinom postupanja Osnovnog suda u Prištini, Ogranak u Gračanici.....	258
<b>PRIŠTINA, 6. NOVEMBAR 2015.G.....</b>	<b>270</b>
ŽALBA BR. 305/2015.....	270
u vezi sa neizvršenjem pravosnažne odluke u predmetu E.nr.193 / 2008, od 18. marta 2008. godine, Osnovni sud u Prištini.....	270
<b>PRIŠTINA, 24. NOVEMBAR 2015.G.....</b>	<b>278</b>
ŽALBA BR. 124/2015.....	278
Predmet:Preporuka u vezi nesprovođenja odluke Izvršnog tela inspektorata rada br.09/442, od 15. aprila 2015.godine, kojom je poništena odluka predsednika Opštine Parteš br. 54/15, od 10. februara 2015.god. koja se odnosi na prekid radnog odnosa.....	278
<b>PRIŠTINA, 25. NOVEMBAR 2015.G.....</b>	<b>288</b>
ŽALBA BR.290/2015.....	288
Ministarstva unutrašnjih poslova - Departman za državljanstvo, azil i migraciju - DDAM-Komisije za žalbe za sticanje državljanstva.....	288
<b>PRIŠTINA, 16.DECEMBAR 2015.G.....</b>	<b>301</b>
PREPORUKA.....	302
Preporuka u vezi Strategija za zaštitu ljudskih prava i sloboda koje su izrađene od strane Kancelarije za dobro upravljanje/KP.....	302



## **PREDGOVOR**

U ovoj Zbirci su obuhvaćeni svi izveštaji sa preporukama, koje je Ombudsman objavio u 2015.godini, u kojima se odražava stanje ljudskih prava i sloboda u zemlji, za period od januara do decembra 2015. godine.

Cilj je da se ovom zbirkom izveštaja sa preporukama, objavljenim u 2015.godini, svim građanima, zainteresovanim stranama i javnim organima obezbedi lakši pristup jednogodišnjem radu Institucije Ombudsmana.

Takođe, cilj Ombudsmana je da se pruži pomoć predstavnicima naroda i pravnim stručnjacima u institucijama Republike Kosova, na centralnom i lokalnom nivou, u obavljanju odgovarajućih poslova koji se odnose na preporuke Ombudsmana.

Preporuke u ovoj Zbirci zasnovane su na sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i međunarodnim standardima koji su primenjivi u našem pravnom sistemu. Prema tome, nadamo se da ovaj materijal može da posluži ne samo za referencu, već i za relevantnije i praktičnije upoznavanje sa ljudskim pravima.

Smatrajući da Ombudsman, kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava, stvara stabilnu poziciju u zaštiti ljudskih prava i sloboda u zemlji, čvrsto verujemo u ponovno uspostavljanje prava pojedinaca koji su doživeli povrede ljudskih prava, i unapređenje administracije i vlasti koje su odgovorne za nastale povrede.

Ombudsman ostaje u nadi da će ova zbirka da posluži svima, a posebno istraživačima u oblasti ljudskih prava, u cilju stvaranja svesti o pravima i osnovnim slobodama u našem društvu.

Priština, 16. januar 2015. g.

**IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA**

**Žalba. br: 542/2013**

**H B**

**Ž. br. 4/2014**

**S C**

**Ž. br. 85/2014**

**XH A**

**protiv**

**Ministarstva rada i socijalne zaštite (MRSZ)**

Za: G. Nenad Rašić, ministar Ministarstva rada i socijalne zaštite

Ul. "UÇK", br. 1

10000 Prishtinë

Predmet: Preporuka u vezi žalbi na obustavu zahteva za ostvarivanje prava koja proizilaze iz Zakona o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika oslobodilačke vojske Kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica, Zakon br. 04/L-054.

Pravni osnov: Ustav Republike Kosova, član 135, stav 3

Zakon o Ombudsmanu, član 16



## **Cilj izveštaja**

1. Cilj ovog izveštaja je da se skrene pažnja Ministarstvu rada i socijalne zaštite (u daljem tekstu MRSZ), odnosno ministru g. Nenadu Rašiću na odluku 171, koja je izdata dana 9.6.2011 god. (u daljem tekstu: *odluku*) u vezi preporuka o radnjama koje Departaman *porodica palih boraca i ratnih invalida i porodica civilnih žrtava* (u daljem tekstu: DPPBRI), treba preduzeti i da se preporuči stavljanje van snage iste.

## **Nadležnost Ombudsmana**

2. Na osnovu člana 16, stav 1.2 Zakona o Ombudsmenu br. 03/L-195. Ombudsman je ovlašćen:

“da skrene pažnjuna slučajeve kada institucije Kosova krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje stavovima i reagovanju odgovarajućih institucija u vezi takvih slučajeva“.

## **Opis pitanja**

3. Ovaj izveštaj se zasniva na tri odvojene žalbe, koje su podnete Instituciji Ombudsmana (IO) od strane gđe HB i gđe SC i g. XHA. Žalbe su podnete protiv DPPBRI MRSZ-a, u vezi žalbi za priznanje statusa i ostvarivanje prava iz Zakona o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika oslobodilačke vojske Kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica.

## **Sažetak činjenica**

4. Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže IO mogu se sažeti kao u nastavku:

### ***Slučaj gđe H.B.***

5. Dana 28. oktobra 2013. god. g.-đa HB je podnela žalbu IO protiv MRSZ-a, u vezi sa ne prihvatanjem dokumentacije i zahteva za ostvarivanje prava na penziju za žrtve ratnih civila, za svoju šestomesečnu ćerku KB. Prema tvrdnjama žalilje, njena ćerka je

umrla dana 16. aprila 1999. god, tokom rata na Kosovu, na dan kada je ona zajedno sa njenim suprugom i grupom seljaka bila prisilno iseljena iz sela Kolić.

6. Dana 10. decembra 2013. god, podnosilac žalbe je obavestila IO da se ona sastala sa direktorom DPPBRI kako bi podnela zahtev za ostvarivanje prava na penziju, međutim direktor DPPBRI nije prihvatio dokumentaciju sa obrazloženjem da je vlada Kosova zabranila upis novih slučajeva.

### ***Slučaj gđe SC***

7. U cilju ostvarivanja prava shodno Zakonu o ratnim vrednostima gđa SC tvrdi da je nekoliko puta pokušala da podnese zahtev u DPPBRI MRSZ-a za priznavanje statusa i prava koja su predviđena zakonom, u svojstvu člana porodice supruga i njenog sina, koji su civilne žrtve rata i koji su smatrani nestalim do 2002. god, odnosno 2003. god. kada su pronađeni i ponovo sahranjeni. DPPBRI je odbio da prihvati njen zahtev.
8. Februara 2013. god. gđa SC, nakon mnogih neuspešnih pokušaja, uspeła je da podnese zahtev u DPPBRI (zahtev br. 05-10/2592) za priznanje statusa civilne žrtve rata. Međutim zahtev gđe SC je odbijen od strane DPPBRI, odlukom od 18. oktobra 2013 god, uz obrazloženje da se „*svi zahtevi koji su podneseni posle 31. maja 2011. god neće se razmatrati do donošenja nove političke odluke*“.
9. Dana, 28. oktobra 2013. god. gđa SC je podnela žalbu protiv odluke DPPBRI, dana 18. oktobra 2013. god. sektoru za žalbe DPPBRI. Kao odgovor na žalbu ona je dobila obaveštenje dana 19. novembra 2013. god, od strane menadžera Sektora za žalbe u DPPBRI. U ovom odgovoru DPPBRI-a se kaže, da se žalba protiv odluke prvog stepena ne može razmatrati, jer se *odlukom* koja je još uvek na snazi preporučuje da:

*“broj podnosilaca zahteva za penzije i beneficije, u skladu sa Zakonom o ratnim vrednostima, da se okonča sa stanjem od 31. maja 2011. god; Da se ne primi nijedan novi zahtev za ostvarivanje*

*penzija predviđenih Zakonom o ratnim vrednostima, kao i da se ne primi nijedan zahtev za priznanje bilo kog prava do donošenja nove političke odluke od strane ministra MRSZ. “*

10. Dana 9. januara 2014. god. od strane IO kontaktiran je direktor DPPBRI MRSZ-a u vezi pitanja koje je pokrenuto od strane g-đe SC. Prema direktoru, DPPBRI radi se u verifikovanju svih slučajeva i čim se završi ova faza, ministar MRSZ-a će doneti odluku za prijem novih zahteva za penzije i beneficije, shodno Zakonu o ratnim vrednostima, koje pripadaju ovoj kategoriji.
11. Dana 29. januara 2014. god. IO se pismenim zahtevom obratio i zatražio od Kancelarije za informisanje MRSZ-a jedan primerak *odluke*.
12. Dana 30. januara 2014. god. Kancelarija za informacije MRSZ-a dostavila je IO kopiju *odlluke*, po zahtevu IO.
13. Dana 6. februara 2014. god. predstavnik IO se susreo sa direktorom DPPBRI MRSZ kako bi dobio dodatne informacije u vezi *odluke*. Direktor DPPBRI je potvrdio da je *odluka* još uvek na snazi i da nema neke promene što se tiče prijema novih zahteva. On je dalje potvrdio da ima ukupno 13.500 korisnika iz šeme koja je predviđena Zakonom o ratnim vrednostima i prema nekim procenama ima najmanje još 1000 potencijalnih podnosilaca zahteva, čiji se zahtevi ne mogu primiti zbog toga što je na snazi *odluka*.
14. Dana 28. februara 2014 god. održao se sastanak između predstavnika IO i Pravne kancelarije MRSZ. Predstavnica Pravne kancelarije MRSZ negirala je da odluka ima bilo koji uticaj na prava kategorije civilnih žrtava rata. Međutim, predstavnici IO su im predstavili obaveštenje, koje je poslato podnosiocu žalbe, gde se navodi da se zahtev ne može razmotriti zato što je na snazi *odluka*, koja kao takva onemogućava regulisanje statusa i ostvarivanje prava utvrđenih Zakonom o ratnim vrednostima.

***Slučaj g. XH A***

15. Dana 28. februara 2014. god. g XHA je podneo žalbu u IO, u ime njegove rođake gđe FK. G. XHA je potvrdio da je gđa FK podnela dokumentaciju traženu u MRSZ, za priznavanje statusa i ostvarivanje prava utvrđenih zakonom u ime njenog pokojnog supruga, koji je bio civilna žrtva rata na Kosovu. G. HXA, je dalje potvrdio da je zahtev podne MRSZ u 2011. god i od tog vremena on se stalno interesovao o slučaju, ali bez ikakvog rezultata i bez ikavog konkretnog odgovora.
16. Dana 24. marta 2014. god. IO je kontaktirao sa g. XHA kako bi se informisao da li su on ili gđa FK primili bilo kakvo pismeno obaveštenje od strane MRSZ u vezi zahteva za ostvarivanje prava. On je tvrdio da nikada nije primio pismo ili pismeno obaveštenje od MRSZ. On je dalje tvrdio da je tokom razgovora sa zvaničnicima MRSZ dobio informaciju da je to pitanje povezano sa odlukom ministra za neprihvatanje zahteva.

### **Pravni osnov**

17. Ustav Republike Kosova u članu 31 definiše: *„Svatom licu se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti“*.
18. Ustav Republike Kosova, članom 24 takođe utvrđuje da: *„Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.*
19. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli (EKLJP) u članu 6 utvrđuje da:
- “Svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom, koji će odlučiti o sporovima u vezi prava i njegovih obaveza građanske prirode [...]”*
20. Shodno članu 14 EKLJP:
- “Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su pol,*

rasa, boja kože, jezik, vjeroispoviest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“

### Pravna analiza

21. Ombudsman uočava da je ministar MRSZ doneo *odluku* dana 9. juna 2011 god. kako se kaže, nakon susreta sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF), kojom zahteva od DPPBRI da se broj podnosilaca zahteva za priznavanje statusa po Zakonu o ratnim vrednostima zaokruži stanjem na dan 31. maj 2011. god. i da se do donošenja „jedne nove političke odluke“ od strane ministra MRSZ ne primi nijedan novi zahtev za priznavanje i ostvarivanje bilo kog prava utvrđenog Zakonom o ratnim vrednostima.
22. U vreme kada je doneta *odluka*, na snazi je bio Zakon br. 02/L-02 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika oslobodilačke vojske Kosova, civilnih ratnih žrtava i njihovih porodica, od 23. februara 2006. god. Dok je 8. decembra 2011. god. Skupština usvojila Zakon br. 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika oslobodilačke vojske Kosova, civilnih ratnih žrtava i njihovih porodica, koji je aktuelno na snazi i koji stavlja van snage UNMIK Uredbe i Zakon br. 02/L-02. Ipak *odluka* je i dalje ostala na snazi onemogućavajući tako i podnošenje zahteva za ostvarivanje prava utvrđenih zakonom.
23. U funkciji pravne analize podnetih žalbi IO i postupaka DPPBRI MRSZ, Ombudsman smatra da se treba uporediti Zakon br. 04/L-054 sa Zakonom br. 02/L-02, odnosno odredbe koje utvrđuju prava za podnošenje zahteva.
24. Što se tiče prava žalioca da podnose zahteve za ostvarivanje prava kao članovi porodice civilnih žrtava, Ombudsman uočava da Zakon br. 02/L-02 definiše ovu kategoriju korisnika u članu 2, tačka 6:  
*“Civilna žrtva rata –smatra se osoba koja je umrla od posledica rata na Kosovu, od 27.02.1998 god. do 20.06.1999. god., kao i*

*osobe koje se smatraju nestalim tokom ovog vremenskog perioda [...]”.*

**25.** Zakon br. 04/L-054 u članu 3, tačka 1.10 definiše:

*“Civilna žrtva rata“ - osoba koja je ubijena ili ranjena od strane neprijateljskih snaga u periodu od 27.02.1998. god do 20.06.1999. god [...].”;*

Dok u članu 3, tačka 1.14

*“Civilno nestalo lice - nestalo lice čije je mesto nalaženja nepoznato članovima njegove/njene porodice, koji je na osnovu poverljive informacije nestao u periodu između 1. januara 1998.god. i 31. decembra 2000. god, kao posledica borbe na Kosovu u periodu od 1998. – 1999. godine“*

**26.** Kada je reč o **Civilnim žrtvama rata** i Zakon br, 02/L-02 i Zakon br. 04/L-054 definišu isto ovu kategoriju. Zakon br.02/L-02 tretira civilne žrtve i nestala lica jednim članom kao jednu kategoriju, dok Zakon br. Nr. 04/L-054 tretira iste u dva posebna člana kao dve različite kategorije. U svakom slučaju podnete žalbe u IO se odnose na kategoriju civilnih žrtava.<sup>1</sup>

**27.** Priznanje statusa civilnih žrtava rata prema članu 15.2 Zakona br. 02/L-02:

*“Konstatuje se od Ministarstva rada i socijalne zaštite (Departman porodica palih boraca, ratnih invalida i civilnih žrtava) kao podrška dokumentacije koje izdaje nadležni organ opštine u saglasnosti sa administrativnim procedurama, na osnovu zahteva člana porodice“.*

**28.** Dok član 15, stav 2 Zakona Br. 04/L-054 definiše:

---

<sup>1</sup> Članovi porodice žalilje g-đe Caca smatrani su se nestalim licima do 2002/2003 god. Kada su njihova tela pronađena i ponovo sahranjena, stoga se isti se smatraju civilnim žrtvama rata.

*“Status civilne žrtve i civilnog invalida rata, potvrđuje se od odgovornog organa nadležne opštine pod uslovima i kriterijumima utvrđenim pod zakonskim aktom donetim od strane Vlade.“*

**29.** Pravo podnošenja zahteva za priznanje statusa za ostvarivanje prava garantuje se i ne ograničava se nijednim od ova dva zakona.

**30.** Ombudsman uočava da obrazloženje koje je dato žalilacima prilikom odbijanja njihovih zahteva, zasnovano je na odluci, a ne na bilo kojoj drugoj činjenici. U odluci DPPBRI, od 18. oktobra 2013. god, kojom se odbija zahtev gđe SC, kaže se:

*“Nakon razmatranja zahteva kao i spisa predmeta potvrđeno je da zahtev nije osnovan, jer na osnovu preporuka za postupanje koje treba preduzeti od strane Ministra MRSZ, svi zahtevi koji su primljeni posle 31.05.2011. god. neće se razmotriti do donošenja jedne nove političke odluke“.*

**31.** Štaviše, u obaveštenju koje je gđa SC primila kao odgovor u vezi žalbe, koju je ona podnela protiv odluke od 18. oktobar 2013. god, kao odluke prvog stepena, kaže se da se njena žalba ne može razmotriti, jer je odluka još uvek na snazi.

**32.** Ombudsman uočava da obustava prijema zahteva, odugovlači ostvarivanje prava pošto Zakon br. 02/L-02 članom 16.6 između ostalog kaže:

*“Porodična penzija, lična invalidska penzije, porodična invalidska penzija, kao i dodaci za negu i pomoć drugom licu, ostvaruje se od prvog dana narednog meseca od dana podnošenja zahteva, ukoliko su ispunjeni uslovi za ostvarivanje prava . [ ... ] ”.*

**33.** Dok Zakon br. 04/L-054 članom 18 definiše:

*“Prava na penzije utvrđene u članu 5 ovog Zakona i dodaci za negu i pomoć drugom licu, realizuje se od dana podnošenja zahteva, ako su ispunjeni uslovi i kriterijumi za ostvarivanje ovih prava.“*

**34.** Ombudsman je upoznat o tome da je ministar MRSZ doneo jednu drugu odluku, Odluku br.10, od 21. januara 2013. godine za

„delimično usklađivanje“ odluke. Usklađivanje odluke važi samo za porodice nestalih lica, koji su počeli da podnose zahteve od 15. januara 2013. god, kao i za porodice palih boraca, ratnih invalida, veterana, pripadnika oslobodilačke vojske Kosova, koji mogu da se prijave za ostvarivanje njihovih prava, nakon završetka procesa verifikacije njihovog statusa. Međutim, odluka nastavlja i dalje da važi za kategoriju civilnih žrtava.

### **Zaključci Ombudsmana**

35. Tokom preduzetih postupaka u cilju istraga o gore navedenim slučajevima, Ombudsman je uočio, i došao do zaključka da podnosiocima zahteva za priznanje statusa civilnih žrtava nije izdata bilo kakva pojedinačna odluka za odbijanje zahteva ili neko pismeno obrazloženje u vezi ne prihvatanja zahteva, osim u slučaju gđe SC, koja je primila odluku o odbijanju njenog zahteva.
36. Šta više, žalba gđe SC protiv odluke prvog stepena nije uopšte razmotrena zbog odluke. Dok ostali podnosioci zahteva su verbalno i putem drugih nezvaničnih oblika obavešteni da odluka onemogućava prijem novih zahteva.
37. Ombudsman smatra da ovi postupci MRSZ povređuju opšte principe prava i principe zakonitosti.
38. Princip zakonitosti garantuje da svi akti i preduzete radnje državnih organa i institucija koje vrše javnu vlast moraju biti u skladu sa zakonom.
39. Odluka doneta od strane Ministra MRSZ ne samo što nije u skladu sa zakonom, već se postavlja iznad zakona, sprečavajući na diskriminirajući način podnošenja zahteva za ostvarivanje prava utvrđenih zakonom.
40. Ombudsman na osnovu odredbi oba zakona zaključuje da se ministru MRSZ ne delegira nadležnost za donošenje neke odluke, kojom bi se obustavila ili sprečila primena zakona. Nijednom članu Vlade, u ovom slučaju ni ministru MRSZ ne delegira se pravo da ograniči prava i slobode građana Republike Kosova, koja su



predviđena zakonom i Ustavom. Svako takvo ograničenje se može učiniti samo zakonom shodno članu 55 Ustava Republike Kosova. *Odluka* ili bilo koji drugi normativni akt jednog člana Vlade Kosova i bilo koje druge javne vlasti u Republici Kosova nije važeći, ako nije zasnovan na zakonu i nije zakon.

41. Treba uočiti da nijedan pomenuti zakon ne precizira nikakav vremenski rok ili ograničenju pogledu podnošenja zahteva za priznavanje i ostvarivanje prava. Štaviše, član 93, tačka (4) Ustava propisuje da Vlada, čiji su sastavni deo ministri, ima nadležnost da donosi i odluke i izdaje pravne akte ili propise neophodne za sprovođenje zakona. *Odluka* ministra u ovom slučaju ne odnosi se na sprovođenje zakona, već se odnosi na sprečavanje sprovođenja zakona.
42. Ombudsman smatra da politička *odluka* ministra MRSZ dovodi u pitanje princip pravne sigurnosti i da se stvara utisak pravne nestabilnosti. *Odluka* je izdata u vremenu kada je bio na snazi Zakon br. 02/L-02, a u međuvremenu Skupština Kosova je usvojila Zakon br. 04/L-054, koji stavlja van snage prethodni zakon.
43. Ombudsman smatra da je za podnosioc zahteva, koji su pokušali da podnesu zahteve nakon donošenja *Odluke* do usvajanja Zakona br. 04/L-054, trebalo da važe odredbe Zakona br. 02/L-02. Time ne znači da Zakon 04/L-054 garantuje manje ili više prava od prethodnog zakona, već zbog toga što se njime garantuje vladavina zakona i brani se pravna država.
44. U teoriji prava postoji pravilo da zakonodavstvo nije predodređeno da deluje sa retroaktivnim dejstvom, ili na takav način da se meša sa postojećim pravima i slobodama. Ovo treba shvatiti tako da, za svaku činjenicu, događaj ili odnos primeniće se zakon koji je bio na snazi u vreme kada je nastala ili stvorila činjenica ili konkretni pravni odnos.
45. Ombudsman, dalje smatra da postupci, preduzeti od strane MRSZ uslovljeni *odlukom* onemogućavaju identifikaciju podnosioca

zahteva i određivanje roka za podnošenje prijave zato što DPPBRI nije izdao pojedinačne odluke o ne prihvatanju ili odbijanju zahteva. Iz tog razloga mogu nedostajti podaci o broju podnosilaca zahteva i vremena kada su isti pokušali da podnesu zahteve.

**46.** Sa druge strane DPPBRI i MRSZ nikada i ni u kom obliku nisu objavili *odluku* koja je tretirana kao unutrašnji dokument i koju MRSZ i DPPBRI primenjuju od 31.5.2011.god.

**47.** Ne objavljivanje *odluke*, ne donošenje i ne izdavanje pojedinačnih odluka za podnosiocima zahteva, dovelo je u zabludu kako podnosiocima zahteva, tako i zainteresovane strane koje mogu da traže poništenje odluke putem upravnih ili sudskih postupaka.

**48.** Ombudsman konstatuje da su postupci MRSZ, odnosno *Odluka* MRSZ, povredili osnovna prava i slobode utvrđene Ustavom i EKLJP, odnosno članom 31 Ustava koji utvrđuje „*Svakom licu se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti*“.

**49.** Takođe postupci MRSZ predstavljaju i povredu člana 6 EKLJP koji utvrđuje:

*“Svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom, koji će odlučiti o sporovima u vezi prava i njegovih obaveza građanske prirode [...]”*

**50.** Ombudsman se s pravom poziva na član 6 EKLJP, zato što u vezi zahteva građana u ovom slučaju ne odlučuje sud, već DPPBRI, organ koji vrši ulogu suda prilikom odlučivanja o pravima i obavezama podnosioca zahteva. Takav stav je prihvatio Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), da svako telo osnovano zakonom koji odlučuje o nekom pravu pojedinca može se smatrati kao sud.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vidi rešenje *CASE OF IMMOBILIARE SAFFI v. ITALY* (Application no. 22774/93), od 8.07.1999.

- 51.** Ombudsman smatra da donošenje *odluke*, kojom se obustavlja proces podnošenja zahteva za priznavanje statusa i ostvarivanje prava od dana 31. maja 2011. god. dokazuje da tokom postupka prijema zahteva nije garantovana jednaka zaštita za svakog, i da ostajanje na snazi jedne takve odluke, tako dugo, odugovlači postupak i oštećuje interese podnosilaca zahteva.
- 52.** Ombudsman takođe konstatuje da je postupcima MRSZ povređen član 24 Ustava koji definiše:
- “Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije”, dok član 14 EKLJP definiše: Uživane prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, .....[...].*
- 53.** *Odluka* negira pravo priznato zakonom za podnošenje zahteva nakon 31. maja 2011 god. razlikujući tako podnosiocima zahteva na one koji su konkurisali pre i posle tog datuma. Osobe koje su podnele zahteve pre 31. maja 2011 god. ostvariće svoja prava od dana podnošenja zahteva, dok ostvarivanje prava, lica koji nisu imali mogućnost da podnesu zahteve do 31. maja 2011. god. zavisice od *odluke*, i dokle god ta *odluka* bude na snazi. Shodno tome, MRSZ ovom odlukom vrši diskriminaciju, jer sve osobe u istoj situaciji ne tretiraju se jednako, kao što je propisano zakonom.
- 54.** Delimično usklađivanje *odluke* (vidi tačku 34 ovog izveštaja), ne samo da potvrđuje već i produbljuje diskriminaciju koja se vrši prema podnosiocima zahteva. To je prvenstveno zato što je nejednako tretiranje zasnovano na određenom datumu i deli podnosiocima zahteva na one pre, i posle stupanja *odluke* na snagu, bez obzira da li se radi o nestalim osobama, civilnim žrtavama, ratnim veteranima itd. Dok odluka o delimičnom ukidanju *odluke* vrši se selektivno, na osnovu kategorija i ostaje na snazi za kategoriju civilnih žrtava rata.
- 55.** Ombudsman smatra da *odluka* sprečava primenu Zakona o ratnim vrednostima, nezakonita je i protivustavna, jer obustavlja proces

podnošenja prijava za ostvarivanje prava utvrđenih ovim zakonom. Štaviše, *odluka* ima diskriminirajući karakter i krši prava i osnovne slobode garantovane Ustavom i međunarodnim instrumentima.

56. Ombudsman na osnovu gore navedenog, u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosova „*Ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*”. U smislu člana 16 stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman je odgovoran „*da skrene pažnju na slučajeve kada institucije Kosova krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima „(...), kao i da ” preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih akata od strane institucija Republike Kosovo*”, (član 16, stav 1.6).

### **Stoga Ombudsman**

#### **PREPORUČUJE da:**

- 1. Ministar MRSZ preduzme neposredni postupak za stavljanje van snage i poništenje odluke Br. 171, dana 9 juna 2011 god.***
- 2. Da se donese nova odluka od strane ministra MRSZ, kojom bi se vršila reparacija štete nastale zbog pravnih posledica Odluke br.17, od 9. juna 2011. god. tako da se priznavanje statusa i ostvarivanje prava sprovodi od dana 31. maja 2011. god.***
- 3. Da se ova preporuka dostavi svim jedinicama u okviru Vlade Republike Kosova i MRSZ, za sprovođenje zakona i omogućavanje i ostvarivanje prava koja su garantovana Ustavom i zakonom za sve građane, kao i omogućavanje korišćenja efektivnih pravnih lekova, bez ikakve razlike .***

U skladu sa članom 132 stav 3 Ustava Republike Kosova i članom 26 Zakona o Ombudsmanu br. 03/L-195, molimo Vas da nas obavestite o postupcima koje će preduzeti Ministarstvo rada i socijalne zaštite po

ovom pitanju, kao odgovor na gore navedenu preporuku.

Zahvaljujemo vam se na saradnji i molimo Vas da vaš odgovor, u vezi ovog pitanja, pošaljete najkasnije do **7. avgusta 2014. god.**

S poštovanjem

Sami Kurteshi

Ombudsman

Primerak:     - Predsedništvu Skupštine Republike Kosova  
                  - G. Hashim Thaçi, Premijer Republike Kosova  
                  - G. Eshref Shabani, Stalni sekretar Ministarstva rada i  
                  socijalne zaštite,  
                  - G. Bajram Pajaziti, direktor, Departman porodica palih  
                  boraca, ratnih invalida civilnih žrtava

Priština, 29. januar 2015.

## IZVEŠTAJ SA PREPORUKOM

**Žalba br. 221/2013**

**AB**

**protiv**

**Osnovnog suda Prizrenu**

**Predmet:** Proceduralna odugovlačenja od strane suda u odlučivanju o predmetu C.br.899/2012, koji se odnosi na prekid radnog odnosa

**Odgovorna stranka:** Osnovni Sud u Prizrenu  
G. Ymer Hoxha, predsednik

**Pravni osnov:** Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3  
Zakon o Ombudsmanu, član 15 stav 6

## **Cilj izveštaja**

1. Cilj ovog izveštaja je da se privuče pažnja Osnovnog suda u Prizrenu, o potrebi da se preduzmu odgovarajuće mere za razmatranje i odlučivanje o predmetu C.br.899/2012, bez daljeg odlaganja.
2. Ovaj izveštaj je zasnovan na individualnoj žalbi g. AB (u daljem tekstu podnosilac žalbe) i zasniva se na činjenicama i dokazima podnosioca žalbe i spisima predmeta koje poseduje Institucija Ombudsmana (IO) u pogledu odugovlačenja sudskog postupka u odlučivanju o pitanju povratka podnosioca žalbe na posao.

## **Sažetak činjenica**

Činjenice, dokazi i informacije, koje poseduje IO, prikazanih od podnosioca žalbe i prikupljeni u obavljenoj istrazi, mogu se sažeti na sledeći način:

3. Slučaj *podnosioca žalbe* započet je sa procedurom u sudovima 9. decembra 2003. godine i do danas još nije rešen. Dakle, 12 godina *podnosilac žalbe* čeka na odluku, čiji predmet se povlači po sudovima bez definitivne meritorne odluke. Drugostepeni sud je odluke prvostepenog suda tri puta vratio na ponovno suđenje kao i Vrhovni sud Kosova, koji je kao treće-stepeni sud, dva puta za redom poništio sudske odluke nižeg stepena i vratio predmet na ponovno suđenje.
4. Dana 20. jun 2002. podnosilac žalbe je potpisao ugovor o radu sa Raiffeisen bankom (u daljem tekstu *optbliskena*) za radno mesto blagajnika. Dana 10. oktobra 2003. godine, *podnosilac žalbe* se obaveštava, u pisanoj formi, o prekidu radnog odnosa. Dana 28. oktobra 2003. Podnpsilac žalbe se žali protiv prekida radnog odnosa u Raiffeisen banci, ali nikada nije dobio pismeni odgovor.
5. Dana 9. decembra 2003. *podnosilac žalbe* podneo je tužbu Opštinskom sudu u Prizrenu, za vraćanje na radno mesto i nadoknadu ličnog dohotka za period od otpuštanja sa posla.

6. Dana 1. jul a2004. Opštinski sud u Prizrenu, u vezi pitanja podnosioca žalbe usvaja presudu C.br.769/03, kojom se odobrava zahtev podnosioca žalbe za vraćanjena radnom mestu.
7. Protiv presude Opštinskog suda u Prizrenu C.br.769/2003 od 1. jula 2004. Tužena strana podnosi žalbu Okružnom sudu u Prizrenu, koja odlukom Rev.br.361/2004 od 9. decembra 2004. odbija žalbu kao zastarelu i potvrđuje presudu Opštinskog suda u Prizrenu C.br.769/2003, od 1. jul 2004.
8. Dana 24. mart 2005. Vrhovni sud Kosova prihvata reviziju *tužene strane*, odlukom Rev.br.51/2005 od 24. aprila 2005. poništava odluku Okružnog suda u Prizrenu Ac.br.361/2004 od 9. decembra 2004. i istom vraća predmet na ponovno odlučivanje.
9. Dana 10. avgusta 2005. Okružni sud u Prizrenu poništava odluku Opštinskog suda u Prizrenu C.br.769/03 od 1. jula 2004. i vraća predmet prvostepenom sudu na ponovno odlučivanje.
10. Dana 26. oktobra 2006. po drugi put Opštinski sud u Prizrenu odlučuje presudom C.br.681/2005 od 26. oktobra 2006. u korist podnosioca žalbe.
11. Dana 19. januara 2007. Okružni sud u Prizrenu presudom Ac.br.523/2006 od 19. januara 2007. godine odbija kao neosnovanu žalbu tbliskene i po drugi put odlučuje u korist podnosioca žalbe, potvrđuje presudu Opštinskog suda u Prizrenu C.br.681/05, od 26. oktobra 2006.
12. Dana 28. februara 2007. *tužena strana* podnosi reviziju Vrhovnom sudu Kosova protiv presude Okružnog suda u Prizrenu Ac.br.523/2006, od 19. januara 2007. godine zbog suštinskog kršenja odredaba parničnog postupka i pogrešne primene materijalnog prava.
13. Dana 31. marta 2007. i predstavnik podnosilac žalbe podnosi protiv odgovor na reviziju optbliskene u Vrhovnom sudu, predlažući da Vrhovni sud Kosova odbaci reviziju i potvrdi presudu Okružnog suda u Prizrenu, Ac.br.523/2006.



14. Dana 10. jula 2008. Vrhovni sud Kosova prihvata reviziju tužene strane, presudom Rev.br.99/2007 od 10. jula 2008. godine, poništava presudu Okružnog suda u Prizrenu Ac.br.523/2006 od 19. januara 2007. godine, kao i presudu Opštinskog suda u Prizrenu C.br.881/2005, od 26. oktobra 2006. godine i vraća predmet prvom stepenu na ponovno odlučivanje.
15. Dana 24. septembra 2010. Opštinski sud u Prizrenu, presudom C.br.697/2008 od 24. septembra 2010. po treći (3) put odlučuje u korist podnosioca žalbe, obavezujući tuženu stranu da ga vrati na prethodno radno mesto i da mu nadoknadi lične dohotke.
16. Dana 10. septembar 2012. Okružni sud u Prizrenu, presudom Ac.br.666/2010 datuma 10. septembra 2012. usvaja žalbu, poništava presudu Opštinskog suda u Prizrenu C.br.697/2008 od 24. septembra 2010. i predmet po treći (3) put vraća prvom stepenu na ponovno suđenje.
17. Dana 4. april 2013. *podnosilac žalbe* podnosi svoju žalbu IO, u vezi sa odugovlačenjem postupka za razmatranje njegovog predmeta pred Osnovnim sudom u Prizrenu.
18. Dana 23. april 2013 pravni savetnik IO-a je savetovao podnosioca žalbe da podnose Osnovnom Sudu u Prizrenu, uregenciju za ubrzanje procedure u razmatranju njegovog predmeta.
19. Dana 25. aprila 2013. *podnosilac žalbe* je obavestio da je podneo urgenciju Osnovnom sudu u Prizrenu, u vezi sa razmatranjem njegovog predmeta.
20. Dana 2. avgusta 2013. *podnosilac žalbe* je obavestio IO da je njegov predmet dodeljen sudiji AB.
21. Dana 21. avgust 2013. Ombudsman je poslao pismo Osnovnom sudu u Prizrenu, u kojem je zahtevao informacije o preduzetim ili planiranim akcijama kako bi se predmet podnosioca žalbe razmotrio unutar opravdanog roka na osnovu zakona.

22. Dana 2. septembra 2013. Ombudsman je dobio odgovor od predsednika Osnovnog suda u Prizrenu, gde je obavešten sledeće: *“Predmet nakon što je poništen od strane drugostepenog suda, dobio je novi broj C.br.899/2012, ali nakon razgovora sa postupajućim sudijom, obećano nam je da će se isti razmatrati, krajem meseca septembra, odnosno početkom oktobra 2013”*.
23. Dana 18. septembra 2013. *podnosilac žalbe* sastao sa zamenikom Ombudsmana tokom otvorenog dana sa građanima u Prizrenu, gde je predstavio svoje žalbe u vezi sudskih odlaganja.
24. Dana 24. septembra 2013. *podnosilac žalbe* se sastao sa zamenikom Ombudsmana na otvorenom danu sa građanima u Prištini, gde je predstavio svoje uznemirenje i zahtev da predstavnik IO-a nadgleda sudska ročišta.
25. Dana 23. decembra 2013. predstavnik IO-a je pratio suđenje gde je postupajući sudija dao stranama dovoljno vremena da postignu dogovor između njih, sa čime su se strane složile. Postupajući sudija je zakazao naredno ročište za 6. januar 2014. godine.
26. Dana 9. januara 2014. *podnosilac žalbe* je obavestio da stranke nisu postigle dogovor i o tome su obavestili postupajućeg sudiju radi daljeg procesuiranja predmeta.
27. Dana 21. maja 2014. *podnosilac žalbe* se sastao sa Ombudsmanom na otvorenom danu sa građanima Prizrena, izneo je uznemirenje da i nakon deponovanja iznosa od 150 evra u sudu, u vezi sa isplatom finansijskog veštaka sud je kasnio sa određivanjem finansijskog veštaka.
28. Dana 9. jula 2014. predstavnik IO-a je razgovarao sa postupajućim sudijom, koji ga je obavestio da je veštak određen i da će se o predmetu brzo odlučiti.
29. Dana 20. novembra 2014. *podnosilac žalbe* se sastao sa zamenikom Ombudsmana, i izrazio je svoju zabrinutost u vezi sa time da i nakon 12 godina o njegovom slučaju nema meritorne odluke, on je zahtevao od predstavnika IO da razgovara sa sudijom.

30. Dana 8. decembra 2014. predstavnik IO-a je razgovarao sa postupajućim sudijom g. AB, koji je izjavio da će o slučaju odlučiti unutar nekoliko dana, pre završetka 2014. godine.

### **Pravni instrumenti primenljivi u Republici Kosovo**

31. Ustav Republike Kosovo, u članu 31 navodi: “*Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti.*”
32. Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) je pravni dokument direktno primenljiv u Republici Kosovo i ima prioritet u slučaju konflikta, nad odredbama zakona i ostalih akata javnih institucija. Stoga, stav 1 člana 6 EKLJP-a, garantuje da: “*Tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku.*”
33. Dok član 13 EKLJP-a navodi: “*Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.*”
34. Zakon o parničnom postupku br. 03/L-006, u članu 1. navodi “*Zakonom o parničnom postupku određuju se proceduralni propisi na osnovu kojih sud razmatra i rešava sporove pravno građanskih odnosa fizičkih i pravnih lica, ako posebnim zakonom nije drugačije utvrđeno.*”
35. Na osnovu člana 10, stav 1 istog zakona “*Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemogući svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama.*”
36. Član 12 ovog zakona obavezuje sud da “*Prvostepeni postupak, kao pravilo, se sastoji iz dva sudska ročišta: a) pripremno ročište; b) ročište za glavno razmatranje pitanja.*”
37. Stav 3 člana 190 ovog zakona navodi kako treba da deluje drugostepeni sud, nakon poništenja po drugi (2) put prvostepene

presude: *“Drugostepeni sud će zakazati neposrednu raspravu stvari iako je prvostepena presuda poništena dva puta, i kada na ročištu kolegijuma oceni da je presuda protiv koje je podneta žalba zasnovana na osnovnom kršenju odredbi parničnog postupka, ili na pogrešno ili nepotpuno konstatovano faktičko stanje.”*

38. Član 420, stav 2 i ZPP navodi način zajazivanja ročišta za glavni pretres predmeta: *“Glavno ročište će se održati po pravilu, najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana okončanja pripremnog ročišta”*. Dok u stavu 4 na osnovu člana 420 se ističe: *“Ukoliko sud proceni da će glavni pretres trajati više od jednog dana ročište će biti zakazano za onoliko dana zaredom koliko je neophodno da se rasprava vodi u kontinuitetu.”*
39. Prema istom zakonu, član 293, *“Sud može kazniti novčanom kaznom do 1.00€ veštaka koji bez nekog opravdanog razloga ne dostavi u određenom roku njegovu konstataciju i mišljenje ili koji bez razloga ne dolazi na sednicu iako je uredno pozvan.”*
40. Takođe kod predmeta kada se stranke ne dogovaraju o određivanju stručnjaka, član 357, stav 3 ističe da *“Ukoliko se stranke ne dogovore o licu koji će izvršiti veštačenje kao i za njegov predmet i obim odluku o tome će doneti sud.”*
41. Dok član 441, stav 1, izrazito navodi da: *“Ročište o glavnom pretresu stvari ne može da se odloži na neodređeno vreme”*. I stav 2 istog člana navodi da: *“Glavno ročište ne može se odložiti više od trideset (30) dana,, [...]”*
42. Član 442 navodi *“Ukoliko započeto ročište ne može da se okonča u toku istog dana sudija će odrediti nastavak ročišta za naredni radni dan (nastavak ročišta).”*
43. Dok u trećem delu, kada se govori o Posebnim parničnim postupcima, Poglavlje XXVI, u članu 475, u vezi sa Postupcima u parnicama iz radnog odnosa, ovaj zakon precizira: *“U sporovima iz radnog odnosa a naročito prilikom određivanja rokova i*

*zakazivanja sudske rasprave, sud ce uvek imati u obzir potrebu hitnog rešavanja sporova iz radnog odnosa.”*

### **Zaključci Ombudsmana**

44. Na osnovu analize informacija, dokaza i činjenica koje poseduje, Ombudsman smatra **da je došlo do povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku**, koje je garantovano u skladu sa navedenim zakonima; **da je došlo do kršenja prava na delotvoran pravni lek**, time što je zakazalo sudstvo (tri nivoa suda) u odlučivanju o predmetu *podnosioca žalbe* u vezi sa radnim odnosom, za više od 11 godina, koji postupak je pokrenut 2003. godine, i o kome još uvek nije konačno odlučeno do dana izdavanja ovog izveštaja (januar 2015); da su prevelika odugovlačenja sudskih postupaka i bez konačne odluke u suprotnosti sa pravom na pravično suđenje u razumnom roku, kako je garantovano stavom 31 Ustava Republike Kosovo i stavom 1 člana 6 EKLJP-a i članom 10.1 ZPP-a.
45. Na samom početku, Ombudsman podseća da pitanja radnih odnosa i ostvarivanja profesije se smatraju da su građanska prava, za ciljeve člana 6 EKLJP-a, koji je zbog toga primenjiv u postupcima ovog predmeta.
46. Ombudsman podseća da praksa Evropskog suda o ljudskim pravima (ESLJP) potvrđuje da se, u slučajevima koji uključuju određivanje građanskih prava, trajanje postupka normalno računa od vremena pokretanja postupka (vidi presudu *Girolomi protiv Italije*, dana 19 februar 1991 i presudu *Boddaert protiv Belgije*, dana 12 oktobar 1995). O pomenutom predmetu, pokrenut je postupak u Opštinskom sudu u Prizrenu 9. decembra 2003. godine i nastavlja se i u 2015. godini.
47. Takođe, Ombudsman podseća da član 6 (1) EKLJP-a ne predviđa nikakav apsolutni rok za određivanje razumnosti dbliškine postupka. To definisanje zavisi od konkretnih okolnosti slučaja, a

- naročito od složenosti predmeta, ponašanja stranaka i uključenih vlasti, i od onoga šta je od interesa za podnosioca zahteva.
48. Međutim, prema ESLJP-u, neophodno je sprovesti opšte procene postupka, kako bi se utvrdio razlog za odugovlačenje postupka. To podrazumeva da, neka kašnjenja u vezi dela postupaka može da ne predstavlja povredu ako ukupno trajanje postupka nije preterano. Predstavljenim dokazima i svedočenjem, Ombudsman ne nalazi razlog za odugovlačenje postupka, jer u ovom slučaju se ne radi o složenom procesu.
49. Ombudsman navodi da u ovom slučaju, relevantni period za razmatranje predmeta podnosioca žalbe počinje od 9. decembra 2003. godine, kada je *podnosilac* žalbe podneo njegovu tužbu Opštinskom sudu u Prizrenu. Pošto još nije doneta konačna odluka o predmetu, predmet se nalazi u Osnovnom sudu u Prizrenu na ponovno odlučivanje. Poslednji datum istrage ovog predmeta, smatra se datum objavljivanja ovog izveštaja. Zbog toga, Ombudsman smatra da je postupak trajao više od jedanaest (11) godina.
50. Što se tiče ponašanja pravosudnih organa, Ombudsman ističe da, od meseca decembar 2003. do 2012. godine, Opštinski sud u Prizrenu, usvojio je tri (3) odluke u korist podnosioca žalbe: Presudu C.br. 769/03, presudu C.br.681/05 i presudu C.br.697/08, ali je kasnije osporena u žalbenom postupku, Okružni sud u Prizrenu tri puta je poništio odluke prvostepenog suda i Vrhovni sud Kosova dva puta je poništio odluke prvostepenog i drugostepenog suda, vraćajući ih na ponovno odlučivanje: “*Uz obrazloženje da su osporene presude prekršile osnovne odredbe parničnog postupka, istovremeno, i faktično stanje je pogrešno utvrđeno, a kao posledica toga i materijalno pravo je pogrešno primenjeno*”. Ovakve odluke sudova/sudija predstavlja neuspeh u završnom odlučivanju o predmetu, na štetu podnosioca žalbe i predstavlja neuspeh sudske zaštite ljudskih prava što je garantovano članom 54 Ustava Republike Kosovo.

51. Isto tako, Ombudsman ističe da je to zloupotreba vlasti i neodgovornost postupajućeg sudije, ne obezbeđujući izveštaj finansijskog veštaka od marta 2014. godine pa do objavljivanja ovog izveštaja, dakle, od 6. marta 2014 sud nije održao nikakvo ročište, uz obrazloženje da se čeka izveštaj finansijskog veštaka i ovakav sudski postupak je u suprotnosti sa članovima 293, 357 i 441 ZPP-a, koji određuju rokove za održavanje ročišta u određenim zakonskim rokovima i ne odlažu u nedogled, kao i obaveza sudije koji određuje finansijskog veštaka. Ombudsman je utvrdio da propust da se obezbedi za više od deset (10) meseci finansijski veštak, ima kao posledicu da još uvek nema meritorne odluke od strane Osnovnog suda u Prizrenu.
52. Što se tiče obima primenjivosti člana 13-a EKLJP Ombudsman podseća da ESLJP, u nekim slučajevima izričito navodi da kašnjenja u sprovođenju pravde predstavlja ozbiljnu pretnju vladavini prava u zemlji. Ograničenja istaknuta u članu 13 EKLJP-a, ESLJP komentariše na sledeći način: *“Što se tiče pretpostavljenog propusta za obezbeđenje ročišta u razumnom roku ne može se prepoznati takva kvalifikacija u oblasti člana 13. U protivnom, mesto člana 13 u šemi zaštite ljudskih prava predviđena Konvencijom, više favorizuje čuvanje na minimum ograničenja podrazumevana članom 13.”*
53. Član 13 EKLJP-a, ukazujući posebno i izričito obavezu države, da pre svega zaštiti ljudska prava kroz svoj pravni sistem, pruža dodatne garancije za pojedinca da on ili ona uživa ova prava efektivno. Zahtevi člana 13 podržavaju i ojačavaju one iz člana 6 EKLJP-a. Znači, član 13 garantuje delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima zbog navodnog kršenja zahteva, osnovu člana 6, za razmatranje predmeta u razumnom roku. Pošto slučaj G.B se odnosi na žalbu u vezi sa dužinom postupka, član 13 EKLJP-a se primenjuje.
54. Ombudsman podseća da sud ima za obavezu da primeni sudski postupak, bez nepotrebnog odlaganja. Od raspoloživih informacija

ne može se utvrditi da je podnosilac žalbe, svojim akcijama/propustima, doprineo odgađanju postupka, dok postoje indicije da (ne) delovanje ili nezakonito delovanje tri nivoa sudstva, su doprineli kršenju prava na sudsku zaštitu, na štetu podnosioca žalbe, predviđeneo članom 54 Ustava Republike Kosovo.

55. Ombudsman navodi da ne postoji neki određeni redosled ili pravni način i nije stavljeno na raspolaganje podnosiocu žalbe, kroz koji bi se on mogao žaliti na odugovlačenje postupka, uz predviđanje ili nadu da će postići bilo kakvo olakšanje u obliku sprečavanja nepravde ili naknade za doživenu nepravdu. **Ovakav način delovanja suda dokazuje poricanje pravde i zakonitosti od samog suda.**
56. Ombudsman smatra da je **došlo do povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku**, kako je garantovano napred navedenim pravnim aktima i da je bilo **kršenje prava na delotvorna pravna sredstva** protiv sudskih odluka, tretirajući njegov slučaj od strane sudova/pravosuđa u krug beskonačnih odluka.
57. Zato, Ombudsman, u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo, “[...] *ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*”, i člana 15, stav 6 Zakona o Ombudsmanu, prema kojem “*Ombudsman se neće mešati u slučajeve i druge pravne procedure koje se odvijaju pred sudovima, osim u slučaju kada postoji odugovlačenje procedure*”, na osnovu navedene pravne analize, u svojstvu onog koji preporučuje, odnoseći se na gore navedenim argumentima, u cilju poboljšanja performanse u pravosudnom sistemu na Kosovu,

## **Preporučuje**

### **Osnovnom sudu u Prizrenu**



- 1. Da preduzme hitne mere za razmatranje i meritorno odlučivanje o predmetu C.br.899/2012, bez ikakvog daljeg odlaganja.*
- 2. Da garantuje razmatranje predmeta za sve stranke u razumnom roku, u skladu sa članovima 6 i 13 EKLJP-a.*

#### Kancelariji disciplinskog tužioca

- 3. Da se preduzmu mere nad eventualnim ne delovanjem/zloupotrebom od strane odgovarajućih sudija, na sva tri nivoa pravosuđa, koji su se bavili slučajem g. AB za nerazumno odugovlačenje sudskog postupka, u predmetu AB.*

#### Sudski savet Kosova

- 4. Da sudstvo primeni član 190, stav 3 Zakona o parničnom postupku, nakon drugog poništenja presude prvostepenih sudova, da ne vraća predmete na ponavno odlučivanje, već da se odluči meritorno.*

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 26 Zakona o Ombudsmanu, br. 03/L-195, molimo Vas da nas informišete o akcijama koje će preduzeti Osnovni sud u Prizrenu, u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na date preporuke.

Uz zahvalnost za saradnju, molimo Vas da odgovor u vezi sa ovim pitanjem pošaljete najkasnije do **2. marta 2015.**

S poštovanjem,

Sami Kurteshi  
Ombudsman

Kopija: - Sudski savet Kosova, predsedavajući G. Enver Peci.

- Vrhovnom sudu Kosova, predsednik G. Fejzullah Hasani.
- Apelacioni sud Kosova, predsednik G. Sali Mekaj.
- Kancelarija disciplinskog tužioca i Tužilački savet Kosova, predsedavajući g. Zef Prendrecaj.

Priština, 18. februar 2015.

*Ex officio*

**Slučaj br. 518/2014**

**IZVEŠTAJ**

**OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVA**

u vezi sa

pitanjem upisa studenata kategorija proisteklih iz rata OVK na Univerzitet u Prištini "Hasan Priština" za akademsku godinu 2014/2015

**Upućeno:**

**Prof. Dr. Ramadan Zejnullahu, rektor Univerziteta u Prištini  
"Hasan Priština"**

## **CILJ IZVEŠTAJA**

Ovaj izveštaj ima tri glavna cilja: (1) da proceni zakonitost svih delovanja(i ne delovanja Univerziteta u Prištini i Vlade Republike Kosovo, u vezi sa upisom kandidata kategorija proisteklih iz rata OVK u akademskoj godini 2014/2015; (2) da oceni ustavnost prednosti u upisu za kandidate ovih kategorija, i; (3) da daje preporuke Univerzitetu Prištine, Vladi Republike Kosovo i Skupštini Kosova, na osnovu ovih procena.

## **PRAVNI OSNOV**

Na osnovu člana 135, stav 3 Ustava, “Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.” Takođe, Zakon Br. 03/L-195 o Ombudsmanu, član 16, stav 1 navodi da Ombudsman, između ostalog, ima ove odgovornosti:

- “da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva;” (tačka 2);
- “da obelodani ljudska prava i napore za borbu protiv svih oblika diskriminacije pomoću podizanja svesti, naročito preko informisanja i edukacije, a i preko medija;” (tačka 3);
- “da preporučuje Vladi, Skupštini i drugim nadležnim institucijama Republike Kosovo o pitanjima koja se odnose na unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda ” (tačka 4);
- “da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje” (tačka 5);
- “da preporuči ... izmene zakona koji su na snazi” (tačka 6);
- “da pripremi izveštaje ... o stanju osnovnih ljudskih prava i

sloboda u Republici Kosovo” (tačka 7);

- “da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu;” (tačka 8).

Slanjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, Ombudsman ima za cilj da ispuni ove zakonske odgovornosti.

## SAŽETAK ČINJENICA

### **A. Usvajanje zakona koji regulišu pravo prednosti upisa u obrazovnim institucijama za kandidate kategorija proisteklih iz rata**

Prvi zakon koji je utvrdio posebna prava za kategorije proistekle iz rata OVK, bio je Zakon br. 02/L-2 o statusu i pravima porodica palih boraca, invalida, veterana i pripadnika OVK i porodica civilnih žrtava rata (u daljem tekstu: “*Zakon 2006-te*”). Jedna od posebnih prava koje određuje *Zakon 2006-te* je bilo pravo za prednost pri upisu u obrazovne institucije:

*“Prednost za upis u obrazovne institucije je pravo koje ostvaruju lica koja su članovi porodica palih boraca OVK-a, invalida, veterana i učesnika OVK-a, članovi porodica veterana OVK-a i civilnih invalida, pod uslovom da imaju dovoljan broj bodova na prijemnim ispitima”* (član 5, stav 2, tačka 14).<sup>3</sup>

Kao što se primećuje u citiranom tekstu, *Zakon 2006-te* definiše u dve dimenzije prava na pravo prvenstva pri upisu. U prvoj dimenziji, određuje se da *korisnici prava*: “članovi porodice palih boraca OVK,

---

<sup>3</sup> Izraz “članovi porodice”, u smislu ovog zakona, kao i u ovom izveštaju, podrazumeva članove uže porodice: “suprug, supruga, deca, vanbračna deca, usvojena deca, pastorak, pastorka, roditelji, očuh, maćeha i supruga/vanbračna supruga” (*id.*, član 2, stav 11).

invalidi OVK, veterani i pripadnici OVK, članovi porodica veterana OVK i civilni invalidi. ”U drugoj dimenziji, određuje se koji je *uslov beneficije*, članovi određenih kategorija uživaju prednost samo ako pređu minimalni prag bodova u prijemnim ispitima.

Međutim, u 2011. i 2014. godini, Skupština Republike Kosova usvojila je dva nova zakona za regulisanje pitanja prednosti pri upisu. To su bili Zakoni 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika Oslobođilačke Vojske Kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica (u daljem tekstu: “*Zakon 2011-te*”), i Zakon Br. 04/L-261 o ratnim veteranima oslobođilačke vojske Kosova (u daljem tekstu: “*Zakon 2014-te*”). Ciljevi Zakona 2011. i 2014. godine se određuju u članu 1 svakog zakona i približno su isti. U *Zakonu 2011-te* određuje se: “Cilj donošenja ovog Zakona je određivanje statusa i finansijska podrška preko penzija i posebnih beneficija za kategorije proizašle iz rata OVK-a, koja su svojim požrtvovanjima doprinosom bili odlučujući faktori za slobodu i oslobađanje zemlje”, dok u *Zakonu 2014-te* određuje se “Ovim zakonom se uređuju prava i beneficije veterana Oslobođilačke vojske Kosova (OVK) koji su svojim požrtvovanjem, angažovanjem dragocenim doprinosom u Oslobođilačkoj borbi Kosova bili odlučujući faktor za slobodu i nezavisnost naroda Kosova”. Isto tako, ova dva zakona obrazlažu posebne pogodnosti, uključujući i pravo prečeg upisa sa “doprinosa u ratu OVK-a” (*Zakon 2011-te*, član 4, i *Zakon 2014-te*, član 15). *Zakon 2011-te* i *Zakon 2014-te* su još uvek na snazi.

Ovi zakoni su rezultirali nekim značajnim promenama u definisanju prava na pravo prvenstva pri upisu. Što se tiče *korisnika prava*, videli smo da kategorije koje su dobile to pravo prema *Zakonu iz 2006-te* su bili: “članovi porodice palih boraca OVK, invalidi OVK, veterani OVK, članovi porodica veterana OVK i civilni invalidi.” Sa ove liste, *Zakon 2011-te* i *Zakon 2014-te*, čitajući ih zajednički, su otklonili kategoriju civilnih invalida i dodali su dve druge kategorije: “članovi

porodica invalida OVK i članovi porodica nestalih OVK.” (vidi *Zakon 2011-te*, član 6, stav 7).<sup>4</sup>

Što se tiče uslova beneficije, *Zakon 2006-te* je odredio da će članovi kategorija korisnika imati prioritet pri upisu “pod uslovom da prelaze prag bodovanja na prijemnim ispitima” (*Zakon 2006-te*, član 5 stav 2, tačka 14). Dok *Zakon 2011-te* i *Zakon 2014-te*, ovaj deo je izbrisan i, umesto nje, utvrđuje se da će kategorije korisnika imati “prednost pri upisu i prijemu u obrazovnim institucijama *pod ravnopravnim uslovima sa drugima*” (*Zakon 2011-te*, član 8, stav 1, tačka 3, naglasak dodan; vidi takođe *id.*, član 9, stav 1, tačka 9, i *Zakon 2014*, član 30). Pregled svih relevantnih razlika između *Zakona iz 2006 godine* i *Zakona 2011 i 2014 godine* prikazana je u tabeli 1, u nastavku.

---

<sup>4</sup> Dve napomene: (1) Definicija članova porodice invalida OVK kategorija korisnica ne može se nazvati potpuno novim definisanjem, jer i u *Zakonu 2006. godine*, oni mogu biti uključeni u kategoriji “veterani i pripadnici OVK”, čije porodice imaju prednost pri upisu. (2) Ima i male izmene između *Zakona 2006.* i *Zakona 2014.* Prema *Zakonu 2006-te*, imaju koristi “veterani i pripadnici OVK”, kategorija koja se definiše kao u nastavku: “Veteran i pripadnik OVK, je građanin Kosova i strani državljanin pripadnik OVK i koji je upisan kao vojnik od komandi (štabovi operativnih zona OVK, odnosno Generalštab OVK, u periodu od 30.12.1991. do 20.06. 1999.” (*Zakon 2006*, član 2, stav 5). Dok, na osnovu *Zakona 2014-te*, dobijaju “ratni veterani”, kategorija koja se definiše kao u nastavku: “ratni veteran [] OVK – je građanin Kosova i strani državljanin koji je pripadnik OVK, i upisan je kao *naoružani i uniformisani pripadnik* od komandi, štabova operativnih zona OVK, odnosno Generalštaba OVK, i *koji je bio aktivan do završetka rata* (*Zakon 2014-te*, član 3, stav 1, tačka. 3.2, naglasak dodan). Kao što se može videti sa istaknutih fraza teksta, definicija “veteran” u *Zakonu 2014-te* je malo uži od definicije “veteran i pripadnik OVK” u *Zakonu 2006-te*. Ipak, dosta su blizu jedan-drugom i zato se možemo referisati obeju kategorijama sa istim nazivom: “veterani”. Takođe, vredni napomenuti da *Zakon 2014-te* definiše druge pod-kategorije veterana osim “ratnih veterana”, ali u ovom izveštaju, izraz “veteran” će se podrazumevati kao “ratni veteran”, prema definisanju ovog izraza.

**Tabela 1: Prikaz promena između Zakona 2006. i Zakona 2011. i 2014. u definiciji prava na prednost pri upisu kategorija proisteklih iz Rata OVK**

	<b>Zakon 2006-te</b>	<b>Zakoni 2011-te i 2014-te</b>
<b>Kategorije koje imaju pravo prednosti pri upisu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• članovi porodice palih boraca OVK</li> <li>• invalidi OVK</li> <li>• veterani OVK</li> <li>• članovi porodica veterana OVK</li> <li>• civilni invalidi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• članovi porodice palih boraca OVK</li> <li>• invalidi OVK</li> <li>• članovi porodica invalida OVK</li> <li>• veterani OVK</li> <li>• članovi porodica veterana OVK</li> <li>• članovi porodica nestalih OVK</li> </ul>
<b>Uslovi na osnovu kojih se daju prednosti kategorijama</b>	Pod uslovom prelaska praga bodovanja na prijemnim ispitima	Pod jednakim uslovima sa ostalima

**B. Potpisivanje Memoranduma o saradnji između Univerziteta u Prištini i udruženja kategorija proisteklih iz rata, i dosadašnja praksa njegove primene za upis kandidata ovih kategorija**

U septembru 2009. godine, tri godine nakon stupanja na snagu *Zakona 2006-te*, bivši rektor Univerziteta u Prištini, Prof. Dr. Mujë Rugova, potpisao je "Memorandum o Saradnji" (u daljem tekstu: "Memorandum"), u ime Univerziteta u Prištini, sa tri udruženja

kategorija proisteklih iz rata: Organizacijom ratnih veterana OVK, Udruženjem ratnih invalida OVK i Udruženjem porodica palih boraca OVK. Ovaj *Memorandum* je sklopljen “s ciljem uspostavljanja dugoročne saradnje”, za pružanja pomoći za kategorije koje se zastupaju od udruženja: “porodice palih boraca, ratni invalidi, ratni veterani i deca invalida i ratnih verana” (*Memorandum*, uvod i tačka 1). Prema *Memorandumu*, Univerzitet u Prištini “se obavezuje” da pomaže ove kategorije u pet određenih oblasti, od kojih je jedna “kod upisa redovnih i vanrednih studenata” (*id.*, tačka 2), obavezu koju, je *Zakon 2006-te* dosta jasno definisao pre tri godine. *Memorandum* navodi takođe obostranu obavezu za tri udruženjapotpisnica, na osnovu kojeg se oni “obavezuju za slanje liste studenata. . . koji će imati koristi od pomoći UP-a” (*id.*, tačka 3). Ipak, što se tiče “postupaka pružanja obostrane pomoći”, *Memorandum* ih ostavlja neodređenim, predviđajući da će ih strane potpisnice odrediti “s posebnim odlukama” (*id.*, tačka 4).

Praksa primene *Memoranduma* od njegovog potpisivanja u 2009. godini, do akademske 2013/2014.godine, prati dva koraka. U početku, “aplikanti se podvrgavaju testovima”, a zatim “uprkos tome što ne pokazuju dobre rezultate, njihova imena se šalju u rektorat za upis na fakultete gde su se podvrgnuti testovima”.<sup>5</sup> Na primer, u akademskoj godini 2013/2014, tri udruženja potpisnice su dostavile “spisak sa 649 imena. . . broj koji se šalje samo u drugom roku”, jer nisu ispunili kriterijume navedene u konkursu prvog roka.<sup>6</sup> Jedan prikaz ove prethodne prakse je prikazan u Tabeli 2, u nastavku.

---

<sup>5</sup> M. Krasniqi, “UP Upisuje stotine studenata van kriterijuma”, *Novine Jeta në Kosovë*, 25. novembar 2013, na <http://gazetajnk.com/?cid=1,979,7086>.

<sup>6</sup> *Id.* Praksa prijema kandidata van kriterijuma nije bila novost u 2009. godini: “Ova akcija za upis učenika koji ne pokazuju dobre rezultate u testovima, najveći državni univerzitet na Kosovu je preduzeo od rata. . . Implementacija takvog memoranduma je prekinuta tek u periodu 2007-2009. Ali takva praksa je ponovo oživela, čim je rektor postao Muje Rugova u julu 2009” (*id.*). Jedini prekid u ovoj praksi je došao



### C. Novi pristup Univerziteta u Prištini za upis kandidata iz kategorija proisteklih iz rata za akademsku godinu 2014/2015 i prekidanje ranije prakse primene Memoranduma

U akademskoj godini 2014/2015, Univerzitet u Prištini je odlučio da prekine sa ranijom praksom primene *Memoranduma*. Dana 30. maj 2014. Senat Univerziteta u Prištini je objavio konkurs za prvi rok “za prijem studenata u prvoj godini osnovnih studija -bachelor u akademskoj godini 2014/2015”. Treći stav publikacije navodi tri kategorije koje će se tretirati na poseban način od ostalih kandidata: “(1) uža porodica palih boraca (deca ili supružnik/ca); (2) veteran/ka rata; (3) invalid/ka rata”.<sup>7</sup> Na osnovu određenih kriterijuma u objavljivanju konkursa, kandidati ovih kategorija prvo treba da pređu minimalni prag polaganja prijemnih ispita. Minimalni prag za akademsku godinu 2014/2015 je bio “30% od predviđenih bodova za prijemni ispit”. Oni koji ispune ovaj prag “će se podvrgavati konkurenciji unutar određene kvote od Univerziteta u Prištini u saradnji sa MONT-om i dotičnim udruženjima”.

**Tabela 2: Izveštaj prakse primene Memoranduma od akademske godine 2009/2010 do akademske godine 2013/2014**

<b>Kategorije koje imaju pravo na prednost pri upisu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• članovi porodice palih boraca OVK</li> <li>• invalidi OVK</li> <li>• deca invalida OVK</li> <li>• veterani OVK</li> <li>• deca veterana OVK</li> </ul>
<b>Uslovi na osnovu kojih se daju prednosti kategorijama</b>	Uslov da se podvrgne (ali ne i polaganja) prijemnih ispita

tokom vođstva bivšeg rektora Envera Hasanija, koji je u to vreme tvrdio da uslov da se na taj način upišu studenti je u protivnosti sa svakim zakonom i etikom” (id., citirajući izjavu bivšeg rektora Hasani za novine Koha Ditore dana 10 jul 2007).

<sup>7</sup> Faktički, korišćena definicija za izraz “uža porodica” je malo uža od definicije korišćene u zakonu. Vidi *supra*, fn. 1.

Prateći praksu prethodnih godina kao što je gore opisano, tri udruženja potpisnica *Memoranduma*, krajem avgusta 2014. mesec dana nakon objavljivanja rezultata prvog roka, poslali su Rektoratu Univerziteta u Prištini listu kandidata koji su konkurisali za upis na Univerzitet Prištine. Prema udruženjima, kandidati na ovim listama su u kategorijama proisteklih iz rata OVK i samim tim su imali pravo na upis i bez ispunjavanja objavljenih kriterijuma. Na tri poslata spiska, koje je obezbedio Ombudsman od Rektorata Univerziteta u Prištini, ukupno se nalaze 848 imena.<sup>8</sup>

Dana 26. septembra 2014. Senat Univerziteta u Prištini raspisao je dodatni konkurs za prijem studenata u drugom roku. U tekstu ovog objavljivanja primećuju se dve izmene iz kriterijuma konkursa prvog roka. Prvo, u skladu sa kriterijumima u drugom roku, samo jedna od tri privilegovane kategorije u prvom konkursu (članovi porodica palih boraca), će uživati prioritet pri upisu. Drugo, umesto da se daje ovoj kategoriji prednost kroz konkurenciju unutar određene kvote, za drugi konkurs utvrđuje se da “će imati bonus od 5 bodova kod ukupnih bodova tokom aplikacije”. Ali, “kandidati . . . koji ne uspevaju da pređu minimalni prag od 30% prijemnog ispita . . . smatraće se odbijenim”, zajedno sa “onima koji uprkos bonusa od 5 bodova ne uspeju da se kvalifikuju na listi primljenih kandidata”.

Zatim, dana 16. oktobar 2014. Senat Univerziteta u Prištini je odlučio da promeni kriterijume konkursa u prvom roku. Na osnovu ove odluke, kandidati iz tri pomenute kategorije u objavljivanju prvog konkursa neće se više podvrgavati konkurenciji unutar određenih kvota, kao što je planirano. Umesto toga, Senat je odlučio da primi *sve* kandidate koji su aplicirali u prvom roku “koji pripadaju užoj porodici palih boraca. . . i koji su prošli prag od 30% od bodova prijemnog ispita u prvom konkursu” (tačka I), bez potrebe da se ide na dalju konkurenciju. Ali

---

<sup>8</sup> Za razliku, u pismu rektora Zejnullahu dana 9 januar 2015, izračunava se da su udruženja zahtevala “upis više od 1,050 kandidata”.

pored kandidata iz bliske porodice palih boraca, druge dve kategorije bi trebale da imaju koristi na osnovu objavljenih kriterijumima prijema za prvi rok (veterana i ratnih invalida), na kraju nije im data nikakva prednost, niti unutar određene kvote, niti na bilo koji drugi način. Stoga, za razliku od prethodne prakse, zahtevi poslani od triju udruženja potpisnica *Memoranduma* su primenjene samo delimično za akademsku godinu 2014/2015, i samo za jednu kategoriju proisteklu iz rata. Prikaz svih izmena između triju odluka Senata Univerziteta u Prištini, na konkursu akademske godine 2014/2015, se prikazuje na Tabeli 3, u nastavku.

**D. Odluka Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije za upis kandidata kategorija proisteklih iz rata, u liniji sa prethodnom praksom primene *Memoranduma*, i neprimenjivanje ove odluke od strane Univerziteta u Prištini**

Dana 1.3 novembar 2014. tadašnji ministar Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, g. Rame Buja, odlučio je da interveniše u procesu upisa studenata izdavanjem odluke br. 178/01B “ Za upis dece kategorije proistekle iz rata OVK na Univerzitetu Prištine “Hasan Prishtina u akademskoj godini 2014/2015” (u daljem tekstu: “*Odluka MONT-a*”). Ova odluka je naložila vraćanje na prethodnu praksu primene *Memoranduma*. U liniji sa ovom praksom, *Odluka MONT-a* je zahtevala da “se upisuju deca kategorija proisteklih iz rata OVK, na osnovu *Memoranduma* o saradnja”,<sup>9</sup> ali “samo oni kandidati koji su se podvrgnuli prijemnim ispitima prema službenim rokovima konkursa za akademsku godinu 2014/2015” (stav 1–2), bez obzira da li su uspeli da pređu ili ne minimalni prag. Štaviše, odluka navodi da: “u

---

<sup>9</sup> Ipak, ima jedna mala izmena između kategorija korisnika određena *Memorandumom* i one koje se pominju *Odlukom MONT-a*. *Odluka MONT-a* govori samo o “deci kategorija proisteklih iz rata OVK”, dok *Memorandum* uključuje ne samo decu kategorija, već i same ratne invalide i veterane, kao i ostale članove uže porodice palih boraca. (vidi *supra*, Tabelu 2).

eventualnoj nemogućnosti da se upišu u programe gde su aplicirali, da se upišu u približne programe” (stav 3).

**Tabela 3: Prikaz kriterijuma određenih od Senata Univerziteta u Prištini što se tiče prava na prednost pri upisu kategorija proisteklih iz rata OVK za akademsku godinu 2014/2015**

	<b>Prvi konkurs</b> <i>Odluka Senata od 30. maja 2014.</i>	<b>Drugi konkurs</b> <i>Odluka Senata od 26. septembra 2014.</i>	<b>Promena kriterijuma prvog konkursa</b> <i>Odluka Senata od 17. oktobra 2014.</i>
<b>Kategorije koje imaju pravo za prednost pri upisu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• članovi porodica palih boraca OVK</li> <li>• invalidi OVK</li> <li>• veterani OVK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• članovi porodica palih boraca OVK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• članovi porodica palih boraca OVK</li> </ul>
<b>Uslovi na osnovu kojih se daje prednost ovim kategorijama</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelazak minimalnog praga na prijemnim ispitima</li> <li>• Uspeh u konkurenciji unutar posebne kvote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelazak minimalnog praga na prijemnim ispitima</li> <li>• Uspeh u konkurenciji sa ostalim kandidatima, sa bonusom od 5 bodova</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelazak minimalnog praga na prijemnim ispitima</li> </ul>

Univerzitet u Prištini je odlučio da primeni *Odluku MONT-a*. U pismu upućenom bivšem ministru Buji, odmah nakon usvajanja odluke, Rektor Univerziteta u Prištini, Prof. Dr. Ramadan Zejnullahu (u daljem tekstu: *Rektor*), izražava njegovo neslaganje sa prethodnom praksom primene *Memoranduma*. Prema tumačenju *Rektora*, ova praksa nije bila obavezna od sadržaja samog *Memoranduma*: “Memorandum razumevanja između Univerziteta u Prištini i Udruženja proisteklih iz rata. . . predviđa olakšice pri upisu kandidata koji pripadaju napred pomenutim kategorijama, ali ne navodi kriterijume, procedure, ili kvote koje će se primeniti za ove slučajeve”. U istom pismu, *Rektor* citira nekoliko razloga “zašto ne mogu preuzeti odgovornost za povećanje broja studenata na osnovu zahteva bivšeg ministra Buje”. Jedan deo razloga citiranih od *Rektora* je bio da “eventualno povećanje broja studenata bi otežalo proces nastave koji se održava u nedostatku prostorne i laboratorijske infrastrukture” i “bilo bi upada u početak školske godine i kao posledica toga bi oštetilo kvalitet procesa nastave”.

#### **E. Slanje i ponovno slanje zahteva Ombudsmana za privremene mere i trenutnu obustavu *Odluke MONT-a* i ne pružanje odgovora na ovaj zahtev od strane Vlade Republike Kosova**

Dana 2. decembra 2014. Ombudsman je odlučio da zatraži privremene mere i trenutnu obustavu *Odluke MONT-a* do završetka istrage od strane Institucije Ombudsmana. Ombudsman je uputio zahtev bivšem ministru Buji i bivšem premijeru, g.Hashim Thaçi. Pravni osnov zahteva Ombudsmana je bio član 16, stav 5, Zakona Br. 03/L-195 o Ombudsmanu, koji navodi da: “Ako tokom istrage, Ombudsman konstatuje da izvršenje neke upravne odluke može imati nepopravljive posledice za fizičko ili pravno lice, može dati svoju preporuku da nadležni autoritet obustavi izvršenje navedene odluke do okončanja istrage u vezi tog pitanja od strane Ombudsmana.” Ocenjujući ozbiljnu brigu i tvrdnje *Rektora* u vezi sa mogućim negativnim posledicama koje bi mogle proizići primenom *Odluke MONT-a*, Ombudsman je zaključio da, “ove tvrdnje *Rektora* predstavljaju dovoljne dokaze da

‘izvršenje ove administrativne odluke može da ima nepopravljive posledice” po sadašnje studente Univerziteta u Prištini”, i stoga, pravni kriterij o zahtevu za privremenu meru “je jasno ispunjenu konkretnom slučaju”. Ipak, Ombudsman je istakao da preporuka o privremenoj meri “ne prejudicira ni u jednom slučaju zasluge predmeta ili rezultate . . . istrage”.

U međuvremenu, 9. decembra 2014. godine Skupština je izglasala novu Vladu Republike Kosovo, sa g. Isa Mustafa na njenom čelu i g. Arsim Bajrami, kao novim ministrom Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije. Dana 10. decembra, bivši ministar Buja je predao dužnost novom ministru Bajramiju, dok dana 12 decembra, bivši premijer Taçi je predao dužnost novom premijeru Mustafi.<sup>10</sup> Pošto Ombudsman nije dobio odgovor od bivšeg ministra Buja i bivšeg premijera Taçi, pre nego su isti predali dužnosti njihovim naslednicima, Ombudsman, se 15. decembar 2014. obratio premijeru Mustafi i ministru Bajramiju sa ponovljenim zahtevom o privremenoj meri i hitnoj obustavi *Odluke MONT-a*. U oba pisma, Ombudsman je izrazio svoje zadovoljstvo govorom premijera Mustafe tokom njegovog imenovanja, u kojem je istaknuo da “Vlada će postaviti ljudska prava visoko u njenoj političkoj agendi” i “obezbediće da se preporuke Ombudsmana adresiraju na adekvatan način”.

Međutim, do danas, Ombudsman nije dobio nikakav odgovor od ministra Bajrami i premijera Mustafe, što se tiče njegove preporuke za uvođenje privremenih mera po ovom pitanju. Umesto da se obrate Ombudsmanu direktnim odgovorom, ministar Bajrami na petom sastanku Vlade, 29. decembar 2014. “je istaknuo da će podržat strane, Univerzitet u Prištini ‘Hasan Prishtina’ i udruženja proisteklih iz rata, da postignu prihvatljivo rešenje za nastalu situaciju”, ali istovremeno

---

<sup>10</sup> Vidi “Buja predaje dužnost Arsimu Bajramiju”, *Zëri*, 10. decembar 2014: <http://zeri.info/aktuale/10486/buja-i-dorezon-detyren-arsim-bajramit/>. Vidi takođe “Danas, Taçi predaje dužnost Mustafi”, *Telegraf*, 12 decembar 2014: <http://www.telegrafi.com/lajme/sot-thaci-i-dorezon-detyren-mustafes-2-55109.html>.

“je naglasio podršku za institucionalnu autonomiju Univerziteta u Prištini. . . , Dodajući da Vlada i ministarstvo ne mogu biti adresa za rešavanje ovog problema”.<sup>11</sup> Takođe, ministar Bajrami je dao i druge izjave, dana 6. januara 2015. godine na društvenoj mreži “Facebook”, kao i dana 16. januara 2015. u emisiji “Argument Plus” na RTK, potvrđujući svoju veru u autonomiju Univerziteta u Prištini.

Ova komunikacija ukazuje na to da ministar Bajrami i premijer Mustafa ne nameravaju da prisile Univerzitet u Prištini da sprovede *Odluku MONT-a*, iako Ombudsman nije dobio nikakve informacije koje to potvrđuju i nije dobio nikakvu informaciju o tome da su obustavili, opozvali ili ukinuli ovu odluku.

#### **F. Dalje komuniciranje između Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, Univerziteta u Prištini i udruženja proisteklih iz rata i raskid *Memoranduma***

Tokom narednih nekoliko nedelja, posle izjave ministra Bajramija/ Bajrami na sastanku Vlade, i niza komunikacija između ministra Bajramija, službenika Univerziteta u Prištini i tri udruženjapotpisnica. Dana 5. januara 2015 godine, *Rektor* je uputio pismo ministru Bajramiju o nastaloj situaciji u vezi sa kategorijama proisteklih iz rata. U ovom pismu, *Rektor* je izrazio svoje mišljenjeda *Memorandum* između Univerziteta u Prištini i tri udruženjapotpisnica “je dokumenat razumevanjakojim je Univerzitet izrazio dobru volju da pomaže kategorijama proisteklih iz rata za upis na Univerzitet”. Međutim, “jedan dokumenat razumevagđa NJa, na osnovu prakse i pravnih načela, ne može da predstavlja pravnu referencu koja obavezuje stranke”. Štaviše, *Rektor* ponavlja izraženo mišljenjeu njegovomprethodnom pismu koje je upućeno bivšem ministru Buji, da “memorandum ne navodi nijedan modalitet konkretizacije te dobre volje”, dok zakoni na snazi “predviđaju prednost za upis . . . dotičnih kategorija u javne

---

<sup>11</sup> “Vlada je održala petu redovnu sednicu”, Objavljeno na veb stranici premijera 29 decembra 2014. na <http://www.kryeministri-ks.net/?page=1.9.4607>.

obrazovne institucije, ali pod jednakim uslovima” (naglasak u originalu).

Što se tiče konkursa u prvom roku, *Rektor* priznaje da “iako je bilo predviđeno određivanje kvote za kandidate koji pripadaju kategorijama proisteklih iz rata i uspeli su da ispune minimalni prag polaganja, ova kvota je zaobiđena”. Opravdanj eovog zaobilaska je bilo da “jedini zahtev udruženjaje bio da se prime svi kandidati koji su na listama, bez obzira da li su prešli minimalni prag polaganja ili ne”. Zatim, pismo *Rektora* ponovo ističe da u odluci Senata Univerziteta u Prištini datuma 16 oktobar 2014, je odlučeno “da se prime svi kandidati iz porodica palih boraca koji su dostigli minimalni prag polaganja, ukupno 79 studenata”, dok za dopunski konkurs, je odlučeno “da im se daju po 5 bodova kao bonus svim kandidatima iz porodica palih boraca i 50 kandidata su upisani koristeći ovu privilegiju”. Ipak, u vezi sa ovim kandidatima, *Rektor* pokreće uznemirenje, da na osnovu malog uzorka, 19 od 79 primljenih studenata prvim konkursom, “6 njih izjavljuju da imaju jednog roditelja ubijenog tokom rata, dok 13 njih izjavljuju da su ima oba roditelja živa”.

Osim 129 primljenih kandidata na osnovu njihovog članstva (navodnog) u porodicama palih boraca, *Rektor* tvrdi da “ Univerzitet u Prištini ne može da izvrši upis studenata van kriterijuma konkursa i u suprotnosti sa odlukama svojih organa”. U svakom slučaju, prema *Rektoru*, Univerziteta u Prištini ostaje spreman da pruža jedan program “za podršku kandidata koji pripadaju ratnim kategorijama. . . , uključujući i kandidate koji nisu uspeli da se upišu ove godine na Univerzitet u Prištini”.

Na kraju, *Rektor* obaveštava ministra Bajramija da, “radi izbegavanja svih nesporazuma i pogrešnih tumačenja ubuduće,” Univerzitet u Prištini odlučio je da raskine, jednostrano, *Memorandum*, “verujući da je ova oblast već dovoljno regulisana zakonima Republike Kosovo i nastaviće da se reguliše u budućnosti sa relevantnim pod zakonskim aktima.”



Dana 6. januara 2015. ministar Bajrami je odgovorio *Rektoru*, obraćajući se istovremeno i predsedavajućem Upravnog saveta Univerziteta u Prištini, Dr. sc. Shefkije Islamaj. Iako ministar ističe da “Vlada Republike Kosovo je posvećena principu akademske autonomije Univerziteta u Prištini”, pismo ministra Bajramija uključuje i neke zahteve i preporuke.

Kao prvo, ministar Bajrami se odnosi na odluku *Rektora* za raskid *Memoranduma* sa udruženjima potpisnicama i zahteva od *Rektora* i predsedavajućeg Islamaj “da obaveštenje za ovu odluku službeno proslede dotičnim udruženjima”.

Zatim, ministar Bajrami je izrazio zabrinutost zbog odluke Univerziteta da zaobiđe konkurenciju unutar posebne kvote, koja je navedena u konkursu prvog roka za “kandidate kategorije bliske porodice (1) palih boraca, (2 ) veterana i (3) ratnih invalida” (pismo ministra Bajramija), koji su uspeli da pređu minimalni prag polaganja. Prema rečima ministra Bajramija, “objavljeni konkurs i kriteriji određeni na njemu, usvojeni su od Senata Univerziteta u Prištini na sastanku održanom 30. maja 2014. i kao takva prema načelima i pravnim odredbama, predstavljaju zakonsku referencu koja obavezuje stranke”. Na osnovu odluke Senata sa ovog sastanka, ministar Bajrami kritikuje eventualno primanje kandidata koji pripadaju porodici palih boraca bez podvrgavanja daljoj konkurenciji koju je Senat odobrio. Ministar Bajrami takođe kritikuje ne podvrgavanje konkurenciji unutar posebne kvote za “kandidate iz bliske porodice veterana i ratnih invalida” koji su prešli minimalni prag. Prema ministru Bajramiju, “Univerzitet u Prištini treba uvek da upiše studente na osnovu akademskih uslova i kriterija koji su određeni objavljenim konkursima za primanje studenata, na osnovu odluka njenih organa.” Prema ministru, to podrazumeva da je Univerzitet u Prištini bio obavezan da primeni kriterijume objavljene 30. maja 2014.

Pored toga, ministar Bajrami navodi da “imamo mnogo kandidata iz ovih kategorija koji su bili na studijama već nekoliko meseci po akademskim jedinicama, nemajući pravni status upisanog studenta”.

Ministar Bajrami je zamolio Rektora Zejnnullahu i predsedavajućeg Islamaj da ovim kandidatima pruže završni odgovor u vezi sa njihovim statusom.

Na kraju, što se tiče verifikacije statusa kandidata na listama udruženja, ministar Bajrami je izrazio svoje mišljenje da ova poteškoća se može prevazići i preporučuje *Rektoru* i Predsedavajućem Islamaj da “vaša administracija u saradnji sa Kancelarijom kategorija proisteklih iz rata koja deluje u okviru Kancelarije Premijera, da izvrši verifikaciju celokupne dokumentacije i istinitosti podataka prijavljenih kandidata”.

Nekoliko dana kasnije, dana 9. januara 2015. *Rektor* je uputio pismo rukovodiocima triju udruženja potpisnica *Memoranduma*: g. Smajl Elezaj, predsednik (v.d.) Organizacije ratnih veterana OVK; g. Xhavit Jashari, predsedniku Udruženja porodica palih boraca OVK; i g. Fadil Shurdhaj, predsednik Udruženja ratnih invalida. Ovo pismo službeno obaveštava udruženja u vezi sa povlačenjem Univerziteta u Prištini iz *Memoranduma*, i ponavlja razloge za povlačenje koje je napomenuo ministru Bajramiju u pismu od 5. januara. U obrazloženju raskida *Memoranduma*, *Rektor* tvrdi da pitanje prednosti pri upisu “sada je uređeno u dovoljnoj meri zakonima Kosova,” i da je još jedan razlog za raskid “nesporazumi u tumačenju karaktera *Memoranduma* i obaveza strana koje proističu iz ovog dokumenta”. osim toga, *Rektor* ponavlja njegovu tvrdnju da *Memorandum* “je dokument razumevanja kojim je Univerzitet izrazio dobru volju” i “ne predstavlja zakonsku obavezu za strane potpisnice”.

Pozivajući se na raniju praksu sprovođenja *Memoranduma*, *Rektor* tvrdi da zahtevi udruženja “za upis najmanje 1,050 kandidata . . . se zasnivaju na 4-godišnjoj praksi, a ne na sadržaju ili obavezujućem karakteru *Memoranduma*”. On ponovo ističe odluku Univerziteta da “neće preuzeti obavezu da ubuduće vrši upis studenata na osnovu ovog dokumenta”. Ipak, *Rektor* obaveštava rukovodioce udruženja da je Univerzitet u Prištini u toku razvoja “posebnog programa za podršku kandidata koji pripadaju ratnim kategorijama”, koji “podrazumeva pružanje pomoći za pripremu kandidata za državni maturski ispit i

prijemni ispit, kao i akademsko savetovanje tokom studiranja”. Prema *Rektoru*, “ Univerzitet u Prištini ostaje privržen. . . da primeni sve obaveze nad kategorijama rata koje proističu iz zakonodavstva Kosova”, uključujući “davanje prednosti tokom upisa pod jednakim uslovima”.

Ova obećanja, očigledno, nisu bila dovoljna za Organizaciju ratnih veterana, čije vođstvo, je 13. januara 2015. godine, odlučilo da tuži *Rektora*. U saopštenju za štampu, udruženje je objasnilo da će tužba biti podneta “zbog nepoštovanja Memoranduma, dok je bio na snazi. Jednostrani raskid Memoranduma od strane Rektora, važi za narednu akademsku godinu, a ni pod kojim slučajem za akademsku godinu 2014/2015, kada je Memorandum bio na snazi”. Štaviše, saopštenje udruženja ističe da “ mi kao Organizacija, smo ispunili sve obaveze iz Memoranduma, izuzetno težak i delikatan proces, istovremeno pozivaju se nadležni organi da provere i verifikuju našu listu, o čijoj tačnosti mi preuzimamo potpunu odgovornost”.

## **PRAVNA ANALIZA**

Pravna analiza Ombudsmana se deli na dva glavna dela. Prvi deo predstavlja procenu zakonitosti svih delovanja (i ne delovanja) vlasti obeju državnih institucija koje su uključene u ovaj slučaj: Univerzitet u Prištini i Vlade Republike Kosova. Ova procena će se pratiti preporukama za vlasti obeju institucija da usklade svoje prakse sa važećim zakonima. Drugi deo analize, daje ocenu ustavnosti *Zakona 2011. i 2014.* odnosno delova koji predviđaju prednosti pri upisu za kategorije proistekle iz rata. Ova procena će se pratiti preporukama za Skupštinu Republike Kosova, sa ciljem usklađivanja zakona sa Ustavom Republike Kosova i međunarodnim standardima za poštovanje ljudskih prava.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> U ovom slučaju, Ombudsman ne može da traži od Ustavnog suda Republike Kosova ukidanje, potpuno ili delimično, *Zakona 2011. i 2014. godine*, zbog toga što je istekao rok od šest meseci od dana stupanja na snagu ovih zakona, nakon čega

Ova dva dela pravne analize i pratećim preporukama, su relativno nezavisne jedna od druge. Nedoslednost zakona sa Ustavom ni na koji način ne bi oslobodio Univerzitet u Prištini ili Vladu Republike Kosova od njihove obaveze da sprovode ove zakone u potpunosti. Dokle god je zakon na snazi, sve institucije Republike Kosovo - i svi građani Republike Kosova - imaju obavezu da ga poštuju, dok se isti ne promeni ili ukine od strane nadležnih institucija. Iz tog razloga, preporuke Ombudsmana za punu implementaciju postojećih zakona, ne zavise od rezultata ocene ustavnosti tih zakona.

## **I. PROCENA ZAKONITOSTI POSTUPANJA UNIVERZITETA U PRIŠTINI I VLADE REPUBLIKE KOSOVA U VEZI SA PREDNOŠĆU PRI UPISU KANDIDATA KATEGORIJA PROISTEKLJIH IZ RATA U AKADEMSKOJ GODINI 2014/2015**

### **A. Procena zakonitosti postupanja Univerziteta u Prištini**

Procena zakonitosti postupanja Univerziteta u Prištini može se podeliti na dva dela. Prvo, treba da se oceni zakonitost triju odluka Senata Univerziteta u Prištini u vezi sa konkursima za prijem studenata u akademskoj godini 2014/2015. Drugo, treba da se oceni zakonitost sprovođenja *Memoranduma* od strane Univerziteta u Prištini, kao i jednostrano povlačenje iz ovog *Memoranduma*. Druga radnja (ili tačnije, ne delovanje) Univerziteta u Prištini, ne sprovođenje *Odluke MONT-a*, treba takođe da se oceni, ali to će biti moguće samo nakon što ocenimo da li je bivši ministar Buja imao pravo ili ne da uopšte donosi tu odluku (vidi *infra*, §I.B.1).

#### **1. Odluke Senata Univerziteta u Prištini**

Odluke Senata, od 30. maja 2014. i 26. septembar 2014. i 16. oktobar 2014. navode, odnosno: kriterijumi u konkursa u prvom roku,

---

Ombudsman nema zakonsko pravo da se poziva na predmet pred Sudom. Vidi Zakon br. 03/L-121 o Ustavnom Sudu Republike Kosova, članovi 29 i 30.

kriterijumi konkursa u drugom roku i izmena kriterijuma konkursa u prvom roku (videti tabelu 2, *supra*). Ove odluke moraju biti procenjene sa dva aspekta, u skladu sa dveju dimenzijama prava na prioritet pri upisu predviđenom zakonom (vidi tabelu 1, *supra*). Prvo, treba razjasniti da li te tri odluke daju prioritet svim relevantnim kategorijama u skladu sa *Zakonima 2011. i 2014. godine*. Drugo, treba razjasniti ukoliko te tri odluke daju prioritet “ pod jednakim uslovima sa drugima”, kao što je definisano u ovim zakonima.

Što se tiče prve dimenzije, *Zakoni 2011. i 2014* određuje šest kategorija proisteklih iz rata, kojima se treba dati prednost:

- (1) članovi porodica palih boraca OVK
- (2) invalidi OVK
- (3) članovi porodica invalida OVK
- (4) veterani OVK
- (5) članovi porodica veterana OVK
- (6) članovi porodica nestalih OVK

Odluka o raspisivanju konkursa u prvom roku navodi samo kategorije (1), (2) i (4) sa prioritetom pri upisu, ostavljajući po strani kategorije (3), (5) i (6).<sup>13</sup> Odluka o raspisivanju konkursa u drugom roku i odluka o retroaktivnoj promeni na osnovu kriterijuma konkursa iz prvog roka, još više skraćuju tu listu definisanjem samo kategorije (1), članovi porodicea palih boraca, kao kategorija koja dobije beneficije. Ostalim kategorijama, njih pet, ne daje se nikakva prednost pri upisu. Na ovaj način, pristup Univerziteta u Prištini kategorijama proisteklim iz rata, za akademsku godinu 2014/2015, predstavlja razliku u tretmanu članova porodica palih boraca, u odnosu na pet preostalih kategorija.

Ova razlika nije u skladu sa *Zakonima 2011. i 2014*. Prema ovim zakonima, šest navedenih kategorija imaju istu pravo da koriste

---

<sup>13</sup> Moguće je da se kategorija (6) smatra obuhvaćenom kategorijom (1), ali nije jasno iz odluke

prednost pri upisu. Ovo se sasvim jasno vidi iz činjenice da ovi zakoni koriste (ili citiraju) iste reči u definisanju prava prvenstva za svih šest kategorija. Vidi *Zakon 2011.* član 8, tačka 1.3 (“Bliski članovi porodica palih boraca i nestalih OVK. . . ostvaruju . . . *prednost pri upisu i prijemu u javnim institucijama obrazovanja pod jednakim uslovima sa drugima*” (naglasak dodan); *id.*, član 9, stav 1, tačka 1.9 (“Invalidi OVK . . . ostvaruju . . . *prednost pri upisu i prijemu u javnim institucijama obrazovanja pod jednakim uslovima sa drugima* ” (naglasak dodan); *id.*, član 9, stav 2 (“Prava i beneficije određene u stavu 1[,] pod-stav[] . . . 1.9 . . . ovog člana ostvaruju i članovi bliske porodice invalida OVK-a”); *Zakon 2014-te*, član 30 (“*Prednost prijema u javnim obrazovnim institucijama, pod jednakim uslovima*, je pravo koje ostvaruju ratni veterani i bliski članovi njihovih porodica” (naglasak dodan). Kao što se vidi iz vidljivih delova teksta, šest kategorija su dobila ista prava prvenstva pri upisu u skladu sa zakonom. Stoga, privilegija članova porodice palih boraca, u odnosu na ostalih pet kategorija, nema nijedne pravne osnove. **U tom smislu, Ombudsman smatra da pristup Univerzitetu Prištine u odnosu na kategorije proistekle iz rata, za akademsku godinu 2014/2015, su bila nezakonita.**

Što se tiče druge dimenzije – ukoliko prednost pri upisu je data “pod jednakim uslovima u odnosu na ostale”—prvo treba da razjasnimo kakv smisao treba da damo ovom izrazu. Ima tri moguća tumačenja. Prema prvom tumačenju, “jednaki uslovi” podrazumeva “*delimično jednaki uslovi*”: da bi članovi kategorija proisteklih iz rata imali koristi od prednosti pri upisu, dovoljno je da imaju iste kvalifikacije sa ostalim kandidatima, ali samo na osnovu *nekih* od kriterijuma određenih za prijem. Prema drugom tumačenju, “jednaki uslovi” podrazumeva “*potpuno jednaki uslovi*”: kandidati koji pripadaju kategorijama proisteklim iz rata treba da imaju iste kvalifikacije sa ostalim kandidatima, na osnovu *svih* kriterijuma određenih za prijem, pre nego što im se daje prednost u odnosu na ostale. To podrazumeva da se prednost može dati samo u slučajevima gde dva ili više kandidata dobiju isti broj ukupnih bodova, a neki od njih pripadaju kategorijama

proisteklm iz rata. Prema trećem tumačenju, oba tumačenja su pogrešna, jer *Zakoni 2011. i 2014.* ostavljaju neodređeni ukoliko kandidati kategorija proisteklih iz rata mogu da imaju koristi u uslovima koji su *delimično* jednaki sa ostalima, ili samo pod uslovima koji su u *potpunosti* jednaki. Prema trećem tumačenju, zakoni ostavljaju pod diskrecionim pravom Univerziteta u Prištini da određuju koje uslove ovi kandidati treba da imaju jednake sa ostalima, da bi imali koristi od prednosti pri upisu.<sup>14</sup>

Konkretan primer može više pojasniti razliku između ova tri tumačenja. Pretpostavimo da je hipotetički kandidat sin ratnog veterana i završio je srednju školu, ali nije položio prijemni ispit Univerziteta u Prištini, čak nije se uopšte podvrgnuo ispitu. Da li se ovom kandidatu treba dati prioritet nad svim ostalim kandidatima koji su, poput njega, završili srednju školu? Prema prvom tumačenju, ovaj kandidat je “pod jednakim uslovima sa ostalima”, jer najmanje sa jednog aspekta— aspekt završetka srednje škole—on ima iste kvalifikacije sa ostalim kandidatima koji ne pripadaju nekoj posebnoj kategoriji, i stoga, na osnovu zakona, on ima pravo da se upiše u Univerzitetu Prištine ispred ostalih.

Prema drugom tumačenju, kandidat u pitanju neće uživati prednost pri upisu. Iako je kandidat jednak sa ostalima bar sa jednog aspekta, nije jednak sa njima sa *svih* aspekata, na primer, nije dobio istu ocenu na prijemnom ispitu sa drugim kandidatima, dok nije uopšte položio prijemni ispit. Prema drugom tumačenju, dakle, kandidat u pitanju neće

---

<sup>14</sup> Kada se govori u ovom delu izveštaja o “diskrecionom pravu”, podrazumeva se *suštinska diskrecija*, koja se tiče pitanja, da li ima zakonskih granica iznad sloboda obrazovnih institucija za određivanje kriterija za registrovanje studenata, što se tiče suštine tih kriterija? Ovaj koncept ne treba da se meša sa konceptom *proceduralne diskrecije*, i koja se tiče pitanja, da li ima pravo neka druga institucija, na primer Ministarstvo Obrazovanja, nauke i tehnologije da se meša tokom određivanja kriterija za upis studenata? Pitanje proceduralne diskrecije će se tretirati *infra*, na delu I-B-1 ovog izveštaja.

uživati prednost pri upisu u odnosu na druge kandidate, jer nije dobio isti broj ukupnih bodova koliko su ostvarili drugi kandidati, i stoga ne postoje *potpuno* jednaki uslovi između njih.

Prema trećem tumačenju, zakon ne navodi da li kandidat u pitanju ima pravo ili ne za prednost pri upisu. Naprotiv, ovo je pitanjekoje se ostavlja diskrecionom pravu Univerziteta u Prištini. Ukoliko Univerzitet odluči, da se ima koristi od prednosti pri upisu, da je dovoljno da kandidat iz kategorija proisteklih iz rata bude jednak samo sa aspekta završetka srednje škole, onda kandidat u pitanju bi imao pravo da ima tu prednost. Ali, ukoliko Univerzitet u Prištini odluči da je potrebno da postoje i drugi jednaki uslovi sa ostalim kandidatima da bi mu se dala prednost, onda činjenica da je kandidat u pitanju je završio srednju školu ne bi bila dovoljna, da bi se imala ova prednost.

Od ova tri moguća tumačenja, prvo tumačenje možemo eliminisati, jer dovodi do apsurdnih rezultata. Čak i najslabiji i ne kvalifikovani kandidat može biti jednak, iz jednog ili dva aspekta, sa najjačim kandidatima. Na primer, za Medicinski fakultet, je definisano u objavi konkursa u prvom roku da: “Za studente koji imaju diplomu da su završili srednju školu a nemaju maturalni ispit. . . maksimalni broj bodova na osnovu narednih kriterijuma je 100 bodova, i to: uspeh u srednjoj školi do 20 bodova; i uspeh na prijemnom ispitu do 80 bodova”. Hipotetički kandidat o kojem smo gore razgovarali, bi mogao da dostigne maksimalno 20 bodova, jer smo pretpostavljali da se uopšte nije podvrgnuo prijemnom ispitu. Ako zamislimo nekog drugog kandidata sa istim brojem bodova ostvarenih na osnovu uspeha u srednjoj školi, ali koji se podvrgnuo ispitu i dobio maksimalnu ocenu (80 bodova) na ovom ispitu, onda ova dva kandidata bi bili “u jednakim uslovima” prema prvom tumačenju, dok sa aspekta (aspekt uspeha u srednjoj školi), oni imaju iste kvalifikacije. Kao posledica toga, prema prvom tumačenju, kandidat koji se uopšte nije podvrgnuo ispitu, u slučaju da pripada nekoj od kategorija proisteklih iz rata, bi imao prednost u odnosu na drugog kandidata na Medicinskom fakultetu, iako ovaj drugi kandidat ima prednost od 80 bodova nad njime, od ukupno 100 bodova koliko su mogući. Ovo bi jasno bio apsurdni rezultat.



“Zakoni se trebaju tumačiti da bi se izbegli apsurdni rezultati” (E. Elhauge, *Statutory Default Rules: How to Interpret Unclear Legislation* (2008), st. 144). Stoga, u ovom slučaju, primorani smo da ne shvatimo izraz “jednaki uslovi sa ostalima” prema prvom tumačenju.

Isto tako, treće tumačenje možemo eliminisati kao neprihvatljivo. Prema ovom tumačenju, *Zakoni 201.1 i 2014.* ostavljaju diskreciono pravo Univerziteta u Prištini da odredi koji uslovi treba da budu “jednaki sa ostalima”, da bi kandidat iz kategorija proisteklih iz rata imao prednost pri upisu. Ni ovo tumačenje se ne može prihvatiti, jer preokreće izraz “jednaki uslovi sa ostalima” u suviše reči. Ako je Skupština nameravala da ostavi nedefinisane uslove u kojima kandidati mogu imati koristi od prava prvenstva pri upisu, i da ostavi Univerzitetu u Prištini pravo da odredi ove uslove, onda ne bi bilo potrebno da se prednost da samo “pod jednakim uslovima u odnosu na ostale”. Bilo bi dovoljno da se prosto odrede kategorije koje bi imale prednost “prednost za upis i prijem u javne obrazovne institucije”, bez pominjanja bilo kakvih specifičnih uslova, ili bar da utvrdi koje kategorije u pitanju će uživati prioritet “pod uslovima određenih od Univerziteta u Prištini sa posebnim odlukama”. Ipak, formulacija “jednaki uslovi sa ostalima” bi bio suvišan i neprikladan ako ga čitamo prema trećem tumačenju. “Svaki član i svaka reč u zakonu se uključuje iz nekog razloga” (T.A. Dorsey, *Statutory Interpretation and Construction* (2010), §3.34, f. 85). Stoga, primorani smo da izbegnemo treće tumačenje izraza “jednaki uslovi”, jer ovaj izraz ne bi imao razloga da se uključi u tekst zakona.

Jedino tumačenje koje ostaje važeće je drugo tumačenje, prema kojem kandidati koji pripadaju kategorijama proisteklim iz rata bi imale prednost pri upisu samo u *potpuno* jednakim uslovima sa ostalima, znači: nije dovoljno da postoje samo delimično jednaki uslovi između kandidata i nije u diskreciji Univerziteta u Prištini, da odredi koji uslovi treba da budu jednaki među kandidatima, da bi mu se dala prednost. Prema *Zakonima 2011. i 2014.* za kandidate kategorija proisteklih iz rata, vrede isti kriterijumi kao za ostale kandidate. Samo u slučajevima gde dva ili više kandidata imaju isti broj ukupnih bodova, onda može

imati prednost kandidat koji pripada nekoj od kategorija proisteklih iz rata.

Još dve dodatne napomena u vezi sa izrazom u pitanju: Prvo, treba istaknuti da, tumačenje izraza “pod jednakim uslovima u odnosu na ostale”, ponovo ostavlja Univerzitetu u Prištini potpunu diskreciju za određivanje *opštih* kriterijuma za upis. Jedini zahtev *Zakona 2011. i 2014.* je da, ovi opšti kriterijumi, ma kakvi oni bili, se primene kod svih kandidata bez razlike, uključujući i candidate iz kategorija proisteklih iz rata. I, samo nakon toga, u slučaju jednakih bodova, može da se daje prednost kandidatima iz kategorija proisteklih iz rata.

Drugo, razjašnjavanjem izraza “jednaki uslovi sa ostalima”, može jasnije da se razume tranzicija sa *Zakona 2006. na Zakone 2011. i 2014.* Kao što je napred rečeno, *Zakon 2006.* navodi da bi kategorije proistekle iz rata imale prednost pri upisu “pod uslovom da pređu prag bodova na prijemnim ispitima” (*id.*, član 5, stav 2, tačka 14). Na osnovu ove odredbe, kandidati kategorija određenih ovim zakonom bi imale prednost prelaskom minimalnog praga, iako ne dostižu isti broj bodova kao drugi kandidati. Ali, u *Zakonima 2011. i 2014.* Skupština je odlučila da nametne strožije uslove za ostvarivanje prava na prednost pri upisu. Stupanjem na snagu *Zakona 2011. i 2014.* više nije dovoljno da kandidati iz kategorija proisteklih iz rata prosto pređu minimalni prag na prijemnim ispitima. Na osnovu ovih zakona, oni treba ne samo da pređu minimalni prag na prijemnim ispitima, već i da dobiju isti broj bodova kao ostali kandidati, da bi se dala prednost u odnosu na njih.

Ovim objašnjenjima, možemo da procenimo zakonitost triju odluka Senata Univerziteta u Prištini, što se tiče uslova da svaka odluka navodi za beneficiju prava na prednost. Odluka Senata od 30. maja 2014. je odredi kriterijume za konkurs prvog roka i postavlja dva uslova: (1) prelazak minimalnog praga na prijemnim ispitima i (2) uspeh u konkurenciji unutar posebne kvote za tri određene kategorije (članovi porodica palih boraca, ratni veterani i ratni invalidi). Odluka Senata od 26. septembra 2014. je odredila kriterijume za konkurs drugog roka, i takođe postavlja dva uslova: (3) prelazak minimalnog praga na

prijemnim ispitima i (4) uspeh u konkurenciji sa svim ostalim kandidatima (ne unutar posebne kvote), sa bonusom od 5 bodova u opštem konkursu. Odluka Senata od 16. oktobra 2014. je promenila kriterijume prvog konkursa, rezultirajući da uslovi budu lakši u korist jedne kategorije, članove porodica palih boraca, koji, na osnovu novih kriterijuma, samo (5) je trebalo da pređu minimalni prag da bi se primili, nemajući uopšte potrebu da se podvrgavaju daljoj konkurenciji.

Ombudsman primećuje da sve tri odluke Senata su u skladu, barem sa *Zakonom 2006.* koji navodi da kandidate iz kategorija proisteklih iz rata mogu imati prednost samo ako uspeju da prođu prijemne ispите. Kao što se evidentira u kriterijumima (1), (3) i (5), sve tri odluke uključuju ovaj uslov. Ipak, nijedna od triju odluka nije u skladu sa zakonima koji su trenutno na snazi, *Zakoni 2011.* i *2014.* jer daju prednost bez zahtevanja potpune jednakosti kod ukupno dobijenih bodova. Sve tri odluke, na jedan ili drugi način, određuju lakše kriterijumr za prijem, barem za neke od kategorija, u odnosu na kriterijume za druge kandidate. Određivanje posebnih kriterijuma—podvrgavanja posebne kvote na osnovu prve odluke, davanje bonusa od pet bodova na osnovu druge odluke, i prijem svih kandidata samo jedne kategorije prelaskom minimalnog praga, na osnovu treće odluke—je dozvoljen upis nekoliko drugih kandidata, iako ti kandidati nisu dobili ukupno više bodova. To podrazumeva da je prednost data pod uslovima koji nisu bili jednaki u potpunosti. Stoga **tri odluke Senata Ombudsman smatra protivzakonitim, jer daju više prednosti nego što se dozvoljava na osnovu Zakona 2011. i 2014.**

Drugi pravni problem za primenu odluka Senata, je pokrenut od samog *Rektora*, u njegovom pismu od 5. januara 2015. U ovom pismu, kao što smo napred naveli, *Rektor* obaveštava da, na osnovu malog uzorka od 19 kandidata primljenih kao članovi porodica palih boraca, 13 njih je izjavilo da su im oba roditelja živa. Ombudsman smatra ove podatke veoma uznemirujućim, jer sadrže dokaze da na spiskovima poslatih od udruženja, ima mogućnosti da su uključeni kandidati na osnovu falsifikovanih informacija. U tom pravcu, Ombudsman primećuje da, prema Uredbi Univerziteta u Prištini o disciplinskom postupku, “težak

disciplinski prekršaj se smatra, između ostalog, falsifikovanje i pružanje netačnih podataka organima Univerziteta, sa ciljem prisvajanja [ ] određenih prava studenata” (Uredba Univerziteta u Prištini o disciplinskom postupku, član 16, stav 2). Iz tog razloga, studenti koji su imali koristi od navodnog statusa kao član porodica palih boraca, nemajući pravo na taj status, mogu biti predmet “preduzimanjadisciplinskih mera” od disciplinske komisije, na osnovu člana 18 Uredbe.

Ostaje samo jedan poslednji aspekt koji se treba proceniti u vezi sa odlukama Senata, a posebno njegovomtrećom odlukom. Ova odluka, kao što smo videli, promenila je određene kriterijume za konkurs prvog roka. Ova odluka je bila predmet kritike ministra Bajramija, koji je u svom pismu od 6. januara 2015. izrazio zabrinutost za zaobilaženje konkurencije unutar određene kvote za “kandidate iz kategorija bliske porodice (1) palih boraca, (2) veterana i (3) ratnih invalida”. Srž uznemirenja ministra Bajramija je bio da “raspisani konkurs i kriterijumi određeni u njemu, su usvojeni od Senata Univerziteta u Prištini na sastanku održanom 30. maja 2014. I, kao takva, prema načelima i pravnim odredbama, predstavljaju pravnu referencu koja obavezuje stranke”. Na osnovu ove odluke, ministar Bajrami kritikuje, prvo, prijem kandidata koji pripadaju porodicama palih boraca, bez podvrgavanjankonkurenciji u okviru posebne kvote, i drugo, ne davanjemogućnosti za konkurenciju u okviru posebne kvote za “kandidate iz bliske porodice veterana i ratnih invalida”. Prema ministru Bajramiju, “ Univerzitet u Prištini treba uvek da vrši upis studenata na osnovu uslova i akademskih kriterijuma koji su određeni raspisanim konkursom za prijem studenata, na osnovu njegovih organa”. Stoga, prema njemu, ne primenjivanje kriterijuma konkursa prvog roka je bilo protivzakonito.

Pre nego što ocenimo zakonitosti menjanja kriterijuma, moramo posmatrati činjeničnu grešku u kritici koju je predstavio ministar Bajrami. Ministar tvrdi da je raspisivanjem konkursa prvog roka predviđena prednosti za “kandidate kategorija bliske porodice (1) palih boraca, (2) veterana i (3) ratnih invalida”. To nije tačno. Na prvom

konkursu, nije predviđena prednost za “užu porodicu . . . veterana i . . . ratnih invalida” (naglasak dodan). Umesto toga, predviđena je prednost samo za porodice palih boraca, kao i za same veterane i ratne invalide, ali ne i za porodice ovih zadnjih kategorija. Kategorije korisnika, na osnovu raspisanog konkursa su bile: “(1) uža porodica palih boraca (deca ili supružnik/ca); (2) veteran/ka rata; (3) invalid/ka rata”. Stoga, i kada bismo uzeli kao tačnim argumenat ministra Bajramija, da se raspisani kriterijumi za konkurs u prvom roku trebaju primeniti kao “zakonska referenca koja obavezuje stranke”, to nas ne bi vodilo ka zaključku da kandidati iz užitih porodica veterana i ratnih invalida treba da imaju prednost. Na osnovu raspisanog konkursa u prvom roku, ovu prednost imaju sami veterani i invalidi, kao posebni pojedinci.

Sada možemo proceniti da li je menjanje kriterijuma konkursa prvog roka bilo u suprotnosti sa zakonskim obavezama Univerziteta u Prištini, kao što tvrdi ministar Bajrami. Videli smo da je *Rektor*, u svom pismu od 5. januara 2015. pokušao da opravda ovu izmenu tvrdeći da “Jedini zahtev udruženjaje bio da se prime svi kandidate koji se nalaze na listi, bez obzira na to da li su prešli minimalni prag polaganja ili ne”.

Ovo opravdanje *Rektora* Ombudsman kvalifikuje kao neubedljivo. Činjenica da su udruženja zatražila da se svi kandidati na njihovim listama prime bez prelaska minimalnog praga, nije onemogućilo Univerzitetu u Prištini da prima kandidate sa liste na selektivan način, u skladu sa svojim kriterijumima. Ovo je očigledno iz pristupa Univerziteta nad kandidatima koji pripadaju porodicama palih boraca. Činjenica da su udruženja zatražila da se svi kandidati sa liste koja pripadaju ovoj poslednjoj kategoriji prime bez prelaska minimalnog praga, nije sprečilo Senat Univerziteta da odluči da, za konkurs prvog roka, “se prime svi kandidati iz porodica palih boraca koji su ispunili minimalni prag polaganja” (Pismo *Rektora*, 5. januar 2015.) i da odbiju one koji nisu polagali. Takođe, zahtev udruženja za prijem svih kandidata sa liste ne sprečava Univerzitet da, u dopunskom konkursu, daje pet bodova bonusa kandidatima iz porodica palih boraca, umesto da ih sve primi. Stoga, bez obzira koji su bili zahtevi udruženja, Univerzitet u Prištini je imao priliku da organizuje konkurs za

kategorije naznačene u određenoj kvoti, kao što je bilo predviđeno, kao i činjenica da su udruženja zahtevala nešto više, ne može da opravda ne podvrgavanja ove kvote.

Ali, iako opravdanje *Rektora* nije ubedljivo, Ombudsman međutim smatra da su kritike ministra Bajramija neuspele. S jedne strane, istina je da raspisani konkursi i kriterijumi postavljeni od strane Senata Univerziteta u Prištini, generalno, “predstavljaju pravne reference”. Ovo čini sasvim jasno Statut Univerziteta u Prištini, usvojen od Skupštine Republike Kosova: “Pravila za raspisivanje konkursa i kriterijuma za upis se usvajaju od strane Senata” (Statut Univerziteta u Prištini, član 106). Zbog toga, ministar Bajrami ima pravo da određeni kriterijumi, od 30. maja 2014. godine, za konkurs prvog roka predstavljaju pravnu referencu, jer su usvojeni odlukom Senata. Ali to ne obezbeđuje zaključak da Univerzitet u Prištini ima obavezu da primeni ove kriterijume. Razlog je u tome, da isto kao kriterijumi izdati 30. maja 2014. godine, promena ovih kriterijuma 16. oktobra 2014. takođe je izvršeno odlukom Senata. Znači, i ove promene “predstavljaju pravnu referencu”. Promena kriterijuma konkursa prvog roka, na kasniji datum, može da izgleda ministru Bajramiju da nije pravično, i na osnovu opštih principa dobrog upravljanja i predvidljivosti institucionalnih radnji, nije poželjno da se kriterijumi javnog konkursa menjaju nakon njihovog objavljivanja. Ali, dok je u ovom slučaju promena usvojena od Senata, on “predstavlja pravnu referencu” prema logici samog ministra Bajramija.

Treba istaći da pravo Senata da promeni kriterijume za prijem studenata retroaktivno, nije bez ograničavanja. Na primer, nakon što se jedan student zvanično primi, Univerzitet ne može menjati uslove pod kojima je on primljen, i da ga isključi zbog neispunjavanja novih kriterijuma. Kao što smo videli gore, jedan upisani student Univerziteta u Prištini može se isključiti samo na osnovu disciplinskih prekršaja navedenih u Uredbi Univerziteta za disciplinski postupak. Ali ministar ne citira nikakvu zakonsku odredbu koja zabranjuje Senatu da retroaktivno izvrši izmene kriterijuma za prijem, u slučajevima kada usvajanje novih kriterijuma dolazi u vreme *pre* upisa studenata na

osnovu starih kriterijuma, i Ombudsman nije u znanju da postoji takva odredba.

Da li se može se reći da je u odluci od 16. oktobra 2014. godine Senat samo delimično promenilo kriterijume objavljene 30. maja? Prema ovom argumentu, u tekstu od 16. oktobra, u prvoj tački se određuje da će se kandidati iz porodica palih boraca upisati samo pod uslovom prelaska minimalnog praga, međutim, ne otkazuje se eksplicitno organizacija posebne kvote. Na osnovu toga, da li se može reći da je utvrđena kvota u odluci od 30. maja ostala nepromenjena, čak i posle odluke od 16. oktobra?

Ovaj argument ne može da bude uspešan. Anuliranje posebne kvote se podrazumeva samom činjenicom da svi kandidati sa statusom člana porodice palih boraca, prema odluci od 16. oktobra, biće primljeni bez potrebe konkurencije. Činjenica da je Senat imao za cilj da u potpunosti poništi podvrgavanja kvote potvrđuje se pismom *Rektora*, poslatog bivšem ministru Buji nakon donošenja *Odluke MONT-a*, u kojem *Rektor* izveštava da, pored prijema svih članova porodica palih boraca koji su prošli minimalni prag, “Senat UP-a na sastanku održanom 16.10.2014. nije odlučio [ ] o daljem povećanju broja studenata . . . ostalih kategorija [ ] na osnovu zahteva Udruženja proisteklih iz rata”. To znači da ostale kategorije, osim članova porodica palih boraca neće uživati nikakvu prednost, niti kroz konkurenciju u određenoj kvoti, niti na bilo koji drugi način. U svakom slučaju, ako ostajanjena snazi ili ne podvrgavanja posebne kvote još uvek je nejasno za ministra Bajramija, on može zatražiti od Senata Univerziteta razjašnjenje u vezi sa sadržajem odluke od 16. oktobra. Ali ono što je važnije napomenuti je da, **u principu, promena kriterijuma za upis od strane Senata, i nakon obavljanja konkursa ne predstavlja pravni prekršaj.**

Međutim, treba takođe istaknuti da neuspeh kritika ministra Bajramija ne podrazumeva da su tri odluke Senata u potpunosti zakonski regularne. Primetili smo iznad da su te odluke nezakonite iz dva razloga: dok (1) ne obuhvata sve kategorije koje imaju preče zakonsko

pravo pri upisu, i (2) dati ovim kandidatima ovu prednost u uslovima koji nisu potpuno jednaka sa ostalima. Neuspeh kritike ministra Bajramija podrazumeva samo to da, uprkos njegovoj tvrdnji, promena kriterijuma konkursa prvog roka ne predstavlja dalje kršenje zakonskih obaveza Univerziteta u Prištini, bez obzira na druge prekršaje koji su ranije uočeni.

## **2. Primena Memoranduma i jednostrano povlačenje iz njega**

Osim tri odluke Senata Univerziteta u Prištini, treba takođe da procenimo koliko je Univerzitet u Prištini poštovao svoje zakonske obaveze u vezi sa *Memorandumom*.

Neophodno je početno da tačno razumemo zakonski status *Memoranduma*, najmanje do njegovog ukidanja od strane Univerziteta. Po ovom pitanju su izražena različita mišljenja, čak i kontradiktorna. Sa jedne strane, u svom pismu od 5. januara, *Rektor* tvrdi da *Memorandum* “je jedan dokumenat razumevanja kojim je Univerzitet izrazio dobru volju da pomaže kategorijama proisteklim iz rata za upis na Univerzitet”, i “[ ]jedan dokument razumevanja, na osnovu prakse i pravnih načela, ne može da predstavlja pravnu referencu koja obavezuje stranke”. Sa druge strane, Organizacija ratnih veterana, jedna od udruženja potpisnica *Memoranduma*, dana 13. januar 2015. je izjavila da će pokrenuti tužbu protiv *Rektora*, “za nepoštovanje Memoranduma, dok je bio na snazi”, što podrazumeva, da po mišljenju ovog udruženja, *Memorandum* nije prosto bio jedan dokument razumevanja, već ugovor koji obavezuje stranke.

Kako bismo procenili da li ovaj *Memorandum* predstavlja zakonsku obavezu ugovornih strana, moramo odgovoriti na tri pitanja. Prvo pitanje je, da li je bila *namera* stranaka da sklapaju pravi ugovor, ili prosto jedan “dokument razumevanja”, bez obaveza? U vezi sa ovim pitanjem, nije važno da dokument u raspravi ima naziv “memorandum” a ne “ugovor”, jer “[ ]sklapanje ugovora se ne podvrgava nikakvoj



formi” (Zakon Br. 04/L-077 o obavezama na osnovu člana 51, stav 1).<sup>15</sup> Naprotiv, dovoljno je da postoji između stranaka “[ ]volja za sklapanje ugovora”, koja se može izraziti u različitim formama, uključujući “rečima, uobičajenim znakovima ili drugim ponašanjem od kojih se sa sigurnošću može zaključiti o njegovom postojanju” (*id.*, član 18). Na tekstu *Memoranduma*, takva volja je vidljiva. *Memorandum* jasno navodi da “Univerzitet u Prištini *se obavezuje* da pomaže gore pomenute kategorije [proistekle iz rata]” (tačka 2, naglasak dodan), da “ORV OVK, URI OVK i UPPB OVK -a, *se obavezuju* za slanje listi studenata, gore pomenutih kategorija, koja će imati koristi od pomoći UP-a” (*id.*, tačka 3, naglasak dodan) i da “[ ]memorandum stupa na snagu i *i obavezuje* stranke od datuma njegovog potpisivanja (*id.*, tačka 5, naglasak dodan). Kontinuirano ponavljanje oblika reči “obaveza” jasno pokazuje da stranke potpisnice su imale “volje [ ] za sklapanje ugovora”.

Drugo pitanjeje: da li takav ugovor može predstavljati zakonske obaveze po Univerzitet u Prištini kao pravnog lica, čak i nakon odlaska Rektora koji je potpisao ugovor, prof Doktor Muje Rugova? Prema Zakonu o obligacionim odnosima, “[ ]sklapanje ugovora . . . može da se obavlja[ ] i sa predstavnicima” (Zakon o obligacionim odnosima, član 72, stav 1), i u slučaju pravnog lica, “[ ]ovlašćenje za predstavljanje se zasniva . . . u opštem aktu pravnog lica ” (*id.*, član 72, stav 2). Opšti akt Univerziteta u Prištini je Statut Univerziteta, koji navodi da “Univerzitet je pravno lice” (Statut Univerziteta u Prištini, član 13, stav 1), i ovlašćuje Rektora univerziteta “da potpiše ugovore u ime Univerziteta sa trećim strankama” (*id.*, član 28, stav 1, pod stav 11). Stoga, tadašnji Rektor Muje Rugova je ispunjavao sve zakonske

---

<sup>15</sup> Postoje izuzeci kada zakon predviđa da zaključeni ugovori moraju se uskladiti specifičnom obliku (videti *id.*, član 51). Na primer, “[ ] ugovor na osnovu kojeg se prenosi naziv nepokretnosti prenesene ili kroz koje se stvara subjektivno pravo na nepokretnosti mora se sklapati u pisanoj formi” (*id.*, član 52). Za ugovore zaključene između obrazovnih institucija i trećih lica, nije dat nikakav specifičan oblik.

kriterijume za predstavljanje Univerziteta u Prištini tokom potpisivanja *Memoranduma* sa tri udruženja kategorija proisteklih iz rata. Takav ugovor, “koji sklapa predstavnik u ime predstavljenog lica. . . , direktno obavezuje predstavljenog i drugu ugovornu stranu” (Zakon o obligacionim odnosima, član 73, stav 1). Stoga, iako je *Memorandum* potpisan od bivšeg Rektora Rugova, to ne podrazumeva da je bio na snazi samo dok je Prof. Dr. Rugova bio na poziciji Rektora. Naprotiv, *Memorandum* “direktno obavezuje predstavljenog”, u ovom slučaju Univerzitet u Prištini, koji na osnovu toga, može da bude još uvek u obavezi i nakon odlaska bivšeg Rektora Rugove.

Poslednje pitanje koje trebamo razmotriti je, da li su obaveze utvrđene u *Memorandumu* u skladu sa zakonima? “Kada predmet obaveze je. . . *nedozvoljen*. . . ugovor je apsolutno ništavan” (Zakon o obligacionim odnosima, član 35, naglasak dodan), i “[ ] predmet obaveze je *nedozvoljen*, ako je to u suprotnosti sa odredbama javnog reda” *id*, član 37, naglasak dodan). Prema ovom standardu, ukoliko je *Memorandum* u suprotnosti sa *Zakonima iz 2011. i 2014. godine*, koji su uključeni u “odredbama javnog reda”, onda će *Memorandum* biti "apsolutno [ ] nevažeći [ ]”.

Da bi se razlikovalo da li je *Memorandum* u suprotnosti sa *Zakonima 2011. i 2014. godine*, neophodno je da prosudimo između dva tumačenja njegovog sadržaja, pruženim od *Rektora* i bivšeg ministra Buje. Već smo napred videli da, prema *Rektoru*, *Memorandum* samo “predviđa uslove za upis kandidata koji pripadaju kategorijama iznad, ali ne navodi kriterijume, procedure ili kvote koje se primenjuju za ove slučajeve.” Ali odluka bivšeg ministra Buje, podržana u praksi u sprovođenju *Memoranduma* u prethodnim godinama, tumači drugačije *Memorandum*. Prema tom tumačenju, *Memorandum* predviđa ne samo olakšice određene za kategorije proistekle iz rata, već takođe predviđa da se ove beneficije dobijaju na specifičan način: da se kandidati na spiskovima podnetim od udruženja potpisnica primaju na Univerzitet u Prištini, čak i bez ispunjavanja bilo kojeg drugog kriterijuma, kao što je na primer prelazak minimalnog praga na prijemnim ispitima.

Oba ova tumačenjamogu da nađu podršku u tekstu *Memoranduma*. S jedne strane, *Memorandum* navodi da tri udruženja potpisnica “se obavezuju da pošalju spiskove studenata, navedenih kategorija, koji će imati koristi od pomoći UP” (*Memorandum*, tačka 3, naglasak dodan). Istaknuti deo teksta ukazuje na to da je izvršna uloga udruženjaza određivanje kojim kandidatima će se dati prednost pri upisu, i da Univerzitet u Prištini nema pravo da prihvati samo neke kandidate sa tih lista. Ali s druge strane, *Memorandum* takođe predviđa da “[ ] posebnim odlukama, strane će odrediti postupke pružanja uzajamne pomoći” (*id.*, tačka 4, naglasak dodan). Ovo ukazuje na to da *Memorandum*, sam po sebi, ne navodi procedure koje treba slediti nakon slanja liste od strane udruženja, i da ostavlja Univerzitetu u Prištini dovoljno prostora da postavi svoje kriterijume za odlučivanjeo tome koji kandidati će biti prihvaćeni sa poslatih lista , i koji će biti odbijeni.

Dva gornja tumačenja ne predstavljaju neku alternativu, jer oba tumačenja, na kraju krajeva, vode do istog zaključka: da je Univerzitet u Prištini ispunio sve svoje obaveze u vezi sa *Memorandumom*. S jedne strane, ako prihvatimo tumačenje *Rektora*, prema kojem *Memorandum* ne navodi procedure ili posebne kriterijume koje treba slediti nakon slanja liste udruženja, onda Univerzitet u Prištini nije obavezan da prihvati sve kandidate sa liste, i činjenica da nisu svi kandidati sa liste primljeni, ne predstavlja povredu obaveze predviđene *Memorandumom*.

S druge strane, ako prihvatimo tumačenje bivšeg ministra Buje, onda to podrazumeva da *Memorandum* predviđa prijem svih kandidata sa liste podnesene od udruženja, bez razlike. Ali u ovom slučaju, *Memorandum* će biti “u suprotnosti sa odredbama javnog reda”, jer prihvatanje svih kandidata sa poslate liste u uslovima koji nisu u potpunosti jednaki, bi bilo u suprotnosti sa *Zakonima 201.1 i 2014. godine*. Prema tome, *Memorandum* bi sadržao nedozvoljeni predmet obavezivanja, i bio bi “apsolutno [ ] nevažeći [ ]” (*Zakon o obligacionim odnosima*, član 35). U ovom slučaju, Univerzitet u Prištini neće imati nikakvu obavezu da sprovede *Memorandum*.

Stoga, nije važno koje tumačenje je tačnije. Ako prihvatimo tumačenje *Rektora*, onda Univerzitet u Prištini nije postupio suprotno *Memoranduma*. I ako prihvatimo tumačenje bivšeg ministra Buje, onda je Univerzitet delovao u suprotnosti sa *Memorandumom*, ali sam *Memorandum* neće predstavljati nikakvu zakonsku obavezu. U oba slučaja, može se zaključiti da je **Univerzitet u Prištini u potpunosti ispunio svoje važeće zakonske obaveze u vezi sa *Memorandumom*.**

Sada moramo uzeti u obzir zakonitost jednostranog raskida *Memoranduma* od strane Univerziteta u Prištini. U svom pismu od 9. januara 2015. *Rektor* je informisao tri udruženja potpisnica o raskidu, izražavajući mišljenje da je pitanje prednosti pri upisu “ već dovoljno regulisano zakonima Kosova”<sup>16</sup>, i navodeći “nesporazume u tumačenju karaktera [*Memoranduma*] i obaveze ugovornih strana koje proizilaze iz ovog dokumenta”.

Možemo početi napominjući činjenicu da u tekstu *Memoranduma* nije određeno trajanje njegovog sprovođenja. Prema opštem načelo prava ugovora, svaka strana u takvom ugovoru na neodređeno vreme, ima pravo da odustane od nje jednostrano, uz obaveštenje druge ugovorne strane. Vidite, na primer, *Zakon o obligacionim odnosima*, član 339, stav 1 (“Ako vreme trajanja obligacionog odnosa nije određeno, svaka strana ga može prekinuti otkazom”). Ali, istovremeno, “[ ] Otkaz se može dati u svako doba, ali ne u neprikladno vreme” (*id.*, član 339, stav 3). Upravo je *vreme* odustajanja Univerziteta u Prištini od *Memoranduma*, a ne sama *činjenica* odustajanja, što je predmet sukoba između *Rektora* i tri udruženja potpisnica: u njenom saopštenju za štampu, od 13. januara 2015. Organizacija za ratne veterane ne pretenduje da Univerzitet u Prištini nema pravo da odustane od *Memoranduma*, već samo da “[ ] jednostrano odustajanje od

---

<sup>16</sup> U stvari, kao što se vidi u sažetku činjenica (vidi tabelu 1, *gore*), čak i kada je potpisan *Memorandum* u septembru 2009 godine, *Zakon* 2006. godine je bio na snazi i uređivao je prednost za kategorije proistekle iz rata.

Memoranduma od strane Rektora, važi za narednu akademsku godinu, a ni u kom slučaju za akademsku godinu 2014/2015, kada je Memorandum bio na snazi” (naglasak dodan).

Stoga, ključno pitanje u ovoj sredini je da li je Univerzitet u Prištini prekinuo *Memorandum* u “neprikladno vreme” za druge strane potpisnice? Ako je tako, onda raskid *Memoranduma* je bio nezakonit; ako ne, onda je Univerzitet u Prištini delovao u okviru svojih zakonskih prava da raskine ugovor bez vremenskog ograničavanja. Jedini razlog zašto je raskid *Memoranduma* u ovom trenutku mogao da bude “neprikladan” za udruženja potpisnica je da, prema jednom tumačenju koje smo gore analizirali, će primena *Memoranduma* osigurati kandidatima na listama udruženjaprijem na Univerzitet u Prištini u akademskoj godinu 2014/2015, van kriterijuma triju odluka Senata i u nejednakim uslovima sa ostalima. Ali, kao što smo ranije primetili, *Memorandum* se ne može sprovesti na ovaj način. Prijem kandidata u nejednakim uslovima sa ostalima, bi bio u suprotnosti sa odredbama “javnog reda”, i iz tog razloga, *Memorandum*, tumačen na ovaj način, bi bio “apsolutno nevažeći”. Stoga, čak i ako ne se *Memorandum* ne bi raskinuo do naredne akademske godine, Univerzitet opet ne bi imao zakonsku obavezu da primi kandidate po nejednakim uslovima sa ostalima. I pošto *Memorandum* ostaje na snazi za ovu akademsku godinu, ne može praviti nikakvu izmenu u smislu prijema svih kandidata sa liste udruženja, odustajanje od *Memoranduma* u ovom trenutku ne može se nazvati “neprikladnim”.

Iz napred pomenutih razloga, Ombudsman smatra da **sve akcije Univerziteta u Prištini u vezi sa *Memorandumom*, uključujući i njegovo jednostrano odustajanje, su bile u potpunom skladu sa zakonskim obavezama Univerziteta.**

#### **A. Procene zakonitosti akcija Vlade Republike Kosovo**

U proceni zakonitosti akcija Vlade Republike Kosova treba da uključuje delovanje(i ne delovanje) četiri državna organa: bivšeg premijera Hašim Tači; bivšeg ministra Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije Rame Buje; sadašnje gpremijera Isa Mustafa; i

sadašnje gministra Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, Arsim Bajrami. Prvo se mora proceniti *Odluka MONT-a*, i zatim ne pružanje odgovara na zahtev Ombudsmana za uvođenje privremenih mera od strane četiri napred pomenuta državna organa.

### **1. Odluka Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije**

Zakonitost *Odluke MONT-a* mora biti procenjenasa dva aspekta. Sa procesnog aspekta treba razmotriti da li odluka predstavlja nezakonito mešanje u prostoru koji izričito pripada Univerzitetu u Prištini, kako tvrdi ministar Bajrami i *Rektor*. Prema njima, Univerzitet ima potpunu autonomiju u postavljanju kriterijuma za upis studenata i Ministarstvo nema pravo da se meša. Sa suštinskog aspekta, treba proceniti da li odluka predstavlja kršenje *Zakona 2011 i 2014 godine*, koje određuju da šest kategorija proisteklih iz rata bi trebalo da imaju prioritet prilikom upisa, u potpuno jednakim uslovima sa ostalima.

Što se tiče proceduralnih aspekata, polazna tačka analize mora biti zakon br. 04/L-037 o visokom obrazovanju u Republici Kosovo (u daljem tekstu: “Zakon o visokom obrazovanju”), koji navodi da “[ ] licencirani nosioci visokog obrazovanja imaju autonomiju i akademsku slobodu” (*id.*, član 13, stav 1). Univerzitet u Prištini, dok je javni univerzitet, smatra se licenciranim. Vidi *id.*, član 14, stav 6 (“Javni nosilac smatra se licenciranim”). Kao deo svoje autonomije, Univerzitet u Prištini ima pravo da u određenim oblastima, uključujući i pravo “da utvrdi uslove koji se odnose na prijem studenata” (*id.*, član 13, stav 2, tačka 3). Isto tako, Statut Univerziteta u Prištini, navodi da “Senat donosi propise koji definišu u detalje uslove i kriterijume za upis u osnovne studije” (Statut Univerziteta u Prištini, član 103, stav 3). I opet: “Pravila za raspisivanje konkursa i kriterijuma za upis se usvajaju od strane Senata” (*id.*, član 106).

Međutim, bez obzira na to koliko jasno izgledaju ove odredbe na prvi pogled, ne mogu se smatrati kao konačna reč o pitanju autonomije, jer iz samog Zakona o visokom obrazovanju se podrazumeva da licencirani nosioci ne uživaju *apsolutnu* autonomiju u pet određenih oblasti pogotovo ne od Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije.

Na primer, deo autonomije licenciranih nosilaca za visoko obrazovanje je pravo “za . . . biranje upravnih autoriteta i za određivanje njihovih mandata” (Zakon o visokom obrazovanju, član 13, stav 2, tačka 1), ipak, zakon navodi da, u specifičnim uslovima, članovi upravnog odbora “mogu se razrešiti od strane Ministarstva, uz preporuku upravnog odbora ali i bez njega” (*id.*, član 18, stav 6). Isto tako, deo autonomije licenciranih nosioca je pravo “za . . . samostalnu izradu i sprovođenje nastavnog programa [ ] i istraživačkih projekata, u konsultaciji sa lokalnim i međunarodnim partnerima” (*id.*, član 13, stav 2, tačka 4), međutim, zakon navodi da “Ministarstvo. . . ima pravo da odobri ili odbije nastavni plan i program kurseva koji vode do kvalifikacija nastavnika da budu zaposlen u školi” (*id.*, član 16, stav 4), i da “[u] određivanjusredstava za. . . naučno istraživanje u javnom interesu, Ministarstvo može da nametne uslove nosiocima” (*id.*, član 22, stav 1).

Ove odredbe pokazuju da, čak i u onim oblastima koje Zakon o visokom obrazovanju navodi kao deo autonomije licenciranih nosioca, isti zakon postavlja granice na tu autonomiju, dajući posebno ovlašćenje Ministarstvu da intervenišu u ovim oblastima u pod specifičnim uslovima.

Stoga, da bi se razumelo da li je *Odluka MONT-a* prekršila autonomiju Univerziteta u Prištini u ovoj oblasti, trebamo proveriti da li postoji neka specifična zakonska odredba koja bi mogla poslužiti kao ovlašćenje za mešanjeu utvrđivanju kriterijuma za prijem. Međutim, u odsustvu takvog specifičnog ovlašćenja, uspostavljanje kriterijuma za prijem studenata treba se smatrati neprikosnovena oblast autonomije nosioca visokog obrazovanja, u kojem Ministarstvo ne bi imala pravo da se meša.

*Odluka MONT-a* citira nekoliko zakonskih odredbi i propisa na kojima se tvrdi da se zasniva (vidi uvod). Međutim, skoro sve citirane odredbe navode samo opštu odgovornost Ministarstva, bez davanja posebnog ovlašćenjau vezi sa određivanjem kriterijuma za upis studenata. Ove odredbe, na primer, određuju da je jedan od ciljeva državne

administracije je “sprovođenje zakona i drugih odredbi” (Zakon br. 03/L-189 o državnoj administraciji Republike Kosovo, član 4, stav 1, tačka 4) “u svojim oblastima odgovornosti” (*id.*, član 21), i da “Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije. . . sprovodi zakonodavstvo za razvoj obrazovanja, uključujući visoko obrazovanje i nauku na Kosovu” (Uredba br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, Dodatak 6). Ovi citati pokazuju samo da Ministarstvo ima obavezu da sprovodi zakone u oblasti obrazovanja, ali se ne odnose na bilo koji zakon koji daje eksplicitno ovlašćenje za intervenciju Ministarstva po pitanju prijema studenata, što je pitanje koje je deo autonomije licenciranih nosioca visokog obrazovanja.

Jedina odredba citirana u *Odluci MONT-a*, koja može izgledati kao deo takvog eksplicitnog ovlašćenja, je član 16, stav 3 Zakona iz 2011 godine, koji predviđa da “[ ] za ostvarivanje prava na ostale [ ] beneficije [osim prava na penziju], prema odredbama ovog zakona, podnosilac prijave podnosi zahtev pri Ministarstvima i ostalim dotičnim institucijama [ ]”. Ali ni ova odredba ne može opravdati *Odluku MONT-a*. U početku, primećujemo da pravo za prednost pri upisu je samo jedno u nizu prava koja su regulisana *Zakonom 2011. godine*. Samo neke od njih mogu se primeniti na osnovu zahteva podnetom nadležnom Ministarstvu, i koja se određuju članom 20 Zakona iz 2011. godine, koji predviđa da sva “[ ] podzakonska akta za sprovođenje zakona”, koja bi se usvojila od različitih ministarstava. Za Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije, član 20 navodi tri administrativna uputstva koja će se usvojiti: Administrativno uputstvo “za priznavanje prava i određivanje procedura za dodelu besplatnih udžbenika”; Administrativno uputstvo za “određivanje uslova i kriterijuma za ostvarivanje prava na stipendiju” i; Administrativno uputstvo za “određivanje prava i kriterija za smeštaj u studentskim domovima, bliskim članovima porodice kategorija tretiranih ovim zakonom” (*Zakon 201.* član 20, stav 1, tačka 4). Kao što se jasno vidi ova lista se ne pominje u ni u jednom administrativnom uputstvu koja bi se usvojila od Ministarstva za ostvarivanje prava na prednost pri



upisu u obrazovne institucije. Stoga, činjenica da *Zakon 2011.* navodi da, “[ ]za ostvarivanje[ ]prava . . . podnosilac predstavlja zahtev Ministarstvu i ostalim dotičnim institucijama”, ne pruža Ministarstvu nijedno specifično ovlašćenje da se meša u pitanje određivanja kriterijuma za upis na Univerzitet u Prištini. Bez takvog ovlašćenja, ovo pitanje ostaje u potpunosti unutar autonomije Univerziteta, i kao posledica toga, sam Univerzitet treba se smatrati “dotična institucija [ ] . . .” kod koje se treba zahtevati primena prava na prednost pri upisu. Stoga, Ombudsman smatra da, **sa proceduralnog aspekta, Odluka MONT-a je bilo protivpravno mešanje u oblasti koja je isključivo pravo Univerziteta u Prištini, i kao posledica toga, ne sprovođenje ove odluke od strane Univerziteta u Prištini je bilo unutar zakonskih prava Univerziteta.**

Što se tiče materijalnog aspekta, ključno pitanje vezi sa *Odlukom MONT-a* je: da li je poštovala ova odluka zahtev *Zakona iz 2011. godine i 2014. godine*, da se daje prednost pri upisu ovim šest definisanim kategorijama pod jednakim uslovima u odnosu na ostale? Kao što smo uradili u evaluaciji triju odluka Senata Univerziteta u Prištini, ovo pitanje možemo podeliti u dve dimenzije. Prvo, moramo da sudimo da li *Odluka MONT-a* daje prednost svim šest definisanim kategorijama. A to su:

- (1) članovi porodica palih boraca OVK
- (2) invalidi OVK
- (3) članovi porodica invalida OVK
- (4) veterani OVK
- (5) članovi porodica veterana OVK
- (6) članovi porodica nestalih OVK

*Odluka MONT-a* zahteva da “se upišu deca kategorija proisteklih iz rata OVK, na osnovu Memoranduma o Saradnja” (*id.*, tačka 1). Ali, *Memorandum*, kao i tri odluke Senata, ne uključuje svih šest grupa koje

se trebaju uključiti na osnovu zakona. Prema *Memorandumu*, kategorije korisnice su:

- (1) članovi porodica palih boraca OVK
- (2) invalidi OVK
- (3) deca invalida OVK
- (4) veterani OVK
- (5) deca veterana OVK

Kao što se može videti od upoređivanja dveju lista, članovi porodica nestalih OVK se ne pokrivaju *Memorandumom*.<sup>17</sup> Zatim, lista se još više skraćuje činjenicom da, *Odluka MONT-a* zahteva da se upišu samo *deca* sa određenih kategorija, izuzimajući invalide i same veterane, kao i ostale bliske članove palih boraca. Stoga, ***Odluka MONT-a, kao i tri odluke Senata Univerziteta u Prištini, je protiv pravan jer ostavlja po strani neke od kategorija koja imaju pravo na prednost pri upisu, na osnovu Zakona iz 2011. i 2014.***

Što se tiče druge dimenzije, koja ima veze sa uslovima pod kojima kategorije proistekle iz rata treba da uživaju prednost, i ovde *Odluka MONT-a* predstavlja kršenje zakona. Kao što smo ranije napomenuli, *Zakoni 2011. i 2014.* zahtevaju da se prednost treba dati kategorijama proisteklim iz rata samo pod potpuno jednakim uslovima sa ostalima. Sa tog aspekta, *Odluka MONT-a* predstavlja još teže kršenje u odnosu na tri odluke Senata. Videli smo da odluke Senata, iako se razlikuju jedna od druge u pogledu relevantnih kriterijuma koje postavljaju, one su bile jednoglasne u najmanje jednoj tački: sve tri odluke određuju da kandidati, sa ciljem da imaju koristi od prednosti pri upisu, treba da dostignu minimalni prag polaganja. Stoga, iako ove odluke, uprkos *Zakonima iz 2011. i 2014. godine*, su dale prednost kandidatima pod

---

<sup>17</sup> Moguće je da kategorija (6) se smatraju uključenim u kategoriji (1), ali to nije jasno od *Memoranduma*.

uslovima koji nisu bili u potpunosti jednaki, oni su barem bili u skladu sa *Zakonom iz 2006. godine*, koji je zahtevao da kandidati koji imaju prao prednosti pređu minimalni prag. *Odluka MONT-a*, zahtevajući da se navedeni kandidati upišu bez ijednog uslova, osim da se podvrgnu ispitu, ne ispunjavaju niti kriterijume zakona koji su trenutno na snazi, niti kriterijume starog zakona.

Stoga, iz napred navedenih razloga, Ombudsman smatra da je ***Odluka MONT-a* potpuno pravno neuspela, kako iz proceduralnih razloga, tako i iz suštinskih razloga**. Sa proceduralne strane, *Odluka MONT-a* predstavlja nezakonito uplitanje u autonomiju Univerziteta u Prištini. Sa suštinske strane, *Odluka MONT-a* predstavlja prekršaj u dve dimenzije. Prvo, odluka zahteva prednost samo za neke od odgovarajuće kategorije, i drugo, zahteva prednost za ove kategorije u nejednakim uslovima sa ostalima, uprkos *Zakonima iz 2011. i 2014 godine*, čak i uprkos *Zakona iz 2006. godine*.

## 2. Ne pružanje odgovora na zahtev Ombudsmana

Saradnja sa Ombudsmanom je ustavna i zakonska obaveza svih državnih institucija Republike Kosovo. Na osnovu člana 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo, “[ ] Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana”. Takođe, *Zakon o Ombudsmanu*, član 23, stav 1, navodi da “[ ] Svi autoriteti imaju za obavezu da daju odgovor Ombudsmanu u sprovođenju istrage, kao i pruže adekvatnu pomoć prema njegovom zahtevu”.

Jedna od vrsta zahteva koje Ombudsman ima pravo da zatraži od dotičnih državnih institucija, je zahtev za uspostavljanje privremene mere: “Ako tokom istrage, Ombudsman konstatuje da izvršenje neke upravne odluke može imati nepopravljive posledice za fizičko ili pravno lice, može dati svoju preporuku da nadležni autoritet obustavi izvršenje navedene odluke do okončanja istrage u vezi tog pitanja od strane Ombudsmana” (*Zakon o Ombudsmanu*, član 16, stav 5). Takav zahtev, Ombudsman je uputio u četiri državna autoriteta. Dana 2. decembra 2014. Ombudsman je uputio zahtev bivšem ministru Buji i

bivšem premijeru Hashim Thaçi, ali su oni predali svoje dužnosti njihovim naslednicima, odnosno dana 10. i 12 decembra 2014. godine, bez pružanja ikakvog odgovora Ombudsmanu. Stoga, dana 15. decembra 2014. Ombudsman je poslao slične zahteve novom ministru MONT-a, Arsim Bajrami, i novom premijeru, Isa Mustafa. Do sada, Ombudsman nije primio odgovor od nijednog od ovih zvaničnika.

Zakon o Ombudsmanu, član 22, stav 2 navodi da: “Ombudsman određuje rok u kojem organ treba da dostavi sve zatražene informacije u skladu sa stavom 1 ovog člana. Rok ne može da bude kraći od osam (8) dana, a niti duži od trideset (30) dana.” Ali ovi zakonski rokovi se tiču samo dostavljanja “traženih [ ] informacija [ ]”, koje neophodno ne zahtevaju hitne akcije. U slučaju hitnog zahteva, akcija se treba preduzeti odmah po prijemu zahteva Ombudsmana, ali u nijednom slučaju nakon 8 dana, jer se tiče hitnih mera.

Dok su bivši ministar Buja i bivši premijer Thaçi imali osam i više dana nakon slanja zahteva i njihovog odlaska sa funkcije, Ombudsman smatra njihovone pružanje odgovora kao kršenje Ustava i Zakona o Ombudsmanu. Dok nedostatak odgovora od strane ministra Bajramii premijera Mustafa, za više od 60 dana nakon slanja zahteva, Ombudsman smatra kao neuspeh u saradnjisa Ombudsmanom i smatra da se radi o namernoj ne saradnja, što predstavlja još težu povredu Zakona i Ustava, što je potpuno neprihvatljivo i neodgovorno.

Ne pružanje odgovora od strane premijera Mustafa i ministra Bajrami su još više uznemirujući iz dva druga razloga. Kao prvo, u svom govoru prilikom inauguracije, kao kandidata za mesto premijera, g. Mustafa je istakao da “Vlada će visoko postaviti ljudska prava u svojoj političkoj agendi” i “*obezbediće da se preporuke Ombudsmana adresiraju na adekvatan način*” (naglasak dodan). Činjenica da je prvu preporuku Ombudsmana za novu vladu, premijer Mustafa tretirao potpuno ravnodušno pokazuje koliko šuplje i lažne su bile njegove reči. Drugo, jednako zabrinjava činjenica da je ministar Bajrami našao vremena da objavi svoje stavove u vezi sa autonomijom Univerziteta u Prištini na RTK i na Facebook, ali nije našao vremena da odgovori,

pozitivno ili negativno Ombudsmanu, u vezi sa istom temom. Kada vladini zvaničnici smatraju važnijim ažuriranje na njihovim veb stranicama na Facebooku nego obavezne institucionalne komunikacije, odnosno sa institucijom Ombudsmana, sama ta činjenica dovoljno govori o zakonskoj i ustavnoj neodgovornosti najviših državnih institucija, i istovremeno o zabrinjavajućoj situaciji u vezi sa ljudskim pravima u našoj zemlji.

## **I. PROCENA USTAVNOSTI ZAKONA O PREDNOSTI PRI UPISU U OBRAZOVNE INSTITUCIJE ZA KANDIDATE KATEGORIJA PROISTEKLIH IZ RATA**

Na početku ove analize, primetili smo da, dokle god je neki zakon na snazi, sva tela, institucije i državni organi su dužni da ga sprovedu u potpunosti. Međutim, to je i uloga Ombudsmana da “preporučiti . . . izmenu zakona koji su na snazi” i “da preporučiti usklađivanje zakonodavstva u Skupštini sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama, kao i njihovo efikasno sprovođenje” (Zakon o Ombudsmanu, član 16, stav 1, pod stav 6 i 8). Stoga, analiza Ombudsmana u vezi sa prednošću pri upisu za kategorije proistekle iz rata, ne može uključiti samo procenu zakonitosti postupanja institucionalnih mehanizama delovanja, odnosno Univerziteta u Prištini i Vlade Republike Kosova. Ombudsman ima takođe za obavezu da proceni i same zakone, posebno u pogledu poštovanja ljudskih prava, kao i da preporučiti Skupštini izmenu i dopunu tih zakona, u slučaju da su iste u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosovo i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.

- A. Zabrana diskriminacije na osnovu člana 24 Ustava Republike Kosovo i člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i pravo na obrazovanje na osnovu člana 47 Ustava Republike Kosovo

Predmeti ustavne procene u ovom slučaju su *Zakoni 201.* i *2014.*, koji određuju prednost pri upisu, pod jednakim uslovima u odnosu na ostale, za šest kategorija proistekle od rata OVK. Ova prednost rizikuje

da predstavlja kršenje člana 24, stav 1 i 2, Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: “Ustav”), koji navodi da:

1. *“Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.”*
2. *“Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničenih sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.”*

Prednost pri upisu takođe dovodi u rizik da predstavlja kršenje člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: “EKLJP”), koji ima naziv “Sprečavanje diskriminacije” i navodi da:

*“Uživanjeprava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”*

Ovo pravo protiv diskriminacije, kao sva ostala prava određena sa EKLJP i njenim Protokolima, “garantuje se ovim Ustavom” (Ustav, član 22). Takođe, na osnovu člana 55 Ustava, “Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena Ustavom, tumače se u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava” (u daljem tekstu: “ESLJP”). Stoga, ustavnost prednosti pri upisu za šest kategorije proisteklih iz rata treba da se proceni na osnovu člana 24 Ustava i člana 14 EKLJP-a, zajednički, u svetlu sudskih odluka ESLJP-a.

Prema sudskim odlukama ESLJP-a, svaki različit tretman ne može se nazvati diskriminacijom. Naprotiv, reč “diskriminacija” ima posebno značenje u kontekstu EKLJP-a: “Pravo određeno u članu 14 za ne

diskriminaciju u korišćenju prava garantovanih Konvencijom je povređeno kada države tretiraju različito lica u sličnim situacijama bez pružanja objektivnog i razumnog opravdanja” (*Thlimmenos protiv Grčke*, Aplikacija br. 34369/97, ESLJP, 6 april 2000 stav 44). Na osnovu ovog standarda, pravo na jednakost pred zakonom je povređeno kada: (1) postoji različit tretman između lica u sličnim situacijama, (2) nejednakost je povezan sa korišćenjem jednog od garantovanih prava EKLJP-a<sup>18</sup> i (3) ne postoji objektivno i razumno opravdanje za nejednakost.

U slučaju prednosti pri upisu za kategorije proistekle iz rata, prva dva kriterijuma se jasno ispunjavaju. U skladu sa prvim kriterijumom, u ovom slučaju se tiče drugačijeg tretmana između lica u sličnim situacijama: tiče se kandidata za prijem na Univerzitet u Prištini, neki od kojih, prema *Zakonima 2011. i 2014. godine*, imaju prednost nad kandidatima koji ne pripadaju ovim kategorijama, barem pod jednakim uslovima. U skladu sa drugim kriterijumom, nejednakost u pitanju ima veze sa pravom zagarantovanim EKLJP, odnosno članom 2 Protokola 1, koji navodi da “niko da se ne lišava prava na obrazovanje”.

Ispunjenjem prva dva kriterijuma, procena ustavnosti prednosti pri upisu za kategorije proistekle iz rata, će morati da se prvenstveno fokusira na treći kriterijum: Da li postoji objektivno i razumno opravdanje za davanje prioriteta? Da bi ovo opravdaje bilo objektivno i razumno, ona mora da prođe dva koraka, po prvi put određeni u slučaju

---

<sup>18</sup> Iako član 14 EKLJP-a zahteva da nejednakost se poveže sa jednom od ostalih prava navedenih u EKLJP, član 1 Protokola 12 predviđa generalniju zabranu diskriminacije: “Uživanje bilo koje vrste prava utvrđene zakonom [iako ne sa EKLJP] se obezbeđuje bez diskriminacije”. Međutim, do sada, Protokol 12 nije igrala značajnu ulogu u sudskoj praksi ESLJP-a, jer samo 19 od 47 država članica Saveta Evrope su je ratifikovale. Pogledajte listu na :

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=&DF=&CL=ENG>.

“Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium” v. Belgium, Aplikacije br. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, ESLJP-a, 23. jun 1968. Prvo, mora postojati “legitimni cilj” za nejednakost, i drugo, treba imati “razuman odnos proporcionalnosti između upotrebljenih sredstava i cilja kome se teži” (*id.*, stav 10).

Što se tiče sprovođenja koncepta “proporcionalnosti”, ESLJP nije odredio neki test sa detaljnim koracima, barem u slučajevima navodne diskriminacije. U ovim slučajevima, “princip proporcionalnosti [se smatra] kao procena ‘podobnosti’ između preduzetih mera i naprednog cilja, ili merenjem težine važnosti mera sa važnošću ciljane svrhe” (O.M. Arnardóttir, *Equality and Non-Discrimination Under the European Convention of Human Rights* (2003), f. 48).

Ali, član 55 Ustava nam pruža detaljnije gledište pomenutog koncepta. Prema Ustavnom Sudu Republike Kosovo “test proporcionalnosti je opisan u članu 55 Ustava” (Slučaj br. KO131/12, Dr. Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine Republike Kosova, Presuda, 15 april 2013). Član 55, stav 4 Ustava navodi pet kriterijuma za procenu proporcionalnosti nekog ograničenja nekog ljudskog prava:

*“U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti . . . su dužne da se posvete 1) suštini prava koje se ograničava, 2) značaju cilja ograničavanja, 3) prirodi i obimu ograničavanja, 4) izveštaju između ograničenjasa ciljem koji se želi postići, kao i 5) razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.”*

Procena ustavnosti neke nejednakosti, posebno prava na obrazovanje, treba da obuhvati i poslednji korak: pored procene legitimnosti cilja i proporcionalnosti ograničavanja, član 47, stav 2 Ustava navodi da: “Javne institucije će svakom licu garantovati jednake mogućnosti školovanja, *sve na osnovu njenih/njegovih pojedinačnih potreba i sposobnosti*” (naglasak dodan). To podrazumeva da, ako neki zakon predstavlja *nejednakost* između pojedinaca u vezi sa mogućnostima za obrazovanje, onda ta nejednakost je opravdana samo ako se može



argumentovati da postoji razumna osnova za neku veštinu ili posebnu potrebu pojedinaca koji uživaju privilegije. Ne može se argumentovati da kategorije proistekle iz rata imaju neke posebne *sposobnosti* u odnosu na druge kandidate koje mogu poslužiti kao osnova za davanjeprednosti pri upisu u obrazovne institucije; zbog toga, ova prednost može se opravdati samo na osnovu nekih *posebnih* potreba ovih kandidata.

Rezimirajući sve ove standarde procene, može se reći da prednost pri upisu kategorija proistekle iz rata je u skladu sa Ustavom samo ako može preći tri koraka: ako ova prednost (1) ima legitiman cilj, (2) prolazi test proporcionalnosti, predviđen u članu 55 Ustava i (3) postoji razumna osnova za bilo kakve posebne potrebe kandidata korisnika.

**B. Procena ustavnosti prednosti pri upisu za kategorije proistekle iz rata, na osnovu sprečavanja diskriminacije na osnovu člana 24 Ustava Republike Kosovo i člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima, i na osnovu prava na obrazovanje na osnovu člana 47 Ustava Republike Kosovo**

**1. Legitimnost cilja**

Što se tiče prvog koraka procene ustavnosti, ciljevi *Zakona 2011. i 2014 godine* su određene u članu 1 svakog zakona. Ovi ciljevi su slični jedni drugima. U *Zakonu 2011.* se određuje da “Cilj donošenja ovog Zakona je određivanje statusa i finansijske podrške preko penzija i posebnih beneficija za kategorije proizašle iz rata OVK-a, koja sa svojim požrtvovanjem i doprinosom bili su odlučujući faktori za slobodu i oslobađanje zemlje”, dok u *Zakonu 2014-te* se određuje da “Cilj donošenja ovog Zakona je određivanje prava i beneficije veterana Oslobodilačke vojske Kosova (OVK) koji su svojim požrtvovanjem, angažovanjem i dragocenim doprinosom u Oslobodilačkoj borbi Kosova bili odlučujući faktor za slobodu i nezavisnost naroda Kosova”. Takođe, oba zakona opravdavaju posebne beneficije, uključujući i pravo na prednost pri upisu, “doprinosom u ratu OVK” (*Zakon 2011.*, član 4 i *Zakon 2014-te* član 15). Na osnovu ovih odredbi primećujemo

da je krajnji cilj davanje prednosti kategorijama proistekle iz rata, za upis u obrazovne institucije je da se pruža učesnicima rata neka nadoknada ili priznanje za njihov doprinos.

Praksa koja se sledila od ESLJP sugeriše da, “[u] odsustvo vrlo jasnih slučajeva diskriminacije koja su namerno uvredljiva, test legitimnog cilja izgleda da može biti ispunjenu svakom slučaju” (Arnardóttir, *op. cit.*, st. 43). Svrha nadoknade za njihov doprinos u ratu ne može se smatrati kao pogrдна svrha diskriminacije bilo koje grupe. Zbog toga, Ombudsman smatra da je prednost pri upisu za kategorije proistekle iz rata prolazi prvi korak ocene ustavnosti.

### **1. Osnova za posebne potrebe kandidata**

Pre nego pređemo na procenu proporcionalnosti prednosti pri upisu kao sredstvo da se postigne cilj nadoknade učesnika u ratu, da proverimo da li ova prednost ima osnovu na specifične potrebe kandidata kojima je data prednost. Kao što smo videli, ovo je neophodan uslov prava na obrazovanje, na osnovu člana 47, stav 2 Ustava.

U vezi sa ovim uslovom, treba uzeti u obzir dve primedbe. Prvo, pojam “potrebe” treba posmatrati u svetlu koncepta “jednakosti”, jer jednakost je izričito namenjeni ideal ustavne odredbe u pitanju, član 47, stav 2. Dakle, oni sa “posebnim potrebama“ ne uključuju samo lica kojima nedostaju *osnovne* ili *minimalne* mogućnosti, u skladu sa nekim određenim standardom, ali takođe i pojedinci koji, iako imaju minimalne ili osnovne mogućnosti, nedostaju im *jednake* mogućnosti sa ostalima. Stoga, kako bi se članovi kategorija proistekle od rata smatrali da imaju posebne potrebe, dovoljno je da se argumentira da oni ne bi imali *jednake* mogućnosti sa ostalima, u odsustvu neke posebne podrške.

Drugo, kako bi se jedna grupa smatrala sa posebnim potrebama, nema potrebe da se stanje svakog pojedinca u toj grupi analizira jedan po jedan. Nijedan zakon ne može da predvidi sve okolnosti koje bi mogle nastati u budućnosti u oblasti koje se uređuje tim zakonom. Umesto toga, svi zakoni se oslanjaju na kategorizaciju pojedinaca u opšte

grupe, i samo kroz ovu vrstu kategorizacije se određuju prava i obaveze pojedinaca. Čak i sam Ustav se oslanja na takve kategorizacije. Na primer, na osnovu člana 45, stav 1, “[ ] Svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda”. Ovaj član kategoriše državljane Kosova u dve grupe: one ispod osamnaest godina starosti i onih iznad osamnaest godina, dajući pravo glasa samo drugoj grupi. Ali ova nejednakost se ne vidi kao kršenje ljudskih prava, iako mogu postojati pojedinci sa malo manje od osamnaest godina starosti koji nemaju prava glasa, iako imaju intelektualne kvalitete, moralne i građanske, u većoj meri nego osobe koje su starije od osamnaest godina i, shodno tome, uživaju ova prava. Nejednakost između dve grupe se opravdava činjenicom da *u celini*, građani preko osamnaest godina imaju više od tih potrebnih karakteristika da bira i da bude biran, nego građani koji su ispod osamnaest godina, uprkos činjenici da može biti izuzetaka u pojedinačnim slučajevima. Na isti način, odnosno kada procenimo da li kategorije proistekle iz rata su sa posebnim potrebama, naše pitanjenje da li *svaki pojedinac* u ovim grupama je sa posebnim potrebama. Umesto toga, naš pitanje treba da bude: Da li postoji razumna osnova za verovanje da ove grupe, *u celini* imaju posebne potrebe u odnosu na druga lica, uprkos činjenice da može biti izuzetaka u pojedinačnim slučajevima?

Povezivanjem ove dve primedbe, pitanje koje trebamo postaviti u vezi sa članom 47, stav 2, može se formulisati na sledeći način: Da li postoji razumna osnova za verovanje da su članovi kategorija proistekle od rata, *generalno*, ne bi imali *jednake* mogućnosti sa ostalima u odsustvu podrške u oblasti obrazovanja?

Da razmotrimo redom šest kategorije proistekle iz rata. Na osnovu standarda koji smo odredili, ratni invalidi i njihove porodice se mogu smatrati sa posebnim potrebama, zbog teškog i trajnog oštećenja koje su pretrpele u ratu. Znači, imamo razložnu osnovu da mislimo da ova oštećenjamogu da ih spreče u društveno-ekonomskom unapređenju i potpunoj integraciji u različitim društvenim sferama. Invalidi su lica

“čiji organizam [ ] je oštećen iznad 20%” (*Zakon 2011.*, član 3, stav 1, tačka 7), koja, u mnogim slučajevima, može da ih onemogući da obezbede posao van kuće ili da obavljaju različite osnovne funkcije, što može dovesti do ekonomskih poteškoća po njih i njihove porodice, i što može ometati njihove obrazovne mogućnosti za njih članove njihovih porodica, zbog vremena i energije koje treba potrošiti da se staraju o svojim zdravstvenim potrebama. Iz tih razloga, invalidi i njihove porodice nemaju jednake mogućnosti sa ostalima, i kao posledica toga, mogu se smatrati sa posebnim uslugama. Prednost pri upisu za ovu grupu prelazi test člana 47, stav 2 Ustava.

Ratni veterani predstavljaju malo teže pitanje. S jedne strane, moglo bi se argumentovati da sama činjenica da je neko lice učestvovao u ratu, ali ne boluje od rana ili fizičkih povreda tela, ne stvara neke posebne teškoće za njega u vezi sa njegovim obrazovanjem ili društveno-ekonomskom napretku. Ali, s druge strane, ne može se poreći činjenica da značajan broj veterana mogu biti žrtve psihološke traume, zbog njihovog učešća u ratu. Ova uža grupa veterana bi se mogla smatrati osobe sa posebnim potrebama, jer trauma od koje oni pate može ih donekle odvratiti od društveno-ekonomskog napretka i potpune integracije u različitim sferama društva, kao u slučaju ratnih invalida.<sup>19</sup> Međutim, *Zakon 2014-te* navodi da svi veterani, bez obzira da li pate od psihološke traume ili ne, imaju prednost pri upisu. Vidi *Zakon 2014*, član 3, stav 1, tačka. 3.2 (“**Veteran ratnik**[ ] **OVK** – je građanin Kosova i strani državljanin koji je stao u redove OVK-a i koji je registrovan kao naoružani i uniformisani vojnik od komandi, štabova operativnih zona OVK-a, odnosno Generalštaba OVK-a, i koji je bio

---

<sup>19</sup> Nažalost, ratni veterani sa psihološkim traumama se ne uključuju u kategoriji ratnih invalida. Vidi *Zakon 2011*, član 3, stav 1, tačka 1.7, gde invalid OVK se definiše na osnovu telesnog oštećenja, ali ne i mentalnog: “pripadnik OVK, čiji organizam je oštećen više od 20% zbog rane, povrede ili bolesti koju je pretrpeo u ratu, ali kao internirani (uhapšeni) u zatvorima ili kampovima neprijatelja i strani državljanin kao veteran OVK, od 1997- 1999” (naglasak dodan).

aktivan sve do kraja rata”, naglasak u originalu). Međutim, treba uzeti u obzir da psihološka oštećenja je teže meriti od telesnih povreda, i da vrlo značajan broj veterana, zbog same prirode rata, mogu da pate, na različitim nivoima, od psiholoških posledica. Zbog toga, ratni veterani, kao što je definisano ova kategorija u *Zakonu 2014-te* može se smatrati grupa sa posebnim potrebama. Stoga, i prednost pri upisu za ovu kategoriju zadovoljava standard člana 47, stav 2.

Što se tiče članova porodica palih boraca i nestalih OVK, i ovde postoji razumna osnova da se veruje da odsustvo roditelja ili /supruga/e može imati ozbiljne posledice za pojedinca, bilo u vezi sa njegovim obrazovnim razvojem, bilo za njegov društveni-ekonomski napredak. U slučaju palih boraca i nestalih OVK, njihova deca treba da se uzgoje od samo jednog roditelja, što dovodi do ekonomskih poteškoća, kako za decu tako i za roditelje koji treba da se staraju o njima. Deca koja imaju samo jednog roditelja, takođe imaju veći rizik da zaostaju u svom akademskom napredovanju, posebno u ranim fazama njihovog obrazovanja. U takvim okolnostima, članovi porodica palih boraca i nestalih OVK nemaju jednake mogućnosti kao ostalima, i stoga se mogu smatrati sa posebnim potrebama.

Međutim, ovi argumenti se ne odnose na članove porodica veterana OVK. Za razliku od članova porodica palih boraca i nestalih OVK-a ne može se tvrditi da su članovi porodica veterana izgubili njihove članove porodice u ratu. I, za razliku od članova porodica invalida OVK ne može se tvrditi da veterani koji nisu pretrpeli ozbiljne i stalne povrede u ratu imaju posebnu poteškoću u pronalaženju posla van kuće, ili da njihove porodice treba da ulože vremena i energije kako bi se brinule o njihovim zdravstvenim potrebama. Napred smo pomenuli da značajan broj veterana može da pati od psiholoških posledica rata, i može biti izuzetnih slučajeva u kojima psihološke traume od kojih pate su toliko ozbiljne da stvaraju velike poteškoće njihovim porodicama kao jedan ratni invalid sa fizičkim oštećenjima preko 20%. Ali nemamo jaku osnovu da mislimo da, veterani *generalno* pate od psihičkih trauma do ekstremnog nivoa. Stoga, iako se može argumentovati da su *sami veterani* sa posebnim potrebama, zbog psihološke traume koje su

generalno pretrpeli zbog rata, nemamo razumnu osnovu za verovanje da ta trauma, *generalno*, dostiže tu meru da njihove porodice imaju posebne potrebe samo na osnovu toga da imaju jednog veterana među njima. Stoga, prioritet pri upisu na Univerzitet, u slučaju porodica veterana, nije u skladu sa standardom propisane članom 47, stav 2 Ustava.

## **2. Proporcionalnost ograničenja**

Zadnji korak je da se proceni proporcionalnost prednosti koja se daje preostalim kategorijama, njih pet : invalidi i ratni veterani kao i članova porodice invalida, nestalih i palih boraca. Kao što smo napred naveli, član 55, stav 4 Ustava navodi pet kriterijuma koji se moraju ispuniti da bi se ograničavanje ljudskih prava smatralo proporcionalnim.

Prvo, moramo da procenimo da li je suština prava odbijena. Ovaj kriterijum je takođe istican u članu 55, stav 5: “Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom ni na koji način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava”. U slučaju *Zakona 2011. i 2014. godine*, prioritet pri upisu ne negira suštinu prava protiv diskriminacije, jer se ne daje u svim slučajevima, već samo pod jednakim uslovima u odnosu na ostale. Stoga, prednost predviđena zakonom ne može se nazvati ekstremnim u meri u kojoj poriče suštinu prava na jednakost pred zakonom. Isto se može opravdati u smislu “prirode i obima ograničavanja” (Ustav, član 55, stav 4). Dok, prednost se ne daje u svim slučajevima, već samo pod jednakim uslovima u odnosu na ostale, obim ograničenjane može se nazvati suvišnim.

Što se tiče “odnosa između ograničenja i cilja koji se stremi da se postigne” (Ustav, član 55, stav 4), postoji jasna racionalna veza između davanja prednosti pri upisu i cilja kompenzacije učesnika, dok jedan od raspoloživih sredstava za njihovu nadoknadu je da im se omogući njima ili njihovim porodicama da se upišu u visokoškolskim ustanovama.

Što se tiče “važnosti ograničenja namene” ne može se poreći da, u slučaju veterana, invalida, nestalih i palih boraca rata, nadoknada za

njihove žrtve koje su dali našoj Republici je veoma važan cilj. Zbog ovih žrtava, Republika Kosovo ima posebnu obavezu prema veteranima, kao i prema invalidima i njihovim porodicama, da im se obezbedi jednake mogućnosti za obrazovanje, socijalno-ekonomski napredak i njihovu punu integraciju u društvo uzimajući u obzir njihove specifične potrebe koje smo gore analizirali. Istu obavezu takođe ima i nad palim borcima i nestalih lica rata i njihovih porodica, možda u još većem stepenu. Upravo zbog toga da su pali borci i nestali OVK dali svoj život za stvaranje Republike Kosovo je razlog da njihove porodice su sada sa posebnim potrebama. Iz tog razloga, Republika Kosovo ima recipročnu obavezu da osigura da njihove porodice imaju najmanje jednake mogućnosti sa ostalima. Iz tih razloga, značaj svrhe *Zakona 2011. i 2014 godine* ne opravdava prednost pri upisu koja je data kategorijama u pitanju, dok ta prednost je male prirode i obima, i ne osporava suštinu prava na jednakost pred zakonom.

Na kraju, moramo ispitati “mogućnost realizacije. . . cilja [ ] sa manjim ograničenjima” (*id.*). U ovom koraku, treba istaknuti da tražimo mogućnost za ostvarivanje cilja koji “ispunjava cilj. . . *na istom nivou intenziteta i efikasnosti*”, kao ograničenje u pitanju (A. Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations* (2012), st. 323, naglasak dodan). U početku primećujemo da, praćenje visokog obrazovanja kao i diplomiranje u ustanovi visokog obrazovanja, važne su alatke za integraciju pojedinca u društvenom, ekonomskom, kulturnom i demokratskom društvu. Ipak, mogu postojati druge alternative koje pomažu da se integrišu pomenute kategorije društva i koje nisu u vezi sa upisom u fakultet. Ili, mogu postojati i druge alternative koje pomažu kandidatima za ulazak na fakultet, ali koje ne pružaju nikakvu prednost u fazi upisa. Na primer, jedna takva alternativa bi mogla biti i “posebni [i] program [i]” koje razvija Univerzitet u Prištini “za podršku kandidata koji pripadaju kategorijama rata”, koji “podrazumeva pružanje pomoći za pripremu kandidata za polaganje državnog ispita i prijemnog ispita kao i akademsko savetovanje tokom studija” (Pismo *Rektora* dana 9 januar 2015).

Ove alternative, razmatrajući se jedna po jedna, može biti jednako efikasne, možda i efikasnije u ispunjavanju cilja integracije kategorija rata u društvu i naknadu za njihove žrtve, od davanje prednosti pri upisu u obrazovnim institucijama. Ali kako bi bio proporcionalno sredstvo, nije neophodno da se prednost pri upisu bude efikasniji od bilo kog drugog mogućeg sredstva, uzimajući ih jedno po jedno. Ono što je bitno je da će se svrha zakona postiglo na još većem nivou “intenziteta i efikasnosti” ukoliko, zajedno sa svim ostalim sredstvima, bi se pružilo kategorijama proistekle od rata i prednost pri upisu u obrazovne institucije. U tom smislu, davanje etakve prednosti je neophodno da bi se postigao cilj do maksimalnog mogućeg stepena.

Iz tih razloga, Ombudsman smatra da prednost pri upisu za veterane i invalide OVK, kao i za porodice invalida, nestalih i palih boraca OVK predstavlja proporcionalno ograničenje prava na jednakost pred zakonom. Stoga, prednost za ovih pet kategorija je u skladu sa Ustavom.

## **ZAKLJUČCI I PREPORUKE OMBUDSMANA**

### **A. Zaključci Ombudsmana**

Na osnovu gornjih analiza, Ombudsman zaključuje da:

- (1) Odluke Senata Univerziteta u Prištini, od 30. maja, 26. septembra i 16. oktobra 2014. za određivanje kriterijuma za prijem studenata za akademsku godinu 2014/2015, nisu u skladu sa zakonom jer (a) daju prednost pri upisu samo nekoliko kategorijama koja treba da imaju ovu prednost na osnovu zakona, i (b) daju ovu prednost pod uslovima koji nisu u potpunosti jednaki sa ostalim kandidatima.
- (2) Činjenica da je Odluka Senata Univerziteta u Prištini, od 16. oktobra 2014. izmenila kriterijume konkursa za prvi rok, ne predstavlja kršenje zakonskih obaveza Univerziteta u Prištini.



- (3) Univerzitet u Prištini je ispunio sve svoje zakonske obaveze u vezi sa Memorandumom o razumevanju, potpisan septembra 2009. godine sa Organizacijom ratnih veterana OVK, Udruženjem ratnih invalida OVK i Udruženjem porodica palih boraca OVK.
- (4) Jednostrano povlačenje Univerziteta u Prištini iz *Memoranduma* o razumevanju, ne predstavlja kršenje zakonskih obaveza Univerziteta u Prištini.
- (5) Mali uzorak razmatran od Rektora Univerziteta u Prištini predstavlja ozbiljan dokaz da nekoliko studenata koji su imali beneficije iz statusa člana porodice palih boraca, moguće je da nemaju uistinu takav status.
- (6) Oluka Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, od 13. novembar 2014. o upisu dece Kategorija proistekle od rata, nije u skladu sa zakonom, jer: (a) krši autonomiju Univerziteta u Prištini, (b) zahteva prednost na samo za neke od kategorija koje trebaju da uživaju ovu prednost na osnovu zakona, i (c) zahteva ovu prednost u nejednakim uslovima sa ostalima, čak bez obzira na to da li je kandidat korisnik prošao ili ne minimalni prag bodova.
- (7) Dok *Odluka MONT-a* je bilo protivzakonito mešanje u autonomiju Univerziteta u Prištini, ne sprovođenje ove odluke od strane Univerziteta u Prištini je bilo unutar zakonskih prava Univerziteta.
- (8) Ne pružanje odgovora na zahtev Ombudsmana za privremenu meru od strane bivšeg ministra Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, g. Rame Buja, i bivšeg premijera Republike Kosovo, g. Hashim Thaçi, pre nego su predali svoje dužnosti njihovim naslednicima, predstavlja kršenje Ustava Republike Kosovo i Zakona o Ombudsmanu.
- (9) Ne pružanje odgovora na zahtev Ombudsmana za privremenu meru od strane sadašnjeg ministra Ministarstva obrazovanja,

nauke i tehnologije, g. Arsim Bajrami, i sadašnjeg premijera Republike Kosovo, g. Isa Mustafa, za više od 60 dana nakon slanja zahteva, predstavlja još veće kršenje Ustava Republike Kosovo i Zakona o Ombudsmanu, kao i potpun neuspeh za saradnju sa Ombudsmanom.

- (10) Prednost pri upisu za invalide OVK i veterane OVK, kao i bliskih članova porodice invalida, nestalih i palih boraca OVK, je u skladu sa Ustavom Republike Kosova i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.
- (11) Prednost pri upisu za članove bliske porodice ne-invalidnih veterana OVK, predstavlja kršenje Ustava Republike Kosovo.

### **B. Preporuke Ombudsmana**

Na osnovu ovih zaključaka, i u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 16, stav 1 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje da:

#### **Univerzitet u Prištini:**

- (1) Ako ostaju kandidati iz šest kategorije proisteklih iz rata (veterani OVK, invalidi OVK i bliski članovi porodica veterana,<sup>20</sup> invalida, palih boraca i nestalih OVK koji još nisu upisani, ali koji su dobili isti broj bodova koliko i neki uspešan kandidat na fakultetu gde su aplicirali, da ih upišu, pod uslovom overavanja njihovog statusa u skladu sa zakonom.

---

<sup>20</sup> Ne predstavlja neku kontradikciju činjenica da Ombudsman, s jedne strane, preporučuje punu primenu postojećih zakona, uključujući i davanje prednosti na osnovu jednakih mogućnosti za članove porodice veterana, ali s druge strane, smatra neustavnim prednost za ovu kategoriju. Kao što smo gore naveli, sve državne institucije imaju obavezu da poštuju zakone na snazi dok se isti ne menjaju ili stavljaju van snage od nadležnih institucija.

- (2) Da preduzme sve neophodne mere za završetak overavanja statusa sadašnjih studenata, koji su primljeni zahvaljujući svom statusu kao članovi porodica palih boraca, kao i da preduzme disciplinske mere u slučaju otkrivanja podnošenja krivotvorenih informacija tokom procesa upisa na Univerzitet u Prištini.

**Premijer Mustafa i ministar Bajrami:**

- (3) Da stavi van snage odluku Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, od 13. novembra 2014. o upisu dece kategorija proisteklih iz rata.<sup>21</sup>
- (4) Da se ne meša u bilo koji aspekt određivanja kriterijuma za prijem studenata od Senata Univerziteta u Prištini.
- (5) Preduzme sve neophodne mere kako bi se osiguralo da u budućnosti obezbedi adekvatnu saradnju sa Ombudsmanom, u skladu sa Ustavom Republike Kosovo i Zakonom o Ombudsmanu, a u skladu sa obećanjem samog premijera Mustafe u njegovom govoru prilikom inauguracije za položaj premijera.

**Skupština Republike Kosova:**

- (6) Da izmeni član 30 Zakona Br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, koji navodi da: “Prednost prijema u javne obrazovne institucije, pod jednakim uslovima, je pravo koje ostvaruju ratni veterani i bliski članovi njihovih porodica”, brisanjem dela “i bliski članovi njihovih porodica”.

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo (“Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega tražene u

---

<sup>21</sup> Ovaj korak je neophodan čak i ako, za sada, ni Univerzitet u Prištini niti Vlada ne zahteva izvršenje odluke. Do njenog službenog ukidanja, odluka ostaje na snazi sa snagom delovanja i predstavlja rizik da izaziva dalje sukobe.

saglasnosti sa zakonom”) i člana 26 Zakona o Ombudsmanu (“Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, uključujući i disciplinske mere, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja”), Ljubazno vas molimo da nas obavestavate u vezi sa akcijama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjima.

S poštovanjem,

Sami Kurteshi

Ombudsman

**Kopija:**

- G. Kadri Veseli, predsednik Skupštine Republike Kosovo
- G. Isa Mustafa, premijer Republike Kosovo
- G. Arsim Bajrami, ministar Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije

Priština, 19. februar 2015.

## **IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA**

**Žalba br. 369/2014**

**SK i ostali**

**protiv**

**Ministarstva rada i socijalne zaštite (MRSZ)**

**Predmet:** Preporuka, u vezi sa odugovlačenjem postupka za razmatranje zahteva g. SK, g. RM i g. AH, od 17 marta 2014. u vezi sa nadoknadom putnih troškova i ne saradnje MRSZ sa Ombudsmanom

**Odgovorna stranka:** Ministarstvo Rada i Socijalne Zaštite  
G. Arban Abrashi, ministar

**Pravni osnov:** Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3  
Zakon o Ombudsmanu, član 15 stav 6

## **Cilj izveštaja**

Cilj ovog izveštaja je da se privuče pažnja Ministarstva rada i socijalne zaštite, u vezi sa potrebom preduzimanja prikladnih mera za razmatranje odlučivanje o zahtevu za nadoknadu putnih troškova, dostavljeno od strane g. SK, g. RM i g. AH, od 17. marta 2014. bez daljih zakašnjenja.

## **Sažetak činjenica i dokaza**

1. Izveštaj se zasniva na zahtevima g.SK, g.RM, g.AH i oslanjase na dokaze stranaka i spisa predmeta, koje poseduje Ombudsman, za odugovlačenje postupka u odlučivanju u vezi sa zahtevom podnetom dana 17. marta 2014. za nadoknadu putnih troškova.
2. Prema podnosiocima žalbe, od vremena kada su premešteni na novu radnu dužnost, od strane prikladnih autoriteta Ministarstva rada i socijalne zaštite (MRSZ), nekoliko puta su zahtevali nadoknadu putnih troškova, ali nisu dobili nadoknadu. Na kraju, 17. marta 2014. oni su ponovo podneli zahtev za nadoknadu putnih troškova, ali bezuspešno, jer dotični autoriteti MRSZ-a nisu uopšte odgovorili. Čak, oni još uvek nisu odlučili u vezi sa pomenutim zahtevom.

## **Hronologija predmeta**

3. G.SK, g.RM, g.AH, inspektori rada, početkom meseca septembar 2011 su premešteni iz opština Mališevo, Dragaš i Orahovac u Regionalnu kancelariju Inspektorata rada u Prizren. Njima su za mesece septembar – decembar 2011. isplaćeni putni troškovi, dok od januara 2012. pa nadalje nisu isplaćeni. Zadnji zahtev za isplatu putnih troškova pri MRSZ su dostavili 17. marta 2014. ali do sada ovo pitanjenje rešeno.
4. Dana 19. avgusta 2014. podnosioci žalbe su podneli žalbu Instituciji Ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem postupka za razmatranje njihovog slučaja od strane MRSZ.

5. Dana 2. septembra 2014. Ombudsman je poslao pismo MRSZ-u u Prištini, u kojoj je zahtevao informacije o preduzetim merama ili onim koje se planiraju da se preduzmu da bi se slučaj podnosilaca žalbe razmotrio unutar razumnog vremenskog roka, ali IO nije dobio odgovor.
6. Dana 22. oktobar 2014. Ombudsman je po drugi put poslao pismo MRSZ-u, u kojem je ponovo zahtevao da se obavesti da li su preduzete mere za razmatranje odlučivanja u slučaju podnosilaca žalbi, ali i ovog puta MRSZ nije video opravdanim da odgovori na zahtev IO.

### **Pravni osnov**

7. Ustav Republike Kosovo, u članu 31 navodi da *“Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti.”*
8. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava (EKLJP), je pravni dokument primenljiv Ustavom Republike Kosovo i ima prioritet u slučaju sukoba, nad pravnim odredbama i ostalim aktima javnih institucija. U stavu 1 člana 6, EKLJP-a izričito se ističe: *“Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku”*.

### **Zakon o upravnom postupku Br. 02/L-28**

9. Zakon o upravnom postupku (ZUP), u članu 11, izrazito navodi obavezu za donošenje odluka: *“Organi javne uprave, u okviru svojih nadležnosti, obavezni su odlučiti o svakom podnesenom zahtevu od strane fizičkih i pravnih lica”*.
10. U članu 38, istog zakona, na detaljan način se predviđa početak administrativnog postupka od stranke i obaveza organa za pružanje pismenog odgovora.

*“38.4 Upravnik organa javne uprave odmah razmatra zahteve za delovanje podnet organu od strane zainteresovane stranke i sprovodi sledeće mere:*

- a) *pismeno obaveštava stranku da je zahtev usvojen i da je upravni postupak pokrenut, ili*
- b) *pismeno obaveštava stranku da je zahtev odbijen i da se stranka može žaliti protiv odluke shodno proceduri predviđenoj članu 101 ovog zakona, ili*
- c) *obaveštava stranku da su potrebne dalje administrativne mere pre nego što organ odgovori zahtevu. U tom slučaju, organ određuje razumni rok za sprovođenje dodatnih mera..”*

11. Član 90 u stavu 1 istog zakona, uređuje način objavljivanja administrativnih akata “*Individualni i kolektivni administrativni akti šalju se zainteresovanim strankama u roku od 30 dana.*”

#### **Zakon o civilnoj službi Republike Kosovo Br. 03/L-149**

12. Član 28 stav 1 Zakona o Civilnoj službi Kosova Br. 03/L-149 navodi: “ *Premeštaj civilnih službenika može se sprovesti raspoređivanjemna drugo radno mesto i privremenim raspoređivanjem na druge poslove*”.

#### **Uredba o transferu civilnih službenika (UTCS), Br. 06/2010**

13. Takođe, u članu 5, stav 5 ove uredbe se ističe: “*Civilnom službeniku koji se transferiše na drugu lokaciju, dalju od pet (5) km od njegovog radnog mesta, nadoknađuju mu se putni troškovi.*”

#### **Zakon o platama javnih službenika (ZPJS), Br. 03/L-147**

14. Dok na osnovu člana 20, stav 2.4 ovog zakona, javni službenici imaju pravo na nadoknadu napravljenih troškova tokom obavljanja dužnosti, kao u nastavku: “*troškovi nastali kao rezultat privremenog ili trajnog premeštaja na drugu lokaciju radnog mesta.*”

#### **Pravna analiza**

15. Imajući u vidu žalbe podnosilaca žalbi, u vezi sa neuspehom MRSZ-a da odluči o pitanju nadoknade putnih troškova, za duže od



dve godine, postupak koji je pokrenut od početka 2012. godine i još uvek nije rešen, do dana izrade ovog izveštaja (februar 2015.), Ombudsman primećuje da imamo neopravdano odugovlačenje upravnog postupka od strane MRSZ, što je u suprotnosti sa pravom na pravilno procesuiranje, unutar razumnog roka, garantovan stavom 31 Ustava Republike Kosovo, stavom 1 člana 6 EKLJP-a i članovima 11 i 38 ZUP-a.

16. Na samom početku, Ombudsman podseća da se pitanje iz radnog odnosa i obavljanje profesije smatra građanskim pravom u smislu člana 6 EKLJP-a, koji je iz shodno tome primenjivi u postupcima ovog predmeta.
17. Ombudsman, takođe naglašava da ne preduzimanje odgovarajućih administrativnih akcija od MRSZ, za razmatranje zahteva za nadoknadu putnih troškova predstavlja kršenje ljudskih prava, odnosno pravo na redovan proces, zagarantovano gore navedenim zakonima. Evropski sud za ljudska prava je presudio u korist podnosioca žalbe u sličnom slučaju (Vidi Predmet Hornsby protiv Grčke, od 5. juna 1984), kojom prilikom: *“Prihvata žalbu koja se tiče odugovlačenj aadministrativnog postupka [...]” i Smatra da je došlo do kršenja člana 6 stav 1 Konvencije...”*
18. Ombudsman napominje da propust da se razmotre zahtevi podnosioca predstavke za isplatu putnih troškova takođe predstavlja kršenje i nije u skladu sa članovima 38.4 i 90.1 ZUP-a, koji obavezuju relevantne administrativne organe da odmah razmatraju podnete zahteve od stranaka u postupku i da se doneti akti šalju njima u roku od 30 dana. Pored toga, član 38.4 zahteva od vlasti da obavesti stranke u pisanoj formi za prihvatanje ili odbijanje aplikacije da bi oni imali mogućnost delovanja ili korišćenja pravnih lekova. U konkretnom slučaju podnosioci žalbe nisu bili obavesteni pismenim putem o dostavljenom pismu, nije doneta nikakva odluku u vezi sa njom i, shodno tome, oni su takođe uskraćeni za mogućnost korišćenja pravnih lekova.

- 19.** Iako su podnosioci žalbe u početku meseca septembar 2011, premešteni iz opština Mališevo, Dragaš i Orahovac u Regionalnu kancelariju u Prizrenu, prema Uredbi o transferu civilnih službenika, br. 06/2010, dotični autoriteti nisu uspeli da primene član 5, stav 5 ove uredbe, koja navodi da “ *civilni službenik koji se transferiše na drugu lokaciju, dalju od pet (5) km od njegovog radnog mesta, nadoknađuju mu se putni troškovi.*” Dotični autoriteti, odnosno MRSZ od januara 2012 godine, podnosiocima žalbe nisu nadoknadili putne troškove uprkos činjenice da su ni zahtevali njihovu nadoknadu.
- 20.** Nadoknada troškova putovanja tokom obavljanja radnih zadataka tokom transfera se garantuje i članom 20, stav 2.4 Zakona o platama civilnih službenika, Br. 03/L 147, koji u slučaju podnosioca žalbe nije poštovan od strane dotičnih autoriteta, jer MRSZ nije uspela da ispuni ove obaveze.
- 21.** Ombudsman primećuje da u pomenutom slučaju, pitanjenadoknade putnih troškova treba da uključi vremenski period, počevši od januara 2012. onda kada MRSZ je prekinula isplatu putnih troškova. MRSZ je podnosiocima žalbe isplatio putne troškove samo za mesece septembar – decembar 2011. Dok, što se tiče zadnjeg zahteva podnetog dana 17. marta 2014. za nadoknadu putnih troškova, podnosioci žalbe još nisu dobili odgovor.
- 22.** Ombudsman zaključuje da ne razmatranje zahteva podnosioca žalbe, dostavljene dana 17. marta 2014. od MRSZ-a, predstavlja kršenje prava na pravilan postupak, unutar razumnog roka, garantovanom stavom 31 Ustava Republike Kosovo, stavom 1 član 6 EKLJP-a, kao i članovima 11, 38.4 i 90.1 ZUP-a. Ombudsman smatra da postupak razmatranje zahteva podnosioca žalbe treba da se obavlja bez daljeg odugovlačenja, pitanje nadoknade putnih troškova, zaključno treba da se reši na meritoran način od strane MRSZ.

## **NESARADNJA MINISTARSTVA RADA I SOCIJALNE ZAŠTITE SA INSTITUCIJOM OMBUDSMANA**

Ombudsman, sa ciljem istrage žalbenih tvrdnji žalioaca, g. SK, g.RM i g. AH, o kršenju ljudskih prava i sloboda, od 2. septembra 2014. i 22. oktobra 2014. je poslao pismo MRSZ-u, ali ni na jedno od njih nije dobio odgovor.

Ustav Republike Kosovo i Zakon o Ombudsmanu, određuju obavezu svih državnih autoriteta da odgovaraju na zahteve Ombudsmana

### **Ustav Republike Kosovo**

**23.** U članu 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo, izričito se ističe se: *“Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega tražena u saglasnosti sa zakonom”.*

### **Zakon o Ombudsmanu br. 03/L-195**

**24.** Član 16.4 Zakona o Ombudsmanu, izričito ističe: *“Ombudsman preduzima sve mere i potrebne radnje radi razmatranja podnetih žalbi prema stavu 1. člana 16. ovog Zakona, obuhvatajući i direktno intervenisanje kod nadležnih autoriteta od kojih će se zahtevati da odgovore u opravdanom vremenu određenom od Ombudsmana. Ako traje teško oštećenje kao posledica podnete žalbe prema članu 16. stav 1. ovog Zakona, od nadležnih autoriteta zahteva se da brzo odgovore”.*

**25.** Član 16.6 Zakona o Ombudsmanu, izričito ističe: *“Ombudsman ima pristup u dosijea i dokumenta svakog autoriteta Republike Kosovo, uključujući i lekarska dosijea za lica lišena slobode, u skladu sa zakonom i može iste da razmatra u vezi slučajeva koji su u razmatranju i prema ovom zakonu, može da zahteva od svakog autoriteta Republike Kosovo i njihovog soblja da sarađuju sa Ombudsmanom, obezbedivši relevantne informacije, obuhvatajući potpunu ili delimičnu kopiju dosijea i dokumenata prema zahtevu Ombudsmana”.*

- 26.** Član 23 Zakona o Ombudsmanu navodi obavezu javnih institucija Republike Kosovo da saraduju sa Ombudsmanom. U stavu 1 ovog člana, izričito se ističe: *“Svi autoriteti imaju za obavezu da daju odgovor Ombudsmanu u sprovođenju istrage, kao i pruže adekvatnu pomoć prema njegovom zahtevu”*.
- 27.** Član 22 stav 4 Zakona o Ombudsmanu izričito ističe da: *“Odbijanje ili pobačaj da se odgovori na zahteve Ombudsmana smatra se kao ometanje rada Ombudsmana. To ne sprečava Ombudsmana da donese njegove zaključke i preporuke.”*
- 28.** Odbijanje ili neuspeh da se saraduje sa Ombudsmanom i da se odgovara na njegove zahteve, osim da je neustavno i nezakonito delovanje, ono je i institucionalna neodgovornost koja nužno ima za posledicu preduzimanje zakonskih mera protiv odgovornih lica u javnim institucijama, u smislu člana 23 stav 2 Zakona o Ombudsmanu: *“Odbijanje saradnje sa Ombudsmanom od strane civilnog službenika, funkcionera ili javnog autoriteta čini razlog da Ombudsman zatraži od nadležnog organa pokretanje upravnog postupka obuhvatajući i preduzimanje disciplinskih mera do otpuštanja sa posla ili civilne službe.”*

### **Zaključci Ombudsmana**

- 29.** Ombudsman primećuje da MRSZ, iako ima ustavnu i zakonsku obavezu, nije odgovorila na dva pisma upućena od strane Ombudsmana, što predstavlja kršenje Ustava Republike Kosova i Zakona o Ombudsmanu. Takvi postupci negativno utiču na dobro upravljanje i efikasnu zaštitu ljudskih prava zagwarantovanih Ustavom Republike Kosovo i važećim zakonima.
- 30.** Ombudsman podvlači da jedino kroz saradnju i efikasnu komunikaciju između Ombudsmana i javnih institucija će se omogućiti brže rešavanje žalbi, efikasnu eliminaciju kršenja ljudskih prava i sloboda i poboljšanje nedostatke u radu i delovanju državne administracije, zaključenih tokom istraga Ombudsmana.

**31.** Ombudsman, u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo “[...] *Ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.*” Stoga, u skladu sa članom 25 Zakona o Ombudsmanu Br. 03/L-195, na osnovu navedene pravne analize, odnoseći se na napred pomenute argumente, sa ciljem poboljšanja postupaka u skladu sa zakonom i ostalim normativnim aktima za razmatranje žalbi, *Ombudsman*;

### **Preporučuje Ministarstvo rada i socijalne zaštite**

- 1. Preduzimanje hitnih mera za razmatranje zahteva g. SK, g. RM i g. AH, za nadoknadu putnih troškova, bez daljih odugovlačenja, na osnovu napred citiranih zakona.*
- 2. Obradu slučajeva i meritornom odlučivanju u vezi sa sličnim zahtevima, za sve podnosiocje zahteva, unutar opravdanog vremenskog roka, u skladu sa dotičnim zakonodavstvom, primenljivim u Republici Kosovo.*
- 3. Ministarstvo rada i socijalne zaštite da odgovori na pisma Ombudsmana, poslata dana 2. septembra 2014. i dana 22. oktobra 2014. kao ustavna i zakonska obaveza za saradnju sa Ombudsmanom.*

### **Preporuka za Skupštinu Republike Kosovo**

- 4. Da koristi zakonski i ustavni autoritet nad ostalim državnim organima, da bi oni ispunili njihove zakonske i ustavne obaveze, u odnosu na zahteve i preporuke Ombudsmana.*

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 26 Zakona o Ombudsmanu, br. 03/L-195, molimo vas da nas informišete o akcijama koje ćete preduzeti, u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na date preporuke.

Uz zahvalnost za saradnju, molimo vas da vaš odgovor u vezi sa ovim pitanjem, pošaljete unutar razložnog vremenskog okvira, ali ne kasnije od **19. marta 2015.**

S poštovanjem,

Sami Kurteshi

Ombudsman

Kopija: - G. Kadri Veseli, predsednik Skupštine Republike  
Kosovo

- G. Isa Mustafa, premijer Republike Kosovo

Priloženo: - Kopije pisama poslata pri MRSZ, od 2. septembra 2014. i  
22. oktobra 2014.

Priština, 23. februar 2015.

## IZVEŠTAJ SA PREPORUKOM

**Žalba br. 302/2012**

**AM**

**protiv**

**Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova**

**Predmet:** Proceduralno odugovlačenje Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova u odlučivanju o predmetu SR-11-0315/C-III-12-1993, koja se tiče predaje nepokretnosti od PIK“Progres” u Prizren

**Upućeno:** G. Sahit Sylejmani, predsednik  
Specijalna komora Vrhovnog suda Kosova  
Ul. “Nazim Gafurri”, br. 31  
10000 Priština

**Pravni osnov:** Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3  
Zakon o Ombudsmanu, član 15, stav 6

## **Cilj izveštaja**

Cilj ovog izveštaja je da se privuče pažnja Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova (SKVSK), u vezi sa potrebom preduzimanja prikladnih mera za razmatranje i odlučivanje o predmetu SR-11-0315/C-III-12-1993, bez daljih zakašnjenja.

## **Sažetak činjenica**

Ombudsman, na osnovu člana 15.1 Zakona o Ombudsmanu br. 03/L-195, dana 26. juna 2012. je primio žalbu g.AM(u daljem tekstu *podnosilac žalbe*), protiv SKVSK, u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u odlučivanju o predmetu SR-11-0315, koji se tiče predaje privatizovane nepokretnosti u vlasništvo PIK “Progres” u Prizrenu.

Činjenice, dokazi i informacije, koje poseduje Institucija Ombudsmana (IO), prikazana od podnosioca žalbe i prikupljene tokom obavljanja istrage, se mogu prikazati kao u nastavku:

1. U 2005. godini *podnosilac žalbe*, je dostavio žalbu Osnovnom sudu u Prizrenu, za određivanje prava vlasništva na zemljištu tuženog PIK “Progres” u Prizrenu.
2. Dana 19. aprila 2011. Osnovni sud u Prizrenu je doneo presudu C. br. 1018/05 i proglašen je nenadležnim, zbog pokretanja postupka likvidacije PIK “Progres” u Prizrenu, u čije ime su registrovane sporne parcele.
3. Dana 16. septembra 2011. predmet je dostavljen SKVSK na dalje razmatranje, koji je registrovan pod brojem SR-11-0315.
4. Dana 26. juna 201. *podnosilac žalbe* je podneo žalbu IO.
5. Dana 11. jula 2012. Ombudsman je poslao pismo predsedniku SKVSK, u kojem je tražio da bude obavešten o preduzetim akcijama ili onim koje sud planira da preduzme, u slučaju *podnosioca žalbe*.
6. Dana 14. avgusta 2012. predsednik SKVSK pismom je obavestio Ombudsmana, “*da prema podacima iz baze podataka proističe da nema proceduralnih akcija, ali na osnovu beleški u ovom predmetu*”



*je promenjeno dvoje sudija i pre izvesnog vremena je dodeljen novom sudiji”.*

7. Dana 13. februara 2013. i 5. marta 2013. i 30. aprila 2013. predstavnica IO je kontaktirala sa administratorom suda i zahtevala je informacije o slučaju *podnoisoca žalbe*.
8. Dana 30. aprila 2013, predstavnica IO, je obaveštena od SKVSK, da će se razmotriti status pomenutog predmeta i da će je o tome obavestiti.
9. Dana 10. maja 2013. Ombudsman je uputio još jedno pismo predsedniku SKVSK, da bi se informisao u kojoj fazi postupka se nalazi predmet *podnosioca žalbe*, kao i koje akcije su preduzete od ovog suda da se pomenuti slučaj procesuiru unutar razumnog roka, u skladu sa zakonom i članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.
10. Dana 18 jul 2013, Ombudsman je ponovo poslao pismo SKVSK-u, u vezi sa pomenutim predmetom.
11. Dana 21. avgusta 2013. SKVSK pismom obaveštava Ombudsmana, “*da je predmet SR-11-0315, na zahtev Osnovnog suda u Prizrenu dana 19. 11. 2012. poslat na razmatranje, o građanskom predmetu C. Br. 427/09, i na osnovu beleški kancelarije za registrovanje predmet se nalazi u Osnovnom sudu u Prizrenu”.*
12. Dana 5. septembra 2013. IO je obavestio *podnosioca žalbe* o podacima obezbeđenim od SKVSK. Polazeći od obezbeđenih informacija od IO, *podnosilac žalbe* dana 12. septembra 2013. se obratio Osnovnom sudu u Prizrenu da bi se obavestio o statusu njegovog predmeta.
13. *Podnosilac žalbe* je obavešten od pomenutog suda da se spisi predmeta SR-11-0315 (C. Br. 1018/05), koji su bili na pregledu u građanskom predmetu C. Br. 427/09, poslati SKVSK-u dana 5. februara 2013. (prateći akt kojim su poslali).

14. Dana 23. septembra 2013. Ombudsman je poslao još jedno pismo predsedniku SKVSK, u vezi sa predmetom.
15. Dana 28. oktobra 2013. Ombudsman je dobio odgovor od predsednika SKVSK, koji ga informiše sledeće:  
*“da je to obaveštenje obavljeno na osnovu podataka iz kancelarije registracije suda, jer je bilo vreme odmora i mnoge sudije su bile na odmoru u to vreme, tako da nismo imali pristup predmetu. Kasnije smo otkrili da je predmet vraćen od strane Osnovnog suda u Prizrenu dana 6. februara 2013. i bio je dostavljen predmetnom sudiji. Predmetni sudija F SH. je podneo zahtev za izuzeće od donošenja odluke u ovom slučaju i ne vidi se tačan datum kada je primio zahtev, Predsednik Kolegijuma David Wilocox. Zatim, 1. oktobra 2013. G Wilocox je imenovan za člana Apelacionog veća, dok je njegove predmete, zajedno sa zahtevom sudije F. SH, dobio novi međunarodni sudija. O zahtevu, predsedavajući- novi sudija ovog kolegijuma još uvek nije odlučio.”*
16. Dana 6. januara 2014. *podnosilac žalbe* je upućen da SKVSK podnese zahtev za hitno razmatranje njegovog predmeta.
17. Dana 10. februara 2014. *podnosilac žalbe* je obavestio kancelariju IO-a, da je SKVSK podneo zahtev za hitno razmatranje njegovog predmeta.
18. Dana 20. maja 2014. predstavnik IO-a, je obaveštena od kancelarije za upravljanje sudskim predmetima i obaveštena je da je predmet dobio novi broj prijema, C-III-12-1993.
19. Dana 7. jula 2014. predstavnik IO-a, je obaveštena od SKVSK da trenutno u panelu nedostaju sudije, jer je bilo mnogih izmena sudija i da se od 15. jula 2014. očekuje da dođe novi sudija.
20. Dana 22. decembra 2014. predstavnik IO-a, je putem elektronske pošte tražio informacije od Kancelarije za upravljanje predmetima pri SKVSK, u vezi sa predmetom *podnosioca žalbe*.

21. Dana 30. decembra 2014. predstavница IO-a, je obavještena da je predmet *podnosioca žalbe* u postupku, ali još uvek nije odlučeno o istom.

### **Pravni instrumenti primenljivi u Republici Kosovo**

22. U načelu, Ustav Republike Kosovo, u članu 21 ističe: *“Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom”*.

23. Posebno mesto u okviru ovih prava, na osnovu člana 31 Ustava, zauzima pravo na pravično i nepristrasno suđenje gde se ističe:

*“Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog suda”*.

24. Član 54, Sudska zaštita prava, Ustava Kosova, navodi:

*“Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno”*.

25. Evropska konvencija o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda (EKLJP) je međunarodni dokument, koji je na osnovu Ustava Republike Kosovo direktno primenljiv u Republici Kosovo i ima prioritet, u slučaju sukoba, nad zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija. Stoga, stav 1 člana 6 EKLJP-a garantuje da: *“ U odlučivanju građanskih prava i obaveza, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku”*.

26. Dok član 13 EKLJP-a, navodi:

*“Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu”*.

27. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je istakao da pravo stranke da se o njegovom predmetu odluči u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski element prava na pravično i nepristrasno suđenje.
28. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7 stav 2 navodi:
- “Svako lice ima ravnopravan pristup sudovima i nikome se ne uskraćuje pravo na pravedno suđenje u skladu sa redovnim zakonskim postupkom ili pravo na jednaku zakonsku zaštitu. Svako fizičko i pravno lice ima pravo na pravedno suđenje i unutar razumnog vremenskog roka”.*
29. Član 7 stav 3 istog zakona navodi:
- “Svako lice ima pravo da se obrati sudu sa zahtevom za zaštitu i sprovođenje svojih zakonskih prava. Svako lice ima pravo da koristi pravne lekove protiv sudske odluke ili odluke donete u upravnom postupku koja krši njegovo/njeno pravo ili interes na način utvrđen zakonom”.*
30. Član 22 stav 1.5 ovog zakona navodi nadležnosti Vrhovnog suda *“u Posebnoj komori, predmeti Kosovske agencije za privatizaciju ili Kosovske poverilačke agencije, kao što se predviđa zakonom”.*
31. Zakon br. 04/L-033 o SKVSK, član 1, stav 3 ovog zakona ističe: *“SKVSK je deo Vrhovnog suda Kosova kako je određeno članom 22 Zakona br. 03/L -199 o sudovima”.*
32. Član 4 ovog zakona navodi: *“SKVSK ima isključivu nadležnost nad svim predmetima i postupcima u pitanjima privatizacije i likvidacije Kosovske agencije za privatizaciju (KAP), naslednik Kosovske poverilačke agencije (KPA)”.*
33. Takođe, član 14, stav 4 ovog zakona navodi: *“prilikom tumačenja i primene ovog zakona, ako je potrebno rešiti proceduralno pitanje koje nije dovoljno uređeno u ovom zakonu, SKVSK će primeniti mutatis mutandis relevantne odredbe Zakona o parničnom postupku”.*

34. Zakon o parničnom postupku br. 03/L-006, u članu 1 navodi “*određuju se proceduralni propisi na osnovu kojih sud razmatra i rešava sporove pravnograđanskih odnosa fizičkih i pravnih lica, ako posebnim zakonom nije drugačije utvrđeno*”.
35. Dok na osnovu člana 10, stav 1 istog zakona “*Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemogućí svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama*”.

### **Zaključci Ombudsmana**

36. Na osnovu analize informacija, dokaza i činjenica koje poseduje, Ombudsman smatra da je došlo do povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku, kako je garantovano napred navedenim zakonskim aktima, kao i kršenja prava na delotvorne pravne lekove u odlučivanju o slučaju *podnosioca žalbe*. U parničnom postupku, vreme koje treba uzeti u obzir, prilikom odlučivanja o dužini trajanja postupka, počinje da teče od početka sudskog postupka, koji u ovom slučaju počinje od dana kada je *podnosilac žalbe* podneo tužbu (2005) do datuma izdavanja ovog izveštaja (23. februar 2015.).
37. Od 2005. godine, kada je *podnosilac žalbe* pokrenuo tužbu za dokazivanje vlasništva Opštinskom sudu u Prizrenu, prošlo je više od 10 godina, i on još nije ostvario pravo na osnovu podnetog zahteva.
38. Od 16. septembra 2011. kada je predmet dostavljen pri SKVSK, kao nadležnom sudu za razmatranje predmeta iz procesa privatizacije, prošle su 4 godine, *podnosiocu žalbe* nije data mogućnost ostvarivanja njegovog prava, na osnovu zakona i primenljivih međunarodnih akata.
39. Ombudsman podseća da je sudska praksa ESLJP potvrdila da, u slučajevima gde je uključeno određivanje građanskih prava, trajanje postupka normalno se računa od vremena pokretanja sudskog postupka. U ovom slučaju, sudski postupak je pokrenut u

Opštinskom sudu u Prizrenu, u 2005. godini, dok je SKVS prosleđen dana 16. septembra 2011. i nastavlja se i dalje u 2015. godini.

40. Takođe, Ombudsman podseća da član 6 stav 1 EKLJP-a, ne predviđa nikakav apsolutni rok za određivanje opravdanosti trajanja postupka.
41. Ali, Ombudsman ponavlja da je u ovom slučaju, relevantni period za razmatranje predmeta *podnosioca žalbe* počinje 2005. godine, od datuma kada je *podnosilac žalbe* podneo tužbu Opštinskom sudu u Prizrenu i 16. septembra 2011. od datuma kada je predmet poslat SKVSK. Pošto još uvek nije doneta konačna odluka o ovom slučaju i da se predmet nalazi još u prvoj fazi razmatranja, krajnjim datumom istrage u ovom predmetu koji se razmatra, smatra se datum objavljivanja ovog izveštaja. Zbog toga, Ombudsman smatra da je postupak trajao više od deset (10) godina.
42. Ne procesuiranje predmeta *podnosioca žalbe* bi stvorilo situaciju opšte pravne nesigurnosti, smanjila bi se i ubila građanska vera u pravdu i vladavinu prava. Takva situacija i takvi postupci primoravaju građanina nezaštićenog od države, da se vrti u krug, bez pronalaženja rešenja kako da uspostavi svoje povređeno pravo.
43. U stvari, nedostatak delotvornih pravnih sredstava, u smislu povrede njegovog prava na pravično suđenje u razumnom roku, koje je garantovano članom 6 EKLJP-a, takođe predstavlja povredu njegovog prava na delotvorno pravno sredstvo na osnovu člana 13 EKLJP-a.
44. Član 13 EKLJP-a, naglašavajući posebno obavezu države, da pre svega štiti ljudska prava, kroz pravni sistem, pruža dodatne garancije za pojedinca da on ili ona uživa ova prava, na efikasan način. Zahtevi člana 13 podržavaju i ojačaju one člana 6 EKLJP-a. Znači, član 13 garantuje delotvorni pravni lek pred nacionalnim vlastima zbog navodnog kršenja zahteva na osnovu člana 6, za razmatranj eslučaja u razumnom roku. Pošto slučaj *podnosioca*

*žalbe* ima veze sa dužinom postupka na razmatranje njegovog slučaja, član 13 EKLJP-a je primenljiv.

45. Ne procesuiranje sudskog predmeta *podnosioca žalbe* unutar zakonskih rokova, predstavljik kršenjeljudskih prava i sloboda, kao ustavnog prava, zagaranovanog članom 24 stav 1 kao i 54 Ustava Republike Kosovo i nadležni organi treba da se pridržavaju i sprovode zakonske odredbe u vezi sa rokovima, kako bi oštećeni imali mogućnost sudske zaštite prava.
46. Ombudsman primećuje da na nijedan način ili poseban put nije postojao i nije dat na raspolaganje *podnosiocu žalbe*, kojim bi mu bilo omogućeno da se žali na odugovlačenje postupka u razmatranju njegovog predmeta, uz predviđanje ili nadu za ispunjenje neke olakšice, u obliku sprečavanja nepravde ili nadoknade za doživenu nepravdu od suda.
47. Stoga, Ombudsman, u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo, “*Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*” i članom 15 stav 6 Zakona Br. 03/L-195 datum 27 avgust 2010, o Ombudsmanu, na osnovu kojeg “*Ombudsman neće intervenisati u slučajevima i drugim pravnim postupcima koji se vode pred sudovima, osim u slučajevima neopravdanog kašnjenja ili očigledne zloupotrebe vlasti.*”, na osnovu gore rečenog,

## **PREPORUČUJE**

### **Specijalnoj komoru Vrhovnog suda Kosova**

1. *Da preduzme hitne mere za razmatranje i meritorno odlučivanje, bez daljih odlaganja, sudskog predmeta g.AM (predmet SR-11-0315/C-III-12-1993).*

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 26 Zakona o Ombudsmanu, br. 03/L-195, molimo vas da nas informišete o akcijama koje će preduzeti SKVSK, u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na datu preporuku.

Uz zahvalnost za saradnju, molimo vas da vaš odgovor u vezi sa ovim pitanjem, pošaljete unutar razložnog vremenskog okvira, ali ne kasnije od **23. marta 2015.**

S poštovanjem,

Sami Kurteshi

Ombudsman



Priština, 12. mart 2015.

## **IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA**

**Žalba br. 48/2012**  
**XHK**

**Žalba br.176/2012**  
**MB**

**Žalba br.125/2013**  
**AM**

**Žalba br. 36/2015**  
**HB**

**Žalba br.49/2015**  
**MSH**

**protiv**

**Kosovska agencije za imovinu**

- Za: Gđa Florije Kika  
v.d. zamenica izvršnog direktora Kosovske agencije za imovinu
- Kopija: G. Isa Mustafa  
Premijer Vlade Republike Kosovo
- Predmet: Preporuke u vezi sa žalbama ne izvršenja pravosnažnih odluka Komisije za stambena i smovinska pitanja Direkcije za stambena i imovinska pitanjau Opštini Severna Mitrovica
- Pravni osnov: Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3  
Zakon o Ombudsmanu, član 16, stav 1.2

## **Cilj izveštaja**

1. Svrha ovog izveštaja je da se privuče pažnja institucijama Republike Kosovo u vezi sa ne izvršenjem konačnih odluka Komisije za stambena i imovinska pitanja Direkcije za stambena i imovinska pitanja(u daljem tekstu: *Komisija*) u Opštini Severna Mitrovica. Odluke komisije se tiču povratka vlasništva nad imovinom raseljenih lica, kao rezultat rata 1998-1999, nad kojima oni imaju neko imovinsko pravo.

## **Ovlašćenje Ombudsmana**

2. Na osnovu člana 16, stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu Br. 03/L-195 Ombudsman je ovlašćen “*da skrene pažnjuna slučajevima kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva.*”

## **Opis slučaja**

3. Ovaj izveštaj se zasniva na velikom broju pojedinačnih žalbi koju je podneo g. AM, g. XHK, g. MB, g.HB, g. MSH (u nastavku: *podnosioci žalbe*) i oslanjase na dokaze podnosilaca žalbe, kao i na spise predmeta, koje poseduje Ombudsman u pogledu ne sprovođenja odluka *Komisije*.
4. *Podnosiocima žalbe*, pojedinačnim odlukama *Komisije*, je priznato pravo, kao nosiocima vlasničkih prava<sup>22</sup> nad imovinom koja se nalazi u severnom delu Mitrovice.
5. Direkcija za stambena i imovinska pitanja(u nastavku: *Direkcija*) i Kosovska agencija za imovinu (u nastavku: *Agencija*), kao naslednica dela odgovornosti *Direkcije*, su primili zahteve

---

<sup>22</sup> Komisija je obavila *restitutio in integrum*, što podrazumeva da su priznali to pravo nad imovinom koja je postojala pre 1999godine.

*podnosilaca predstavke* za upravljanje imovinom<sup>23</sup> i njihovo uključivanje u šemu zakupa. Međutim, plaćanje zakupnine u većini slučajeva nije ostvareno ili je delimično ostvareno jer se trenutno imovina koristi bespravno od neovlašćenih lica ili lica koja su se smestila u imovinu kroz upravljanje *Agencije*, ali odbijaju da plate kiriju.

### **Sažetak činjenica**

6. Činjenice, dokazi i informacije koje poseduje Institucija Ombudsmana (IO), mogu se sažeti u nastavku:

#### ***Slučaj g. XHK***

7. Dana 12. decembra 2003. *komisija* odlukom HPCC/D/99/2003/C, je odlučila da se g. XHK vrati pravo na posedovanje tražene imovine.
8. Dana 30. septembra 2004. nakon konačne odluke *komisije*, g. XHK je tražio da *Direkcija* upravlja njegovom imovinom, koja je pristala da ga uključi u šemu zakupa imovine.
9. Dana 19. januara 2012. g. XHK je podneo žalbu pri IO protiv *Aagencije*, zbog neisplate kirije za imovinu pod njenim upravljanjem.
10. Dana 20. februara 2012. Ombudsman je poslao pismo zameniku direktora *Aagencije*, g. Xhevat Azemi i zahtevao je informacije u vezi sa preduzetim merama ili onim koje *Agencija* planira preduzeti, u vezi sa pitanjem ne isplaćivanja kirije.
11. Dana 22. februara 2012. g. Azemi je u odgovoru obavestio Ombudsmana da je paket je kirija dostavljena za imovinu dana 18. aprila 2007. i da je prva kirija isplaćena *Agenciji* novembra 2009. godine g. Azemi, u nastavku ističe da je drugi sporazum o kiriji potpisan avgusta 2010. godine do jula 2011. godine i da je zadnji

---

<sup>23</sup> Vidi tačku 44 ovog izveštaja.

sporazum potpisan februara 2012. godine i da je *Agencija* u procesu transfera zakupa-kirije.

12. Dana 6 .marta 2014. IO je kontaktirala g. XHK uz pitanje da li je dobio iznos kirije, na osnovu ugovora koje je potpisala *Agencija*. g. XHK je odgovorio da nije primio nekakav iznos od *Agencije* na ime kirije.
13. Dana 20. januara 2015. IO je kontaktirala g. XHK kako bi se informisala da li je bilo nekog razvoja u vezi sa slučajem. G. XHK je obavestio IO-a da nije bilo nikakvog pozitivnog pomaka, u vezi sa traženom imovinom. On je, štaviše, tvrdio da pokušava da stupi u kontakt sa rukovodiocem regionalne kancelarije *Agencije* u Mitrovici, ali bez uspeha.

### ***Slučaj g. MB***

14. Dana 12. decembar 2003. *Komisija* je odlukom HPCC/D/99/2003/C, odlučila da se g.MB vrati pravo na posjedovanje tražene imovine.
15. Dana 5. marta 2007. g.MB je tražio upravljanje imovinom od strane *Direkcije*, koja je pristala ga uključiti u šemu zakupa imovine.
16. Dana 2. april 2012. g.MB je podneo žalbu IO protiv *Agencije*. On je tvrdio da *Agencija* nije preduzela bilo koju radnju da izbací neovlašćene korisnike sa njegove imovine niti je sprovela šemu zakupa, iako se imovina nalazi pod upravom *Agencije*. g.MB, dalje navodi da za više od 13 godina on nema pristupa svojoj imovini.
17. Dana 1.5 maja 2012. odgovorni službenik IO-a je poslao pismo zameniku direktora *Agencije* g. Xhevat Azemi i zahtevao je informacije u vezi sa preduzetim merama ili koje *Agencija* planira preduzeti, u vezi sa pitanjem neisplate kirije.
18. Dana 15. maja 2012. g. Azemi je u svom odgovoru je obavestio odgovornog službenika IO-a da je imovina g.MB uključena u šemu zakupa, ali zbog stanja koje postoji u severnom delu

Mitrovice, *Agencija* nije mogla da primeni šemu o zakupu niti da vrati u posed imovinu g.MB.

19. Dana 17. aprila 2013. odgovorni službenik IO-a se sastao sa zamenikom kancelarije *Agencije* u Mitrovici g. Bedri Voca. On je obavestio da isplata kirije ne može da se ostvari, uprkos nastojanjima *Agencije*. On je tvrdio da policija sa severa Mitrovice obavestila *Agenciju* da ne mogu pružiti sigurnost za službenike *Agencije*, zbog rizika koji tamo postoji.
20. Dana 20. januara 2015. IO je kontaktirao g.MB, da bi se informisao da li je bilo nekog razvoja, u vezi sa slučajem. G.MB je obavestio IO-a da nema nikakvog pozitivnog razvoja, u vezi sa traženom imovinom. Štaviše, on je tvrdio da za 15 godina primio kiriju samo za jedan mesec.

### ***Slučaj g. AM***

21. Dana 17. oktobra 2003. *Komisija* je odlukom HPCC/D/93/2003/C, odlučila da se g. AM vrati pravo na posedovanjetražene imovine.
22. Dana 4. juna 2007. nakon pristanka g. AM, *Agencija* je uključila imovinu u šemu o zakupa.
23. G.AM se obratio nekoliko puta *Agenciji* sa zahtevom za plaćanje kirije ili da se neovlašćeni korisnik istera iz imovine i zahtevao je informacije u vezi sa njegovom imovinom. G.AM se obratio *Agenciji*, 13. januara 2014. i tom prilikom *Agencija* je odgovorila da nije primila nijednu isplatu za kiriju, ali da su zalaganja *Agencije* bila neprestana i da njegov slučaj nije zanemaren zbog ne delovanja *Agencije*, već zbog nedostatka podrške autoriteta reda.
24. Dana 31. januar a2013. g. AM je dostavio žalbu IO protiv *Agencije*. On je tvrdio da *Agencija* nije preduzela nijednu meru nad neovlašćnim korisnicima njegove imovine koja se nalazi na severnom delu Mitrovice.
25. Dana 17. aprila 2013. odgovorni službenik IO-a se sastao sa zamenikom šefa kancelarije *Agencije* u Mitrovici g. Bedri Voca. On

je obavestio da se isplata kirije ne može ostvariti uprkos nastojanjima *Agencije*. On je tvrdio da je policija sa severa Mitrovice obavestila *Agenciju* da ne može pružiti sigurnost za službenike *Agencije*, zbog rizika koji tamo postoji.

26. Dana 20. januara 2015. IO je kontaktirao g. AM da bi saznao da li je bilo nekog pomaka u vezi sa slučajem. G.AM je obavestio IO da je dosadašnji neovlašćeni korisnik napustio imovinu i uzeo sa sobom svu kućnu opremu. Štaviše, g. AM je istakao da se trenutno druga porodica uselila u stan, kroz šemu upravljanja *Agencije*, ali još uvek nije dobio nikakav iznos na ime kirije.

### ***Slučaj g. HB***

27. Dana 20. avgust 2005. *Komisija* je odlukom HPCC/D/209/2005/A&C, odlučila da se g. HB vrati imovinsko pravo na traženoj imovini.

28. Nakon stupanja na snagu odluke *Komisije*, g. HB je tražio od *Direkcija* upravljanje imovinom i dao je pristanak za uključivanju šemu o zakupu i imovina je stavljena pod upravu *Agencije*.

29. Dana 2.6. januara 2015. g. HB je dostavio žalbu IO protiv *Agencije*. On je tvrdio da *Agencija* nije preduzela nijednu meru nad neovlašćenim korisnikom njegove imovine koja se nalazi u severnom delu Mitrovice.

30. Na osnovu odgovora koji je IO dobila od *Agencije*, dana 2. februara 2015. paket o kiriji je dostavljen na imovinu dana 10. novembra 2009. i do sada *Agencija* nije uzela kiriju, uprkos neprestanim zalaganjima. Štaviše, *Agencija* je još jednom naglasila ne pružanje podrške autoriteta reda za imovinu koja se nalazi u severnom delu Mitrovice.

### ***Slučaj g. MSH***

31. Dana 2. februara 2015. g. MSH je priložio žalbu IO protiv *Agencije*. On je tvrdio da *Agencija* nije preduzela nikakvu meru nad

neovlašćenim korisnikom, uprkos kontinuiranim zahtevima od strane *podnosioca žalbe* upućenih *Agenciji*.

32. Dana 18. februara 2015. IO se obratila *Agenciji* i zatražila informacije o žalbi. *Agencija* je odgovorila dana 26. februara 2015. gde je tvrdila da je imovina uključena pod upravu *Agencije*. Dalje, *Agencija* je tvrdila da je potpisala tri ugovora o zakupu za imovinu u pitanju, koja su delimično ostvarena. *Agencija* je štaviše potvrdila da su njeninapori bili neprestani u vezi zakupa imovine i tvrde su da ovaj slučaj nije zanemaren zbog ne delovanja *Agencije*, već iz razloga sa kojim je IO upoznata i koji se tiču nedostatka podrške organa za sprovođenje zakona u vezi sa imovinom u severnom delu Mitrovice.

### ***Komunikacija sa Agencijom i sažetak činjenica***

33. Iz sažetka činjenica vidi se da je IO komunicirala sa *Agencijom* u vezi sa svakom žalbom ponaosob. Isto tako, IO je imala komunikaciju sa zvaničnicima *Agencije*<sup>24</sup> radi pribavljanja informacija o ukupnom broju slučajeva koji se tiču sprovođenja odluka *Komisije* u severnom delu Mitrovice, kojom prilikom je obavešten da *Agencija* pod upravom ima ukupno 390 imovina, i da je izvršeno oko 27 iseljenja. Ovom prilikom, IO je obaveštena da je *Agencija* obavezna da sprovodi odluke *Komisije*. *Agencija*, tokom sprovođenja odluka *Komisije*, na zahtev uspešnih podnosilaca žalbi, može da imovinu stavi pod upravljanje, a takođe može i da oslobodi predmetnu imovinu. Na severnom delu Mitrovice procedura upravljanja imovinom ili njihovog oslobađanja traje duže nego u drugim delovima Kosova, pošto u ovom delu *Agencija*, duži vremenski period, nije imala podršku organa reda u sprovođenju odluka. Ali, prema *Agenciji*, u mesecu martu 2014. autoriteti reda su počeli da podržavaju *Agenciju*, ali prema poslednjim

---

<sup>24</sup> Elektronska komunikacija sa gđ. Elhame Gorani, preko gđe Florije Kika, v.d. izvršne direktorice KAI-a, dana 24, 25. i 26. novembra 2014.

informacijama koje je IO primila od *Agencije*, na početku 2015. godine, ponovo je izraženo ne podržavanje organa reda u sprovođenju odluka *Komisije*.

### **Pravni osnov**

34. Ustav Republike Kosovo garantuje osnovna prava i slobode.

35. Član 22 Ustava Republike Kosovo navodi da:

*“Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima [...] garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjujuna teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija”*. U okviru ovih međunarodnih instrumenata se uključuje i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava (EKLJP).

36. Član 53 Ustava Republike Kosovo navodi da: *“Osnovna prava i slobode zagantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda o ljudskim pravima”* (ESLJP).

### **Zaštita imovine**

37. Ustav Republike Kosovo, u članu 46, stav 1 navodi da: *“Pravo na imovinu je zagantovano.”*

38. Član 1 Protokola Br. 1 EKLJP-a navodi da:

*“Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava”*

### **Pravo na pravično i nepristrasno suđenje/ Pravo na redovan proces**

39. Ustav Republike Kosovo, u članu 31, stav 1 navodi da *“Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti”*

40. Član 6, stav 1 EKLJP-a navodi da *“Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi*



*protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona, koja će odlučiti o nespোরазумима u vezi sa njegovim pravima i obavezama građanske prirode...*

***Pravo na privatnost/ pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života***

41. Ustav Republike Kosovo, u članu 36, stav 1 navodi da “*Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, nepovredivost stana [...]*”.
42. Član 8 EKLJP-a navodi da “*Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma [...]*”.

***Zakon o privatnoj nepokretnoj imovini, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu 2008/03-L-079***

43. Član 17 UNMIK Uredbe br. 2006/50 o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu, izmenjene i dopunjene Zakonom o privatnoj nepokretnoj imovini, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu 2008/03-L-079 navodi da:

*“Kosovska agencija za imovinu sprovodi ovlašćenja izvršenja u odnosu na svaku odluku ili nalog za iseljenje Komisije za stambena i imovinska pitanja akoja se mogu izvršiti na dan stupanja na snagu UNMIK Uredbe br. 2006/10<sup>25</sup>, ali koja nisu izvršena od Direkcije za stambena i imovinska pitanja. U ostvarivanju tih izvršnih ovlašćenja, Kosovska agencija za imovinu ima prava, obaveze, odgovornosti i ovlašćenja koje je imala Direkcija za stambena i imovinska pitanja pre stupanja na snagu UNMIK Uredbe br.2006/10.”*

44. Član 15 iste UNMIK Uredbe, navodi da:

---

<sup>25</sup> UNMIK Uredba 2006/10 određuje osnivanje i mandat Kosovske agencije za imovinu.

*“Pravni lekovi za izvršenje odluke mogu da sadrže, ali nisu ograničeni na iseljavanje, stavljanje imovine pod upravu, sporazum o izdavanju, zaplenu i rušenje nezakonito podignutih građevina i aukciju.”*

45. Agencija je pokrenula šemu zakupa imovine pod njenim upravljanjem. Ova šema omogućava da nosioci imovinskog prava dobiju fiksni prihod od njihove imovine, ovlašćujući Agenciju da ih izdaje pod zakup, dok on/ona ne odluči da koristi imovinu na neki drugi način.<sup>26</sup> Pravila i odgovornosti za stavljanje imovine pod upravljanje se određuju članom 23 Administrativnog uputstva UNMIK-a 2007/05 o sprovođenju UNMIK Uredbe br. 2006/50 o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i komercijalnu imovinu, od 1. juna 2007.

## **Pravna analiza**

### ***U vezi sa kršenjem prava na zaštitu imovine***

46. Ombudsman na samom početku navodi da je *podnosiocima žalbe de jure* priznato pravo povratka imovine od *Komisije*, konačnim odlukama koje *“su obavezujuće i izvršne i nisu predmet preispitivanja bilo kojih drugih pravosudnih ili administrativnih organa na Kosovu.”*<sup>27</sup>
47. Trenutno, imovina na koju *podnosioci žalbe* imaju vlasničko ili stambeno pravo, su pod upravljanjem *Agencije* i uključeni su u šemu zakupa na zahtev i uz saglasnost *podnosioca žalbe*. Ovo se može tumačiti kao indirektno posedovanje koje bi *podnosilac žalbe* mogao imati kada bi se plaćanja kirije od sadašnjih korisnika tih nekretnina ostvarilo na pravilan način. Ombudsman smatra da šema zakupa, osnovana u skladu sa zakonom od strane *Agencije*

---

<sup>26</sup> <http://www.kpaonline.org/sq/rental.asp>

<sup>27</sup> UNMIK Uredba 1999/23 o osnivanju Direkcije o imovinskim i stambenim pitanjima i Komisije za imovinske i stambene zahteve, član 2.7

predstavlja privremenu meru i na dobrovoljnim osnovama upravljanja imovinom od strane *Agencije*, zbog nemogućnosti nosilaca prava na imovinu da vrati u posed imovinu koju su izgubili kao rezultat rata 1998 i 1999 godine.

48. Ombudsman dalje smatra da se to može tumačiti kao oblik ravnoteže između individualnih interesa (imovinskog prava pojedinaca, u ovom slučaju) i opšteg interesa (sigurnosti raseljenih lica, u slučajevima kada oni, zbog bezbednosnih razloga, ne mogu da se vrate na svoja imanja). Ali, na osnovu prakse ESLJP-a, Ombudsman zaključuje da ova ravnoteža nije ispunjena, zbog činjenice da odlaganje primene konačnih odluka *Komisije* predstavlja dodatno opterećenje za *podnosioc*e žalbi, s obzirom da su oni od 1999. godine iseljeni iz svojih imovina i nalaze se u stanju neizvesnosti o mogućnosti povratka vlasništva. Štaviše, oni nisu u mogućnosti da prime bilo kakvu nadoknadu za gubitke usled neuspeha da se vrati posedovanje imovine (*vidi Presudu Immobiliare Saffi protiv Italije br. 22774/93, datuma 28 jul 1999, stavovi 49-59, ESLJP*).
49. Ombudsman smatra da ometanje mirnog posedovanja, bilo direktno posedovanje, vraćanje faktičkog ili indirektnog posedovanja, ostvarivanjem zakupa, za tako dugačak vremenski period, predstavlja kršenje protokola 1, član 1 EKLJP-a. Ombudsman ističe da je Ustavni sud Republike Kosovo (SK) izdao *Presudu u predmetu* Br. KI 187/13, od 1. aprila 2014. za sličnu situaciju, odnosno ne izvršenja konačne odluke *Komisije*. SK u stavu 81 presude zaključuje kao u nastavku:

*“...Sud zaključuje da podnosilac žalbe, zbog odugovlačenjai ne izvršenjaOdluke KPCC/D/A/114/2011 je bespravno lišena svog imovinskog prava. Na ovaj način, pravo podnosioca žalbe na mirno uživanje svoje imovine, zagarantovano članom 46 Ustava i članom 1 Protokola 1 EKLJP-a je povređeno ”.*

***Što se tiče kršenjaprava na pravično i nepristrasno suđenje/pravo na pravičan proces***

50. Nesporna je činjenica da je pravo na vraćanje imovine *podnosilaca žalbi* potvrđeno i od *Komisije*, konačnim odlukama. Kao u tački 44 ovog izveštaja, jedan od pravnih lekova za izvršenje konačne odluke je stavljanje imovine pod upravljanjem *Agencije*, odnosno uključivanje imovine u šemi zakupa. Činjenica da se imovina, u severnom delu Mitrovice, koristi od neovlašćenih lica ili lica koja odbijaju da plate kiriju i nemogućnost *Agencije* da ih protera onemogućava da odluke *Komisije* proizvede pravno dejstvo. Sprovođenje odluka treba da bude *sastavni deo sudskog postupka* (vidi, Presudu u slučaju *Hornsby protiv Grčke*, br. 18357/91, datuma 19 mart 1999, stav 40), takođe sprovođenje odluka garantuje vladavinu prava.

Stoga, Ombudsman, na osnovu prakse ESLJP-a, zaključuje da ima kršenje člana 6, stava 1 EKLJP-a. I ovom prilikom, Ombudsman primećuje da napred pomenuta presuda SK (*Presuda Slučaja Br. KI187/13*, datuma 1 april 2014), zaključuje sledeće:

(79) “[...] *ne izvršenje odluke KKKK od strane KAI i neuspeha nadležnih organa Republike Kosova kako bi se osigurali efikasni mehanizmi u pogledu izvršenja konačnih odluka je u suprotnosti sa načelom vladavine prava i predstavlja kršenje osnovnih ljudskih prava garantovana Ustavom.*”

(80) “[...] *Sud zaključuje da ne izvršenje konačnih odluka, KPCC/D/A114/2011, predstavlja kršenje člana 31 Ustava, u vezi sa članu 6.1 EKLJP-a i člana 54 Ustava.*”

### ***Što se tiče prava na privatnost/pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života***

51. *Direkcija* osnovana na osnovu UNMIK Uredbe br. 1999/23 od 15. novembra 1999. primala je samo zahteve koji se odnose na stambenu imovinu, odnosno stanove i kuće, dok je kasnije mandat *Agencije* proširen i za zahteve u vezi sa poljoprivrednom i komercijalnom imovinom. Činjenica da je *Komisija* priznala pravo na vlasništvo *podnosiocima žalbi* nad zahtevanim imovinama,

dokazuje da su te imovine stambene jedinice, gde su *podnosioci žalbi* i njihove porodice živeli i imali prebivalište, odnosno mesto stanovanja, do 1999 godine. Imovina tražena od *podnosilaca žalbi* predstavlja stan, ne samo u smislu stana kao građevinskog objekta, već stana u smislu smeštaja. Pravo na stan povlači zaštitu člana 8, stava 1 EKLJP-a. Koncept stana je “*mesto, površina fizički definisana, gde se odvija privatni i porodični život*” (vidi Slučaj *Moreno Gomez protiv Španije*, br. 4143/02, stav 53). Pravo na stan je autonomni pojam koji se tiče privatnog života pojedinca. *Nepovredivost stana je usko povezana na nepovredivošću pojedinca, slobodu i ljudsku bezbednost.*<sup>28</sup> Nakon proterivanja *podnosilaca žalbi* iz njihovih domova i zbog nemogućnosti da se vrate, oni su smešteni kod rođaka ili u iznajmljenim stanovima u južnom delu Mitrovice i drugim gradovima na Kosovu. Prema tome, Ombudsman smatra da postoji kršenjene nepovredivosti stana, odnosno prava na smeštaj (vidi predmet *Gillow protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, , br. 9063/80, stav 58).

## ZAKLJUČAK

52. Ombudsman je svestan da je *Agencija* sada već na kraju svog mandata i da se čeka usvajanje zakona, koji će mu dati novi mandat, za koji se veruje da će nasleđene obaveze *Direkcije* prebaciti na *Agenciju*, koja očekuje da se osnuje novim zakonom. Ovo odražava neuspeh, ne samo *Agencije* u sprovođenju odluka *Komisije*, u svim opštinama Republike Kosova, ali i neuspeh državnih organa da stvori uslove za sprovođenje konačnih odluka i vladavine zakona na celoj teritoriji Republike Kosovo.

53. Ombudsman, podseća autoritete Republike Kosovo na osnovne odredbe Ustava Republike Kosovo, kao u nastavku:

*Član 3 [Jednakost pred Zakonom]]*

---

<sup>28</sup> Ustav Republike Kosovo, Komentar, Botimi 1, Prof. Dr. Enver Hasani/Prof. Dr. Ivan Čukalović, f.23, stav 3.

*“Sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika.”* i

*Član 7 [Vrednosti]*

*“Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava...”*

54. Na osnovu informacija, dokaza, činjenica kao i onog što je napred rečeno, u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo *“Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenjoprava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa”*. Na osnovu člana 16, stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman *“(.) ma odgovornost da skrene pažnjuna slučajeve u kojima institucije Republike Kosova krše ljudska prava i da daje preporuke da se prekine sa tim slučajevima (...).”*

Stoga, Ombudsman

**Preporučuje da:**

- 1. Kosovska agencija za imovinu sprovodi pravosnažne odluke Komisije za imovinsko stambena pitanja.*
- 2. Vlada Republike Kosova, odnosno Ministarstvo unutrašnjih poslova, odnosno Policija Kosova, da pruži podršku Kosovskoj agenciji za imovinu i da preduzme sve neophodne mere za stvaranje uslova za vraćanje imovine u posed za raseljena lica, kao jedino i pravno održivo rešenje.*
- 3. Vlada Republike Kosovo da stvori fond za nadoknadu na ime kirije za stambene objekte raseljenih lica, koja su pod upravom Kosovske agencije za imovinu i za koje se dokaže da su korišćene neovlašćeno, gde Agencija nije mogla implementirati šemu zakupa.*

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 26 Zakona o Ombudsmanu, br. 03/L-195, molimo vas da nas informišete o akcijama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na napred date preporuke.

Uz zahvalnost za saradnju, molimo vas da vaš odgovor u vezi sa ovim pitanjem, pošaljete unutar razložnog vremenskog roka, ali ne kasnije od **10. aprila 2015.**

S poštovanjem,

Sami Kurteshi

Ombudsman

Priština, 6. maj 2015.g.

## **IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA**

**Žalba br.435/2013**

**Gđa NJ**

**protiv**

**Kosovske agencije za imovinu**

Za: **G. Marian Nieora**, Izvršni direktor Kosovske agencije  
za imovinu

Ul. Perandori Justinian br. 5

10000 Priština

Predmet: Preporuka u vezi žalbe zbog neizvršenja odluke  
Ustavnog suda KI 187/13, od 16.aprila 2014.godine.

Pravni osnov: Ustav Republike Kosova, član 135, stav 3

Zakon o Ombudsmanu, član 16, stav 1.2



## **Cilj izveštaja**

1. Cilj ovog izveštaja je da se skrene pažnja Kosovskoj agenciji za imovinu (u daljem tekstu KAI), zbog neizvršenja odluke Ustavnog suda KI 187/13, od 16.aprila 2014.godine.

## **Nadležnost Ombudsmana**

2. Na osnovu člana 16, stav 1.2 Zakona o Ombudmanu br. 03/L-95, Ombudsman je ovlašćen:

*“Da skrene pažnju na slučajeve kada institucije Kosova krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje stavovima i reagovanju odgovarajućih institucija u vezi takvih slučajeva.”*

## **Opis slučaja**

3. Ovaj izveštaj je zasnovan na žalbi, koja je podneta Instituciji Ombudsmana (IO) od strane gđe NJ. Žalba je podneta u vezi sa radom Sekretarijata Kosovske agencije za imovinu u postupku izvršenja konačne odluke Vrhovnog suda Kosova GSK-KPA-A-001/12, od 8. maja 2012. godine, kao i postupku izvršenja odluke Ustavnog suda KI 187/13, od 16.aprila 2014.godine.

## **Sažetak činjenica**

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže IO mogu se sažeti kao u nastavku:

4. Dana 22. juna 2011.godine, odlukom Kosovske komisije za imovinske zahteve KPCC/D/A/114/2011, utvrđeno je da je gđa NJ zakoniti vlasnik imovine koja se nalazi u Prištini, naselje Sofalija, br.parcele 748/1. Predmetna odluka je potvrđena presudom Vrhovnog suda Kosova GSK-KPA-A-001/12 od 8.maja 2012.god, i istom je utvrđeno da drugo lice nezakonito koristi predmetnu imovinu.

5. Dana 14.novembra 2012.godine, u skladu sa važećim zakonskim odredbama, gđa NJ je nadležnom organu podnela zahtev za vraćanje imovine u posed. Obzirom da žalilja, nakon proteka više od šest meseci od podnošenja zahteva nije dobila nikakvo obaveštenje, dana 05.juna 2013.god. uputila je urgenciju u cilju dostavljanja informacija o statusu predmeta.
6. Dana 4.jula 2013.godine, putem kancelarije KAI u Beogradu, gđa NJ je primila dopis u kome je obaveštena da nakon sprovođenja standardne procedure, odnosno, nakon procedure pregleda imovine od strane službenika Agencije, dana 16.januara 2013.god, ustanovljeno je da se predmetna imovina koristi od strane nesavesnog držaoca, i da je isti izgradio nove objekte na zemljištu. Dalje se navodi da, u ostavljenom roku od 30 dana od dana uručenja presude, navedeno lice nije dobrovoljno napustilo imovinu i da KAI nije trenutno u mogućnosti da sruši nezakonito sagrađene objekte. Takođe, KAI je istakla mogućnost posredovanja u cilju mirnog rešavanja korišćenja imovine žalilje.
7. Dana 02.avgusta 2013.godine, gđa NJ je podnela žalbu IO protiv KAI, u vezi sa radom Sekretarijata KAI u postupku izvršenja konačne odluke Vrhovnog suda Kosova GSK-KPA-A-001/12, od 8. maja 2012. godine.
8. Ombudsman je na osnovu člana 15.3 Zakona o instituciji Ombudsmana br. 03/L-95, sproveo istragu u vezi sa žalbom gđe NJ o postupku izvršenja pravosnažne i konačne presude Vrhovnog suda Kosova, kao i navodima žalilje na nejednako postupanje i kršenja principa jednakosti pred zakonom, i nepoštovanja Zakona br.03/L-079 o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a 2006/50 o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu imovinu u vezi sa preduzetim postupcima u procesu izvršenja odluka.
9. Ombudsman je, na osnovu raspoloživog činjeničnog stanja, preduzimao određene postupke kako bi se rešio predmet žalioaca. Naime, Ombudsman se obraćao KAI, kojom prilikom je predstavljen slučaj žalioaca i zatražene su informacije u vezi sa

preduzetim radnjama u navedenom predmetu. Odgovorna strana odgovorila je na zahteve Ombudsmana i informisala ga da je podnosilac žalbe obaveštena od strane službenika Agencije o posredovanju kao pravnom leku kako bi se rešio spor sa najmanjim štetnim posledicama za obe strane, koje je podnosilac žalbeponovo odbila. Takođe, istaknito je da izvršenje odluke putem rušenja nezakonitih građevina od strane KAI u nije moguće zbog nedostatka finansijskih sredstava. KAI je podnela zahtev za finansiranje radi zapošljavanja i dobavljanja neophodne tehničke opreme za primenu ovog pravnog leka u predlog budžetu, i ukoliko se oni usvoje počće sa sprovođenjem ovog pravnog sredstva radi izvršenja odluka.

10. Dana 29.oktobra 2013. godine, obzirom na neizvršenje odluke Vrhovnog suda od strane KAI, gđa NJ e inicirala postupak pred Ustavnim sudom Republike Kosova, radi ocene ustavnosti neizvršenja odluke Žalbenog veća PKVS, GSK-AKP-A-001/12, od 8. maja 2012. godine i odluke KIZK-a br.KPCC/D/A/114/2011 od 22.juna 2011.god., u odnosu na zahtev br. 16008 koji je podnosilac žalbepodnela Kosovskoj agenciji za imovinu 23. avgusta 2005.godine.
11. Dana 16.aprila 2014.godine, Ustavni sud je doneo presudu br.ref.AGJ 565/14, kojom je odlučio da zahtev proglasi prihvatljivim. Sud presudom nalaže KAI da ispuni svoje zalaganje o izvršenju odluke Komisije za imovinske zahteve Kosova(KIZK) Br.KPCC/D/A/114/2011 od 22.juna 2011.godine. U tom smislu, Sud se poziva na pravilo 63 (4) Poslovnika o radu koji predviđa da Ustavni sud u svojoj odluci može da navede način i rok za izvršenje odluke Ustavnog suda.
12. Nakon protoka napred navedenog roka za izvršenje odluke Ustavnog suda, na zahtev Ombudsmana upućen 27.avgusta 2014.godine, odgovorna strana je poslala odgovor u kojem se navodi da nisu preduzete konkretne mere da se u razumnom roku putem posredovanja postigne prihvatljivi sporazum, a što

podrazumeva monetarnu naknadu realne vrednosti imovine. Međutim, u dopisu se takođe navodi da izvršenje odluke putem rušenja nezakonitih građevina od strane KAI u nije moguće zbog nedostatka finansijskih sredstava.

### **Zakonski instrumenti**

13. Ustav Republike Kosovo u članu 31 definiše:

*“Svakom se licu garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti”.*

14. Ustav Republike Kosovo, članom 24 koji se odnosi na jednakost pred zakonom u u prikladnom delu navodi:

*“1. Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.*

*2. Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa “.*

15. Član 46 koji se odnosi na zaštitu imovine Ustava propisuje:

*1. Garantuje se pravo na imovinu.*

*2. Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom.*

*3. Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine (...).”.*

16. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP), je sastavni deo Ustava Republike Kosovo, jer član 22.2 Ustava garantuju pravo na direktnu primenu Konvencije i njenih protokola, koja je Ustavom Republike Kosovo garantovana svim njenim građanima.

17. Članom 1 Protokola br. 1 EKLJP se propisuje:

*“Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine.*

*Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava".*

18. Članom 16.4 Uredbe UNMIK-a 2006/50 (usvojeno zakonom br.03/L-079), predviđeno je da: *"ukoliko u toku izvršenja naloga za iseljenje, bilo koje lice odbije da se povinuje uputstvima odgovornog službenika i napusti imovinu, može biti uklonjeno od strane organa reda."*
19. Presuda Ustavnog suda KI 187/13, od 16. aprila 2014. godine, u tački VI:  
*"obavezuje KAI da izvrši odluku KIZK Br.KPCC/D/A/114/2011 od 22. juna 2011. godine. Takođe, u saglasnosti sa pravilom 63 Poslovnika o radu Suda, KAI je obavezna da u roku od tri (3) meseca obavesti Ustavni sud u vezi sa preduzetim merama za sprovođenje presude ovog Suda."*

### **Pravna analiza**

20. Nakon razmatranja ovog slučaja, proizilazi da KAI nije postupala po utvrđenoj zakonskoj proceduri, pre svega u postupku izvršavanja pravosnažne i konačne presude Vrhovnog suda Kosova GSK-AKP-001/12 od 8. maja 2012. god., u vezi odluke KIZK, br. KPCC/D/A/114/2011 od 22. juna 2011. god. Na osnovu Uredbe UNMIK-a br. 2006/50, dopunjene Zakonom br.03/L-079, KAI je nadležna za preduzimanje radnje povodom izvršenja odluke Suda. Takođe, i presuda Ustavnog suda KI 187/13, u tački VI obavezuje KAI da izvrši odluku KIZK Br.KPCC/D/A/114/2011.
21. Ombudsman ističe da Ustavna i zakonska zaštita lične svojine i imovine uopšte, kao i zaštita ovog prava na osnovu međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, čija je direktna primena garantovana Ustavom kao najvišim pravnim aktom jedne države, se mora poštovati. Međutim, postojanje ovog prava, ukoliko nije zaštićeno i u praksi, nema nikakvog smisla ukoliko građani nisu u mogućnosti da zaštite svoja legitimna prava delotvornim pravnim sredstvima i mehanizmima.

22. Ombudsman najpre ističe važnost činjenice da je izvršni postupak po svojoj pravnoj prirodi hitan i nalaže otklanjanje štetnih posledica u najkraćim mogućim rokovima. Odbijanje izvršnog dužnika da dobrovoljno napusti imovinu koju nezakonito koristi ne umanjuje obavezu KAI da postupi u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima koristeći postojeće mehanizme, a naročito da postupi u skladu sa čl.16.4 Uredbe UNMIK-a 2006/50(usvojeno zakonom br.03/L-079).
23. Mandatom KAI, u cilju izvršavanja odluka predviđeno je i rušenje nezakonito sagrađenih objekata (čl. 15. Zakon br.03/L-079). Iako je odgovorna strana u svojim dopisima Ombudsmanu napomenula da KAI nije u mogućnosti sa sruši nezakonito sagrađeni objekat, pri tome nisu obrazložene činjenice na osnovu kojih KAI temelji svoje tvrdnje, kao i objektivni i valjani razlozi na osnovu kojih KAI kao nezavisna i nepristrasna agencija nije u mogućnosti da sprovede i izvrši pravosnažnu i konačnu odluku suda.
24. Treba napomenuti da je KAI postupila suprotno i odredbi čl.16.5 Uredbe UNMIK-a 2006/50 (usvojeno Zakonom br.03/L-079), kojim je predviđena obaveza KAI da podnosioca zahteva za vraćanje imovine u posed obavesti o datumu kada je zakazano iseljenje, budući da podnosilac žalbenije blagovremeno obavestena o činjenici da je imovina posećena i da je od izvršnog dužnika zatraženo da dobrovoljno napusti imovinu.
25. Izvršenje odluke donete od strane kompetentnog suda treba posmatrati kao sastavni deo prava na pravično suđenje, pravo garantovano napred navedenim članovima, kao što to utvrđuje sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava, posebno se pozivamo na slučaj Hornsby protiv Grčke, u kojem se navodi da izvršenje sudske odluke kao delotvorno pravno sredstvo ne treba

ostati samo na papiru, već se treba ostvariti i u praksi.<sup>29</sup>U ovom slučaju, podnosilac žalbe ne treba biti lišena koristi od pravosnažne odluke koja je doneta u njenu korist.

26. U funkciji pravne analize podnete žalbe u IO i postupaka KAI, nakon proteka roka za izvršenje presude Ustavnog suda KI 187/13, Ombudsman uočava da, obzirom da sporazum putem posredovanja nije postignut, KAI je u obavezi da primeni ostala sredstva na raspolaganju, kao što je rušenje struktura izgrađenih od strane nelegitimnog korisnika i vraćanje imovine u posed legitimne vlasnice. S tim u vezi, Ombudsman naglašava činjenicu da nedostatak izvršnih mehanizama ove institucije ni na jedan način ne treba da predstavlja razlog negiranja prava žalilje na uživanje imovine.

### **Zaključak Ombudsmana**

27. Analizirajući sve činjenice iz navedene žalbe, koja se odnosi na neizvršenje pravosnažne i konačne odluke Vrhovnog suda kao i presude Ustavnog suda, Ombudsman konstatuje njenu opravdanost kada se uzmu u obzir sve činjenice u vezi sa ovim slučajem. Ombudsman je uočio da je došlo do kršenja prava podnosioca žalbe na jednakost pred zakonom obzirom na okolnost da najpre nije izvršena konačna odluka Vrhovnog suda, kao ni odluka Ustavnog suda Kosova, a što je u suprotnosti je sa principima vladavine prava i poštovanjem ljudskih prava garantovanih Ustavom i zakonima. Titulari ljudskih prava su građani, a obaveza države je da se prava i slobode utvrđena Ustavom i zakonima ne krše već poštuju.
28. Ombudsman dalje ističe da neizvršenje odluke od strane KAI i neuspeh nadležnih organa da obezbede efikasne mehanizme u smislu izvršenja pravosnažnih odluka, u suprotnosti je sa principom vladavine prava i predstavlja povredu osnovnih ljudskih prava

---

<sup>29</sup> Vidi slučaj *Hornsby protiv Grčke*, presuda ESLJP od 19. marta 1997. god., izveštaji 1997-11, i510, stav 40.

garantovanih čl.21 Ustava. Pod ovim okolnostima, Ombudsman zaključuje da neizvršenje pravosnažne odluke predstavlja povredu u vezi sa čl. 6.1 EKLJP. Štaviše, Ombudsman konstatuje da je žalilji zbog odugovlačenja i neizvršenja odluka nepravedno uskraćeno pravo na njenu imovinu.

29. Ombudsman, u ovom slučaju primećuje da je zbog neuspeha postupanja nadležnog organa došlo do povrede Ustavniha prava garantovanih: čl. 24 Jednakost pred zakonom, čl. 31 Pravo na pravično i nepristrasno suđenje, čl. 32 Pravo na pravno sredstvo, čl. 46 Zaštita imovine, čl. 54 Sudska zaštita prava, kao i relevantnim članovima EKLJP, čl. 6 stav 1 Pravo na pravično suđenje, čl. 13 Pravo na delotvorni pravni lek, čl. 14 Zabrana diskriminacije, i čl. 1 Protokola 1 EKLJP Zaštita imovine.
30. Ombudsman takođe konstatuje da je KAI dužna, u okviru svojih nadležnosti, pronaći efikasne mehanizme izvršne prirode, u smislu ispunjavanja zakonom i Ustavom predviđenih obaveza. Shodno tome, KAI svojim postupcima, odnosno nečinjenjem vrši diskriminaciju, jer se stranke u istoj situaciji ne tretiraju jednako, kao što je propisano Ustavom. Bilo bi neshvatljivo da pravosudni sistem Republike Kosovo dozvoli da pravosnažna sudska odluka ostane nedelotvorna na štetu stranke. Dakle, neefikasno postupci i nesprovođenje odluka proizvode dejstva koja nas dovode u situaciju koja nije u skladu sa načelom vladavine prava (član 21 Ustava), načelo koje su vlasti Kosova obavezne da poštuju.
31. Ombudsman osnovano smatra da je KAI dužna da oslobodi imovinu od svih lica i stvari, te nakon toga da istu preda žalilacu u svojstvu zakonitog vlasnika. Samim tim da se podnosilac žalbe protivi da nesavesni korisnik nastavi sa nezakonitim korišćenjem imovine, potrebno je preduzimanje svih pravnih i faktičkih radnji u cilju izvršnja pravosnažne odluke Suda i da se gđi NJ na takav način obezbedi pristup i nesmetano i mirno uživanje njene imovine.
32. Ombudsman, u smislu davaoca preporuke KAI u skladu sa principima poštovanja zakonitosti, sa dobrom namerom da se poboljša rad i poveća legitimitet i zakonito rešenje ovog problema,



a na osnovu svega prethodno navedenog u skladu sa članom 135 stav 3 Ustava Republike Kosovo: "*daje preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*". U smislu člana 16 stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman ima obavezu: "*da skrene pažnju na slučajeve kada institucije Republike Kosovo krše ljudska prava, i da donese svoje preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih institucija u vezi sa takvim slučajevima*".

Stoga, Ombudsman

### PREPORUČUJE

***Preduzimanje potrebnih mera radi obezbeđenja izvršenja odluke Ustavnog suda KI 187/13, od 16.aprila 2014.godine, kako bi se bez daljeg odlaganja zaštitilo pravo na imovinu gđe NJ u skladu sa zakonom, kao i normama i standardima u vezi sa poštovanjem ljudskih prava.***

U skladu sa članom 132 stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 26 Zakona o Ombudsmanu br.03/L-195, molimo Vas da nas obavestite o postupcima koje će KAI preduzeti, po ovom pitanju, kao odgovor na gore navedenu preporuku.

Verujući u obostranu saradnju i zahvaljujući Vam se na saradnjipo ovom pitanju, molim Vas da nam odgovorite u što kraćem vremenskom roku, ali ne kasnijeod **8.juna 2015.godine**.

S poštovanjem,

Sami Kurteshi  
Ombudsman

Kopija:

- Predsedništvu Skupštine Republike Kosova.
- G.Enver Peci, predsedavajući Sudskog saveta Kosova.
- G. Fejzullah Hasani, predsednik Vrhovnog suda Kosova.

Priština, 7 maj 2015.

## **IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA**

**Ex officio**

**Slučaj br. 251/2012**

**protiv**

**Opštine Priština**

Za: G. Shpend Ahmeti, predsednik  
Opština Priština  
UL. "OVK", br. 2  
10000 Priština

Predmet: Preporuke za oslobađanje javne površine na putu  
odvajanja između stambenih zgrada i Arheološkog parka  
Kosova, u ulici "Ilir Konushefci", b.b., u zaštićeni deo  
Opštine Prištine

## Ovlašćenje Ombudsmana

1. Ombudsman je 15. maja 2012. započeo istragu na sopstvenu inicijativu (*ex officio*), u vezi sa rekonstrukcijom dodatnog dela privremenog objekta, na donjem delu i na gornjoj ogradi, puta odvajanja, između stambenih zgrada i Kosovskog arheološkog parka, u ulici “Iljir Konušefci/Ilir Konušefci” bb, u zaštićenom delu Opštine Prištine.
2. Ova istraga je obavljena, na osnovu člana 15, stav 3, Zakona o Ombudsmanu Br. 03/L-195, na osnovu kojih Ombudsman, ima ovlašćenje da obavlja istrage *ex officio*, ukoliko “iz stečenih saznanjana ili na neki drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane institucija Republike Kosova su kršena ljudska prava i slobode”.
3. Na osnovu člana 16, stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu Br. 03/L-195, Ombudsman je ovlašćen:  
*“da skrene pažnjuna slučajevje kada institucije Republike Kosovo krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva.”*

## Cilj izveštaja

4. Svrha ovog izveštaja je da ukaže Opštini Priština, odnosno predsedniku Opštine Priština, g.Špendu Ahmetiju/ Shpend Ahmeti, sledeće:
  - Obaveza opštine Priština, je da oslobodi prostor/stazu koja će obezbediti slobodno i neometano kretanje građana;
  - Obaveza nadležnog opštinskog organa, Direkcije inspekcije, za ispunjenje zakonskih obaveza koje proističu iz sopstvenih i ekskluzivnih pravnih ovlašćenja , za oslobađanje javnih površina;
  - Zakonska obaveza svih institucija Republike Kosovo, u ovom slučaju Opštine Prištine, saradnja sa institucijom Ombudsmana,

obaveza koja proističe na osnovu člana 132, stav 3, Ustava Republike Kosovo.

### **Opis predmeta**

5. Što se tiče napred pomenutog pitanja, Institucija Ombudsmana (IO) je u maju 2011. godine, primila žalbu gđe. LS, Ž.br.174/2011, zbog uzurpacije javne imovine i ometanja slobodnog kretanja.
6. 9. juna 2011. na zahtev Ombudsmana, grupa sastavljena od predstavnika IO-a, Direkcije inspekcije (DI) i Direkcije opštinske imovine Prištine, otišla je na lice mesta da proveri tvrdnje gđe. LS za uzurpaciju imovine.
7. Dana 1.1 jual 2011., bivši vršilac dužnosti DI, doneo je odluku za rušenje objekta. Kopiju odluke IO nikada nije primio od Opštine Priština.
8. Iako je u akciji rušenja, od 21. oktobra 2011. Opštinska inspekcija srušila pomenuti objekat i prostor u pitanju prolaz je oslobođen. Kasnije je, od strane IO, uočeno da je ponovo na istom mestu obnovljen sličan privremeni objekat, ometajući celokupan promet i slobodno kretanje građana.
9. Ombudsman dana 15. maja 2012. počeo istragu *ex officio*, u vezi sa rekonstrukcijom dodatnog dela poslovnog objekta i ograde na ulici odvajanja između stambenih zgrada i Kosovskog arheološkog parka, u ulici "Ilir Konushefci" bb, u zaštićenom delu Opštine Priština.
10. Dana 9. jula 2012. Ombudsman se pismom obratio bivšem direktoru DI, zahtevom za procenu zakonitosti rekonstrukcije dodatnog objekta.
11. Dana 8. oktobra 2012. Ombudsmanje , pošto nije primio odgovor od Opštine Priština, uputio drugo prateće pismo bivšem direktoru DI.
12. Dana 10. januara 2013. IO, je dobila odgovor od bivšeg direktora DI, kojim je obavestena o prijemu pisma Ombudsmana:  
*" Odelenje je utvrdilo da je pokrivena terasa ponovo izgrađena. U tom smislu ovime vas obavestavamo da u trenutku kada počne*

*akcija rušenja terase ili različitih izgrađenih objekata, kao u ovom slučaju, u trenutku kada se ispune vremenski uslovi, izvršiće se uklanjanje izgrađene terase koja nema dozvolu od nadležnog organa opštine”.*

13. Dana 16. maja 2013. Ombudsman se , s obzirom da je tokom obavljanja istrage primetio da u vezi sa ovim pitanjem Opština nije preduzela nikakve mere, obratio bivšem predsedniku Opštine, zahtevajući da budu obavešten o razlozima ne preduzimanja prikladnih mera.
14. Dana 10. juna 2013. predstavnica IO je razgovarala sa predstavnicima DI, od kojih je obaveštena da je rušenje objekta planirano od opštine.
15. Dana 25. oktobra 2013. predstavnica IO održala je sastanak sa bivšim direktorom Direkcije za katastar u Opštini Priština, od kojeg su zahtevane dodatne informacije o predmetu.
16. Dana 13. marta, 15. i 24. aprila 2014. predstavnica IO je uputila pitanje direktoru DI, Opštine Priština, od kojeg je obaveštena da je rušenje pomenutog objekta predviđen u radnom planu opštinske inspekcije.
17. Dana 9. septembra 2014. predstavnica IO, održala je sastanak sa direktorom DI Opštine Priština, od kojeg je obaveštena da razlog ne preduzimanja mera u vezi sa pitanjem, je preopterećenost radom i nedostatak inspektora.
18. Dana 6. februara 2015. predstavnica IO, održala je sastanak sa direktorom DI Opštine Priština, od kojeg je obaveštena da je razlog ne ispunjenja plana Direkcije za inspekciju, nedostatak inspektora, nakon hapšenja 2014. godine.

### **Pravna analiza**

19. Budući da, se Ustavom Republike Kosovo, član 7, stav 1, navodi da, “[...],poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, [...]”, su navedene vrednosti na kojima se oslanja ustavni poredak zemlje, za Ombudsmana je neshvatljivo odlaganje preduzimanja radnji za

- oslobađanje napred spomenutog javnog prostora/staze od strane nadležnih organa, uzimajući u obzir dugogodišnje postojanje i korišćenje površine/staze od građana.
20. Na osnovu zakonske obaveze sa člana 123, stav 4 URK-a, na osnovu kojeg *“Lokalna samouprava se zasniva na načelu dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga [...]”*, je nerazumno i nezakonito neprikladno reagovanje Opštine, uprkos važnosti postojanja površine/staze i njen uticaj na slobodu kretanja građana.
21. Iako se pomenuta staza nalazi na površini u istoj ulici, odnosno blizu objekta Opštine Priština, i uprkos zakonske obaveze na osnovu člana 4.2, ZLS, koji zahteva od opštinskih organa da se staraju da građani, *“[...] da svima omoguće jednak i pravedan pristup opštinskim uslugama na svim nivoima”*, Opština Priština nije preduzela nikakvu akciju do sada.
22. Ombudsman, napominje da Opština nije odgovorila na žalbu gđe S za oslobađanje uzurpirane javne površine, i da je tek nakon intervencije IO, ista privremeno oslobođena, ali ponovo, unutar veoma kratkog vremena, uzurpirana. Od tada, situacija se nije promenila, čak ni posle skoro 4 godine nakon pokretanja postupka od strane IO.
23. Ombudsman napominje da Uredba 01. br. 110 – 157481, usvojena od Skupštine Opštine Priština, dana 1. jula 2014. o Postavljanju, izgradnji i odstranjivanju privremenih objekata sa javnog vlasništva (UPIOPOJV), koja predviđa *“vrste privremenih objekata (u daljem tekstu privremeni objekat), uslovi i postupci za postavljanje, izgradnju i odstranjivanje objekata u javnom vlasništvu, na kojoj Opština ima pravo upravljanja”* nije sprovedena od strane opštinskih autoriteta.
24. Prema Ombudsmanu, takva situacija je nepodnošljiva, kada uzmemo u obzir visoko prisustvo građana u tom delu grada, blizina značajnog broja obrazovnih i drugih institucija, kao što su sudovi i

glavna zelena pijaca Opštine Priština. U tom smislu član 3 UPIOPOJV, izrazito navodi da:

*“ Objekti privremenog karaktera mogu se postaviti i izgraditi na javnoj imovini, pod uslovom da ne ometaju funkcionisanje institucija, preduzeća koja svoje poslovanje obavljaju u objektima trajnog karaktera, ne ugrožavaju životnu sredinu (buka, odlaganje otpada itd.) ”*

25. Pošto objekat u pitanju, ometa korišćenje objekata u blizini, ne ispunjava uslove za zaštitu od požara, sprečava kretanje pešaka, Opština nije predočila dokaze da je izdata dozvola, ne ispunjava posebne uslove određene odredbama zaštite životne sredine, i kao takav ne ispunjava uslove podobnosti prema članu 15 UPIOPOJV-a, i neshvatljiva je nemarnost nadležnih opštinskih organa koja traje godinama za uklnjanje objekta.

26. Uznemirujuće po Ombudsmana, je ne reagovanje Direkcije za javne usluge, kada imamo u vidu da UPIOPOJV, u članu 7.1 i 7.2, navodi da privremeni objekti ove kategorije *“se postavljaju i grade na osnovu dozvole o postavljanju/izgradnji[...]”* od *“nadležnog organa za javne usluge”*, poštujući kriterijume predviđene u članu 6:

*“b) da postavljanjem privremenih objekata neće stvoriti prepreke slobodnom kretanju po trotoarima i drugim površinama;*

*c) da na raskrscicama i uglovima ulica, ne umanjuju vidljivost i da se ne ugrožava bezbednost saobraćaja;*

*d) da se ne oštetiti životna sredina i kulturno - istorijske vrednosti;*

*e) da postavljeni objekat se obavlja prema celosti arhitektonskog kompleksa;*

*f) da se postavljanje objekta obavlja na udaljenosti od kategorisanih puteva, predviđenog važećim zakonom za puteve;*

*g) da postavljeni objekat ne ometa normalno korišćenje stalnih objekata.”*

27. Takođe, zabrinjava nedostatak reakcije Direkcije za imovinu i Direkcije za inspekciju, u skladu sa svojim ovlašćenjima koje proizilaze iz UPIOPOJV, koja u članu 19, predviđa da :

*“1. Nadzor za sprovođenje ove uredbe obavlja nadležni organ za upravljanje javnom imovinom.*

*2. Poslovi nadzora inspekcije o sprovođenju ove uredbe, obavlja opštinska inspekcija nadležnog organa za radove inspekcije”.*

28. Zakon o lokalnoj samoupravi, br. 03/L-040 (ZLS), na osnovu kojeg *“Svi opštinski organi dužni su da građanima opštine obezbede sva prava i slobode [...],”* jasno navodi opštinske zakonske obaveze u odnosu na prava građana. Isto tako, odluke opštinskih organa su upravni akti izvršne prirode, sa kojima opštine ostvaruju svoja zakonska ovlašćenja u svim oblastima pravne nadležnosti. Ombudsman, napominje da Opština Priština nije sprovela odluku o rušenju objekta i oslobađanje prostora za slobodno kretanje građana, kao što je obećano i rečeno na sastancima održanim tokom napred navedenih datuma, kao i u pismu od 10. januara 2013. godine kao što je navedeno u UPIOPOJV, koja je na snazi. Uklanjanje ili rušenje objekta je takođe predviđeno prethodnom Uredbom br. 110-391, od 28. jula 2010. za privremeno korišćenje opštinske imovine za postavljanje privremenih objekata.

29. U nastavku, Ombudsman, podseća na značaj člana 17 ZLS-a, o ekskluzivnim opštinskim nadležnostima u oblasti urbanog i ruralnog planiranja, zaštite lokalne životne sredine, obezbeđivnju i održavanju javnih usluga i komunalija, *“[...] upravljanje otpadom, lokalnih puteva, lokalnog transporta [...],”* kao i *“ održavanje parkova i javnih površina”*. Na osnovu toga, Ombudsman smatra da su postupci Opštine u pomenutom slučaju nesrazmerni u odnosu na značaj oslobađanja javnih površina od samovoljne uzurpacije i obezbeđivanja slobodnog kretanja ljudi.

30. Na osnovu napred iznetih podataka, šteta nastala od kašnjenja Opštine u ispravljanju činjeničnog stanja, Ombudsman podseća i primećuje da i Evropski sud za ljudska prava, u vezi sa sličnim



problemima, samovoljno mešanje pojedinaca u prostoru kao i njihovo oštećenje bez ikakvog napora da se spreči od institucija koje su odgovorne, zaključio je da “*ne samo javne vlasti bi trebalo da se uzdrže od mešanja u prava pojedinaca, već one moraju da preduzmu konkretne korake za zaštitu njihovih prava*”.<sup>30</sup>

### **Zaključak**

31. Ombudsman, imajući u vidu da “*Samo zakon ima ovlašćenje da odredi prava i obaveze pravnih i fizičkih lica*”, kao i na osnovu gore navedenih činjenica, zaključuje da ne preduzimanje relevantne akcije od strane opštinskih vlasti, u konkretnom slučaju od Direkcije za inspekciju Opštine Priština, za oslobađanje pomenutog prostora stvara prepreke slobodnom kretanju građana.
32. Nakon analize i procene činjenica i okolnosti slučaja, Ombudsman smatra da u ovom slučaju, Opština nije uspela da spreči negativne posledice uticaja na životnu sredinu, od zatvaranja staze, uzimajući u obzir visoko prisustvo pešaka u tom delu grada.
33. Odugovlačenje preduzimanja efikasnih mera iz godine u godinu, od nadležnih opštinskih vlasti, sastoji se od njihove nesprenosti i neodgovornosti da preduzmu odgovarajuće mere, u okviru svojih službenih dužnosti u skladu sa svojim zakonskim obavezama.
34. Stoga, sa ciljem oslobađanja javnih površina za slobodno kretanje građana, smanjenja negativnih uticaja na životnu sredinu, kako bi se doprinelo njenom očuvanju i unapređenju, zdravstvenoj zaštiti svojih građana i poboljšanju kvaliteta života, unapređenja rada državnih organa, transparentnosti, odgovornosti i polaganja računa, Ombudsman, u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo, kao i člana 25 Zakona br. 03/L-195, o Ombudsmanu.

---

<sup>30</sup> ESLJP, slučaj *Hatton and Others v. the United Kingdom*, Application no. 36022/97, 8 July 2003, stav 100, 119, 123, u:  
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59686#%7B%22itemid%22:%5B%22001-59686%22%5D%7D> (07.05.2015).

## PREPORUČUJE

### Opštinu Priština

1. *Da preduzme hitne korake za oslobađanje površine/staze u donjem delu i na gornjoj ogradi, puta odvajanja, između stambenih zgrada i Kosovskog arheološkog parka, u ulici "Ilir Konushefci" bb, u zaštićenom delu Opštine Priština.*
2. *Da popravi stanje staze, uz njeno vraćanje u prvobitno stanje.*
3. *Da saraduje sa Ombudsmanom o pitanjima koja on razmatra, pružajući sve informacije i dokumente koji se traže od njega i da se odgovori u razumnom roku na pisma, zahteve i preporuke Ombudsmana, kao ustavne i zakonske obaveze na osnovu člana 132, stav 3, Ustava Republike Kosovo i člana 23, stav 1 i 2, Zakona Br. 03/L-195 o Ombudsmanu.*

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 26 Zakona o Ombudsmanu, br. 03/L-195, molimo vas da nas informišete o akcijama koje će preduzeti Opština, u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na date preporuke.

Uz zahvalnost za saradnju, molimo vas da vaš odgovor ,u vezi sa ovim pitanjem, pošaljete unutar razložnog vremenskog okvira, ali ne kasnije od **8. juna 2015.**

S poštovanjem,

Sami Kurteshi  
Ombudsman

### Kopija:

- G. Xhelal Sfeqla, direktor Inspektorata Opštine Priština,
- G. Ardian Gashi, direktor Direkcije javnih usluga, zaštitu i spašavanje,
- Gđa Premtime Preniqi, koordinator za ljudska prava Opštine Priština.

Priština, 13. maj 2015.

## IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

**Žalba br: 602/2014**

**SR**

**protiv**

**Popravne službe Kosova (PSK)**

Za: G. Hajredin Kući, ministar Pravde Republike Kosovo  
Bivša Zgrada Rilindije, IX sprat  
10000 Priština

Predmet: Preporuka u vezi sa žalbom G. SR, zbog ne ostvarivanja  
prava na obrazovanje, na osnovu *Zakona o izvršenju  
krivičnih sankcija, Br. 04/L-149*

Pravni osnov: Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3  
Zakon o Ombudsmanu, član 16

## **Cilj izveštaja**

1. Svrha ovog izveštaja je da se privuče pažnja Ministarstva pravde (MP), Popravne službe Kosova (PSK) i Ministarstva obrazovanja, nauka i tehnologije Kosova (MONT), u vezi sa preporukama za akcije koje trebaju preduzeti radi implementacije prava na obrazovanje za lica koja su lišena slobode i nalaze se na izdržavanju kazne, na osnovu pravosnažnih sudskih presuda.

## **Ovlašćenje Ombudsmana**

2. Na osnovu člana 16, stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu Br. 03/L-195, Ombudsman je ovlašćen:

*“da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje eo stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva.”*

## **Opis predmeta**

3. Ovaj izveštaj je zasnovan na žalbi primljenoj od strane Institucije Ombudsmana (IO), tokom redovne posete popravnom domu u Dubravi. Žalba je podneta protiv PSK, na zahtev osuđenog lica radi ostvarivanja njegovog prava na obrazovanje, kao što je definisano Zakonom o izvršnju u krivičnih sankcija (ZIKS) Br. 04/L-149.

## **Sažetak činjenica**

4. Činjenice, dokazi i informacije koje poseduje IO mogu se sažeti na sledeći način:
5. Dana 3. decembar 2014. tokom posete zatvoru Dubrava, predstavnica IO je primila žalbu g. SR protiv Direkcije popravnog centra u Dubravi, u vezi sa njegovim zahtevom da nastavi preostale ispite na Fakultetu za obrazovanje, u skladu sa programom MONT-a, za obrazovanje i usavršavanje nastavnika.
6. Dana 16. decembra 2014. g. SR se pismom obratio Direkciji popravnog centra u Dubravi zahtevom, da mu se omogući da nastavi sedmi (poslednji) semester na obavezanim studijama

- nastavnika u programu za unapređenje i kvalifikaciju na Pedagoškom fakultetu sa sedištem u Prizrenu.
7. Istog dana, predstavnica IO je uputila e-mail Generalnoj direkciji PSK-a, obavestavajući ga o zahtevu podnosioca žalbe i istovremeno je tražila informacije o preduzetim radnjama po ovom pitanju.
  8. Dana 17. decembra 2014, direktor Popravnog centra u Dubravi, putem e-maila, obavestio je IO, navodeći da: *”Podnosilac žalbe nije podneo zahtev za nastavak školovanja i da Zakon o izvršenju krivičnih sankcija član 84 tačka 2, omogućava nastavak školovanja, ali nema podzakonskog akta za ostvarivanje ovog prava, kao i da Ministarstvo pravde treba da donese podzakonski akt za početak primene ovog člana.”*
  9. Dana 5. januara 2015. rukovodilac Pravne kancelarije pri PSK, je poslao email IO-u sa sledećim sadržajem: *”Zatvorenik MSR rođen 12.7.1956. osuđen na 5 godina je počeo sa izdržavanjem kazne dana 18. juna 2014. do sada nije podneo zahtev za školovanje, takođe nemamo podzakonski akt kojim se reguliše ovo pitanje detaljnije. O ovome će se veoma brzo izraditi podzakonski akt od PSK-a.”*
  10. Istog dana članovi porodice podnosioca žalbe su obavestili IO, da je 16. decembra 2014. podnosilac žalbe podneo zahtev za nastavak školovanja i tvrdili su da do tada nije primio odgovor od PSK i dostavili su IO kopiju zahteva.
  11. Dana 2. februara 2015. predstavnica IO, ponovo se emailom obratila Generalnoj direkciji PSK-a, zahtevom da se obavesti o preduzetim radnjama, po pitanju podnosioca žalbe.
  12. Dana 27. februara 2015. generalni direktor PSK-a, emailom odgovorara IO-u:
 

*”Što se tiče univerzitetskog obrazovanja zatvorenika, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija predviđa mogućnost univerzitetskog obrazovanja kroz posebne programe koje omogućava popravni institut, gde obrazovanje podrazumeva organizovanje od strane javnih univerziteta, u okviru popravnih institucija, da drže*

*predavanja i ispite za studente zatvorenike, takođe Zakon predviđa izdavanje epravnog akta od strane Ministarstva obrazovanja uz saglasnost ministra pravde, ali do sada nema takvog akta. Imamo informacije da su neki zatvorenici vanredno nastavili školovanje, koristeći (pogodnosti) odmore van zatvora za ispite. Svesni smo da ovaj problem treba da se reši zajedno sa Ministarstvom obrazovanja jer je nadležna za obrazovanje u Republici Kosovo".*

13. Dana 2. marta 2015. članovi porodice podnosioca žalbe su dostavili IO uverenje, na osnovu kojge se dokazuje da:

*"Ispiti iz predmeta "Osnove rada na računaru" je predviđen da se održi 14. marat 2015. u 09:00 sati, dok predmeti "Teorija Književnosti i Inkluzivno obrazovanje" predviđeni su da se održe dana 21. marta 2015. u 10:00 i 12:00 sati".*

14. Dana 9. martaa 2015. godine, članovi porodice podnosioca žalbe izrazili su zabrinutost g.SR, zbog nedostatka ne pružanja odgovora od strane PSK u vezi sa njegovim zahtevom za nastavak obrazovanja, i istakli su, da ukoliko se on ne podvrgne polaganju preostalih ispita u martu ili aprilu 2015. on gubi pravo na nastavak školovanja, jer je zadnja generacija po programu MONT-a. Oni su tvrdili da imaju informacije da se nekim zatvorenicama dozvoljava nastavak obrazovanja i ovu činjenicu su potvrdili i službenici PSK-a tokom kontakata sa službenicima IO-a.

### **Pravni osnov**

15. Ustav Republike Kosovo, u članu 21, stav 2, navodi: *"Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom."* Dok stav 3 ovog člana navodi da: *"Svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih."*
16. Ustav Republike Kosovo, u članu 47, stav 2 navodi: *"Javne institucije će svakom licu garantovati jednake mogućnosti školovanja, sve na osnovu njenih/njegovih pojedinačnih potreba i sposobnosti"*.

17. Evropska konvencija o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda (EKLJP), u Protokolu broj 1, u članu 2 navodi: *“Niko ne može biti lišen prava na obrazovanje. U vršenju svih svojih funkcija u oblasti obrazovanja i nastave država poštuje pravo [...]”*.
18. Zakon o visokom obrazovanju u Republici Kosovo (Br 04/L-037), u članu 5, stav 1, navodi: *“U visokom obrazovanju koje se nudi od licenciranih nosioca visokog obrazovanja na Kosovu će imati pristup sve osobe unutar ili van teritorije Kosova [...]”*, dok stav 5 ovog člana dozvoljava mogućnost da: *“Visoko obrazovanje može se pohađati redovno, vanredno učenjem na distanci i u kombinaciji bilo kog načina ovakvog studiranja, tako kao što se predviđa statutom nosioca koji daje kvalifikacije za visoko obrazovanje.”*
19. Zakon o upravnom postupku (ZUP) Br. 02/L-28, u članu 11 navodi da: *“Organi javne uprave, u okviru svojih nadležnosti, obavezni su odlučiti o svakom podnešenom zahtevu od strane fizičkih i pravnih lica.”*
20. Član 5 stav 4 i ZIKS, navodi:
- “Pri izvršenju krivičnih sankcija, stalno moraju da se poštuju prava osuđenog lica. Ta prava mogu da se ograniče samo u meri koja je neophodna za izvršenje krivične sankcije u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima ljudskih prava”*.
21. ZIKS u članu 83, stav 7 takođe navodi da: *“Podzakonskim aktom koji donosi ministar za obrazovanje uz saglasnost ministra pravde uređuje se obrazovanje osuđenih lica”*, dok član 84 navodi da: *“Direktor kazneno popravne ustanove putem specijalnih programa omogućava da osuđeno lice stekne osnovno, srednje, univerzitetsko ili neko drugo obrazovanje [...]”*.
22. ZIKS u članu 249 stav 1 navodi da: *“Ministarstvo donosi podzakonske akte za sprovođenje ovog Zakona u roku od dvanaest (12) meseci od njegovog stupanja na snagu”* dok stavovi 2 i 3 određuju: *“Do donošenja podzakonskih akata propisanih ovim Zakonom, primenjuju se odredbe donete na osnovu postojećih*

propisa, ako nisu u suprotnosti sa ovim Zakonom”, dok dalje stav 3 ovog člana navodi da “*Ministar obrazovanja uz saglasnost ministra pravde donosi podzakonski akt kojim se uređuje školovanje osuđenih lica (član 83 stav 7).*”

### **Pravna analiza**

23. Ustav Republike Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, tako da je u interesu funkcionisanje vladavine zakona i praktično ostvarivanje ovih prava. Ustavne garancije koje služe za zaštitu ljudskog dostojanstva i funkcionisanju vladavine prava, Ustav Republike Kosovo u članu 21, izrazito navodi obavezu svih vlasti da poštuju prava i slobode drugih, s toga ovaj princip je imperativ i mora se poštovati od svih, uključujući i PSK.
24. Takođe, Ustav Republike Kosovo, u članu 47 navodi obavezu svih javnih institucija da obezbede da svako lice ima jednaku mogućnost za obrazovanje, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima. Stoga, u skladu sa specifičnim potrebama lica, ova odredba dozvoljava mogućnost za institucije da predviđaju specifične situacije, “*u skladu sa potrebama i mogućnostima*” lica, u bilo kojim okolnostima, da se ponudi mogućnost za obrazovanje. Pravo na obrazovanje za lica lišena slobode detaljnije su definisane u ZIKS i istovremeno su izričito određene institucije, kao što su MP, PSK i MONT, za sprovođenje zakona, i stoga zahtev Podnosioca žalbe da nastavi preostale ispite na fakultetu za obrazovanje, u skladu sa programom MONT-a, za obrazovanje i usavršavanje nastavnika, zasniva se na zakonu.
25. EKLJP, u Protokolu Br. 1, između ostalog, tretirala je i pravo na obrazovanje i kroz član 2 navodi da: “*Nikom se ne može uskratiti pravo na obrazovanje*”. Ali, u konkretnom slučaju, Podnosiocu predstavke je uskraćeno pravo na školovanje, garantovano EKLJP i ostalim normativnim aktima na snazi, u Republici Kosovo.
26. Zakon o visokom obrazovanju u Republici Kosovo zahteva od licenciranih nosioca visokog obrazovanja na Kosovu da pružaju



mogućnost pristupa obrazovanju licima unutar ili van teritorije Kosova, dozvoljavajući mogućnost da: “ *Visoko obrazovanje može se pohađati redovno, vanredno učenjem na distanci i u kombinaciji bilo kog načina ovakvog studiranja, tako kao što se predviđa statutom nosioca koji daje kvalifikacije za visoko obrazovanje*”. Ovim zakonom, zakonodavac je dozvolio različite mogućnosti i načine obrazovanja definisanih Zakonom o obrazovanju, dok je ZIKS definisao i uredio pravo na obrazovanje za kategoriju lica lišenih slobode. Međutim, ove pravne mogućnosti nisu postale operativne u dovoljnoj meri od PSK, MP i MONT, i podnosiocu žalbe u ovom slučaju je onemogućeno ostvarivanje ovog prava. Stoga, uskraćivanje prava podnosiocu žalbe u ovom slučaju ne može se opravdati nekim propustom od strane samog podnosioca žalbe. Ali, ***propust je napravljen od strane institucija odgovornih za funkcionisanje i sprovođenje zakona.***

27. Zakon o upravnom postupku u članu 11, navodi da: “ *Organi javne uprave, u okviru svojih nadležnosti, obavezni su odlučiti o svakom podnešenom zahtevu od strane fizičkih i pravnih lica* ”. U skladu sa ovim članom član, organi administracije pred kojima je dostavljena tužba dužni su da brinu u vezi sa nadležnošću (tokom celog upravnog postupka) i da zatim legalno, efikasno i efektivno odluče o svakom zahtevu fizičkih ili pravnih lica u vezi sa određenim pitanjem. U konkretnom slučaju, tako se nije delovalo od strane PSK, gde je prvobitno upućen zahtev podnosioca žalbe za nastavak obrazovanja. Ne razmatrajući uopšte žalbu, PSK je direktno sprečio podnosioca žalbe da koristi druge delotvorne pravne lekove protiv odluke u prvom stepenu.
28. Osnovna ljudska prava i slobode su garantovana međunarodnim sporazumima i instrumentima, kao i Ustavom Republike Kosovo. Shodno tome, nijednoj instituciji, bez izuzetka, se ne delegira pravo na ograničavanje prava i sloboda predviđenih Ustavom, međunarodnim instrumentima i zakonima na snazi. Svako ograničenje može da se uradi samo na osnovu zakona od strane redovnog suda u Republici Kosovo. Prema tome, **ne delovanje**

**napred pomenutih vlasti, u smislu sprovođenja zakonskog prava, je nezakonita radnja i kršenje ljudskih prava.**

29. ZIKS na osnovu člana 4, navodi da: “*Glavni cilj izvršenja krivičnih sankcija je resocijalizacija i reintegracija osuđenog lica u društvo i njegovu pripremu za odgovoran život i ponašanje*”. Zbog toga onemogućavanje nastavka obrazovanja bez ikakvog obrazloženja na osnovu zakona i bez donošenja konačne sudske odluke o obrazovanju, je u suprotnosti sa glavnim ciljem izvršenja krivičnih sankcija, a koja je resocijalizacija i reintegracija zatvorenika u društvo, kao i priprema za život.
30. Takođe, na osnovu člana 84, stav 1 ' ZIKS-a dozvoljava se nastavak obrazovanja lica koja su lišena slobode: “ *Direktor kazneno popravne ustanove putem specijalnih programa omogućava da osuđeno lice stekne osnovno, srednje, univerzitetsko ili neko drugo obrazovanje. Osuđeno lice plaća troškove takvog školovanja*”. Uprkos zakonske obaveze direkcije popravne institucije, podnosilac žalbe nije mogao da ostvari ovo pravo.
31. Ova činjenica postaje još više zabrinjavajuća kada se uzme u obzir činjenica da je IO naišao na slučajeve gde je drugim zatvorenicima dozvoljeno nesmetano obrazovanje, na osnovu administrativnih dozvola izdatih od strane organa PSK. Ali ovo se takođe svedoči i od samih odgovornih osoba PSK, koji su obavestili o takvim slučajevima (vidi tačku 12 ovog izveštaja). U ovom slučaju, pored neuspeha obavljanja zakonske obaveze od rukovodioca popravne institucije, imamo i selektivne mere protiv zatvorenika u ovim institucijama, koja pobuđuje sumnju u **diskriminatorno ponašanje javnih institucija nad određenim zatvorenim licima**.
32. ZIKS u članu 249, stavu 3, navodi: “*Ministar obrazovanja uz saglasnost ministra pravde donosi podzakonski akt kojim se uređuje školovanje osuđenih lica*”. Usvajanje podzakonskih akata će biti doprinos sprovođenju zakona, ali u konkretnom slučaju, nedostatak podzakonskog akta je glavna prepreka za sprovođenje zakona i ostvarivanje prava na obrazovanje podnosioca žalbe. Usvajanje

ovih podzakonskih akata je trebalo da se dogodi za vreme dok je bio na snazi Zakon Br. 03/L-91. U međuvremenu, Skupština je odobrila drugi zakon Br. 04/L-149, koji je stavio van snage prethodni zakon, ali podzakonski akti za sprovođenje prava na obrazovanje za lica lišena slobode nedostaju i ometaju sprovođenje zakona do današnjeg dana, zbog nebrige nadležnih organa.

## ZAKLJUČAK OMBUDSMANA

33. Ombudsman, na osnovu svih pruženih dokaza i prikupljenih činjenica, kao i na osnovu relevantnih zakona, koji određuju pravo na obrazovanje uopšte, a posebno za lica koja su na izdržavanju kazne, u vezi sa zahtevom od 16. decembra 2014. uložnog PSK, za nastavak visokog obrazovanja, **zaključuje da je zahtev podnosioca žalbe razuman i legitiman.** Ustav, zakoni i ZIKS priznaju pravo na nastavljanje obrazovanja, i po toj osnovi podnosilac žalbe je podneo zahtev za nastavak polaganja preostalih ispita na Fakultetu za obrazovanje, u skladu sa programom MONT-a, za obrazovanje i usavršavanje nastavnika. U ovom slučaju, **Ombudsman smatra da je došlo do povrede prava žalioaca na obrazovanje,** jer mu nije omogućen nastavak obrazovanja.
34. Ombudsman smatra da propust, da se razmotri zahtev podnosioca žalbe od 16. novembra 2014. koji je podnesen PSK, za nastavak obrazovanja, bez donošenja neke pojedinačne odluke o odbijanju zahteva ili nekog pismenog obrazloženja u vezi sa zahtevom (*osim u slučaju odgovora e-mailom predstavnicu IO-a, koja je dobila površinski odgovor od PSK, što indirektno podrazumeva odbijanje*), **predstavlja kršenje prava na pravni lek,** pošto je podnosiocu žalbe uskraćeno pravo na žalbu kao redovno pravno sredstvo ZUP-a, koje obavezuje sve administrativne organe, da u zakonskim rokovima odluče o svakom zahtevu koje podnose fizička i pravna lica.
35. Isto tako, iskustvo iz prošlosti, gde je nekim licima koja su bila na izdržavanju kazne odobren nastavak obrazovanja uz administrativno odobrenje ili tokom vikenda, stvara percepciju i osećaj **situacije diskriminacije između lica koja se nalaze na**

- izdržavanju kazne** i nije im dozvoljeno da nastave školovanje. Na osnovu člana 24 Ustava, svi ljudi su jednaki pred zakonom i svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.
36. Ombudsman zaključuje da je ZIKS objavljen u Službenom listu Republike Kosova Br. 31, dana 28. avgust 2013. i da je prošlo više od 20 meseci od dana stupanja na snagu zakona i uprkos zakonskoj obavezi, na osnovu člana 223, da se usvoje podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona, u roku od dvanaest (12) meseci od stupanja na snagu zakona, nije bilo takve akcije od strane MONT-a i MP. **Neuspeh da se usvoje podzakonska akta za sprovođenje zakona ne bi trebalo da uskrati prava garantovana Ustavom i zakonima na snazi, uključujući i ZIKS.**
37. Ombudsman smatra da je kašnjenje u izradi podzakonskih akata kojima bi se regulisao postupak ostvarivanja prava na obrazovanje za osuđena lica, dovodi u pitanje načelo pravne sigurnosti u Republici Kosovo, stvarajući utisak pravne nestabilnosti. Zbog toga, odgovorna ministarstva treba bez daljih odlaganja da ih usvajaju i eliminišu kršenjaljudskih prava i sloboda u budućnosti.
38. Isto tako, nadležne zakonske vlasti kojima je zakon dodelio ovlašćenjaja usvajaju upravne akte, u ovom slučaju PSK, treba da vrše zakonska ovlašćenjai da eliminišu kršenja ljudskih prava za lica koja su na izdržavanju kazne.
39. Ombudsman, na osnovu napred rečenog, u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo “*Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*”. Na osnovu člana 16, stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman “*(...) ima odgovornost da skrene pažnjuna slučajeve kada institucije Republike Kosovo krše ljudska prava i da daje preporuke da se prekine sa takvim slučajevima(...)*” kao i “*da preporuči [...] usvajanje ili izmenu podzakonskih i administrativnih akata od institucija Republike Kosovo.*” (član 16, stav 1.6).

Stoga, Ombudsman

## PREPORUČUJE

- 1. Ministarstvo pravde, Ministarstvo obrazovanja i PSK da preduzmu hitne korake za usvajanje podzakonskih akata, koji se zahtevaju na osnovu člana 249 ZIKS-a, kojima se uređuje postupak nastavka visokog obrazovanja za ljude koji su na izdržavanju kazne.*
- 2. Da se donese odluka i na osnovu administrativnih dozvola, koje su korišćene za druge slučajeve u kazneno-popravnim ustanovama i u saradnjisa MONT-om, da se dozvoli podnosiocu žalbe da se podvrgne preostalim ispitima.*
- 3. Da nadležni organi PSK-a za sprovođenje zakona, odgovori unutar zakonski propisanog roka, u pisanoj formi, na sve podneske upućene od osuđenih lica, kao ustavno-pravno pravo svih građana da iskoriste delotvorne pravne lekove i sudsku zaštitu prava.*

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 26 Zakona o Ombudsmanu, br. 03/L-195, molimo vas da nas informišete o akcijama koje će preduzeti Ministarstvo pravde, Ministarstvo obrazovanja i PSK, u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na napred date preporuke.

Uz zahvalnost za saradnju, molimo Vas da vaš odgovor, u vezi sa ovim pitanjem, pošaljete unutar razložnog vremenskog roka, ali ne kasnije od **14. juna 2015.**

S poštovanjem

Sami Kurteshi

Ombudsman

Kopija: - G. Arsim Bajrami, ministar Obrazovanja, Nauke i Tehnologije.  
- G. Emrush Thaçi, Generalni Direktor Popravne Službe Kosova.

Priština, 29. maj 2015.g.

*Ex officio*

**Slučaj br. 498/2014**

**IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA**

**Za:** G. Isa Mustafa, Premijer Republike Kosova

**Predmet:** Izgradnja "Parka mira" "Trga Cara Lazara", "Trga OVK" i "Trga Adem Jashari" u Opštini Severna Mitrovica.

**Pravni osnov:** Ustav Republike Kosova, član 135, stav 3  
Zakon o Ombudsmanu, br. 03/L-195, član 16, stav. 1

## CILJ IZVEŠTAJA

Juna meseca 2014. godine, izgrađene su, ili su počeli radovi na četiri izgradnje u opštini Severne Mitrovice. To su takozvani "Park Mira", "Trg Cara Lazara", "Trg Adem Jashari" i "Trg OVK".

Ombudsman je procenio da je nedostajalo tretiranje ovog pitanja, i ustavna i pravna analiza situacije iz perspektive ljudskih prava. U svrhu ispunjavanja ove praznine, Ombudsman je odlučio da pokrene istragu na sopstvenu inicijativu u vezi ovih izgradnji zbog dva glavna cilja: (1) da proceni da li gore navedene izgradnje predstavljaju kršenje Ustava Republike Kosovo, posebno prava na slobodu kretanja, prema lokalnim i međunarodnim standardima o ljudskim pravima, i (2) da daje preporuke nadležnim organima na osnovu ove procene.

## PRAVNI OSNOV

Shodno članu 135, stav 3 Ustava "Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa."

Takođe, Zakon o Ombudsmanu br. 03/L-195, član 16, stav 1 propisuje da Ombudsman, između ostalog, ima ove odgovornosti:

- "da skrene pažnju na slučajeve kada institucije Kosova krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje stavovima i reagovanju odgovarajućih institucija u vezi takvih slučajeva" (tačka 2);
- "da obavesti Vladu, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda" (tačka 4);
- "da objavljuje obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje" (tačka 5);
- "da priprema godišnje, periodične i druge izveštaje o stanju ljudskih prava i sloboda u Republici Kosovo" (tačka 7).

Dostavljanjem ovog izveštaja odgovornim državnim vlastima, kao i objavljivanjem istog u medijima, Ombudsman namerava da vrši ove zakonske obaveze.

## SAŽETAK ČINJENICA

### Četiri izgradnje u Opštini Severna Mitrovica

Izgradnja "Parka mira" "Trga Car Lazar", "Trga OVK" i "Trga Adem Jashari" predstavlja jednostavno zadnje poglavlje duge istorije, koja je počela 25. jula 2011. godine, kada je specijalna policijska jedinica Republike Kosovo po nalogu Vlade Republike Kosovo preduzela akciju da postavi kontrolu nad graničnim prelazima na severu zemlje, sa ciljem proširenja suvereniteta Republike na celoj svojoj teritoriji.

Kao odgovor na ovu akciju, "paralelne strukture" na severu, koje su funkcionisale i delovale van kontrole Vlade Republike Kosovo postavile su barikade skoro u svim naseljima na severnom delu zemlje, kao i magistralnim putevima koji povezuju ova naselja, ograničavajući na ovaj način kretanje ljudi i promet robe u regionu. Jedna od ovih barikada je postavljena na glavnom mostu na reci Ibar, jednom od dva prelaza za vozila između dva dela grada Mitrovice, onog severnog i južnog.

Postavljena barikada na mostu reke Ibar ostala je tu dugo vremena. Prva nada da će barikada eventualno biti uklonjena pojavila se postiznjem "Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa" između Republike Kosova i Republike Srbije, dana 19. aprila 2013.godine. Jedan od ciljeva ovog sporazuma, koji je ratifikovan od strane Skupštine 27. juna 2013.godine, je bio da se gase "paralelne strukture" i da se članovi tih struktura integrišu u institucije Republike Kosova.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Zakon br. 04/L-199 Zakon o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma principa koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije),



U cilju sprovođenja sporazuma i u skladu sa Ustavom, zakonom Kosova i međunarodnim standardima, dana 03.11.2014.godine, Centralna izborna komisija Republike Kosova, uz pomoć OEBS-a, organizovala je izbore za predsednike opština i savetnike za opštinske skupštine, uključujući i opštine na severu Kosova (Severna Mitrovica, Leposavić, Zvečan i Zubin Potok). U ovim lokalnim izborima, kao izraz njihove dobre volje da se integrišu u institucije i društvo Kosova, kao i ostvarivanje njihovih prava i sloboda u legitimnim institucijama Republike Kosova, građani su svojim glasom legitimisali svoje lidere i njihove predstavnike po opštinama.

Međutim, uprkos ovih pozitivnih radnji vlasti Republike Kosovo u svrhu sprovođenja sporazuma, održavanjem lokalnih izbora i biranjem legitimnih predstavnika i uprkos obećanju za integrisanje severnog dela sa ostalim delom Republike Kosova, ovaj sporazum nije doneo uklanjanje barikade na mostu na reci Ibar, zbog otpora predsednika Severne Mitrovice, Gorana Rakića, i direktora takozvane Kancelarije za Kosovo Republike Srbije, Marka Đurića. Dana 27.marta 2014.godine, skoro godinu dana nakon potpisivanja sporazuma, predsednik Rakić je izjavio da se: "Za sada ne može govoriti o uklanjanju barikade na glavnom mostu na Ibru, a izgradnja kuća albanaca u Severnoj Mitrovici je nemoguća."<sup>32</sup>

---

tačka 7 („Na Kosovu će postojati jedna policijska služba, koja se zove Kosovska policija. Svi policajci sa severa Kosova biće integrisani u okviru Kosovske policije“), tačka 8 („Pripadnicima drugih srpskih bezbednosnih struktura biće ponuđeno mesto u ekvivalentnim kosovskim strukturama“), tačka 10. („Sudski organi biće integrisani i radiće u okvirima pravnog sistema Kosova“), tačka 11 („Lokalni izbori u opštinama na severu biće organizovani 2013. godine, uz posredovanje OEBS-a, u skladu sa zakonima Kosova.”)

<sup>32</sup> *Zëri*, 27. mart 2014.god., K. Gecaj, " Niti se uklanja barikada, niti se grade albanske kuće na severu."

Međutim, nekoliko meseci kasnije, dana 18. juna 2014.godine , "[barikada preko reke Ibar je počela da se uklanja oko 1 čas izjutra" od strane grupe ljudi iz opštine Severne Mitrovice.<sup>33</sup> Ko je organizovao uklanjanje barikade ostaje još uvek misteriozno, ali je prijavljeno da je tokom akcije "jedan od organizatora, srbin" jednostavno izjavio da "smo to učinili našom voljom i našim sredstvima, kao što smo i postavili istu" (*Ibid*). Uklanjanje barikade je okončano oko 5 časova izjutra, oslobađajući put na mostu za saobraćajna vozila, po prvi put nakon tri godine. Akcija je pomno praćena od strane jedinice KFOR-a, EULEX-a i Kosovske policije, i nije bilo incidenata (*ibid*).

Još na početku tog dana, uklanjanje barikade krenuli su da pozdrave redom, kako lokalni tako i međunarodni zvaničnici. Neki strani ambasadori posetili su most. Jedan od njih bio je ambasador Belgije u Republici Kosovo, g-din Paskal Gregorie, koji je rekao da je "uklanjanje barikade značajan korak ka normalizaciji situacije između kosovskih Albanaca i Srba" i da je "uklanjanje barikada pozitivan korak."

Prema ambasadoru Gregorie, "realna situacija pokazuje da se ništa ne dešava i da je uklanjanje barikade prihvaćeno kao normalno delovanje ljudi koji žive sa obe strane reke Ibar".<sup>34</sup> KFOR, koji je pozdravio uklanjanje barikade kao i procenio kao "važan trenutak"<sup>35</sup> povećao je njegove trupe da prate situaciju, iako u jednom saopštenju za medije, isti je potvrdio da nije bilo incidenata tokom dana: "U ranim jutarnjim satima dodatni broj vojnika KFOR-a posla je na područje da pojačaju i prate situaciju kako bi se izbegao bilo kakav incident, zbog velikog broja ljudi koju su se okupili iz radoznalosti, bilo u severnom

---

<sup>33</sup> *Koha Ditore*, 18. jun 2014.god., "Uklanja se barrikada nad Ibar".

<sup>34</sup> *Koha Ditore*, 18 qershor 2014, "Ambasadori posećuju most na Ibar". Vidi takođe *Lajmi.net*, 18. juni 2014.god., "Reichel pozdravlja uklanjanje barikade".

<sup>35</sup> *Balkan Web*, 18. juni 2014.godine, "KFOR: Uklanjanje barikade, važan trenutak".

delu, bilo u južnom delu".<sup>36</sup> U saopštenju se dodaje da su "Snage za brzu reakciju bile postavljene u blizini, spremne da intervenišu "(Isto).

Političari Kosova takođe su pozdravili uklanjanje barikade i ,naravno, počeli skoro odmah da se svađaju jedni sa drugima u vezi toga ko ima više zasluga za dobre vesti.<sup>37</sup> Međutim, svađe su bile preuranjene. Oko 13:00 časova, samo 8 sati nakon uklanjanja stare barikade, grupa ljudi je donela betonske saksije zasađene sa cvećem i borovima, i postavila sa njima novu barikadu, na istom mestu gde je bila stara barikada. Ova akcija je bila neočekivana, i nije dobro shvaćena od uključenih strana. Na primer, nakon što je bio informisan da se na mostu postavljaju cveće i borovi, predsednik Bahtiri je izjavio "Nije se ništa dogodilo. Događa se nešto dobro.... Imam odgovarajuće informacije i garantujem da će se dogoditi nešto dobro".<sup>38</sup>

U međuvremenu, Goran Rakić, u svojstvu predsednika Severne Mitrovice, imenovao je novu barikadu "Park mira". "Park mira" je ponovo pretvorio most preko reke Ibar neprohodnim za vozila, iako ostaje prostora za pešački prelaz. (vidi Prilog, sika 1). Prema g. Rakiću odluku za ponovno blokiranje mosta doneo je lično on, u koordinaciji sa Vladom Srbije: "Posle dugih diskusija i uz konsultacije sa Vladom Srbije, odlučili smo da izgradimo Park mira na mostu preko reke Ibar"<sup>39</sup> Tokom cele akcije prisutan je bio i Marko Đurić. Dok je akcija za ponovnu blokadu mosta bila u toku, policijske snage severnog dela, kao

---

<sup>36</sup> *Telegraf*, 18. juni 2014.godine, "KFOR: 'Park' na mostu Ibar politički motivisan.

<sup>37</sup> *Koha Ditore*, 18. juni 2014.godine, "Bahtiri kaže da je on uklonio barikade"; *Telegraf*, 18. juni 2014.godine, Thači: Uklanjanje barikade rezultat sporazuma 19. aprila"; *Telegraf*, 18. juni 2014.godine, "Tahiri poručuje Bahtiru: Nemojte sebi pripisati zasluge koje vam ne pripadaju".

<sup>38</sup> *Zëri*, 18. juni 2014.godine, "Agim Bahtiri: Dogodiće se nešto dobro na mostu reke Ibar".

<sup>39</sup> *Koha Ditore*, 18. juni 2014.godine, "Vraćagđa NJe barikade Srbi sada zovu "Park mira".

i one iz južnog dela, KFOR, EULEX, nisu preduzele nikakav korak, kao reagovanje u pogledu zabrane ove akcije (ibid).

Kada je postalo jasno da se ne dešava "nešto dobro" na mostu reke Ibar, zasluga ostade ničija.<sup>40</sup>

Predsednik Agim Bahtiri je dao novu izjavu ocenjujući ponovo vraćanje barikade kao prepreku za slobodno kretanje građana.<sup>41</sup> Sutradan, 19. juna 2014.god. premijer u odlasku Tači u ime Vlade Republike Kosovo izrazio je svoje protivljenje ponovnom postavljanju barikade.<sup>42</sup> Takođe i zamenik premijera gđa Tahiri je izjavila da "ponovnim postavljanjem takozvanog "Parka mira" sa dimenzijama barikade, od Srba na severu, orkestriranog iz Beograda, kršen je sporazum Brisela za normalizaciju odnosa između Kosova i Srbije, kao i slobodno kretanje građana".<sup>43</sup>

Odmah nakon izgradnje "Park mira", počele su tri nove gradnje. Dana 9. jula 2014.godine, kao nastavak projekta "Park mira", g. Đurić u svojstvu direktora takozvane Kancelarija za Kosovo Republike Srbije, u društvu predsednika Rakića, inaugurisao je izgradnju "Trga Cara Lazara".<sup>44</sup> Do danas, gradnja trga izgleda da se prekinula. (vidi Prilog, slika 2). Međutim, čak i u svojoj nedovršenoj formi, primećuje se ogromna jama urađena mašinerijom-bagerom neposredno ispred reda borova "Park mira", na severnoj strani mosta (vidi Prilog, slika 3). Ovo ukazuje na to da će "Trg Cara Lazara", u svom konačnom obliku

---

<sup>40</sup> Vidi *Telegraf*, 18. juni 2014.godine, "Krasniqi: Barikada se ponovo vratila, čija je zasluga?"

<sup>41</sup> Zvaničan izjava predsednika Opštine južne Mitrovice, g. Agim Bahtiri, 18. juni 2014.godine.

<sup>42</sup> Saopštenje za medije Premijera Republike Kosova, g. Hashim Tači, 19. juni 2014.godine.

<sup>43</sup> ***Koha Ditore*, 23. juni 2014.god., "Parkom mira", je prekršen Briselski sporazum".**

<sup>44</sup> *Koha Ditore*, 9. juli 2014.god., "U Mitrovici danas počinje gradnja Trga "Cara Lazar".

uključiti strukturu, ili trotoar postavljen na samom ulazu mosta. U izjavi za medije, predsednica Skupštine Opštine Severne Mitrovice, gđa. Ksenija Božović je izjavila da je planirano da se izgradi šetalište isključivo za pešake, koje će se prostirati od zgrade Telekoma kod Bošnjačke mahale, do obilaznice blizu Tri solitera”.<sup>45</sup>

U narednih nekoliko dana, u dva različita dela grada Mitrovice, u "Bošnjačkoj mahali", i na ulasku u selu Suvi Do, u znak revolte protiv pokretanja gradnje "Trga Car Lazar", grupe drugih građana su postavile betonsku vazuu, prečnika od 1,5 m, pod nazivom "Trg Adem Jashari" i "Tgr OVK".<sup>46</sup> "Trg Adem Jashari" čini jedna vaza i zastava Republike Albanije, dok na Trgu "OVK" je postavljen bazament sa tri vase i nekoliko drugih iznad njih, zajedno sa zastavama Republike Albanije, Evropske Unije i Sjedinjenih Američkih Država (vidi Prilog, slika 4 i 5). Kao što se jasno vidi na ovim slikama, vase postavljene na ova dva trga su takve dimenzije da ne blokiraju kretanje pešaka ili vozila, i u najmanju ruku, prema izjavi jednog od organizatora, to nije bio cilj postavljanja istih: "Namerno nismo hteli da blokiramo put u potpunosti, kako ne bi stvorili napetost i onako krhke situacije".<sup>47</sup>

Dana, 11. jula 2014.god. tadašnji ministar Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, g. Dardan Gashi, procenio je da jednostrano raspoređivanje parkova, trgova i barikada u Opštini Severna Mitrovica predstavljaju protivzakonite radnje, jer su u suprotnosti sa zakonima Republike Kosova koji su na snazi: "Takve radnje ne samo da su nezakonite, već se iste smatraju krivičnim delima i akteri koji su

---

<sup>45</sup> Bekim Bislimi, *Radio Slobodna Evropa*, 9. juli 2014.god., "Počinje izgradnja trga "Cara Lazara".

<sup>46</sup> *Kosova Press*, 10. juli 2014.god., "Gradi se trg "Adem Jashari" na severu Mitrovice"; *Koha Ditore*, 11. juli 2014.god., "Trg OVK" u Suho Dol Severne Mitrovice".

<sup>47</sup> *Koha Ditore*, 11.juli 2014.god., "Trg "OVK" u Suho Dol Severne Mitrovice".

uključeni u ova dela uprkos položajima na kojima rade riskiraju da budu krivično gonjeni”.<sup>48</sup>

Dana, 16. jula 2014.god. predsednik Rakić je dao izjavu za *Radio Slobodna Evropa*, u kojoj iznosi opravdanje o gradnji "Parka mira", tvrdeći da: "Odmah nakon uklanjanja barikade na mostu. . . odlučio sam da pristupim gradnji"Parka mira", jer odmah nakon uklanjanja barikade, počele su provokacije iz južnog dela, dela Albanaca”.<sup>49</sup> Dalje u intervjuu, predsednik Rakić, je takođe pokušao da iznese razliku između pravnog statusa Trga “Cara Lazara” i trga “OVK” i “Adem Jashari”, tvrdeći da za Trg "Cara Lazara" "postoji odluka Skupštine Opštine" a "Albanci, su bez odluke Skupštine Opštine [ ] i bez ikakve dozvole lokalnih vlasti", gradili trgove “Adem Jashari” i “OVK”. (*ibid*).

### **Istraga Institucije Ombudsmana**

Nakon četiri izgradnje na severu Mitrovice, Ombudsman je dana 29. oktobra 2014.godine, odlučio da pokrene istrage na sopstvenu inicijativu (*ex officio*), sa namerom da otkrije da li ove gradnje predstavljaju kršenja ljudskih prava, odnosno prava na slobodu kretanja, prema standardima određenih Ustavom, zakonom i međunarodnim instrumentima. Istraživanja Institucije Ombudsmana (IO) pre svega su fokusirana na dva činjenična aspekta ovog slučaja, koja su relevantna za analizu situacije.

Prvo, uprkos tvrdnjama ministra Gashi, Ombudsman je bio zainteresovan da sazna, da li je bilo koja nadležna institucija donela odluku, ili je objavila bilo kakav urbanistički razvojni plan, po kome gradnje mogu biti zakonski opravdane, kao što je tvrdio predsednik Rakić u slučaju “Trga Cara Lazara”. Pod dva, posebno u slučaju “Parka mira”, Ombudsman je zainteresovan da razmotri da li se tvrdnja

---

<sup>48</sup> *Telegrafi*, 11. juli 2014.god., “Gashi: Barikade protivzakonite radnje”.

<sup>49</sup> *Koha Ditore*, 16.juli 2014.god., “Rakić procenjuje “Park mira” kao odgovor na provokacije albanaca”

predsednika Rakić, da su “odmah nakon uklanjanja barikade, počele provokacije iz južnog dela, dela Albanaca” može proveriti i služiti kao opravdanje za ponovno blokiranje mosta, prvenstveno postavljanem “Parka mira” a zatim i “Trga Cara Lazara”.

Dana, 12. septembra 2014.god. predstavnik IO, i pre zvaničnog pokretanja istrage zvanično, razgovarao je sa glavnom izvršnom službenicom Administrativne kancelarije na severu Mitrovice, gđo-m Adrijanom Hodžić, u vezi ovih izgradnji. Ona je izjavila da nije bilo nikakve odluke, niti je moglo biti bilo kakve odluke za takve radnje, jer to nije bilo dozvoljeno po zakonu. Prema njenim rečima, nije mogla da se donese odluka za izgradnju u ovom delu, a još manjena mostu preko reke Ibar. Tako se gđa Hodžić potpuno suprotstavila tvrdnj ipredsednika Rakića, prema kome gradnja Trga “Cara Lazara” je uživala saglasnost Skupštine Opštine, a trgovi “OVK” i “Adem Jashari” su izgrađeni bez takve saglasnosti.

Nakon što je pokrenuta zvanična istraga IO, dana 22. decembra 2014. godine, Ombudsman je uputio pismo znavičnici Hodžić, tražeći od nje da odgovori u pismenoj formi, da li je upoznata o bilo kakvoj odluci koja je doneta od strane institucija za izgradnju takozvanih “Park mira”, “Trg Cara Lazara”, “Trg Adem Jashari” i “Trg OVK”, ili da li ima informaciju da je izmenjen urbanistički razvojni plan u ovom delu grada, koji bi omogućio izgradnju ovih "parkova" i "trgova".

U svom odgovoru, upućenom IO, dana 22. januara 2015. godine, zvaničnica Hodžić je objasnila: "Naša kancelarija nije obavestena o bilo kakvoj odluci, koja je doneta od strane bilo koje institucije za izgradnju takozvanih “Park mira”, “ Trg Cara Lazara”, “Trg Adem Jashari” i “Trga OVK”. Zvaničnica Hodžić je istakla takođe da: "Što se tiče urbanističkog plana za Opštinu Severna Mitrovica, kao novoformiranoj opštini, urbanistički plan još nije usvojen, i zbog toga je nemoguće napraviti bilo kakve izmene u istom, što bi omogućilo izgradnju ovih parkova, trgova ili prepreka". Konačno, zvaničnica Hodžić je “konstatovala” da su "svi događaji u vezi takozvanih “Park mira”, “ Trg Cara Lazara”, “Trg Adem Jashari” i “Trg OVK” visoko politički

motivisani i rešenje o ovom pitanju se očekuje sa visokog političkog nivoa."

Međutim, među članovima Skupštine Opštine Severna Mitrovica, ima kontradiktornih dokaza u vezi sa odobrenjem ili ne, "Trga Cara Lazara" od strane ove institucije. Tvrdnji predsednika Rakić da je "Trg Cara Lazara" odobren, protivio se zamenik predsedavajućeg za zajednice u Skupštini Opštine Severna Mitrovica, g. Emir Azemi. Dana 8. decembra 2014. godine, predstavnik IO razgovarao je u vezi ovog slučaja sa zamenikom predsedavajućeg g. Azemi, koji je svedočio da se pitanje četiri navede gradnje nikada nije raspravljalo u Skupštini Opštine, i zvanično nije doneta bilo kakva odluka.

Ali, s druge strane, izveštavano je u medijima da je gđa Ksenija Božović, predsednica Skupštine Opštine, rekla da je "Odluka o pretvaranju ovog dela puta u pešačku zonu .... doneta od strane Skupštine ove opštine, nakon predloga od strane nekih opštinskih savetnika".<sup>50</sup> Ova odluka, prema njoj, kasnije je dostavljena predsedniku Rakiću, pre početka gradnje. Predsednica Božović je dodala da je "ovo normalno u skladu sa statutom" (*ibid*).

Što se tiče druge tvrdnje predsednika Rakića, da "*nakon uklanjanja barikade, počele su provokacije iz južnog dela, iz dela Albanaca*", Ombudsman je dana 22. decembra 2014.god., uputio pismo komandiru Policijske Regionalne direkcije Opštine Severna Mitrovica, Nenadu Đuriću, tražeći da ga informiše da li regionalna direkcija policije raspolaže bilo kakvim dokazom, da je u period od osam sati od uklanjanja stare barikade do postavljanja "Parka mira", bilo provokacija od strane građana iz južnog dela Mitrovice prema građanima iz severnog dela Mitrovice i obrnuto, ili bilo koji drugi incident koji bi uticao na kršenje mira, ili pogoršanje međunacionalnih odnosa ili kršenje javnog reda i mira. I ukoliko postoje dokazi o takvim

---

<sup>50</sup> Bekim Bislimi, *Radio Slobodna Evropa*, 9.juli 2014.god., "Počinje izgradnja trga "Car Lazar".



provokacijama, Ombudsman je tražio informacije, da li je policija preduzela bilo kakvu radnju radi sprečavanja istih, pre nego što je postavljen "Park mira".

Dana 19. januara 2015.god., komandir Đurić ,u odgovoru koji je dostavljen Ombudsmanu putem elektronske pošte, priložio je jedan dokumenat pod naslovom "18.06.2014, Smena 08.00–20.00h", u kome se prema njemu "vidi izveštavanje poslato od operativnog centra Policijske stanice Severna Mitrovica koji su naišli na negativno ponašanje u blizini navedenog mosta (vreme i izveštavanja su označena crvenim slovima)". U dokumentu u prilogu njegove poruke, bila su samo dva izveštaja sa crvenim slovima, jedan naveden u 12:08, i drugi u 12:16. Ove beleške su tvrdile:

"Potreban je dolazak patrole na glavnom mostu, do kružnog toka, gde stoje neki ljudi" i da se "Gjindem nalaze na "glavni most, slikali se na severnom delu mosta, neki ljudi su im dobacili reči, psovali su ih, nije bilo ništa više, mi ćemo pojačati patroliranje ovde." U pismu komandira Đurića potvrđuje se da je nakon ove situacije "policija preduzela preventivne mere i radnje kako bi se sprečilo narušavanje javnog reda". Nije zabeležen nijedan drugi incident u vezi mosta na reci Ibar, i Ombudsmanu nije pružena nijedna druga informacija.

## **PRAVNA ANALIZA**

### **I. Pravo na slobodu kretanja iz člana 35. Ustava Republike Kosova, člana 2 Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima, člana 12 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i člana 13 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**

Četiri navedene gradnje prete da prouzrokuju kršenj eprava na slobodu kretanja, što je jedan od najvažnijih univerzalno priznatih prava. Ovo pravo je izričito garantovano ne samo Ustavom Republike Kosova, već i sa tri međunarodna instrumenta, koji su po članu 22 Ustava direktno primenljivi u Republici Kosovo.

Prema članu 35. stav 1. Ustava, *"građani Republike Kosovo i stranci koji su zakoniti stanovnici Kosova, imaju pravo na slobodno kretanjeu*

*Republici Kosovo*". Pravo na slobodu kretanja potvrđuje se i članom 2 Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima ("*Svako ko se legalno nalazi na teritoriji jedne države ima pravo, na toj teritoriji, da se slobodno kreće*"), član 12, stav 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ("*Svako ko je legalno na teritoriji jedne države ima pravo na slobodno kretanje unutar teritorije*"), i člana 13. stav 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima ("*Svako ima pravo na slobodu kretanja ... u granicama jedne države*").

**Ocenjivanje ustavnosti četiri izgradnje u Opštini Severna Mitrovica, na osnovu prava na slobodu kretanja, shodno članu 35. Ustava Republike Kosova, članu 2. Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), članu 12 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članu 13 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**

Ocenjivanje ustavnosti četiri navede gradnje, na osnovu prava na slobodu kretanja, mogu se podeliti u dva koraka. U prvom koraku, treba postaviti pitanje da li četiri navedene gradnje predstavljaju ograničavanje prava na slobodu kretanja. Ako se zaključi da je bilo takvog ograničavanja, onda u drugom koraku treba postaviti pitanje da li je ovo ograničenje opravdano prema određenim kriterijumima utvrđenim Ustavom i međunarodnim instrumentima za odobravanje takvih ograničenja.

**A. Postojanje ograničenja**

U prvom koraku, jasno je da u slučaju "Park mira", ova granja predstavlja ograničenje prava na slobodu kretanja. Iako pešaci imaju prostora da pređu preko mosta trotoarom na obe strane "Park mira" (vidi Prilog, slika 1), podjednako je jasno da vozila ne mogu da pređu most. Onemogućavajući vozilima da koriste most da pređu sa juga Mitrovice na sever i obrnuto, "Park mira" ograničava prava pojedinaca na slobodu kretanja na teritoriji Republike Kosovo.

Iz istog razloga, može se smatrati da "Trg Cara Lazara" predstavlja ograničenje prava pojedinaca na slobodu kretanja. Kao što je gore

uočeno, od dosadašnja gradnja trga, jedan deo istog će uključiti u strukturu, ili trotoar koji još nije postavljen na ulaz mosta na njegovoj severnoj strani. Ova struktura, ma šta da se uradi blokiraće dalji prolazak vozila preko mosta, otežavajući dalje kretanje vozila između dva dela grada Mitrovice.

Međutim, isto ne može da se pretenduje u slučaju dve druge gradnje, "Trg OVK" i "Trg Adem Jashari." Kao što je prikazano na slici, ova dva trga - barem za sada, bez obzira na eventualno proširenje u budućnosti - ne ometaju ni pokrete pešaka, ni vozila. Stoga ne može se reći da ove dve strukture ograničavaju pravo na slobodu kretanja.

Da li se protiv ovog argumenta, može reagovati navodeći da se ne može reći da ova dva trga ne ograničavaju pravo slobodnog kretanja *uopšte*, već jednostavno da ograničavaju ovo pravo *u manjoj meri* od "Parka mira" i "Trga Cara Lazara"? Naravno, svaka vrsta fizičke strukture ometa kretanje ljudi do izvesne mere, polazeći od činjenice da zauzima prostor, ma koliko mali bio taj prostor. Ali ključna činjenica u ovom slučaju je da dva navedena trga, "Trg OVK" i "Trg Adem Jashari" ne zauzimaju prostor u toj meri da ometaju ili blokiraju prolaz pešaka ili vozila na putu.

Ukoliko se samo jedan prodavac robe prostorom koji zauzima stojeći na ulici sa svojom robom, ne može smatrati da ograničava prava drugih na slobodu kretanja, onda jedna ili nekoliko betonskih vaza sa prečnikom od 1,5 metara ne mogu proceniti kao takvo ograničenje. Naravno, ako postavite na ulicu grupu prodavaca, do te mere da onemogućavaju ili izuzetno otežavaju prolaz pešaka i vozila, onda se to može smatrati ograničenjem prava na slobodu kretanja. Na isti način, kada struktura, ili nekoliko struktura zajedno, postaje toliko velika da ometaju kretanje ljudi i vozila, isto se može smatrati ograničenjem prava na slobodu kretanja. Prema ovom standardu, "Park mira" i "Trg Cara Lazara" predstavljaju ograničenje tog prava, dok "Trg OVK" i "Trg Adem Jashari" ne predstavljaju takvo ograničenje.

#### **A.Odobranje ograničenja**

Pod znakom pitanja sada ostaje samo ustavnost dve od četiri gradnje, gradnja "Parka mira" i "Trg Cara Lazara", dve strukture koje predstavljaju ograničenje prava na slobodu kretanja. Kako bi ograničenje ovog prava bilo odobreno, treba da se ispune tri kriterijuma.

## I. Kriterijumi odobravanja ograničenja

Prvo, Ustav i međunarodni instrumenti izričito propisuju da svako ograničenje prava na slobodno kretanje treba da bude **u skladu sa zakonom**. Ustav propisuje uopšte da " *Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.*" (član 55. stav 1), dok dva međunarodna instrumenta, o pravima koja se odnose na slobodu kretanja, propisuju da ta prava "*mogu biti predmet samo zakonom previđenih ograničavanja*" (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 12, stav 3), i da "*nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom*" (EKLJP, Protokol 4 , član 2, stav 3).

Drugo, pravo na slobodu kretanja može se ograničiti samo **zbog određenih ciljeva**: "*Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi ... ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje*", i "*Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovesti u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena*". (Ustav, član 55 st. 2 i 3). U slučaju prava na slobodu kretanja, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima propisuje da se ograničenja ovog prava odobravaju samo "*radi zaštite nacionalne bezbednosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili javnog morala, ili prava i sloboda drugih lica*" (član 12, stav. 3), dok EKLJP, slično, propisuje da pravo na slobodu kretanja može biti ograničeno samo zbog "*nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, održavanje javnog reda i mira, sprečavanje kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih*" (Protokol 4, član 2, stav. 3).

Pod treće, Ustav i EKLJP propisuju da, kako bi pravo na slobodu kretanja bilo ograničeno, ograničenje mora biti **neophodno u demokratskom društvu**: " *Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, .... u otvorenom i demokratskom društvu*" (Ustav, član 55 , stav . 2), a " *ostvarivanje prava [na slobodu kretanja] ne može biti predmet drugih ograničavanja, osim onih . . . neophodnih u demokratskom društvu* " (Protokol 4, član 2, stav. 3).

Izraz "*neophodno u demokratskom društvu*" ima tehničko značenje u odlukama Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), u skladu sa kojim se moraju tumačiti sva ljudska prava i osnovne slobode propisane u Ustavu (vidi Ustav, član 53). Prema mišljenju ovog Suda, "[ ] jedno ograničenje se smatrati "*neophodnim u demokratskom društvu*" radi legitimnog cilja ukoliko odgovara važnoj društvenoj potrebi, i posebno, ukoliko je proporcionalno sa legitimnim ciljem koji se teži postići" (dodati naglasak).<sup>51</sup> Vezu između koncepta "*neophodnosti u demokratskom društvu*" i koncepta "*proporcionalnosti*" je potvrdio Ustavni Sud Republike Kosovo. Prema ovom sudu "Pojam "*neophodno. . . u otvorenom i demokratskom društvu*", treba čitati u vezi sa specifičnim zahtevima koji su navedeni u stavovima 3, 4 i 5 člana 55", koji sadrži "*test proporcionalnosti*".<sup>52</sup> Da bi se procenilo da li je ograničenje proporcionalno, i na taj način "*neophodno u demokratskom društvu*", ograničenjemora se smatrati od pet aspekta:

- a. *Suština ustavnog prava;*
- b. *Značaj svrhe ograničavanja;*
- c. *Priroda i stepen ograničavanja;*
- d. *Odnos ograničenjai cilja koji se treba postići; i*

<sup>51</sup> Slučaj *Yordanova i ostalih protiv Bugarske*, Aplikacija Br. 25446/06, ESLJP (2012).

<sup>52</sup> Slučaj Br. *KO131/12, Dr. Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine Republike Kosovo*, Presuda, 15. april 2013.god., stav. 132 i 127.

- e. *Mogućnost postizanja tog cilja sa manjim ograničenjem (Ibid, sta 132. ).*

Stoga, kako bi "Park mira" i "Trg Cara Lazara" bili dozvoljena ograničenja prava na slobodu kretanja, njihovo osnivanje mora da ispuni tri kriterijuma: (1) moraju biti u skladu sa zakonom, (2) moraju ispuniti jedan od postavljenih ciljeva i (3) moraju biti "*neophodni u demokratskom društvu*" ili, drugim rečima, moraju biti srazmerno sredstvo za postizanje određenog cilja.

### **Primena kriterijuma odobravanja u konkretnom slučaju**

Što se prvoga kriterijuma tiče, da ograničenje bude u skladu sa zakonom, polazna tačka naše analize trebalo bi biti Zakon Br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, koji određuje da: "*Opštine obavljaju poslove iz svojih izvornih, proverenih i proširenih nadležnosti u skladu sa zakonom*" (član 16), dok pojam "*Izvorna nadležnost*" označava nadležnost koja je opštini dodeljena na osnovu Ustava ili zakona i za koju je opština u potpunosti odgovorna do ispunjavanja lokalnih interesa u skladu sa zakonom" (član 3). Član 17 istog zakona, određuje niz izvornih nadležnosti, "*poštujući pri tom standarde predviđene važećim zakonodavstvom*". Jedna od određenih izvornih nadležnosti je nadležnost o „*urbanom i ruralnom planiranju*“ (član 17, tačka (b) i za "*pružanje i održavanje javnih parkova i mesta*" (*ibid*, tačka (p)).

U tri gore navedena člana, ističe se da izvorne nadležnosti trebaju biti u "*skladu sa zakonom*" (*isto*, član 3 i 16) i treba se primeniti "*poštujući pri tom standarde predviđene važećim zakonodavstvom*" (*isto*, član 17).

Stoga, treba da se pitamo koje "*važeće zakonodavstvo*" reguliše strukturu izgradnjekao što je "Park mira" i "Trg Cara Lazara". Izgradnja takve strukture se reguliše Zakonom Br. 04/L-174 prostornog planiranja. Ovaj zakon posebno predviđa niz „Dokumenata o prostornom Pplaniranju“, sa kojima se sve javne, ali i privatne izgradnje moraju uskladiti: "Prostorni plan Kosova i Mapa zona Kosova, Prostorni plan zaštićenih zona, Opštinski razvojni plan, Mapa zona opština i Detaljni regulativni plan" (član 3, tačka 1.1).

Tri od ovih dokumenata (Opštinski razvojni plan, Mapa zona opština i Detaljni regulativni plan), uključena su u okviru zakonodavstva lokalne vlasti (*isto*, član 5, tačka 1.2). Procedura izrade i usvajanja ovih dokumenata čini nekoliko specifičnih koraka. U prvom koraku ovi dokumenti se trebaju izraditi od strane „*nadležnog opštinskog tela za planiranje i prostorno upravljanje....u potpunoj saglasnosti sa Kosovskim prostornim planom, Mapom zona Kosova i tehničkim normama prostornog planiranja*” (*isto*, član 11, tačka 1 i 1.2). U drugom koraku ovi dokumenti se moraju usvojiti od strane „*Sektorskog opštinskog direktorata*” (*isto*, član 10, tačke 2.2 i 2.3) i na kraju ovi se dokumenti trebaju usvojiti od strane Skupštine opštine (*isto*).

Važno je navesti da se proces izrade i finalizacije Dokumentata prostornog planiranja ne realizuje izolovano. Naprotiv, Zakon predviđa da: “*Organi za prostorno planiranje pre finalizacije svih prostornih planskih dokumenata, koji su previđeni ovim zakonom, putem javnog obaveštenja informišu građane, vrše konsultacije i javnu raspravu*” (*isto*, član 20, tačka 1). Uključenje javnosti u ovom procesu, pomaže da korišćenje opštinskog prostora odgovara demokratskim vrednostima, “*kako bi . . . podsticali transparentno učešće javnosti; . . . kako bi se obuhvatile javne procene o mogućim društvenim, ekonomskim i ekološkim uticajima; . . . [i] da bi se obezbedilo učešće javnosti u izradi i implementaciji prostornih planskih dokumenata*” (*isto*, član 20, tačka 1.1., 1.2 i 1.4). Stoga, izgradnja struktura van procesa predviđenim zakonom, posebno u slučajevima kada ove strukture ograničavaju slobodu kretanja ljudi, ne čini jednostavno mimoilaženje običnih birokratskih pravila, već ozbiljno kršenje principa demokratije i javne transparentnosti.

Sve se ove odredbe moraju se uzeti u obzir kada se postavlja pitanje da li je „*Park mira*“ i „*Trg Cara Lazara*“, kao ograničenje prava na slobodu kretanja, u skladu sa zakonom, kako se zahteva Ustavom i međunarodnim instrumentima. Kako bi bili legitimne, ove dve strukture moraju biti u skladu sa tri dokumenata prostornog planiranja na opštinskom nivou, a sami dokumenti trebalo bi da prođu kroz gore

navedene korake, uključujući i konsultacije sa širom javnošću, o izradi i njihovom odobrenju.

U slučaju "Parka mira", njegov neuspeh je jako uočljiv. Ova se struktura počela graditi samo osam sati nakon što je stara barikada uklonjena, stoga i da je postojala, nije bilo dovoljno vremena da se uključi u neki od dokumenata za prostorno planiranje. Šta više, predsednik Rakić, koji je vodio ovaj projekat zajedno sa g. Markom Đurić, nije video za shodno dobijanje odobrenja od nekog nadležnog tela Republike Kosova pre no što je „Park mira“ izgrađen. U stvari, kako se može videti iz napred navedenog, po samom predsedniku Rakiću, jedini organi sa kojima se konsultovao u vezi ove izgradnje su organi iz Republike Srbije, a ne oni iz Republike Kosovo. Stoga, podizanje „Park mira“ bilo je jasno nezakonito ograničenje ljudskog prava, i zato je neuspešno od prvog koraka njegove ustavne procene.

Pitanje „Trga Cara Lazara“ je malo složenije. Kako je navedeno u sažetku činjenica, ima kontradiktornih dokaza što se tiče odobravanja ili ne izgradnje ove strukture od strane Skupštine Opštine. Sa jedne strane, predsednica Skupštine Opštine, gđa. Božović podržala je predsednika Rakića u njegovoj tvrdnji, da je ovaj projekat odobren od strane Skupštine Opštine u saglasnosti sa statutom Opštine. Sa druge strane, podpredsednik Skupštine Opštine, g. Azemi i predsednica Administrativne kancelarije, gđa Hodžić su negirali ovu tvrdnju.

Ombudsman nije u mogućnosti da utvrdi koja strana ima pravo u ovom pitanju. Ipak, za Ombudsmana je jako uznemiravajuća činjenica da četvoro od najviših zvaničnika Opštine imaju razne informacije o tako jednom značajnom pitanju a istovremeno faktički, tako jednostavnom. I u slučaju da tvrdnje predsednika Rakića i predsednice Skupštine gđe Božović na kraju rezultiraju kao istinite, da je projekat „Trg Cara Lazara“ odobren od strane Skupštine Opštine, ovaj slučaj ukazuje da su oni poptuno neuspeli, ne samo da saraduju sa drugim zvaničnicima, već i da ih obaveste o najjednostavnijim radnjama Skupštine Opštine, ali i o važnim zvaničnim pitanjima.



Ipak, u vezi ustavne procene „Trg Cara Lazara“, odobravanje ili ne ove strukture od strane Skuptine Opštine nije odlučujući faktor u zakonitosti iste. Zakon o prostornom planiranju ne predviđa nigde u članu 10 („Nadležnosti Skupštine opštine u prostornom planiranju) nadležnost Skuptine Opštine za odobrenje jedne individualne izgradnje van okvira dokumenata prostornog planiranja. Naprotiv, od napred navedenih zakonskih odredbi, relevantno pitanjenije prosto, „Da li je Skupština Opštine dala svoju saglasnost za izgradnju „Trga Cara Lazara“?, već „Da li se „Trg Cara Lazara“ gradi u saglasnosti sa dokumentima prostornog planiranja koja su prešla tri faze izrade i usvajanja predviđenih zakonom, uključujući i konsultovanje sa građanima Opštine?“

Nažalost ovi zakonski zahtevi ni u kom slučaju nisu ispunjeni. U sažetku činjenica, uvideli smo da je glavna zvaničnica za Opštinu Severna Mitrovica, gđa. Hodžić, informisala Ombudsmana *da „kao novoformirana opština, nema odobren urbanistički plan i stoga bilo je nemoguće izvršiti bilo kakve izmene u istim, koje bi omogućile izgradnju ovih parkova, trgova ili prepreka“, uključujući „Park mira“ i „Trg Cara Lazara“.* Na osnovu ove informacije Ombudsman konstatuje da , bez obzira da li je odobreno ili ne od strane Skupštine Opštine, pitanjekoje ostaje nerazjašnjeno, izgradnja „Trga Cara Lazara“ nije bila u saglasnosti sa Zakonom o prostornom planiranju. Posebno, Ombudsman smatra da je krajnje uznemiravajuće da je izgradnja takve strukture, koja se nalazi u jednoj od najvažnijih tačaka Opštine, a koja blokira ulaz u jedinom prelazu sa susednom opštinom, pokrenuta na potpuno netransparentan način i bez učešća javnosti, uprkos jasnim zakonskim zahtevima. Stoga, „Trg Cara Lazara“ zajedno sa „Parkom mira“ čini nezakonito ograničenje slobode kretanja i zato se može

smatrati kao **kršenje Ustava i međunarodnih instrumenata ljudskih prava**.<sup>53</sup>

Iako ovi neuspesi u sebi predstavljaju dovoljan osnov da se izgradnja „Parka mira“ i „Trga Cara Lazara“ naziva kršenjem ljudskih prava, mogu biti od koristi za procenu ovih struktura takođe iz perspektive drugog i trećeg kriterijuma o odobravanju ograničenja prava na slobodno kretanje. Ovi kriterijumi mogu biti tretirani zajedno. Prema njima, svako ograničenje prava na slobodu kretanja mora imati **legitiman cilj** i treba da bude **srazmerno sredstvo** za ostvarivanje tog cilja.

Kako je gore navedeno, postoji spisak specifičnih ciljeva određenih od strane EKLJP i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, za koje se odobravaju ograničenja prava slobodnog kretanja. Šta je bilo cilj izgradnje „Parka mira“ i „Trga Cara Lazara“? Prema predsedniku Rakiu ć, blokiranje mosta se dogodilo zato što su „odmah nakon uklanjanja barikada počele provokacije albanaca sa južne strane“. Ako ovu tvrdnju uzmemo kao zdravo za gotovo, moglo bi se smatrati da je izgradnja “Parka mira” i “Trga Cara Lazara” imala legitiman cilj, jer obe gore navedene međunarodne Konvencije priznaju očuvanje “javnog reda” kao jednog od ciljeva za koje se odobrava ograničenje prava na slobodno kretanje.

Ipak, imamo razloga da sumnjamo da su ove dve strukture, u stvari, građene u ovu svrhu, jer istog dana kada je most ponovo blokiran gradnjom „ Parka Mira“, predsednik Rakić nije uopšte spomenuo problem provokacije kao obrazloženje za gradnju parka. On je samo izjavio da je „Park mira“ postavljen „nakon dužih konsultacija, i u konsultaciji sa Vladom Srbije“. Problem provokacije predsednik

---

<sup>53</sup> Uočili smo da je, u njenom intervjuu za štampu, predsednica Skupštine, gđa. Božović tvrdila da je odobrena procedura izgradnje “Trga Cara Lazara” određena Statutom Opštine primenjena ovim slučajem. Ovo je absolutno netačno. Nigde u statutu Opštine se Skupštini Opštine ne daje pravo odobravanja individualne izgradnje van okvira Dokumenta prostornog Planiranja.

Rakić nije spomenuo do 16. jula 2014. godine, tako reći mesec dana nakon što je „Park „mira“ izgrađen. Ovo u najmanju ruku ukazuje na jednu opravdanu sumnju da stvarni cilj izgradnje „Parka mira“, a nakon toga i „Trga Cara Lazara“ nije imalo nikakve veze sa održavanjem javnog reda.

Međutim, čak i ako, radi argumenta, uzimamo zdravo za gotovo iskrenost i ozbiljnost tvrdnje predsednika Rakića u vezi ponovnog blokiranja mosta, ostaje da se proceni da li se ovo ponovno blokiranje može smatrati kao proporcionalno sredstvo za postizanje tog cilja. Kako smo uočili, da bi se procenila proporcionalnost ograničenja jednog ljudskog prava, moraju se uzeti u obzir iz pet aspekata:

- a. *Srž ustavnog prava;*
- b. *Značaj cilja ograničavanja;*
- c. *Priroda i stepen ograničavanja;*
- d. *Veza [racionalna] između ograničenja i cilja koji se teži postići; i*
- e. *Mogućnost postizanja tog cilja sa manjim ograničenjem (Slučaj Br. KO131/12, Ustavni Sud republike Kosovo, Presuda, par. 132).*

Može se tvrditi da se prvi uslov relativno lako ispunjava. “Park mira” i “Trg Cara Lazara” ne dostižu do tačke u kojoj se negira srž ili suština prava na slobodu kretanja. Iako se nalaze na važnom prelazu, i otežavaju prelaz između opštine Severne Mitrovice i Južne Mitrovice, ne onemogućavaju potpuno kretanje između ove dve opštine, i most se može preći pešice, a postoji još jedan prelaz kod Bošnjačke mahale, gde se može preći vozilima iz jedne na drugu stranu. Stoga, može se tvrditi da nijednom licu nije uskraćena *suština* prava slobodnog kretanja unutar teritorije Republike Kosovo, iako je to kretanje otežano u znatnoj meri.

Ipak, izgradnja “Parka mira” i “Trga Cara Lazara” ne ispunjava četiri druga uslova proporcionalnosti. Možemo početi zapažajući da u ovom slučaju nije bilo nikakve “veze [racionalna] između ograničenja i cilja

koji se teži postići“. Kako smo nekoliko puta naveli, ni pola dana nije prošlo nakon što su stare barikade na mostu uklonjene, kada je gradnjom „Parka mira“, a kasnije i „Trga Cara Lazara“ most ponovo blokiran. Tokom ovih nekoliko časova, desio se samo jedan incident koji se može smatrati kao remećenjem mira, izveštava policija. Izveštaj navodi da su u 12:08 “nekoliko osoba” prišle mostu i u 12:16, “dobacili nekoliko reči” i “psovali ” neke druge osobe. Ali izveštavanje u 12:16 takođe navodi da se “ništa drugo nije desilo”.

Kada procenimo ove tvrdnje, moramo uzeti u obzir dokaze međunarodnih aktera koji jednoglasno navode da se nijedan problem nije desio kada je stara barikada uklonjena, uključujući i dokaze priložene od strane KFOR-a koji je doveo dodatne trupe da monitoriše situaciju. Ombudsman smatra da je gotovo nemoguće da pored svih tih svedoka na sceni, niko osim Policije severnog dela Mitrovice nije primetio incident, za koji se tvrdi da se desio. Međutim, ostavljajući po strani čak i tu sumnju, možemo pitati, da li bi bio dovoljan ovaj jedan incident, čak i ukoliko se desilo, da se uspostavi racionalna veza između blokade mosta i cilja očuvanja javnog reda?

Za odgovor na ovo pitanje treba uvideti činjenicu da policijski izveštaj tvrdi da se nalaze samo “*nekoliko ljudi tamo [na mostu]*” (*dodati naglasak*). Od ovog izveštavanja može se doći do logičnog zaključka da su gore navedeni ljudi bili neki *pešaci koji su stajali* na mostu, ne šoferi, ili putnici nekog *vozila* koji je *prolazio* mostom. A, “Park mira” i “Trg Cara Lazara” blokiraju samo promet vozila ne stajanje pešaka. Nema nikakvih dokaza da je u roku od nekoliko sati od uklanjanja stare barikade, i ponovnog blokiranja mosta, bilo ikakvog rušenja javnoga reda koji je prouzrokovan od prelazka *automobila* na mostu reke Ibar, ili lakšeg pristupa severnom delu Mitrovice sa juga. Jedini incident evideniran od strane Policije, uključujući samo pešake, mogao bi se ponoviti i danas i uprkos ponovnog blokiranja mosta za vozila. Stoga, ovaj incident ne predstavlja nikakvu osnovu da se misli da je gradnja “Parka mira” i “Trga Cara Lazara”, blokirajući samo promet vozila, a ne i stajanje pešaka na njemu, doprinelo cilju očuvanja javnoga reda.

Stoga, u ovom slučaju, Ombudsman smatra da **nedostaje racionalna veza između ograničenja prava i cilja koji se teži postići**.

I preostala tri faktora, koji ostaju za procenu proporcionalnosti, su prilično problematična za “Park mira” i “Trg Cara Lazara”.

Kod drugog faktora, treba se uzeti u obzir “značaj cilja ograničavanja”. U prvome pogledu, može izgledati da je pretpostavljeni cilj ponovnog blokiranja mosta, očuvanje javnog reda od veoma velike važnosti, jer se izričito pominje u dve napred navedene međunarodne konvencije kao dozvoljeno opravdanje, posebno za ograničenje prava koje se analizira ovde.

Ali analiza važnosti cilja me može se okončati ovim. Druga dva elemenata analize trebaju se uzeti u obzir. Prvo, treba napraviti razliku između pretnji i različitih stepena opasnosti za javni red. Na primer, pretnje javnom redu i miru koje predstavljaju visok rizik smrti ljudi, moraju se smatrati jako ozbiljnim. Očuvanje javnog reda od takvih pretnji može se proceniti kao cilj od veoma velikog značaja. U drugoj krajnosti, pretnje javnom redu mogu biti iz najobičnije prirode, kao na primer, sukobi između pijanica ili između sportskih navijača, koji se mogu lako naći na ulicama svakog velikog grada u kasnim satima tokom vikenda. Očuvanje reda od takvih sukoba nije da je uopšte nebitno, ali podrazumeva se da je značaj istog itekako manji, od važnosti očuvanja reda u ozbiljnijim situacijama, koje mogu rezultirati smrću ljudi ili nanošenjem teških telesnih povreda. Stoga, naše pitanje bi trebalo da bude “Da li je cilj očuvanja javnog reda apstraktno važan cilj”. Umesto toga, naše pitanje bi trebalo da bude “Da li je važan i koliko je važan cilj očuvanja javnog reda *od pretnji nad javnim redom ispoljene u specifičnim situacijama koje se analiziraju*”.

Drugo, kada se radi o proceni proporcionalnosti ograničavanja, pitanje značaja cilja ograničenja ne može se analizirati izolovano od drugih faktora proporcionalnosti “*priroda i stepen ograničavanja*”. Značaj cilja ograničenja uvek treba proceniti *kao dovoljna ili nedovoljna osnova za obrazloženje ograničenja o kome se radi, uzimajući u obzir*

*prirodu i stepen ograničavanja. Spajajući ovaj faktor sa prvim, naše pitanjene može biti "Da li je cilj očuvanja javnog reda apstraktan značajan cilj", već "Da li je dovoljno značajan cilj očuvanja javnog reda od pretnji ispoljenih u specifičnim situacijama, odnosno da obrazloži prirodu i stepen ograničenjau ovoj specifičnoj situaciji".*

Konkretizujući ovo pitanje sa činjenicama našeg slučaja, isto se može formulisati na sledeći način: "Da li je cilj očuvanja javnog reda *od dobacivanja reči i psovki među pojedincima* veoma važan cilj da opravda potpuno blokiranje kretanja vozila *u jednoj od jedinih tačaka koje povezuju dve opštine*?"

Ombudsman smatra da ovaj cilj nije dovoljno značajan da opravda ograničenje prava na slobodu kretanja do ove krajnje mere. Psovke i dobacivanja reči su životne činjenice ljudi u svim gradovima i selima u čitavom svetu. Potpuni mir među ljudima, bez bez ijednog verbalnog ili fizičkog izuzetka, možemo težiti kao ključni ideal u idealnom demokratskom društvu, međutim, ne može biti u potpunosti ostvaren. Ako prevencija uvreda i dobacivanja reči služi kao dovoljan osnov da opravda blokiranje puteva za vozila, onda ne bi imali nijedan otvoren put za vozila širom sveta, pa ni u Republici Kosovo. Ombudsman ne može da prihvati tako apsurdan ishod, i zbog toga smatra da svrha gradnje "Park mira" i "Trga Cara Lazara" nije bila dovoljno značajna da bi opravdala potpunu blokadu na mostu preko reke Ibar.

Ostaje da se proceni poslednji test proporcionalnosti", mogućnost postizanja tog cilja sa manje ograničavanja." I ovaj faktor treba analizirati, uzimajući u obzir prirodu i stepen ograničavanja. Moramo postaviti pitanjeda li održavanje javnog reda zapravo zahteva da se ograniči pravo na slobodno kretanjeu toj meri da se blokira prolaz vozila na mostu reke Ibar, ili da li je bilo drugog načina da se održi javni red ograničavajući manje slobodu kretanja?

Odgovor na ovo pitanje je jednostavan. Prvo, policijski izveštaj pokazuje da su policajci na licu mesta odmah preduzeli korake da se očuva javni red ("mi ćemo ojačati patroliranje ovde."), i pismo komandira Đurića u vezi ovog pitanja podrazumeva da su ti napori bili

uspešni, "policija je preduzela preventivne mere i radnj ekako bi se sprečilo narušavanje javnog reda". Stoga, prema saznanjima, može se shvatiti da je održavanj ejavnog reda postignuto nakon jedinog incidenta koji je zabeležen, i da nije bila potrebna gradnja "Parka mira". Ovo znači da svrha ograničavanja, ne samo da se *može* postići manjim ograničnjem prava na izražavanje, već *zapravo* cilj je postignut vrlo lako, a da nije nimalo bilo potrebno da se ograniči slobodno kretanje.

Takođe, vredi napomenuti da se u ovom slučaju radi o *potpunoj* blokadi kretanja vozila. Čak i da je bilo neophodno, radi očuvanja javnog reda, da se ograniči kretanje vozila u izvesnoj meri, ne postoji nijedan dokaz koji sugerije da je *potpuna* blokada bila neophodna. Jedan od temelja testa proporcionalnosti, kada se radi o "mogućnosti u postizanju svrhe ... sa manjim ograničenjem", jeste da su državni organi "obavezni da razmotre razumne alternative i da izbegavaju one koje predstavljaju teža ograničavanja".<sup>54</sup> Na primer, da li je moglo, umesto potpune blokade mosta preko reke Ibar, da se postigne cilj očuvanja javnog reda i mira uspostavljanjem privremenog kontrolnog punkta na mostu, koji bi proverio svako vozilo koje prolazi? Nije poznato zašto u ovom slučaju, organi koji su nadležni za gradnju "Parka mira" i "Trga Cara Lazara", čak i u slučaju da se njihov cilj uzima zdravo za gotovo, nisu uzeli u obzir nijednu alternativu za postizanje njihovog pretpostavljenog cilja, pre donošenja odluke da ostvare kompletnu blokadu kretanja vozila. Ovo je flagrantan slučaj kršenja principa proporcionalnosti.

Štaviše, da je postojala bilo kakva realna opasnost i cilj zbog prolaska vozila iz južnog u severni deo grada Mitrovice koji se ne može sprečiti od strane organa reda bez potpunog blokiranja njihovog prolaza, policija bi trebala da blokira i druge prelaze u dva različita dela grada

---

<sup>54</sup> A. Stone Sweet dhe J. Mathews, "All Things in Proportion?", 60 *Emory Law Journal* 102-179, 107 (2011)

Mitrovica, kod "Bošnjačke mahale" i na ulazu u selo Suvi Do. Ali jedan od ovih prelaza nije blokiran za vozila ni tog dana, ni kasnije. Ova činjenica čini još više sumnjivom ideju da je izgradnja "Parka mira" i "Trga Cara Llazara" bila neophodna radi održavanje javnog reda.

Međutim, i ukoliko radi argumenta, mi prihvatamo kao važeću pretposakvu predsednika Rakića da je cilj gradnje „Parka mira“ i „Trga Cara Lazara“ bio očuvanje javnog reda, ova akcija se ne može smatrati proporcionalnim sredstvom za postizanje tog cilja, jer (1) nedostaje racionalna veza između ograničenja i određenog cilja (2) cilj očuvanja javnog reda i mira od psovki i dobacivanja između pojedinaca nije dovoljno važan razlog da opravdava izuzetnu prirodu i stepen ograničavanja, i (3) postojala je mogućnost da se postigne cilj sa manjim ograničenjem, ili tačnije, bez ikakvog ograničenja prava izražavanja. Zbog ovih razloga, i zato što ograničenje nije u skladu sa zakonom, izgradnja "Parka mira" i "Trga Cara Lazara" predstavlja **kršenjeprava na slobodu kretanja**.

## **ZAKLJUČCI I PREPORUKE OMBUDSMANA**

### **Zaključci Ombudsmana**

Na osnovu napred iznete analize, Ombudsman zaključuje da:

- (1) Trg "OVK" i Trg "Adem Jašari" ne predstavljaju nikakvo ograničenje prava na slobodu kretanja. Ali, obzirom da nisu građene u skladu sa zakonom, ove izgradnje su protivzakonite.
- (2) Izgradnja "Parka mira" i "Trga Cara Lazara" predstavlja ne samo kršenje zakona, već i kršenje Ustava i međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, odnosno kršenje prava na slobodu kretanja.
- (3) Marko Đurić kršeći Ustav i zakone Republike Kosova putem konkretnih radnji ograničio je slobodu kretanja građana, učestvujući aktivno i konkretnim postupcima u



geotničkoj podeli teritorije Republike Kosova, odnosno grada Mitrovice, g. Đurić “predstavlja pretnju za nacionalnu bezbednost javnog reda ... u Republici Kosovo”.<sup>55</sup>

- (4) Gradonačelnik Severne Mitrovice, g. Goran Rakić, i predsednica Skupštine Opštine Severne Mitrovice, g-đa Ksenija Božović, nisu u potpunosti uspeali da ostvare saradnju sa drugim opštinskim zvaničnicima

## **I. Preporuke Ombudsmana**

Na osnovu ovih konstatacija, i u skladu sa članom 135, stav. 3 Ustava Republike Kosovo, i članom 16. stav 1 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje da:

- (1) Administrativna kancelarija Opštine Severna Mitrovica i Vlada Republike Kosova, u najkraćem roku, da uklone "Park mira" sa glavnog mosta na reci Ibar, i da zaustave radove na "Trgu Cara Lazara" i vrate put u prethodno stanje, dozvoljavajući slobodno kretanje na ovom mostu, kako za pešake, tako i za vozila.
- (2) Administrativna kancelarija Opštine Severna Mitrovica i Vlada Republike Kosova, u najkraćem roku, da uklone sve fizičke prepreke izgrađene kod "Bošnjačke mahale", i na ulazu u selo Suvi Do, odnosno “Trgu Adem Jashari” i “Trgu OVK”.
- (3) Protiv svih lica odgovornih za gradnju "Parka mira", a posebno protiv njihovih lidera, predsednika Rakića i gospodina Marka Đurića, da se preduzmu mere predviđene

---

<sup>55</sup> *Zakon 04/L-219 o strancima*, član 31.1: “Stranac može biti dozvoljen da uđe u Republiku Kosovo. . . ukoliko on [između ostalog] ne predstavlja pretnju za nacionalnu bezbednost javnog reda i javnog zdravlja u Republici Kosovo” i član 32.1: “Stranac, koji ne ispunjava uslove za ulazak, utvrđenim u članu 1 ovog zakona, odbijen mu je ulazak na teritoriju Republike Kosovo”.

zakonom zbog kršenja Ustava i važećih zakona, uključujući i krivično gonjenje.

- (4) Da Vlada Republike Kosovo odbije ulazak na teritoriju Republike Kosovo stranom državljaninu Marku Đuriću, na osnovu Zakona o strancima, člana 31.1 (*“Strancu može biti dozvoljen da uđe u Republiku Kosovo . . . ukoliko on [između ostalog] ne predstavlja pretnju za nacionalnu bezbednost javnog reda i javnog zdravlja u Republici Kosovo”*, i člana 32.1 (*“Stranac, koji ne ispunjav uslove za ulazak, utvrđenim u članu 31 ovog zakona, odbijen mu je ulazak na teritoriju Republike Kosovo”*).
- (5) Predsednik Rakić i predsednica Božović da preduzmu sve neophodne mere za saradnju na odgovarajućem nivou sa drugim opštinskim zvaničnicima.

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosova,<sup>56</sup> i članom 26. Zakona o Ombudsmanu, ljubazno Vas molimo da nas obavestite o preduzetim radnjama ili radnjama koje planirate da preduzmete po tom pitanju, kao odgovor na napred navedene preporuke.

S poštovanjem,

Sami Kurteshi

Ombudsman

**Kopija:**

- G. Kadri Veseli, predsednik skupštine Republike Kosovo
- 

<sup>56</sup> *Zakon o Ombudsmanu, br. 03/L-195*, član 26: “Organi, kojima je Ombudsman dao preporuke, zahtev ili predlog za disciplinsku meru, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja.”

- G. Ferid Agani, ministar Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja
- G. Ljubomir Marić, ministar Ministarstva za lokalnu upravu
- G. Mahir Yagcilar, ministar Ministarstva javne uprave
- G. Goran Rakić, predsednik Opštine Severna Mitrovica
- Gđa Ksenija Božović, predsednica Skupštine Opštine Severna Mitrovica
- Gđa Adrijana Hodžić šef Administrativne kancelarije, Severna Mitrovica

## PRILOG



Slika 1: “Park Mira”, nad mostom reke “Ibar”



Slika 2: “Trg Car Lazar” ispred mosta na reci “Ibar” na severnoj strani



Slika 3: “Park mira”, sa “Trgom Cara Lazara”u pozadini



Slika 4: “Trg Adem Jashari”, u Bošnjачkoj mahali , u Severnoj Mitrovici



Slika 5: “Trg OVK” na ulazu u selo Suvi Do u Severnoj Mitrovici

Priština, 22. septembar 2015.g.

## **IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA**

**Žalba br. 337/2014**

**M B**

**protiv**

**Osnovnog suda u Prizrenu**

**Predmet:** Proceduralna odugovlačenja od strane suda u donošenju odluke u predmetu C.nr.702/03, koji se odnosi na potvrđivanje i povraćaj vlasništva .

**Odgovorna stranka:** Osnovni sud u Prizren  
G. Ymer Hoxha, predsednik

**Pravni osnov:** Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3  
Zakon o Ombudsmanu, član 16 stav 1

## **Cilj izveštaja**

1. Cilj ovog izveštaja je da se skrene pažnja Osnovnom sudu u Prizrenu u vezi potrebe da se preduzmu odgovarajuće mere za razmatranje i odlučivanje u predmetu C.nr.231/02, bez daljeg zakašnjenja.
2. Ovaj izveštaj je zasnovan na individualnoj žalbi g. MB (u daljem tekstu žalilac) i zasniva se na činjenicama i dokazima žalioaca, kao i spisima kojima raspolaže Institucija Ombudsmana (IO), u vezi odugovlačenja sudskog postupka u donošenju odluke u vezi potvrđivanja i povraćaja vlasništva.
3. Slučaj žalioaca je počeo da se procesuiru u sudovima od 16. aprila 2002. godine i do danas još nije rešen. Dakle, žalilac 12 godina čeka na odluku, čiji se predmet vrti po sudovima bez donošenja konačne meritorne odluke. Drugostepeni sud odluke prvostepenog suda dva puta za redom je vratio na ponovno suđenje.

## **Sažetak činjenica**

4. Činjenice dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija Ombudsmana (IO), dostavljene od strane žalioaca i prikupljene od strane istrage mogu se sažeti kao u nastavku:
5. Dana 16 aprila 2002.god. *žalilac* je podneo tužbu Opštinskom sudu u Prizrenu, za potvrđivanje i povraćaj imovine.
6. Dana 26 septembra 2002.god. Opštinski sud u Prizren u vezi pitanja žalioaca donosi presudu C.nr.231/02, kojom se usvaja delimično tužbeni zahtev žalioaca, za potvrđivanje i povraćaj imovine.
7. Protiv presude Opštinskog suda u Prizren C.nr.231/02 od 26. septembra 2002.god. *žalilac* podnosi žalbu u Okružnom sudu u Prizrenu, koji rešenjem Ac.nr.68/2003 od 29. oktobra 2003.god. odbacuje žalbu i predmet vraća na ponovno suđenje.
8. Dana 13 decembra 2006.god. Opštinski sud u Prizrenu koji za razliku od prvog puta delimično usvaja tužbeni zahtev žalioaca, sada



- isti sud drugom presudom C.nr.702/03 od 13. decembra 2006.god, odbija tužbeni zahtev žalioca kao neosnovan.
9. Dana 7. aprila 2006.god. Okružni sud u Prizrenu rešenjem Ac.nr.185/007 od 7. aprila 2008.god, usvaja žalbu tužitelja – protiv optuženih kao osnovanu i poništava presudu Opštinskog suda u Prizrenu C.nr.702/03 od 13. decembra 2006.god, i predmet se vraća prvostepenom sudu na ponovno odlučivanje.
  10. Dana 24. jula 2014.god. *žalilac* podnosi svoju žalbu u IO, u vezi odugovlačenja postupka prilikom razmatranja njegovog predmeta od aprila 2002.god. do podnošenja žalbe u IO (završetak ovog izveštaja), ističući da, zbog 12-godišnjeg nerešavanja ovog spora od strane suda, stranke, koje su u sporu zbog sporne imovine, 29. juna 2014. Godine su se svađali međusono i kao posledica svađe jedna osoba je ubijena, a nekoliko drugih osoba je ozbiljno i lakše povređeno.
  11. Dana 30. jula 2014.god. na zahtev predstavnika IO, stranka je dostavila presude Opštinskog suda u Prizrenu C.nr.231/02 od 26. septembra 2002.god. doneta u korist žalioca, a drugu presudu Opštinskog suda u Prizrenu C.nr.702/03, odluka suda je ovog puta doneta na štetu žalioca i rešenje drugostepenog suda (Okružnog suda u Prizren) Ac. nr.185/2007, od 7. aprila 2008.god., koje predmet vraća na ponovno suđenje.
  12. Dana 11. avgusta 2014.god. Ombudsman je poslao pismo Osnovnom sudu u Prizrenu, u kojem je tražio informacije o preduzetim radnjama ili onim radnama koje sud planira da preduzme da bi se predmet žalioca razmotrio u razumnom roku, na osnovu zakona.
  13. Dana 21. avgusta 2014.god., Ombudsman je dobio odgovor od predsednika Osnovnog suda u Prizrenu kojim je obavešten da *„Dana 8. oktobra 2012.god., predmetni sudija je usvojio zahtev za određivanje privremene mere, tako da je rešenjem C.nr.266/2012 odredio privremene mere u ovom predmetu, ali od tada do sada*

*predmetni sudija nije preduzeo nijedan drugi postupak u ovom predmetu.“*

14. Dana 5. maja 2015.god., predstavnik IO je razgovarao sa predmetnim sudijom, koga je podsetio na pismo koje je poslato sudu od strane Ombudsmana dana 11. avgusta 2014.god, i odgovora na ovo pismo od 21. avgusta 2014.god. Nakon ovoga sudija je pružio rešenje za prekid spornog postupka C.nr.266/2008 od 30. januara 2015.god. u obrazloženju čijeg piše: „*Na osnovu rešenja o pokretanju istraga HP.nr.181/2014, od 30.06.2014.god., nakon sukoba koji su se dogodili između porodice B i A (porodice žalioca), tužitelj je umro. Pošto je tužitelj umro, činjenica koja je potvrđena rešenjem za pokretanje istraga Hp.nr.181/2014 od 30.06.2014.god, i na osnovu ostalih krivičnih spisa u ovom predmetu, sud u smislu člana 277 st. 1, slovo (a) i člana 280 stav. 1 Zakona o parničnom postupku, primoran je da obustavi sporni postupak u ovoj pravnoj stvari*”.

### **Pravni instrumenti primegđa NJivi na Republici Kosovo**

15. Ustav Republike Kosovo u članu 31 definiše: “*Svakom se licu garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti*”.
16. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP), je pravni dokument direktno primenjiv Ustavom Republike Kosovo, i ima prednost u slučaju sukoba pravnih odredaba i drugih akta javnih institucija. Stoga, stav 1 člana 6 EKLJP garantuje da “*Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili okrivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku.*”
17. Dok član 13 EKLJP, propisuje: “*Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na **delotvoran pravni lek** pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.*”

18. Takođe član 7.5 Zakona o sudovima br. 03/L-199, određuje mandat i radnu obavezu sudova, u rešavanju predmeta uz ekskluzivni zahtev da “*Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta.*”
19. Prema članu 10. stav 1. Zakona o parničkom postupku br.03/L-006 “Sud ima obavezu da nastoji da se postupak odvija bez **odugovlačenja** i sa što manje troškova, kao i da onemogući svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja uživaju stranake prema ovom zakonu.”
20. Član 12 ovog zakona obavezuje sud da se "prvostepeni postupak, po pravilu, sastoji od dva ročišta: a) pripremno ročište; b) ročište glavne rasprave u predmetu."
21. Član 420, stav 2 ZPP propisuje način sazivanja sednice za glavnu raspravu: "Glavno ročište će se održati po pravilu, najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana okončanja pripremnog ročišta." A u stavu 4. člana 420 navodi se: "*Ukoliko sud proceni da će glavni pretres trajati više od jednog dana, ročište će biti zakazano za onoliko dana zaredom koliko je neophodno da se rasprava vodi u kontinuitetu.*"
22. Dok član 441, stav 1 izričito predviđa da “*Ročište o glavnom pretresu stvari ne može da se odloži na neodređeno vreme*”. A stav 2 istog člana određuje takođe da: “*Glavno ročište ne može se odložiti više od trideset (30) dana, [...]*”.
23. Član 442 propisuje; „*Ukoliko započeto ročište ne može da se okonča u toku istog dana sudija će odrediti nastavak ročišta za naredni radni dan (nastavak ročišta).*”

### **Zaključci Ombudsmana**

24. Polazeći od pravne analize činjenica i dokaza, u vezi navedenog predmeta, Ombudsman primećuje da **pravo na pravično suđenje** u razumnom roku i **pravo na delotvoran pravni lek** garantovana gore navedenim pravnim aktima, nije ispunjen, jer sudovi (dva nivoa) su odugovlačili odlučivanje u predmetu *žalioca* u vezi

- vlasničkih odnosa više od 12 godina, čiji je postupak pokrenut 2002. godine, i još uvek do dana izdavanja ovog izveštaja (septembar 2015.god.) nije odlučeno konačno; jer preterano odugovlačenje sudskih postupaka bez jedne konačne pravosnažne odluke, je u suprotnosti sa pravom na pravično suđenje u razumnom roku, što je garantovano članom 31, 32 i 54 Ustava Republike Kosovo i stavom 1 člana 6. Evropske konvencije, i članu 10.1 ZPP.
25. Ombudsman podseća da se pitanjau vezi vlasničkih odnosa smatraju građanskim pravima, u smislu člana 6. Evropske konvencije, koji je zbog toga primenjivu postupcima u navedenom predmetu. Odugovlačenja u rešavanju predmeta imovine građana od strane sudova, sa jedne strane utiče direktno na imovinska prava, a sa druge strane čini sudove nepouzdanim za građane Kosova. Ovako se ugrožava ne samo pravda, već i bezbednost građana, jer podstiče pojedince da rešavaju imovinske sporove van okvira sudskog sistema, samosudstvom.
26. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je utvrdio da u slučajevima u kojima se uključuje određivanje građanskih prava, trajanje postupka normalno se računa od vremena pokretanja sudskog postupka (vidi presudu *Boddaert protiv Belgije* od 12. oktobra 1995.god.). O navedenom slučaju, sudski postupak je pokrenut u Opštinskom sudu u Prizrenu 16. aprila 2002. godine i nastavlja još uvek u 2015. godini, bez konačne odluke
27. Takođe, Ombudsman podseća da član 6 (1) EKLJP ne definiše nikakav apsolutni rok za određivanje razumnosti dužine postupka, ali to određivanje zavisi od konkretnih okolnosti slučaja, naročito od složenosti slučaja, ponašanja stranaka i vlasti koje su uključene, kao i onoga što je u interesu žalioca.
28. Međutim, prema ESLJP, neophodno je da se vrši opšta procena postupaka u cilju određivanjarazloga za produžetak postupka. To znači da, određena kašnjenja u vezi dela postupaka mogu da ne predstavljaju kršenje, ukoliko opšte trajanje postupka nije preterano. Iz iznetih dokaza i svedočenja, Ombudsman ne nalazi

razlog za odlaganje postupka, jer u konkretnom slučaju se ne radi o složenom procesu.

29. Ombudsman primećuje da u navedenom slučaju, relevantni period za razmatranje slučaja *žalioca* počinje od 16. aprila 2002. godine, dana kada je podnosilac žalbe podneo svoju tužbu u Opštinskom sudu u Prizrenu. Obzirom da još uvek nije doneta konačna odluka o slučaju, slučaj se sada nalazi na ponovno suđenju Osnovnom sudu u Prizrenu. Zadnji datum istrage ovog predmeta smatra se datum objavljivanja ovog izveštaja. Stoga, Ombudsman konstatuje da je postupak trajao više od dvanaest (12) godina.
30. Što se tiče ponašanja pravosudnih organa, Ombudsman uočava da je, od aprila 2002.god. do 2012. godine, Opštinski sud u Prizrenu, doneo dve (2) presude: presudu C.nr.231/02 i presudu C.nr.702/03, kasnije osporena žalbom, Okružni sud u Prizrenu dve presude vraća na ponovno suđenje: *"Uz obrazloženje da su osporene presude kršile osnovne odredbe parničnog postupka, istovremeno i činjenično stanje je pogrešno utvrđeno, i kao posledica i materijalno pravo je pogrešno primenjeno"*. Ovo odlučivanje sudova/sudija predstavlja njihov neuspeh u konačnom odlučivanju u predmetu, na štetu *žalioca* i predstavlja neuspeh za sudsku zaštitu ljudskih prava garantovanih članom 54 Ustava Republike Kosovo.
31. Što se tiče oblasti primenjivosti člana 13 EKLJP, Ombudsman podseća da je ESLJP, u nekim slučajevima izričito istaknuo da velika kašnjenja u administraciji pravde predstavljaju ozbiljnu pretnju za vladavinu prava u zemlji. Ograničenja navedena u članu 13. EKLJP, ESLJP komentariše ovako: *"Što se tiče navodnog neuspeha da se obezbedi ročište rasprave u razumnom roku, ne može se istaknuti nijedna takva kvalifikacija u oblasti člana 13. U protivnom, mesto člana 13 u šemi zaštite ljudskih prava predviđenih Konvencijom, više favorizuje držanje na minimum ograničenja u smislu člana 13."*
32. Član 13. EKLJP, navodeći posebno i izričito obaveze države, pre svega da zaštiti ljudska prava putem svog pravnog sistema, nudi

dotatnu garanciju za pojedinca da on ili ona uživa ova prava na efektivan način. Zahtevi člana 13. podržavaju i jačaju zahteve iz člana 6. EKLJP. Dakle, član 13 garantuje delotvoran pravni lek pred domaćim vlastima zbog navodnog kršenja zahteva u smislu člana 6, da razmotri slučaj u razumnom roku. Obzirom da se slučaj g. B odnosi na žalbu u vezi dužine postupka, član 13 EKLJP je primenjiv.

33. Ombudsman podseća da sud ima obavezu da primeni sudski postupak, bez nepotrebnog odugovlačenja. Od raspoloživih informacija ne može se ustanoviti da je žalilac svojim popustanjem/nepostupanjem doprineo u bilo kakvom odugovlačenju postupka, dok odugovlačenja bez konačne odluke, doprinela su, na štetu žalioca kršenju prava na sudsku zaštitu, garantovanih članom 54 Ustava Republike Kosova.
34. Ombudsman uočava da nijedan način ili poseban pravni put nije postojao i nije bio dostupan žalilacu, kojim bi on mogao da se žali na dužinu postupka, prognozom ili nadajući se da će postići bilo kakvu olakšicu u obliku sprečavanja pravde ili nadoknade za doživelu nepravdu. **Ovaj način delovanja pravosuđa dokazuje uskraćivanje pravde i zakonitosti za sudsku zaštitu prava.**
35. Ombudsman konstatuje da je bilo **povrede prava na pravično suđenje u razumnom roku**, garantovano gore navedenim pravnim aktima, i da je bilo **kršenja prava na delotvoran pravni lek**, tretirajući njegov slučaj od sudova/pravosuđa u krug beskrajnih odluka.
36. Stoga, Ombudsman u skladu sa članom 135, stav 1 Ustava Republike Kosovo, “[...]ima pravo da daje preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa” I članom 16, stav 8 Zakona o Ombudsmanu, koji propisuje da “*Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisnje pravosudnog sistema. Ombudsman se neće mešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada*

*postoji odugovlačenje procedura.”* Na osnovu gore navedne analize, u svojstvu lica koji daje preporuke, pozivajući se na pomenute argumente, u cilju poboljšanja rada u pravosudnom sistemu Kosova.

## **Preporučuje**

### ***Osnovnom sudu u Prizrenu***

- 1. Da garantuje razmatranje svih slučajeva u razumnom vremenskom roku, u skladu sa članovima 6 i 13 EKLJP.***

### ***Sudskom savetu Kosova***

- 2. Da inicira izradu pravnog instrumenta koji bi predstavljao efektivno sredstvo u smislu člana 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji pruža olakšanje u obliku sprečavanja ili naknade u vezi žalbi za odugovlačenje sudskih postupaka.***

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 28 Zakona o Ombudsmanu, br. 05/L-019, molimo Vas da nas obavestite o postupcima koje će preduzeti Osnovni sud u Prizrenu, u vezi ovog pitanja, kao odgovor na gore navedne preporuke.

Zahvaljujući se na saradnja, molim Vas da vaš odgovor, što se tiče ovog pitanja, dostavite u razumnom vremenskom roku, najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana prijema ovog izveštaja.

S poštovanjem

Hilmi Jashari

Ombudsman

Kopija: G. Enver Peci, predsedavajući, Sudski savet Kosova,

Gđa Tonka Berishaj, v.d., predsednika, Apelacioni sud Kosova

Priština, 16. oktobar 2015.g.

*Ex officio*

**Slučaj Br. 517/2015**

**IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA**

**OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVO**

u vezi

Sudskog postupka po žalbama protiv Preliminarnih odluka o  
eksproprijaciji nepokretne imovine

**Upućen:**

**G. Kadri Veseli, predsednik Skupštine Republike Kosovo**



## CILJEVI IZVEŠTAJA

Zakon br. 03/L-139 (izmenjeni dopunjen Zakonom br. 03/L-205) za eksproprijaciju nepokretne imovine, određuje poseban postupak za sudske žalbe protiv Preliminiranih odluka za eksproprijaciju donetih od strane Vlade, ili Opštine. Prema ovom postupku, prilikom podnošenja žalbe protiv Preliminarne odluke, "izdaje presudu o slučaju u roku od trideset (30) kalendarskih dana nakon prijema odgovora od organa za eksproprijaciju;" (id., član 35, stav 6, tačka 3.) i "[ukoliko sud ne izdaje presudu u roku od trideset (30) dana . . . , smatra se da je sud konačno doneo presudu kojom se odbija žalba u celosti odmah nakon isteka tih trideset (30) dana" ( id., Član 35, stav 8) .

Ovaj izveštaj ima dva glavna cilja:

- (1) da proceni da li gore navedeni postupak predstavlja kršenje ljudskih prava, garantovanih Ustavom, i da li je isti u suprotnosti sa najboljim međunarodnim praksama za ljudska prava; i
- (2) da preporuči Skupštini Republike Kosova dalje izmene i dopune Zakona Br. 03/L-139, na osnovu ovih procena .

## PRAVNI OSNOV

Shodno Zakonu Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman između ostalog, ima i nadležnosti i odgovornosti, kao u nastavku:

- "da daje opšte preporuke za funkcionisa ne pravosudnog sistema" (član 16, stav. 8);
- "da skrene pažnjuna slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva" (član 18, stav. 1, tačka. 2);
- "da obavesti Vladu, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na promociju i

zaštitu ljudskih prava i sloboda, jednakosti i nediskriminaciji” (član 18, stav. 1, tačka. 5);

- “da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje; (član 18, stav. 1, tačka. 6);
- “da preporuči donošenjenovih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo; (član 18, stav. 1, tačka. 7);
- “da pripremi godišnje, periodične i druge izveštaje o stanju osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije i da obavlja istraživanje o pitanjima osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije u Republici Kosovo; (član 18, stav. 1, tačka. 8);
- “da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu; (član 18, stav. 1, podstav. 9).

Dostavljanjem ovog izveštaja Skupštini Republike Kosova i objavljivanjem istog u medijima, Ombudsman namerava da obavlja ove zakonske obaveze.

## **PRAVNI ISTORIJAT**

Upravni i sudski postupci u vezi pitanja eksproprijacije regulisana su, pre svega Zakonom br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine. Ovi postupci su podlegli daljim modifikacijama stupanjem na snagu dva zakona koja su stupila na snagu kasnije: Zakona br. 03/L-205 o izmeni i dopuni Zakona br. 03/L-139 ; i Zakona br. 03/L-199 o sudovima.

### **A. Upravni i sudski postupci za eksproprijaciju na osnovu Zakona br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine**

Upravni i sudski postupci određeni Zakonom br. 03/L-139 (u daljem tekstu: *Zakon 2009*) su kao u nastavku.

## 1. Upravni postupci za eksproprijaciju na osnovu Zakona br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine

Prema *Zakonu 2009*, upravni postupak za eksproprijaciju sprovodi se od strane "Organa za eksproprijaciju", što "podrazumeva Opštinu ili Vladu koja je ovlašćena da izvrši eksproprijaciju imovine" (*id.*, član 2, stav. 1). Međutim, ovlašćenje Organa za eksproprijaciju za izvršenje eksproprijacije imovine nije bezgranično. Naprotiv, član 4 zakona izričito predviđa neke suštinske uslove za zakonitost eksproprijacije: (1) "eksproprijacija se direktno odnosi na ispunjavnje zakonitog javnog cilja"<sup>57</sup>; (2) " zakonita javna svrha se ne može praktično postići bez izvršenja eksproprijacije "; (3) " javna korist koja proizilazi iz eksproprijacije prevagnuće nad interesima koji će negativno uticati od eksproprijacije; "; i (4) " izbor imovine koja će biti eksproprijisana nije uradjena radi sprovođenja bilo kojeg diskriminatornog cilja ili namere".<sup>58</sup> Samo nakon ispunjavanja svih uslova postavljenih u članu 4, Organ za eksproprijaciju može da počne "ostvarivanje postupka eksproprijacije" (*id.*, Član 7, st. 1).

Ispunjavanjem uslova, "Postupak eksproprijacije se može pokrenuti od nadležnog organa za eksproprijaciju, ..., samoinicijativno ili na osnovu jednog zahteva koji se podnosi organu za eksproprijaciju. (*id.*, član 7, stav. 2).

---

<sup>57</sup> *Zakon 2009*. postavlja specifičnu listu legitimnih javnih ciljeva u stavovima 2. i 3. člana 4. Kako bi eksproprijaciju bila zakonita, ista se treba obaviti samo zbog jednog od navedenih ciljeva.

<sup>58</sup> Osim ovih četiri suštinskih uslova, postoji i jedan proceduralni uslov za zakonitost eksproprijacije, odnosno da je "Organ za eksproprijaciju zadovoljava sve primenljive odredbe ovog zakona", što se tiče odvijanja postupka za eksproprijaciju (*id.*, član 4, stav . 1 tačka. 5).

Kada je organ za eksproprijaciju Opština, zahtevi za eksproprijaciju mogu se podneti od strane “javnog organa ili JP [javnog preduzeća]”, a kada je organ za eksproprijaciju Vlada, “zahtevi takođe treba da se podnose od strane ...jednog javnoprivatnog partnerstva; jedne stranke iz jednog ugovora o infrastrukturi koji je dodeljen od strane organa za javno nadmetanje, ili bilo kojeg zakonitog naslednika, naslednika, zastupnika ili preuzimača dotičnog Partnerstva ili stranke.” (*id.*, član 7, stav 3.). Ako organ za eksproprijaciju postupa samoinicijativno, on će zahtevati od jednog ili više svojih članova ili službenika da pripreme i podnose zahtev.” (*id.*).

U roku od petnaest (15) dana nakon prijema zahteva, “Organ za eksproprijaciju razmatraće *prima facie*” istog, uglavnom kako bi konstatovao da li zahtev ispunjavai li ne zakonske uslove koji su predviđeni u članu 4 (*id.*, član 8, stav. 5). Ukoliko Organ za eksproprijaciju utvrdi da zahtev ne ispunjavaove uslove *prima facie*, vraća zahtev Podnosiocu zahteva, uz pismeno obrazloženje odbijanja. Ukoliko Organ za eksproprijaciju utvrdi da zahtev zadovoljava propisane uslove *prima facie*, on donosi pismenu odluku o formalnom prihvatanju zahteva dalji postupak i razmatranje. (*id.*).

U slučaju formalnog prihvatanja zahteva, obaveštavaju se vlasnici nepokretne imovine i ostale uključene stranke o odluci o prihvatanju, i ova odluka se objavljuje, zajedno sa podacima zahteva u Službenom listu, i u jednoj novini koja ima najveći promet na Kosovu” (*id.*, član 8, stav. 7-8). Posle ovih obaveštenja i objavljivanja, određuje se vremenski rok od trideset dana, tokom kojeg “zainteresovana lica imaju pravo da podnesu Organu za eksproprijaciju pismene komentare u vezi sa traženom eksproprijacijom.” (*id.*, neni 9, par. 1), i u nastavku još jedan rok od petnaest dana, u kojem Organ za eksproprijaciju je dužan da održi jednu “javnu raspravu u vezi sa traženom eksproprijacijom, u svakoj opštini u kojoj se nalazi dotična imovina” (*id.*, član, stav. 2).

Organ za eksproprijaciju ima trideset dana na raspolaganje da razmotri primljene kometatre i verbalno izražena mišljena tokom javnog

saslušanja. U toku ovog perioda od trideset dana on će “doneće pismenu odluku ‘Preliminarnu odluku’, u kojoj će organ za eksproprijaciju utvrditi – da li i do koje mere – tražena eksproprijacija ispunjava uslove koji su utvrđeni u članu 4. ovog zakona” (*id.*, član 10, stav. 1, tačka. 1). U roku od deset radnih dana nakon usvajanja Preliminarne odluke, “Organ za eksproprijaciju objaviće ovu odluku u Službenom listu Republike Kosovo i u jednoj novini koja ima najveći promet na Kosovu (*id.*, neni 10, par. 4). Na dan objavljivanja Preliminarne odluke, odluka stupa na snagu.

## **2. Sudski postupak za žalbe protiv Preliminirane odluke za eksproprijaciju shodno Zakonu br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine**

U kontekstu *Zakona 2009*, Preliminarna odluka se naziva “preliminarna” zato što se može podneti žalba protiv iste u sistemu redovnog postupka: Ukoliko jedan “vlasnik ili posednik bilo kog interesa u nepokretnoj imovini koja je predmet postupka eksproprijacije” misli da Preliminarna odluka dolazi u suprotnosti sa najmanje jednim od uslova određenim u članu 4. o zakonitosti eksproprijacije, “ovo lice ima pravo da podnese tužbu pred nadležnim sudom za osporavanje takve preliminarne odluke delimično ili u potpunosti ” (*id.*, odeljak 35, stav. 1).<sup>59</sup> U ovom kontekstu, “nadležni sud” za svaku žalbu, u skladu sa *Zakonom 2009*, zavisi od statusa Organa za eksproprijaciju. Ukoliko je Organ za eksproprijaciju Opština “tužba treba da se podnese dotičnom opštinskom sudu”, a ukoliko je Organ za eksproprijaciju Vlada “žalba se podnosi Vrhovnom sudu Kosova” (*id.*, član 35, stav. 2).

---

<sup>59</sup> Ovaj izveštaj se bavi samo sudskim postupcima za žalbe protiv zakonitosti eksproprijacije, koji su regulisani članom 35. *Zakona 2009*. Žalbe u vezi iznosa naknade za eksproprijaciju imovine, žalbe za naknadu pretrpele štete zbog delimične eksproprijacije, i žalbe protiv zakonitosti Odluka o privremenom korišćenju imovine, regulišu se članovima 36. 37. i 38. *Zakona 2009*. I ne suočavaju se problemima koji su istaknuti u ovom izveštaju.

Ali bez obzira ko će biti "nadležni sud" u datom slučaju, *Zakon 2009* jasno utvrđuje da podnositelj ima samo trideset kalendarskih dana nakon stupanja na snagu Preliminarne odluke, da podnese njegovu žalbu: "Ako je ova tužba podneta nakon isteka ovih trideset (30) kalendarskih dana, ona će biti odbijena od strane suda."(id., član 35, stav 3.). Takođe, nakon prijema primerka žalbe, Organ za eksproprijaciju ima samo četrdeset i pet kalendarskih dana da podnese svoj odgovor (id., član 35, stav. 5).

Nakon podnošenja žalbe i odgovora na žalbu od strane Organa za eksproprijaciju, nadležni sud počinje razmatranje predmeta ubrzanim postupkom. *Zakon 2009* određuje da će sud "razmotriti slučaj pod hitno; dati prednost tom slučaju nad svim drugim slučajevima koji čekaju rešavanje pred ovim sudom; doneti presudu u roku od devedeset (90) kalendarskih dana nakon prijema odgovora na tužbu od strane Organa za Eksproprijaciju; određuje rokove za odvijanje postupka o slučaju kako bi omogućio donošenje presude u okviru pomenutog roka." (id., član 35, stav. 6). Eksproprijacija predložena u Preliminarnoj odluci se ne može sprovesti u ovoj fazi postupka, dok je na čekanju: "Organ za Eksproprijaciju neće doneti konačnu odluku u vezi sa bilo kojom imovinom ili pravima ..., sve dok sud pred kojim je podneta pomenuta tužba ne donese presudu povodom ove tužbe. (Id., član 35, stav 8).

*Zakon 2009* predviđa pravo na žalbu protiv presude prvostepenog suda, ako jedna ili obe strane ostaju nezadovoljne. U tom slučaju, podnositelj žalbe ima trideset kalendarskih dana da podnese žalbu na drugostepenom sudu (id., član 35, stav 10.), nakon čega i druga stranka ima trideset kalendarskih dana da podnese svoj odgovor na podnetu žalbu (*Zakon 2009*, član 35, stav 10.).<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Iako "protiv presude [prvog] Suda . . . može se uložiti žalba u skladu sa primenljivim zakonom za ove žalbe" (*Zakon 2009*, član 35, stav 9.), ostaje misteriozno u kom sudu se može uložiti žalba protiv presude u slučaju da je Vlada

Kao u prvostepenom sudu, *Zakon 2009* određuje ubrzani postupak i u drugostepenom sudu, ali samo ukoliko se žalba protiv prvostepene presude podnosi od strane Organa za eksproprijaciju: "Apelacioni sud tretira predmet hitno, daje prednost predmetu nad svim drugim predmetima u postupku pred sudom žalbe; donosi presudu o žalbi u roku od devedeset (90) dana od dana prijema žalbe; i određuje rokove za odvijanje postupka kako bi se omogućilo donošenje presude u gore napomenutom roku"(id., član 35, stav. 13, tačka 3. i 4.)

Takođe, treba napomenuti da postoji značajna razlika između postupka u prvostepenom sudu i postupka u drugostepenom sudu, što se tiče statusa i pravne snage Preliminarne odluke tokom razmatranja slučaja. Primetili smo, da tokom celog vremena dok je žalba u toku razmatranja **u prvostepenom sudu**, Organ za eksproprijaciju nije ovlašćen da donese Konačnu odluku, i samim tim, obustavlja se primena eksproprijacije dok se ne donese presude.

Dok, **u drugostepenom sudu**, *Zakon 2009* postavlja suprotno pravilo: "Ako je presuda [u prvostepenom sudu] u korist Organa za eksproprijaciju . . . podnošenje žalbe [u drugostepenom sudu] ne ometa na bilo koji način pravo Organa za eksproprijaciju da preduzme mere navedene u presudi, uključujući i nastavak postupka eksproprijacije, donošenje konačne odluke i njeno sprovođenje" (id., član 35, stav. 11). Stoga, iako se može podneti žalba na presudu protiv žalbe prvostepenog suda, jedna takva presuda ima značajne pravne posledice:

---

Organ za eksproprijaciju i, prema tome to podrazumeva da Sud prve instance bude Vrhovni sud. U takvim slučajevima, nije jasno gde može da uloži žalba protiv presude suda, jer prema Ustavu Republike Kosova, članu 102, stav 5."Zakonom se može odobriti pravo na neposredno podnošenje predmeta Vrhovnom sudu, i **u takvim slučajevima nema pravo na žalbu.**" (dodati naglasak). Međutim, nema potrebe da se usredsredimo na ovaj problem, obzirom da je isti rešen stupanjem na snagu Zakona br. 03/L-199 o sudovima. Vidi Pravni istorijat, deo C ovog izveštaja.

nakon njenog donošenja, Organ za eksproprijaciju nema nijednu pravnu prepreku da nastavi sa eksproprijacijom navedne imovine.

**A. Upravni i sudski postupci za eksproprijaciju na osnovu Zakona br. 03/L-205 o dopuni i izmeni Zakona br. 03/L-139**

Manje od dve godine nakon stupanja na snagu *Zakona 2009*, Skupština Republike Kosova je usvojila drugi zakon, *Zakon br. 03/L-205 o izmeni i dopuni prethodnog zakona* (u daljem tekstu *Zakon 2010*). *Zakon 2010* je doneo značajne promene u upravnim i sudskim postupcima za eksproprijaciju. Ove promene, uopšte, su učinile da Opština i Vlada prilično brže i lakše donose i primene odluke o eksproprijaciji, i istovremeno postalo je mnogo teže za vlasnike ili nosioce bilo kakvog interesa u imovini da se suprotstave predloženim eksproprijacijama.

Prva kategorija izmena i dopuna u *Zakonu 2010* postavila je dramatično skraćenje rokova u upravnim i sudskim postupcima za donošenje Preliminarnih odluka, kao i za razmatranje žalbi protiv istih. Tako da postupci koji su bili ubrzani u *Zakonu 2009* postali su još ubrzaniji u *Zakonu 2010*. Odnosno:

- Po *Zakonu 2009* utvrđuje se vremenski rok od trideset (30) kalendarskih dana u okviru kojeg “zainteresovana lica imaju pravo da podnesu Organu za eksproprijaciju pismene komentare u vezi sa traženom eksproprijacijom” (*id.*, član 9, stav 1), dok u *Zakonu 2010* ovaj period je smanjen na deset kalendarskih dana (vidi *Id.*, član 2, stav 1. tačka 1; član 9. stav 1. izmenjenog i dopunjenog Zakona) .
- Po *Zakonu 2009*, vlasnik ili nosilac interesa u nepokretnoj imovini ima trideset kalendarskih dana da uloži žalbu na prvostepenom sudu protiv zakonitosti preliminarne odluke (*id.*, član 35, stav 3.), dok u *Zakonu 2010*, ovaj period se skraćuje na petnaest kalendarskih dana (vidi *Id.*, član 2, stav 1, tačka 7; član 35. st. 3. izmenjenog i dopunjenog Zakona).



- Po *Zakonu 2009* Organ za eksproprijaciju ima na raspolaganje četrdeset i pet kalendarskih dana da podnese svoj odgovor nadležnom sudu (*id.*, neni 35, par. 5), dok u *Zakonu 2010*, ovaj period se skraćuje na petnaest kalendarskih dana (vidi *id.*, član 2, stav. 1, tačka 7; član 35, stav 5. Izmenjenogi dopunjenog Zakona).
- Po *Zakonu 2009*, prvostepeni sud je obavezan da "donese presudu u roku od devedeset (90) kalendarskih dana, nakon prijema odgovora od Organa za eksproprijaciju" (*id.*, član 35, stav 6. tačka 3.), dok u *Zakonu 2010*, ovaj period se skraćuje na trideset kalendarskih dana (vidi *id.*, član 2, stav 1, tačka 7; član 35, stav 6, tačka 3. izmenjenogi dopunjenog Zakona).
- Po *Zakonu 2009*, postoji rok od trideset kalendarskih dana u okviru kog ne zadovoljna stranka prvostepenom presudom može da podnese žalbu pred drugostepenim sudom, i još jedan drugi period od trideset kalendarskih dana, u okviru kog druga stranka ima pravo da odgovori na podnetu tužbu (*id.*, član 35, stav 10.). Zatim, "Apelacioni sud . . . donosi presudu o žalbi u roku od devedeset (90) dana od dana prijema žalbe; i određuje rokove za odvijanje postupaka, kako bi se omogućilo donošenje presude u gore navedenom roku "(*id.*, član 35, stav 13, tačka 3. i 4.). Dok u *Zakonu 2010*, rok za podnošenje žalbe i odgovora na žalbu, skraćuju se na petnaest kalendarskih dana (vidi *id.*, član 2, stav 1, tačka 7; član 35, stav 11. izmenjenog i dopunjenog Zakona). Zatim, drugostepeni sud "donosi presudu o žalbi u roku od trideset (30) kalendarskih dana nakon datuma, kada je primljen odgovor druge strane, ili nakon datuma isteka roka od petnaest (15) dana za podnošenje odgovora, bilo koji postupak se dogodio ranije" (vidi *Id.* , član 2, stav 1, tačka 7; član 35, stav 13, tačka 3. i 4. izmenjenog i dopunjenog Zakona).

Osim ovih drastičnih skraćenja postupanih rokova, *Zakon 2010* je doneo još jednu drugu izmenu. Prema novom zakonu , "Ukoliko [prvostepeni] sud ne donese presudu u roku od trideset (30) dana . . . ,

smatra se da je konačno sud doneo presudu o odbijanju žalbe u celini, odmah nakon isteka ovog roka od trideset (30) dana " (id. član 2, stav 1, tačka 7; član 35, stav 8 izmenjenogi dopunjenog Zakona).

Vredi napomenuti da izraz " smatra se da je konačno sud doneo presudu o odbijanju žalbe u celini", znači da propust suda da donese presudu u roku od trideset dana, ima upravo iste pravne posledice, koje bi rezultirale, ukoliko di se u stvari donela presuda za odbijanje žalbe. Sa jedne strane, to znači da protiv automatskog odbijanje žalbe zbog isteka roka može se uložiti žalba drugostepenom sudu, kao protiv stvarne presude: "Protiv svaka presude po žalbi ili odbijanju žalbe od strane suda po prethodnim stavovima ovog člana može se uložiti žalba "(*Zakon 2010*, član 2, stav 1 tačka 7, naglasak dodat; član 35, stav 10. Izmenjenogi dopunjenog Zakona).

S druge strane, automatsko odbijanje žalbe zbog isteka roka, takođe utire put Organu za eksproprijaciju da donese konačnu odluku o eksproprijaciji. i da preduzme korake za sprovođenje odluke. Isto kao u *Zakonu 2009*, *Zakon 2010* predviđa da "Organ za eksproprijaciju ne donosi konačnu odluku o imovini ili pravu koja je predmet žalbe ...dok [prvostepeni] sud kome je podneta žalba, donese presudu o žalbi, **ili dok se bude smatralo da je sud doneo odluku po gore navedenom stavu 8**" (id., član 2, stav 1. tačka 7., naglasak dodat; član 35, stav 9. (izmenjenog i dopunjenog Zakona). Nakon automatskog odbijanja žalbe zbog isteka roka, ništa ne sprečava Organ za eksproprijaciju da nastavi postupak eksproprijacije: "Podnošenje žalbe ne sprečava na nikakav način pravo ili ovlašćenje Organa za eksproprijaciju da preduzme mere predviđene presudom protiv koga je podneta žalba, uključujući ... nastavak postupka eksproprijacije, donošenje jedne ili više konačnih odluka o eksproprijaciji i sprovođenjetih odluka" (*Zakon 2010*, član 2, stav 1, tačka 7; član 35, stav 12. izmenjenogi dopunjenog Zakona). Na ovaj način, *Zakon 2010* stvara mogućnost da se žalba protiv zakonitosti Preliminarne odluke o eksproprijaciji, odbaci i da se eksproprijacija obavlja ne razmatrajući se uopšte žalba od strane bilo kog pravosudnog organa.

**B. Izmena sudskog postupka za žalbe protiv zakonitosti Preliminarne odluke o eksproprijaciji u skladu sa Zakonom br. 03/L- 199 o sudovima**

Sudski postupak za žalbe protiv zakonitosti Preliminarne odluke o eksproprijaciji je pretrpeo zadnju izmenu od Zakona br. 03/L-199 o sudovima, najveći deo kojeg je stupio na snagu 1. januara 2013. godine.<sup>61</sup> Kao što je gore izneto, *Zakon 2009* propisuje da nadležni prvostepeni sud za razmatranje takvih žalbi je, ili sud odgovarajući Opštinski sud, ako je Organ za eksproprijaciju Opština, ili Vrhovni sud ukoliko je Organ za eksproprijaciju Vlada (Id., član 35, stav 2.). Stupanjem na snagu Zakona o Sudovima, "svako pozivanje na bilo koji zakon, ... koji pripisuje prvostepenu nadležnost ... Opštinskom sudu, ... ili Vrhovnom sudu formulaisaće se tako da podrazumeva Osnovni sud." I "svako pozivanje na bilo koji zakon, ... koji pripisuje drugostepenu nadležnost Višem sudu za prekršaje, Okružnom sudu ili Vrhovnom sudu, podrazumeva se da se odnosi na Apelacioni sud." (Zakon o sudovima, člana 42. stav. 2).

Na osnovu ove odredbe može se smatrati da, bez obzira da li je Organ za eksproprijaciju Vlada ili Opština, sve žalbe protiv zakonitosti Preliminarnih odluka za eksproprijaciju podnose se u Osnovnom sudu, a sve žalbe protiv donete presude (ili smatrane da je doneta) od strane Osnovnog suda, razmatraju se od strane Apelacionog suda.

**OCE NJIVA NJE**

Sudski postupak protiv Preliminarnih odluka o eksproprijaciji, kao što je definisano gore navedenim zakonima, postoji rizik da predstavlja kršenje dva ljudska prava:

---

<sup>61</sup> Neke odredbe Zakona o sudovima, odnosno članovi 29, 35, 36, 38 i 40 ovog zakona stupile su na snazi dve godine ranije, dana 1. januara 2011.god.

- (1) Pravo na imovinu, zagarantovano članom 46 Ustava Republike Kosovo, i člana 1. Prvog protokola Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava; i
- (2) pravo na pravično i nepristrasno suđenje zagarantovano članom 31. Ustava Republike Kosovo, i članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

**A. Ocegnjivanje sudskog postupka za žalbe protiv Preliminarne odluke o eksproprijaciji na osnovu prava na imovinu, garantovano članom 46. Ustava Republike Kosovo i članom 1. Prvog Protokola Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava**

Član 46, stav 1. Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: *Ustav*) propisuje: "Garantuje se pravo na imovinu". Ovo ne znači da je eksproprijacija imovine zabranjena kategorički. Naprotiv, Ustav izričito kaže "Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine" (*id.*, član 46, stav. 3). Međutim, ustavno ovlašćenje da se vrši eksproprijacija nije bez granično. Posebno, po *Ustavu*, eksproprijacija se može vršiti samo ako je "*u skladu sa zakonom*" (član 46. Stav 3, dodat naglasak).

Zahtev da se eksproprijacija vrši samo u skladu sa zakonom, pronalazi podršku takođe u dva druga ustavna izvora. Prvo, Prvi Protokol EKLJP u članu 1. propisuje: "Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim ... pod uslovima predviđenim zakonom" (dodati naglasak). Pravo propisano ovom odredbom, isto kao sva prava utvrđena u Evropskoj konvenciji i njenim protokolima, "garantuje se ovim Ustavom," (*Ustav*, član 22). Drugo, član 55, st. 1, Ustava predviđa za sva ljudska prava, u smislu da "Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se **jedino** mogu ograničiti **zakonom**."

U tumačenju ovih odredbi, treba uzeti u obzir da "Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava." (u daljem tekstu "ESLJP"), (*Ustav*, član 53.). Prema tome, za tumačenje ustavnog zahteva da lišavanje i ograničavanje imovinskog prava mora biti

ovlašćeno zakonom, moramo se pre svega osloniti na sudske odluke ESLJP.

Prema ESLJP, odluke ili ovlašćenja za eksproprijaciju predstavljaju ograničenje prava na imovinu, i u slučajevima gde se ove odluke i ovlašćenja aktuelno ne izvršavaju. Vidi *Sporrong i Lonnroth protiv Švedske*, ESLJP, Zahtev br. 7151/75 i 7152/75 (1982), stav 60. ("Iako su ovlašćenja za eksproprijacije ostavili netaknuto u zakonu pravo vlasnika da koristi i eksploatiše svoju imovinu, iste su ipak, u praksi, smanj ili mogućnost ostvarivanja tog [prava]"). I dok rok od trideset dana, nakon koga se žalba protiv zakonitosti Preliminarne odluke automatski odbija, olakšava prilično mnogo Vladi ili Opštini da izvrši eksproprijacije imovine, prema tome proizilazi da ovaj apsekat postupka utvrđen *Zakonom u 2010*, predstavlja jasno ograničenje prava na imovinu. Stoga, kako bi bilo u skladu sa Ustavom, ovaj postupak kao jasno ograničenje prava na svojinu, mora biti "propisan zakonom" ili "ovlašćen zakonom".

Najmanje u jednom pogledu, očigledno je da navedeni postupak ispunjava ovaj ustavni zahtev: izvor ovog postupka je lično *Zakon 2010*. Na ovaj način, je "propisan zakonom" i "ovlašćen zakonom". Međutim, naša procena ne može se završi na ovome. Prema odlukama ESLJP, sintagme "propisan zakonom" i "ovlašćen zakonom" podrazumevaju *princip pravne sigurnosti*, i kako bi sudski ili upravni postupak bio u skladu sa ovim principom, nije dovoljno jednostavno da prati zahteve propisane međunarodnim zakonom. Postoji još jedan strožiji zahtev: navedeni postupak, takođe mora biti "pravedan i pravilan [fair and proper]", i "**ne treba da bude proizvoljan**" (*Winterwerp protiv Holandije*, ESLJP, Zahtev br. 6301/73 (1979), stav 45, dodati naglasak). Na ovaj način, sintagme "propisano zakonom" i "ovlašćeno zakonom" otelovljuju osnovne principe vladavine prava.

Uzimajuću u obzir ovaj strožiji standard, sudski postupak propisan *Zakonom 2010*, **ne** može se smatrati kao "propisano zakonom" i "ovlašćeno zakonom". Kao što je već gore izneto, utvrđivajući da će žalba podnosioca zahteva biti odbačena automatski, ukoliko Osnovni

sud ne uspeva da donese odluku u roku od trideset dana, *Zakon 2010*, ostavlja otvorenu mogućnost da se žalba odbije proizvoljno, ne razmatrajući se uopšte sve suštinske zasluge žalbe. Dakle, postupak određen *Zakonom 2010*, ne poštuje načelo pravne sigurnosti.

Sudska proizvoljnost koja se omogućava *Zakonom 2010*, postaje opasnija kada uzmemo u obzir dva druga gore pomenuta pogleda postupka. Prvo, *Zakon 2010*, skraćujući rok za donošenje presude na 30 kalendarskih dana, ostavlja sudu vrlo malo vremena da razmotri četiri substancijalna uslova za zakonitost Preliminarne odluke o eksproprijaciji. Ovi gore identifikovani uslovi – da se eksproprijacija vrši kako bi se postigao javni zakonski cilj; da se ovaj cilj ne može postići praktično, bez eksproprijacije; da je javna korist od eksproprijacije veća od interesa koji bi bili negativno pogođeni eksproprijacijom; i da predmet eksproprijacije nije izabran da bi se postigao diskriminatorna namjera ili cilj - su komplikovana činjeniča pitanja koja mogu zahtevati više vremena da se pažljivo razmotre. Posledica ovoga je povećanje mogućnosti da se rok od trideset dana ne poštuje od strane Osnovnog suda, i shodno tome, da se žalba protiv Preliminarne odluke odbije proizvoljno.

Još više je zabrinjavajuća činjenica da nakon automatskog odbijanja žalbe, ne postoji ni jedna prepreka za Organ za eksproprijaciju da nastavi sa sprovođenjem eksproprijacije, čak i u slučaju da se to odbijanje osporava u Apelacionom sudu. To znači da *Zakon 2010* stvara mogućnost da pojedinac bude lišen imovine, na osnovu proizvoljnog i neopravdanog odbijanja njegove žalbe protiv Preliminarne odluke o eksproprijaciji.

Zbog visokog rizika od proizvoljnog odbijanja žalbi protiv Preliminarnih odluka o eksproprijaciji, zajedno sa teškim pravnim posledicama jednog takvog odbijanja, Ombudsman zaključuje da *Zakon 2009* izmenjeni dopunjen *Zakonom 2010*, ne ispunjav austavni zahtev za pravnu sigurnost, i kao ishod isto predstavlja kršenje imovinskih prava.

**A. Ocenjivanje sudskog postupka za žalbe protiv Preliminarne odluke o eksproprijaciji na osnovu prava na pravično i nepristrasno suđenje garantovano članom 31. Ustava Republike Kosovo i članom 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava**

Shodno članu 31. stav 2. *Ustava*, "Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ... u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda." Na sličan način, EKLJP predviđa da: "Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona." (*id.*, član 6, stav 1).

Sudske odluke ESLJP su konstatovali da "pravo na svojinu je, bez sumnje, "građansko pravo" koje spada u okviru "građanskih prava i obaveza" u vezi kojih svako ima pravo na pravično i nepristrasno suđenje shodno članu 6. stav 1. EKLJP (*Sporrong i Lonroth protiv Švedske*, ESLJP, Zahtev br. 7151/75 i 7152/75 (1982.god.), stav 79). Vidi takođe *Kudla protiv Poljske*, ESLJP, Zahtev br. 30210/96 (2000.god.), stav 146 ("Gde je pravo Konvencije citirano od strane pojedinca "građansko pravo" priznato domaćem zakonu – kao što je na primer **pravo na imovinu** – garantovana zaštita članom 6, stav 1, takođe će biti na raspolaganju") (dodati naglasak).

Kao što je gore pomenuto, sudski postupak propisan *Zakonom 2010* predstavlja jasno ograničenje prava svojine, obzirom da mnogo olakšava Vladi, ili Opštini da izvrši eksproprijaciju imovine. Stoga, odlučivanje u predmetima eksproprijacije uključuje se u kategoriji "odlučivanje građanskih prava i obaveza", i shodno zahtevima iz člana 6. st. 1 Evropske konvencije.

U najmanju ruku u Osnovnom sudu, postupci predviđeni *Zakonom 2010*, ne zadovoljavaju kriterijume iz člana 6. st. 1 EKLJP. Prema ESLJP, "pravo na pravično suđenje koje je garantovano članom 6, st. 1, Konvencije obuhvata pravo stranaka u postupku da podnose primedbe

za koje oni smatraju da su relevantne u vezi pitanja" (*Perez protiv Francuske*, ESLJP, Zahtev br. 47287/99 (2004)., stav. 80). Međutim, "ovo pravo se može smatrati efikasnim samo ukoliko se primedbe stvarno 'saslušaju' što „obavezuje 'tribunal' da se bavi odgovarajućim razmatranjem podnesaka, argumenata i dokaza dostavljenih od strane stranaka" (id., stav 80, citirajući *Van de Hurk protiv Holandije*, ESLJP, Zahtev br. 16034/90, stav 59). Šta više, u slučajevima predmeta eksproprijacije i drugih pitanjakoja "se odnose na 'prava i slobode'", koja su garantovana Konvencijom i njenim protokolima, domači sudovi su dužni da razmotre ove [podneske, argumente i dokaze] uz **posebnu pažnju i opreznost** " (*Vagnera i J.M.V.L. protiv Luksemburga*, ESLJP, Zahtev 76240/01 (2007), stav 96) (dodat naglasak).

Postupak utvrđen *Zakonom 2010* ne uvažava pravo stranaka da se njihovi podnesci, argumenti i dokazi stvarno saslušaju, jer kako smo naglasili nekoliko puta, žalba podnosioca zahteva automatski se odbacuje, u slučaju da Osnovni sud ne uspe da donese odluku u roku od trideset dana. Na ovaj način *Zakon 2010* ostavlja otvorenu mogućnost da se žalba odbije bez nikakvog razmatranja, a još manje uz "**posebnu pažnju i opreznost.**"

U ovom pogledu, okolnosti slučaja *Ruiz Torija protiv Španije*, ESLJP, Zahtev br. 18390/91 (1994), su relevantni. U ovom slučaju, ESLJP je utvrdio povredu člana 6. Konvencije, zato što su domači sudovi odbacili tvrdnje podnosioca žalbe ne razmatrajući *jedan* od argumenata žalilja. Ako se ignorisanje **jednog jedinog argumenta** podnosioca zahteva od strane domaćih sudova može smatrati kao kršenje prava na pravično i nepristrasno suđenje onda *a fortiori*, zanemarivanje **žalbe u celini** podnosioca od strane domaćih sudova predstavljalo bi i teže kršenjeovog prava.

Međutim, uprkos neuspehu *Zakona* da ispuni kriterijume člana 6. EKLJP za razmatranje žalbi protiv zakonitosti Preliminarnih odluka o eksproprijaciji u *Osnovni sud*, analiza ne može da se završi ovde, jer ESLJP je istakla da obaveza da se uvažava član 6. je obaveza "**domaćih sudova**" *smatrajući se kao sistem u celini*, a ne obaveza svakog



sudskog ili administrativnog tela koji je uključen u postupku. Naprotiv, "[Potrebe fleksibilnosti i efikasnosti, koje su u potpunosti u skladu sa zaštitom ljudskih prava, mogu da opravdaju obuhvatanje . . . upravnih ili profesionalnih tela, i *a fortiori*, sudskih tela koji ne ispunjavaju zahteve [člana 6, st. 1.] u svakom pogledu" (*Le Compte, Van Leuven i De Meiere protiv Belgije*, ESLJP, predstavka br. 6878/75, 7238/75 (1981), stav 51). U takvim slučajevima, "nijedna povreda Konvencije se ne može naći, ukoliko razmatranje pred [takvim telima] "podleže daljoj kontroli jednog sudskog veća koje ima potpunu nadležnost i pruža garancije člana 6, stav 1.", (*Sigma Radio Television Ltd. protiv Kipra*, ESLJP, Zahtevi br. 32181/04 i 35122/05 (2011), stav. 151, citirajući *Albert i Le Compte protiv Belgije*, ESLJP, Zahtevi br. 7299/75 dhe 7496/76 (1983), stav. 29).

Na primer, u slučaju *Zumtobel protiv Austrije*, Zahtev br. 12235/86 (1993), ESLJP je konstatovao da, uprkos tome da postupak koji je vodila Vlada za eksproprijaciju imovine podnosioca žalbe nije ispunjavao kriterijume iz člana 6. stav 1. EKLJP, ipak nije bilo kršenja Konvencije, obzirom da je postojao viši sud koji je razmotrio slučaj podnosilac žalbei ispunio ove kriterijume (vidi id. stavove 27-32).

Stoga, kako bi se procenilo da li je *Zakon 2010* u skladu sa članom 6. stav 1. EKLJP ne možemo se osloniti samo na procenu postupka koji je određen za žalbe u Osnovnom sudu, ma koliko nedostataka imao ovaj postupak. Umesto toga, treba razmotriti ceo proces eksproprijacije, uključujući i procedure koje su odvijane od strane Organa za eksproprijaciju u pre donošenja Preliminarne odluke o eksproprijaciji, kao i procedure za dalje žalbe protiv presude Osnovnog suda. Kako bi postupak predviđen *Zakonom 2010*, bio u saglasnosti sa pravom na pravično i nepristrasno suđenje dovoljno je da ili "sami organi jurisdikcije budu u saglasnosti sa zahtevima člana 6. st. 1, ili ne budu u saglasnosti na ovaj način, ali podležu daljoj kontroli sudskog tela koje ima punu nadležnost i pruža garancije iz člana 6. stav 1, "(*Albert i Le Compte*, ESLJP, op. cit., stav 29).

*Zakon 2009* (modifikovan *Zakonom o sudovima*) određuje tri nadležne organe koji su uključeni u odlučivanju pitanja eksproprijacije: Organ za eksproprijaciju, Osnovni sud i Apelacioni sud.

Konstatovali smo da Osnovni sud ne ispunjava kriterijume iz člana 6., zbog mogućnosti odbijanja žalbe bez ikakvog razmatranja.

Jednako je jasan neuspeh Organa za eksproprijaciju da ispunjava kriterijume člana 6. Član 6. zahteva da se suđenje obavlja od strane jednog "nezavisnog i nepristrasnog" suda. Što se tiče nezavisnosti, "treba uzeti u obzir, između ostalog ... da li [tribunal] predstavlja pojavu nezavisnosti", dok što se tiče nepristrasnosti, "Tribunal mora subjektivno da bude bez predrasuda ili pristrasnosti ... [i] takođe treba da bude nepristrasan sa objektivne tačke gledišta" (*Klein i ostali protiv Holandije*, predstavke br. 39343/98, 39651/98, 43147/98 i 46664/99 (2003.god.), stav 190-191).

Prilikom odlučivanja u predmetima o eksproprijaciji, Organ za eksproprijaciju ne zadovoljava ni kriterijum nezavisnosti, ni kriterijum nepristrasnosti. Kako smo gore primetili, "[postupak o eksproprijaciji se može pokrenuti od strane nadležnog Organa za eksproprijaciju . . . na sopstvenu inicijativu]" (*Zakon 2009*, član 7, stav 2). U takvim slučajevima, "Ako organ za eksproprijaciju postupa samoinicijativno, on će zahtevati od jednog ili više svojih članova ili službenika da pripreme i podnose zahtev [za eksproprijaciju]" (id., član 7, stav. 3, podstav 3.), čije je usvajanje odbijanje nadležnost samog Organa za eksproprijaciju da donese odluku (vidi Id., član 10, stav 1). Međutim, u takvim slučajevima, kada Organ za eksproprijaciju efektivno odlučuje o eksproprijaciji, koju je sam inicirao, ne može se tvrditi da je ovaj organ nezavisan i nepristrasan organ u smislu člana 6. st. 1 EKLJP.

Međutim, Apelacioni sud je, sa procedurama utvrđenim u *Zakonu 2010*, izbegavao proceduralne nedostatke Osnovnog suda i Organa za eksproprijaciju. Za razliku od Osnovnog suda, u Apelacionom sudu žalba se ne može odbiti automatski, nakon isteka roka od trideset dana. Prema tome, pravo podnosioca žalbe da bude saslušan "stvarno" ne krši se, barem ne na isti način. Takođe, Apelacioni sud ne pati od

nedostatka nezavisnosti i nepristrasnosti koje smo našli kod Organa za eksproprijaciju, jer Sud ne odlučuje o eksproprijaciji koju je sam predložio.

Ipak, iako Apelacioni sud uspeva da izbegava proceduralne nedostatke Osnovnog suda i Organa za eksproprijaciju, isti na žalost ima jedan drugi nedostatak koji sprečava ispunjavanje kriterijuma iz člana 6. EKLJP: ne može se reći da Apelacioni sud ima punu nadležnost da rešava žalbe protiv Preliminarne odluke o eksproprijaciji.

Smatra se da jedan tribunal ima potpunu nadležnost kada je "nadležan da razmotri sva činjenična i pravna pitanja koja su relevantna za spor pred njim" (*Terra Voningen BV protiv Holandije*, ESLJP, Zahtev br. 20641 (1996), stav 52). Takođe, Ustavni sud Republike Hrvatske objašnjava da, kako bi se jedan sud smatrao tribunalom sa potpunim nadležnostima, "sud treba da ima pravo i obavezu da održi ročište saslušanja i parnice za svaku žalbu protiv upravnog akta, u kome se odlučuje o jednom pravo ili građanskoj dužnosti, tj. isti treba da bude obavezan da sazove i održi saslušanje svaki put kada stranka u postupku to traži" (Ustavni sud Republike Hrvatske, predmet br. CRO-2000-3-017, Ocenjivanje ustavnosti Zakona o eksproprijaciji).

Da bi se utvrdilo da li je ovaj kriterijum ispunjenod strane Apelacionog suda, polazimo od *Zakona 2010*, u kome se navodi da je, "svaka presuda po žalbi ili odbijanju žalbe od strane [osnovnog] suda ... može se osporiti ulaganjem žalbe **u skladu sa važećim zakonom koji uređuje ove žalbe**" (izmenjenii dopunjeni Zakon, član 35, stav. 10, dodati naglasak). Zatim, kako bi se shvatilo koji zakon je "važeći zakon o ovim žalbama", treba primetiti da se Preliminarne odluke za eksproprijaciju klasifikuju kao "upravni akti" u smislu člana 3. Zakona br. 03/L-02 o upravnim sporovima, jer se izdaju od strane "organa centralne vlasti" ili "organa lokalne samouprave", odnosno Vlade ili opština. Međutim, Zakon o upravnim sporovima ne precizira direktno procedure razmatranja žalbi od strane Apelacionog suda. Umesto toga, isti predviđa da: "Ako ovaj zakon ne sadrži odredbe o postupku u

upravnim sporovima, shodno se primenjuju odredbe zakona o parničnom postupku " (id., Član 63),

Zakon br. 03/L-006 o parničnom postupku, propisuje da: "Presuda [prvostepenog suda] može se osporiti zbog kršenja odredbi parničnog postupka; zbog pogrešnog ili nepotpunog utvrđivanja činjeničnog stanja; zbog pogrešne primene materijalnog prava" (id., član 181, stav 1). Međutim, ono što treba istaći u ovom kontekstu, je da Zakon o parničnom postupku jasno kaže je poziv ili ne sednice saslušanja, u većini slučajeva ostaje u diskreciji Suda: "Drugostepeni sud odlučuje o žalbi na ročištu sudskog tela ili na osnovu razmatranja predmeta na suđenju " (id., član 190, stav 1.) Sud je dužan da zakaže ročište samo "kada oceni da za konstataciju činjeničnog stanja, tačno i potpuno, treba potvrditi nove činjenice, i uzeti nove dokaze", ili "kada na sednicu veća oceni da je presuda protiv koje je podneta žalba zasnovana na osnovnom kršenju odredbi parničnog postupka, ili kada je faktičko stanje pogrešno ili nepotpuno konstatovano (id., član 190, stav 2 . i 3.). Ali, osim u ovim specifičnim okolnostima, Apelacioni sud može odlučiti da reši slučaj samo tokom "sednice sudskog veća" (id., član 190, stav 1.) i nije "dužan da sazove i održi ročište saslušanja svaki put kada stranka u postupku to traži" (Ustavni sud Republike Hrvatske, op. cit.). Štaviše, izuzetno kratak rok koji se određuje u *Zakonu 2010* za razmatranje predmeta - trideset dana nakon dostavljanja odgovora na podnetu žalbu (vidi *Zakon 2010*, član 2, stav 1, tačka 7., član 35, stav 13., tačka 3. i 4. izmenjenogi dopunjenogZakona) - rizikuje da dodatno smanji mogućnost da Apelacioni sud zakaže ročište saslušanja u slučaju eksproprijacije, umesto da razmotri slučaj samo na osnovu sednice sudskog veća.

Iz tih razloga, Apelacioni sud ne može se smatrati sud koji ima punu nadležnost u slučaju eksproprijacije. Prema tome, nijedan nivo administrativnog ili sudskog postupka, ili za donošenje Preliminarne odluke o eksproprijaciji ili žalbi protiv iste, ne ispunjava zahteve člana 6. Evropske konvencije.

Prema tome, Ombudsman konstatuje da *Zakon 2009*, izmenjeni dopunjen *Zakonom 2010*, predstavlja povredu prava na pravično i nepristrasno suđenje.

## KONSTATACIJE I PREPORUKE OMBUDSMANA

### A. Konstatacije Ombudsmana

Na osnovu gore navedenog ocenjivanja, Ombudsman konstatuje:

- (12) *Zakon br. 03/L-139* (izmenjeni dopunjen *Zakonom br. 03/L-205*) o eksproprijaciji nepokretnosti predstavlja kršenje prava na imovinu iz člana 46. Ustava Republike Kosovo i člana 1. Prvog Protokola Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.
- (13) *Zakon br. 03/L-139* (izmenjeni dopunjen *Zakonom br. 03/L-205*) o eksproprijaciji nepokretnosti predstavlja kršenje prava na pravično i nepristrasno suđenje u skladu sa članom 31. Ustava Republike Kosovo i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

### A. Preporuke Ombudsmana

Na osnovu ovih konstatacija, a u skladu sa članom 135, stava 3. Ustava Republike Kosovo i člana 16, stave 1 *Zakona o Ombudsmanu*, Ombudsman preporučuje Skupštini Republike Kosova da:

- (7) Da se ukloni u potpunosti član 35, stav. 6, tačka. 3 i 4 *Zakona Br. 03/L-139* (izmenjeni dopunjen *Zakonom Br. 03/L-205*) o eksproprijaciji nekretnina: “Odmah nakon prijema odgovora Organa za eksproprijaciju, sud: *izdaje presudu o slučaju u roku od trideset (30) kalendarskih dana nakon prijema odgovora od organa za eksproprijaciju; i određuje rokove za odvijanje postupka o slučaju, kako bi omogućio donošenje presude u okviru pomenutog roka od trideset (30) kalendarskih dana.*”
- (8) Da se ukloni u potpunosti član 35, stav. 8, *Zakona Br. 03/L-139* (izmenjeni dopunjen *Zakonom Br. 03/L-205*) o eksproprijaciji

nekretnina: *“Ukoliko sud ne donosi presudu u roku od trideset (30) dana, predviđenih u pod-stavom 6.3, stav 6. ovog člana, smatra se da je sud konačno doneo presudu o odbijanju žalbe u celini, odmah nakon isteka ovog šesdeseto trideset (30) roka.”*

- (9) Da se ukloni u potpunosti član 35, stav 13, tačka 3 i 4 Zakona Br. 03/L-139 (izmenjeni dopunjen Zakonom Br. 03/L-205) o eksproprijaciji nekretnina: *“nakon prijema žalbe, Apelacioni sud donosi presudu o žalbi u roku od trideset (30) kalendarskih dana, nakon datuma prijema odgovora druge strane, ili nakon isteka perioda od petnaest (15) dana za podnošenje odgovora, koji kog radnja se dogodila ranije; i određuje rokove za odvijanje postupka, kako bi se omogućilo donošenje presude u gore napomenutom roku od trideset (30) dana.”*

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosova (“Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana.”), ljubazno Vas molim da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi ovog pitanja.

S poštovanjem

Hilmi Jashari

Ombudsman

Priština, 23. oktobar 2015.g.

## IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

**Žalba.br: 201/2015**

**B K**

**protiv**

Vladine Komisije za priznavanje i verifikaciju statusa palih boraca,  
invalida OVK ili interniranih iz redova OVK

- Za:**
- G. Isa Mustafa, premijer Republike Kosova
  - G. Arban Abrashi, ministar, Ministarstva rada i socijalne zaštite (MRSZ)
  - G. Agim Çeku, predsednik, Vladine Komisije za priznavanje i verifikaciju statusa palih boraca, invalida Oslobođilačke vojske Kosova, ili interniranih iz redova Oslobođilačke vojske Kosova
- Predmet:**
- Preporuke u vezi primene člana 8, stava 2 Zakona br. 04/L-054, o statusu i pravima boraca, invalida, veterana, učesnika Oslobođilačke vojske Kosova civilnih žrtava i njihovih porodica.
- Pravni osnov:**
- Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3  
Zakon o Ombudsmanu, član 18, stav 1.7

## **Cilj izveštaja**

1. Cilj ovog izvještaja je da se skrene pažnja Vladi Republike Kosovo, Ministarstvu rada i socijalne zaštite (MRSZ) i Vladinoj komisiji za priznavanje i verifikaciju statusa palih boraca, invalida Oslobođilačke vojske Kosova, ili interniranih iz redova Oslobođilačke vojske Kosova (udaljem tekstu: *Vladina komisija*) u smislu člana 8, stava 2 Zakona br. 04/L-054, o statusu i pravima boraca, invalida, veterana, učesnika Oslobođilačke vojske Kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica (u daljem tekstu: *Zakon*)

## **Nadležnosti Ombudsmana**

2. Na osnovu člana 18, stav 1.7 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Ombudsman je ovlašćen da: 1.7. “*da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo.*”

## **Odricanje od odgovornosti**

3. Ništa od sadržaja ovog izveštaja ne treba podrazumevati kao odricanje Ombudsmana od svog prava da istraži žalbe pojedinaca, koji tvrde kršenja ljudskih prava ili zloupotrebe vlasti u pitanjima koja se odnose na gore navedene zakone i praksu, ili da razmotri usklađenost bilo kojih srodnih pravnih propisa sa međunarodno priznatim standardima. Ombudsman zadržava sva prava da izvršava svoju nadležnost u vezi ovih ili drugih srodnih pitanja.

## **Opis slučaja**

4. Ovaj izveštaj je zasnovan na podnetoj žalbi od strane g. BK, člana Komisije porodica palih boraca, protiv *Vladine komisije* zbog nepriznavanja statusa boraca palih u periodu od 1968-1990. godine.
5. Podnosilac žalbe prilikom podnošenja njegove žalbe u Instituciji Ombudsmana (IO), tvrdio je da član 8. stav 2. *Zakona* određuje da pravo na penziju i beneficije za porodice palih boraca i nestalih iz redova OVK ostvaruju i sve porodice nacionalnih boraca, koji su



pali u različitim oblicima za slobodu zemlje, u različitim istorijskim periodima. Žalilac je dostavio u IO spisak sa 168 imena, koji su prema Komisiji porodica palih boraca imena nacionalnih boraca, palih u različitim periodima nacionalnog otpora.

6. Podnosilac žalbe tvrdi da je *Vladina komisija* odbila zahteve porodica boraca nacije palih u periodu 1968-1990.godine. Prema žalilacu on je neformalno saznao da su razlozi za odbijanje bili to da je *Vladina komisija* bila izjavila da nije nadležna da odlučuje o kategoriji boraca palih u tom periodu.
7. Dana 12. maja 2015. godine, Ombudsman se obratio predsedniku *Vladine komisije*, gospodinu Agim Çeku, kako bi saznao o kojim kategorijama se radi u članu 8 stav 2 *Zakona*.
8. Predsednik *Vladine komisije* nije odgovorio na pismo od 12. maja 2015.god. stoga Ombudsman je dana 1. juna 2015. godine poslao pismo podsećanja, na koje on ponovo nije dobio odgovor

#### **Ne saradnja Vladine komisije sa Ombudsmanom**

9. Ombudsman nije uspeo da obezbedi informacije o zvaničnom stavu *Vladine komisije* u vezi sa zahtevima porodica boraca palih tokom različitih istorijskih perioda, zbog nedostatka saradnje od strane *Vladine komisije*.
10. Ombudsman u ovom slučaju podseća da nedostatak saradnje organa, institucija ili vlasti, koje vrše legitimnu vlast u Republici Kosovo, predstavlja kršenje člana 132, stav 3. Ustava Republike Kosovo, i člana 25 Zakona br.05/L-019 o Ombudsmanu.

#### **Zakonodavstvo na snazi**

11. Ombudsman primećuje da član 8 *Zakona* utvrđuje pravo na penziju i beneficije za porodice palih boraca i nestalih iz OVK, dok stav 2. člana 8. posebno definiše:

*“Ova prava ostvaruju i sve porodice poginulih boraca, palih u raznim oblicima za slobodu zemlje u različitim istoričnim periodama.”*

12. Ombudsman primećuje da po *Zakonu*, član 3 stav 1.6 Nacionalnim palim borcem se smatra učesnik OVK-a, koji je:

*1.6.1. pao u borbi za slobodu zemlje od 1997-1999.godine;*

*1.6.2. bio ranjen u borbi za slobodu zemlje u periodu 1997-1999, i umro od zadobijenih rana u roku od tri (3) godine.*

### **Legitimna očekivanja**

13. Koncept legitimnih očekivanja u zaštiti individualnih prava je sveobuhvatan koncept tumačenja u međunarodnoj sudskoj praksi. Koreni principa legitimnih očekivanja se nalaze u namačkom javnom pravu, princip koji je u širokoj upotrebi od strane upravnih sudova zemlje.

14. Takođe, Evropski sud za ljudska prava integrisala je koncept legitimnih očekivanja u razmatranju podnetih slučajeva pri ovom sudu.

15. Po članu 22, stav 2 Ustava Republike Kosova, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni Protokoli, direktno se primenjuju u Republici Kosovo. Dok, po članu 53 Ustava Republike Kosova "*Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava.*"

16. Prema jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava (vidi predmet *Kopecky protiv Slovačke*, presuda od 28. septembra 2004. godine, stav 45-52; *Gratzinger i Gratzingerova protiv Češke (dec.)*, br 39794/98, stav 73, *ESLJP 2002-VII*), "*legitimno očekivanje*" treba da bude konkretnije prirode i i treba se osnivati na osnovu zakonskih odredbi ili pravnog akta. U konkretnom slučaju, legitimno očekivanje porodica boraca nacije palih u različitim istorijskim periodima bazira se u zakonu koji je usvojen od strane Skupštine Republike Kosovo, koji se sprovodi od 1. januara 2012. godine.

17. Ombudsman smatra da je član 8, stav 2 *Zakona* stvorio legitimna očekivanja kod porodica nacionalnih boraca palih u različitim istorijskim periodima u vezi ostvarivanja njihovih prava. Neispunjavanje legitimnih očekivanja koje je nastalo kod porodica nacionalnih palih boraca, od strane vlasti Republike Kosovo predstavlja kršenje njihovih prava utvrđenih zakonom.

### **Zaključak**

18. Ombudsman napominje da *Zakon* ne definiše jasno i koncizno kategoriju nacionalnog boraca. Prema definicijama *Zakona*, član 3, stav 1.6 predviđa da se nacionalnim palim borcem smatra *lice koje je palo u borbi za slobodu zemlje od 1997.godine do 1999. godine, ili je ranjen u borbi za slobodu zemlje u periodu od 1997.godine do 1999. godine i umro od rana zadobijenih u periodu od tri (3) godine*. Dok član 8. stav 2 propisuje da prava i beneficije propisane u članu 8. *Zakona* ostvaruju i *sve porodice poginulih boraca, palih u raznim oblicima za slobodu zemlje u različitim istorijskim periodama*. Praktično, reč je o dve različite kategorije, pod istim imenom.

19. Ombudsman smatra da prilikom izrade *Zakona* moguće je da su prekršeni neki osnovni principi za izradu zakona, koji su predviđeni od strane Saveta Evropske unije<sup>62</sup>. Ovi principi primenjuju se i od strane Vlade Kosova u izradi zakona.<sup>63</sup>

20. Međutim, Ombudsman smatra da nedostaci u *Zakonu* ne bi trebalo da utiču na pravnu sigurnost lica, protiv kojih se primenjuje akt. Pravnom sigurnošću, između ostalog, traži se da se data obećanja pojedincima od strane države (*legitimna očekivanja*), moraju

---

<sup>62</sup> Rezolucija Saveta Evropske unije, 8. juni 1993.god., o kvalitetu izrade zakona EU, (93/C 166/01), 8.juni 1993.god.

<sup>63</sup> [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PERMBLEDHJE\\_LEGJISLACIONI\\_PER\\_PROCESIN\\_E\\_HARTIMIT\\_TE\\_POLITIKAVE\\_DHE\\_LEGJISLACIONIT\\_B.M.PDF](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PERMBLEDHJE_LEGJISLACIONI_PER_PROCESIN_E_HARTIMIT_TE_POLITIKAVE_DHE_LEGJISLACIONIT_B.M.PDF) (pristup, dana 1. septembra 2015.god).

poštovati. Takođe, pravna sigurnost podrazumeva da zakon bude primenljiv i da se siti primenjuje u praksi.<sup>64</sup>

Na osnovu gore rečenog, polazeći od principa primene zakonitosti, i u cilju poboljšanja i povećanja efikasnosti javne uprave, u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo, kao i članom 18, stav 1.7 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman:

**Preporučuje da:**

- 1. Vlada Republike Kosovo daje mandat Vladinoj komisiji da prizna i verifikuje status nacionalnog boraca, invalida Oslobođilačke vojske Kosova, ili interniranog Oslobođilačke vojske Kosova, ili da osnuje novu komisiju koja će razmotriti zahteve za priznavanje statusa nacionalnih boraca palih u različitim istorijskim periodima, u saglasnosti sa definicijom samog Zakona.*
- 2. Ministarstvo rada i socijalne zaštite uz podršku Vlade Republike Kosovo, da preduzme inicijativu za izmenu i dopunu Zakona Br. 04/L-054, o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika Oslobođilačke vojske Kosova, kako bi definicije zakona bile u skladu sa sadržajem zakona.*

U skladu sa članom 132, stavom 3. Ustava Republike Kosovo, i članom 28 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, molimo Vas da nas obavestite o radnjama koje će Vlada Republike Kosovo i Ministarstvo rada i socijalne zaštite preduzeti po ovom pitanju, kao odgovor na napred date Preporuke.

---

<sup>64</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION)  
REPORT ON THE RULE OF LAW Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session  
(Venice, 25-26 March 2011) (44-51).

Zahvaljujući vam se na saradnja, molim Vas da vaš odgovor u vezi ovog pitanjadostavite u razumnom vremenskom roku, a najkasnije do **23.novembra 2015.godine.**

S poštovanjem

Hilmi Jashari

Ombudsman

Kopija za: G. Kadri Veseli, predsednik Skupštine Republike Kosovo

Priština, 30. oktobar 2015.g.

## **IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA**

**Žalba br. 23/2014**

**P S i ostali**

**473/2014**

**V. i ostali**

**protiv**

**Kosovske agencije za privatizaciju**

Za: G. Kadri Veseli, predsednik Skupštine Republike Kosovo

G. Isa Mustafa, premijer Republike Kosovo

Kosovsku agenciju za privatizaciju

**Predmet:** Ne-imenovanje članova Odbora direktora Kosovske agencije za privatizaciju

Pravni osnov: Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3

Zakon o Ombudsmanu, član 18, stav 1.2

## **Cilj izveštaja**

1. Cilj ovog izveštaja je da se skrene pažnja Skupštini Republike Kosova i Vladi Republike Kosova, u vezi kašnjenja imenovanja članova Odbora direktora Kosovske agencije za privatizaciju (u daljem tekstu Odbor.)

## **Nadležnosti Ombudsmana**

2. Na osnovu člana 18, stav 1. 2 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Ombudsman je ovlašćen da: *„da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva.“*

## **Opis slučaja**

3. Ovaj izveštaj je zasnovan na osnovu niza žalbi koje je Ombudsman primio protiv Kosovske agencije za privatizaciju (u daljem tekstu KAP), u vezi kašnjenja u raspodeli sredstava ili nadoknade poverilaca državnih preduzeća u likvidaciji. Žalbe koje su primljene od strane Ombudsmana predstavljene su kao u nastavku:

### *PS i ostali*

4. Dana 20. januara 2014.god., Ombudsman je primio žalbu g. PS i ostalih (osam njegovih kolega) protiv KAP-a, u vezi isplata nekoliko plata koje im je dugovala DP "Fabrika metala" u Klini. Stranka tvrdi da su, u vezi neisplaćenih plata, on injegove kolege, blagovremeno podneli tužbu Opštinskom sudu u Klini (C.br. 4/06, dana 30.11.2006.god), koji im je usvojio zahtev, međutim ta odluka suda još nije izvršena od strane KAP-a, koja im je prvobitno rekla da će oni biti nadoknađeni u fazi likvidacije preduzeća. Stranka i njegove kolege, dana 06/09/2013.god. podneli su zahtev i predsedavajućem Organa za likvidaciju KAP-a, za naknadu plata i izvršenje sudske odluke, ali isplata još nije izvršena.

5. Institucija Ombudsmana (IO) je održala sastanke sa predstavnicima KAP-a, dana 17. novembra 2014. god. i 9. juna 2015. god. gde se, između ostalog, diskutovalo i o kašnjenju u raspodeli sredstava i naknade. Predstavnici IO su bili obavešteni od strane KAP-a da su u oba slučaja, kašnjenja posledica nedostatka Odbora KAP-a.

*V. i ostali*

6. Dana, 30. septembra 2014. god. Ombudsman je primio žalbu g. ZV i ostalih (14 njegovih kolega) protiv KAP, za neuspeh iste da im nadoknadi lična primanja. Prema tvrdnjama žalioaca i ostalih, kao i na osnovu primljenih dokumenata, oni su radili u DP "Pionir", koje je privatizovano i za obavljene rad, bivše preduzeće duguje istima za isplatu ličnih primanja iznos od 9.900 evra. Dana 11. avgusta 2006. godine, Organ za likvidaciju u okviru KAP-a usvojio je zahtev žalioaca i ostalih za naknadu ličnih zarada u iznosu od 6.000 evra, naknada koja još nije izvršena.
7. Ombudsman je bio u kontaktu sa KAP-om u vezi slučaja, i tom prilikom je dostavio dva uzastopna pisma KAP-u, prvo 10. novembra 2014. godine i drugo 28. jula 2015. god. KAP je odgovorila na oba pisma. U prvom odgovoru, koji je Ombudsman primio od KAP-a, dana 12. novembra 2014. godine, navedeno je da, da bi se isplata podnosiocima zahteva vršila od strane Organa za likvidaciju, potrebna je potvrda od strane Specijalne komore Vrhovnog suda (u daljem tekstu SKVS) da nema preostalih žalbi protiv odluka Organa za likvidaciju, ali potrebno je takođe da Skupština Republike Kosovo imenuje članove Odbora direktora KAP-a. Dok u poslednjem odgovoru koji je primio Ombudsman dana 11. avgusta 2015. god. navodi se da KAP ne može da vrši bilo kakvu raspodelu ili nadoknadu poveriocima DP "Pionir", dok se ne imenuje Odbor od strane Skupštine Republike Kosova, koji treba da odobri isplate podnosiocima zahteva.
8. Odbor KAP-a se sastoji od 8 članova, od kojih su tri međunarodna, imenovani od strane Međunarodnog civilnog predstavnika, i 5 drugih lokalnih članova, koji su imenovani od strane Skupštine



Republike Kosovo. Mandat tri međunarodna člana je istekao 31. avgusta 2014. godine, i od tada je Odbor KAP-a nefunkcionalan, zbog nedostatka kvoruma, a krajem 2014.godine i početkom 2015. godine, Odbor KAP-a je ostao i bez lokalnih članova.

9. Što se tiče sastava i imenovanja članova Odbora KAP-a, Zakon br. 04/L-034 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju, u članu 12, propisuje:

1. *Odbor je sastavljen od osam (8) direktora.*
2. *Skupština Kosova imenuje četiri direktora, uključujući i jednog predstavnika iz nealbanske zajednice kao i predstavnika sindikata radnika, i postaviće jednog od imenovanih za predsedavajućeg Odbora.*
3. *Međunarodni civilni predstavnik imenuje tri međunarodna stručnjaka za direktore Odbora. Nakon dobijanja saglasnosti od strane ICR-a, Odbor imenuje jednog građanina Kosova za direktora Izvršnog sekretarijata Odbora; ovo lice neće biti član Odbora.*

10. Zakon Br. 04/L-115 o izmenama i dopunama zakona koji se odnose na zaključivanje međunarodnog nadgledanja nezavisnosti Kosova, član 4, stav 2 i 3 definišu:

2. *Kod člana 12. bazičnog zakona, stav 3 ovog zakona preformulisan je na sledeći način: 3. Skupština, nakon predloga Vlade, bira tri (3) međunarodna člana za direktore borda. Bord, takođe, imenuje jednog državljanina Kosova za direktora Izvršnog sekretarijata Borda, koji neće biti član Borda. Bord, osim predsedavajućeg, takođe, imenuje za zamenika predsedavajućeg jednog od njegovih članova. Za imenovanje, razrešenje ili izmenu uslova referisanja direktora Izvršnog sekretarijata Borda traži se afirmativan glas većine Borda direktora. Međunarodni članovi biraju se sa mandatom do 31. avgusta 2014. godine.*

11. Nakon završetka međunarodnog nadgledanja nezavisnosti Kosova, od septembra 2012. godine, i nakon isteka mandata imenovanih od strane Međunarodnog civilnog predstavnika, dana 31. avgusta 2014. godine, odgovornost za imenovanje članova Odbora KAP-a preuzimaju vlasti Kosova.
12. Odbor preuzima sve nadležnosti KAP-a. Više u članu 15, stav 1. Zakona br. 04/1-034 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju propisuje: „*Odbor ima opštu odgovornost za rad Agencije i pri vršenju te odgovornosti preduzima bilo koju radnju koju zahteva ili dopušta ovaj zakon.*”

### **Zaključak**

13. Ustava Republike Kosova, Poglavlje II, garantuje ljudska prava i osnovne slobode.
14. Član 22 Ustava Republike Kosova, definiše: “*Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena [...] međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija.*” Među ovim međunarodnim instrumentima je i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP).
15. Član 53. Ustava Republike Kosovo, propisuje: „*Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.*”
16. Ombudsman smatra da je ne-imenovanje članova Odbora KAP-a prozrokovalo kašnjenja u raspodeli sredstava i nadoknadi poverilaca društvenog preduzeća u likvidaciji.
17. Ombudsman ocenjuje da ne-imenovanje Odbora KAP-a, koji ima ključnu ulogu, između ostalog, kod odobravanja raspodele sredstava i naknade poverilaca, predstavlja uplitanje u imovinska prava žalioca, kao i kršenje prava na pravično i nepristrasno suđenje.

### ***Uplitanje u imovinska prava***

18. Uprkos činjenici da se podnosioci žalbe nisu pozvali na odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) i Protokole iste, oni su tvrdili da se radi o naknadi neisplaćenih plate i/ili raspodeli sredstava u vrednosti od 20% od privatizacije društvenih preduzeća. Ombudsman ocegnjuje da se žalbe odnose na član 1. Protokola 1. EKLJP, koji propisuje da: *„Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.”*
19. U konkretnom slučaju se ne radi o lišavanju imovine, obzirom da je žalilacima priznato pravo na naknadu ili raspodelu sredstava, već o lišavanju mirnog uživanja imovine, koje je prouzrokovano kašnjenjem imenovanja Odbora KAP-a.
20. U vezi ovoga, Ombudsman uočava da je Ustavni sud Republike Kosova doneo presudu u Slučaju br. KI187/13, od 1. aprila 2014.godine, odnosno o neizvršenju pravosnažne odluke Komisije za stambena i imovinska pitanja Direkcije za stambena i imovinska pitanja za vraćanje imovine u posed, US u stavu 71. Presuda zaključuje: *“Što se tiče navodne povrede za zaštitu imovine, Sud konstatuje da odluka KIZK predstavlja legitimno očekivanje za podnosioca zahteva, da ista ima pravo na tu imovinu. Dakle, podnosilac zahteva ima pravo da na miran način uživa navedenu imovinu, kao što se garantuje članom 1. Protokola br. 1. Konvencije. Pod ovim okolnostima njoj je uskraćeno pravo da uživa i poseduje imovinu (vidi mutatis mutandis Gratzinger i Gratzingerova protiv Republike Ceske (dec.) br. 39794/98 stav 73, ESLJP 2002-VII).”*. Takođe, u stavu 81 presude se kaže: *“... Sud konstatuje da je podnosiocu zahteva zbog odugovlačenja i neizvršenja odluke KPCC/D/A/114/2011 nepravedno uskraćeno pravo na njenu imovinu. Na taj način, pravo podnosioca zahteva na*

*mirno uživanje njene imovine, garantovano članom 46 Ustava i članom 1 Protokola 1 EKLJP, takođe je povređeno.”*

### **Povreda prava na pravično i nepristrasno suđenje**

21. Podnosioci žalbe, u konkretnom slučaju, poseduju odluke KAP-a o naknadi sredstava. Odluke KAP-a postaju pravosnažne kada SKVS potvrdi da nema žalbi protiv odluka Organa likvidacije, ili kada odlučuje o žalbama u korist poverilaca. U određenim slučajevima SKVS šalje predmete redovnim sudovima zbog nenadležnosti, kao u slučaju g. S i ostali. U svakom slučaju, pravosnažne odluke su rezultat sudskog procesa, koje su ostale neizvršene zbog nedostatka Odbora KAP-a.
22. Ombudsman smatra da to predstavlja kršenje prava na pravično suđenje kao što je definisano članom 6. stava 1. EKLJP: *“Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.”*
23. Ombudsman, s pravom se poziva na član 6. stav 1. Evropske konvencije, i to zbog dva razloga:
  - a) Pitanja u vezi sa privatizacijom društvenih preduzeća podležu sudskom postupku;
  - b) Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), člana 6. stav 1. EKLJP je primenjiva u konkretnim slučajevima, odnosno u slučajevima neizvršenja pravosnažnih odluka. ESLJP je utvrdio da izvršenje odluke izdate od strane bilo kog suda mora se smatrati sastavnim delom "suđenja" u smislu člana 6 (*vidi Hornsbi protiv Grčke, stav 40; Immobiliare Saffi protiv Italije, stav 63*). ESLJP u svakom slučaju podseća da bi pravo na pravično suđenje pristup sudu bilo iluzorno ukoliko bi unutrašnji pravni sistem jedne države omogućio da jedna konačna sudska odluka ostane neizvršena na štetu stranke. Bilo bi

nezamislivo da član 6, stav 1 EKLJP opisuje detaljno sve proceduralne garancije koje se pružaju strankama u postupku bez primene sudskih odluka. Tumačenje člana 6 na način po kome se ovaj član odnosi isključivo na pristup sudu i postupak pred sudom rezultirao bi jednom situacijom koja je nespojiva sa principom vladavine prava, za koji su države ugovornice preuzele obavezu da poštuju prilikom ratifikacije EKLJP.

24. Ombudsman navodi da je Ustavni sud Republike Kosovo doneo presudu u Slučaju br. KI187/13, datuma 1, april 2014.godine, u vezi neizvršenja pravosnažne odluke Komisije za stambena i imovinska pitanja Direkcije za stambena i imovinska pitanja, koju Kosovska agencija za imovinu nije uspela da sprovede zbog nedostatka finansijskih sredstava, i ustanovio da:

(79) “[...] ne izvršenje odluke KIZK od strane KAI i neuspeh nadležnih organa Republike Kosovo da obezbede efikasne mehanizme u smislu izvršenja pravosnažne odluke, u suprotnosti je sa principom vladavine prava i predstavlja povredu osnovnih ljudskih prava garantovanih Ustavom.”

(80) “[...] Sud zaključuje da neizvršenje pravosnažne odluke KPCC/D/A/114/2011 predstavlja povredu člana 31 Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP i člana 54 Ustava.”

25. Na kraju Ombudsman podseća vlasti Republike Kosovo na jednu od osnovnih odredaba Ustava Republike Kosova:

Član 7 [Vrednosti]

*“Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije,*

*jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije,*

*imovinskog prava...”*

Prema tome, Ombudsman

**Preporučuje da:**

1. Vlada Republike Kosova, preduzme sve neophodne mere za predlaganje tri člana Odbora direktora KAP-a, shodno članu 4. stav 3. Zakona Br. 04/L-115 o izmenama i dopunama zakona koji se odnose na zaključivanje međunarodnog nadgledanje nezavisnosti Kosova.
2. Skupština Republike Kosova imenuje članove Odbora KAP-a, kako bi se Odbor kompletirao i postao funkcionalan, ili u najmanju ruku da ima potreban kvorum, u najkraćem mogućem roku, kako bi se sprečila kršenja koja su prouzrokovana zbog nedostatka Odbora.
3. Od aktera uključenih u pitanja predlaganja i imenovanja članova Odbora direktora KAP-a, da se odredi postupak za imenovanje tri člana, koje je do 31. avgusta 2014.god. imenovao Međunarodni civilni predstavnik .

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 28. Zakona o Ombudsmanu br.05/L-019, molim Vas da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti po ovom pitanju, kao odgovor na napred date preporuke.

Zahvaljujući se na saradnja, molim Vas da vaš odgovor u vezi ovog pitanja dostavite u razumnom vremenskom roku, a najkasnije do **22. novembra 2015.** godine.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari  
Ombudsman

Priština, 3. novembar 2015.g.

## IZVEŠTAJ

**Žalba br: 89/2015**

**u vezi sa pravom na život**

**SH J**

**Za:** - G. Shpend Maxhuni, generalni direktor Policije Kosova  
-G. Imet Rrahmani, ministar Ministarstva zdravlja,  
- G. Curr Gjocaj, direktor Kliničko, bolničke i univerzitetske službe Kosov

Ombudsman Kosova, shodno članovima 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo, kao i članu 16. stav 8 i članu 27 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, dana 3. novembra 2015.g., objavljuje sledeći izveštaj:

## POSTUPCI PRED INSTITUCIJOM OMBUDSMANA

1. Dana 10. februara 2015. godine, g.SHJ (u daljem tekstu “žalilac”) podneo je žalbu Instituciji Ombudsmana (u daljem tekstu IO ) protiv Policije Kosova, Policijske stanice u Đakovici, koja se odnosi na nedostatak efikasne istrage u slučaju nestanka njegovog sina g. XHJ, kao i tvrdnje da je policija u Đakovici doprinela nestanku njegovog sina.
2. Dana 26.februara 2015.godine, žalba je registrovana u IO (br.žalbe 89/2015).
3. Dana 26. februara 2015. godine, predstavnik IO je razgovarao sa komandrom Policijske stanice u Đakovici, koji ga je informisao da se ovim predmetom bavi Jedinica za istrage policijske stanice u Đakovici, i obrazložio da su do tada obavljene operacije traganja uz pomoć ronilačkih jedinica, kao i policijska pretraga sa psima (jedinica K9), ali bez nekih konkretnih rezultata.
4. Dana 6. marta 2015. godine, predstavnik IO je razgovarao sa policijskim istražiocem koji radi na navedenom slučaju, i tom prilikom dobio informacije da je jedinica za istrage preduzela sve operativne postupke u vezi ovog slučaja, da je prekontrolisala potencijalna mesta gde bi, na osnovu navoda žalioaca, nestali mogao da se nalazi. Istraga je obuhvatala sledeće postupke: policijska pretraga sa psima tragačima, sa ekipom ronilaca, pretražena je granična zona, pregledan je kompjuterski sistem evidencije graničnog ulaska i izlaska, međutim ni svi navedeni postupci nisu rezultirali nikakvim dobijanjem traga u pogledu lociranja ili dobijanja informacija o pravcu kretanja nestalog lica.
5. Dana 10. marta 2015. godine, predstavnik IO sastao se sa šefom Psihijatrijskog odeljenja u Regionalnoj bolnici "Isa Grezda" u Đakovici, i tom prilikom je bio informisan da je pacijent g. XHJ, dana 31.januara 2015.godine, u 19:30 sati, doveden od strane policije u ovaj paviljon. Šef psihijatriskog odeljenja je naglasio da je pacijent tom prilikom primio parenteralnu terapiju *diazepam* i da



je hospitalizovan na ovom odeljenju. Prema navodima šefa Psihijatrijskog odeljenja g.XHJ je iste večeri pobjegao iz bolnice, a dežurno medicinsko osoblje je za to saznalo tek narednog jutra u 6:30 časova, odnosno, 1. februara 2015. godine. O bekstvu pacijenta, osoblje bolnice je odmah obavestilo policiju, ali je policija na osnovu navoda šefa Psihijatrije došla u bolnicu tek nakon dva dana,i tom prilikom su tražili istoriju bolesti odbeglog pacijenta. Prema njegovim rečima, ovo odeljenje je otvorenog tipa, tako da pacijenti mogu odatle otići bez ikakvih poteškoća.

6. Dana 14. aprila 2015. godine, policijski službenik stanice policije koja je vodila slučaj nestalog g.XHJ, obavestio je predstavnika IO da je navedeni slučaj prešao u nadležnost Uprave regionalne policije u Đakovici, Odeljenje za ubistva i nestala lica.
7. Takođe, 14.aprila 2015.godine, regionalni odgovorni istražitelj policije u Đakovici je obavestio predstavnika IO da je slučaj objavljen u medijima i zatražena je pomoć građana u vezi informacija gde bi se eventualno moglo nalaziti nestalo lice, kao i da je zatražena pomoć i od drugih policijskih stanica, a preduzeti su i drugi operativni postupci, međutim nije bilo nikakvog konkretnog rezultata.
8. Dana 3. juna 2015. godine, predstavnik IO se sastao sa šefom Regionalnog odeljenja istrage pri direktoratu Regionalne policije u Đakovici, sa kojim je razgovarao u vezi sa podnetom žalbom žalioaca. Predstavnik policije je objasnio da je policija preduzela sve mere i da je istraga o nestalom licu još u toku, ali bez konkretnog rezultata do sada.
9. Dana 17. juna 2015. godine, žalilac je obavestio IO da je u vezi sa nestankom svog sina uputio pismo ministru Ministarsva unutrašnjihposlova, kao i žalbu na rad policije u Đakovici.
10. Dana 11. septembra 2015. godine, žalilac je obavestio IO da je Policijskom inspektoratu Kosova podneo žalbu protiv nadležne

- policijske uprave u Đakovici za nemar i nedolično ponašanje prema žalilacu (br.03-2004 od 10. septembra 2015.god.).
11. Dana 14. septembra 2015. godine, predstavnik IO se sastao sa zamenikom šefa Regionalnog odeljenja istrage, kao i sa nadzornikom Odeljenja za ubistva i nestala lica, direktorata Regionalne policije u Đakovici, sa kojima je razgovarao o predmetu žalioaca, i tom prilikom zatražio kopiju dosijea predmeta. Tom prilikom je predstavnik IO bio obavešten o toku istrage, i da može dobiti samo pismeni izveštaj o toku istrage po predmetu žalioaca, a da se za dobijanje kopije navedenog predmeta, IO mora pismeno obratiti direktoru Regionalne policije u Đakovici. Pored toga, predstavnik IO je tom priliko informisan da je i Osnovno tužilaštvo u Đakovici pokrenulo svoju istragu povodom predmeta žalioaca (2015 EA-164 i 2015 HRGJ-06).
  12. Takođe, 14.septembra 2015.godine, predstavnik IO-a sastao se glavnim tužiocem Osnovnog tužilaštva u Đakovici, i sa predmetnim tužiocem, koji su ga informisali da tužilaštvo nije pokrenulo slučaj u vezi ovog pitanja iz razloga što u konkretnom slučaju nema osumnjičenih i jedino je tužilaštvo kontaktirano od strane policije kako bi pomogli u policijskoj istrazi.
  13. Istog dana, predstavnik IO, na osnovu uputstva odgovornih službenika Odeljenja regionalne istrage uputio zahtev, putem elektronske pošte, direktoru direktorata Regionalne policije u Đakovici, da se IO dostavi kopija spisa predmeta žalioaca.
  14. Dana 21. septembra 2015. godine, zamenik rukovodioca Odeljenja regionalne istrage u Đakovici, obavestio je predstavnika IO da je zahtev prosleđen portparolu Policije Kosova (šefu administrativne kancelarije generalnog direktora policije) na dalje postupanje.
  15. Dana 23. septembra 2015. godine, predstavnik IO se sastao sa šefom administrativne kancelarije generalnog direktora Policije, gde je dobio informaciju da je navedena kancelarija obavestila putem elektronske pošte Regionalnu kancelariju istrage u Đakovici

da dok je predmet pod istragom IO može dobiti samo sažeti izveštaj o preduzetim postupcima od strane policije povodom konkretnog predmeta, a kada se istraga okonča IO može biti dostavljena kopija kompletnog dosijea.

16. Takođe, 23.septembra 2015.godine, predstavnik IO se sastao sa šefom i zamenikom šefa Regionalne kancelarije istrage u Đakovici koji ga je obavestio da je primio navedeni odgovor od šefa administrativne kancelarije generalnog direktora policije (vidi napred stav 15.). On je objasnio da se tim povodom obratio, putem elektronske pošte, i pravnoj službi Policije Kosova od koje je zatražio pravno mišljenje u vezi sa zahtevom dobijenim od strane IO, ali da još nije dobio odgovor.

## PO ČINJENICAMA

### I. OKOLNOSTI SLUČAJA

Činjenice koje su se do sada mogle utvrditi, zasnivaju se na navodima žalioaca, kao i na osnovu ostalih informacija koje je Ombudsman imao na raspolaganju, mogu se predstaviti na sledeći način:

17. Dana 31.januara 2015.godine, oko 10:00 časova, sin žalioaca g. XHJ (punoletno lice kome je još 1992.godine određena dijagnoza "*Schizophrenia*" i "*Pshychosis*"), je polomio prozore njihovog stana u Đakovici, zbog čega je jedan od komšija pozvao i obavestio policiju o tome. Na osnovu navoda žalioaca, njegov sin je u tom trenutku bio sam u stanu, a iz straha da ga policija fizički ne zlostavi, tom prilikom je pokušao da izbegne policiju koja je po prijavi komšije došla, sakrivši se u kupatilu. Kada je policija ušla u stan žalioaca, pronašla je sina žalioaca i prevezla ga je na odeljenje Psihijatrije Regionalne bolnice "Isa Grezda" u Đakovici (bez prethodne odluke suda).
18. Dana 01.februara 2015.godine, sin žalioaca je nakon hospitalizovanja, na odeljenju Psihijatrije u Đakovici primio određenu terapiju i proveo je nekoliko sati u bolnici, iz iste neopaženo pobeo u nepoznatom pravcu i od tada mu se gubi

svaki trag. Podnosilac žalbe tvrdi da od tada niko ne zna sudbinu njegovog sina, i navodi da je policija namerno doprinela u nestanku njegovog sina.

19. Dana 10. februara 2015.godine, žalilac je podneo žalbu protiv Policije Kosova, policijske stanice u Đakovici.
20. Dana 16.februara 2015.godine, žalilac je obavestio IO da uprkos činjenici da je objavio nestanak svog sina (preko televizije, radija i dnevne štampe), i zatražio pomoć od bilo koga ko može imati bilo kakvu informaciju o tome gde se nalazi njegovsin, izrazio je zabrinutost da do sada niko nema saznanjao okolnostima njegovog nestanka, smatrajući za odgovorne policijske službenike optužujući ih za neefikasnost istrage.
21. U periodu od februara do dana objavljivanjaovog izveštaja, žalilac je skoro svakodnevno posećivao nadležne jedinicu policije u Đakovici tražeći informacije u vezi sa napretkom istrage koja se vodi povodom nestanka njegovogsina. Na osnovu navoda žalioaca, policijski službenici u prijemnoj kancelariji ga onemogućavaju da se sastane i razgovara sa odgovornim istražiteljima odeljenja istrage, kao i su mu nekoliko puta bile upućivane uvrede lične prirode.
22. Do dana objavljivanja ovog izveštaja, nema informacija da je istraga bila efikasna u bilo kojoj fazi i da je bilo kako doprinela rasvetljavanju okolnosti oko nestanka sina žalioaca.

## II. RELEVANTNI INSTRUMENTI

23. Član 21, stav 2. i 3. Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu "Ustav") propisuje sledeće:

[...]

*"Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom."*

*"Svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih."*

[...]

24. Član 25, stav 1.i član 26. Ustava propisuju sledeće:

[...]

*“Svako lice ima pravo na život”.*

*“Svako lice ima pravo na poštovanje njegovog/njenog fizičkog i psihičkog integriteta [...]”.*

[...]

25. Član 2, stav 2. Zakona o Policiji br. 04/L-076 (u daljem tekstu “Zakon o policiji”), navodi:

*“Policijski službenici izvršavaju svoja ovlašćenja i obavljaju svoje dužnosti na zakonit način, zasnovani na Ustavu, drugim zakonima na snazi i na Kodeksu etike sastavljeno od strane policije Republike Kosovo i usvojenim od strane Ministarstva unutrašnji hposlova.”*

26. Član 10. Zakona o policiji, kojim se određuju opšte dužnosti i ovlašćenja policije, kao prioritetnu dužnost definiše sledeće:

[...]

*“da zaštiti život, imovinu i da pruža bezbednost za sva lica[...]”*,

27. Član 19. stav 1. Zakona o policiji određuje sledeće:

*“Policijski službenik ovlašćen je da daje usmene opomene, pismene, vizuelne ili druge opomene svakom licu koje predstavlja opasnost po ličnu ili javnu bezbednost, predstavlja opasnost po privatno ili javno vlasništvo, remeti javni red i mir, predstavlja opasnost za bezbednost u saobraćaju, ili postoji osnovana sumnja da je počinio ili se sprema da počinu krivično delo ili primorava neko drugo lice da počinu krivično delo.”*

28. Član 4. Stav 1.i stav 2. Zakona o pravima i odgovornostima građana u zdravstvenoj zaštiti, br. 2004/38 (u daljem tekstu Zakon o zdravstvenoj zaštiti) navodi:

*“4.1 Svaki građanin ima pravo na zdravstvenu zaštitu potrebnu njegovom zdravstvenom stanju. Zdravstvena zaštita mora da bude adekvatna i trajno dostupna svima, bez diskriminacije”,*

*”4.2 Zdravstvena zaštita je adekvatna ukoliko je u saglasnosti sa profesionalnim i etičkim propisima i smernicama koje se odnose na datu uslugu zdravstvene zaštite.”*

29. Članovi 78, 79 i 82. Zakona o vanparničnom postupku br. 03/1-007 (u daljem tekstu “Zakon o vanparničnom postupku) određuju:

*Član 78: “ Kada zdravstvena ustanova primi na lečenje psihički bolesno lice bez njegove saglasnosti i bez sudske odluke, dužna je da o tome, putem dopisa, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 24 sata, obavesti sud na čijem području se nalazi ova ustanova.”,*

*Član 79: “Pismeno obaveštenje iz člana 78. ovog Zakona treba da sadrži podatke o licu zadržanog u ustanovi, kao i o licu koje ga je dovelo u zdravstvenu instituciju. Uz pismeno obaveštenje zdravstvena ustanova, ako je to moguće, dostavlja sudu i podatke u vezi sa prirodom i stepenom bolesti sa zdravstvenom dokumentacijom kojom raspolaže.”,*

*Član 82: “Ako prijem u zdravstvenoj ustanovi nije obavljen na osnovu odluke nadležnog suda, sud na čijem se području nalazi zdravstvena ustanova je dužan da neposredno po pristizanju obaveštenja iz člana 78 i 80 ovog zakona kao i kada na drugi način bude obavšten o zadržavanju psihički bolesnog lica bez njegove saglasnosti u zdravstvenoj ustanovi, pokreće postupak za njegovo dalje zadržavanje u zdravstvenoj ustanovi.”*

30. Član 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (4.novembar 1950.), (u daljem tekstu “Evropska konvencija o ljudskim pravima” ili “Konvencija”), navodi:

*"Pravo na život svake osobe zaštićeno je zakonom [...]"*,

31. Član 5. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima navodi:

*"Svako ima pravo na slobodu i bezbednost ličnosti. Niko ne može biti lišen slobode osim u sledećim slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom [...]"*.

## ANALIZE

32. Ustav, kao najviši pravni akt jedne zemlje, štiti i garantuje prava i osnovne ljudske slobode, tako da je u interesu funkcionisanja vladavine zakona praktična primena i realizacija ovih prava. Ustavne garancije služe zaštiti ljudskog dostojanstva i funkcionisanju pravne države. Ustav u članu 21, izričito utvrđuje obavezu svih organa vlasti da poštuju prava i slobode drugih, stoga je ovaj princip imperativ i mora se poštovati od strane svih, uključujući ovde i policijske i zdravstvene ustanove.
33. Ustav u članu 25, stav 1. definiše:” *Svako lice ima pravo na život.*” Iz ovog stava se nedvosmisleno vidi da se pravo na poštovanje života građana nalazi u samom centru ustavnog sistema za zaštitu ljudskih prava i pravo na život (nepovredivost istog) je apsolutno ljudsko pravo, koje ne može biti ograničeno ni pod kakvim okolnostima odstupanje od ovog prava nije dozvoljeno.
34. Ombudsman zapaža da Ustav u članu 26. definiše da svako lice ima pravo na poštovanje njegovog fizičkog i psihičkog integriteta, što između ostalog uključuje i pravo:

[...]

*”da niko ne sme biti podvrgnut medicinskom tretmanu protiv njegove/njene volje, osim u slučajevima koji su u skladu sa zakonom.“*

[...]

Što se tiče postupanja policijskih organa, Ombudsman, takođe napominje da kada je u pitanju pravo na lični integritet, kao i pravo na život, država ima **pozitivnu obavezu** da preduzme sve mere i da zaštititi nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta lica, a posebno kada je ugrožen ljudski život. Ustavni sud Republike Kosovo u

presudi KI.41-42, je našao da postoji povreda prava na život u slučajevima kada sudski ili drugi državni organi ne pružaju dovoljnu zaštitu građanima, a kada to zahtevaju okolnosti slučaja. Ustavni sud naglašava da je pravo na život najvažnije pravo od svih ljudskih prava iz koje proističu sva ostala prava, i objašnjava da postoje pozitivne dužnosti za organe vlasti da preduzimaju preventivne i operativne mere da zaštite živote svih onih koji su izloženi riziku.

35. U pogledu odredbe člana 2 i člana 5.stav 1. Konvencije, Ombudsman podseća da u skladu sa članom 53. Ustava, osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu “Evropski sud”).
36. Član 2. Konvencije predstavlja opšte dužnosti države u zaštiti prava na život i obuhvata **pozitivne i negativne** aspekte: a) **pozitivnu obavezu** da štiti život i b) **negativnu obavezu** da se uzdrži od nezakonitog oduzimanja života. Pozitivna dužnost nameće obaveze **prevencije i istrage. Obaveza prevencije** (*vidi primer Osman protiv Velike Britanije presuda od 28.februara 1998.god.* ) obavezuje vlade država da spreče i suzbiju krivična dela. Ukoliko se utvrdi da su vlasti znale ili je trebalo da znaju u vreme postojanja stvarnog i neposrednog rizika po život identifikovanog lica od krivičnih dela trećih lica, i ukoliko nisu preduzele odgovarajuće mere u okviru svojih ovlašćenja koja se, po razumnoj proceni, mogla očekivati kako bi se izbegla opasnost za život, iste treba da budu odgovorne za nesprovođenje pozitivnih obaveza.
37. Član 2. Konvencije, takođe, nameće obavezu državi da istraži smrtonosne incidente određujući da su ključni elementi istrage saglasni sa članom 2:
- *da je inicirana od strane države po svojoj sopstvenoj volji,*
  - *da je nezavisna,*
  - *da je efikasna,*



- *da javnost ima dovoljno saznanjau vezi istrage, (da bude otvorena za javnost),*
- *da je dovoljno brza,*
- *da rodbina /porodica treba da budu uključeni.*

38. Na osnovu odluka Evropskog suda delokrug i priroda dužnosti da se istraže smrtni/fatalni incidenti su pojašnjeni, posebno u predmetu *Tanrikulu protiv Turske*, presuda od 08.jula 1999.godine. Evropski sud je ocenio da, dužnost da se istraže smrtni slučajevi se ne odnosi samo na slučajeve koji se tiču smrti za koje su odgovorni bili državni službenici, već svi oni smrtni slučajevi o kojima su vlasti bile obavestene, tj. imale saznanja. Vlasti moraju preduzeti razumne/nužne korake kako bi obezbedile relevantne dokaze (uključujući i svedočenja očevidaca i forenzičke dokaze) kako bi istraga bila korisna i efikasna. Stoga, neuspeh da se nastavi očigledan sled ispitivanja u toku istrage može dovesti do zaključka o kršenju člana 2. U stvari, Evropski sud je došao do zaključaka da "*svaki nedostatak u istrazi koji podriva njenu mogućnost da identifikuje počinioca ili počiniocice biće pod rizikom da dođe do povrede ovog standarda*", što se velikim delom može odnositi i na slučaj žalioaca u predmetu protiv Policije Kosova u vezi sa vođenjem istrage u slučaju nestanka njegovog sina.

39. Evropski sud je u predmetu *Ramsahai i ostali protiv Holandije*, presuda od 15.maja 2007.godine, konstatovao: "*oni koji su odgovorni za vođenje istrage moraju biti nezavisni od onih koji su učestvovali u incidentu, bilo u smislu hijerarhijske i institucionalne nezavisnosti, bilo u smislu praktične nezavisnosti*". Sud je konstatovao da činjenica da su policajci iz iste policijske jedinice, kao i policajci koji su bili uključeni u ovom incidentu preduzeli važne korake na početku istrage, pre nego što je Državno odeljenje za krivične istrage preuzelo istragu, petnaest i po sati posle smrti jedne osobe usled pucnjave policije. U skladu sa tim, Veliko sudsko veće je utvrdilo da je došlo do proceduralne povrede člana 2. iz razloga što policijska istraga nije bila dovoljno nezavisna. Kada su

vlasti obavestene o smrtnom slučaju, ili dobiju saznanjao tome na neki drugi način, one su obavezne da sprovedu istragu, bez obzira da li je rodbina stradalog nužno podnela formalnu žalbu, i istražni organi moraju, takođe, postupiti brzo i razumno. Iz analize ovog slučaja se vidi da je u suprotnosti sa članom 2. Konvencije (na osnovu slučajeva Evropskog suda) postupila i jedinica za istrage policijske stanice u Đakovici, obzirom da se u konkretnom slučaju ne može govoriti o nezavisnosti, jer su istražitelji mogli biti pod uticajem *osoba koje su uključene u incident, bilo u smislu hijerarhijske i institucionalne nezavisnosti, bilo u smislu praktične nezavisnosti*. Ombudsman podseća da je činjenica da je žalilac i ranije podnosio žalbe protiv policajaca ove policijske stanice, koji su izvršili fizičko nasilje protiv njegovogsina i odbijali da žalilacu pruže informacije o toku istrage nestanka njegovogsina, a takođe su isti službenici i bili pod istragom Policijskog inspektorata Kosova, stvara još jaču sumnju da **nije bilo nezavisne istrage**.

40. Evropski sud je u tumačenju člana 2. Konvencije kod slučaja *Branko Tomašić i ostali protiv Hrvatske, presuda od 15. januara 2009. godine*, u vezi sa pozitivnim dužnostima konstatovao da su vlasti bile upoznate sa ozbiljnošću pretnji, ali su učinile **propust u svojim pozitivnim obavezama**, pre svega **zbog nedovoljnog psihijatrijskog lečenja**, smatrajući da je lečenje trajalo suviše kratko, a nije ni jasno da li je u stvari bilo i pravilno primenjeno, što se može primeniti i na konkretnom slučaju žalioaca.

41. Zakon o Policiji u članu 2, stav 2 definiše:

*“Policijski službenici izvršavaju svoja ovlašćenja i obavljaju svoje dužnosti na zakonit način, zasnovani na Ustavu, drugim zakonima na snazi i na Kodeksu etike sastavljeno od strane policije Republike Kosovo i usvojenim od strane Ministarstva unutrašnjih poslova”,*

dok stav 3 propisuje:

*“Kodeks etike biće u skladu sa gore pomenutim načelima i Evropskim Kodeksom policijske etike.”*

Radnje Policije Kosova na osnovu ovog zakona vode se principima jednakog i pravednog tretiranja svih lica, poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, nepristrasnosti i neutralnosti u vezi sa političkim ubeđenjima i gledištima lica, integritet, poštenost i odgovornost u javnoj službi, itd., stoga ponašanje policajaca u skladu sa ovim principima tokom vršenja službene dužnosti čini glavnu osnovu za saradnju sa građanima.

42. Zakon o Policiji, u članu 19, stav 1, određuje: *“Policijski službenik ovlašćen je da daje usmene opomene, pismene, vizuelne ili druge opomene svakom licu koje predstavlja opasnost po ličnu ili javnu bezbednost, predstavlja opasnost po privatno ili javno vlasništvo, remeti javni red i mir, predstavlja opasnost za bezbednost u saobraćaju, ili postoji osnovana sumnja da je pričinio ili se sprema da počini krivično delo ili primorava neko drugo lice da počini krivično delo”*. Na osnovu navedenog, policijski službenik ovlašćen je da vrši opravdanu kontrolu ljudi i imovine u okviru svojih nadležnosti ili ovlašćenja, da daje i sprovodi naređenja i zakonska uputstva koja važe za članove društva uopšte, u cilju postizanja zakonskih ciljeva policije. Navedena ovlašćenja u ovom Zakonu utvrđuju opšta ovlašćenja ograničenjapolicijskog službenika tokom obavljanjadužnosti u vezi sa sprečavanjem opasnosti i održavanjem javnog reda i bezbednosti. Zakon daje ovlašćenjepoliciji da kada preduzima preventivne mere ograničavanja slobode lica, mora uzeti u obzir opreznost, stepen opasnosti i ozbiljnost izvršavanja krivičnog dela u datoj situaciji, kako bi se utvrdio stepen ograničavanja slobode lica u skladu sa zakonom. Ovaj zakon dalje obrazlaže da je policijski službenik ovlašćen da privremeno zadrži lice u slučajevima kada je to neophodno, u skladu sa zakonskim rokovima shodno Zakonu o krivičnom postupku, dok u slučajevima kada je zadržano lice **nesposobno za delovanje**, službeno lice će probati da obavesti jednog člana porodice ili neko drugo poverljivo lice, izuzev ukoliko bi tako nešto bilo štetno za zadržano lice. Iz

analiza ovih člana vidi se jasno da u konkretnom slučaju, policijski službenici, postupajući u suprotnosti sa zakonom o policiji preuzeli su ulogu suda i bez bilo kakvog ovlašćenja odveli su sina žalioca u psihijatrijsku ustanovu na lečenje.

43. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, u članu 4, stav 1. propisuje;

*“Svaki građanin ima pravo na zdravstvenu zaštitu potrebnu njegovom zdravstvenom stanju. Zdravstvena zaštita trebalo bi da bude adekvatna i trajno dostupna svima, bez diskriminacije”,*

dok isti zakon u stavu 2 definiše:

*“Zdravstvena zaštita je adekvatna ukoliko je u saglasnosti sa profesionalnim i etičkim propisima i smernicama koje se odnose na datu uslugu zdravstvene zaštite.”*

Cilj ovog zakona, po zakonodavcu, je da se definišu prava i odgovornosti građana u zdravstvenoj zaštiti i da se uspostavlja mehanizmi za zaštitu i obezbeđenje prava i odgovornosti. Zakon obavezuje zdravstvene institucije da posvete pažnju zdravlju pacijenata tokom celog radnog vremena, dok se isti nalazi u zdravstvenim ustanovama, u skladu sa etičkim i profesionalnim pravilima. Ovaj zakon u sebi sadrži više prava u odnosu na pružanje zdravstvenih usluga obavezujući zdravstvene ustanove **da poštuju prava građana** na kvalitetnu zdravstvenu zaštitu, pravo biranja svog lekara, pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na komunikaciju, pravo da napusti instituciju, pravo da bude informisan, pravo na ličnu odluku itd.

Član 8 ovog zakona propisuje:

*“Lice ima pravo da napusti zdravstvenu ustanovu, osim ako time ugrožava fizičku bezbednost ili zdravlje ostalih. Ovo pravo može da se ograniči u slučajevima definisanim zakonom”,*

dok član 8 stav 3 definiše:

*“Ukoliko lice napusti zdravstvenu ustanovu bez najave, lekar koji ga leči će ovu činjenicu da navede u zdravstvenoj dokumentaciji tog*

*lica, a ako to zahteva njegovo zdravstveno stanje, obavestiće nadležne vlasti o odlasku ovog lica iz institucije i, u slučaju poslovne nesposobnosti ili smanjene poslovne sposobnosti tog lica, ovlašćenog zastupnika.”*

Iz analiza ovih članova vidi se da zakon zahteva etički i profesionalni pristup pacijentu, dok se u konkretnom slučaju vidi da zdravstvena ustanova nije uspjela da pruži obavezno staranje o pacijentu, koji je koristeći nemar medicinskog osoblja neopaženo napustio bolnicu.

44. Zakon o vanparničnom postupku, u članu 78. navodi: *“Kada zdravstvena ustanova primi na lečenje psihički bolesno lice bez njegove saglasnosti i bez sudske odluke, dužna je da o tome, putem dopisa, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 24 sata, obavesti sud na čijem području se nalazi ova ustanova.*

Ombudsman primećuje, iz sprovedene istrage o ovom slučaju, da je Regionalna bolnica "Isa Grezda" u Đakovici idalje nastavlja kao i ranije da se suočava sa slučajevima prijema pacijenata sa mentalnim poremećajima, koje u ovu bolnicu dovodi policija (*bez sudske odluke*), a takođe ni ova zdravstvena ustanova nije nijednom obavestila nadležni sud u skladu sa članom 78 Zakona o vanparničnom postupku, sa obrazloženjem da oni nisu znali da imaju takve zakonske obaveze.

45. Član 79. Zakona o vanparničnom postupku jasno određuje da pismeno obaveštenje od strane zdravstvene ustanove upućeno sudu treba da sadrži podatke o zadržanom licu u ustanovi, kao i o licu koje je ga je dovelo u zdravstvenu instituciju. Takođe, uz pismeno obaveštenje zdravstvena ustanova, dostavlja sudu i podatke u vezi sa prirodom i stepenom bolesti, kao i u vezi sa zdravstvenom dokumentacijom kojom raspolaže. Ovaj zakon dodatno nalaže nadležnom sudu, na čijoj teritoriji se nalazi zdravstvena ustanova, da odmah nakon prijema obaveštenja (na osnovu člana 78 ili 80. Zakona o vanparničnom postupku), ili kada na bilo koji drugi način bude obavešten, da je zadržana mentalno bolesna osoba bez svog

- pristanka u zdravstvenoj ustanovi, da **po službenoj dužnosti**, pokrene postupak za njegovo dalje zadržavanje.
46. Ombudsman, na osnovu svih priloženih i prikupljenih dokaza, kao i relevantnih zakona koji određuju pravo na život, **konstatuje da je žalba podnosioca opravdana i zakonita**. U konkretnom slučaju, **Ombudsman konstatuje da je bilo kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda**, jer su zvaničnici policije samim tim što su, sada već nestalo lice odveli na obavezno psihijatrijsko liječenje bez sudske odluke, postupili u suprotnosti sa ustavnim načelima i pozitivnim zakonodavstvom, prekoračivši policijska ovlašćenja i preduzela radnjekoje su u suprotnosti sa Ustavom, Evropskom konvencijom, Zakonom o policiji, kao i Kodeksom policijske etike.
47. Ombudsman smatra da zdravstvena ustanova koja je prihvatila na lečenje lice sa mentalnim poremećajem nije istoj i pružila potrebnu stručnu pomoć, *jer od njegovog prijema u zdravstvenu ustanovu do njegovog nestanka iz ove institucije, nije ga nijednom posetio psihijatar, već samo dežurno medicinsko osoblje* (.vidi napred stav 5). Zabrinjavajuća je činjenica da je kao posledica neadekvatnog lečenja, kao i ne nadziranja pacijenta, došlo do njegovog bežanja iz ove ustanove, i to neprimećeno,, pa samim tim okolnosti nestanka ovog lica iz navedene institucije ostaju do daljeg nejasne, ostavljajući prostor za različita tumačenja. Ombudsman je tokom istrage ovog slučaja, saznao da je bilo i drugih slučajeva udaljenja osoba sa mentalnim poremećajima iz ove institucije i takvi su se slučajevi dešavali i ranije. Prema navodima tužilaštva u Đakovici sličan slučaj se desio pre četiri godine, i o sudbini nestale osobe se nikada nije saznalo.
48. Ombudsman smatra da je neobaveštavanjem nadležnog Suda od strane zdravstvene institucije došlo do povrede člana 78 Zakona o vanparničnom postupki, a obrazloženjedato od strane zdravstvene institucije da nisu znali svoje zakonske obaveze je neosnovano.

Ombudsman ima dokaza da su se iste radnje, kao i zlostavljanje od strane policije prema sinu žalioca, dešavale i u prošlosti<sup>65</sup>, i da se dalje nastavlja sa sličnom praksom i protiv trećih lica, što predstavlja urgentnost u smislu konačnog zaustavljanja ovakve prakse, jer se na taj način samo stvara utisak pravne nestabilnosti. U smislu napred navedenog, neophodno je da odgovorne zdravstvene institucije bez daljeg odlaganja izdaju neophodna uputstva sa zakonskim obavezama zdravstvenih ustanova i da im se se ista i dostave sa ciljem da u vezi sa ovakvim i sličnim pitanjima eliminišu povrede ljudskih prava i sloboda u budućnosti.

49. Ombudsman nalazi da odgovorni državni organi nisu uspeli da preduzmu mere u vezi sa **pozitivnim obavezama**, odnosno da zaštite nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta lica, posebno u slučajevima kada je ljudski integritet i život ugrožen, dok u konkretnom slučaju kao posledica ne preduzimanja odgovarajućih radnji postoji tek suočavanje sa posledicama.. Ombudsman nalazi da prethodne žalbe podnete od strane žalioca protiv policijskih službenika navedene policijske stanice u Đakovici u vezi sa tvrdnjama da su primenili fizičko nasilje nad njegovim sinom (*slučaj je podnet Inspektoratu policije, ministru Unutrašnjih poslova i EULEX-u*) čine istragu nedostojnu za žalioca, stoga bi bilo poželjno da istragu preuzme i vodi neka druga jedinice van ove policijske stanice, i u skladu sa nalazima i mišljenjem Evropskog suda (*vidi napred stav 39.*).
50. Ombudsman je mišljenja da kada je sin žalioca odveden od strane policije na psihijatrijsko lečenje, policija nije o tome obavestila porodicu u skladu sa obavezama i nadležnostima koje ima, dok žalilac tvrdi da je bio upoznat sa događajima tek dva dana kasnije. Prema tvrdnjama žalioca, da je bio obavešten o mestu gde se

---

<sup>65</sup> Vidi žalbu podnetu u IO Shaban Jashari protiv Policije Kosova (Ž.br.58/2014), od 10. februar 2014.god., gde je žalioc tvrdio da je njegov sin g.Xhemshit Jashari fizički zlostavljan od strane policijskih službenika.

njegovsin nalazi, on bi se pobrinuo za njega, i na taj način bi se izbegla situacija koja je kasnije nastala. Ombudsman, takođe, ne oslobađa odgovornosti žalioaca koji je zanemario savete Institucije Ombudsmana da od suda zatraži oduzimanje poslovne sposobnosti svog sina, kao i određivanje staratelja (Ž.br.58/2014 pred IO). Međutim Ombudsman smatra da su isto tako za nečinjenje odgovorne i *institucije* koje imaju mandat da po službenoj dužnosti iniciraju zahtev za oduzimanje poslovne sposobnosti pred nadležnim sudom.

51. Kada se govori o nesaradnji Policije Kosova sa IO (vidi napred stav 15. i 16.), Ombudsman smatra da neuspeh dostavljanja kopije dosijea predmeta od strane policije po zahtevu IO, predstavlja **protivustavnu i protivzakonitu radnju**. Ombudsman je mišljenja da je onemogućavanje u uvid u policijski dosije predmeta nestalog sina žalioaca onemogućilo IO da proveriti navode o drugim povredama prava nestalog lica koje je žalilac u svojoj žalbi naveo i za koje tvrdi da su se desile. Međutim, pošto IO nema jasnu sliku dešavanja konkretne situacije iz policijskog dosjeda, a u vezi sa postupanjem policije u ovom slučaju, postoji sumnja da se onemogućavanje uvida u navedeni dosije vrši jedino u cilju zaštite protivzakonitih radnji policije.

52. Ombudsman podseća da član 132. Stav 3 Ustava, određuje da:

*”Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo, je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da dostavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom”.*

Dalje, Zakon o Ombudsmanu br.05/L-019, u članu 18, stav 6, određuje da:

*“Ombudsman ima pristup u dosijea i dokumenta svakog autoriteta Republike Kosovo, uključujući i lekarska dosijea za lica lišenena slobode, u skladu sa zakonom i može iste da razmatra u vezi slučajeva koji su u razmatranju i prema ovom zakonu, može da*



*zahteva od svakog autoriteta Republike Kosovo i njihovog osoblja da sarađuju sa Ombudsmanom, obezbedivši relevantne informacije, obuhvatajući potpunu ili delimičnu kopiju dosijea i dokumenata prema zahtevu Ombudsmana”*,

Član 25, stav 2. Zakona o Ombudsmanu propisuje:

*“Odbijanje saradnje sa Ombudsmanom od strane civilnog službenika, funkcionera ili javnog autoriteta čini razlog da Ombudsman zatraži od nadležnog organa pokretanje upravnog postupka obuhvatajući i preduzimanje disciplinskih mera do otpuštanja sa posla ili civilne službe”, a stav 3. istoga člana određuje: “U slučaju kada institucija odbije da sarađuje ili interveniše u procesu istrage, Ombudsman ima pravo zahtevati od nadležnog tužilaštva pokretanje zakonske procedure zbog sprečavanja obavljanja službene dužnosti”.*

## **PREPORUKE**

53. Ombudsman preporučuje Policiji Kosova da:

- *U skladu sa nadležnostima i ovlašćenjima koje proizilaze iz zakona, kao i u saradnjisa svim drugim bezbednosnim agencijama, (ne isključujući one obaveštajne, kao i međunarodnu pomoć), preduzme hitne mere za pronalaženje nestale osobe.*
- *U skladu sa nadležnostima i pravnim ovlašćenjima poveća stručne kapacitete Policije Kosova u vezi sa pravom na život i proceduralne aspekte za efikasnu istragu o takvim slučajevima.*

54. Ombudsman preporučuje generalnom direktoru Policije da:

- *donese pisano uputstvo , kao i da informiše sve policijske stanice i jedinice da je njihova obaveza i zadatak da sarađuju sa IO i da istoj i po zahtevu pruže sve tražene informacije, uključujući kompletnu ili*

***delimičnu kopiju dosjea predmeta, što je u skladu sa Ustavom i Zakona o Ombudsmanu.***

***Ombudsman preporučuje Ministarstvu zdravlja i Kliničko, bolničkoj i univerzitetskoj službi Kosova da:***

***Kliničko, bolnička i univerzitetska služba Kosova donese uputstvo kojim će obavestiti sve zdravstvene ustanove o obavezama i odgovornostima koje imaju kada sa suočavaju sa primerima prijema mentalno obolelih lica bez njihove volje, kao i da obavežu ustanove da postupaju u skladu sa članom 78 i 79 Zakona o vanparničnom postupku. Takođe da Kliničko, bolnička i univerzitetska služba Kosova preduzme sve neophodne radnje za jača nje stručnog i etičkog nivoa kadra, i da zahteva od zdravstvenih radnika da pacijente tretiraju odgovorno i maksimalno stručno, pružajući stručne zdravstvene usluge i da vrše nadzor i vizuelno tokom celog radnog vremena dok se takva lica nalaze u zdravstvenoj ustanovi.***

U skladu sa članom 132, stavom 3. Ustava Republike Kosovo i člana 25 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, molimo Vas da nas obavestite o radnjama koje će Policija Kosova, Ministarstvo zdravlja, kao i Kliničko, bolnička i univerzitetska služba Kosova preduzeti po ovom pitanju, kao odgovor na napred date Preporuke. Takođe, zamolio bih Vas da odgovore u vezi sa ovim pitanjem dostavite u razumnom vremenskom roku, a najkasnije do 3. decembra 2015.g..

S poštovanjem

Hilmi Jashari  
Ombudsman

Kopija: - G. Skender Hyseni, Ministar Ministarstva unutrašnjih poslova.

Priština, 6. novembar 2015.g.

## IZVEŠTAJ

### Žalba br. 66/2015

**u vezi sa dužinom postupanja Osnovnog suda u Prištini, Ogranak u Gračanici**

NF

Za:

- g. Hamdi Ibrahim, predsednik Osnovnog suda u Prištini,
- Predsedništvo Supštine Republike Kosovo,
- g. Isa Mustafa, premijer Republike Kosovo,
- g. Enver Peci, predsedavajući Sudskog saveta Kosova.

Ombudsman na Kosovu je, shodno članovima 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo, kao i članu 16. Stav 8 i članu 27 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, dana 26. oktobra 2015.g. objavljuje sledeći izveštaj:

## POSTUPCI PRED INSTITUCIJOM OMBUDSMANA

1. Dana 5. februara 2015, g. Novica Filipović (u daljem tekstu „žalilac”), podneo je žalbu Instituciji Ombudsmana (u daljem tekstu „IO“) koja se odnosi na dužinu postupka u slučaju radnog spora protiv Policije Kosova (u daljem tekstu „tuženi“). Žalilac je inicirao parnicu pred tada Opštinskim sudom u Prištini, a sada Osnovnim sudom u Prištini, Ogranak u Gračanici 25.maja 2009.godine, i istu proširio i dopunio 03.februara 2011.godine (P.1084/09). Osnovni sud u Prištini, Ogranak u Gračanici do danas nije doneo prvostepenu presudu po predmetu žalioaca. Žalilac navodi da Osnovni sud u Prištini, Ogranak u Gračanici nepotrebno kasni u postupanju po njegovom predmetu.
2. Dana 05. februara 2015.godine, žalba je registrovana u IO (br.žalbe 66/2015).
3. Dana 12. februara 2015.godine, predstavnica Ombudsmana je posetila postupajućeg sudiju zahtevajući da se predmet zbog same prirode spora stavi u rad i da obezbedi da se u što kraćem roku donese presuda. Postupajući sudija je na sastanku odgovornoj pravnoj savetnici objasnio da će predmet žalioaca biti tretiran kao prioritet i da će otpočeti rad na predmetu čim dobije odobrenje od Sudskog saveta Kosova da može da nastavi rad u Sudu u Gračanici. Naime, njegovo angažovanje u ovom sudu je isteklo 31.decembra 2014.godine, i od tada on nije u mogućnosti da radi i zakazuje suđenja jer nije dobio nikakvo zvanično obaveštenje ili potvrdu produžetka imenovanja za rad u Gračanici, i dokle god se taj formalni uslov ne ispuni od strane Sudskog saveta on nije u mogućnosti da nastavi svoj rad.
4. Dana 15.maja 2015.godine, predstavnica Ombudsmana je posetila Osnovni sud u Prištini, ogranak u Gračanici i dobila informaciju da sud i dalje nije funkcionalan jer sudija i dalje nije dobio saglasnost za rad, niti je novi sudija imenovan u ovom ogranku Osnovnog suda u Gračanici.

5. Dana 29. jula 2015.godine, Ombudsman je uputio pismo predsedniku Osnovnog suda u Prištini, u kojem je zatražio da mu se dostave informacije u vezi preduzetih i/ili planiranih radnjikako bi se predmet žalioaca procesuirao u razumnom vremenskom roku.
6. Dana 11.avgusta 2015.godine, Ombudsman je primio odgovor od predmetnog sudije ogranka Osnovnog suda u Gračanici u kojem ga obaveštava da je predmet bio stavljen u rad 2013.godine kada su i bila zakazana tri ročišta, i da je poslednja radnja u ovom predmetu preduzeta 26.novembra 2013.godine. Nakon toga ogranak Osnovnog suda u Gračanici nije po ovom predmetu preduzeo bilo kakve druge radnjedo imenovanja sadašnjeg predmetnog sudije 01.juna 2015.godine. Takođe, u istom dopisu predmetnog sudije se navodi da u ovom Sudu ima više stotina predmeta koji su joj dodeljeni u rad i da će se potruditi da u što skorije vreme počne sa postupanjem po predmetu žalioaca.
7. Dana 05.oktobra 2015.godine, žalilac je obavestio IO da do danas Osnovni sud u Prištini, ogranak u Gračanici nije zakazao ni jedno ročište u njegovom predmetu.

## **PO ČINJENICAMA**

### **I. OKOLNOSTI SLUČAJA**

Činjenice koje su do sada ustanovljene, mogu se predstaviti na sledeći način:

8. Dana 25.maja 2009.godine, žalilac je podneo tužbu Opštinskom sudu u Prištini, ogranak u Gračanici protiv Policije Kosova zbog nezakonitog otpuštanja sa posla, a istu je proširio i dopunio 03.februara 2011.godine, radi naknade ličnih primanja iz radnog odnosa (P.br.1084/09). Nakon podnošenja tužbe žalioaca, ogranak Opštinskog suda u Gračanici je do 26.novembra 2013.godine održao samo tri ročišta i od tog datuma navedeni sud nije više postupao po predmetu žalioaca.
9. Žalilac je prethodno, dana 8 februara 2011.godine, podneo i žalbu IO zbog odluke direktora Policije i Policijskog inspektorata Kosova

zbog odluke o prestanku radnog odnosa žalioaca koji je u Policiji Kosova radio na mestu vodnika pri Odeljenju u za saradnju sa zajednicama u Prištini, a kasnije je bio premešten u Obiliću. Žalba je bila prihvaćena od strane IO i vodila se pod brojem 25/2011.

10. Dana 11. jula 2011.godine, Ombudsman je u postupku istrage, zaključio da je Policija Kosova svojim postupanjem prema žalioacu u konkretnom slučaju dovela do povrede prava žalioaca na rad i obavljanje profesije, kojim se garantuje pravo na rad u smislu Ustavne kategorije (Izveštaj IO NF protiv Policije Kosova, objavljen 11.jula 2011.godine). Ombudsman je tom prilikom zaključio da je žalilac nezakonito i nepravedno otpušten sa posla i izdao prepruku Ministarstvu unutrašnjih poslova Kosova za preduzimanje potrebnih mera, i da se bez daljeg odlaganja zaštite prava žalioaca, u smislu prava na rad. Međutim, Ministarstvo unutrašnjih poslova nikada nije odgovorilo na Izveštaj IO, niti je sprovelo preporuke Ombudsmana.
11. Nakon objavljivanja navedenog Izveštaja, IO je pratila predmet žalioaca pred Opštinskim sudom u Prištini, odeljenje u Gračanici. Nakon što je navedeni sud zakazao dva ročišta po predmetu žalioaca, Ombudsman je dana 01.avgusta 2013.godine, odlučio da zatvorio predmet br. 25/2011. Međutim, nakon zatvaranja predmeta žalioaca protiv Policije Kosova, nadležni sud u Gračanici je posle dobijanja izveštaja veštaka finansijske struke dana 26.novembra 2013.godine, obustavio rad na predmetu žalioaca u navedenom Sudu.
12. U periodu od januara 2014.godine do februara 2015.godine, žalilac je više puta upućivao pisane urgencije Osnovnom sudu u Prištini, ogranak u Gračanici, ali bez uspeha.
13. Do dana objavljivanja ovog izveštaja, Osnovni sud u Prištini, ogranak u Gračanici, a nakon šest godina od podnošenja tužbe, nije doneo presudu u vezi sa predmetom žalioaca (P.br.1084/09).

## II. RELEVANTNI INSTRUMENTI

14. Član 1. Zakona o parničnom postupku br.03/L-006 i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku br.04/L-118 (u daljem tekstu “Zakon o parničnom postupku”) u relevantnom delu navodi:

*“Zakonom o parničnom postupku se određuju proceduralni propisi na osnovu kojih sud razmatra i rešava sporove pravnog građanskih odnosa fizičkih i pravnih lica, ako posebnim zakonom nije drugačije utvrđeno.”*

15. Član 10. tačka 1. Zakona o parničnom postupku navodi:

*“Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemogući svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama.”*

16. Član 475. Zakona o Parničnom postupku izričito navodi:

*“U sporovima iz radnog odnosa a naročito prilikom određivanja rokova i zakazivanja sudske sednice, sud će uvek imati u obzir potrebu hitnog rešavanja sporova iz radnog odnosa.”*

17. Stav 1. člana 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (4. novembar 1950) (u daljem tekstu “Evropska Konvencija o ljudskim pravima” ili “Konvencija”), u značajnom delu navodi:

*“Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama [...] ima pravo na poštenu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku [...].“*

18. Član 13. Evropske Konvencije o ljudskim pravima navodi:

*“Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na blagovremeni pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira da li su povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.“*

## ANALIZE

### **Pravo na poštenu raspravu u razumnom vremenskom roku: Član 6. Evropske Konvencije o ljudskim pravima**

19. Žalilac je podneo žalbu na dužinu građanskog postupka protiv tada Opštinskog, a sada Osnovnog suda u Prištini, ogranak u Gračanici. On se žali na to da i dalje čeka na donošenje prvostepene presude Osnovnog suda više od šest godina. Nakon što je navedeni sud nakon četiri godine ne postupanja po predmetu žalioca zakazao tri ročišta tokom 2013.godine, od poslednjeg postupnja do danas je proteklo dve godine, a da sud nije preduzeo nikakve procesne radnje po navedenom predmetu, koji po svojoj prirodi iziskuje hitnost u postupanju, s obzirom da se radi o sporu iz oblasti radnih osnosa. Žalilac se žali na to da slučaj stoji nerešen već duže vreme i da to predstavlja povredu njegovog prava na poštenu raspravu u razumnom vremenskom roku, kako je garantovano stavom 1. član 6. Evropske Konvencije o ljudskim pravima, u kome se kaže:

*“Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama [...] ima pravo na poštenu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku [...].”*

20. Isti princip postoji u članu 10. Zakona o parničnom postupku koji navodi:

*“Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja[...].”*

21. Na samom početku, Ombudsman primećuje da se radni sporovi smatraju građanskim pravima u smislu člana 6. Konvencije, koji je zbog toga primenjivu postupcima ovog slučaja.

22. Ombudsman podseća da je sudska praksa Evropskog suda ustanovila da se u slučaju koji uključuje određivanje građanskog prava, dužina postupka normalno računa od vremena započinjanja sudskog postupka (vidi primer, *Sienkiewicz protiv Poljske*, presuda od 30. septembra 2003.god.) do vremena kada je slučaj konačno



- odlučen i/ili presuda izvršena (vidi *Vocaturo protiv Italije* (II), presuda od 24. maja 1991.god.).
23. Ombudsman primećuje da postupci započeti pred, tada Opštinskim, a sada Osnovnim sudom u Prištini, ogranak u Gračanici 25.maja 2009.god, traju i danas, i to više od šest godina na prvoj sudskoj instanci.
24. Ombudsman podseća da opravdanost dužine postupka mora biti procenjenau svetlu određenih okolnosti slučaja, i uzimajući u obzir kriterijume postavljene sudskom praksom, a posebno kada je u pitanju složenost slučaja, ponašanje stranaka u postupku i vlasti koje rade na slučaju, kao i to šta je u interesu žalioaca (vidi kao slučaj *Gollner protiv Austrije* presuda od 17. januara 2002.god.).
25. Ombudsman primećuje da predmet žalioaca nije bio složen i da ponašanje žalioaca nije doprinelo nikakvom kašnjenju.
26. Što se tiče postupaka pravosudnih organa, Ombudsman konstatuje da je prema odgovoru iz Osnovnog suda, ogranak u Gračanici, kašnjenje u razmatranju slučaja žalioaca došlo zbog nefunkcionalnosti ogranka Osnovnog suda u Gračanici, odnosno zbog neimenovanja sudije u ovom ogranku, kao i zbog prekomernog opterećenja postupajućeg sudije (vidi napred stavove 3, 4 i 6).
27. Ombudsman podseća da se u gore navedenom predmetu *Vocaturo protiv Italije*, italijanska vlada izjasnila da je razlog za kašnjenje u postupku bio veliki broj zaostalih predmeta u sudovima. U tom slučaju, Sud je smatrao da član 6. stav 1. nameće državama obavezu da organizuju svoj pravni sistem na takav način kako bi sudovi ispunili zahteve Konvencije. Ipak, privremeni zaostatak u radu ne uključuje odgovornost od strane država, pod uslovom da se preduzmu blagovremene mere, i da se ista bavi situacijom ove vrste (vidi *Milasi protiv Italije*, presuda od 25. juna 1987.god. Vidi, takođe, *Foti i ostali protiv Italije*, presuda od 10. decembra 1982.god.).

28. S obzirom na ponašanje pravosudnih organa, Ombudsman primećuje da je u periodu od 26. novembra 2013. godine do danas, odnosno skoro dve godine ogranak Osnovnog suda u Gračanici nije preduzimao nikakve postupke u vezi sa predmetom žaloca. Ombudsman je mišljenja da bez obzira što ogranak Osnovnog suda u Gračanici nije bio funkcionalan u određenom periodu pre i posle 2013. godine, Osnovni sud u Prištini je trebalo da preduzme određene postupke kako bi predmeti koji iziskuju hitnost u rešavanju, kao što je slučaj sa predmetom žalioca, bili završeni u razumnoj vremenskoj roku. Činjenica da Sud to nije uradio, i samim svojim nepostupanjem stvorio je *status quo*, koji već traje šest godina od kako je žalilac podneo tužbu sudu, a koji je skoro u istoj situaciji kao i 2009. godine, kada je i podneo tužbu sudu kako bi zaštitio svoja prava iz oblasti radnih odnosa.
29. Čak i ako uzmemo u obzir činjenicu da sudstvo ima problem sa velikim brojem zaostalih predmeta zbog manjka sudija, nadležni sudovi i dalje imaju obavezu da obezbede pravdu na vreme. U tom smislu, Ombudsman, takođe podseća da član 10. Zakona o parničnom postupku navodi da će sudovi "sprovesti postupak bez nepotrebnog odlaganja".
30. U vremenu od 26. novembra 2013. god. do današnjeg dana, ogranak Osnovnog suda u Gračanici nije preduzeo ikakve kakve mere po pitanju predmeta žalioca. Stoga nije ni tretirao slučaju sa dužnom pažnjom koju zahteva član 6. stav 1. Konvencije i član 10. Zakona o parničnom postupku. Predmet pred Osnovnim sudom u Prištini, ogranak u Gračanici nije bio kompleksan i mogao se lako rešiti i nije postojala nikakva prepreka koja se nije mogla otkloniti od strane suda, a koja bi mogla doprineti legitimnom kašnjenju u razmatranju predmeta. Štaviše, Ombudsman primećuje da je slučaj od posebnog značaja za žalioca jer se odnosi na pitanje njegovog radnog mesta i povratka na posao, a sud u konkretnom slučaju ni nakon šest godina nije doneo prvostepenu presudu.

31. U svetlu gore navedenog, Ombudsman smatra da je propust vlasti da zaposli adekvatan broj sudija i imenuje adekvatan broj sudija u ogranku Osnovnog suda u Gračanici (vidi napred stavove 3, 4 i 6), koji bi se bavili velikim obimom posla se ne može smatrati kao validno opravdanje za ovakvo odlaganje u postupanju pred ogrankom Osnovnog suda u Gračanici. Ombudsman primećuje da to spada u odgovornost Vlade Kosova i Sudskog saveta Kosova da garantuje blagovremeno raspored građanskih parnica kroz imenovanje adekvatnog broja sudija ili putem drugih odgovarajućih sredstava.

### **Zaključak**

32. Ombudsman zaključuje da je zbog toga došlo do povrede prava na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku garantovano stavom 1. člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

### **Pravo na delotvorni pravni lek: Član 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima**

33. Žalilac je podneo žalbu na nedostatak efektivnog pravnog leka u smislu kršenja njegovog prava na poštenu raspravu u razumnom vremenskom roku, koje je garantovano članom 6. Evropske Konvencije o ljudskim pravima, koji čini kršenje njegovog prava na efektivni pravni lek po članu 13. Konvencije, koji kaže:

*“Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni ovom Konvencijom, ima pravo na efektivni pravni lek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu učinila lica prilikom vršenja svoje službene dužnosti.”*

34. U pogledu primenjivosti člana 13, Ombudsman podseća da je Evropski sud za ljudska prava nekoliko puta naglasio da prekomerno kašnjenje u sprovođenju pravde u pogledu toga da stranka nema nikakav pravni lek, čini pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (vidi npr. *Bottazzi protiv Italije* presuda od 28. jula 1999. i *Di Mauro protiv Italije* presuda od 28. jula 1999. god.). Ombudsman, takođe, podseća da iako je

Evropski sud za ljudska prava smatrao da zahtevi za efektivni pravni lek moraju da se tumače sa značenjem da pravni lek može biti efektivan u pogledu ograničenog delokruga traženja pomoći bitnih u određenom kontekstu (*Klass i ostali protiv Nemačke* presuda od 6.septembra 1978.god.), ista je smatrala sledeće:

*“U pogledu navedenog propusta da se obezbedi suđenju razumnom vremenskom roku [...] nijedna bitna kvalifikacija u delokrugu člana 13. se ne može razlikovati. U suprotnom, mesto člana 13. u šemi zaštite ljudskih prava propisanih Konvencijom bilo bi raspravljano u korist označenih ograničenja člana 13. i bili bi minimalno zadržani (Kudla protiv Poljske, presuda od 26.oktobra 2000.god.).“*

35. Član 13. se direktno odražava na obavezu država da prvo svojim pravosudnim sistemom štite ljudska prava i na taj način uspostave dodatnu garanciju pojedincu što bi osiguralo da on ili ona efektivno uživaju ta prava. Gledano iz te perspektive, pravo jednog lica na suđenju razumnom vremenskom roku biće manjedelotvorno ukoliko ne postoji nijedna mogućnost da se podnese žalba državnoj vlasti. Odredbe člana 13. pojačavaju one iz člana 6. (vidi napred pomenutu *Kudla* presudu). Član 13. iz tog razloga garantuje delotvorni pravni lek pred državnim vlastima za navodno kršenje odredaba iz člana 6. o završetku predmeta u razumnom vremenskom roku. Obzirom da se ovaj slučaj odnosi na žalbu u vezi dužine postupka, član 13. Konvencije je primenjiv.
36. U pogledu odredbi člana 13. Evropske Konvencije, Ombudsman podseća da je efekat ovog člana da traži odredbu domaćeg pravnog leka da se bavi materijom „sporne žalbe“ po Konvenciji i da dodeli prikladnu materijalnu nadoknadu ( *Kaya protiv Turske*, presuda od 19. februara 1998.god.). Svaki takav pravni lek mora biti efektivan u praksi i zakonu (*Ilhan protiv Turske*, presuda od 27. juna 2000.god.). U vezi sa žalbom na dužinu postupka, Ombudsman podseća da bi „delotvorni pravni lek“ u smislu člana 13. Konvencije trebalo biti u mogućnosti da spreči navodno kršenje ili

nastavljanje istog ili obezbeđivanje adekvatne nadoknade za bilo koje kršenje koje se već dogodilo (vidi napred pomenutu *Kudla* presudu).

37. Ombudsman primećuje da ne postoji nikakav pravni pristup kojim je žalilac u sadašnjem slučaju mogao da se žali u vezi dužine postupka sa mogućnošću ostvarivanja preventivne ili nadoknađujuće pomoći.

### ***Zaključak***

38. Iz tog razloga Ombudsman zaključuje da je bilo kršenja prava žalioaca na delotvorni pravni lek koje je garantovano članom 13. Evropske Konvencije o ljudskim pravima.

### **PREPORUKE**

39. Ombudsperson preporučuje da predsednik Osnovnog suda u Gračanici treba da :

- **Obezbedi, s obzirom na prethodno kažnjenje, da Osnovni sud u Prištini, Ogranak u Gračanici sud nastavi sa postupanjem po predmetu žalioaca bez daljeg odlaganja.**

40. Ombudsperson preporučuje da Vlada Kosova u saradnjisa Sudskim savetom Kosova treba da:

- **Obezbede finansijska sredstva i imenuju dovoljan broj sudija u Osnovnim sudovima i njihovim ograncima ili da preduzmu druge potrebne mere koje garantuju razmatranje predmeta i dostavljanje presuda svim stranama u razumnom vremenskom roku.**

41. Ombudsperson preporučuje da Skupština Kosova ili Vlada Kosova treba da :

- **Usvoji Zakon ili Uredbu kojom obezbeđuje delotvoran pravni lek u smislu člana 13. Evropske**

**Konvencije o ljudskim pravima, a koji će obezbediti preventivnu i nadoknađujuću pomoć u pogledu žalbi u vezi prekomerne dužine postupka u parničnim slučajevima.**

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 25. Zakona o Ombudsmanu br.05/L-019, zamolio bih Vas da nas obavestite o postupcima koje će Apelacioni sud, Sudski savet Kosova, Vlada Kosova i Skupština Kosova preduzeti po ovom pitanju, kao odgovor na napred date preporuke. Takođe, zamolio bih Vas da odgovor u vezi ovog pitanjadostavite najkasnije do 26. novembra 2016.g.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman

Priština, 6. novembar 2015.g

## IZVEŠTAJ

**Žalba br. 305/2015**

**u vezi sa neizvršenjem pravosnažne odluke u predmetu E.nr.193 /  
2008, od 18. marta 2008. godine, Osnovni sud u Prištini**

**AZ**

**Za:** G. Hamdi Ibrahim, predsednik, Osnovni sud u Prištini

Ombudsman na Kosovu je, shodno članovima 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo, kao i članu 16. stav 8 i članu 27 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, dana 6. novembra 2015.g., objavljuje sledeći izveštaj:

## **Cilj izveštaja**

Svrha ovog izveštaja je da se skrene pažnja Osnovnom sudu u Prištini o potrebi da se preduzmu odgovarajuće radnje za izvršenje pravosnažne odluke u predmetu E.br.193/2008, od 18. marta 2008.god., bez daljeg odlaganja.

Ovaj izveštaj je zasnovan na pojedinačnoj žalbi g. AZ, g. Ab Z i g. SR (u daljem tekstu *žalilac*) i potkrepljen je činjenicama i dokazima podnosioca žalbe i spisa predmeta koji poseduje Institucija Ombudsmana (IO) u pogledu odugovlačenja sudskog postupka u izvršenju sudske odluke.

## **Pravni osnov**

Po članu 135, stav 3 Ustava “*Ombudman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*”.

Takođe, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 16. stav 8. predviđa da:

*“Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman se neće mešati u slučaje i druge pravne procedure koje se odvijaju pred sudovima, osim u slučaju kada postoji odugovlačenje procedure.”*

## **Sažetak činjenica**

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija Ombudsmana (IO), koje su podnete od strane žalioca i prikupljene tokom istrage, sažete su kao u nastavku:

1. Dana, 10. marta 2008.god., bivši Opštinski sud u Prištini, potvrdio je konačnu odluku u predmetu C.br.182/2002, prema kojoj je žalilacu priznato pravo na imovinu i ista odluka je bila neprimenjiva.
2. Dana, 18. marta 2008.god. žalilac je podneo sudu predlog za izvršenje konačne odluke u predmetu C.br.182/2002.



3. Dana, 8. decembra 2009.god.postalo je pravosnažno rešenje o korigovanju presude C.br.182/2002 Opštinskog suda u Prištini, od 1. decembra 2009.god. po kome žalilac dobija pravo da vrati u posed spornu imovinu.
4. Dana, 8. januara 2010.god., Opštinski sud u Prištini rešenjem E.br.994/2009 je odobrio izvršenje predmeta.
5. Dana, 4. maja 2010.god, Opštinski sud u Prištini, po prigovoru rešenjem E.br.994/2009, odbacio je osporavanje trećih lica kao nedopustivo.
6. Dana, 30. avgust 2010.god., Okružni sud, rešenjem Ac.br.625/2010 je odlučio po žalbama trećih lica i odbacio je žalbe kao neosnovane i potvrdio presudu u prvom stepenu, ocenjujući da su ispunjeni uslovi za izvršenje pravosnažne presude.
7. Dana, 9. novembra 2011.god. Vrhovni sud Kosova, rešenjem Mlc.br.13/2010, je odbio kao neosnovan zahtev za zaštitu zakonitosti protiv rešegđa NJa Ac.br.625/2010, od 30. avgusta 2010. godine, Okružnog suda u Prištini i rešenja Osnovnog suda u Prištini, E.br.994/2009, od 4. maja 2010.god.
8. Dana, 10. juna 2015.god. *žalilac* je podneo žalbu u IO zbog odugovlačenjapostupka u izvršenju sudske odluke od strane Osnovnog suda u Prištini.
9. Dana, 2. jula 2015.god. Ombudsman je dostavio pismo predsedniku Osnovnog suda u Prištini, i tražio da bude informisan o preduzetim radnjama ili radnjama koje se planiraju preduzeti od strane suda po predmetu *žalioca*.
10. Ombudsman nije dobio odgovor od Osnovnog suda u Prištini u predviđenom zakonskom roku.
11. Dana, 16. septembra 2015.god. Ombudsman je putem drugog pisma ponovio zahtev da bude informisan o preduzetim radnjama ili radnjama koje se planiraju preduzeti od strane suda po predmetu *žalioca*.

12. Dana, 30. septembra 2015.god. sudija gđa. Manushe Karaqi, preko administratora Osnovnog suda u Prištini informisala je Ombudsmana dopisom u kome se kaže da: „ navedenim predmetom zadužena dana 6. novembra 2013. god. navodeći da nastojanje Osnovnog suda u Prištini od 28.decembra 2011.god. u prisustvu Policije Kosova da izvršava predmet odloženo je da se izvršava dana 17.januara 2012.god. uz obrazloženje nedostatka fizičkih radnika kreditora da isprazni lokal i ukloni stvari u njemu. U pogledu izvršenja predmeta E.994/09, obzirom da su iste stranke kao u predmetu E.nr.193/2008, zakazano je ročište saslušanja za 25. mart 2015. godine. Međutim, pošto je pravosuđe u martu bio u štrajku, ročište je odloženo, kao i drugi predmeti. Svojim dopisom sudija obaveštava Ombudsman da je sud u kontinuitetu pokušao da preduzme sve potrebne radnjekako bi do kraja primenio ovaj postupak izvršenja”.

### **Pravni instrumenti primenjivi u Republici Kosovo**

Pravo na pravično i nepristrasno suđenje/ Pravo na pravično suđenje

13. U principu Ustav Republike Kosovo, u članu 21, stav 2 navodi:

*“Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.”*

14. Posebno mesto među ovim pravima, u smislu člana 31. stav 1. Ustava, zauzima pravo na pravično i nepristrasno suđenje gde se navodi: *“Svakom se licu garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti”*. Dok u stavu 3 istog člana kaže se: *„Suđenje je javno, osim u slučajevima kada sud, iz posebnih razloga, smatra da je isključivanje štampe ili javnosti, u korist pravde, ako bi njihovo prisustvo moglo naškoditi javnom redu ili nacionalnoj sigurnosti, interesima maloletnika, ili zaštiti privatnog života stranaka u postupku, na zakonom propisan način.”*

15. Član 54, Sudska Zaštita Prava, Ustava Republike Kosova definiše:

*“Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenjaili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.”*

16. Član 6 stav 1 EKLJP definiše: *„Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.”*
17. Član 13 EKLJP propisuje pravo na delotvorni pravni lek po kome: *„Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.*
18. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7 stav 2 definiše: *“Svako lica ima ravnopravan pristup sudovima i nikome se ne uskraćuje pravo na pravedno suđenje u skladu sa redovnim zakonskim postupkom ili pravo na jednaku zakonsku zaštitu. Svako fizičko i pravno lice ima pravo na pravedno suđenje i unutar razumnog vremenskog roka.”*
19. Zakon o parničnom postupku br.03/L-006 u članu 1 definiše: *„Zakonom o parničnom postupku se određuju proceduralni propisi na osnovu kojih sud razmatra i rešava sporove pravno građanskih odnosa fizičkih i pravnih lica, ako posebnim zakonom nije drugačije utvrđeno.”*
20. Dok po članu 10 stav 1 istog zakona: *“Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemogući svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama.”*

### **Pravna analiza slučaja**

***U vezi povrede prava na pravično i nepristrasno suđenje prava na pravičan proces***

21. Imajući u obzir žalbu podnosioca žalbe u vezi neuspeha osnovnih sudova da odlučuju u njegovomslučaju, Ombudsman, na osnovu analize dokaza i činjenica, primećuje da je pravo na pravično suđenje u razumnom roku i prava na delotvoran pravni lek, zagarantovana gore nevdetim pravnim aktima nije ispunjen, pošto je Osnovni sud odugovlačio izvršenje predmeta žaliooca više od 7 godina, čiji su postupci bili pokrenuti od 2002. godine i još uvek nisu odlučeni konačno do dana objavljivanja ovog izveštaja; jer prekomerna odugovlačenja sudskih postupaka, i nedostatak sprovođenja sudskih odluka su u suprotnosti sa pravom na pravično suđenje u razumnom roku, kako je garantovano članom 31, 32 i 54 Ustava Republike Kosovo i stavom 1 člana 6 EKLJP.
22. Ombudsman primećuje da od 2012. godine, kada je žalilac podneo tužbu u Opštinskom sudu u Prištini, prošlo više od 13. godina. Dok od dana 18. marta 2008.godine, kada je žalilac podneo u sudu predlog za izvršenje pravosnažne odluke za predmet C.br.182/2002, prošlo više od 7. godina, a njemu još nije data mogućnost ostvarivanja njegovg imovinskog prava, obzirom da je njegov predmet ostao u postupku u Osnovnom sudu u Prištini, koji nije preduzeo nijednu konkretnu radnjuda se slučaj zatvori u saglasnosti sa zakonom.
23. Ombudsman smatra da je uznemiravajuća činjenica da od vremena kada je Osnovni sud u Prištini učinio prvi pokušaj, dana 28.decembra 2011.godine, da u prisustvu Kosovske policije izvrši predmet, i kada je izvršenje istog predmeta odloženo za 17.januar 2012.godine, prošlo je više od 3 godina. Štaviše i dan danas se ne primećuje bilo kakav pokušaj suda da okonča ovaj postupak, u saglasnosti sa zakonom.
24. Ombudsman podseća da član 6. Stav 1. EKLJP, ne predviđa nikakav apsolutni rok za određivanjerazumnosti dužine postupka. U konkretnom slučaju Osnovni sudu u Prištini ne može koristiti kao opravdanje složenost slučaja za izvršenje pravosnažne sudske

- odluke nastojeći da u kontinuitetu preduzima sve neophodne radnje da primeni do kraja ovaj izvršni postupak.
25. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je naglasio da pravo stranke da se njegov slučaj reši u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski elemenat prava na pravično i nepristrasno suđenje (vidi slučaj *Azdajic v. Slovenia*, 8. oktobar 2015.god).
  26. Ombudsman skreće pažnjuna član 6 EKLJP, po kome svaka osoba ima pravo da se njegov slučaj sasluša pravično i u razumnom roku od strane nezavisnog i nepristrasnog suda, osnovanim na osnovu zakona (...). U ovom slučaju neuspeh u izvršenju konačne odluke u slučaju C.br.182/2002 predstavlja povredu ovog člana.
  27. Ombudsman smatra da je zabrinjavajuća činjenica da bi jedan 13 godišnji sudski postupak, kao u slučaju *žalioca*, stvorio opštu situaciju pravne nesigurnosti, smanjio i izgubio poverenje građana u pravdu i vladavinu prava.
  28. U stvari, nedostatak delotvornog pravnog leka, u smislu kršenja njegovih prava za pravično razmatranje u razumnom vremenskom roku, što se garantuje članom 6 EKLJP, predstavlja kršenje čak i njegovog prava na delotvoran pravni lek po članu 13. EKLJP (vidi slučaj *MA v. Kipra*, 23. jula 2013.god.).
  29. Član 13. EKLJP, naglašavajući posebno obavezu države, da pre svega zaštiti ljudska prava putem svog pravnog sistema, da pruži dodatnu sigurnost za pojedinca, kako bi on ili ona uživao/la ova prava, na efikasan način.
  30. Ombudsman skreće pažnju da zahtevi iz člana 13. podržavaju i jačaju one iz člana 6. EKLJP. Dakle, član 13. garantuje delotvoran pravni lek pred domaćim vlastima, zbog nevedene povrede zahteva u smislu člana 6, da se jedan slučaj razmotri u razumnom vremenskom roku. Pošto se slučaj *žalioca* odnosi na dužinu postupka u razmatranju njegovog slučaja, član 13 EKLJP je primnjiv.

31. Ombudsman nalazi da nijedan način ili poseban pravni put nije postojao i nije bio dostupan *žaliocu*, putem kog bi on mogao da se žaliti na dužinu postupka, na razmatranje predmeta predviđanjem ili u nadi da postigne bilo kakvo olakšanje, u obliku sprečavanja nepravde, ili naknade za nepravdu koju je doživeo od strane suda.
32. Stoga, Ombudsman, u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo “*Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*“ i član 16, stav 8 Zakona o Ombudsmanu, po kome „*Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman se neće mešati u slučajeve i druge pravne procedure koje se odvijaju pred sudovima, osim u slučaju kada postoji odugovlačenje procedura*“, na osnovu gore navedene analize, u svojstvu davaoca preporuka, i pozivajući se na gore navedene činjenice, u cilju poboljšanja rada pravnog sistema Kosova,

## PREPORUČUJE

### Osnovnom sudu u Prištini

Da preduzme hitne mere za izveršenje pravosnažne sudske odluke za predmet ***E.br. 193/2008, od 18. Marta 2008. godine, žalioca g. A Z.***

U skladu sa članom 132, stavom 3 Ustava Republike Kosovo i članom 28 Zakona o Ombudsmanu , br. 05/L-019, molimo vas da nas obavestite o radnjama koje će Osnovni sud u Prištini preduzeti u vezi ovog pitanja, kao odgovor na gore nevedenu preporuku.

Zahvaljujući se na saradnja, molio bhi Vas da vaš odgovor u vezi ovog pitanja dostavite unutar razumnog vremenskog roka, najkasnije do **6. decembra 2015.**

S’poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman

Kopija: - G. Enver Peci, predsedavajući Sudskog saveta Kosova.

Priština, 24. novembar 2015.g.

## IZVEŠTAJ

**Žalba br. 124/2015**

**BP**

**protiv**

**Opštine Parteš**

**Za:** G. Dragan Nikolić, predsednik Opštine Parteš

**Predmet:** Preporuka u vezi nesprovođenja odluke Izvršnog tela inspektorata rada br.09/442, od 15. aprila 2015.godine, kojom je poništena odluka predsednika Opštine Parteš br. 54/15, od 10. februara 2015.god. koja se odnosi na prekid radnog odnosa.

Ombudsman Kosova, shodno članovima 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo, kao i članu 16. stav 8 i članu 27 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, dana 24. novembra 2015.g., objavljuje sledeći izveštaj:

## **Cilj izveštaja**

1. Izveštaj je zasnovan na individualnoj žalbi g. BP, (u daljem tekstu *žalilac*). Izveštaj se zasniva na činjenicama i dokazima stranke, kao i dokumentaciji kojom raspolaže Institucija Ombudsmana (IO), u vezi ne sprovođenja odluke Izvršnog tela Inspektorata rada br. 09/442, koja se odnosi na razrešenje *žalioca* sa položaja administrativnog asistenta predsedavajućeg Skupštine Opštine Parteš.
2. Cilj ovog izveštaja je da proceni tvrdnje *žalioca* o povredi njegovih prava u smislu člana 49. stav 1 [Pravo na rad i obavljanje profesije] Ustava Republike Kosova, i člana 6, stav 1 i člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

## **Sažetak činjenica**

3. Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija Ombudsmana (IO), mogu se sažeti kao u nastavku:
4. Dana 2. aprila 2014.god. predsednik Skupštine Opštine Parteš, odlukom br. 26/2014, imenuje *žalioca* na poziciju administrativnog asistenta predsedavajućeg Skupštine Opštine, u saglasnosti sa Administrativnim uputstvom MALS br.02/2014 i MJU br.01/2014.
5. Dana 2. aprila 2014.god, *žalilac* potpisuje ugovor o radu br. 29/2014 sa Skupštinom Opštine Parteša.
6. Dana 20. maja 2014.god. ministar Ministarstva administracije lokalne samouprave, poslao je odgovor br.400 -774, predsedniku opštine Parteš, u kome se kaže: “ [...] *Vi kao predsednik opštine treba da izvršite Odluku predsedavajućeg Skupštine za stavljanjena platni spisak njegovog imenovanog administrativnog asistenta* [ ... ].“
7. Dana, 23. juna 2014.god. predsednik Opštine Parteš donosi odluku br. 622/14, prema kojoj se *žalilac* imenuje na poziciju administrativnog asistenta.



8. Dana, 5. februara 2015.god. ministar Ministarstva za finansije dostavio je obaveštenje glavnim finansijskim zvaničnicima budžetskih organizacija, podsećajući ih na Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama.
9. Dana 9. februara 2015.god. direktor Uprave Opštine Parteš, dostavio je zahtev br. 04/15 opštem sekretaru Ministarstva za administraciju lokalne samouprave, tražeći od njegovopravno objašnjenje u vezi stavljanja *žalioca* na platni spisak, za poziciju administrativnog asistenta.
10. Dana, 10. februara 2015.god., predsednik Opštine Parteš donosi odluku br. 54/15, kojom se *žalilacu* prekida radni odnos na poziciji administrativnog asistenta predsedavajućeg Skupštine Opštine Parteš.
11. Dana, 13. februara 2015.god. protiv odluke o prekidu radnog odnosa *žalilac* ulaže žalbu predsedniku Opštine Parteš.
12. Dana, 13. februara 2015.god. predsedavajući Skupštine Opštine Parteš dostavlja obaveštenje predsedniku Opštine Parteš, kojim ga obaveštava da je njegova odluka o prekidu radnog odnosa *žalilacu*, u suprotnosti sa Administrativnim uputstvom MALS br.02/2014.
13. Dana 19. februara 2015.god, ministar Ministarstva za administraciju lokalne samouprave, poslao je odgovor direktoru Opštinske uprave Parteš, u kome se kaže: "*[ ... ] odluka predsednika Opštine Parteš za razrešenje administrativnog asistenta predsedavajućeg Skupštine Opštine nije u skladu sa članom 5.2 Administrativnog uputstva, MALS br. 02/2012 i MJU br.01/2014 [...]*" za određivanje pomoćnog osoblja po opštinama, gde je predviđeno da radni odnos pomoćnog osoblja/administrativnih asistenta prestaje sa završetkom mandata predsednika skupštine. MALS zahteva od predsednika Opštine Parteš da ponovo razmotri odluku o razrešenju administrativnog asistenta predsedavajućeg Skupštine Opštine i da istog stavi na platni spisak."

14. Dana 23. februara 2015.god. direktor Uprave Opštine Parteša poslao je zahtev br.13/15, ministru Ministarstva javne uprave za odobrenje pozicije *žalioca*, to jest pozicije administrativnog asistenta predsedavajućeg Skupštine Opštine Parteš.
15. Dana, 10. marta 2015.god. *žalilac* ulaže žalbu Ministarstvu rada i socijalne zaštite – Izvršnom telu Inspektorata rada u Prištini, u vezi prekida radnog odnosa po odluci predsednika Opštine Parteš.
16. Dana 19. marta 2015.god., Ombudsman je uputio pismo predsedniku Opštine Parteš i zatražio informacije u vezi sa slučajem *žalioca*.
17. Dana 7. aprila 2015.god. predstavnik IO-a, razgovarao je sa glavnim inspektorom Izvršnog tela inspektorata rada, koji je izjavio da će se u slučaju *žalioca* ubrzo doneti odluka.
18. Dana 10. aprila 2015.god. Ombudsman je primio odgovor od predsednika Opštine Parteš, u kome se kaže: "*Uveravam vas da će se položaj administrativnog pomoćnika aktivirati čim se obezbede budžetska sredstva za gore navedenu poziciju.*"
19. Dana 15. aprila 2015.god. Izvršno telo Inspektorata rada, donosi odluku br. 09/442, prema kojoj se usvaja žalba *žalioca* i poništava odluka predsednika Opštine Parteš br.54/15, od 10. februara 2015.god. zato što je odluka predsednika Opštine Parteš u suprotnosti sa zakonom i Administrativnim uputsvom MALS br. 02/2014 i MJA br.01/2014.
20. Dana 24. aprila 2015.god. protiv odluke prvostepenog organa Inspektorata rada u Gnjilanu, direktor Uprave Opštine Parteš, ulaže žalbu br. 51/15, drugostepenom organu Izvršnog tela Inspektorata rada pri Ministarstvu rada i socijalne zaštite.
21. Dana 6. maja 2015.god. direktor Uprave Opštine Parteš ponovo dostavlja zahtev br. 59/15, Ministarstvu javne uprave, i traži pravni stav o zakonitosti odluke br. 26/2014, i ugovora o radu br. 29/2014, od 2. aprila 2015.god, donetih za *žalioca*, od strane predsedavajućeg Skupštine Opštine Parteš, br.02.04.2014.

22. Dana 30. maja 2015.god. drugostepeni organ Izvršnog tela Inspektorata rada, odlukom br. 67/2015 potvrđuje odluku prvog stepena Izvršnog tela Inspektorata rada br. 09/442, od 15. aprila 2015.god., i odbija kao neosnovanu žalbu Opštine Parteš br. 51/2015, od 4. maja 2015.god.
23. Dana 18. juna 2015.god., Ombudsman je uputio pismo podsećanja predsedniku Opštine Parteš u kojem je zatražio informacije o tome šta Opština planira ili je već preduzela u pogledu primene odluke inspektorata u vezi napred navedenog slučaja.
24. Dana 6. jula 2015.god. Ombudsman je primio dogovor od predsednika Opštine Parteš, u kome se kaže: “[...] Što se tiče primene odluke TEIP, br. 67/2015, od 06.02.2015.god, molimo Vas da kontaktirate predsedavajućeg Skupštine Opštine Parteš”
25. Dana 29. juna 2015. godine, Skupština Opštine Parteš, odlukom br. 57/15 za preispitivnje budžeta za 2015. godinu predviđa iznos od 2.100 evra za isplatu lične zarade administrativnog asistenta predsedavajućeg Skupštine Opštine za period od jula do decembra 2015. godine, kao i iznos od 1.750 evra za retroaktivnu isplatu zarade za administrativnog asistenta (*žalioca*), za period od februara - juna 2015. godine.
26. Dana 2. septembra 2015. godine, izvršni organ Inspektorata rada u Gnjilanu, odlukom br. 02/b-1095/15, izriče novčanu kaznu u iznosu od pet hiljada evra predsedniku Opštine Parteš, zbog nepoštovanja odredbi člana 55. stav 1. Zakona br.03 / L-212 o radu, jer nije isplatio lični dohodak *žaliocu*.

### **Pravni osnov za postupanje Ombudsmana**

27. Član 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo kaže “*Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.*” Takođe i član 53 Ustava definiše “*Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače*

*u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.”*

28. Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, u članu 16 stav 1, kaže: *„Ombudsman ima nadležnost da istražuje primljene žalbe od svakog fizičkog i pravnog lica u vezi tvrdnji o kršenju ljudskih prava predviđenih Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima za ljudska prava, posebno Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima, obuhvatajući radnje ili ne radnje koje predstavljaju zloupotrebu autoriteta.“*
29. Dok, član 18, stav 1.2., predviđa da Ombudsman ima sledeće odgovornosti:

*“da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva.”*

### **Pravni instrumenti primenjivi na Kosovu**

30. Ustav Republike Kosovo u članu 53. definiše: *“Osnovna prava i slobode zagantovane ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava.”*Dok u članu 49 stav 1. Ustava definiše se: *“Garantuje se pravo na rad.”*
31. Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) je direktno primjenjivi pravni dokument u Ustavu Republike Kosova i ima prednost u slučaju sukoba među odredbama zakona i drugih akata javnih institucija.
32. U stavu 1. člana 6. EKLJP definiše se da *”Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku ... “*
33. Član 13. EKLJP garantuje *“Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.”*

34. Zakon o radu br. 03/L-212, član 55. stav 1. propisuje: *“Zaposleni ima pravo na platu, koja se određuje Ugovorom o radu u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom, unutrašnjim aktom poslodavca.”*

35. Po članu 67. tačka 1, Zakona o radu, Ugovor o radu prekida se:

*1.1. u slučaju smrti zaposlenog;*

*1.2. u slučaju smrti poslodavca, kada završeni rad ili pružene usluge od strane radnika su lične prirode, tako da se ugovor ne može produžiti sa sledbenikom poslodavca;*

*1.3. istekom vremena za trajanja ugovora;*

*1.4. kada zaposleni navršši šesdeset i pet (65) godina života, odnosno dob za penzionisanje;*

*1.5. na dan predaje pravosnažnog rešenja o gubitku radnih sposobnosti;*

*1.6. ukoliko zaposleni odlazi na izdržavanje kazne koja će trajati više od šest (6) meseci;*

*1.7. rešenjem nadležnog suda, rešenje koje posleduje sa prestankom radnog odnosa;*

*1.8. sa stečajem i likvidacijom preduzeća;*

*1.9. u drugim slučajevima određenim važećim zakonima.*

**36. Administrativno upustvo Ministarstva administracije lokalne samouprave (MALS) br. 02/2014 i Ministarstva javne uprave (MJU) br. 01, određuje da:**

*“U cilju pružanja podrške gradonačelniku u vršenju nadležnosti i pružanja tehničke/administrativne pomoći, predsednik može imenovati do tri (3) službenika u njegovom kabinetu, a predsedavajući jednog (1) službenika.” (Član 2. stav 1.)*

*“Službenik koji se imenuje od strane predsedavajućeg skupštine opštine biće na poziciji administrativnog asistenta” (član 2, stav 3.)*

”Administrativni asistent predsedavajućeg skupštine opštine 280 € (dvesta osamdeset evra)” (član 3, stav 1.4.)

“Pomoćno osoblje u kancelariji predsednika opštine i predsedavajućeg skupštine opštine nemaju status civilnog službenika” (član 5, stav 1.)

“Radni odnos pomoćnog osoblja koji se imenuje od strane predsednika opštine/predsedavajućeg skupštine opštine prestaje po završetku mandata predsednika opštine/predsedavajućeg, ukoliko se ovaj radni odnos ne prekine ranije”, (član 5, stav 2.)

### Pravna analiza

37. Imajući u vidu žalbu podnosioca zahteva, koji se žali zbog propusta Opštine Parteš da donese odluku o njegovom slučaju, Ombudsman primećuje da se radi o neopravdanom odugovlačenju u sprovođenju odluke Izvršnog tela Inspektorata rada, od 15. aprila 2015.god. što je u suprotnosti sa članom 6 stav 1, (vidi *Vihlo Eskelien i drugi protiv. . Finske* [GC], br. 63235/00, 19. april 2007. godine) i članom 13. EKLJP, koji posebno i eksplicitno navodi obaveze države, pre svega, da štiti ljudska prava putem pravnog sistema, da pruži dodatnu garanciju za pojedinca, kako bi on efikasno uživao ova prava. Dakle, Član 13 garantuje pojedincu, delotvoran pravni lek pred lokalnim vlastima, zbog navodnog kršenja prava, dok član 6 predviđa razmatranje slučaja u razumnom vremenu roku.
38. Ombudsman primećuje da je odluka drugostepenog organa Izvršnog tela Inspektorata rada, od 30. maja 2015.god. bila izvršna i obavezujuća, i ista do sada nije sprovedena od strane Opštine Parteš.
39. Ombudsman, takođe želi da stavi do znanja da su prava *žalioca* garantovana i po članu 49. stavu 1. Ustava Republike Kosova, i da se odluka predsednika opštine Parteša u ovom slučaju ne odnosi na primenu zakona već se odnosi na sprečavanje sprovođenja zakona.
40. Ombudsman navodi da je odluka predsednika Opštine Parteš o prekidu ugovora o radu *žalioca* sa pozicije administrativnog

asistenta predsednika Skupštine Opštine Parteš, u suprotnosti sa članom 5. stav 2. Administrativnog uputstva MALS br.02/2014 i MJU br.01/2014 o određivanju pomoćnog osoblja u opštinama, gde je predviđeno da radni odnos pomoćnog osoblja/asistenta prestaje po završetku mandata predsednika Skupštine.

41. Ombudsman smatra da su postupci Opštine Parteš, odnosno da je odluka predsednika opštine povredila osnovna prava i slobode, propisane Ustavom Republike Kosova i EKLJP, odnosno članom 31 Ustava koji propisuje da *“Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti.”*
41. Ombudsman, na osnovu navedenog, u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo *“[...] ima pravo da daje preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi, od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa”*. U smislu člana 18, stav 1.2. Zakona o Ombudsmanu, odgovornost Ombudsmana je *“(..) da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva.”*

Prema navedenom, Ombudsman

**Preporučuje da:**

- **Predsednik Opštine Parteš preduzme hitne mere za sprovođenje odluke Izvršnog tela Inspektorata rada br.9/442, od 15. aprila 2015.god.**

U skladu sa članom 135, stavom 3 Ustava Republike Kosovo i člana 28 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, molimo Vas da nas obavestite o postupcima koje će Opština Parteš preduzeti u vezi ovoga slučaja, kao odgovor na navedenu preporuku.

Zahvaljujem se na saradnji i molim Vas da odgovor u vezi ovoga pitanja, dostavite u razumnom vremenskom roku, a najkasnije do 24. decembra 2015.g.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman

Kopija: -Ministru Ministarstva za administraciju lokalne samouprave.

- Jedinici za ljudska prava, Opštine Parteš.



Priština, 25. novembar 2015.g.

**IZVEŠTAJ**

**Žalba br.290/2015**

**H B**

**protiv**

**Ministarstva unutrašnjih poslova - Departman za državljanstvo,  
azil i migraciju - DDAM-Komisije za žalbe za sticanje  
državljanstva**

Za: G. Skender Hyseni, ministar Ministarstva unutrašnjih poslova

G.Slaviša Mladenović, komesar za jezike

Ombudsman Kosova, shodno Ustavu Republike Kosovo, član 135, stav 3, kao i Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, član 16, stav 1 i član 18. stav 1.2, dana 25. novembra 2015.g. objavljuje sledeći izveštaj:

## I. SAŽETAK ČINJENICA U SLUČAJU

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže IO mogu se predstaviti na sledeći način:

1. Dana 17.06.2014.g. g. H B u (daljem tekstu žalilac), preko Opštine Istok podnosi zahtev za državljanstvo Republike Kosovo( RK), registrovan pod br.1724/14.
2. Dana 24.09.2014. DDAM, nakon razmatranjazahteva i priloženih dokaza u prvostepenom postupku, donosi odluku br. 1724/14, kojom se odbija pravo žalioca na registraciju državljanstva RK u registar državljana.
3. Dana 15.12.2014. žalilac prima odluku br. 1724/14, od DDAM, koja mu je izdata na srpskom jeziku, i potpisuje potvrdu o prijemu navedene odluke, koja je žalilacu data na potpis samo na albanskom jeziku. U navedenoj odluci prezime žalioca je pogrešno napisano,nije kako stoji u zahtevu žalioca i priloženoj dokumentaciji.
4. Dana 23.12.2014. žalilac preko svog advokata, blagovremeno ulaže žalbu MUP-DDAM-KŽD na prvostepenu odluku br. 1724/14, i prilaže dodatne dokaze koji su uredno navedeni u tekstu žalbe i takođe skreće pažnju i traži da se greška, u vezi sa njegovim prezimenom, ispravi.
5. Dana 10.02.2015. KŽD, u drugostepenom postupku, razmatra žalbu žalioca na prvostepenu odluku i donosi odluku br.15/2015, kojom se odbija žalba žalioca i potvrđuje prvostepena odluku br. 1724/14 od 24.09.2014.g. U ovoj odluci, takođe, je ponovljena ista greška u prezimenu žalioca.
6. Dana 04.06.2015. žalilac odlazi u MUP-DDAM, da bi se informisao da li je po uloženoj žalbi na prvostepenu odluku, od 23.12.2014, KŽD zasedala i donela odluku. Tom prilikom jedva uspeva da se sa službenikom sporazume na srpskom jeziku, nakon čega prima odluku KŽD, br.15/2015, na albanskom jeziku i daje mu se da potpiše potvrdu o prijemu navedene odluke, br.1322, od

04.06.2015, koja je takođe data na albanskom jeziku, koji žalilac vrlo slabo razume. Žalilac je pred službenikom DDAM izrazio svoje nezadovoljstvo i zatražio da mu se navedena odluka prevede i izda na srpskom jeziku, na šta mu je službenik odgovorio da mora da podnese poseban zahtev za prevod navedene odluke.

## **II. POSTUPAK PRED INSTITUCIJOM OMBUDSMANA**

7. Dana 04.06.2015. žalilac, podnosi žalbu Instituciji Ombudsmana (IO), protiv MUP-DDAM-KŽD, sa navodima o kršenju ljudskih prava koja se odnose na upotrebu službenih jezika u postupku pred nadležnim organom, prava na državljanstvo, kao i nepoštovanje poslovnika o radu KŽD, prilikom vršenja zakonskih ovlašćenja tokom odlučivanja po zahtevu žalioaca za prijem u državljanstvo Republike Kosovo. Žalilac je takođe naveo da je u odlukama navedenog organa u prvom i u drugom stepenu, njegovo prezime pogrešno napisano.
8. Dana 8.6.2015. žalilac podnosi žalbu u IO protiv MUP-a u vezi odbijanja zahteva za državljanstvo i upotrebe službenih jezika, koja je registrovana kao Ž.br. 290/2015.
9. Dana 09.06.2015.god. u postupku istrage, pravna savetnica IO je na sastanku sa direktorom DDAM, predstavila slučaj žalioaca i zatražila uvid u dosije u predmetu žalioaca, kojom prilikom je dogovoren drugi sastanak za 12.06.2015. kako bi se razmotrila prvostepena odluka DDAM. Istog dana pravna savetnica IO posetila je i predsednika Komisiju za žalbe za državljanstva u predmetu žalioaca, ali on nije bio dostupan za razgovor.
10. Dana 12.06.2015. pravna savetnica IO je na drugom sastanku sa direktorom DDAM i šefom Divizije za državljanstva/odgovorna strana/ izvršila uvid u dosije predmeta po zahtevu br.1724/14 od 17.06.2014.g.nakon čega je od odgovorne strane tražila izjašnjenja vezana za: nepoštovanje Zakona o upotrebi jezika u smislu člana 1, 2 i 4: način na koji je vrednovana procena podnete dokumentacije žalioaca za sticanje državljanstva: obveštavanje žalioaca o datumu

razmatranja žalbe u smislu čl 10 AU o osnivanju i određivanju poslovnika o radu Komisije za žalbe za sticanje državljanstva i obaveštavanje stranke o odluci KŽD. Odgovorna strana se izjasnila da smatra da podneta dokumentacija u slučaju žalioaca ne dokazuje ispunjenje uslova u smislu čl.32 Zakona o državljanstvu br.04/L-215 kao i čl.3 i 4 AU br.05/2014. o kriterijumima koji sadrže dokaze o državljanstvu bivše SFRJ i stalnom prebivalištu na teritoriji Kosova do 1.januara 1998. a da je o pitanju upotrebe jezika stranke u postupku u drugostepenoj odluci, KŽD trebala da vodi računa o upotrebi jezika kao i poštovanju procedure predviđene AU br.06/2014. Što se tiče obaveštavanja stranke o odluci KDŽ, utvrđeno je da žalilac nije obavešten u zakonom predviđenom roku, i ako je žalilac u zahtevu naveo svoje kontakt telefone a u dosijeu se nalazila i žalba sa adresom ovlašćenog advokata. Pravna savetnica IO je na sastanku preporučila odgovornoj strani, da u najkraćem roku izvrši prevod odluke KŽD br.15/2015, na srpski jezik, koji žalilac govori, kao i da se izvrši prevod potvrde o prijemu odluka, koje su žalilacu date na potpis i da se u odlukama br.1724/2014 i br.15/2015 ispravi greška u prezimenu žalioaca i iste dostave žalioacu.

11. Dana 26.06.2015. žalilac je obavestio pravnu savetnicu IO da je 24.06.2015. primio telefonski poziv iz DDAM. kojim su ga obavestili da dođe i preuzme navedenu odluku KŽD prevedenu sa albanskog na srpski jezik i da je u obe odluke DDAM izvršena ispravka greške u prezimenu žalioaca. Žalilac je 26.06.2015. preuzeo iste i potpisao je novu potvrdu o prijemu br.2971 od 26.06.2015. koja mu je ovog puta data odštampana na oba službena jezika, od kog dana mu teče rok za iskorišćavanje pravnih sredstava na raspolaganju.
12. Dana 27.07.2015. žalilac je obavestio pravnu savetnicu IO da je 23.07.2015.g uložio žalbu na odluku KDŽ br.15/2014.Osnovnom sudu u Prištini- Odeljenju za administrativne poslove.

13. Dana 8.10.2015. prava savetnica IO je nakon više pokušaja, zakazala i održala sastanak sa predsednikom KŽD u predmetu žalioaca. Na sastanku je razmatrana procedura u postupku donošenja odluke br.15/2015 u smislu čl.10 i 14. AU br.06/2014, kao i vrednovanje priložene dokumentacije uz žalbu žalioaca. Pravna savetnica IO je tražila na uvid zapisnik sa sednice KŽD, kako bi iz njega mogla da se informiše o toku sednice i razmatranju dokaza u konkretnom slučaju ali joj isti nije predstavljen i ostalo je nejasno da li je on uopšte vođen, što je obaveza u smislu čl.14, stav 1. Administrativnog uputstva br.06/2014. Predsednik KŽD se izjasnio da što se tiče procedure Komisija nije vodila računa o tome, da li je u predmetu žalioaca, DDAM, koji vrši poslove sekretarijata za KŽD, izvršio obaveze u smislu čl. 10 navedenog uputstva, niti ih je Komisija, prilikom zakazivanjatermina sednice, podsetila na obavezu predviđenu poslovnikom o radu. Nakon što je pravna savetnica zatražila mišljenje o vrednovanju nekoliko dokaza, koje je žalilac predstavio IO i to: kopija rezervnog dokumenta lične karte bivše Jugoslavije br.SK119805, kopija lične karte CP10774513, potvrda Opštine Istok br.05/2014 od 11.06.2014. kojom se potvrđuje boravak žalioaca na Kosovu od 1965.g do 1999.g. koja je izdata u svrhu regulisanja državljanstva žalioaca i kopije pasoša SFRJ br. 095456 sa rokom važnosti od 22.08.1994 do 22.08 1999.g. Predsednik KŽD se izjasnio da u dosijeu žalioaca nije bilo svih dokaza navedenih u žalbi žalioaca, između ostalog kopije pasoša bivše Jugoslavije, jer da je on video ovaj dokaz, on bi sigurno odlučio u korist žalioaca. Pravna savetnica IO je, nakon izlaganja predsednika KDŽ, konstatovala da KDŽ nije pažljivo razmotrila i vrednovala sve dokaze, jer je isti dokument naveden u obrazloženju odluke KDŽ, što znači da je isti bio predstavljen KDŽ kao dokaz, koji neosporno potvrđuje prebivalište žalioaca u smislu čl.32 Zakona o državljanstvu Kosova, i čl.3 i 4 AU br.05/2014, kao i navedena potvrda izdata od Opštine Istok.

### **III. RELEVANTNI INSTRUMENTI**

14. Ustav Republike Kosova (u daljem tekstu Ustav RK) u članu 5 stav 1 definiše: *“Službeni jezici u Republici Kosovo su Albanski i Srpski jezik.”*
15. Ustav RK u članu 14 definiše: *„Sticanje i gubitak prava na državljanstvo Republike Kosovo se reguliše zakonom.“*
16. Ustav RK, u članu 24 stavovima 1 i 2 navodi:
  - “1. Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.*
  - 2. Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stagnja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa“.*
17. Ustav RK u članu 31 definiše: *“Svakom se licu garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti”.*
18. Zakon o zaštiti protiv diskriminacije br. 05/L-021, u članu 1 stav 1 navodi: *„1. [...] uspostavljanje jednog opšteg okvira za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije po osnovu nacionalnosti ili veze sa nekom zajednicom društvenog ili nacionalnog porekla , rase, etničke pripadnosti, boje kože, rođenja, porekla, pola, rodne pripadnosti, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja, jezika, [...] ili na drugoj osnovi, u cilju sprovođenja principa jednakog tretmana.“*
19. Zakon o upotrebi jezika br. 02/L-37 (u daljem tekstu Zakon o upotrebi jezika), u članu 1 stav 2 navodi: *“Ravnopravan status Albanskog i Srpskog jezika kao službenih jezika Kosova, jednaka prava za njihovu upotrebu u svim institucijama Kosova;“*
20. Zakon o upotrebi jezika u članu 2 navodi:

*“2.1. Albanski i Srpski i njihovi alfabeti su službeni jezici na Kosovu i imaju ravnopravan status u Kosovskim institucijama.*

*2.2. Sva lica imaju jednaka prava što se tiče upotrebe službenih jezika u Kosovskim institucijama.”*

21. Zakon o upotrebi jezika u članu 4 navodi:

*“4.1. U centralnim institucijama Kosova, se primenjuje jednakost službenih jezika.*

*4.2. “ Svaka osoba ima prava da komunicira i da prima dostupne usluge i javne dokumente od centralnih institucija Kosova na bilo koji službeni jezik. Sve centralne institucije su dužne da osiguraju da svaka osoba može komunicirati i može dobiti dostupne usluge i javna dokumenta od njihovih organa i institucija na bilo koji službeni jezik.”*

22. Zakona o državljanstvu Kosova br. 04/L-215, u članu 32 stav 1,3 i 4 navodi:

*“1. Sve osobe, koje su 1. januara 1998 godine bile državljani Federativne Republike Jugoslavije, a da su ovog datuma imale stalno prebivalište na Kosovu, smatraju se državljaninom Republike Kosova i registriraju se kao takvi u registar za državljane, bez obzira na mesto stanovanja ili državljanstva koje aktualno imaju.*

*3. Upis lica utvrđene u stavovima 1 i 2 ovog člana u registar državljana vrši se na zahtev lica koja ispunjava predviđene uslove u ovom članu.*

*4. Nadležni organ utvrdiće posebnim podzakonskim aktom kriterijume na osnovu kojih se dokazuje dokaz o državljanstvu Federativne Republike Jugoslavije i stalni boravak u Republici Kosova dana 1. januara 1998 god.”*

23. Zakon o upravnom postupku br. 02/L-28 (u daljem tekstu ZUP) u članu 3 stav 1 navodi: *„Princip zakonitost, 3.1. Organi javne uprave vrše administrativne delatnosti u skladu sa zakonodavstvom*

*koje je na snazi na Kosovu, u okviru nadležnosti koje su njima zadate i shodno cilju za koji su zadate ove nadležnosti.“*

24. ZUP u članu 5 stav 2 navodi: *„Organi javne uprave ne smeju praviti razlike kod fizičkih i pravnih lica u toku upravnog postupka na osnovu: pola, boje, jezika, političke ili druge pripadnosti, nacionalnog ili društvenog porekla, bogatstva, rođenja ili nekog drugog statusa.“*
25. ZUP u članu 55 stav 1 navodi: *„Nadležni organ traži i upoznaje se sa svim dokazima koji su potrebni za donošenje konačne odluke, koristeći za ovaj cilj sve metode dokazivanja koje su dozvoljene zakonom.“*
26. ZUP u članu 56 stav 2 navodi: *„56.2. Sa ciljem da bi podržali svoje tvrdnje, zainteresovane stranke mogu svojim zahtevima za pokretanje upravnog postupka priložiti razna dokumenta ili činjenice. Zainteresovane stranke mogu takođe zatražiti nadležnom organu javne uprave da preduzme potrebne mere da bi obezbedio korišćenje dokaza koji su njima na raspolaganju tokom upravnog postupka.“*
27. ZUP u članu 112 navodi: *„Obaveštenje o administrativnim aktima izdaje se u roku od 8 dana od dana izdavanja istog osim slučajeva kad je zakonom predviđen neki drugi rok.“*
28. Administrativno uputstvo (MUP) br.05/2014, o kriterijumima koji sadrže dokaze o državljanstvu bivše SFRJ i stalnom prebivalištu na teritoriji Kosova od januara 1988.g.(u daljem tekstu AU br.05/2014), u članu 3 stav 1,3 i 4 navodi:  
*“ 1. Sva lica koja 1. januara 1998 god. su bila državljani bivše Federativne Republike Jugoslavije i do tog datuma imale su stalno prebivalište na Kosovu i mogu dokazati njihov status, smatraju se državljani Republike Kosova i upisuju se kao takvi u registru državljana.*



3. Radi dokazivanja državljanstva bivše FRJ-a lica moraju da podnesu jedan od službenih dokumenata dole utvrđeni i izdatih pre 1. januara 1998. god. ili neki drugi dokaz:

3.1. Uverenje o državljanstvu bivše FRJ-e;

3.2. Izvod iz matične knjige rođenih, izvod venčanih;

3.3. Pasoš FRJ-e, lična karta FRJ-e;

3.4. Svaki drugi dokument koji potvrđuje državljanstvo FRJ-e; “

4. U nedostatku službenih dokumenata iz stava 3 ovog člana mogu se uzimati u obzir i neki drugi dokazi uključujući dokaze koji potvrđuju da su lica ispunila sve uslove državljanstva FRJ-e. DD u okviru MUP-a procenjuju te dokaze i donose odgovarajuću odluku.“

29. AU 05/2014, u članu 4 stav1 tačka 1.2 navodi:

“1. Lice koje dokazuje da je bio stalni stanovnik Kosova 1. januara 1998. god.prema članu 32 Zakona Br.04/L-215 o državljanstvu Kosova, nezavisno od njihovog sadašnjeg mesta boravka i državljanstva, ukoliko ispunjava sledeće kriterijume:

1.2. Je boravio na Kosovu neprekidno u periodu najmanje od 5 godina pre 1. januara 1998. god.“

30. Administrativno uputstvo (MUP) br.06/2014 za osnivanje i određivanje poslovnika o radu KDŽ (u daljem tekstu AU br.06/2014), u članu 4 navodi: „Sekretarijat ODAM/OD će služitiu cilju sekretarijata za Žalbenu komisiju za državljanstvo.“

31. AU br.06/2014 za osnivanje i određivanje poslovnika o radu KDŽ u članu 10, stavovima 1,2 i 3 navodi:

“1. Sekretarijat će obavestiti podnosioca žalbe u roku od osam (8) dana pre održavanja sednice, Komisija za žalbe za državljanstvo, razmatraće žalbu.

2. Ovo obaveštenje će pružiti priliku da postave žalioca da u roku od tri ( 3 ) dana ukoliko podnosilac želi da ima suđenje pred

*Komisije za žalbe za državljanstvo. Cilj rasprave je da je žalioocu bude pružena prilika da razjasni žalbu.*

*3. Ako podnosilac žalbenije dostavio zahtev za saslušanje u roku, Žalbena komisija za državljanstvo može razmatrati žalbu u raspravi na osnovu dostavljene dokumentacije.“*

32. AU br.06/2014 u članu 11, stav 1,2 i 3 navodi:

*“1. Podnosilac žalbe i DD imaju pravo da prisustvuju na saslušanju žalbe.*

*2. Podnosilac žalbe može da bude zastupljen od advokata ovlašćenog pismenim putem.*

*3. Strane će biti pismeno obavestene o vremenu, datumu i mestu gde će se održati sednica, najmanje tri (3) dana pre održavanja iste.“*

33. AU br.06/2014 u članu 14, stavovima 1 i 2 navodi: *„1. Za svaku sednicu Žalbene komisije za državljanstvo se vrši pismeni zapisnik koji se potpisuje od strane rukovodi oca svih prisutnih članova i zapisničara.“*

34. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima(10. decembar 1948.) u članu 15 navodi:

*“1. Svako ima pravo na državljanstvo.*

*2. Niko ne sme samovoljno biti lišen svog državljanstva niti prava da promeni državljanstvo.“*

35. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (4. novembar 1950) u članu 6 stav 1 (u daljem tekstu “Konvencija”), u prikladnom delu navodi:

*“Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama [...] ima pravo na poštenu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku [...].”*

“

#### IV. ANALIZA

36. Na samom početku, Ombudsman primećuje da jezgrovita odredba člana 15. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine, svakom pojedincu, bez obzira gde se nalazi, daje pravo na pravnu vezu sa državom po osnovu državljanstva, kao jednog od temeljnih ljudskih prava.
37. Budući da je državljski status važan uslov za sticanje mnogih prava (političkih, građanskih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih), neophodno je hitno rešavanje tog pitanja i nadležni državni organi su dužni poštovati pravne akte i otkloniti administrativne prepreke koje mogu dovesti do nekog od oblika diskriminacije, bilo kog građanina u postupku sticanja državljanstva, kako bi se olakšalo ostvarivanje statusnih pitanja jer državljanstvo se može opisati i kao “pravo da se uživaju prava”.
38. Isti princip sadržan je i u Ustavu Republike Kosovo, u članu 24 stav 1 i 2 i članu 31 koji svakom licu garantuju jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao i jednaku zaštitu prava pred državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti, što je bliže uređeno Zakonom o zaštiti protiv diskriminacije br. 05/L-021.
39. U konkretnom slučaju Ombudsman podseća da je pitanjeravnopravnog statusa albanskog i srpskog jezika, kao službenih jezika Kosova i njihove ravnopravne upotrebe u svim institucijama Kosova, regulisano Ustavom (čl.5) i Zakonom o upotrebi jezika br. 02/L-37 i kao takvo se, bez izuzetka i u potpunosti treba poštovati i primenjivati, jer na osnovu neospornih činjenica u predmetu žalioaca, navedenih u tačkama 10 i 11 ovog izveštaja, ovo nije bio slučaj.
40. Ombudsman konstatuje da je bilo povrede prava žalioaca na upotrebu službenih jezika u RK. Ovo pravo žalioaca, dovedeno je u saglasnost sa Zakonom o upotrebi jezika, tek nakon preporuke pravne savetnice IO.

41. Ombudsman podseća da načelo zakonitog postupanja u smislu člana 3 stav 1. ZUP daje podnosiocima zahteva određene garancije, uključujući da“ *Organi javne uprave vrše administrativne delatnosti u skladu sa zakonodavstvom[...]* u okviru nadležnosti[...] i shodno cilju.”
42. Što se tiče samog postupka nadležnih organa MUP-a, u konkretnom slučaju, Ombudsman polazeći od nespornih činjenica, navedenih u tački 12 ovog izveštaja, konstatuje da u smislu člana 10, AU br. 06/2014, nije poštovan poslovnik o radu i žalilac nije bio obavešten o terminu razmatranja njegove žalbe pred KDŽ, čime žalilacu nije data mogućnost i uskraćeno mu je pravo da prisustvuje ili bude zastupljen od advokata u postupku razmatranja iste i da pruži dodatna razjašnjenja u vezi sa njegovim zahtevom. Odnosno, uskraćena mu je mogućnost da prati postupak i sudeluje u njemu i preuzima sve zakonom dopuštene radnje u upravnom postupku u smislu prikladnih odredaba ZUP-a. Ovakvo postupanje može se okarakterisati kao arbitrarnost nadležnog organa MUP-a u vršenju svojih nadležnosti i kao takvo predstavlja prepreku u pristupu pravima.
43. Ombudsman je mišljenja da je DDAM-KDŽ, u smislu člana 55.stav 1. ZUP-a, zbog samog značaja prava o kom se odlučuje, trebao iskoristiti i druge metode u dokazivanju, koje su, kao nadležnom organu, vrlo lako bile dostupne i radi verifikacije dokaza, izvrši uvid u postojeću evidenciju ličnih dokumenata građana iz perioda pre 1. januara 1998.g, kojom MUP raspolaže.
- „55.1. Nadležni organ traži i upoznaje se sa svim dokazima koji su potrebni za donošenje konačne odluke, koristeći za ovaj cilj sve metode dokazivanja koje su dozvoljene zakonom.“*
44. Što se tiče razmatranja i vrednovanja podnetih dokaza u konkretnom slučaju, a na osnovu utvrđenih činjenica iznetih u tački 12 ovog izveštaja, tumačenja zakona kao i same procedure, Ombudsman primećuje da MUP-DDAM-KDŽ, nije sa dužnom

pažnjom pregledala sve dokaze iz spisa predmeta, usled čega su u postupku odlučivanja učinjene materijalne i formalne greške.

45. Ombudsman je, u pogledu vrednovanja podnetih dokaza u konkretnom slučaju, polazeći od činjeničnog stanja iznetog u tački 12 ovog izveštaja, mišljenja da žalilac ispunjava uslove u smislu: čl.32 Zakona o državljanstvu Kosova; čl.3, stav 1,3 i 4, i člana 4, stav 1.2. AU 05/2014. za upis u registar državljana RK.

## ZAKLJUČAK

46. Sledom navedenog, Ombudsman zaključuje da je tokom upravnog postupka MUP-DDAM-KDŽ, kao nadležan organ u konkretnom slučaju, povredio pravo žalioaca na državljanstvo, pravo žalioaca na upotrebu jezika, kao i pravo na pravičnu raspravu garantovanih pozitivno pravnim propisima.

## PREPORUKE

Ombudsman preporučuje da MUP:

- *Obezbedi, da tokom administrativnih radnji DDAM-KDŽ, uzima u obzir i daje svim faktorima koji se odnose na određeni administrativni akt valjanu procenu. DDAM treba uspostaviti ravnotežu između javnih i privatnih interesa u cilju izbegavanja nepotrebnih interferencija u pravima i interesima fizičkih i pravnih lica. Okončanje postupka pred Sudom ne predstavlja delotvoran pravni lek imajući u vidu dužinu postupka van razumnih granica, što predstavlja kršenje prava iz čl 31 i 32 Ustava.*

*Obezbedi da u svim slučajevima u kojima se odlučuje o državljanstvu DDAM- KDŽ, u postupku odlučivanja ispoštuje Zakon o upotrebi jezika*

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 25. Zakona o Ombudsmanu br.05/L-019, zamolio bih Vas da nas obavestite o postupcima koje će MUP Kosova preduzeti po ovom pitanju, kao odgovor na napred date preporuke. Takođe, zamolio bih Vas da odgovor u vezi ovog pitanja dostavite najkasnije **do 25. decembra 2015.g.**

S poštovanjem,

Hilmi Jashari  
Ombudsman

Priština, 16.decembar 2015.g.

Isa Musafa – Premijer  
Vlada Republike Kosova

## PREPORUKA

### **Preporuka u vezi Strategija za zaštitu ljudskih prava i sloboda koje su izrađene od strane Kancelarije za dobro upravljanje/KP**

Ustavom Republike Kosova ljudska prava i osnovne slobode su neodvojiva, neotuđiva i neosporiva, kao i osnova pravnog poretka Republike Kosovo. Zaštita, unapređenje i poštovanje ljudskih prava i sloboda je državna obaveza, i iste moraju biti u skladu sa međunarodnim sporazumima i instrumentima o ljudskim pravima.

Republika Kosovo je obuhvatila u članu 22. Ustava<sup>66</sup> većinu međunarodnih sporazuma i najvažnijih instrumenata za ljudska prava i osnovnih sloboda, koji su istovremeno direktno primenjivi na Kosovu.

Ovi međunarodni instrumenti su od posebnog značaja u oblasti zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, zato što se isti direktno primenjuju i u slučajevima kada postoje nedostaci ili praznine u unutrašnjem zakonodavstvu Kosova.

---

<sup>66</sup> Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosova i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija:

- (1) *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima;*
- (2) *Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste;*
- (3) *Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima i protokoli iste;*
- (4) *Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina;*
- (5) *Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije;*
- (6) *Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena;*
- (7) *Konvencija o pravima deteta;*
- (8) *Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni.*

Ustavna uloga Ombudsmana je da *“nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.”*

Ustav Republike Kosovo i Zakon o Ombudsmanu definisali su mandat Ombudsmana da primi i istražuje žalbe od svakog lica, unutar ili izvan teritorije Republike Kosovo, koje tvrdi da su mu povređena prava i slobode od strane javnih organa na Kosovu.

Ombudsman takođe ima značajne pravne odgovornosti: ne samo da istraži navodna kršenja ljudskih prava, već može takođe i da savetuje i daje preporuke Vladi, Skupštini i drugim vlastima Republike Kosovo o njihovim programima i politikama, kako bi se obezbedila zaštita i promocija ljudskih prava i sloboda.

Prema tome, na osnovu ustavnih ovlašćenja i zakonskih odgovornosti, Ombudsman je primetio da je KDU u "Godišnjim planom o radu Vlade za 2015. godinu" predvideo izradu strategija i akcionih planova za aktuelne strategije, kako bi stvorila efikasnije, održivije i bolje koordiniranih politika u oblasti prava i sloboda, u kojoj je KDU odgovorna strana za aktivnosti. U ovom pogledu, do kraja 2015. godine očekuje se izrada nekoliko drugih strateških dokumenata za period 2016-2020, a to su:

- *Strategija i Akcioni plan za ljudska prava u Republici Kosovo;*
- *Strateški plan za prava deteta;*
- *Strateški plan za zaštitu dece od opasnosti na internetu; i*
- *Plan akcije za integraciju zajednica RAE*

Trenutno su u toku sprovođenja šest (6) strategija, od kojih tri se završavaju ove godine:

- *Strategija za integrisanje zajednica RAE u Republici Kosovo (2009-2015);*
- *Akcioni plan za sprovođenje Strategije o integrisanju zajednica RAE u Republici Kosovo (2009-2015);i*



- *Akcioni plan za sprovođenje Strategije o pravima lica sa ograničenim sposobnostima (2013-2015).*

Tri druga dokumenta su u toku sprovođenja:

- *Nacionalni program za pružanje usluga na znakovnom jeziku gluvim licima u Republici Kosovo(2013-2016);*
- *Vladina Strategija i Akcioni plan o saradnji sa civilnim društvom 2013 – 2017; i*
- *Nacionalna Strategija za prava osoba sa ograničenim sposobnostima u Republici Kosovo (2013-2023).*

Na osnovu gore navedenog, vidi se da je Vlada Republike Kosovo, odnosno KDU KP-a posvećena politikama za unapređenje ljudskih prava i sloboda, izrađujući strateške dokumente u određenim oblastima, što je za pohvalu, ali se postavlja pitanje o odgovarajućoj koordinaciji strategija, imajući u vidu činjenicu da imamo nekoliko strateških dokumenata, i da isti imaju posebne mehanizme koji se bave koordinacijom sprovođenja ovih dokumenata i praćenjem njihovog sprovođenja. Na osnovu gore navedenih nalaza, Ombudsman primećuje da je KDU izradila nekoliko dokumenata o ljudskim pravima, stoga polazeći od činjenice da su ljudska prava jedinstvena i neotuđiva, **preporučujemo** da na centralnom nivou imamo strategiju za ljudska prava i slobode, koja bi obuhvatila sve strategije iz oblasti ljudskih prava.

Na sastanku zamenika Ombudsmana sa koordinatorkom KDU, obavešteni smo da za svaki strateški dokument postoji odgovarajući institucionalni mehanizam, koji koordinira proces njegove implementacije, prati sprovođenje dokumenta i izveštava o tome. Ovi mehanizmi su na političkom nivou (Međuministarski komitet za integraciju RAE; Međuministarski komitet za prava deteta; Nacionalni savet za lica sa ograničenim sposobnostima; Savet za saradnju sa civilnim društvom) i na tehničkom nivou (Tehničke radne grupe).

Prema tome, Ombudsman, navodi da jedan jedinstveni strateški dokument za ljudska prava, služiće Vladi Republike Kosovo kao vodič

da stvori efikasnije, održive i bolje koordiniranih politika u oblasti ljudskih prava i sloboda, i da će jedan takav dokument takođe biti mnogo praktičniji i lakše za monitorisanje od strane lokalnih i međunarodnih organizacija za ljudska prava, a istovremeno proces sprovođenja istog bi mogao da se monitoriše od strane samo jednog vladinog mehanizma.

Iz dosadašnje prakse, Ombudsman takođe primećuje da mehanizmi političkog nivoa imenovanih od strane Vlade, su tela koja su odgovorna za praćenje napretka i poteškoća u implementaciji strategije i akcionog plana za ljudska prava, i da izveštavaju Vladi Republike Kosovo, jednom godišnje, o opštem sprovođenju strategije za ljudska prava na Kosovu.

Na osnovu gore navedenih nalaza, takođe se primećuje da su izvještaji o sprovođenju strategija podneti Vladi Republike Kosovo od strane mehanizama osnovanih takođe od strane Vlade, dakle faktički imamo situaciju u kojoj izrada strateških dokumenata o ljudskim pravima i izveštavanje o njihovoj implementaciji su u istoj instituciji - Vladi. Stoga, preporučujemo da vi poštovani g. Premijeru u okviru vaših izveštavanja pred Skupštinom obuhvatite i izveštavanje o ljudskim pravima na godišnjem nivou, u Komisiji za ljudska prava, ravnopravnost polova, nestala lica i peticije Skupštine Kosova (i ne samo kada se to traži od ove Komisije) za sprovođenje strategije i akcionih planova.

Dakle, Ombudsman na osnovu svih gore navedenih informacija i dokaza, u cilju povećanja performanse i efikasnosti javnih institucija u oblasti zaštite, promocije i unapređenja ljudskih prava, u saglasnosti sa članom 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo, “ [...]daje *preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.*”, kao i članom 18. stav 3. Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, shodno kome “*Ombudsman može dati svoj savet i preporuke autoritetima Republike Kosovo o programima i njihovim politikama radi obezbeđivanja zaštite i unapređivanja ljudskih prava i sloboda u Republici Kosovo.*” u nadi da će zajedno pomoći u unapređenju ljudskih prava i sloboda, smatra razumnim da da ove

**Preporuke:**

- ***Vlada Republike Kosovo po mogućnosti izradi jedinstveni strateški dokument za oblast ljudskih prava i sloboda, u kome bi se obuhvatile sve specifične strategije za ljudska prava.***
- ***Sa Komisijom za ljudska prava, ravnopravnost polova, nestala lica i peticije Skupštine Republike Kosova i KDU diktuje o nalazima sprovođenja strategija za ljudska prava.***

U skladu sa članom 28. Zakona o Ombudsmanu, br.05/L-019, i članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo, zamolio bih Vas da nas obavestite o postupcima koji će se preduzeti po ovom pitanju, kao odgovor na napred date preporuke.

Takođe, izražavamo našu spremnost, ukoliko vi smatrate da je potrebno, da vam dostavimo dodatna objašnjenja.

Zahvaljujući Vam se na saradnja, molim Vas da vaš odgovor u vezi napred navedenog dostavite u zakonskom roku od trideset (30) dana.

S poštovanjem

Hilmi Jashari

Ombudsman