

INSTITUCIJA OMBUDSMANA



ZBIRKA IZVEŠTAJA UPUĆENIH ODGOVORNIM VLASTIMA TOKOM 2017

Priština, 2018

I. IZVEŠTAJI EX-OFFICIO.....	7
Ex officio br. 1/2017.....	8
Izveštaj u vezi sa paušalnim fakturisanjem troškova vode od kompanija vodosnabdevanja.....	8
Ex officio br. 44/2017.....	13
Izveštaj u vezi proceduralnim odugovlačenjima u rešavanju predmeta od Specijalne Komore Vrhovnog Suda	13
Ex officio br. 265/2017.....	18
Izveštaj u vezi sa fakturisanjem električne energije potrošene u četiri severne opštine Republike Kosovo	18
Ex officio br. 278/2017.....	30
Izveštaj u vezi sa netretiranjem u skladu sa zakonskim procedurama, osoba sa hroničnim psihijatrijskim poremećajima	30
Ex officio br. 575/2016.....	37
Izveštaj u vezi sa Pravom na obrazovanje lica lišena slobode - nepoštovanje zakonskog roka za početak nastavnog procesa u Korektivnom centru u Lipljanu	37
Ex officio br. 582/2017.....	48
Izveštaj u vezi sa tretiranjem nezavršenih poslova iz prethodnog saziva, u skladu sa Poslovníkom Skupštine Republike Kosova	48
Ex officio br. 594/2017.....	55
Izveštaj u vezi Efikasne odbrane u krivičnom postupku i garantovanje jednakosti stranaka – postavljanje branioca o javnom trošku.....	55
Ex officio br. 551/2017.....	69
Izveštaj u vezi sa ukidanjem određenih nadležnosti Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine, prema Zakonu br. 05/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine	69
Ex officio br. 707/2017.....	78
Izveštaj u vezi sa slobodom govora (medija) i bezbednošću novinara	78
II. IZVEŠTAJI NA OSNOVI ŽALBI.....	101
Žalba br. 12/2017.....	102
U vezi sa nejednakim tretmanom u određivanju koeficijenta ličnog dohotka za službenike Opštinske direkcije za obrazovanje u Prištini	102
Žalba br. 347/2015; Žalba br. 729/2015; Žalba br.730/2015; Žalba br. 333/2015.....	111
U vezi uslovljavanje građana od strane opština za isplatu poreza na imovinu tokom registrovanja vozila.....	111
Žalba br. 11/2017.....	117
u vezi ne sprovođenja ugovora o radu, i konačne odluke u upravnom postupku od strane opštinske Direkcije za obrazovanje u Štimlju.....	117
Žalba br. 597/2014.....	124

u vezi sa dužinom postupanja Osnovnog suda u Prištini	124
Žalba br. 438/2015	131
u vezi sa dužinom sudskih postupka u razmatranju podnete tužbe u Osnovnom sudu u Uroševcu	131
Žalba br.765/2016	137
u vezi sa pravom na život i pozitivnim obavezama za efikasne istrage	137
Žalba br. 592/2016	145
Ne obračunavanje radnog staža za bivše policijske službenike prema načinu uređenom Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 1978. godine;	145
Žalba br. 71/ 2015	152
u vezi sa dužinom sudskog postupka u predmetu C. br. 82/2013, u Osnovnom sudu u Mitrovici	152
Žalba br. 500/2015	158
o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu AC. Nr. 3141/2013	158
Žalba br. 929/2016	164
o odugovlačenju postupka pred Apelacionim sudom u predmetu AC. nr. 1553/2014	164
Žalba br. 503/2015	170
o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu AC.1926/14	170
Žalba br. 161/2015	175
o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu AC. Nr. 1457/2014	175
Žalba br. 238/2015	181
o odugovlačenju postupka u Osnovnom sudu u Prizrenu u predmet C. Nr. 450/2009	181
Žalba br.236/2017	187
o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu AC. Nr. 1717/2015	187
Žalba br. 306/2016	193
o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu AC. Nr. 3194/2015	193
Žalba br. 262/2014	199
u vezi sa dužinom postupka pred Apelacionim sudom, predmet AC.nr.3930/2016	199
Žalba br. 477/2017	207
o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu C.nr 1168/14	207
Žalba br. 553/2017	212
o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu C.Nr. 2823/16	212
Žalba br. 690 / 2017	218
o odugovlačenju postupka u Osnovnom sudu u Prištini – Ogranak u Lipljane	218
Žalba br. 431/2017	223
u vezi sa ograničavanjem prava pristupa javnim dokumentima	223

III. OMBUDSMAN U SVOJSTVU PRIJATELJA SUDA (AMICUS CURIAE).....	229
Ex-officio br. 379/2016 i Žalba br. 72/2017	230
u vezi sa stanjem homofobije i transfobije.....	230
Žalba br. 595/2016	237
u vezi sa tužbama protiv Uprave za likvidaciju, podnete od strane bivših radnika Društvenog preduzeća “Sharr Salloniti” iz Elez Hana, a koje se aktuelno razmatraju u ovom sudu.	237
Ex officio br. 127/ 2017 i Žalba br. 398/2015.....	243
u vezi sa tužbom opštine Uroševac protiv Ministarstva rada i socijalne zaštite	243
IV. IZVEŠTAJ NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE	248
u vezi sa monitoringom Korektivnog Centra u Dubravi	249
Izveštaj sa posete centru za zadržavanje stranaca u Vranidol.....	261
u vezi sa posetom u Centru za azilante	266
u vezi sa posetom u Regionalni centar za zadržavanje u Prištini.....	270
u vezi sa posetom u graničnim prelazima	273
u vezi sa posetom Specijalnoj instituciji u Štimlje.....	276
u vezi sa posetom Centru za integraciju i rehabilitaciju hroničnih psihijatrijskih bolesnika u Štimlju.....	281
O poseti Zatvoru visoke bezbednosti	286
u vezi sa posetom Pritvorskog centra u Prizrenu	294
o poseti u Domu starih lica i bez porodičnog staranja	301
o posetama policijskim stanicama.....	307
V. PISMA SA PREPORUKAMA UPUĆENA ODGORNIM VLASTIMA	312
Žalba br. 318/2016	313
Pismo preporuke	313
Žalba ex officio br. 700/2016.....	315
Pismo preporuke	315
Ex officio br. 43/2017.....	317
Pismo preporuke	317
Žalba br. 549/2015	319
Pismo preporuke	319
Žalba br. 914/2016	321
Pismo preporuke	321
Žalba br.792/2016	326
Pismo preporuke	326
Ex-officio br. 87/2017	329
Pismo preporuke	329

Žalba br. 497/2016	333
Pismo preporuke	333
Žalba br. 24/2016	335
Pismo preporuke	335
Žalba br. 312/2017	338
Pismo preporuke	338
Žalba br. 619/2017	342
Pismo preporuke	342
Žalba br. 742/2015	344
Pismo preporuke	344
Žalba br. 692/2017	346
Pismo preporuke	346
Žalba br. 315/2016	348
Pismo preporuke	348
VI. ZAHTEVI ZA PRIVREMENE MERE	349
ZAHTEV	350
Za ukidanje člana 55, stavova 4-5 i članova 56, 57, 58, 59, 60, 61,62, 63,64, 65, 66, 67 i 68 Zakona br. 05/L-087 o prekršajima, i za neposrednu obustavu ovih odredbi do donošenja konačne odluke ovog Suda	350
Tužba	365
Zahtev za odlaganje izvršenja	371
Ex officio br. 551/2017	372
Zahtev za obustavu izvršenja odluke	372

I. IZVEŠTAJI EX-OFFICIO

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ex officio br. 1/2017

Izveštaj u vezi sa paušalnim fakturisanjem troškova vode od kompanija vodosnabdevanja

Upućeno:

Regulatornom Autoritetu za Usluge Vode

Priština, dana 11 januara 2017

Cilj

1. Ovaj izveštaj sa preporukama (u daljem tekstu: Izveštaj) ima za cilj da istraži situaciju u pravnom okviru, kao i primenu istih u praksi, u vezi sa određivanjem tarifa vode tamo gde ne postoje tehnički uslovi za postavljanje vodomera.
2. Isto tako, ovaj izveštaj će imati kao osnovu oblast zaštite potrošača u odnosu na primenu pravila definisanih zakonom i podzakonskim aktima kao i zakonitosti primene pravila propisane od strane Regulatornog Autoriteta za Usluge Vode (u daljem tekstu Autoritet). Osim toga, ovaj izveštaj će ispitati nejednak tretman na osnovu paušalnog određivanje tarifa, kao i potencijalnom upadu u imovinsko pravo.

Pravna osnova delovanja Ombudsmana

3. U skladu sa članom 132 (1) Ustava Republike Kosovo: “ *Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa*”. Takođe, na osnovu člana 135 (3): “ *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*”.
4. Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, između ostalog daje ove nadležnosti i odgovornosti Ombudsmanu:
 - “ da preporučuje Vladu, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije;” (član 18, stav 1, pod stav 5);
 - “da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje ” (član 18, stav 1, pod stav 6);
 - “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 (član 18, stav 1, pod stav 7);
 - “da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu; ” (član 18, stav 1, pod stav 9).
 - “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 ” (član 18, stav 3).

Slanjem ovog izveštaja kod nadležnih institucija, Ombudsman cilja da ispuni ove zakonske odgovornosti.

Činjenično stanje

5. Kao što je već rečeno, cilj ovog izveštaja je da reši problem određivanja tarife za vodu paušalno, tamo gde ne postoji mogućnost da se postave vodomeri, imajući u vidu pravo na zaštitu potrošača, pravo na imovinu i jednak tretman potrošača. Ovaj izveštaj je zasnovan na izveštajima medija za paušalno fakturisanje vode¹ i za osnovu ima analizu te problematike.

Pravni okvir

6. Zakon Br.04/L-121 o Zaštiti Potrošača (u nastavku referisan kao: Zakon o zaštiti potrošača) predviđa uređenje javnih usluga koje se pružaju potrošaču, čija prodaja, na osnovu člana 24(1): “*mora se obračunati prema realnim troškovima kada priroda usluga to dozvoljava*”. Šta više, ovaj član u stavu 2 ističe: “*Usluga čitanja brojila je besplatno, jedino u slučajevima kada to*

¹“Vodovod nam fakturiše isto vodu vlasnicima 20 stanova u Sunčanom Bregu ” Koha Ditore 23 oktobar 2016

zahteva potrošač. Kada su troškovi usluge dodatnog čitanja uređeni posebnim pravilnicima, u tom slučaju važe druge odredbe.” Završno, na osnovu ovog člana, stav 4: “Prodavač informisaće potrošača, prethodno, sa svim uslovima javnih usluga i te uslove mora objaviti u elektronskim i pisanim medijima”.

7. Shodno tome, Zakon o Zaštiti Potrošača takođe obezbeđuje i fakturisanje vode, posebno u članu 29 (1), na osnovu kojeg: “Fakturisanje energije i vode obračunava se na osnovu realne potrošnje pročitane na brojilu potrošača” i 29(2): “Način merenja i obračuna energije i vode, reguliše se zakonom i ostalim podzakonskim aktima”. Takođe, na osnovu ovog člana 29 (4): “Dobavljač treba da podnese na fakturi beleške koje omogućavaju potrošaču kontrolu količine i vrednost o potrošnji energije i vode”. Na kraju, član 29 (6) predviđa da: “Fakturisanje energije i vode, treba obračunati na osnovu realne potrošnje i procenjuje se preko brojila za kalibraciju”.
8. Od gore rečenog, proističe da u skladu sa članom 79(1.1.): “ Kaznom u iznosu od hiljadu (1.000) do tri hiljade (3.000) Evra, kažnjava se davaoc javne usluge ako: prodaja javnih usluga kada potrošaču nisu uračunate u skladu sa uslovima utvrđenim u članu 24(2)” i 79(1.2): “potrošač prethodno ne obavesti o svim uslovima javnih usluga i ako ih ne objavi u elektronskim i pisanim medijima u skladu sa članom 24, stav 4 ovog zakona”.
9. Na osnovu Zakona Br.05/L-042 o Regulisanju Usluga Vode (u daljem tekstu: Zakon o regulisanju usluga vode), se stvara, na osnovu člana 1: ”osnivanje Regulatornog autoriteta za usluge vode (u daljem tekstu: Autoritet)”. Dalje, na osnovu člana 4 ovog Zakona za regulisanje usluga vode: “Autoritet ima nadležnosti za: (3.1.) licenciranje pružalaca usluga; (3.2.) utvrđivanje tarifa usluga pružalaca, kako bi se osiguralo da te tarife budu prave i razumne i da omogućavaju finansijsku stabilnost pružalaca usluga; (3.3.) uspostavu standarda usluga, nadgledanje ispunjavanja tih standarda pri pružanju usluga pružalaca usluga, i (3.4.) nadgledanje rada pružalaca usluga kako bi se ustanovilo da li i koliko oni ispunjavaju uslove propisane licencom za rad kao i objektivima koji su određeni procesom tarifa ”.
10. Štaviše, u članu 19 (1) ovog Zakona za regulisanje usluga vode, predviđa se da: “Pružalac usluga treba da vrši fakturisanje njegovih potrošača za svoje usluge u skladu sa tarifama usluge, utvrđene od strane Autoriteta u tarifnom nalogu usluga, u skladu sa ovim zakonom”. Svaki pružalac usluga, prema članu 20 (1): “Svaki pružalac usluga ili snabdevač prerađenom ili ne prerađenom vodom treba da podnese zahtev Autoritetu, na način utvrđen od strane Autoriteta, u skladu sa pravilnikom donetim shodno članu 47. ovoga zakona za usvajanje svake tarife ili izmene neke usvojene tarife”. U vezi sa time, član 21 predviđa određivanje standarda usluge od strane Autoriteta koji uključuju, ali ne ograničavaju se na merenju vode. Kao završetak, na osnovu kaznenih i administrativnih odredbi (član 39) ovog zakona za regulisanje usluga vode: “Pružalac usluga je kriv za kršenje i obavezuje se da plati administrativnu novčanu kaznu od dvadeset (20.000) do pedeset hiljada (50.000) evra, ukoliko: (4.1.) se ne pridržava odredaba ovog zakona u bilo kojim drugim slučajevima, osim onih propisanim stavovi 2 i 3 ovog člana, ili bilo kog pravilnika, donetog od strane Autoriteta, u skladu sa ovim zakonom, i (4.2.) traži tarife koje nisu predviđene i usvojene u skladu sa ovim zakonom”.
11. Pravilnik za Ispunjenje Minimuma Uslužnih Standarda za Davaoce Vodovodnih i Kanalizacionih Usluga Na Kosovu (R-03/U&K), (u nastavku referisan kao: Pravilnik o minimalnim standardima), sadrži pravila o merenju potrošene vode, čitanju vodomera i kalibrisanju vodomera. Dalje, ovaj Pravilnik o minimalnim standardima predviđa i pravila u vezi sa fakturisanjem vode bez vodomera kao i fakturisanje u zgradama kolektivnog stanovanja. Kao jedinstven zakon, vredni stav 1 člana 26, na osnovu kojeg: ”Osim slučajima kad je drugačije određeno ovim Pravilnikom, Davaoc Usluga Voda treba da fakturisati Korisnika na osnovu čitane potrošnje na Vodomeru”.

Dalje, na osnovu člana 26(7): “*U slučajevima kada Vodomer ne funkcioniše iz bilo kojih razloga i fakturisanje ne može se vršiti po osnovu čitanja potrošnje na Vodomeru, tada fakturisanje za vremenski period dok Vodomer nije funkcionalan, izvršice se i na osnovu izvršene procene od strane Davaoca Usluga Voda koja procena će se bazirati na realizovanu potrošnju za prethodni period tog Korisnika*”. Za razliku od nje, član 37(1) određuje da: “*Svi Korisnici, koji trenutno nemaju Vodomere i Paušalno se fakturišu, su obavezni da u saradnji i na osnovu direktiva Davaoca Usluga Voda instaliraju Vodomere u roku*”, rok koji je određen ovim Pravilnikom (konkretnije na dodatku ovog Pravilnika, gde se određuju kategorije potrošača koji paušalno koriste usluge vode bez vodomera). Na kraju, ovaj Pravilnik predviđa i fakturisanje u zgradama kolektivnog stanovanja, gde član 38 (b) ističe: “*Na osnovu čitanja glavnog Vodomera (kolektivan) koji registruje potrošene vode za ceo objekat ili za jedan deo kolektivnog objekata. U ovom slučaju čitanje potrošnje u glavnom Vodomeru će biti proporcionalno zaduženi u jednakim iznosima za sve jedinice stanovanja (Korisnika) koji se snabdevaju 12 prema ovom vodomeru*”.

12. Autoriteti, putem Uredbe br.07/2016 o utvrđivanju tarife usluge vode na Kosovu, određuje dostupne tarife od strane pružaoca usluga, koja se ne mogu promeniti od pružaoca usluga, ali samo kroz podzakonska akta odobrena od strane Autoriteta.

Pravna analiza

13. Način paušalnog fakturisanja vode, je detaljno opisano u Zakonu o zaštiti potrošača, ali i u pravilnicima Autoriteta, tela odgovornog za usvajanje podzakonskih akata kojima se reguliše ova oblast. Dok pravni okvir ostaje nesporno od strane zakonske preciznosti, ali i od stvaranja pravne sigurnosti, situacija na terenu, u nekim slučajevima, svedoči o nepoštovanju pomenutih zakona, ali i podzakonskih akata koji su izrađeni precizno od Autoriteta u pitanju. Dok je zakon besprekoran u tom pogledu, uključujući i podzakonske akte, ono što ugrožava nepoštovanje ljudskih prava zaštićenih Ustavom, je ne sprovođenje zakona u praksi. Iako je zakon stvorio mehanizme za zaštitu potrošača, Autoritet za regulisanje usluga vode je odobrio propise koji predviđaju tarife za usluge vode, minimalne standarde pružanja usluga na Kosovu koji predviđaju način fakturisanja sa ili bez vodomera, zabrinuta ostaje činjenica da se paušalno fakturisanje vode tamo gde postoji metoda fakturisanja sa vodomerom kao i fakturisanje vode tamo gde ne postoji tehnička mogućnost za postavljanje vodomera, preti pravnom nesigurnošću po potrošača, ali i ugrožava celokupan posao zakonodavaca u izradi okvira koji reguliše ovu oblast.
14. Član 1. Protokola 1 Evropske Konvencije predviđa puno poštovanje prava na imovinu, osim u javnom interesu i u uslovima predviđanim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Republike Kosovo, član 11 predviđa da nematerijalna prava su ograničena stvarna prava koja uključuju zahtev da se traži od drugog lica obavljanje određene radnje, posebno isplatu novca. Nema sumnje da svaki put kada je u pitanju novac radi se o stvarnim pravima, samim tim i pravo na imovinu. Međutim, treba imati u vidu da bi član 1 Protokola 1 EKLJP-a došao do izražaja, nije važno da lokalni zakon prepoznaje iste relevantne interese kao “imovina”.² S obzirom na predmet *Marckk v. Belgium* treba imati u vidu da član 1 Protokola 1 EKLJP-a ne može da se koristi kada je u pitanju imovina koja je namenjena da se osigura, već samo za postojeću imovinu. U predmetu *Br.8410 / 78 v. Savezna Republika Nemačka, ESLJP* je napomenula da: tvrdnje notara nad određenim cenama nad kojima teži da ostvari pravo mogu da se smatraju kao imovina samo kada isti uistinu je pružio usluge u protivvrednosti te cene, na osnovu propisa ili određenim smernicama o cenama usluga notara. Isto

² Monica Carss-Frisk: *The Right to Property: A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights*; 2001, pg.17

tako, u slučaju Muller v. Austria, ESLJP je primetio da pravo na penziju nije zaštićena članom 1 Protokola 1 EKLJP-a, već doprinosi koje pojedinac čini u pravcu ostvarenja penzije, bilo kada je reč o dobrovoljnim priložima, potpadaju pod okriljem člana 1 Protokola 1 EKLJP-a.

15. Imovina izražena u novcu kupaca, stekao kroz plate ili penzije, predstavlja “imovinu” u skladu sa članom 1 Protokola 1 EKLJP-a, takođe sastavni deo Ustava Republike Kosovo. U vezi sa ovim, svako mešanje u “imovinu” potrošača, koja nije u skladu sa zakonom predstavlja kršenje ovog prava. Fakturisanje vode ni u kakvom slučaju ne može biti kršenje ovog prava, ali će istu izazvati nesrazmerno fakturisanje vode. Uprkos činjenici da zakon predviđa paušalno fakturisanje vode u nekim slučajevima, naročito tamo gde ne postoje tehnički uslovi za instaliranje vodomera, ovo fakturisanje treba da se uradi na srazmeran i pravičan način. Paušalno fakturisanje vode i na nesrazmeran način predstavlja povredu prava na imovinu iz člana 1 Protokola 1 EKLJP-a.
16. Paušalno i nesrazmerno fakturisanje vode, osim što predstavlja mešanje u pravo imovine potrošača, ona predstavlja i nejednak tretman. Uprkos činjenici da Vodovod smatra da fakturisanje vode u kolektivnim stanovima se obavlja na isti način, ne uzimajući u obzir i druge faktore koji mogu uticati na proporcionalno fakturisanje vode predstavlja nejednak tretman potrošača.
17. Ombudsman podseća vlasti Republike Kosovo na osnovne odredbe Ustava Republike Kosovo, kao što sledi:

Član 3 [Jednakost pred Zakonom]

“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

Polazeći od gore rečenog, Ombudsman

PREPORUČUJE

1. Da fakturisanje vode se vrši na osnovu stvarne potrošnje vodomrom potrošača i na osnovu stvarnih troškova. Paušalno određivanje cena tamo gde merenje na osnovu vodomera nije moguće, da se uradi u skladu sa važećim propisima, naročito u skladu sa Pravilnikom o minimalnim standardima usluga pružilaca usluga voda na Kosovu (R-03/U&K), član 38 (b).
2. Uzimajući u obzir licenciranje pružilaca usluga od strane Autoriteta, preporučujem bolje praćenje pružaoca usluga u vezi sa sprovođenjem podzakonskih akata odobrenih od strane samog Autoriteta lasti. Bez obzira na to da je takva obaveza predviđena u pravilnicima Autoriteta, ono što je gore navedeno, govori u pravcu ostvarivanja čvršćeg nadzora kako bi se sprečilo dalje mešanje u zaštiti prava potrošača i ostvarivanje prava na imovinu.

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom”) i člana 28 Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“Autoriteti, kojima je Narodni Advokat uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera,. . . , 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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ex officio br. 44/2017

**Izveštaj u vezi proceduralnim odugovlačenjima u rešavanju predmeta od Specijalne Komore
Vrhovnog Suda**

Upućeno:

G. Isa Mustafa, Premijer
Vlada Republike Kosovo

G. Nehat Idrizi
Predsedavajući Sudskog Saveta Kosova

G. Sahit Sylejmani
Predsednik Specijalne Komore Vrhovnog Suda

Priština, 31 januar 2017

Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je da se skrene pažnja relevantnim državnim organima u vezi sa kršenjima ljudskih prava izazvanih proceduralnim odugovlačenjima u rešavanju predmeta od strane Specijalne Komore Vrhovnog Suda (Specijalna Komora) i predstavljanje preporuka za otklanjanje ovih kršenja.

Nadležnosti i odgovornosti Ombudsmana

2. Na osnovu Ustava Republike Kosovo (Ustav), član 135, stav 3: *“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.”*
3. Na osnovu člana 16, stav 8 Zakona o Ombudsmanu Br. 05/L-019, Ombudsman: *“može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Narodni Advokat neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura.”*
4. Na osnovu člana 18, stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman ima odgovornost: *“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.”*
5. Na osnovu člana 18, stav 1.7 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman ima odgovornost: *“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.”*

Opis predmeta

6. Ovaj izveštaj je zasnovan na 49 (četrdeset devet) odvojenih žalbi, trenutno otvorenih pri Instituciji Ombudsmana (IO), u vezi sa dužinom obrade predmeta od strane Specijalne Komore, ne računajući i žalbe protiv Kosovske Agencije za Privatizaciju, a koja se odnose na Specijalnu Komoru i koja prema njihovoj prirodi su iste sa žalbama protiv Specijalne Komore, jer i ove žalbe zavise od konačnih odluka Specijalne Komore. Žalbe registrovane pri IO datiraju iz 2012 godine, lista koji je priložena kao dodatak ovom Izveštaju sa Preporukama.
7. Treba imati u vidu da pored odugovlačenja od Specijalne Komore, predmeti podnosioca predstave su prethodno prošli kroz postupak u Kosovskoj Agenciji za Privatizaciju, što još više utiče odugovlačenje rešavanja ovih žalbi.

Akcije Ombudsmana, saradnja i stajališta Specijalne Komore

8. Ombudsman, nakon dobijanja žalbe u skladu sa postupkom za prijem i istraživanje žalbi, obratio se Specijalnoj Komori u vezi sa navodima podnetih žalbi, za svaku pojedinačnu žalbu i u skoro svim zahtevima Ombudsmana upućenim Specijalnoj Komori je dobio odgovor.
9. U skoro svim odgovorima primljenim od Specijalne Komore, Ombudsman je obavešten o broju predmeta koja su na čekanju da se sude su odložene u postupcima Specijalne Komore.
10. Početkom decembra 2016 godine, Ombudsman se sastao sa predsednikom Specijalne Komore, od kojeg je obavešten o izazovima i poteškoćama sa kojima se suočava Specijalna Komora. Predsednik Specijalne Komore je priznao da postoje odugovlačenja u procesiranju predmeta i najavio da do 18 novembra 2016 godine su ostala 21.640 nerešenih predmeta u oba stepena Specijalne Komore, uz napomenu da je prosečan broj zaduženih predmeta po sudiji u Specijalnoj Komori u prvom stepenu je oko 1390 predmeta dok u drugom stepenu 130 predmeta. Predsednik Specijalne Komore dalje je naglasio da je Posebna Komore stalno osetila nedostatak pravnih savetnika kao i prevodilaca, izjavivši da postoje oko 30.000 stranica dokumenata koja čekaju na prevod i koja su neophodni za procesiranje predmeta.

11. Ombudsman ističe da je Predsednik Specijalne Komore pripremio izveštaj za Sudski Savet Kosova o stanju, poteškoćama i problemima, kao i merama koje treba preduzeti za rešavanje problema u Specijalnoj Komori. Prema tvrdnjama predsednika Specijalne Komore on je i u prošlosti obavestio nadležne organe o situaciji u Specijalnoj Komori i zahtevao da se preduzmu mere za rešavanje nagomilanih predmeta, ali do sada nema nekog pozitivnog razvoja u vezi sa podnetim zahtevima.

Zakon br. 04/L-033 o Specijalnoj Komori Vrhovnog Suda Kosova o Pitanjima u vezi sa Kosovskom Agencijom za Privatizaciju

12. Funkcionisanje Specijalne Komore se uređuje Zakonom br. 04/L-033 o Specijalnoj Komori Vrhovnog Suda Kosova o Pitanjima u vezi sa Kosovskom Agencijom za Privatizaciju (Zakon). Na osnovu člana 3, stav 1 Zakona: “*Specijalna Komora u svom sastavu ima do dvadesetoro (20) sudija, od kojih su dvanaest (12) građani Kosova, a osmoro (8) sudija su međunarodne sudije na Kosovu. Najmanje dvoje (2) sudija koji su državljani Kosova su iz redova manjinskih zajednica.*”
13. Čini se da ova odredba ograničava broj sudija Specijalne Komore i da je taj broj predviđen 2002 godine, kada je UNMIK Uredbom 2002/13 osnovana od Specijalna Komora za razmatranje sporova iz procesa privatizacije.

Zaključci Ombudsmana

14. Ombudsman privlači pažnju državnih organa da član 22 (2) Ustava, prema kojem prava i slobode garantovana međunarodnim ugovorima i instrumentima, posebno na osnovu Evropske Konvencije za Zaštitu Osnovnih Ljudskih Prava i Sloboda i njeni Protokoli (EKLJP), koja prema ovom članu je direktno primenljiv na Kosovu i ima pravo prvenstva u slučaju sukoba nad odredbama i drugih akata javnih institucija.
15. Ombudsman takođe privlači pažnju vlastima i na član 53 Ustava, na osnovu kojeg prava i osnovne slobode garantovana Ustavom, tumače se u skladu sa sudskim odlukama ESLJP-a.
16. Shodno tome, procene i zaključci Ombudsmana, u vezi sa pitanjem se oslanjaju na Ustav, EKLJP i praksu ESLJP-a
17. Ombudsman, na osnovu odgovora dobijenih od strane Specijalne Komore, o pojedinačnim predmetima, kao i sa tvrdnji Predsednika Specijalne Komore, smatra da generalno imamo posla sa proceduralnim odugovlačenjima. Zbog velikog broja žalbi koje je primila IO, Ombudsman će proceniti situaciju sa sistematičnog konteksta. Jer da bi se procenilo da li je došlo do povrede u svakom pojedinačnom slučaju treba da se obavi procena prema kriterijumima koje je utvrdila ESLJP, koja uključuje složenost predmeta, ponašanje podnosioca predstavke i ponašanje državnih organa.
18. Na osnovu odgovora koje je dobio Ombudsman od Specijalne Komore, jasno se vidi da se radi o nagomilanim predmetima i da je takva situacija postala uobičajena u Specijalnoj Komori koja izgleda da je rezultat zakonom ograničenog broja sudija, česte zamene sudija, posebno međunarodnih sudija i nedostatka pravnih savetnika i prevodilaca. Zbog toga, Ombudsman smatra da pre svega ima veze sa ponašanjem državnih organa u odnosu na situaciju u Specijalnoj Komori.
19. EKLJP propisuje obavezu država da organizuje svoje pravosudne sisteme kako bi sudovi ispunili obavezu za razmatranje predmeta u razumnom roku, bez obzira na troškove koji mogu nastati ovim organiziranjem. U suprotnom, države će se smatrati odgovornim ne samo za odugovlačenje u rešavanju nekog posebnog predmeta, već i za neuspeh za pokretanje resursi za rešavanje nagomilanih predmeta i strukturnih nedostataka u pravosudnom sistemu koji uzrokuju takva odugovlačenja.
20. Kada je reč o nagomilanim predmetima koji čekaju da se razmatraju, ESLJP razlikuje situacije kada se suočavamo sa zaostalim predmetima za određeno vreme, gde država može da se ne smatra odgovornim ako je na vreme preduzela odgovarajuće mere za poboljšanje stanja i kontinuirano nagomilanih predmeta za koje se država drži odgovornom. Nadležni organi, uprkos

zahtevima predsednika Specijalne Komore i brojnih žalbi građana koje su stranka u postupku pred Posebnom Komorom, izgleda da nisu preduzele akcije za poboljšanje stanja u pogledu rešavanja nagomilanih predmeta.

21. Prema praksi ESLJP obaveza je država da organizuju svoje pravne sisteme kako bi garantovale pravo za donošenje konačne odluke za svakog građana u vezi sa njegovim građanskim pravima i obavezama u razumnom roku (*Scordino protiv Italije (br.1)*, § 183), gde preveliko zaduživanje predmetima ne može se uzeti u obzir (*Vocaturu protiv Italije*, § 17; *Cappello protiv Italije*, § 17). U slučaju da kašnjenje u donošenju odluke o predmetima je stvar strukturne organizacije, država mora da obezbedi usvajanje efikasnih mera za rešavanje zaostalih predmeta (*Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, § 29; *Guincho protiv Portugala*, § 40). Činjenica da je gomilanje predmeta postalo uobičajeno ne opravdava vanredno odugovlačenja postupka (*Union Alimentaria Sanders S.A. protiv Španije*, §40).
22. Preduzimanje mera od strane nadležnih organa Republike Kosova, odnosno izmena i dopuna Zakona o Specijalnoj Komori, odnosno zakonske odredbe koja ograničava broj sudija u Specijalnoj Komori je hitna mera za povećanje efikasnosti Specijalne Komore. Dok kao dugoročna stabilna i neophodna mera za efikasno funkcionisanje sudova u celini, koja su dužna da donesu odluku u razumnom roku, u skladu sa zahtevima koji proističu iz Ustava, EKLJP i prakse ESLJP, je usvajanje zakona koji određuje rokove za rešavanje sudskih predmeta i naknadu stranaka kada se utvrdi da je bilo odugovlačenja u sudskim postupcima. Nedostatak takvog zakona koji predviđa rokove i naknadu za vanredno odugovlačenje postupaka direktno utiče na pravo na delotvoran pravni lek, pravo koje je garantovano Ustavom i EKLJP-om
23. Ombudsman smatra da odugovlačenje postupaka pred Specijalnom Komorom, su mogla prouzrokovati povredu prava na pravično i nepristrasno suđenje, član 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] kao i prava na delotvoran pravni lek, član 54 [Sudska Zaštita Prava] kojim se predviđa pravo na delotvoran pravni lek, Ustava.
24. Pravo da se neko pitanje pravično razmatra u razumnom roku predviđa se i članom 6 EKLJP-a [Pravo na pravičan postupak], dok pravo na delotvoran pravni lek predviđa se članom 13 EKLJP-a [pravo na delotvoran pravni lek].
25. Član 6 i član 13 EKLJP-a su dva odvojena prava, ali koja u nekim slučajevima su međusobno povezane. ESLJP u predmetu Kudla protiv Poljske, § 160, je utvrdilo kršenje člana 6 i člana 13 EKLJP-a, jer podnosilac predstave nije imao domaće pravne lekove koja bi mu omogućilo primenu prava “na suđenje u razumnom roku”, zagarantovano članom 6 EKLJP-a. Ista situacija je i u slučaju stranaka koji godinama čekaju za rešavanje predmeta, a nemaju nikakav delotvoran pravni lek za primenu svog prava na suđenje u razumnom roku.

Na osnovu gore rečenog, kao i polazeći od načela sprovođenja zakonitosti i sa ciljem poboljšanja i rasta efikasnosti vlasti, Ombudsman, u skladu sa članom 135 stav 3, Ustava Republike Kosovo, člana 16, stav 8, člana 18, stav 1.2 i člana 18, stav 1.7 Zakona o Ombudsmanu Br. 05/L-019:

Preporučuje da:

1. *Vlada Kosova, na osnovu pravila i postupaka za zakonodavne inicijative, da predlaže izmenu Zakona o Specijalnoj Komori, odnosno člana 3.1 Zakona, da bi se pružio pravičan i efektivan pristup za stranke u postupku pri Specijalnoj Komori.*
2. *Sudski Savet Kosova pruža podršku Specijalnoj Komori sa organizacionog i operativnog gledišta u skladu sa zahtevima i potrebama adekvatnog funkcionisanja Specijalne Komore.*
3. *Specijalna Komora izradi strategiju za rešavanje nagomilanih predmeta, odlučujući ne samo za ravnomernu raspodelu slučajeva za svakog sudiju, već i norme i rokove unutar kojih treba da se reše određeni broj predmeta od svakog sudije.*

U skladu sa članom 132, stav 3, Ustava Republike Kosovo i člana 28 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Molimo vas da nas obavestite o akcijama koje ćete preduzeti kao odgovor na gornje preporuke.

Zahvaljujući vam na vašoj saradnji, molimo vas da vaš odgovor, u vezi sa ovim pitanjem, pošaljete unutar razložnog vremenskog roka, ali ne kasnije od datuma **3 mart 2017**.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Aneks:
Registrovane žalbe pri Instituciji Ombudsmana

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ex officio br. 265/2017

Izveštaj u vezi sa fakturisanjem električne energije potrošene u četiri severne opštine Republike Kosovo

Upućeno:

G. Arsim Janova, v.d. predsedavajući
Odbora Kancelarije regulatora za energiju

G. Luan Morina, Rukovodilac Departmana za energetiku,
Ministarstvo za ekonomski razvoj

Nijazi Shala, Rukovodilac Departmana za zaštitu potrošača,
Ministarstvo za trgovinu i industriju

Priština, dana 13. juna 2017. godine

Ciljevi izveštaja

1. Potrošena električna energija u četiri severne opštine Republike Kosovo, odnosno u Leposavić, Severnu Mitrovicu, Zubin Potok i Zvečan, fakturiše se potrošačima ostalog dela Republike, u iznosu od 8 miliona evra godišnje. Regulatorni ured za energiju (u daljem tekstu: "RUE") i Departman za energetiku Ministarstva za ekonomski razvoj (u daljem tekstu: "Departman za energetiku"), u medu-institucionalnim komunikacijama sa Ombudsmanom, tvrdili su da je ova praksa fakturisanja u skladu sa zakonima na snazi koji regulišu oblast energetike, posebno Zakonom br. 05/L-084 o energetsom regulatoru i Zakonom. 05/L-085 o električnoj energiji.

Ovaj izveštaj ima tri glavna cilja:

- (1) Da se proceni da li je ova praksa fakturisanja električne energije zaista u skladu sa zakonodavstvom koji je citiran od strane RUE i Departmana za energetiku;
- (2) Da se proceni da li ova praksa fakturisanja električne energije predstavlja kršenje ljudskih prava, odnosno prava na imovinu, prava ne biti diskriminisan i prava potrošača; i
- (3) da se nadležnim institucijama daju specifične i konkretne preporuke u vezi sa postupcima koje treba da se preduzimaju za potpuno poštovanje zakona na snazi i ljudskih prava.

Pravna osnova

2. U saglasnosti sa Zakonom Br.05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman između ostalog ima i sledeće odgovornosti:
 - "da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje (član 18, stav 1, pod-stav 1);
 - "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; (član 18, stav 1, pod-stav 2);
 - "da preporučuje Vlasti, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije; (član 18, stav 1, pod-stav 5);
 - "da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje; (član 18, stav 1, pod-stav 6);
 - „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, pod-stav 8);
3. Dostavljanjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, kao i objavljivanje istog u medijima, Ombudsman namerava da vrši ove zakonske obaveze.

Sažetak činjenica

4. Ombudsman na osnovu člana 16.4, Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, dana 7. aprila 2017.godine, pokrenuo je istragu na sopstvenu inicijativu (*ex officio*) na osnovu članka listu "Zëri", od 7. aprila 2017. godine, pod naslovom: "*KEDS fakturiše 8 miliona evra godišnje za električnu energiju koju troše srbi severnog dela.*"
5. Dana 28. aprila 2017.godine, Ombudsman je uputio pismo Regulatornom uredu za energiju (RUE), kojim traži informacije kao u nastavku:
 - (1) Da li je vrednost energetske energije koja se troši na severu Kosova 8 miliona evra godišnje, i da li se ova vrednost deli preko faktura građana po čitavom Kosovu, kako je navedeno u listu

"Zëri";

- (2) Koje su zakonske odredbe koje definišu šta su "razumni gubici koji su izvan uticaja operatera" i ukoliko ove odredbe odobravaju fakturisanje električne energije ostalim potrošačima, koji su redovni potrošači; i
 - (3) Da li osim zakona koji su na snazi, postoji odluka RUE, Ministarstva za ekonomski razvoj, ili Vlade Kosova, kojim se reguliše pitanje fakturisanja električne energije na severu Kosova.
6. Dana 18. maja 2017. godine, Ombudsman je primio odgovor od RUE, u kome je RUE odgovorio na pitanja Ombudsmana kao u nastavku:
- (1) RUE je najavio da prema licenciranim operatorima ne fakturisana električna energija tokom 2016. godine na severnom delu Kosova 252 GWh, čini oko 5,24% potražnje distribuiranja, a ukupna vrednost fakturisane energije na severnom delu zemlje je oko 8 miliona evra. RUE je dodao da, uzimajući u obzir da se taj iznos ne pokriva od strane institucija Kosova i nemajući drugog izbora, da održe elektro-energetski sistem u funkcionalnom stanju, RUE je bio primoran da troškove za pokrivanje gubitka, uključujući i gubitke na severu podeli svim potrošačima.
 - (2) Što se tiče drugog pitanja RUE se poziva u članu 48. [Usvajanje cena], stav 3. tačka 3.3 Zakona o energetsom regulatoru Br. 05/L-084 i članu 28. [Odgovornosti i prava operatera sistema raspodele], stav 1, tačke od 1.21 do 1.25 Zakona o električnoj energiji br. 05/L-085. Prema RUE član 48, stav 3, tačka 3.3 definiše da RUE prilikom usvajanja ili utvrđivanja tarifa, obezbeđuje da licenciranim nosiocima omogući vraćanje svih opravdanih troškova, uključujući između ostalog i troškove nivoa gubitaka energije u sistemima transmisije i distribucije. RUE dalje je istakao da je snabdevanje električnom energijom svih potrošača zakonska obaveza, prema tome prilikom odobravanja tarifa RUE uzima u obzir jedan razuman nivo gubitaka, koji tretira jednako u čitavoj teritoriji Kosova. RUE, šta više naglasio je da je operatoru distributivnog sistema (ODS) onemogućn pristup na severu i gubitke koji nastaju na severu, od strane ODS smatraju se kao "politički gubitci" van kontrole DSO i da ODS ne može da obavlja svoje funkcije zbog visokih troškova ovih gubitaka, što bi ugrožavalo redovno snabdevanje električnom energijom građane širom zemlje.
 - (3) Na treće pitanje Ombudsmana RUE je odgovorio da postoji jedna odluka od 6 februara 2012. godine, br. V_399_2012, kojom se određuje nivo smanjenja gubitaka distribucije. Prema RUE ova odluka o smanjenju gubitaka određuje nivo smanjenja svih gubitaka u elektroenergetskom sistemu uključujući i gubitke na severu Kosova.
7. Ombudsman se dana 22. maja 2017. godine, susreo sa predstavnicima RUE kako bi saznao o detaljima odgovora RUE, posebno oko tehničkim detaljima u vezi sa fakturisanjem električne energije potrošene na severu. Predstavnici RUE su objasnili da postoje dve vrste gubitka električne energije:
- Tehnički gubici u distribuciji električne energije preko distributivne mreže i to su obični gubitci; i
 - komercijalni gubici koji se prouzrokuju od neovlašćenog korišćenja električne energije.
8. RUE je objasnio da se električna energija potrošena na severu Kosova smatra kao komercijalni gubitak, i da je bilo neophodno da se ovi gubici pokriju fakturisanjem iste u računima građana na čitavoj teritoriji Kosova. Prema RUE ovo je bilo neophodno, zato što KEDS ne bi mogao da izdrži gubitke električne energije, i isto bi prouzrokovalo velike gubitke u kompaniji, što bi ugrozilo snabdevanje građana Kosova električnom energijom.

9. Ombudsman, dana 22. maja 2017. godine, dostavio je pismo Ministarstvu trgovine i industrije (MTI), Departmanu za zaštitu potrošača kako bi saznao stav ministarstva u pogledu mogućih kršenja prava potrošača fakturisanjem električne energije potrošene na severu, građanima ostalih delova Kosova. Departman za zaštitu potrošača i MTI, dana 29. maja 2017. godine, dostavio je odgovor na zahtev Ombudsmanu, u kome se ističe da Zakon o zaštiti potrošača ne reguliše specifične oblasti infrastrukture kvaliteta javnih operatora, kao što je slučaj sa električnom energijom.
10. Takođe, dana 22. maja 2017. godine, Ombudsman je dostavio pismo i Ministarstvu za ekonomski razvoj (MER), Departmanu za energetiku kako bi saznao stav ovog ministarstva u pogledu mogućih kršenja prava potrošača fakturisanjem električne energije potrošene na severu, građanima ostalih delova Kosova. Departman za energetiku MER-a, dana 29. maja 2017. godine, dostavio je odgovor Ombudsmanu na zahtev, u kome se između ostalog navodi da se nemogućnost pristupa Operatora distributivnog sistema (KEDS) i Kompanije za javno snabdevanje (KESKO) nadovezuju velikim političkim problemom integracije četiri opština na severu Kosova, i stvaranje uslova za fakturisanje električne energije u ovom delu Kosova bilo je i nastavlja da bude preokupacija Vlade Kosova. MER navodi da je snabdevanje svih potrošača električnom energijom zakonska obaveza, da je RUE nezavisno telo i prilikom usvajanja ili određivanja tarifa, obezbeđuje licencirane strane da im se omogući vraćanje svih opravdanih troškova, uključujući, između ostalog, i troškove razumnih nivoa gubitaka električne energije u transmissionom i distributivnom sistemu.

ARGUMENTI

A. Zakonitost

1. U cilju pravne osnovanosti fakturisanja električne energije potrošene na severu Kosova analizirane se pravne odredbe, na koje se poziva RUE:

Zakon o Energetskom Regulatoru Br.05/L-084

Član 48 [Usvajanje cena], stav 3, tačka 3.3:

3. Prilikom usvajanja ili utvrđivanje tarifa, regulator obezbeđuje da se nosiocima licence omogući povraćaj svih opravdanih troškova, uključujući:

3.3. troškove opravdanih nivoa gubitka energije u sistemima transmisije i distribucije;

Zakon o Električnoj Energiji Br. 05/L-085

2. Član 28 [Odgovornosti i prava operatora sistema raspodele], stav 1, tačke od 1.21 do 1.25:

1. Odgovornosti i prava operatora sistema raspodele su:

1.21. obezbeđivanje električne energije za pokrivanje gubitaka u mreži raspodele i za dodatne pomoćne usluge u mreži raspodele, prema tržišnim principima električne energije, transparentnosti i bez diskriminacije;

1.22. postizanje sporazuma sa korisnicima mreže raspodele za pružanje pomoćnih usluga za efikasnu i ekonomsku realizaciju pomoćnih usluga u mreži raspodele;

1.23. vođenje registra punktova merenja za svaku odgovornu stranku za ne balans na tačkama isporuke u mreži raspodele;

1.24. godišnja analiza gubitaka u mreži raspodele uz tehničke gubitke i neovlašćenu potrošnju električne energije, a po potrebi primena mera reduciranja gubitaka;

1.25. sastavljanje godišnjeg aktuelnog plana gubitaka u distribuciji za narednu godinu i dostavljanje KRE-u za usvajanje. Godišnji plan gubitaka obuhvata tehničke gubitke i neovlašćenu potrošnju električne energije;

Odluka RUE V 399 2012, od 6. februara 2012.godine

13. Odluka se odnosi na smanjenje gubitaka u distribuciji, čiji je cilj smanjenje gubitaka u distribuciji za 3% u prve tri godine i 2,5% u naredne tri godine. U obrazloženju Odluke kaže se: *“Dana 24. januara 2012. godine, RUE je primio pismo od savetnika Vlade za transakciju KEDS-a u vezi sa indikativnim vrednostima RUE. U njihovom pismu, koje je prema savetnicima transakcije sastavljeno na zahtev ministra za ekonomski razvoj, isti ističu da indikativne vrednosti određene od strane regulatora nisu dovoljne za obezbeđenje investicija u KEDS-u, u skladu sa Strategijom o energetici iz Skupštine Republike Kosova.”*
14. Na osnovu gore navedenih zakonskih normi Ombudsman ne može da se pomiri sa načinom na koji se električna energija potrošena na severu Kosova fakturiše građanima u drugim delovima zemlje, iz sledećih razloga:
15. Zakon o Energetskom Regulatoru, član 48, stav 3, tačka 3. definiše da *“...regulator obezbeđuje da se nosiocima licence omogućuje vraćanje svih opravdanih troškova, uključujući: “ ... troškove opravdanih nivoa gubitka energije u sistemima transmisije i distribucije;”*
16. Ombudsman je pokrenuo pitanje šta su “razumni gubici” i dobio je odgovor od RUE, tokom sastanka, dana 22. maja 2017. godine, da prema njihovom zvaničnom tumačenju, razumni gubici su dve vrste: tehnički gubici koji nastaju u distributivnu mrežu i komercijalni gubici koji nastaju zbog neovlašćenog korišćenja električne energije (krađe električne energije). Ovi razumni gubici, prema RUE, trebalo bi da se vrate licenciranim operatorima.
17. Međutim, u pismenom odgovoru RUE-a, gubici električne energije na severnom delu Kosova od strane operatora distributivnog sistema smatraju se kao “politički gubici”. Praktično, koliko se može razumeti, ovi gubici koje operater kvalifikuje kao političke gubitke, prema tumačenju RUE fakturišu se kao komercijalni gubici i iste snose građani na drugim mestima Kosova.
18. Kao što je gore navedeno, Zakon o električnoj energiji, član 48. stav 3, tačka 3. predviđa vraćanje *“troškova opravdanih nivoa gubitaka energije u sistemima transmisije i distribucije;”* Shodno tome, Ombudsman smatra da se u konkretnom slučaju radi o praksi koja nije u skladu sa ovom odredbom, obzirom da ova odredba pokriva gubitke uopšte tehničke prirode, odnosno one koji se odnose na tehničke nepravilnosti u transmisionom i distributivnom sistemu, što ni na koji način ne treba da pređe na “razuman nivo.” Ombudsman smatra da 8 miliona evra gubitka svake godine ne može da se smatra kao gubitak razumnog nivoa, kako zahteva Zakon.
19. Zakon o Električnoj Energiji, član 28, stav 1, tačka 25 propisuje da: *Odgovornosti i prava operatora sistema raspodele su: .. sastavljanje godišnjeg aktuelnog plana gubitaka u distribuciji za narednu godinu i dostavljanje KRE-u za usvajanje. Godišnji plan gubitaka obuhvata tehničke gubitke i neovlašćenu potrošnju električne energije;”*
20. Električna energija potrošena na severu ne može da se kvalifikuje kao komercijalni gubitak ili neovlašćena potrošnja, jer Operator distributivnog sistema i relevantni državni organi su upoznati od posleratnog perioda da građani severa Kosova koriste električnu energiju. Zbog toga, upotreba električne mreže na severu zemlje je potpuno ovlašćena.
21. Navedene odredbe od strane samog RUE, Zakona o električnoj energiji, član 28, stav 1, tačka 21, utvrđuje da jedna od odgovornosti Operatora sistema distribucije je: *“obezbeđivanje električne energije za pokrivanje gubitaka u mreži raspodele i za dodatne pomoćne usluge u mreži raspodele, prema tržišnim principima električne energije, transparentnosti i bez diskriminacije;”*
22. Zakon o električnoj energiji ni jednom njegovom odredbom ne daje pravo Operatoru sistema distribucije da troškove električne energije koja se koristi na ovlašćeni način, uz znanje operatera, da tu istu potrošnju fakturiše građanima koji su redovni potrošači, i bez njihovog znanja. Prema tome, Ombudsman smatra da je takav način fakturisanja električne energije potrošene na severu

Kosova diskriminatorski i ne transparentan, i da je u suprotnosti sa samim Zakonom o električnoj energiji.

23. Pored gore navedenih zakona, Ombudsman skreće pažnju na članu 23. Pravila o opštim uslovima snabdevanja električnom energijom, koje je izdato od RUE avgusta meseca 2011. godine, kojim je propisano da:

“Snabdevač je dužan da vrši fakturisanje potrošača za potrošenu energiju i druge tarife u skladu sa odgovarajućim tipom tarifa dogovorenoj sa potrošačem (ukoliko je primenjivo).“

24. S obzirom da fakturisanje električne energije potrošene na severu nema podršku u zakonu, Ombudsman je analizirao Odluku RUE V_399_2012, od 6. februara 2012. godine, što prema RUE čini osnovu za fakturisanje električne energije na severu. Prema onome što se može razumeti odluka se odnosi na povećanje investicija KEDS-a, kako bi se izbegli gubici, koji se utvrđuju zakonom. Takođe, primećuje se da je odluka doneta 6. februara 2012. godine, dok su operator distributivnog sistema (KEDS) i Kompanija javnog snabdevanja (KESKO) preuzeli funkcije distribucije i snabdevanja maja meseca 2013. godine.³ Primećuje se da su nadležni državni organi Republike Kosovo prethodno stvorili povoljne uslove za KEDS i KESKO garantujući im investicije za pokrivanje gubitaka koji su utvrđeni zakonom. Odluka RUE V_399_2012, od 6. februara 2012. godine, je još uvek na snazi. Obrazloženje RUE da vrednost od 8 miliona evra KEDS ne bi mogao da izdrži, nije održivo. U vezi sa ovim obrazloženjem Ombudsman, je tokom sastanka sa RUE, 22. maja, 2017. godine, pitao o godišnjem iznosu profita KEDS-a. Predstavnici RUE nisu imali nikakve informacije u vezi ovog pitanja. U nedostatku ove ključne informacije, Ombudsman odbija da uzme zdravo za gotovo tvrdnju da su navedeni gubici nesnošljivi za KEDS. Nisu održive ni tvrdnje da električna energija potrošena na severu predstavlja razumne gubitke koji se treba pokriti od strane građana u drugim delovima teritorije Kosova, a istovremeno da se obrazloži da ovi gubici snose visoke troškove da bi se snosili od strane Operatora distributivnog sistema, jer nije stvarno poznato da li su ovi gubici razumnog nivoa ili su gubici koji se mogu snositi. To je zato što je dobro poznato da je KEDS profitabilna kompanija, za koju se ne zna koji su njihovi godišnji profiti

25. Ombudsman smatra da su tvrdnje RUE i Departmana za energetiku MER-a, da je snabdevanje građana električnom energijom zakonska obaveza, treba da budu jasne i osnovane. Zakon o električnoj energiji, član 1, definiše da je svrha zakona da *“. . . bi se obezbedilo sigurno, ... snabdevanje . . . sa realnim cenama. . . ”* (naglasak dodat). I gde se govori o "univerzalnim uslugama snabdevanja" Zakon nadovezuje ovaj koncept sa određivanjem "povoljne cene" (ibid, član 3, stav. 1. tačka. 72). Ove odredbe stavljaju do znanja da garancija snabdevanja električnom energijom nije besplatna.

A. Pravo ne biti diskriminisan

26. Pravo ne biti diskriminisan garantuje se Ustavom i zakonom. Ustav utvrđuje da *“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”* (član 24, stav 2).
27. Takođe, Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, utvrđuje da: *“Princip jednakog tretmana znači da neće biti nikakve neposredne ili posredne diskriminacije, u pogledu bilo kojeg navedenog osnova koji je određen u članu jedan (1) ovog zakona”* (član 3, stav 1), gde se na listi ovih *“određenih osnova”* obuhvata kao otvorena kategorija *“ili na drugoj osnovi”* (član 1, stav 1).

³ Informacija obezbeđena iz odgovora Departmana za energetiku MER, dostavljen Ombudsmanu, dana 29. maja 2017. godine.

28. Koncept "diskriminacije" koji se koristi u Ustavu, je isti kao onaj koji se koristi u Zakonu o zaštiti od diskriminacije. Za tumačenje ustavnog koncepta diskriminacije, treba uzeti u obzir član 53. Ustava, koji propisuje da "Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava." (U daljem tekstu: ESLJP). Prema sudskim odlukama ESLJP "[] pravo. . . ne biti diskriminisan. . . krši se i kada Države tretiraju nejednako osobe u sličnim situacijama bez pružanja objektivnog i razumnog opravdanja "(Thlimmenos protiv. Grčke, predstavka br. 34369/97, ESLJP, 6. april 2000. godine, st. 44). Kako bi jedno obrazloženje bilo "objektivno i razumno", treba da ispuni dva uslova: (1) mora da postoji "legitiman cilj" za navedenu nejednakost, i (2) mora da postoji "opravdana veza proporcionalnosti između upotrebljenih sredstava i cilja kome se teži ("Relating to Certain Aspects of the Laës 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, 23. jula 1968.godine, stav 10; vidi takođe *Case of X and Others v. Austria*, aplikacija broj 19010/07, ESLJP, 19. februar 2013. godine, stav 98).
29. Takođe, Zakon o zaštiti od diskriminacije, utvrđuje da: "Diskriminacija znači svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, na bilo kom osnovu navedenom u članu jedan (1) ovog zakona, koji ima za cilj ili efekat da obezbedi ili ugrozi priznavanje, uživanje ili obavljanje , osnovnih ljudskih prava i sloboda koja su priznata Ustavom Republike Kosova i važećim zakonodavstvom u Republici Kosovu." (član 3, stav 2). Isto kao i presuda ESLJP, zakon ističe da je nejednak tretman može biti opravdan ako postoji "opravdani legitimni cilj i postoji jedan razuman odnos srazmere između korišćenih sredstava i željenog cilja." (ibid, član 6).
30. Vredi napomenuti da se Zakon o energetsom regulatoru i Zakon o električnoj energiji, stalno pozivaju na principe jednakog tretmana i ne diskriminacije. Vidi, na primer, Zakon o energetsom regulatoru, član 15. st. 1, tačka. 1.4 (Regulator ima odgovornost "da obezbedi da se energetske aktivnosti odvijaju transparentno i ne diskriminatorski način ..., kao i da obezbedi ne diskriminatorski pristup sistemu prenošenja, distribucije i interkonekcije;); i Zakon o električnoj energiji, član 5. stav 9 ("Regulator određuje podelu troškova obaveza javnih usluga uvedenih kod krajnjih potrošača na ne diskriminatorski i transparentan način").
31. Sumirajući gore navedene kriterijume diskriminacije, praksa fakturisanja električne energije potrošene na severu Republike, ostalim potrošačima, treba da se proceni shodno analitičkim koracima kao u nastavku:
- (1) Da li ova praksa fakturisanja predstavlja nejednak tretman između osoba u sličnim situacijama, na osnovu jednog ličnog statusa koji je određen u Ustavu ili zakonu o zaštiti od diskriminacije?
 - (2) Ako je odgovor da, da li postoji objektivno i razumno opravdanje za ovaj nejednak tretman? Ili, drugim rečima:
 - (a) Da li ova praksa fakturisanja ima legitiman cilj?
 - (b) Ukoliko je tako, da li postoji razuman odnos proporcionalnosti između svrhe i prakse navedenog fakturisanja?
32. U prvom koraku analize, evidentno je da praksa navedenog fakturisanja predstavlja nejednak tretman između lica u sličnim situacijama. Odnosno, neki korisnici električne energije ne plaćaju za iznos energije koju troše, a drugi korisnici plaćaju ne samo onaj deo koji troše sami, već i deo koji troše oni koji ne plaćaju. Na ovaj način, KEDS, uz odobrenje RUE ne tretira sve korisnike električne mreže prema istom standard.
33. Ombudsman smatra da, uprkos moguće percepcije javnosti da se nejednakost bazira na **etničku pripadnost**, Ombudsman smatra da se ovde radi ne o nejednakost na osnovu **etničke pripadnosti**, već na osnovu **boravišta**: Stanovnici na severu Republike ne obavezuju se da plate

za električnu energiju koju troše sami, dok stanovnici u ostalom delu Republike dužni su da plate za iznos energije koju troše sami, kao i za onu koju troše stanovnici na severu. Ovo se ne može kvalifikovati kao nejednakost na osnovu etničke pripadnosti, dok na severu Republike ima stanovnika koji nisu Srbi, a takođe i u ostalom delu Republike ima stanovnika koji nisu iz redova albanske zajednice.

34. Istina je da ni u Ustavu, ni u zakonu, nije poznato "boravište" izričito kao moguća osnova za diskriminaciju. Međutim, to ne znači da se sadašnja praksa fakturisanja ne može kvalifikovati kao diskriminacija. Kao što je gore primećeno, Ustav i zakon predviđaju da diskriminacija može da bude zasnovana na "bilo koji drugi lični status" (Ustav, član 24, stav. 2) ili "bilo kojoj drugoj osnovi" (Zakon o zaštiti od diskriminacije, član 1, stav 1.) što se izričito ne ističe u Ustavu ili zakonu. Mesto boravka može da se smatra kao takva osnova, u potpunoj saglasnosti sa sudskim odlukama ESLJP. Pogledajte, na primer, *Carson and Others v. The United Kingdom*, Aplikacija br. 42184/05, ESLJP, 16. marta 2010. godine, § 70 ("rećima 'drugi status' riječi ... dat je široki smisao kako bi obuhvatilo ... razliku **na osnovu mestu boravka**", naglasak dodat). Stoga, iako se "boravište" izričito ne spominje u Ustavu ili zakonu kao moguća osnova diskriminacije, nejednaka obaveza da se plati električna energija na osnovu mesta boravka, može ipak da se smatra kao diskriminatorna praksa, u zavisnosti od završetka ostalih koraka analize.
35. U drugom koraku analize, treba postaviti pitanje da li postoji objektivno i razumno opravdanje za trenutnu praksu fakturisanja. Kao što je gore navedeno, kako bi postojalo objektivno i razumno opravdanje za ovu praksu, treba da se ispune dva kriterijuma: (1) navedena praksa fakturisanja treba da ima legitiman cilj, i (2) treba da postoji razuman odnos proporcionalnosti između ove prakse i cilja koji se teži.
36. Ombudsman smatra da navedena praksa fakturisanja ima jedan legitiman cilj. Prema pismu koje je dostavljeno od RUE, činjenica da Operator distributivnog sistema (ODS) nema pristup na severu Republike, što znači da nije u stanju da fakturiše troškove stanovnika na ovom delu Republike, prema tome treba da nađe drugu mogućnost da nadoknadi električnu energiju potrošenu u ovom regionu. Prema RUE, "[] ukoliko se ne pokrivaju ovi gubici, ODS ne može da obavlja svoje funkcije zbog visokih cena ovih gubitaka, što bi ugrozilo redovno snabdevanje električnom energijom potrošača širom Kosova" (Dopis RUE, str. 3). Prema ovoj tvrdnji, cilj fakturisanja troškova drugim potrošačima za potrošenu električnu energiju na severu Republike, je da se ne bi ugrozilo snabdevanje čitave zemlje električnom energijom. Ovaj cilj je, jasno, legitiman cilj.
37. Ipak, Ombudsman smatra da praksa fakturisanja o kojoj se govori ne uspeva u drugom kriterijumu: ne postoji **razuman odnos proporcionalnosti** između ove prakse fakturisanja i cilja da se izbegava ugrožavanje sistema električne energije širom zemlje.
38. Kako bi se ocenila **proporcionalnost** navedene prakse, Ombudsman uočava, prvo da prema Ustavnom sudu, "test proporcionalnosti je opisan u članu 55. Ustava" (Slučj br KO131/12, dr Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine Republika Kosovo, Presuda, 15. april, 2013. godine, st. 127). Ombudsman smatra da navedena praksa fakturisanja dolazi u sukob sa dva zahteva člana 55 i, kao ishod ne može da se kvalifikuje kao proporcionalna mera.
39. Prvo član 55, stav 1, propisuje: „Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, **se jedino mogu ograničiti zakonom.**” (naglasak dodat). Primetili smo takođe, u delu A da sadašnja praksa fakturisanja nije u skladu sa Zakonom o energetsom regulatoru i Zakonom o električnoj energiji. To znači da nejednak tretman stanovnika na severu u odnosu na stanovnike ostalog dela Republike nije ovlašćen zakonom, stoga, nije srazmerna mera u skladu sa članom 55. st. 1.

40. Drugo, član 55, stav. 4. Ustava propisuje da: "U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, ... su dužni da se posvete, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, **kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.** (naglasak dodat). U konkretnom slučaju, ova odredba zahteva da RUE, kao i sve nadležne institucije za pravno regulisanje oblasti električne energije, razmotre, ukoliko navodni cilj aktuelne prakse fakturisanja (znači, cilj ne ugrožavanja sistema električne energije u celoj Republici) može da se postigne jednakim tretmanom svih stanovnika u zemlji.
41. Kao što je gore argumentovano u Delu A, postoji razlog da se sumnja u tvrdnju da bi gubitak od 8 miliona evra mogao da bude nesnošljiv za KEDS. Međutim, čak i ako uzmemo zdravo za gotovo, zarad argumenta, da je istome nemoguće da pokrije sam takav gubitak, Ombudsman uočava da ne postoji ni jedan dokaz da su ove institucije adekvatno razmotrile pitanje, da li se gubici na severu Republike mogu izbeći na neki drugačiji način, ne prisiljavajući stanovnike u ostatku zemlje da plate električnu energiju koju su ostali potrošili.
42. Posebno, Ombudsman smatra da bi jedan od načina kojim bi se izbegavao navedeni gubitak bio da RUE ili Vlada obavesti četiri severne opštine, da u skladu sa ustavnim i zakonskim normama protiv diskriminacije, omogućavanje pristupa KEDS-a, sa ciljem merenja i fakturisanja potrošene električne energije, je neophodan uslov za snabdevanje ovih četiri opština električnom energijom, kako se postupa po čitavoj teritoriji Republike Kosovo. Ombudsman nema ni jedan dokaz da je KEDS, Vlada ili RUE *razmotrio* koji su to koraci koje bi trebalo da se preduzimaju, kako bi se omogućio pristup KEDS-a, a još manje da je preduzeo takav pozitivan korak. Takvo rešenje bi obezbedilo da se navodni cilj RUE (da se izbegavaju gubici na severu zemlje, kako se ne bi ugrozilo funkcionisanje celokupnog sistema), postigne tretiranjem svih stanovnika Kosova jednako. Dok, u najmanju ruku postoji ova alternativna opcija za postizanje cilja izbegavanja gubitaka na severu Republike, i dok ova opcija postigne navedenu svrhu manjim ograničenjem prava ne biti diskriminisani, u tom slučaju aktuelno fakturisanje rezultira da bude nesrazmerna mera u suprotnosti sa članom 55. st. 4. Ustava. Drugim rečima, navedena praksa ne uspeva u zadnjem koraku analize prema tome predstavlja povredu prava ne biti diskriminisani. Za dva moguća protiv-argumenata treba da damo odgovor.
43. Prvo, može se argumentovati da je RUE obavezan da obezbedi električnu energiju za stanovnike na severu Republike, čak i ukoliko oni ne plaćaju za uslugu. U tom smislu, pismo RUE tvrdi da "snabdevanje svih potrošača električnom energijom je zakonska obaveza, prema tome RUE u skladu sa obavezama zahteva od licenciranih operatora da snabdevaju električnom energijom sve potrošače. Prema tome, prilikom usvajanja tarifa RUE uzima u obzir jedan razuman nivo gubitaka, koji tretira jednako na celoj teritoriji Kosova." (RUE pismo, str. 3). Takođe, Ministarstvo za energetiku tvrdi da: "Na osnovu regulative u oblasti energetike, snabdevanje električnom energijom svih potrošača je zakonska obaveza." Međutim, Ombudsman uočava da RUE ne citira ni jednu zakonsku odredbu u prilog svojoj tvrdnji, da snabdevanje svih stanovnika električnom energijom, predstavlja zakonsku obavezu **i za one stanovnike koji ne plaćaju električnu energiju koju troše.** Takva obaveza ne postoji, osim u posebnim slučajevima predviđenim zakonom, kao na primer, socijalno ugroženi potrošači, iako zakon propisuje da i ova kategorija „ne treba da se finansira... stavljanjem na teret potrošačima električne energije." (Zakon o električnoj energiji, članom 49, st. 2 tačka. 2.4). Osim takvih specifičnih slučajeva, zakonska obaveza snabdevanja potrošača električnom energijom, kao što je argumentovano u delu A, uvek se bazira u pružanju razumne cene za ovu uslugu. To podrazumeva da električna energija ne dolazi besplatno za one koje je koriste. Ombudsman zahteva da se ovaj princip primeni za sve stanovnike Republike jednako, kako za stanovnike severa, tako i za stanovnike ostalog dela zemlje.

44. Drugo, može se argumentovati da je RUE nemoćan da traži pristup za KEDS na severu Republike, a ovo pitanje se reguliše posebnim ugovorom koji čeka primenu. U pismu koje je primljeno od Departmana za energetiku Ministarstva za ekonomski razvoj, tvrdi se da: "Vlada Kosova, problem ne fakturisanja električne energije u četiri opštine na severu Kosova iznela je u Briselskom sporazumu o energetici", u kojoj se "tražio od strana potpisnica da osnuje novo preduzeće za snabdevanje električnom energijom, shodno pravnom i regulatornom okviru Kosova". Međutim, "primena ovog sporazuma se suočava sa teškoćama zbog opstrukcija Srbije."
45. Uprkos ove poteškoće, Ombudsman smatra da aktuelno ne sprovođenje sporazuma ne predstavlja nikakvu prepreku RUE da zahteva, da barem do primene sporazuma, četiri dotične opštine omoguće KEDS-u fakturisanje potrošene električne energije od strane njihovih stanovnika, kako bi oni platili sami količinu električne energije koju su sami trošili. Za sve vreme za koje KEDS snabdeva ove opštine električnom energijom, one su obavezne da obezbede pristup za potrebe merenja i fakturisanja količine potrošene električne energije. Takvo rešenje, ne samo da ne sprečava sprovođenje budućeg sporazuma, već daje stranama potpisnica jači podsticaj za sprovođenje odredaba ovog sporazuma što je pre moguće.

A. Pravo na imovinu

46. Član 46, stav 1, Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu "Ustav"), propisuje da "Pravo na imovinu je zagantovano". Međutim, to ne znači da je eksproprijacija imovine kategorički zabranjena. Naprotiv, Ustav izričito navodi da "Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine" (ibid član 46, stav 3). Međutim, ustavno ovlašćenje eksproprijacije nije neograničeno. Posebno, eksproprijacija se može vršiti samo ako je "u skladu sa zakonom" (Ibid, član 46, stav. 3, naglasak dodat).
47. Zahtev da se eksproprijacija vrši samo u skladu sa zakonom, nalazi na dalju podršku u dva druga ustavna izvora. Prvo, član 1. Prvog protokola Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: "EKLJP") propisuje da: "Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim. . . **u uslovima predviđenim zakonom**" (naglasak dodan). Pravo određeno ovom odredbom, kao i sva prava određena EKLJP i njenim Protokolima, "garantovana su ovim Ustavom" (Ustav, član 22). Na isti način, primetili smo da član 55, stav 1, Ustava predviđa da: "Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom." (naglasak dodan).
48. Za tumačenje ovih odredbi, pozivamo se ponovo na presude ESLJP, u skladu sa članom 53. Ustava. Prema presudama ESLJP, konceptima "imovine" i "posedovanje" je dato široko značenje, uključujući svaku vrstu imovine pokretne i nepokretne, kao i niz ekonomskih interesa. Posebno, ESLJP je zaključio da: "Porez je, u principu, ograničenje prava zajamčenih prvim stavom člana 1. Prvog protokola [ESLJP], jer isti [porez] lišava navedeno lice posedovanja, znači **iznosa novca koji se mora platiti** (*Burden v. United Kingdom*, Aplikacija Br. 13378/05, ESLJP, 29. april 2008. godine, § 59, dodat naglasak). Prema ovom obrazloženju, svaki put kada država prisiljava pojedinca da plati iznos novca, to se smatra ograničenjem prava na imovinu.
49. Prema tome, kada postupajući po ovlašćenju RUE, KEDS prisiljava druge potrošače da plate za iznos električne energije koja je potrošena od strane stanovnika na severu Republike, ovo se smatra ograničenjem prava na imovinu, jer potrošači koji su fakturisani liše se "posedovanja, znači iznosa novca kojim mora da se vrši isplata."
50. Primetili smo da je zahtev Ustava da svako ograničenje prava svojine bude ovlašćeno zakonom. Prema tome, praksa navedenog fakturisanja, kao ograničenje prava na imovinu treba da bude ovlašćeno zakonom. Međutim, u gore iznetom Delu A, argumentovano je da ova praksa fakturisanja nije u skladu sa Zakonom o energetsom regulatoru i Zakonom o električnoj energiji.

Shodno tome, iznos električne energije koja je potrošena na severu a fakturiše se potrošačima ostalog dela zemlje ne ispunjava ustavne zahteve, prema tome predstavlja kršenje prava na imovinu.

51. Osim ustavnog prava na imovinu, Ombudsman je analizirao odredbe Zakona br. 04/L-077 o obligacionim odnosima, uzimajući u obzir da fakturisanje električne energije stvara građanski-pravni odnos koji spada u delokrugu ovog zakona. U tom kontekstu, Ombudsman uočava da zakon definiše kao u nastavku: "*Svako lice koje se obogaćuje bez ikakve pravne osnove na štetu drugog, dužan je da vrati ono što je uzeo od drugog, ili da nadoknadi na drugi način vrednost ostvarenog profita*" gde je "*Izraz obogaćenje isto tako obuhvaća sticanje koristi preko usluga*" (član 194, stav. 1 i 2). Prema ovim odredbama, potrošačima koji su, bez njihovog znanja, platili za električnu energiju utrošenu na severu Republike, nastaje pravo na vraćanje tog iznosa koji su bili primorani da plate.

B. Prava potrošača

52. Prava potrošača regulisana su Zakonom o zaštiti potrošača br. 04/L-121. Ovim Zakonom se garantuju osnovna prava potrošača, kao što su pravo na zaštitu ekonomskih interesa potrošača, i pravo na zaštitu imovine (član 4). Na osnovu ovog zakona su utvrđene obaveze prodavca koji je dužan da za pruženu uslugu potrošaču izda tačnu fakturu i pravo potrošača da kontroliše količinu iznosa u fakturi u vezi sa datom uslugom (član 12). Prema ovom zakonu, fakturisanje električne energija izračunava se na osnovu realne potrošnje, nakon čitanja strujomera potrošača. U vezi sa ovim snabdevač treba da dostavi fakturu sa beleškama koje omogućavaju potrošaču da kontroliše količinu i vrednost potrošnje električne energije, isto tako da se fakturisanje električne energije da izračuna na osnovu realne potrošnje i procenjuje se preko brojila za kalibraciju (član 29).
53. Takođe, Zakon o električnoj energiji, član 48. stav 4, tačka 3, propisuje da "Potrošač ima pravo ... primiti transparentne informacije o važećim cenama i tarifama kao i o standardnim uslovima o pristupu korišćenja usluga električne energije;"
54. Ovom prilikom, Ombudsman želi da skrene pažnju Departmanu za zaštitu potrošača pri Ministarstvu trgovine i industrije, koji je u svom odgovoru od 29. maja, 2017. godine, upućenom Ombudsmanu naveo da Zakon o zaštiti potrošača "u ovom slučaju ne reguliše posebne oblasti infrastrukture kvaliteta i javnih operatera, kao što imamo ovaj slučaj u vezi električne energije."Ovu tvrdnju odbacuje sam Zakon o električnoj energiji, koji predviđa da: "Krajnji potrošač uživa svoja prava u skladu sa ... zakonskim propisima koji regulišu zaštitu potrošača."(član 48, stav. 1).
55. Shodno tome, Ombudsman konstatuje da u konkretnom slučaju povređene su odredbe Zakona o zaštiti potrošačima i samom Zakonu o električnoj energiji. Tačnije povređen je ekonomski interes i imovina građana Republike Kosovo, i pravo potrošača da ima tačnu fakturu i mogućnost da kontroliše fakturisanu iznos za uslugu. Takođe kršeno je pravo potrošača da postoji fakturisanje električne energije na osnovu realne potrošnje koja je se čita u strujomeru potrošača i da ima fakturu sa beleškama na osnovu kojih se potrošaču omogućuje kontrola količine i vrednosti potrošene energije.

KONSTATACIJE I PREPORUKE OMBUDSMANA

A. Konstatacije Ombudsmana

56. Na osnovu gore navedene procene, Ombudsman smatra da:

- (1) Fakturisanje električne energije potrošene u četiri severne opštine Kosova, drugim potrošačima u ostalim delovima zemlje, predstavlja kršenje Zakona br. 05/L-084 o energetsom regulatoru i Zakona br. 05/1-085 o električnoj energiji.

- (2) Ova praksa fakturisanja predstavlja kršenje prava na imovinu, zagarantovano članom 46. Ustava Republike Kosovo i člana 1. Protokola 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima, i dovodi do neosnovanog bogaćenja na osnovu člana 194. Zakona br. 04/L-077 o obligacionim odnosima.
- (3) Ova praksa fakturisanja predstavlja kršenje prava ne biti diskriminisan, koje je garantovano članom 24. Ustava Republike Kosova i Zakonom 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije.
- (4) Ova praksa fakturisanja predstavlja kršenje prava potrošača garantovano Zakonom Br. 04/L-121 o zaštiti potrošača.

Preporuke Ombudsmana

Na osnovu ovih konstatacija, a u skladu sa članom 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo i člana 16, stav 4. Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje da:

- (1) RUE hitno zaustavi protivzakonitu praksu fakturisanja električne energije, koja je trošena na severu Republike Kosova, drugim potrošačima u ostalom delu zemlje;
- (2) Vlada Republike Kosova u saradnji sa RUE i KEDS, da pronađu alternativu kako da se izbegavaju gubici na severu, tretirajući sve potrošače jednako u skladu sa ustavnim i zakonskim normama protiv diskriminacije;
- (3) RUE u saglasnosti sa Zakonom Br. 05/L-084 o energetsom regulatoru da donese odluku kojom se usvaja sniženje tarife do te mere, kojom se omogućuje naknada potrošačima, koji su nepravedno fakturisani i nastavljaju da budu fakturisani za električnu energiju, potrošenu u četiri severne opštine.

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom”), i članom 28 Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“Autoriteti, kojima je Narodni Advokat 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 molim da nas obavestite o postupcima koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,
Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ex officio br. 278/2017

Izveštaj u vezi sa netretiranjem u skladu sa zakonskim procedurama, osoba sa hroničnim psihijatrijskim poremećajima

Za: G. Bratislav Nikolić, gradonačelnik
Opština Štrpce

G. Jovica Marković, direktor
Centar za socijalni rad Štrpce

G. Bashkim Hyseni, predsednik
Osnovni sud u Uroševcu

Priština, 31. avgust 2017

Svrha

Ovaj izveštaj ima za cilj da privuče pažnju vlasti Opštine Štrpce, Centra za socijalni rad, Osnovnog suda u Uroševcu, u vezi sa pozitivnim obavezama za tretiranje lica sa teškim mentalnim poremećajima, što bi rezultiralo zaštitom i bezbednošću koja je su ugrožene zbog neodgovornih radnji ovih lica.

Nadležnosti Ombudsmana

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

Takođe, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, pored ostalog ima sledeće nadležnosti i 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; (član 18., stav 1, tačka 1.2).
- da preporuči Vladi, Skupštini i drugim nadležnim institucijama Republike Kosova o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije; (član 18., stav. 1, tačka 1.5).
- da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje; (član 18, stav. 1, tačka 6).
- da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu; (član 18, st.1, tačka 9).

Opis predmeta

Ombudsman je pokrenuo istragu ex-officio, predmet br. 278/2017. godine, na osnovu članka u listu "Koha Ditore" pod nazivom "Mentalno obolela lica ugrožavaju građane i imovinu" od 11. aprila 2017. godine, u kome predstavnici NVO "Handicap Kosova", ogranak u Uroševcu, su optužili opštinske institucije i Centar za mentalno zdravlje za neadekvatan tretman lica sa hroničnim psihijatrijskim poremećajima koja, kao posledica ne tretiranja, izazivaju probleme oštećenjem javne i privatne imovine. Ove osobe, prema članku, predstavljaju potencijalnu opasnost za bezbednost i imovinu građana.

Sažetak činjenica

Činjenice, dokazi i informacije koje poseduje IO mogu se sažeti na sledeći način:

1. Dana 26. aprila 2017. godine, direktor Odeljenja za zdravstvo i socijalnu zaštitu (OZSZ) u opštini Uroševac je obavestio predstavnika Ombudsmana da podatke o licima sa mentalnim poremećajem, uključujući i slučaj B.V. poseduje Centar za socijalni rad (CSR) koji se stalno bavio ovim slučajevima, naravno uz saradnju sa Centrom za mentalno zdravlje (CMZ) u Uroševcu.
2. Dana 28. aprila 2017. godine, predstavnici IO-a su se sastali sa glavnim medicinskim tehničarom CMZ-a u Uroševcu. Od njega se doznalo da u Centru su evidentirana i lečena 626 lica sa mentalnim problemima kojima je pružen dnevni boravak u ovom Centru, razne aktivnosti, rehabilitaciona terapija, biljna terapija i obroci hrane. Kapaciteti osoblja su ograničeni, tamo su samo 24. zdravstvenih radnika, uključujući i Integracioni dom u zajednici.

3. Što se tiče slučaja (B.V.), obavješteni smo da u CMZ-u je lečen od 2008. godine i isti je dijagnostifikovan od strane Stručne službe mentalnog zdravlja u Uroševcu, o kome se kaže "...da je sa teškim mentalnim poremećajima. .. neodgovoran je za svoje postupke prema sebi i svojim postupcima prema okruženju" Poslednju posetu u CMZ-u je obavio 9. juna 2016. godine i od tada se više nije pojavio.
4. Dana 2. maja 2017. godine, odgovorno lice iz NVO "Handicap Kosova", ogranak u Uroševcu, je obavestilo predstavnika Ombudsmana o slučaju B.V. Prema njemu, iako isti se povremeno pojavio u prostorijama "Handicap Kosova", on je 10. aprila, 2017. godine nasilno ušao u prostorije, razbijajući i srušeći nameštaj i druge predmete. Od njega smo saznali da vezano za pitanje su dali intervju za list "Koha ditore" i "TV Tema" (lokalna televizija), ali slučaj nisu prijavili policiji.
5. Dana 3. maja 2017. godine, šef operative u policijskoj stanici u Uroševcu je obavestio predstavnika Ombudsmana da i oni pored ostalog se suočavaju sa problemom lica sa mentalnim poremećajima i da često intervenišu, njihovim slanjem u CMZ. Što se tiče slučaja B.V., policija je obavestila da nekoliko puta je intervenisala zbog njegovog nezakonitog ponašanja i postupaka. Ali, što se tiče njegovog nasilnog ulaska u prostorijama dotičnog NVO-a, prema policiji, slučaj nije prijavljen od strane odgovornog lica ovog NVO-a.
6. Dana 4. maja 2017. godine, Ombudsman je zatražio od policijske stanice u Uroševcu (PSU) i od CMZ-a izdavanje relevantne dokumentacije (policijski izveštaj o incidentima počinjenim od strane lica sa mentalnim poremećajima i izveštaj iz stručne službe CMZ-a u Uroševcu) za osobu B.V., kao i za druge sa sličnim stanjem kao što su slučajevi: A.G., B.S., A.S.
7. Dana 11. maja 2017, službenica CSR-a za mentalno zdravlje u Uroševcu, obavestila je predstavnika Ombudsmana u vezi slučaja B.V., da nemaju nikakve podatke, zbog činjenice da je on stanovnik opštine Štrpce. Dalje, ona je naglasila da imaju i brojne slične slučajeve i da ova situacija postaje još problematičnija kada su lica ove kategorije bez porodice i nedostaje im odgovarajuća briga.
8. Dana 11. maja 2017, policijska stanica u Uroševcu je dostavila zatraženu dokumentaciju Instituciji Ombudsmana.
9. Prema izveštaju policijske stanice u Uroševcu, slučaj B.V. je vršio niz nezakonitih radnji, 15 evidentiranih incidenata.
10. Dana 12. maja 2017, službenik CSR-a opštine Štrpce je obavestio predstavnika Ombudsmana da je B.V. stanovnik opštine Štrpce, ali da mu se ne zna adresa jer je stalno u pokretu. Na pitanje da li mu je od strane CSR-a određen staratelj dotičnoj osobi, isti je izjavio ne.
11. Dana 16. maja 2017, sudija predmeta u Osnovnom sudu u Uroševcu (OSU) obavestio je predstavnika Ombudsmana da dana 7. avgusta 2015, dobili su predlog za izricanje mere obaveznog psihijatrijskog lečenja protiv B.V. od strane tužioca Osnovnog tužilaštva u Uroševcu (br. predmeta P. 949/15), zbog sumnje da je vršio krivično delo uništenja i oštećenja tuđe imovine, iz člana 333. stav 1. KZRK-a. Dana 28. juna 2017, određeno je održanje ročišta, koje nije održano jer se nije moglo obezbediti prisustvo optuženog u postupku.
12. Dana 17. maja 2017, predstavnik Ombudsmana (u vezi sa podnetim zahtevom 4. maja 2017), dobio je specijalističke izveštaje od CMZ-a u Uroševcu, za B.V. i A.G. kao i izveštaj sa konsultacija za A.S. u vezi sa lekarskim posetama slučajeva a isto tako glavni medicinski tehničar je potvrdio da ovi pacijenti nisu uopšte redovni u CMZ-u.

13. Dana 22. juna 2017, službenik CSR-a u opštini Štrpce, obavestio je predstavnika Obudsmara da nemaju statističke podatke koliko je licima ukinuta poslovna sposobnost, odnosno koji je broj lica kojima je dodeljeno starateljstvo i da deo slučajeva se tretira od paralelnih organa. Prema njemu, oni nisu dobili nijedan zahtev od strane nekog subjekta za tretiranje ove osobe, stoga nisu preduzete radnje za određivanje starateljstva nad njim ili oduzimanje poslovne sposobnosti.
14. Dakle, Ombudsman tokom sprovođenja istrage u vezi sa ex-officio slučajem br. 278/2017, osim objavljenog slučaja u novinama, došao je do nalaza i za druge slučajeve slične prirode, koji su dijagnostifikovani teškim mentalnim poremećajima (slučajevi A.S. i A.G), koji nastavljaju sa svojim nezakonitim radnjama. Za dotične slučajeve, policijska stanica u Uroševcu uputila je dopis CMZ-u, i zahtevali su da preduzimaju mere za njihovo tretiranje, zbog vršenja nezakonitih radnji, koji neprekidno ometaju i ugrožavaju građane. Iz obaveštenja od 28. januara 2013, od Regionalne direkcije policije – Policijska stanica u Uroševcu, saznajemo da je isti pokušao samoubistvo i nakon pružanja prve pomoći, nije nastavljeno dalje tretiranje ovog slučaja.
15. Na osnovu predloga OTU-a PP.I 49/2016, od 30. maja 2016, OSU izrekao je A. S. meru obaveznog psihijatrijskog lečenja u slobodi, Rešenjem PKR. br. 97/2016, od 27. juna 2016, međutim na osnovu podataka koje pruža CMZ isti nastavlja da se ne pojavljuje za psihijatrijsko lečenje u ovom centru.

Primenjivi pravni instrumenti na Kosovu

16. Ustav Republike Kosova (u daljem tekstu Ustav)

Član 21. stav 2. i 3. Ustava utvrđuje sledeće:

“Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom“.

Član 26. stav 1. Ustava utvrđuje sledeće:

/.../ "Svako lice ima pravo na poštovanje njegovog/njenog fizičkog i psihičkog integriteta/.../".

Dok član 46. stav 1. Ustava utvrđuje „*Garantuje se pravo na imovinu*“.

17. Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP), je direktno primenjiv pravni dokument prema Ustavu Republike Kosova i u slučaju sukoba ima prioritet, prema drugim zakonskim odredbama i aktima javnih institucija. U stavu 1. člana 6. EKLJP-a izričito se navodi da: „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama, ima pravo na pravičan i javan proces u razumnom roku“.
18. Zakon o mentalnom zdravlju br. 05/L-025, član 1. utvrđuje: “Cilj ovog zakona je zaštita i promovisanje metalnog zdravlja, sprečavanje problema koji su vezani sa njim, garantovanje prava i poboljšanje života umno poremećenih osoba“, dok član 9. stav 1. utvrđuje: “Zabranjeno je oduzimanje ili ograničenje poslovne sposobnosti lica sa mentalnim poremećajima, sa izuzetkom slučajeva predviđenim u zakonskim odredbama na snazi. U posebnim slučajevima, ova mera može se predložiti na zahtev psihijatrijsko-pravne komisije. Odgovarajuća odluka se donosi od strane suda u skladu sa zakonskim odredbama na snazi.“
19. Krivični zakonik Republike Kosova br. 04/L-082, u članu 88. predviđa se sledeće:
- “1. Mere obaveznog lečenja koje se mogu izreći izvršiocu koji nije krivično odgovoran, ima značajno smanjenu uračunljivost ili je zavisnik od droge ili alkohola su: 1.1. obavezno psihijatrijsko lečenje u zdravstvenoj ustanovi; 1.2. obavezno psihičko lečenje na slobodi; 1.3. obavezan program rehabilitacije za lica koja su zavisnici od droge ili alkohola.”

20. Zakon o sudovima br. 03/L-199 u članu 7, stav 3, predviđa da: "Svako lice ima pravo da se obrati sudu sa zahtevom za zaštitu i sprovođenje svojih zakonskih prava." Dok stav 5. istog člana navodi da: "Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta."
21. Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama br. 02/L-17, član 1.3, kaže: "e) Lice u stanju potrebe" podrazumeva se svako lice na teritoriji Kosova bez obzira na njegov status ili zemlju porekla koje ima potrebu za socijalnim uslugama zbog (./ duševne bolesti /.../)".
22. Zakon br. 04/L-081 o izmeni i dopuni Zakona br. 02/L-17, član 13, stav 2. glasi: "Ako postoji opravdani osnov za sumnju da je ugroženo lice poslovo nesposobno i da mu je potrebna zaštita od ozbiljne opasnosti, direktor CSR treba da podnese sudu zahtev za izdavanje starateljskog naloga", dok stav 4. kaže: "U nalogu se preciziraju mere koje Direktor CSR treba da preduzme kako bi zaštitio zdravlje, sigurnost i blagostanje lica za koga se daje nalog".

Pravna analiza

23. Ustav kao najviši zakonski akt štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, i stoga u interesu funkcionisanja pravne države je i praktično sprovođenje i ostvarenje tih prava. U tom smislu, Ustav u članu 21. izričito propisuje obavezu svih organa vlasti da poštuju ljudske slobode i prava, stoga ovo načelo je imperativ i mora se poštovati od svih, uključujući sudove, centar za socijalni rad, itd.
24. Takođe član 26, Ustava navodi da: *"/.../ "Svako lice ima pravo na poštovanje njegovog/njenog fizičkog i psihičkog integriteta/.../"*.
Dok član 46, stav 1. navodi *"Garantuje se pravo na imovinu."*
25. Ombudsman, na osnovu članka u listu "Koha Ditore" pod nazivom "Mentalno obolela lica ugrožavaju građane i imovinu", tokom istrage, osim dotičnog slučaja, nego i drugih slučajeva ove prirode, došao je do zabrinjavajućih podataka, da kao ishod nedostatka preduzimanja potrebnih koraka od nadležnih institucija, došlo je do ugrožavanja fizičkog integriteta građana, javne bezbednosti, napada na imovinu od strane osoba sa hroničnim psihijatrijskim poremećajima.
26. Ombudsman primećuje da u ovom i drugim slučajevima iste prirode, institucije nisu preduzele korake na koje zakon nalaže, za sprečavanje problema koji se nadovezuju sa licima sa mentalnim poremećajima. Štaviše, primećuje se nedostatak u preduzimanju koraka od strane institucija sa ciljem poboljšanja kvaliteta života ovih ljudi, koji lutaju ulicama bez hrane i bez zbrinjavanja, što predstavlja rizik za okruženje, a istovremeno i sami se nalaze u opasnosti. Nemar nadležnih institucija i organa prema mentalno bolesnim licima, u potpunosti je suprotnosti sa Zakonom o mentalnom zdravlju br. 05/L-025, koji u članu 1. jasno kaže: *"Cilj ovog zakona je zaštita i promovisanje metalnog zdravlja, sprečavanje problema koji su vezani sa njim, garantovanje prava i poboljšanje života umno poremećenih osoba"*.
27. Zakon br.04/L-081 o izmenama i dopunama Zakona br. 02/L-17, član 13, stav 2. glasi: *"Ako postoji opravdani osnov za sumnju da je ugroženo lice poslovo nesposobno i da mu je potrebna zaštita od ozbiljne opasnosti, direktor CSR treba da podnese sudu zahtev za izdavanje starateljskog naloga"*. Iako u razmatranom slučaju lica A.S., Ombudsman primećuje da je reč o licu sa teškim mentalnim poremećajima i da je bez zbrinjavanja a Centar za socijalni rad u Štrpcu nije preduzeo nikakve mere u vezi podnošenja zahteva za izdavanje naloga za starateljstvo.
28. Zakon o sudovima 03/L-199, stav 5, član 7. navodi: *"Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta"*. Ombudsman smatra da sudovi treba

da budu efikasniji, posebno kada je reč o licima sa hroničnim psihijatrijskim poremećajima koji predstavljaju stalnu opasnost za sebe i okruženje. Dok u konkretnom slučaju iako B.V. je postavljena dijagnoza da je hronično psihički poremećen, Osnovni sud u Uroševcu je zakasnio sa razmatranjem slučaja.

29. Ombudsman navodi da je posebno zabrinjavajuća činjenica da ne izvršenje odluka vezano za meru obaveznog psihijatrijskog lečenja na slobodi, kao što je slučaj sa A.S. kome do trenutka izrade ovog izveštaja nije vršena nijedna psihijatrijska kontrola u medicinskom centru u smislu izvršenja Odluke Osnovnog suda u Uroševcu.
30. Počevši od prakse ESLjP-a i međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, koji se takođe direktno primenjuju na Kosovu (vidi ESLjP, član 5. stav 1), pritvor se dozvoljava kao zakonski u slučajevima "*lica sa ciljem sprečavanja širenja zaraznih bolesti, mentalno obolelih lica, alkoholičara ili narkomana ili skitnica*". ESLjP, u slučaju *Guzzardi protiv Italije (predmet br. 7367/76)*, navodi da ova lica iz ovih kategorija mogu da se pritvore jer "*Ne samo da oni trebaju da se razmatraju kao slučajevi koji su opasnost za javnu bezbednost, nego i sami njihovi interesi mogu zahtevati odgovarajući pritvor*".

Zaključci Ombudsmana

31. Iz nalaza predmeta ispostavlja se da B.V. je iz opštine Štrpce, a odgovorna institucija za psihijatrijsko lečenje je Medicinski centar u Uroševcu. U ovom centru trenutno se leče pacijenti sa psihijatrijskim problemima (*neurozom, depresijom, psihozom, šizofrenijom*). Iako neki od ovih pacijenata su pokušali da se samo povrede i samoubiju, počinili su krivična dela kao što su: šteta na imovinu, krivična dela protiv života i tela, protiv seksualnog integriteta, oni nisu bili tretirani u skladu sa zakonom od strane nadležnih institucija. Štaviše, institucije (medicinski centar, centar za socijalni rad, sud) nisu uzajamno postupale, što bi bio neophodan preduslov za odgovarajući tretman tih lica u skladu sa važećim zakonima.
32. Štaviše, Ombudsman primećuje da Centar za socijalni rad u opštini Štrpce nije preduzeo nikakvu meru u vezi zahteva za podnošenje zahteva za izdavanje naloga za starateljstvo za slučaj B.V. koji je bez porodičnog zbrinjavanja i stalno luta.
33. Zbog protivzakonitih krivičnih dela počinjenih od strane B.V, policija policijske stanice u Uroševcu, 16. oktobra 2014. godine, podnela je krivičnu prijavu Osnovnom tužilaštvu u Uroševcu (OTU). 7. avgusta 2015. godine, OTU se obratilo Osnovnom sudu u Uroševcu (OSU), sa predlogom da se izriče mera za obavezno psihijatrijsko lečenje. Do sada, isti je pozvan samo jednom na sudu i to 26. avgusta 2016. Sud nije preduzeo neku drugu meru uz obrazloženje da nije mogao da obezbeduje njegovo prisustvo na sudskom ročištu.
34. Ombudsman, u vezi pitanja iz stava 33. ovog izveštaja, podseća da Zakonik br. 04/L-123 o krivičnom postupku vezano za pravedno, nepristrasno suđenje i u razumnom roku, član 5. stav 2. izričito predviđa da "*Sud je dužan da postupak sprovede bez odugovlačenja i da onemogućiti svaku zloupotrebu prava učesnika u krivičnom postupku*". Dok Zakon o sudovima br. 03/L-199, član 7, stav 5, definiše; "*Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta*." Od 7. avgusta 2015, kada OSU je primio predlog OTU-a za nametanje obaveznog psihijatrijskog lečenja prema B.V. prošle su dve godine.
35. Ombudsman zaključuje da u pomenutim slučajevima, ne samo da se ne radi o poboljšanju kvaliteta života lica sa mentalnim poremećajima, nego zbog njihovog neadekvatnog tretmana od strane nadležnih institucija, došlo je do povećanja nezakonitog ponašanja i postupaka koji su često

doveli do ozbiljnih krivičnih dela. Zdravstveno stanje ovih osoba se samo pogoršalo i ne predstavlja samo rizik za sebe (kao što je slučaj sa pacijentom A.S)⁴, već predstavlja i opasnost za okolinu.

36. Ombudsman zaključuje da odgovarajuće nadležne institucije nisu na nivou zahtevane odgovornosti u pogledu preduzimanja pozitivnih obaveza za tretiranje lica sa teškim mentalnim poremećajima, što bi dovelo do zaštite i bezbednosti koja je napadnuta od neovlašćenih postupaka lica iz ove kategorije.

Stoga, na osnovu ovih zaključaka i u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosova i članom 16. stav 4. Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Ombudsman

PREPORUČUJE

Opštini Štrpce i Centru za socijalni rad

1. *Da u skladu sa zakonskim nadležnostima, preduzmu hitne mere za rešavanje slučaja B.V. i drugih mogućih slučajeva ove prirode u okviru nadležnosti ovog centra.*

Osnovnom sudu u Uroševcu

2. **Da hitno razmatra predlog tužioca OTU-a P. 949/15, od 7. avgusta 2015. godine, o izricanju obavezne mere psihijatrijskog lečenja za B.V.**

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 i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom") i članom 28 Zakona o Ombudsmanu br. 05 / L-019, ("Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera,... 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 obavestite o koracima koje ćete preduzeti u vezi ovog pitanja.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

⁴ Vidi stav 14. ovog izveštaja

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ex officio br. 575/2016

Izveštaj u vezi sa Pravom na obrazovanje lica lišena slobode - nepoštovanje zakonskog roka za početak nastavnog procesa u Korektivnom centru u Lipljanu

ZA:

G. Arsim Bajrami, Ministar
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije

G. Imri Ahmeti, Predsednik opštine Ljiplan

Prština, 5. septembar 2017.god.

Cilj izveštaja

1. U cilju primene ustavnih i zakonskih nadležnosti, cilj Ombudsmana je da ovim izveštajem skrene pažnju na jedno od osnovnih ljudskih prava, kao što je pravo na obrazovanje, odnosno omogućavanje uživanja ovog prava maloletnicima u Korektivnom centru u Lipljan (KCL). U tom smislu će se razmotriti pitanje kašnjenja i drugih nedostataka vezanih za organizaciju nastavnog procesa u KCL, i na osnovu postignutih konstatacija nadležnim institucijama Republike Kosovo, a posebno Ministarstvu prosvete, nauke i Tehnologije (MONT) i opštini Lipljan će se preporučiti da preduzimaju neophodne mere kako bi se nastavni proces u KCL efikasno sprovodio.
2. Putem redovnih poseta u KCL od strane službenika Institucije Ombudsmana (u daljem tekstu: IO), kao i putem informacija iz drugih izvora, Ombudsman je kontinuirano informisan o izazovima i problemima sprovođenja nastavnog procesa u KCL. Prema tome, cilj ovog izveštaja je da se vrši koncizna analiza ovog problema.
3. Na osnovu aktuelnih problema koji proističu iz procesa monitoringa i evaluacije nastavnog procesa u KCL, kršenje prava na obrazovanje maloletnika tokom boravka u korektivnom centru i nakon njihovog puštanja u slobodi, smatrajući obrazovanje kao jedno od osnovnih prava osuđenih lica, glavni cilj Ombudsmana je:
 - da vrši analizu pravne osnove za ostvarivanje prava na obrazovanje maloletnika u KCL, podsećajući obavezu nadležnih institucija koja proističe iz važećeg zakonodavstva Republike Kosovo, i ističući određene standarde u međunarodnim aktima koje obavezuju u tom pogledu.
 - da skrene pažnju na ključne probleme, koji aktuelno prate primenu ovog prava za maloletnike u KCL. Posebno će se razmotriti kašnjenje početka školske godine, kako je definisano zakonom na snazi, problemi koji se odnose na raspodelu budžeta od strane MONT-a radi efikasnog organizovanja nastavnog procesa u KCL, koordinacija između nadležnih institucija, izdavanje školske dokumentacije nakon otpusta iz KCL, itd.
 - da u okviru ustavnih i zakonskih ovlašćenja daje konkretne preporuke za efikasno sprovođenje prava na obrazovanje maloletnika u KCL, putem organizovanja nastave unutar ovog korektivnog centra, ili u javnim školama van ustanove.

Pravna osnova

4. Ovaj izveštaj sa preporukama za tretiranje prava na obrazovanje kao osnovno pravo, u vezi sa organizovanjem nastavnog procesa za maloletnike u KCL zasniva se na Ustavu Republike Kosovo (u daljem tekstu Ustav), odnosno članu 132, stav 1-3, gde je definisano:

“1. Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.

“2. Ombudsman je nezavistan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo.

“3. 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 zatražena u saglasnosti sa zakonom.”

I članu 135, stav 3 gde je definisano da: *“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. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 18, stav 1, definiše između ostalog da Ombudsman ima i sledeće odgovornosti:

- “da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje.” (tačka 1),
- “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 4);
- “da preporučuje Vladu Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda ravnopravnosti i nediskriminacije.” (tačka 5);
- “da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje”, (tačka 6);

I član 17, stav 2 (2.1), gde u okviru Nacionalnog mehanizma za sprečavanje torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (NMST), Ombudsman je obavezan da: “redovno i bez prethodne najave obilazi sva mesta gde borave lica lišena slobode,...”

Sažetak činjenica i početne aktivnosti Institucije Ombudsmana

5. Ovaj izveštaj je iniciran nakon objave članka dnevnog lista “Koha ditore” pod naslovom „*Ponovo ne uspeva početak nastave u Korektivnom centru u Lipljan*“, od 29 septembra 2016. god.
6. Dana 6, oktobra 2016. god. IO, odnosno službenici NMST u okviru svog mandata za vršenje inspekcije mesta na kojima se drže lica lišene slobode (uskladu sa *Opcionim Protokolom Konvencije protiv torture (OPCAT)*) posetio je KCL kako bi se obavestio o kašnjenjima početka školske godine. Nakon sastanka sa direktorom KCL isti su obavешteni da je školska godina počela s zakašnjenjem u odnosu na redovne škole i da je MONT angažovao osam (8) nastavnika u obrazovnom procesu u KCL-u.
7. Dana 1. novembra 2016. godine, službenik IO se sastao i sa službenikom za obrazovanje u Opštini Lipjan, i tom prilikom je obavешten da je nastava počela sa zakašnjenjem od mesec dana. Službenik u opštini je naglasio da je u prošlosti postojala saradnja između MONT-a i opštinske direkcije za obrazovanje u Lipljanu, a sada opština nema pristupa nastavnom procesu u KCL-u. Takođe, u vezi sa školskom dokumentacijom za lica koja pohađaju nastavni proces na KCL-u, zvaničnik opštine je izjavio da je u prošlosti ovu dokumentaciju izdala ODO, ali obzirom da sada nemaju pristup ovom procesu, to se može pojaviti kao problem u budućnosti.
8. Dana 1. novembra 2016. godine, predstavnik IO putem službene adrese, zatražio je od odgovornih lica KCL informacije u vezi tog slučaja. Iz informacija dobijenih 3. novembra 2016. godine od strane koordinатора za zapošljavanje i programe u KCL potvrđuje se da je nastava u KCL počela, dana 26. septembra 2016. godine, a da nastavu pohađaju 45 učenika u kombinovanim razredima.
9. Dana 2. novembra 2016. godine, predstavnik IO sastao se sa g. Alush Istogu, v.d. generalnog sekretara MONT-a, koji je potvrdio da su za prevazilaženje ove situacije i pronalaženje rešenja za početak školske godine u KCL-u angažovani nastavnici privremenim ugovorima dok se ne donosi Administrativno uputstvo koje će utvrditi nadležnosti i odgovornosti javnih institucija o pitanju obrazovanja u Korektivnim centrima.
10. Dana 16. novembra 2016. god, predstavnik IO sastao se sa g. Rasim Hasani, direktor ODO u Lipljanu, koji je tvrdio da se nekoliko puta obratio MONT-u pismima zahtevajući da se nađe rešenje za ovaj slučaj, ali MONT nije preduzeo nikakve mere za prevazilaženje situacije do vremena kada su zaposlili osam (8) nastavnika, kako bi se nastavila nastava u KCL, do sada

nastavni proces u KCL se odvijao uz dobru među-institucionalnu saradnju, gde se nastavni proces u KCL odvijao pod upravom ODO-a, i sva dokumenta i diplome za učenike izdate su od strane dve ovlašćene škole u opštini Lipjana, jedna srednja niža škola i druga srednja viša škola. Sada, obzirom da to nije regulisano zakonom, i u nedostatku budžeta i broja zaposlenih, ODO nije u stanju da pokrije lične dohotke nastavnika, a obzirom da ODO ne upravlja nastavnim procesom u KCL neće biti u mogućnosti ni da izdaje diplome ili drugu dokumentaciju za učenike u budućnosti.

11. Dana 18. novembra 2016. godine, predstavnik IO primio je spise koje je ODO dostavio MONT-u u vezi sa nastavnim procesom KCL. Takođe dana 18. novembra 2016. godine, predstavnik IO primio je spise, koje je KCL dostavio MONT-u, odluku od 23.09.2016. godine, za angažovanje nastavnika, odluku br. 294/01B, od 22.10.2012. godine, za otvaranje dva odvojena razreda u KCL, spis od 09.09.2016. godine o broju učenika, broju razreda i način kako da se isti kombinuju u KCL, kao i informaciju o ne izdavanju školske dokumentacije za učenike koji su otpušteni iz KCL.
12. Dana 21. novembra 2016. godine, IO je obaveštena od strane odgovornog službenika ODO-a u Lipljanu, da je odeljenje Korektivnog centra u Lipljanu odvojeno odeljenje NSOŠ "Ismail Luma" i VSSŠ "Adem Gllavica" u Lipljanu. Istog dana, predstavnik IO razgovarao je sa odgovornim licem škole u KCL i obavešten je da nastavnici nisu opremljeni ugovorima o radu.
13. Dana 25. novembra 2016, predstavnik IO tražio je dodatne informacije od MONT-a u vezi sa izdavanjem podzakonskih akata i ugovora o radu za angažovane nastavnike. Dana 30. novembra 2016. godine od MONT-a su dobijene informacije o toku nastavnog procesa u KCL.

I. Pravo na obrazovanje maloletnika lišenih slobode kao njihovo osnovno pravo - međunarodni standardi i zakonodavstvo Republike Kosovo

a) Međunarodni standardi

14. Ombudsman na samom početku podseća da je obrazovanje maloletnika koji su osuđeni i borave u popravnim ustanovama jedna od glavnih obaveza nadležnih institucija Republike Kosova, koja proizilazi iz Ustava, važećih zakona i međunarodnih pravnih instrumenata. Kao takva, ova obaveza institucija da ostvare jedno od osnovnih ljudskih prava, kao što je omogućavanje pristupa obrazovanju za mlade, ne može se izbeći ni u slučaju maloletnika koji borave u popravnim domovima, kao u konkretnom slučaju KCL. Prema tome, Ombudsman skreće pažnju da ovo pravo za osuđene maloletnike treba da se obezbedi u okviru KCL, ili van ustanove, odnosno u redovnim javnim školama.
15. Međunarodni akti na nivou UN-a i oni na evropskom nivou koji uređuju prava osuđenih lica, stvaranje mogućnosti za obrazovanje utvrđuju obavezu države, a posebno za mlade ljude koji su lišeni slobode.
16. U ovom pogledu "Pravila Ujedinjenih nacija za zaštitu maloletnika lišenih slobode", usvojene 1990. Godine, (Pravila), ⁵ "Svaki maloletnik obaveznog školskog uzrasta ima pravo na obrazovanje koje odgovara prema njegovim ili njenim potrebama i sposobnostima tako da njega ili nju pripremaju za povratak u društvo. Ovakvo obrazovanje treba obezbediti izvan ustanove za pritvor u školama u zajednicama gdje god je to moguće, a u svakom slučaju kvalifikovanim nastavnicima kroz programe integrisane u obrazovnom sistemu zemlje, tako da, nakon puštanja na slobodu, maloletnici mogu nastaviti svoje obrazovanje bez teškoća..."(član 38). Utvrđujući prava na obrazovanje kao jedan od osnovnih preduslova za ponovnu socijalizaciju maloletnika lišenja slobode i navodeći kao poseban cilj obezbeđenje obrazovanja van popravnih ustanove.

⁵ Vidi <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r113.htm>.

Takođe u ovom dokumentu je utvrđeno da *“Diplome ili obrazovna svedočanstva dodeljena maloljetnicima dok su u pritvoru ne smeju na bilo koji način ukazivati na to da je maloljetnik bio institucionalizovan.”*

17. U istom duhu su i **"Evropska zatvorska pravila"** koje je usvojio Komitet ministara Evropske komisije 2006. godine (EZP), koji posebnu pažnju posvećuju pravu na obrazovanje, u kome se predviđa da *"Svaki zatvor trebalo bi da nastoji da svim zatvorenicima omogući pristup obrazovnim programima koji su što je moguće sveobuhvatniji i koji zadovoljavaju njihove individualne potrebe, istovremeno vodeći računa o njihovim težnjama."* (28.1), kao i definiciju da: *"Sistematski program obrazovanja, uključujući osposobljavanje za sticanje veština u cilju unapređenja sveukupnog nivoa obrazovanja i pripremanja za vođenje odgovornog života bez kriminala, ključni je deo režima za zatvorenike."*
18. Zatim ostale odredbe daju prednost obrazovanju mladih lica koja su lišena slobode, određujući da: *"Posebna pažnja posvećuje se obrazovanju mlađih zatvorenika ..."*(28.4), dok jedna druga odredba koja se nalazi u odeljku o pravima maloletnika koji borave u kazneno-popravnim institucijama definiše njihovo obrazovanje kao pravo koje se obavezno mora pružiti, kojom je predviđeno da *"Svaki maloljetni zatvorenik koji podliježe obaveznom školovanju mora imati mogućnost da se školuje."*
19. Takođe, **Preporuka br. R (89) 12 o obrazovanju zatvorenika**, koja je usvojena od strane Komiteta ministara Evropske komisije 1989. godine, pravo na obrazovanje definiše kao temeljno i kao jedan od glavnih načina da se olakša re-integracija osuđenih osoba u društvo.⁶
20. U vezi primene prava na obrazovanje za maloletnike koji borave u KCL, Ombudsman posebno skreće pažnju na standarde utvrđene Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP) i njenim protokolima⁷, kao i odluke ESLJP.
21. U ovom pogledu od posebne važnosti je **Protokol br. 1 EKLJP**, odnosno član 2, istog koji definiše: *"Niko ne može biti lišen prava na obrazovanje. U vršenju svih svojih funkcija u oblasti obrazovanja i nastave država poštuje pravo roditelja da obezbede obrazovanje i nastavu koji su u skladu s njihovim verskim i filozofskim uverenjima."* Kao takvo, pravo na obrazovanje garantovano ovom odredbom važi i za osobe lišene slobode.
22. Na osnovu toga, ESLJP je utvrdio da zatvorenici zadržani zakonom i dalje uživaju sva osnovna prava i slobode zagarantovane Konvencijom, sa izuzetkom prava na slobodu. Dakle, oni imaju pravo na obrazovanje garantovano članom 2, Protokola br. 1. Odbijanje upisa zatvorenika u zatvorsku školu predstavlja kršenje ove odredbe (***Velyo Velev protiv Bugarske, 27. maj 2014. godine***). Svakako, pravo na obrazovanje ne podrazumeva obavezu države da ad hoc organizuje nastavu samo zbog individualnih zahteva, a nemogućnost ispunjavanja ovih zahteva ne predstavlja kršenje člana 2 Protokola br. 1. EKLJP (***Epistatu protiv Rumunije, 24. septembar 2013***).
23. Iz gore navedenog proizlazi da međunarodni standardi određuju obavezu institucija Republike Kosovo da garantuju pravo na obrazovanje kao osnovno pravo i za maloletnike koji borave u KCL. Prema tome, Ombudsman podseća da je takva obaveza jasno sadržana i u domaćem zakonu.

b) Zakonodavstvo Republike Kosovo

⁶ Vidi [http://pjp.eu.coe.int/documents/3983922/6970334/CMRec+\(89\)+12+on+education+in+prison.pdf/9939f80e-77ee-491d-82f7-83e62566e872](http://pjp.eu.coe.int/documents/3983922/6970334/CMRec+(89)+12+on+education+in+prison.pdf/9939f80e-77ee-491d-82f7-83e62566e872).

⁷ U skladu sa Ustavom Republike Kosovo, EKLJP se direktno primenjuje U Republici Kosovo i ima premoć, u slučaju sukoba, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija (član 22).

24. Pravo na obrazovanje kao osnovno ljudsko pravo takođe je definisano u zakonodavstvu Republike Kosova. U skladu sa duhom i tekstom gore pomenutih međunarodnih akata, i u domaćem zakonodavstvu, pravo na obrazovanje garantuje se i osobama koja su lišena slobode, a samim tim i maloletnicima koji borave u KCL-u.
25. Prvenstveno, pravo na obrazovanje zbog njegove važnosti utvrđeno je Ustavom, u članu 47, gde se predviđa: *”Svako lice ima pravo na osnovno i besplatno obrazovanje...”*(stav.1) i da *”Javne institucije će svakom licu garantovati jednake mogućnosti školovanja, sve na osnovu njenih/njegovih pojedinačnih potreba i sposobnosti.* (stav.2).
26. U skladu sa standardima EKLJP u vezi sa pravom na obrazovanje i gore navedenim odlukama ESLJP, ovo pravo sadržano u Ustavu ne ograničava se samo na osobe koje su prema zakonu lišene slobode. Ombudsman naglašava da ovaj standard šta više važi za mlade, odnosno na maloletnike koji borave u KCL. Ovaj standard poštovanja ljudskih prava i ne ograničavanja istih i u slučajevima lišenja slobode nalazi podršku u članu 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji predviđa da: *”Uživanje prava 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”*
27. Prema tome, Ombudsman skreće pažnju da i odluke institucija Republike Kosovo, posebno MONT-a treba da budu **u najboljem interesu maloletnih lica**, i kada se radi o organizovanju nastavnog procesa u KCL. Ovaj princip je definisan u Ustavu, odnosno u članu 50, stav 4, gde je predviđeno da: *”Sve radnje koje se tiče deteta, preduzete od strane državnih javnih ili privatnih institucija, moraju biti u najboljem interesu deteta.”*. Takođe, ista definicija je sadržana u Konvenciji o pravima deteta,⁸ u članu 3, stav 1, gde je definisano: *”U svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira na to da li ih sprovode javne ili privatne institucije za socijalnu zaštitu, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela, najbolji interesi deteta biće od primarnog značaja.”*
28. Štaviše, pravo na obrazovanje za lica lišena slobode, a naročito maloletnika koji borave u popravnim domovima kao što je KCL, garantuje se i drugim zakonima koji regulišu ovo pravo.
29. Tako u Zakon o pred-univerzitetskom obrazovanju,⁹ u članu 5, stav 15, u ovu svrhu utvrđuju se dužnosti MONT-a, kao u nastavku: *”U saradnji sa relevantnim ministarstvima, Ministarstvo preduzima posebne mere za obrazovanje zatvorenih lica, u popravnim institucijama za maloletnike, za lica zatvorena u psihijatrijskim institucijama, za lica koja su podvrgnuta dugoročnoj hospitalizaciji, za lica na socijalnoj nezi u domovima, ili za lica koja su oslobođena od pomenutih institucija ili iz bolnica i nastavljaju svoje obrazovanje.”* Dok u nastavku u stavu 16 propisuje se: *”Ministarstvo izdaje podzakonske akte iz bilo koje njegove nadležnosti shodno ovom zakonu ili drugim važećim zakonima.”* Ova definicija izražava zakonsku obavezu MONT-a da donese podzakonske pravne akte i u vezi definisanjem uslova i kriterijuma koji se odnose na organizaciju nastavnog procesa u KCL. Ovaj aspekt će se razmotriti i u nastavku izveštaja.
30. Zatim **Zakon o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS)**¹⁰ u članu 83, stav 1, utvrđuje: *”Osuđeno*

⁸ Konvencija je usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, dana 20. novembra 1989. godine. Ova konvencija takođe se direktno primenjuje u Republici Kosovo, isto kao EKLJP (član 22).

⁹ Zakon br. 04/L-32 o preduniverzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo usvojen od Skupštine Republike Kosovo, dana 29 avgusta 2011. godine.

¹⁰ Zakon Br.04/L-149 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, usvojen je od strane Skupštine Republike Kosovo, dana 29. jula 2013. godine.

lice ima pravo na osnovno i srednje obrazovanje u skladu sa Zakonom ...” i po stavu 3: “Odgovorno za osnovno i srednje obrazovanje u kazneno popravnoj ustanovi je ministarstvo nadležno za obrazovanje” (u ovom slučaju MONT), dok “Korektivna popravna služba je odgovorna za određivanje lokacije i infrastrukture gde će se obavljati nastava.” (stav 2). U stavu 7, utvrđuje se takođe: “Podzakonskim aktom koji donosi ministar za obrazovanje uz saglasnost ministra pravde uređuje se obrazovanje osuđenih lica.” Zatim, u članu 86, ZIKS utvrđuje se da: “U dokumentu koji se izdaje po završetku stručne obuke ili obrazovnih kurseva ne može da piše da je kurs završen u toku boravka osuđenog lica u kazneno popravnoj ustanovi.” poštujući princip da se diplome i svedočanstva za obrazovanje u popravnim centrima ne bi trebalo da se razlikuju od onih koja su stečena u školama van.

31. Osim toga, **Zakonik pravde o maloletnicima (ZPM)**¹¹, u članu 119, utvrđuje: “Ako u vaspitno-popravnoj ustanovi nema određene vrste ili nivoa obrazovanja, maloletniku se dozvoljava da pohađa časove van vaspitno-popravne ustanove ako takvo pohađanje nije štetno za izvršavanje vaspitne mere i ako je odluka opravdana prethodnim vaspitnim napretkom maloletnika.” Ova odredba uspostavlja osnovu da u slučajevima kada se obrazovni proces ne može odvijati u popravnom domu, maloletnici pohađaju nastavu van vaspitno popravne institucije, alternativa koju Ombudsman smatra potrebnom da se primeni i za maloletnike koji borave u KCL, kada se ne uspeva da se organizuje pravovremeno i kvalitetan nastavni proces unutar popravnog centra.

V. Problemi u organizaciji nastavnog procesa u KCL

a) Kašnjenja na početku nastavnog procesa

32. U vezi roka početka nastave u KCL, na osnovu člana 3, stav 1, Administrativnog uputstva (MONT) br. 14/2016, za kalendar školske godine 2016/2017, koji predviđa da “Prvo polugodište počinje 1. septembra 2016. godine i završava se 23. decembra 2016. godine”, IO primećuje da je prvo polugodište počelo sa kašnjenjem od otprilike mesec dana, odnosno 26. septembra 2016. godine (datum početka nastave U KCL).
33. Iz podataka koji su obezbeđeni istraživanjem koje je sprovedeno od strane zvaničnika IO, primećuje se da su kašnjenja u početku nastavnog procesa u KCL bila u kontinuitetu i tokom prethodnih godina. Ova kašnjenja su nastala usled nedostatka pravovremene koordinacije između nadležnih institucija, odnosno ODO-a u Lipljanu i MONT-a, nedostatka nastavnika, nedostatka budžetskih sredstava (specifičnih grantova) od strane MONT-a itd.
34. U ovom pravcu, uočava se da je predsednik opštine Lipljana izrazio uznemirenja u vezi budžetskog cirkulara za 2016. god, i upozorio je g. Arsim Bajrami, Ministra MONT-a, g. Avdullah Hoti, Ministra Ministarstva Ekonomije i Finansija i g. Hajredin Kuqi, Ministra Ministarstva pravde, da u slučaju da specifičan grant za obrazovanje ostaje u budžetskoj projekciji za 2016 godinu, opština Lipljana ne može da nastavi sa organizovanjem nastave u KCL (Dopis br. 1-400-25795, od 25. maj 2015. god).
35. Takođe, iz spisa g. Alush Istogu, direktora Departmana za preduniverzitetske politike obrazovanja u MONT-u, koje je upućeno Stalnom sekretaru Ministarstva pravde i direktoru ODO-a u Lipljan, primećuje se da je i u prošlosti bilo zakašnjenja početka školske godine u KCL, a za 2015. godinu, zaključuje se da još nije počela nastava (dopis od datuma 20. oktobra 2015.godine) i da se ovo se desilo usled finansijskih i budžetskih prepreka sa kojima se suočavaju KCL i Opština Lipljan (Dopis pod referentnim brojem 3857, od 20. oktobra 2015.godine). Takođe, jedna od konstatacija

¹¹ ZAKONIK Br. 03/L-193 pravde o maloletnicima usvijen je od strane Skupštine Republike Kosovo, dana 10 jula 2010.godine.

u ovom dopisu je da: *"Dopisi dostavljeni od strane KC-Lipjan, ODO Lipljana, nadležnim ministarstvima MONT-u i Ministarstvu pravde smatramo kao razumne zahteve i neophodnu potrebu u rešavanju problema, kako bi se mladima u Korektivnom centru mogla pružiti mogućnost pohađanja škole čak i pod ovim okolnostima "*.

36. Uprkos ovih zahteva i konstatacija iz 2015. godine, kao što je gore navedeno, i tokom 2016. godine nastavlja se sa problemima organizovanja nastavnog procesa shodno određenom roku. Ovaj problem je naglašen i u pismu od 2016. godine, koje direktor KCL upućuje sekretarima MONT-a i Ministarstva pravde, koji se obaveštavaju o tome da ima problema u vezi sa početkom nastave za školsku godinu 2016/2017. (*Dopis br.548, od 6. septembra 2016. godine*).
37. Iz dopisa koje je primila IO uočava se da je ODO u Lipljanu dostavio MONT-u zahtev za povećanje broja nastavnika, koji bi se angažovali u nastavni proces u KCL (osim specifičnog granta za obrazovanje) kao poseban centar, također je zahtevano od ministra MONT-a donošenje pod-zakonskih akata za upravljanje odvojenog razreda u KCL.

b) Problemi u vezi sa izdavanjem školske dokumentacije

38. Jedan od izazova sa kojima se suočavaju maloletnici koji su pohađali nastavu u KCL-u se donosi na problem ne opremanja istih sa školskom dokumentacijom, svedočanstvima ili diplomama nakon odlaska iz KCL.
39. Ombudsman podseća da je ovo zakonsko pravo lica lišenih slobode, kako je razmatrano u ovom izveštaju, da diplome i svedočanstva treba da budu jednaka sa onima koja važe za učenike koji pohađaju nastavu u redovnim školama. IO je obavestena iz komunikacije između KCL i MONT, da *"nijedan učenik koji je pohađao nastavu prošle godine nije opremljen dokumentima. Sada su jedan broj tih učenika (maloletnika) oslobođeni iz Korektivnog centra i isti sada traže dokumente iz naše škole kako bi nastavili školovanje u svojim matičnim mestima, ali nismo u mogućnosti da opremi iste zato što VSSŠ "Adem Gllavica" u Lipljanu ne izdaje dokumenta za ove učenike."* Ovo je opravdano činjenicom da ODO i škole nemaju pristup u organizovanju nastavnog procesa u KCL, kao posledica istog oni nisu u mogućnosti da za ove učenike izdaju dokumentaciju.
40. U ovom pogledu, IO je obavestena i od strane oštećenih stranaka zato što nisu dobile školsku dokumentaciju nakon odlaska iz KCL. *Tako prema informacijama dobijenim 18. novembra 2016. godine od strane KCL, maloletnik L.J. je oslobođen od KCL dana 30. juna 2016. Godine, i isti je tražio svedočanstvo ocena, kako bi mogao da se podvrgava ispitu mature u roku avgusta u školi u kojoj je pohađao nastavu, zato što mu nije izdata dokumentacija nakon puštanja iz KCL, i navedeni učenik nije mogao da se podvrgava maturalnom ispitu.*
41. U vezi sa ovim slučajem, i drugim slučajevima koji su oslobođeni iz KCL, i nisu opremljeni dokumentacijom, Ombudsman izražava zabrinutost i zaključuje da je to kršenje prava na obrazovanje. Osim toga, dok se izgubljeni školski časovi usled kašnjenja za početak nastave u KCL mogu zameniti, kršenje prema maloletniku L.J. ima većih posledica, jer je isti izgubio priliku da položi državni maturalni ispit, koji se organizuje samo nakon završetka školske godine.
42. Takođe, IO, je 18. novembra 2016. godine primio žalbu od oca maloletnog F.L ¹², koji tvrdi da je njegov sin pušten iz KCL, dana 11. novembra 2016. godine i zato što isti nije opremljen školskom dokumentacijom, on ne može da nastavi pohađanje nastave u srednjoj višoj školi.
43. Jedan od problema koji se nadovezuje sa opremanjem školskom dokumentacijom, posebno mogućnošću pohađanja nastave na školama van, nakon napuštanja KCL, odnosi se i na promenu

¹² Slučaj Ž.br.813/2016.

profila, prema Administrativnom uputstvu br. 16/2011 od 30.12. 2011, predviđa da: "*Zahtev za transfer iz jednog obrazovnog profila u drugi, učenik će to učiniti na kraju prvog polugodišta školske godine, (05-20 decembar), ili pre početka naredne školske godine, (15-20 avgust).* (član 4, stav 1). Ovo predstavlja problem jer se broj učenika u KCL ne može planirati, a takođe ne može se unapred znati kada iz kog profila obrazovanja će doći maloletnici u KCL, prema tome ne mogu se primeniti ni određeni rokovi navedeni u administrativnom uputstvu. Iz tog razloga, Ombudsman predlaže da se ovo uputstvo izmeni.

c) Problemi u vezi sa angažovanjem nastavnika od strane MONT-a

44. U cilju prevazilaženja nastale situacije, MONT je izdao Odluku br.2-9540 dana 23. septembra 2016. godine, za angažovanje osoblja obrazovanja u KCL za školsku godinu 2016/17, prema kojoj angažovano je osam (8) nastavnika, dok u stavu 2 odluke, predviđeno je: "*Navedena lica će zaključiti ugovore o radu prema Zakonu o radu br. 03/L-212 i Administrativnom uputstvu br. 10/2015 od 01.09.2015. godine o radnom ugovoru za nastavnike pred-univerzitetskog obrazovanja.*"
45. Pozivajući se na odredbe Zakona o radu, odnosno članu 10, stav 1, da: "*Ugovor o radu zaključuje se u pisanoj formi i potpisuju ga poslodavac i zaposleni...*“, dok prema Administrativnom uputstvu br. 10/2015, članu, navodi se "*cilj ovog administrativnog uputstva je stvaranje pravne osnove za Ugovor o radu za nastavnike pred-univerzitetskog obrazovanja kao i utvrđivanju uslova i kriterijuma za sklapanje ugovora između opštinskih odeljenja za obrazovanje, kao poslodavci i nastavnika, kao zaposleni.*“ Osim toga, prema članu 5, izričito se navodi "*Opštinske direkcije za obrazovanje pripremaju i sklapaju odgovarajuće ugovore za sve nastavnike koji su angažovani u nastavnom obrazovnom procesu.*“ Iz ovih odredbi, Ombudsman uočava koliziju dva akta, jer prema ovom uputstvu "ugovor o radu se sklapa između ODO kao poslodavac i nastavnika kao zaposleni, dok u konkretnom slučaju, nastavnici se angažuju od strane MONT-a. Prema informacijama dobijenih od MONT-a 30. novembra 2016. godine, ugovori o radu za angažovane nastavnike potpisani su dana 23. novembra 2016. godine.
46. U vezi organizovanja i odvijanja nastavnog procesa u KCL, važna je odluka ministra MONT-a br. 294/01B od 22. oktobra 2012. godine, prema kojoj Opštini Lipljan se odobrava da opština osniva dva (2) posebna odeljenja u KCL, jedno odvojeno odeljenje u okviru NSOŠ "Ismail Luma" za 1 i 2 nivo, i jedno odvojeno odeljenje u okviru VSSŠ "Adem Gllavica" u Lipljanu. Iz informacija koje je IO dobila ova odluka je i dalje na snazi.¹³ Stoga, prema ovoj odluci može se zaključiti da odvojenim odeljenjima NSOŠ "Ismail Luma" i VSSŠ "Adem Glavaća" u Lipljanu treba da upravlja ODO u opštini Lipljan kao poslodavac. Dakle, na ovoj osnovi, Ombudsman smatra da je važno da MONT i Opština Lipljan sarađuju u smislu sprovođenja svojih nadležnosti u vezi sa efikasnim upravljanjem nastavnog procesa u KCL, naročito uključivanjem ODO-a Lipljana u ovaj proces.
47. Na kraju, u vezi angažovanja nastavnika sa privremenim ugovorima od strane MONT-a, Ombudsman ocenjuje da to predstavlja posebnu meru u vezi sa odvijanjem nastavnog procesa u KCL i drugim popravnim centrima, ali zadatak MONT-a je da donese podzakonske akte u cilju regulisanja ovog pitanja i razjašnjavanja institucionalnih odgovornosti u vezi sa organizovanjem nastavnog procesa za lica lišena slobode. U vezi s tim, uočeno je da je bilo zakašnjenja od strane MONT-a u ispunjavanju ovih zakonskih obaveza.

Glavne konstatacije Ombudsmana

¹³ Dobijena informacija od MONT-a, Br.3-5069, datum 30.11.2016. godine.

48. U ovom izveštaju razmotreno je jedno od osnovnih ljudskih prava, pravo na obrazovanje, sa aspekta uživanja ovog prava od strane lica lišenih slobode. Konkretnije, izveštaj se fokusira na probleme organizovanja nastavnog procesa u KCL za maloletnike koji su lišeni slobode i borave u ovom popravnom centru.
49. Iz analize **prava na obrazovanje** u odnosu na međunarodne akte (posebno EKLJP i standard koji je uspostavio ESLJP), Ustav i zakone Republike Kosovo, Ombudsman zaključuje da je to pravo zagarantovano i za osobe lišene slobode. Štaviše, omogućavanje ovog prava je ustavna i zakonska obaveza institucija Republike Kosovo kada su u pitanju maloletnici koji su lišeni slobode, kao što je slučaj sa maloletnicima koji borave u KCL.
50. U vezi organizacije nastavnog procesa za maloletnike u KCL, Ombudsman zaključuje:
- Nastavni proces je u kontinuitetu počeo sa zakašnjenjem. U školskoj godini 2016/2017, nastava je počela 26. septembra 2016. godine, otprilike mesec dana kasnije.
 - Drugi problem je nedostatak izdavanja dokumentacije za učenike (maloletnike), odnosno svedočanstva i diplome nakon puštanja iz KCL. Iz tih razloga, maloletnicima koji su pušteni iz KCL je uskraćeno pravo pohađanja nastave u školama van ili polaganje državnog maturalnog ispita. Na osnovu ovih činjenica, Ombudsman zaključuje da to predstavlja kršenje prava na obrazovanje.
 - Ova zakašnjenja na početku nastavnog procesa i uskraćivanje prava na pohađanje nastave i završetka školovanja nakon odlaska iz KCL (slučajevi maloletnika L.J. i F.L.) su u suprotnosti sa Ustavom (*član 47. stav 2.*), EKLJP (*član 2. Protokola br. 1*) i standardima koje je postavio ESLJP, itd.
 - U vezi početka i toka nastavnog procesa u KCL, nedostajala je odgovarajuća koordinacija između nadležnih institucija, posebno MONT-a i opštine Lipljan.
 - MONT nije uspeo da pravovremeno obavi zakonske obaveze u vezi sa početkom i nastavkom nastave za maloletnike u KCL. Posebno u vezi sa izdavanjem podzakonskih akata za ovu svrhu, jasnom definicijom nadležnosti u odnosu na ODO u Lipljanu, dovoljnim budžetskim budžetom, i blagovremenim obezbeđivanjem dovoljnog broja nastavnika.
 - Kao zaključak, Ombudsman smatra da je neophodno da MONT i druge odgovorne institucije preduzmu blagovremeno sve radnje, u skladu sa zakonskim i ustavnim obavezama, da se ove prakse u budućnosti ne ponove i da se garantuje pravo na obrazovanje za maloletnike u KCL i drugim institucijama u kojima se drže osobe lišene slobode.

Preporuke Ombudsmana

Na osnovu analize slučaja i postignutih konstatacija, u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo, članom 16, stav 4 Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje:

- da **MONT** na osnovu ustavnih i zakonskih nadležnosti preduzima potrebne mere:
 - Da donese podzakonske akte koji se određuju zakonom u vezi sa organizovanjem nastave za lica lišena slobode, uključujući i maloletnike koji borave u KCL-u, navodeći njihove potrebe. U tom kontekstu neophodno je i izmeniti i stav 1, člana 4, Administrativnog uputstva br. 16/2011, od 30.12.2011. godine, kako bi se pronašlo rešenje u slučaju zahteva za promene profila za učenike KCL i van rokova koji su trenutno određeni u ovom uputstvu.

- Podzakonskim aktima treba jasno navoditi odgovornosti koje pripadaju MONT-u i opštinama, u ovom slučaju opštini Lipljan za odvijanje nastave u KCL.
 - Da se blagovremeno i prema potrebama odvoji budžet za organizovanje nastavnog procesa u KCL i drugim popravnim centrima. U saradnji sa Opštinom Lipljan i odgovarajućim ministarstvima da se obezbedi dovoljan budžet za angažovanje nastavnika u KCL-u.
- **Opštini Lipljan da:**
 - Na osnovu Odluke ministra MONT-a br. 294/01B od 22. oktobra 2012. godine, u saradnji sa MONT-om, bez daljeg odlaganja preduzimaju sve neophodne radnje da maloletnici dobiju školsku dokumentaciju prilikom otpusta iz KCL.

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 i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom.”*) i člana 28 Zakona br. 05/L-019 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 obavestite o preduzetim merama u vezi sa navedenim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Kopija:

- Kancelariji za dobro upravljanje pri Kabinetu premijera Republike Kosova
- Gđi. Dhurata Hoxha, Ministarka
Ministarstvo pravde

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ex officio br. 582/2017

**Izveštaj u vezi sa tretiranjem nezavršenih poslova iz prethodnog saziva, u skladu sa
Poslovníkom Skupštine Republike Kosova**

Upućen:

- Predsedniku Skupštine Republike Kosova
- Komisije za zakonodavstvo i pravosuđe
- Relevantnoj Komisiji za ljudska prava, ravnopravnost polova, nestala lica i peticije
- Generalni Sekretar Skupštine Kosova
- Opšta direkcija za pravna i proceduralna pitanja, Skupština Republike Kosova

Priština, 12. septembar 2017. godine

Ciljevi izveštaja

1. U verzijama na albanskom i srpskom jeziku Poslovnika Skupštine Republike Kosova (u daljem tekstu: Poslovnik), član 86 Poslovnika, pod naslovom "Nezavršeni poslovi", glasi: "Na kraju mandata Skupštine, svi poslovi koji su joj povereni, smatraju se **završenim**" (naglasak dodat). U međuinstitucionalnim komunikacijama sa Ombudsmanom, pravni službenici Skupštine tvrde da se reč "**završenim**", kako se koristi u ovoj odredbi, treba tretirati jednako sa rečju "**otkazanim**". Prema ovom tumačenju, svi nezavršeni poslovi na kraju mandata ne mogu se nastaviti na početku narednog mandata, već se moraju vratiti na početni korak.
2. Ovaj izveštaj ima četiri glavna cilja:
 - (1) Da argumentira da reč "završeni", prema jezičkoj logici i na osnovu konteksta, ne treba tumačiti jednako sa rečju "otkazani";
 - (2) Da argumentira da reč "završeni" pravilno tumačena, ostavlja neodlučno pitanje kako nova Skupština treba da tretira nezavršene poslove iz prethodne Skupštine;
 - (3) Da argumentira da bi, na osnovu principa demokratije i zakonodavne efikasnosti, kao i u skladu sa praksama Evropskog parlamenta, Poslovnik trebalo da se dopuni kako bi svakoj novoj Skupštini dao pravo, odlukom Predsedništva, da nastavlja nezavršene poslove prethodne Skupštine, umesto da sve ove poslove vrati na početni korak;
 - (4) Da obezbedi Skupštini konkretne preporuke za regulisanje ovog pitanja, na osnovu gore navedenih argumenata.

Pravna osnova

3. Prema Zakonu br. 05/L-019 o Narodnom Advokatu, Narodni Advokat, između ostalog, ima ove nadležnosti i odgovornosti:
 - "da preporučuje Vladi, Skupštini i drugim nadležnim institucijama Republike Kosovo o pitanjima koja se odnose na unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije" (član 18. stav 1. tačka 5);
 - "da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje" (član 18. stav 1. tačka 6);
 - "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" (član 18. stav 1. tačka 7);
 - "da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu" (član 18. stav 1. tačka 9).¹⁴
 - "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" (član 18. stav 3).
4. Dostavljanjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, kao i njegovim objavljivanjem u medijima, Ombudsman namerava da izvrši ove zakonske odgovornosti.

ARGUMENT

- A. Kako treba tumačiti reči "završeni" u članu 86. Poslovnika Skupštine Republike Kosova?

¹⁴ Iako Poslovnik Skupštine nema status zakonodavstva, izmene Poslovnika koje su preporučene u ovom Izveštaju mogu doprineti "usklađivanju zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama i njihovom efektivnom sprovođenju", dok bi ove izmene ojačale efikasnost Skupštine u sprovođenju preporuka Ombudsmana.

5. U verzijama na albanskom i srpskom jeziku Poslovnika, član 86. koji nosi naslov "Nezavršeni poslovi", utvrđuje da: "Na kraju mandata Skupštine, svi poslovi koji su joj povereni, smatraju se **završenim**" (naglasak dodat).
6. Pre analize ključnog pitanja kako treba tumačiti reči "završeni", Ombudsman želi skrenuti pažnju na primetno neslaganje između zvaničnih verzija Poslovnika - onih na albanskom i srpskom jeziku - i verzije na engleskom jeziku.
7. Za razliku od zvaničnih verzija, verzija člana 86. na engleskom jeziku utvrđuje da: "Na kraju mandata Skupštine svi poslovi koji su joj povereni, smatraju se **nezavršenim** [unfinished]" (naglasak dodat). To znači da ključne reči ove odredbe ("završenim" na albanskom i srpskom jeziku, "nezavršenim" na engleskom jeziku) ne samo da nisu jednake u tri verzije Poslovnika, već su i **potpuno kontradiktorne i suprotne**. Izgleda da je ova ozbiljna neusklađenost nasleđena iz prethodnog izdanja Poslovnika, u kome postoji ista neusklađenost između jezičkih verzija odredbe o kojoj je reč (*pogledaj* Poslovnik o radu Skupštine iz 2005. godine, izmenjen i dopunjen 2006. godine, član 63. u sve tri jezičke verzije).
8. Da je Poslovnik iz 2005. godine i dalje na snazi, verzija na engleskom jeziku bi imala prednost nad verzijama na albanskom i srpskom jeziku. Razlog je što je to izdanje Poslovnika izdato pre proglašenja nezavisnosti Kosova i objavljeno je u tadašnjem Službenom listu Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) (*pogledaj* Poslovnik o radu Skupštine (2005), pravilo 64). U uvodu Službenog lista UNMIK-a utvrđuje se da: "Verzija na engleskom jeziku je zvanična verzija UNMIK-ovih uredbi i administrativnih uputstava. U slučaju sukoba između engleske verzije i verzija na albanskom ili srpskom jeziku, preovlađuje značenje verzije na engleskom jeziku." Prema ovom principu, verzija Poslovnika o radu na engleskom jeziku, prema kojoj bi se nezavršeni poslovi na kraju mandata mogli smatrati "**nezavršenim**", imala bi prednost.
9. Međutim, proglašenjem nezavisnosti Kosova, engleski jezik je izgubio svoju prednost u tumačenju pravnih akata. S obzirom na član 5. stav 1. Ustava Republike Kosovo ("Službeni jezici u Republici Kosovo su albanski i srpski jezik") i član 5. stav 4. Zakona br. 02 / L-37 o upotrebi jezika ("Svi usvojeni zakoni od strane Skupštine Kosova, biće izdati i objavljeni na zvaničnim jezicima" i verzije na zvaničnim jezicima su jednako merodavne¹⁵), Ombudsman priznaje da što se tiče trenutnog izdanja Poslovnika, koji je izdat 2010. godine, verzije albanskog i srpskog jezika imaju prednost nad neslužbenom verzijom engleskog jezika.
10. Štaviše, u uvodu svakog izdanja Službenog lista Republike Kosova, navodi se da: "U slučaju neusklađenosti između jezičkih verzija pravnih akata izdatih i objavljenih u Službenom listu Republike Kosova, prednost će imati službeni jezici u skladu sa Ustavom Republike Kosova". Poslovnik Skupštine, kao pravni akt objavljen je u Službenom listu (*pogledaj* Poslovnik, član 87). Stoga, Ombudsman uzima zrdavo za gotovo da, na osnovu zvaničnih verzija Poslovnika, svi preostali poslovi na kraju mandata Skupštine trebaju se smatrati "završenim" a ne "nezavršenim".
11. Ipak, Ombudsman smatra da značenje reči "završeni" u kontekstu člana 86. Poslovnika ostaje diskutabilno pitanje, koje još uvek nije dobro razjašnjeno.
12. Ovo pitanje je naglašeno u slučaju pokretanja procesa izbora pet zamenika Ombudsmana, na osnovu Zakona br. 05/L-019 o narodnom advokatu. Prema ovom zakonu, "Predlog za zamenike

¹⁵ Kao što je primećeno u fusnoti 1, Poslovnik Skupštine nema status zakona, međutim, Ombudsman smatra da je svrha ove odredbe Zakona o upotrebi jezika bila da reguliše tumačenje svih akata koje je usvojila Skupština. Stoga, duh zakona dovodi nas do zaključka da se Uredba treba tumačiti skladno sa verzijama albanskog i srpskog jezika, pošto su obe verzije jednako merodavne.

- Ombudsmana vrši Ombudsman" i "Ombudsman za izbor jednog (1) zamenika, predlaže Skupštini najmanje dva (2) kandidata" (*isto tu*, član 10. stav. 2. i 3.).
13. U skladu sa ovim odredbama, Ombudsman, je dana 10. mart 2017. God., poslao Skupštini spisak predloženih kandidata za mesto zamenika Ombudsmana. Skupština nije mogla glasati o ovim predlozima pre nego što je raspuštena 10. maja 2017. Nakon raspuštanja Skupštine, Ombudsman, je dana 17. Marta 2017. god. putem zvanične elektronske adrese obavešten je od strane Pravne Kancelarije Skupštine, u kojem se navodi da shodno članu 86. Poslovnika, razmatranje predloženih kandidata smatra se završen posao i stoga, predlog Ombudsmana za zamenike Ombudspersona "... mora ponovo započeti čitavu proceduru od početka, nakon konstituisanja nove Skupštine Kosova, Šesto Zakonodavno telo".
 14. Prema ovom tumačenju člana 86. reč "završeni" tretira se jednako sa rečju "otkazani". Drugim rečima, svi nezavršeni poslovi na kraju mandata Skupštine mogu se nastaviti na početku narednog mandata. Oni se smatraju u potpunosti otkazanim i nastaviće se od početka.
 15. Ovo tumačenje člana 86. Poslovnika može imati ozbiljne posledice na kapacitet Ombudsmana da ispunjava svoje ustavne i zakonske dužnosti. Osim predlaganja kandidata za zamenike Ombudsmana, Ombudsman takođe ima nadležnost da "preporučuje. . . Skupštini. . . o pitanjima koja se odnose na unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije" (član 18. stav 1. tačka 5) i, posebno, "da preporučuje usvajanje novih zakona u Skupštini [i] izmenu zakona koji su na snazi" (član 18. stav 1. tačka 7).
 16. Ombudsman ove nadležnosti izvršava redovno. Na primer, u kalendarskoj 2016. godini, Ombudsman je uputio Skupštini ukupno devet preporuka, od kojih nijedna nije sprovedena, šest čekaju na sprovođenje, dok tri uopšte nisu sprovedene. *Pogledaj* Godišnji izveštaj Ombudsmana 2016, br. 16, str. 193. Prema tumačenju Pravne Kancelarije Skupštine, svi preduzeti koraci za sprovođenje ovih devet preporuka, uključujući i onih šest preporuka koje su već u iščekivanju za sprovođenje, sada se smatraju "završenim" i, kao takve, treba da budu otkazane i ponovo započete nakon konstituisanja nove Skupštine. Na ovaj način, predloženo tumačenje člana 86. Poslovnika rizikuje da prouzrokuje duga odlaganja u sprovođenju preporuka Ombudsmana.
 17. Međutim, Ombudsman smatra da je ovo tumačenje pogrešno. Reč "završeni" ne treba tumačiti jednako sa rečju "otkazani".
 18. Pre svega, Ombudsman primećuje da, prema samoj jezičkoj logici, činjenica da se jedan posao smatra "završenim" u jednom mandatu Skupštine, ne znači **nužno** da nova Skupština ne može ponovo započeti taj posao tamo gde ga je prethodna Skupština završila. Pitanje o tome kako se trebaju tretirati nezavršeni poslovi u sledećoj Skupštini, član 86. Poslovnika to ostavlja otvorenim.
 19. Ova činjenica dobija dodatnu potvrdu iz specifičnog jezika koji se koristi u članu 86. posebno upotrebom koncepta **poveravanja**. Član 86 navodi da se na kraju mandata "svi radovi koji **su povereni** [Skupštini] smatraju završenim". Koncept poveravanja Skupštini, u ovom kontekstu, ima dva srodna značenja.
 20. Kao prvo, poslovi koji su povereni Skupštini su ona ovlašćenja koja joj **Ustav i zakon** poveravaju. U tom smislu, član 86. ima za cilj da naglasi, da nakon završetka mandata, poslove koje su Ustav i zakon poverili Skupštini moraju se završiti, osim u tri konkretna slučaja, koja su izričito navedena u članu 86: "u slučaju [1] zakona koji su usvojeni od strane Skupštine i procesirani za proglašenje, kao i [2] peticije i [3] poslovi koji ne zahtevaju da se odluka donosi od strane Skupštine" (*isto tu*, član 86).
 21. Samo u ova tri slučaja, Skupština koja je završila svoj mandat može nastaviti da vrši nadležnosti koja su joj poverena prema Ustavu i zakonu: to jest, i nakon završetka mandata, Skupština može

vršiti nadležnosti za proglašavanje zakona koje je, pre isteka mandata, usvojila i procesirala; ona može prihvatiti peticije od strane građana; i može obaviti sve druge poslove za koje nema potrebe da poslanici, kojima je istekao mandat, da donesu odluku. U ova tri slučaja, Skupština može nastaviti da vrši svoje nadležnosti, u skladu sa članom 14. Stav 2. Poslovnika, koji utvrđuje da: "Skupština obustavlja rad jedan dan pre početka predizborne kampanje. Tokom izborne kampanje, **Predsedništvo Skupštine nastavlja svoj rad, u cilju očuvanja kontinuiteta rada Skupštine**" (naglasak dodat).

22. Dok u svim drugim slučajevima, osim ova tri, član 86. Poslovnika predviđa da Skupština koja je završila svoj mandat, okončano mu je i svoje pravo da vrši svoje ustavne i zakonske nadležnosti, dok se ne izabere i konstituiše nova Skupština.
23. Međutim, prema ovom tumačenju, član 86. uopšte ne razmatra pitanje ukoliko Skupština, u novom sazivu, trebalo da počinje ispočetka sa nezavršenim poslovima od prvog koraka. Član 86. utvrđuje samo da Skupština, u većini slučajeva, ne može nastaviti svoje poslove nakon isteka mandata. Šta se dešava sa ovim poslovima nakon početka sledećeg mandata, ovo je pitanje koje član 86. ne tretira.
24. Drugo značenje koncepta "poveravanja" koji se koristi u članu 86. Poslovnika, to je ono poverenje koje je **narod** poverovao Skupštini glasanjem. Ovaj koncept poveravanja se takođe izričito koristi i u jednom drugom delu Poslovnika, odnosno u Prilogu 3. Kodeks ponašanja poslanika Skupštine, član 1: "Poslanici su dužni da se pridržavaju zakona i da u svim prilikama deluju **u skladu sa poverenjem naroda koji su im je dato**" (naglasak dodat). U tom smislu, član 86. Poslovnika utvrđuje da, osim u tri gore pomenuta slučaja, nezavršeni poslovi jednog saziva čiji mandat je završen, trebaju biti otkazani, sve dok Skupština ponovo ne dobije poverenje naroda, putem izbora. Međutim, još jednom, prema ovom tumačenju, član 86. ostavlja neodlučno pitanje kako se ovi nezavršeni poslovi trebaju tretirati u novom sazivu.
25. Ovom tumačenju, Poslovnik o radu Evropskog parlamenta pruža snažnu podršku. Ovaj Poslovnik o radu potvrđuje činjenicu da smatranje poslova kao "završeni" na kraju jednog mandata, ne znači nužno da se ti poslovi ne mogu nastaviti na početku narednog mandata.
26. U tom pravcu, Poslovnik o radu Evropskog parlamenta utvrđuje da: "Na kraju poslednje sednice pred izbore, sve nezavršeni poslovi Skupštine smatraće se završenim, u skladu sa uslovima iz drugog stava" (*isto tu*, član 229. stav 1.), dok drugi stav utvrđuje da: "Na početku svakog parlamentarnog mandata, Savet predsednika donosiće odluku o opravdanim zahtevima od skupštinskih odbora i drugih institucija za ponovni početak ili nastavak razmatranja takvih pitanja" (*isto tu*, član 229. stav 2). Ova dva stava zajedno pokazuju da nema kontradikcije da se utvrđuje (1) da će se nezavršeni poslovi smatrati završenim što se tiče jednog mandata Skupštine, ali, istovremeno (2) ovi poslovi mogu se ponovo otvoriti jednog drugog dana kasnije, nakon početka sledećeg mandata.
27. Iz tog razloga, činjenica da član 86. utvrđuje da će se nezavršeni poslovi smatrati završenim na kraju mandata, ne znači da se ovi poslovi moraju nužno biti smatrani zauvek otkazanim. Kako se ovi poslovi trebaju tretirati u novom sazivu, to je pitanje koje član 86. trenutno, stavlja je pod znakom pitanja.

A. Kako treba dopuniti član 86. Poslovnika Skupštine Republike Kosova kako bi se regulisalo način kako se tretiraju nezavršeni poslovi na početku novog saziva?

28. Ako član 86. zaista ostavlja pitanje neodlučno kako nova Skupština treba da tretira nezavršene poslove prethodnog saziva, onda se postavlja važno pitanje: Kako treba da se dopuni Poslovnik u ovom pravcu? Da li treba dozvoliti Skupštini da nastavi sa nezavršenim poslovima tamo gde su stali, ili da li Skupština treba, u svakom slučaju, da nastavlja ove poslove od prvog koraka?

29. Pre svega, možemo uočiti da druga opcija, da je Skupština dužna da nastavlja svaki posao iz prvog koraka, dolazi s vrlo visokim troškovima sa aspekta zakonodavne efikasnosti. Takva dužnost bi, ukoliko bi bila nametnuta, imala posledicu da nacrti zakona koji su prošli skoro čitav proces razmatranja u komisijama Skupštine, otkazuju i da se počinje od prvog koraka u novom sazivu. Takođe, u slučaju izbora članova nezavisnih institucija ili agencija i raznih odbora, svi kandidati bi trebali biti predloženi, a u nekim slučajevima i intervjuisani pred komisijama, kao i raspravljani i ponovo razmatrani.
30. Na taj način, dužnost da se svaki posao nastavi iz početka rizikuje kašnjenje rada Skupštine i ometanje dobro funkcionisanja drugih institucija koja su u iščekivanju njenih odluka, uključujući i Ombudsmana. Imajući u vidu ovaj rizik, dužnost da Skupštine vrati sve poslove u prvom koraku na početku novog saziva može biti opravdana samo ako postoje jaki razlozi za takvu dužnost.
31. Može li se argumentirati da principi demokratije predstavljaju takve razloge? Prema takvom argumentu, može se smatrati da, dok god je mandat prethodne Skupštine završen i narod je dao mandat novoj Skupštini, prethodna Skupština, uz sve svoje poslove, gubi svoju demokratsku osnovu koja joj data od strane naroda. Stoga, može se argumentirati da puno poštovanje demokratskih principa zahteva da, svaki put kada narod daje mandat novoj Skupštini, nezavršeni poslovi iz prethodnog saziva smatraju isteklim i ne mogu se više nastaviti.
32. Ombudsman smatra da je ovo obrazloženje pogrešno. Prvenstveno, može se primetiti da se u svakoj demokratskoj zemlji, ne smatra se kršenjem demokratskih principa da zakon koji je usvojen i stupa na snagu u jednom sazivu, nastavlja da bude na snazi i nakon završetka mandata i konstituisanja novog saziva. Ako ne bi postojao takav kontinuitet, onda bi svaki novi saziv morao ponovo usvojiti sve prethodne zakone, kako bi se ovi zakoni i dalje nastavili da se sprovode. To bi bilo apsurdno.
33. Čak, u Republici Kosova, sadašnji kontinuitet postoji ne samo za zakone usvojene u različitim sazivima nakon proglašenja nezavisnosti 2008. godine, već i za zakone usvojene pre proglašenja nezavisnosti. Na primer, sam gore navedeni Zakon br. 02/L-37 o upotrebi jezika, je i dalje na snazi, iako formalno se smatra Uredba UNMIK-a. Naš pravni sistem je tretirao kao važeće takve zakone, iako su oni usvojeni ne samo u prethodnim *sazivima* već i u prethodnom *režimu*. Primenjivanje usvojenih zakona kao Uredbe UNMIK- a nije nedemokratski, jer sadašnja Skupština ima punu nadležnost da ih izmeni, dopuni ili stavlja van snage ove stare zakone, u onim slučajevima kada aktuelni poslanici smatraju potrebnim.
34. Isto obrazloženje se odnosi na nezavršene poslove prethodnog saziva: ne može se smatrati nedemokratskom praksom ako novoizabrana Skupština uživa pravo da nastavi sa nezavršenim poslovima prethodnog saziva, jer na kraju krajeva, sami poslanici bi imali punu nadležnost da odluče koje će poslove nastaviti i koje će poslove početi od prvog koraka.
35. Zapravo, Ombudsman smatra da dužnost Skupštine da vrati sve nezavršene poslove u prvom koraku, ne samo što se ne zahteva demokratskim principa, nego bi sadržala i kršenje istih principa. Prema demokratskim principima, skupština koju bira narod trebala bi imati šire nadležnosti da sama odlučuje o tome kako tretirati svaki posao koji ostaje od prethodnog saziva. Mora uživati pravo da odlučuje za bilo koji takav posao, ili da nastavi taj posao tamo gde je stao, ili da potpuno otkáže i da počne iz početka.
36. Kao što je gore rečeno, takvu praksu prati Evropski parlament. Poslovnik o radu Evropskog parlamenta utvrđuje da: "Na kraju poslednje sednice pred izborima svi nezavršeni poslovi Skupštine biće smatrani kao završenim" (*isto tu*, član 229. stav 1.), ali "[n]a početku svakog parlamentarnog mandata, Savet predsednika donosi odluku o opravdanim zahtevima skupštinskih

odbora i drugih institucija da počinje iz početka ili da nastavi smatranje takvih pitanja" (*isto tu*, član 229. stav 2).

37. Savet predsednika Evropskog parlamenta, kao i Predsedništvo Skupštine Republike Kosova, sastoji se od predsednika saziva i predstavnika različitih parlamentarnih grupa. *Pogledaj*, Poslovnik o radu Evropskog parlamenta, član 26; i Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo, član 12.
38. Primer Evropskog parlamenta predstavlja snažan presedan u podršci ideji da novi saziv može ponovo otvoriti nezavršene poslove prethodnog saziva. U skladu sa ovom praksom Evropskog parlamenta, i na osnovu principa zakonodavne efikasnosti i demokratskih principa, Ombudsman zaključuje da je najopravdani način tretiranja nezavršenih poslova je da Predsedništvo nove Skupštine uživa pravo da odlučuje, na zahtev različitih komisija i institucija, da nastavlja ove poslove u novom sazivu, umesto da počinje iz prvog koraka.

KONSTATACIJE I PREPORUKE OMBUDSMANA

A. Konstatacije Ombudsmana

39. Na osnovu gore navedene procene, Ombudsman smatra da:
- (5) Član 86. aktuelnog Poslovnika Skupštine ostavlja pod znakom pitanja pitanje kako bi novoizabrana Skupština trebalo da tretira nezavršene poslove iz prethodnog saziva;
- (6) Puno poštovanje principa zakonodavne efikasnosti i demokratije, zahteva da Predsedništvo Skupštine ima nadležnosti za odlučivanje, na zahtev različitih komisija i institucija, da nastavlja sa nezavršenim poslovima iz starog saziva, umesto da počinje ove poslove od prvog koraka.

B. Preporuke Ombudsmana

40. Na osnovu ovih konstatacija, i u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 16. Stav 4. Zakona br. 05/L-019 o narodnom advokatu, Ombudsman preporučuje Skupštini Republike Kosova da:
- (4) Izričito objasni da član 86. Poslovnika Skupštine ostavlja neodlučnim pitanje o tome kako bi novoizabrana Skupština trebalo tretira nezavršene poslove iz prethodnog saziva; i
- (5) Da dopunjuje Poslovnika Skupštine Republike Kosova u cilju utvrđivanja da Predsedništvo Skupštine, na početku svakog saziva, uživa pravo da odlučuje na zahtev različitih komisija i institucija da nastavlja sa nezavršenim poslovima iz prethodnog saziva, umesto da počinje ove poslove od prvog koraka.
41. 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 njemu/njoj predstavi sva dokumenti i tražene informacije koje su od njega zatražene u skladu sa zakonom") i član 28. Zakona br. 05/L-019 o narodnom advokatu ("Autoriteti, kojima je narodni advokat uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera.... moraju odgovoriti u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja"), molimo Vas da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ex officio br. 594/2017

**Izveštaj u vezi Efikasne odbrane u krivičnom postupku i garantovanje jednakosti stranaka –
postavljanje branioca o javnom trošku**

upućen:

G. Nehat Idrizi, Predsedavajući Sudskog saveta Kosova

G. Enver Peci, Predsednik Vrhovnog suda Kosova

G. Blerim Isufaj , Predsedavajući Tužilačkog saveta Kosova

G. Aleksandër Lumezi, Glavni državni tužilac

G. Besim Morina, V.D. Direktor Akademije pravde

Kopije:

G. Abelard Tahiri, Ministar

Ministarstvo pravde

Priština, 19. septembar 2017.godine

Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je da se skrene pažnja na kršenje jednog od osnovnih prava u krivičnom postupku, pravo na efikasnu odbranu u krivičnim stvarima. U tom smislu, posebno će se razmotriti garantovanje ovog prava besplatno od strane države okrivljenim licima, kao način očuvanja interesa pravde i garantovanja jednakosti strana, kao osnovni princip u krivičnom postupku.
2. U skladu sa ustavnim i zakonskim nadležnostima, cilj Ombudsmana je da ovim izvještajem razmotri pravnu osnovu u vezi prava okrivljenih u krivičnom postupku da imaju branioca, usredsređujući se i na pravo određenja branioca besplatno (o javnom trošku) u slučajevima kada okrivljeni nema finansijsku mogućnost da učini to. U tu svrhu, biće analizirana domaća pravna osnova i međunarodni standardi kao izvor obaveze državnih organa da garantuju efikasno sprovođenje ovog prava.
3. Ombudsman na samom početku naglašava da je jednakost stranaka kao osnovni princip savremenog krivičnog postupka sastavni deo pravičnog suđenja, kao pravo koje se definiše i u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP). Prema tome, pravo na branioca u krivičnom postupku analiziraće se prvenstveno u duhu EKLJP i odluka Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) kao primarni izvori u skladu sa Ustavom Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav). Takođe, pravo na odbranu, osim što je ustavna kategorija, reguliše se konkretnije i drugim propisima, prvenstveno Zakonom o krivičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP).
4. Na osnovu problema koji aktuelno postoje u pravosudnom sistemu na Kosovu, u pogledu garantovanja prava na efikasnu odbranu u krivičnim stvarima, i smatrajući isto kao osnovno pravo i preduslov za ravnopravnost stranaka u krivičnom postupku, glavni cilj Ombudsmana putem ovog izveštaja je:
 - da analizira trenutne probleme i izazove u sistemu krivičnog pravosuđa na Kosovu u vezi sa ne garantovanjem prava na efikasnu odbranu, odnosno garantovanje besplatno branioca za okrivljene;
 - da analizira obaveze pravosudnih institucija (posebno suda) koje proizlaze iz Ustava, ZKP-a i drugog zakonodavstva na snazi da garantuje pravo na efikasnu odbranu u krivičnom postupku, preciznim tumačenjem važećih zakonskih odredbi.
 - Da podseti na obaveze organa pravosuđa koje proizilaze iz međunarodnih akata u vezi sa garantovanjem prava na efikasnu odbranu u krivičnom predmetu, posebno shodno EKLJP i odluka ESLJP u vezi sa ovim pravom.
 - na osnovu utvrđenih konstatacija da da konkretne preporuke kao rešenje za budućnost, u skladu sa ustavnim i zakonskim ovlašćenjima Ombudsmana.

Pravna osnova

5. Izveštaj je zasnovan na članu 132. stav 1. Ustava, koji predviđa:
 1. *Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.*
 2. *Ombudsman je nezavistan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo.*

3. *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 zatražena u saglasnosti sa zakonom.*

i član 135, stav 3 koji predviđa:

- *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, ovaj izveštaj zasnovan je na Zakonu br. 05/1-019 o Ombudsmanu, član 16. koji kaže:

- *Ombudsman ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršenja ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima. (stav.4);*
- *Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura. (stav.8);*

i članom 18, stav 1, gde se utvrđuje da Ombudsman ima sledeće odgovornosti:

- *da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje. (tačka 1.)*
- *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 4.)*
- *da preporučuje Vladi, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda ravnopravnosti i ne diskriminacije; (tačka 5.)*
- *da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje; (tačka 6.)*

Sažetak činjenica i razlozi za izradu izveštaja od strane Ombudsmana

6. Ombudsman je u okviru ustavnih i zakonskih ovlašćenja, posebnu pažnju je posvetio pravu okrivljenih lica u krivičnom postupku kao sastavni deo ljudskih prava uopšte. Zbog specifičnog položaja lica koja su u svojstvu okrivljenih u krivičnom postupku, poštovanje njihovih prava je bilo predmet stalnog monitorisanja, istraživanja i davanja konkretnih preporuka za sistem krivičnog pravosuđa.¹⁶
7. Jedan od izazova sistema krivičnog pravosuđa na Kosovu ostaje garancija prava da okrivljeni kao objekat krivičnog postupka ima branioca, i u slučajevima kada je potrebno branilac da se odredi o javnom trošku. Problemi u vezi sa ne sprovođenjem ovog prava proizlaze iz nalaza različitih istraživanja i monitorisanja.
8. Konkretno, u vezi sa nepoštovanjem prava zastupanja braniocima okrivljenih u krivičnim predmetima, Ombudsman je takođe obavešten i istraživanjem Kosovskog Instituta Pravde (u

¹⁶ Vidi posebno izveštaj pod naslovom: "Prava optuženog u krivičnom postupku - u fazi istrage i pokretanja optužnice " koji je objavljen 20. oktobra 2016. godine, (http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/1077-2016_Raport_me_rekomandime_445741.pdf).

daljem tekstu KIP) koje je ostvareno 2017 godine. KIP je monitorisao ročišta u krivičnim predmetima u Krivičnoj diviziji opštih departmana u Osnovnim sudovima u Prištini, Peći i Prizrenu. Ovaj monitoring je sproveden od 1. februara do 31. maja 2017. godine, u vezi sa nedostatkom zastupanja okrivljenih sa braniocem, kada su monitorisana 524 ročišta sa krivičnim predmetima.

9. Ombudsman primećuje da isti problem iznosi i izveštaj OEBS-a koji je objavljen 2016. godine. Prema ovom izveštaju, od 216 slučajeva pripremljenih ročišta koja su monitorisana (gde odbrana nije bila obavezna, u opštim departmanima tokom perioda od januara 2014. do juna 2015. godine, samo u 11 slučajeva je postavljen branilac, u 137 slučajeva okrivljeni nisu imali branioca, a u 68 slučajeva, branioci su angažovani od strane samih okrivljenih. Takođe, u početnim razmatranjima u departmanima teških krivičnih dela, od 96 monitorisanih slučajeva (u kojima odbrana nije bila obavezna), samo u 8 slučajeva branilac je postavljen o javnom trošku, dok u 70 slučajeva okrivljeni nisu imali branioca, a u 18 slučajeva branilac je angažovan od strane okrivljenog na sopstveni trošak.¹⁷
10. Na osnovu ovih činjenica i drugih informacija koje su obezbeđene od strane Institucije Ombudsmana (u daljem tekstu: IO) u okviru vršenja svojih ovlašćenja, Ombudsman će u nastavku izveštaja razmotriti pravo okrivljenog da ima branioca, i u slučajevima kada okrivljeni nema sredstava da pokrije troškove odbrane, odbrana da se postavlja besplatno (o javnom trošku).

Efikasna odbrana u krivičnim stvarima kao osnovno pravo okrivljenog

11. Polazeći od položaja okrivljenog lica u krivičnom postupku koji se suočava sa sumnjom da je počinio krivično delo i mogućnost izricanja krivičnih sankcija, čini neophodnim potrebu strogog poštovanja prava i proceduralnih garancija protiv njega. S tim u vezi, od posebnog je značaja da okrivljeni bude jednak sa državnim tužiocem koji zastupa tužilaštvo, što se izražava principom jednakosti stranaka u krivičnom postupku.
12. Ombudsman na samom početku ističe da je jednakost stranaka, kao osnovni princip u krivičnom postupku, sastavni deo pravičnog suđenja kako je navedeno u članu 6 EKLJP. Na ovoj osnovi, efikasna odbrana u krivičnim stvarima treba da se garantuje kao preduslov poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno okrivljenog lica, da se protiv njega vodi pravično suđenje.
13. Ombudsman podseća da jednakost stranaka u krivičnom postupku podrazumeva prvo profesionalnu jednakost između optuženog i državnog tužioca. S tim u vezi, imajući u vidu da su okrivljeni u većini slučajeva sekularni (bez pravne pripreme), a sa druge strane imaju poseban emocionalni teret zbog proceduralnog položaja, takva profesionalna jednakost može nastati samo ako okrivljeni bude zastupan od strane branioca.
14. Jednakost okrivljenog sa državnim tužiocem sa profesionalne taške gledišta predstavlja pretpostavku efikasne proceduralne jednakosti, u smislu sigurnosti da okrivljeni neće biti oštećen zbog nepoznavanja njegovih prava u krivičnom postupku. Angažovanje advokata je garancija da okrivljenom neće biti oštećeno ljudsko dostojanstvo, uvažavaće se prezumacija nevinosti i okrivljeni će efikasno iskoristi sve pravne lekove za odbranu, a na kraju krivičnog postupka protiv njega će se donositi zakonite i pravedne odluke, kako je garantovano zakonom, ustavom i međunarodnim instrumentima.

¹⁷ Vidi opširnije Izveštaj OEBS-a: Pregled primene Novog Zakonika o krivinom postupku Kosova, 26 juni 2016. godine, (Izveštaj OEBS-a).

15. Osim toga, Ombudsman upozorava da je pravo okrivljenog da ima branioca u postupku apsolutnog karaktera, i kao takvo obaveza je države da obezbedi branioca u svim slučajevima kada okrivljeni nemaju finansijskih mogućnosti da sami snose troškove odbrane.
16. Ovaj karakter prava na profesionalnu odbranu od strane advokata proizilazi iz međunarodnih akata, ustava i krivičnog zakonodavstva Republike Kosovo.
17. U pravosudnom sistemu Kosova u pogledu odbrane u krivičnom postupku definisan je sistem obavezne i neobavezne odbrane (opciono). Glavni problem koji se javlja u praksi sudova na Kosovu se odnosi na postavljanje branioca o javnom trošku, u slučajevima kada se odbrana ne zahteva zakonom, dakle neobavezna je (što je i glavni fokus analize u ovom izveštaju).
18. Postavljanje branioca o javnom trošku kada odbrana nije obavezna reguliše članom 58, ZKP, gde se u stavu 1. (podstav 1.1 i 1.2) propisuje da, kada nisu ispunjeni uslovi za obaveznu odbranu, okrivljenom licu se na njegov zahtev postavlja branilac o javnom trošku ako: *“ne postoje uslovi za obaveznu odbranu i krivični postupak se vodi za krivično delo za koje je propisan zatvor u trajanju od osam (8) ili više godina; ili je u interesu pravde, nezavisno od predviđene kazne, branilac dodeljen osumnjičenom ili okrivljenom licu na zahtev lica ako ono nije finansijski sposobno da plati troškove svoje odbrane.”*
19. Ombudsman naglašava potrebu za afirmativno tumačenje slučajeva kada je postavljanje branioca o javnom trošku **“u interesu pravde bez obzira na predviđenu kaznu ...”**, a aktuelno u praksi krivičnih sudova okrivljeni nisu zastupani braniocima. Ovi zaključci proizilaze iz gore navedenih istraživanja i izveštaja.
20. ZKP ne sadrži definiciju ili posebne kriterijume u vezi tumačenja kada postoji **“interes pravde”** za postavljanje branioca o javnom trošku. Prema tome u vezi objašnjenja ovog kriterijuma, Ombudsman se bazira na tumačenju drugih zakonskih odredbi koje se odnose na pravo postavljanja branioca o javnom trošku, definisanja međunarodnih akata, a posebno na standarde utvrđene sudskom praksom ESLJP, kao obavezujući i prioritetni izvor za krivično pravni sistem na Kosovu.

Međunarodni standardi - praksa ESLJP

21. Ombudsman podseća da obaveza pravosudnih institucija Kosova da sprovedu međunarodne standarde ljudskih prava proističe iz Ustava, člana 22, u kome se navode neki od osnovnih akata o ljudskim pravima koja se *“direktno primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija...”* Ovaj princip važi i za pravo na branioca u krivičnom postupku, uključujući i postavljanje branioca o javnom trošku. U svrhu argumentiranja ovog osnovnog prava, Ombudsman će dalje da analizira odredbe ovih akata, usredsređujući se na tumačenja datim u odlukama ESLJP.
22. Prema tome, u skladu sa članom 22 Ustava, pre svega, pravo na odbranu se načelno izražava i u odredbama Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: UDLJP), gde se u članu 11, stavu 1 kaže: *„Svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da se smatra nevinim dok se na osnovu zakona krivica ne dokaže na javnom pretresu na kojem su mu obezbeđena sva jamstva potrebna za njegovu odbranu.”* Iz čega proizilazi da je primena prezumacije nevinosti kao osnovni princip krivičnog postupka povezana sa garancijama koje okrivljeni treba da ima za odbranu od optužbi.
23. Pravo okrivljenog lica na efikasnu odbranu definisano je i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: MPGPP), gdje se članom 14 stav 3 između ostalog predviđa

da Svako ko je optužen za krivično delo ima potpuno jednako pravo bar na sljedeća jamstva: a) *da bude u najkraćem roku, podrobno i na jeziku koji razumije, obavešten o prirodi i razlozima optužnice protiv njega;* b) *da ima dovoljno vremena i mogućnosti na raspolaganju za pripremu svoje odbrane i za konsultacije sa braniocem po svom izboru; ... d) da bude prisutan na suđenju i da se brani sam ili uz pomoć pravnog zastupnika po svom izboru, ako nema pravnog zastupnika, da bude upoznat o svom pravu da ga ima i, kad god to interes pravde zahtijeva, da mu se postavi branilac po zvaničnoj dužnosti, i to besplatno ako nema dovoljno sredstava da ga plati;* Iz ovoga se može primetiti da se čak i u odredbama MPGPP navodi pravo okrivljenog da u slučajevima kada ne može sebi da priušti advokata odbrane, isti da se postavi javnom trošku (besplatno) kada to zahteva "*interes pravde*" (kao kriterijum definisan takođe i u ZKP-u).

24. Što se tiče člana 14, stava 3, MPGPP, od posebne važnosti su objašnjenja koja je dao Odbor za ljudska prava pri UN (HRC) u Opštem komentaru br. 32 o "*pravu na jednakost pred sudom i pravičnom suđenju*" od 23. avgusta 2007. godine.¹⁸ U ovom komentaru, na samom početku je naglašeno da je pravo na jednakost pred sudovima i pravično suđenje ključni element zaštite ljudskih prava i služi kao proceduralno sredstvo za zaštitu vladavine prava (*stav 2*), objašnjavajući da se, u zavisnosti od pravne pomoći (odbrane) ili nedostatka iste, utvrdi koliko je značajno učešće osobe u postupku (*stav 10*). Dok o "*interesu pravde*" objašnjava se da se ovaj kriterijum procenjuje na osnovu težine prekršaja i u zavisnosti od šansi za uspeh ovog slučaja, da se donosi odluka da treba da se postavi branilac od strane suda. Takođe, u smislu ovog prava, naglašeno je da branilac treba da ima efektivnu ulogu u interesu okrivljenog (*stav 38*).
25. Sa posebnim akcentom, Ombudsman objašnjava da u vezi standarda jednakosti oružja u krivičnom postupku, važnost efikasne odbrane, kao i kriterijuma za postavljanje branioca o javnom trošku u sistemu krivičnog pravosuđa Kosova od fundamentalne važnosti je sprovođenje EKLJP i standarda koje je postavio ESLJP.
26. Tako u članu 6, stav 3, EKLJP definiše se da svako ko je optužen za krivično delo ima sledeća minimalna prava: a. *da u najkraćem mogućem roku, podrobno i na jeziku koji razume, bude obavešten o prirodi i razlozima za optužbu protiv njega;* b. *da ima dovoljno vremena i mogućnosti za pripremanje odbrane;* c. *da se brani lično ili putem branioca koga sam izabere ili, ako nema dovoljno sredstava da plati za pravnu pomoć, da ovu pomoć dobije besplatno kada interesi pravde to zahtevaju;*
- U ovoj odredbi EKLJP definiše pravo na odbranu, a naročito kada je neophodno da se pruži besplatna pravna pomoć (*tačka c*), koja se uglavnom odnosi na koncept jednakosti oružja i poštovanje ovog principa. Principu jednakosti oružja u postupku poseban značaj je dao ESLJP u svojoj praksi, naglašavajući jasno da svako ko je stranka u postupku mora da ima jednake mogućnosti da iznese svoj slučaj i da nijedna stranka ne treba da uživa bilo kakvu znatnu prednost protiv protivnika.¹⁹ Pored toga, sud u krivičnim stvarima princip jednakosti oružja povezao je usko sa jednakim olakšicama koje branioc treba da ima u odnosu na državnog tužioca, omogućavajući istome korišćenje svih pravnih sredstava bez nijedne prepreke ili nepotrebnog odlaganja,²⁰ uključujući i ne ograničavanje pristupa činjenicama i dokazima koji se odnose na njegov predmet ili mogućnost pristupa javnim dokumentima.²¹ Takođe, princip jednakosti oružja treba da bude izražen i sa svedocima ili stručnjacima, jer bez obzira koja

¹⁸ Više o Komentaru br.32 të HRC vidi <http://www.refworld.org/docid/478b2b2f2.html> [17 072017].

¹⁹ *De Haes i Gijssels protiv Belgije*, 24 februar 1997.godine.

²⁰ Vidi *Borgers protiv Belgije*, 30. oktobar 1991. godine; *Kuopila protiv Finske*, 27. april 2000.godine; *Makhfi protiv Francuske*, 19. oktobar 2004.godine; *Zhuk protiv Ukraine*, 21. oktobar 2010.godine

²¹ Vidi *Matyjek protiv Poljske*, 24. april 2007. Godine.

strana ih predlaže, oni treba da uživaju jednake olakšice pred sudom, u protivnom to predstavlja kršenje člana 6 EKLJP.²²

27. Što se tiče prava na odbranu, od posebnog je značaja definisanje člana 6, stav 3, (c), koje kao što je gore navedeno, obezbeđuje pravo da se okrivljeni brani lično ili putem branioca, i u slučajevima kada nije moguće da plati advokata, da mu se to omogući besplatno kada interesi pravde to zahtevaju;
28. Što se tiče prava na angažovanje branioca u skladu sa gore navedenom odredbom, ESLJP je ustanovio kao temeljni standard da ovo pravo ne može biti jednostavno formalno proceduralni korak, već angažovanje advokata (o javnom trošku) treba da bude efektivno u zastupanju okrivljenog u postupku. Prema tome, u odnosu sa ovim standardom, Sud je u predmetu *Artico protiv Italije* izjavio da, iako se vlasti ne mogu smatrati odgovornim za bilo kakvu grešku advokata u vezi sa obavljanjem funkcije odbrane okrivljenog, treba napomenuti da član 6 stav 3(c) govori o "pomoći", a ne o "imenovanju". Stoga, u svim slučajevima kada vlasti shvate da advokat izbegava odbrambene obaveze i ne pruža efikasnu odbranu, treba da ga zamene ili da ga primoraju da ispuni svoje obaveze.²³
29. Pozivajući se na ovaj standard ESLJP, Ombudsman skreće pažnju da i za krivične sudove Kosova nastaje obaveza da obezbede, ne samo da se okrivljenon licu postavlja branilac, već i da isti njegove dužnosti vrši na efikasan način. Dakle, radi se o standardu aktivne uloge suda da se stara da okrivljeni ima adekvatnu zastupljenost u krivičnom postupku. Naravno, sudska intervencija u ovu svrhu (u skladu sa članom 6, stav 3 (c)) zahteva se samo u slučajevima kada je jasno naznačeno da branilac nije uspeo da pruži efektivno zastupanje okrivljenog lica.²⁴
30. Dalje, izražavajući važnost efikasne odbrane za garantovanje prava okrivljenog, poštovanje načela jednakosti oružja i pravičnog suđenja, ESLJP je izjavio da u slučajevima kada je jasno da branilac koji zastupa optuženog nije imao dovoljno vremena na raspolaganju ili nije imao potrebne olakšice za pripremu odbrane, sudija koji vodi postupak dužan je da preduzme mere pozitivne prirode kako bi osigurao da se ispunjavanju obaveze branioca prema okrivljenom. Obično, u takvim slučajevima može se zahtevati odlaganje saslušanja.²⁵
31. Sa druge strane, sud je objasnio poseban aspekt u vezi postavljanja besplatnog branilaca, a što se takođe odnosi na pravo izbora branilaca od strane okrivljenog. Sud je zaključio da pravo izbora branilaca postoji samo kada okrivljeni ima dovoljno sredstava snosi troškove branilaca, ali kada se branilac postavi od strane države, okrivljeni nema pravo da bira svog zastupnika i ne može se konsultovati u vezi tog aspekta.²⁶
32. Sud je takođe utvrdio da je neučestvovanje zastupnika okrivljenog koji je pozvan po pravilu (*strategija koju branioci i mogu da koriste kako bi odugovlačili proceduru!*) i ne prihvatanje branilaca koji je određen od strane suda ili okrivljenog, ne predstavlja povredu člana 6, stava 3 (c) ukoliko je krivični postupak vođen bez prisustva branilaca. Ovaj standard je objašnjen u presudi ESLJP "*Balliu protiv Albanije*", gde je sud utvrdio da nema kršenja ove odredbe od strane sudova u Albaniji u vezi sa vođenjem i okončanjem krivičnog postupka protiv g. Balliu bez prisustva branilaca, gde je on osuđen na doživotnu robiju za pet ubistava, dva pokušaja ubistva, jedno krivično delo zbog posedovanja vojnog naoružanja i krivično delo formiranja i učestvovanja

²² *Bönisch protiv Austrije*, 6. maj 1985. godine.

²³ *Artico protiv Italije*, 30. april 1980. godine.

²⁴ *Kamasinski protiv Austrije*, 19. decembar 1989. godine.

²⁵ *Goddi protiv Italije*, 9. april 1984. godine.

²⁶ *M protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 24. juna 2008. godine.

oružane bande Ovu odluku ESLJP je zasnovao na činjenici da, dok branilac g. Balliu nije bio prisutan u većini ročišta ne dajući nikakvo obrazloženje, albanski sud je vršio svoje obaveze (koje proizilaze iz člana 6, tačke 3 (c) EKLJP), i istome je postavio branioca po službenoj dužnosti, kojeg okrivljeni g. Balliu nije prihvatio.²⁷ Dakle, i u ovom slučaju potvrđen je standard da okrivljeni ne može da bira branioca koji se postavlja od strane države o javnom trošku, i ovo pravo ne može da se koristi, ni za eventualno odlaganje krivičnog postupka.

33. Sud je razmotrio i kriterijume za određivanje branilaca o javnom trošku, i prema EKLJP odvija se na osnovu dva kriterijuma ili dve okolnosti: *nedostatka dovoljnih sredstava da se plati branilac i interesi pravde*. Što se tiče nedostatka sredstava za plaćanje advokata, ESLJP je naglasio da nivo dokaza traženih od okrivljenog da dokaže da nema dovoljno sredstava da snosi troškove odbrane ne treba da bude previsok. Dok u vezi sa drugim kriterijumom, to jest da se garantuju interesi pravde, sud je naglasio nekoliko uslova kao što su: *pravna sposobnost (pravna priprema) okrivljenog da zastupa njegov slučaj bez pomoći advokata; ozbiljnost krivičnog dela, složenost predmeta i težina kazne koja se može izreći*. Uopšteno, važno je napomenuti da je sud naglasio nedostatak odgovarajuće pravne kvalifikacije okrivljenog kao uslov za postavljanje branilaca.²⁸ Zatim, na poseban način, sud je postavio standard da u svim slučajevima "*gde je moguće lišenje slobode okrivljenog, u tom slučaju interesi pravde zahtevaju da se njemu odredi branilac*".²⁹
34. U tom smislu, Ombudsman naglašava da jedan od glavnih kriterijuma na osnovu koga okrivljenima na Kosovu treba da se postavi branilac o javnom trošku, u smislu garantovanja interesa pravde, treba da bude mogućnost izricanja kazne efektivnom kaznom zatvora. Kao takav, ovaj kriterijum je lakše odrediti se od strane sudova.
35. Pored toga, ESLJP je i u nekim drugim odlukama ovaj kriterijum utvrdio kao obavezujući za državu da postavlja branioca besplatno (o javnom trošku), u slučaju kada protiv optuženog postoji mogućnost izricanja kazne zatvorom.³⁰
36. Još jedno pitanje koje je sud naglasio u svojoj praksi se odnosi na potrebu da u slučajevima kada se odbija zahtev za postavljanje branilaca besplatno, ova odluka treba da se ponovo razmotri u određenim fazama postupka u zavisnosti od složenosti predmeta.³¹ Na ovoj osnovi i Ombudsman insistira da ovaj standard treba da se primeni i u slučajevima koji se razmatraju u sudovima Kosova.
37. Na osnovu ovih argumenata Ombudsman skreće pažnju da u vezi sa postavljanjem branilaca o javnom trošku, sudovi na Kosovu treba da se baziraju na ovim kriterijumima i standardima koje je postavio ESLJP, kako bi se krivični postupak odvijao u skladu sa odlukama ovog suda (kao primarni izvor za institucije Republike Kosova) i shodno članovima 22 i 53 Ustava.

A. Efikasna odbrana u krivičnim predmetima prema zakonodavstvu Republike Kosovo – postavljanje branilaca o javnom trošku

38. Kao što je gore rečeno, u skladu sa Ustavom, pravo na efikasnu odbranu u krivičnom postupku na Kosovu treba da se primeni u skladu sa najvišim međunarodnim standardima, sa posebnim naglaskom sa kriterijumima koje određuje EKLJP i odlukama ESLJP, koji imaju prioritet u odnosu na domaće zakonodavstvo. Ovaj standard je definisan u članu 22. Ustava, koji predviđa

²⁷ *Balliu protiv Albanije*, 16. juna 2005. godine.

²⁸ Vidi posebno *Hoang protiv Francuske*, 29. avgust 1992. godine; *Bulut protiv Austrije*, 22. februara 1996. godine; *Foucher protiv Francuske*, 18. Mart 1997. godine; *Klimentyev protiv Rusije*, 16. novembar 2006. godine; itd.

²⁹ *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 10. juna 1996. godine.

³⁰ *Quaranta protiv Švajcarske*, 24. maj 1991. godine.

³¹ *Granger protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 28. marta 1990. godine.

da: *“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:”*

39. Pravo na odbranu kao osnovno pravo optuženog propisuje se u članu 30 [Prava Optuženog], stav 1, (tačka 2, 3 i 5) Ustava gde je između ostalog predviđeno da *“Svako ko je optužen za krivično delo uživa sledeća minimalna prava: (2) da se obavesti o svojim pravima, na osnovu zakona; (3) da ima dovoljno vremena i sredstava za pripremanje svoje odbrane; 5) pravo na branioca kojeg odabere, da slobodno komunicira sa istim i, ako nema dovoljno sredstava, ovu pomoć dobije besplatno;”*
40. Zatim u članu 31, gde se definiše *“Pravo na Pravično i Nepristrasno Suđenje”* predviđeno je: *“1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih. 4. Svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da ispituje prisutne svedoke i da zahteva obavezno pojavljivanje svedoka, veštaka i ostalih lica, koja mogu razjasniti činjenice. ...;6. Besplatna pravna pomoć će se omogućiti svim licima koja za to nemaju dovoljno sredstava, ako je takva pomoć neophodna za obezbeđivanje efikasnog pristupa pravdi.“*
41. Iz ovih gore navedenih odredbi proizilazi da Ustav jasno definiše pravo na odbranu kao delotvorno pravo u krivičnom postupku koje se može ostvariti putem branilaca, a u slučajevima kada okrivljeni nema dovoljno finansijskih sredstava, pravna pomoć se pruža besplatno, kao preduslov efikasnog pristupa pravdi.
42. Osim ovih ustavnih garancija, Ombudsman podseća da u vezi prava na efikasnu odbranu postoji napredniji standard, obzirom da je obavezno da se te odredbe tumače u skladu s odlukama ESLJP, kako je definisano u članu 53 Ustava: *„Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.”* Kao takva, ova definicija obavezuje sudove na Kosovu da se staraju o svim krivičnim slučajevima kada okrivljeni nema dovoljno finansijskih sredstava, da postavljaju branilaca besplatno (shodno standardima koje je postavio ESLJP, koji su razmotreni u ovom izveštaju).
43. Osim definicije u Ustavu, pravo okrivljenog da ima branioca, uključujući i pravo da ga angažuje o javnom trošku, potpuni je regulisano odredbama ZKP.
44. Ombudsman takođe podseća da ZKP u svojim načelnim odredbama, posebnu pažnju posvećuje jednakosti oružja između okrivljenog i državnog tužioca kao stranke u krivičnom postupku. Stoga, član 9, ZKP-a kao temeljno načelo krivičnog postupka definiše *“jednakost stranaka”*, pri čemu stav 1 predviđa da: *“Okrivljeno lice i državni tužilac u krivičnom postupku imaju status ravnopravnih strana, osim ako u ovom zakoniku nije drugačije određeno.”* U sprovođenju ovog principa, kao što je objašnjeno u ovom izveštaju, jednakost strana u punom smislu može se izraziti samo ako imamo jednakost u stručnom pogledu, standard koji za okrivljenog može da obezbedi angažovanje branilaca.
45. Zatim na osnovu činjenice da po ZKP koji je na snazi od 1 januara 2013. godine, sprovodi se model sa premisama akuzatorskog tipa za razliku od prošlog zakonika,³² postavljanje branilaca i efikasno pripremanje odbrane dobijaju posebnu vrednost zbog uloge koju sad imaju stranke u krivičnom postupku. S tim u vezi, obaveza krivičnih sudova je mnogo veća da se stara o

³² Kao što je poznato, do stupanja na snagu novog Zakonika o krivičnom postupku (1. januara 2013. godine) u našem sistemu se primenjivao inkvizitorski sistem, u kome je sudija odigrao aktivnu ulogu u prikupljanju dokaza i snosio veću funkcionalnu odgovornost za zaštitu prava okrivljenog lica u krivičnom postupku. Novim Zakonikom je prihvaćen model akuzatorskog sistema u kome sudija sada nema tu ulogu, ali opterećenje pada na državnog tužioca i okrivljenog za prikupljanje i izvođenje dokaza, prema tome i odbrambene obaveze i odgovornosti u postupku su znatno veće. Vidi i Zakon o krivičnom postupku Kosova, Priština 2013 (u daljem tekstu Vodič za ZKP), str. 31 i u nastavku; Izveštaj OEBS-a, str 8-20.

garantovanju prava na efikasnu odbranu okrivljenog. Iz tog razloga, uskraćivanje prava na postavljanje branilaca o javnom trošku (u slučajevima kada okrivljeni nema finansijska sredstva a interesi pravde zahtevaju to), kao što se aktuelno događa u većini slučajeva po monitorisanim sudovima, Ombudsman smatra kao postupak koji je suprotan pravnim i ustavnim obavezama sudova.

46. Štaviše, čak i u drugim odredbama ZKP, odbrana okrivljenog potvrđuje se kao osnovno pravo u krivičnom postupku. Ova orijentacija se dosledno izražava u ZKP i u vezi sa mnogim drugim proceduralnim pravima koja su garantovana okrivljenom. Kao takvo, krivični sudovi na Kosovu ne mogu da izbegavaju pravo na branioca (uključujući slučajeve kada je neophodno da budu postavljeni besplatno, o javnom trošku). Štaviše, kada ova obaveza za krivične sudove proizilazi i iz EKLJP i odluka ESLJP.
47. Prema tome, Ombudsman ocenjuje da je prema sadašnjim odredbama ZKP pravo da na branioca i pravo da se branioc postavi o javnom trošku, jeste pravo koje je obavezujućeg karaktera i ka takvo treba da se primeni od strane sudova na Kosovu.
48. ZKP u članu 11, u pogledu standarda podobnosti odbrane propisuje: *"1. Okrivljeno lice ima pravo da mu se osigura dovoljno vremena i mogućnosti za pripremanje odbrane. 2. Okrivljeno lice ima pravo da se brani samo ili uz pravnu pomoć člana Advokatske komore Kosova po svom izboru. 3. Saglasno odredbama ovog zakonika, ako okrivljeno lice ne uzme branioca u cilju obezbeđivanja svoje odbrane u slučaju kada je odbrana obavezna, okrivljenom licu se dodeljuje nezavisan branilac sa odgovarajućim iskustvom i stručnošću shodno prirodi krivičnog dela. 4. Pod uslovima propisanim ovim zakonikom, kada to zahtevaju interesi pravde, ako okrivljeno lice nema dovoljno sredstava da plati pravnu pomoć zbog čega ne može da uzme branioca, na zahtev lica biće mu dodeljen nezavisan branilac sa odgovarajućim iskustvom i stručnošću shodno prirodi krivičnog dela i biće plaćen iz budžetskih sredstava. 5. Sud ili drugi nadležni organ koji sprovodi krivični postupak dužan je da na prvom saslušanju obavesti okrivljeno lice o pravu na branioca kako je propisano ovim zakonikom."*
49. Iz ovih odredbi proizilazi da pravo na odbranu treba da bude široko zagantovano u krivičnom postupku (čak i u slučajevima kada okrivljeni ne može da priušti troškove odbrane), dajući okrivljenom i potrebno vreme za pripremu efikasne odbrane (što se poklapa sa standardom koji je izražen u odlukama ESLJP, kao što je citirano u ovom izveštaju). Dužnost suda je da o ovim pravima obavesti optuženog, kako je predviđeno u članu 16, ZKP: *„Sud je dužan da ... pouči okrivljeno lice ... o pravima koja mu pripadaju i da upozori lice na posledice propuštanja ako bi okrivljeno lice ... usled neznanja moglo da propusti neku radnju ili ne iskoristi svoja prava."*
50. Pravo optuženog da ima branioca konkretnije je definisano u članu 53, KZP-a, gde je predviđeno da okrivljeno lice ima pravo na branioca u svim fazama krivičnog postupka i da je obaveza nadležnih organa (policije, tužilaštva i suda) da obavesti okrivljeno lice o ovom pravu (*vidi stav 1 i 2*). U okviru ovog člana predviđeni su i uslovi u kojima se okrivljeno lice može odreći prava na branioca i u kojim slučajevima nije moguće (stav 3-8). ZKP takođe sadrži odredbe u vezi kvalifikacije koje treba da ima branilac (član 54), ograničenja koje ima branilac u zastupanju u krivičnom postupku (član 55) i slučajeve kada se branilac isključuje (član 56).
51. Treba istaknuti da ZKP definiše dve vrste odbrane: Obaveznu odbranu (u slučajevima kada čak i ako okrivljeni ne angažuje branioca, obavezno je odrediti branioca po službenoj dužnosti o javnom trošku) i neobavezno (slučajevi u kojima branilac može da se odredi o javnom trošku nakon procene određenih uslova).

52. Slučajevi kada je odbrana obavezna propisuju se u članu 57 ZKP, i u stavu 1 (pod-stavovima 1.1 – 1.5) predviđa se da okrivljeno lice mora da ima branioca:

- *od prvog saslušanja ako je nemo, gluvo ili pokazuje znake duševnog oboljenja ili duševne poremećenosti zbog čega nije u stanju da se samo uspešno brani;*
- *na saslušanju za sudski pritvor i sve vreme dok se nalazi u sudskom pritvoru;*
- *od podizanja optužnice, ako je optužnica podignuta protiv tog lica za krivično delo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od najmanje deset (10) godina; i*
- *za postupak po vanrednim pravnim lekovima ako je okrivljeno lice nemo, gluvo ili pokazuje znake duševnog oboljenja ili druge duševne poremećenosti ili kada mu je izrečena doživotna kazna zatvora.*
- *okrivljeno lice mora imati branioca u svim slučajevima kada okrivljeno lice pregovara o sporazumu za priznanje krivičnog dela za koje je predviđena kazna zatvora od godinu dana ili duža zatvorska kazna ili doživotna kazna zatvora*

Za sve ove slučajeve (obavezne odbrane), ukoliko okrivljeno lice ne angažuje branilaca, i isto ne vrše ni relativna lica, kako je utvrđeno zakonom, u tom slučaju je sud (ili drugi nadležni organ) obavezan da postavi branilaca po službenoj dužnosti o javnom trošku (stav 2).

53. Za razliku od gore pomenutih slučajeva kada je odbrana obavezna, glavni izazov za sudsku praksu na Kosovu ostaje postavljanje branilaca o javnom trošku u slučajevima kada po ZKP odbrana nije obavezna (a postavljanje branioca može da se vrši na zahtev okrivljenog lica i pod određenim uslovima koje sud procenjuje).

54. Član 58, ZKP predviđa postavljanje branioca o javnom trošku, u slučajevima kada odbrana nije obavezna. Tako da u *stavu 1 (pod-stavu 1.1-1.2)* predviđeno je da, kada uslovi za obaveznu odbranu ne postoje, okrivljenom licu se na njegov zahtev postavi branilac o javnom trošku ako:

- *ne postoje uslovi za obaveznu odbranu i krivični postupak se vodi za krivično delo za koje je propisan zatvor u trajanju od osam (8) ili više godina; ili*
- *je u interesu pravde, nezavisno od predviđene kazne, branilac dodeljen osumnjičenom ili okrivljenom licu na zahtev lica ako ono nije finansijski sposobno da plati troškove svoje odbrane.*

55. Iz ovih odredbi proizilazi da je ZKP utvrdio dva slučaja ili dve situacije kada odbrana nije obavezna i može se postaviti branilac o javnom trošku prema zahtevu optuženog.

56. U prvom slučaju, kada "*krivični postupak se vodi za krivično delo za koje je propisan zatvor u trajanju od osam (8) ili više godina*", Ombudsman smatra da je određena veoma velika granica u vezi kazne zatvorom od "*osam (8) ili više godina*", jer pozivajući se na Krivični zakonik Kosova, ovaj kriterijum se primenjuje za ograničeni broj krivičnih dela, koja su vrlo teška, za koje bi obavezna odbrana bila opravdana.

57. Ombudsman podseća da je glavni problem u praksi sudova na Kosovu vezan za slučajeve u kojima odbrana nije obavezna i postavljanje branioca o javnom trošku može se desiti kada "*je u interesu pravde, nezavisno od predviđene kazne, branilac dodeljen osumnjičenom ili okrivljenom licu na zahtev lica ako ono nije finansijski sposobno da plati troškove svoje odbrane.*"

58. Na osnovu podataka istraživanja i monitoringa sudskih ročišta, proizilazi da u većini krivičnih predmeta sudovi ne određuju branioca o javnom trošku za takve slučajeve (*kada to zahtevaju interesi pravde i okrivljeni ne može da pokrije troškove odbrane*), a krivični postupak protiv

okrivljenog lica okončava se bez branioca. Ova praksa predstavlja kršenje međunarodnih standarda, prije svega člana 6, stav 3 (c) EKLJP i odluka ESLJP u vezi istog.

59. Štaviše, kako je analizirano u ovom izveštaju, ESLJP je objasnio mnoge poglede vezane za postavljanje branilaca o javnom trošku (besplatnu pravnu pomoć), naročito u vezi onoga što se smatra "*interesom pravde*" i standardom procene finansijskog stanja, stoga, ova praksa konsolidovana od strane ESLJP, treba da se primeni od strane sudova na Kosovu.
60. Član 58, takođe predviđa obavezu suda (ili drugog nadležnog organa) da obavesti okrivljeno lice o njegovom pravu da traži branioca o javnom trošku prije prvog saslušanja (*stav 2*). Što se tiče vremena podnošenja zahteva za postavljanje branioca o javnom trošku, ZKP određuje pravično i afirmativno rešenje, pružajući okrivljenom licu mogućnost da podnese zahtev bez ograničenja tokom celog krivičnog postupka (*stav 3*). Pre postavljanja branioca o javnom trošku okrivljeno lice treba da popuni izjavu u kojoj navodi svoje imovinsko stanje i izjavljuje da ne može da priušti troškove branioca (*stav 4*).
61. Podsećajući na standard ESLJP, da u slučajevima u kojima se može izreći kazna zatvorom, treba da se postavi branilac besplatno (vidi *Quaranta protiv Švajcarske i Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predmeti koji su razmotreni i u ovom izveštaju), Ombudsman insistira da i sudovi na Kosovu treba da postave branioca o javnom trošku u svim slučajevima kada je za dotično krivično delo predviđena kazna zatvorom. Ovu konstataciju Ombudsman potkrepljuje u ustavnu obavezu koju imaju sudovi da odredbe o ljudskim pravima primene u skladu s odlukama ESLJP (član 53 Ustava).
62. Na osnovu preliminarnog postupanja shodno međunarodnim standardima i analiza odredbi zakonodavstva Kosova, Ombudsman zaključuje da je pravo na branioca o javnom trošku obavezujuće za sudove i da je apsolutnog karaktera. Štaviše, ovaj standard široko podržava zakonodavstvo ESLJP.
63. Prema tome, dosadašnja praksa sudova treba da se menja, i u skladu sa ovim obaveznim standardima, da se postavi branilac o javnom trošku i u slučajevima iz člana 58. stav 1. tačka 1.2 ZKP-a, i bez nijednog izuzetka kada je predviđena mogućnost kazne zatvorom.
64. Takođe Ombudsman skreće pažnju da pravo na branioca, uključujući i pravo da se isti postavi o javnom trošku, ne može se tretirati isključivo kao pravo samo po sebi, već kao pravo koje je povezano i sa drugim proceduralnim pravima koje su predviđene za okrivljeno lice, kao što su: pravo na osporavanje dokaza, prigovor na optužnicu, predlog i ispitivanje svedoka i veštaka, korišćenje pravnih lekova itd. Za efikasno korišćenje ovih prava i sprovođenje principa jednakosti stranaka u krivičnom postupku, preduslov je angažovanje branilaca okrivljenog lica.

Glavne konstatacije Ombudsmana

65. Pravo na branioca je jedno od temeljnih prava okrivljenog lica i izraz načela jednakosti oružja sa državnim tužiocem u krivičnom postupku (jednakost u smislu pravnog znanja). Kao takvo, pravo na branioca je sastavni deo pravičnog suđenja.
66. Ovo pravo kao preduslov za pravično suđenje okrivljenom licu definisano je Ustavom, odredbama ZKP-a i međunarodnim aktima o ljudskim pravima, kao što su MPGPP i EKLJP koji se direktno primenjuju na Kosovu (i štaviše imaju premoć nad zakonima i drugim internim aktima). Takođe, standard primene ovog prava objašnjen je velikim brojem odluka ESLJP.
67. Poseban aspekt prava na odbranu jeste pravo da se postavi branilac o javnom trošku u slučajevima kada okrivljeno lice nema finansijsku mogućnost, i kada to zahtevaju interesi pravde.

68. ZKP, osim kada je odbrana obavezna (u slučajevima kada okrivljeno lice ne angažuje branioca, on se odredi po službenoj dužnosti), utvrđuje i mogućnost određivanja branioca o javnom trošku i kada odbrana nije obavezna. Ova zadnja situacija prema ZKP-u, ostavljena je na diskreciji suda, da nakon zahteva okrivljenog lica i izjave da nema finansijskih mogućnosti da pokrije troškove odbrane, proceni da li to zahtevaju interesi pravde
69. Ombudsman, u vezi sa glavnim subjektom razmatranja u ovom izveštaju, a na osnovu nalaza monitoringa prakse krivičnih sudova na Kosovu, konstatuje da:
- Sudovi na Kosovu u apsolutnoj većini krivičnih predmeta, gde prema ZKP odbrana nije obavezna, nisu postavili branioca o javnom trošku. Čak i u slučajevima kada je izrečena kazna zatvorom, okrivljenim licima je suđeno bez branilaca.
 - Ova praksa predstavlja kršenje zakonskih i ustavnih obaveza koje imaju sudovi u pogledu garantovanja prava na efikasnu odbranu okrivljenog lica u krivičnom postupku. Kao takva, ova praksa sudova predstavlja kršenje principa jednakosti oružja u krivičnom postupku.
 - Štaviše, ovo predstavlja kršenje obaveza koja proističu iz međunarodnih akata kao što su MPGPP, EKLJP i odluke ESLJP u pogledu prava okrivljenog lica na besplatnu pravnu zaštitu.
 - Takođe, ovo je pokazatelj da krivičnopravni sistem na Kosovu ne primenjuje i nije upoznat sa međunarodnim standardima, posebno sa praksom ESLJP
70. Kao zaključak, Ombudsman smatra da je neophodno da se ove prakse ne ponavljaju u budućnosti, kako bi odluke krivičnih pravosudnih tela u vezi s postavljanjem branioca o javnom trošku (u slučaju kada se branilac ne odredi po službenoj dužnosti) bile u saglasnosti sa ustavnim i zakonskim obavezama i međunarodnim standardima koji su obavezni (sa naglaskom EKLJP i odlukama ESLJP).

Preporuke Ombudsmana

Na osnovu analize u ovom izveštaju i na osnovu postignutih konstatacija, u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo, članom 16. stava 4. Zakona br. 05/L-019 o Ombudmsanu, Ombudsman preporučuje:

- **Ministarstvu pravde/Pravnom departmanu:**
 - *da se u okviru reforme za izmenu/dopunu ZKP jasno definiše pravo da se okrivljenom licu odredi branilac o javnom trošku, da ovo pravo bude obavezujuće i u skladu sa praksom koju je postavio ESLJP.*
- **Vrhovnom sudu Kosova** da na osnovu ustavnih i zakonskih nadležnosti:
 - da donese pravno mišljenje, kako bi da uputstva sudovima niže instance da primene odluke ESLJP, i u vezi sa postavljanjem branilaca o javnom trošku, i shodno standardima ovog suda da se poštuje i princip ravnopravnosti stranaka u krivičnom postupku.
- **Sudskom savetu Kosova**
 - *da da uputstva svim sudovima, kako bi se sudije u krivičnim stvarima dodatno starali za strogo poštovanje prava okrivljenog lica na branioca, posebno na pravo određivanja branioca o javnom trošku. U tu svrhu, ključna referenca treba da bude praksa ESLJP.*
 - *Da predloži viši budžet u pogledu pokrivanja troškova odbrane, u slučajevima kada branilac mora da bude postavljen o javnom trošku.*

- **Tužilačkom savetu Kosova i Glavnom državnim tužilacu:** da na osnovu ustavnih i zakonskih nadležnosti preduzimaju potrebne mere:
 - *da daju uputstva i nadgledaju poštovanje prava okrivljenih lica da pravovremeno budu obavješteni o pravu na branioca, posebno o pravu na branioca o javnom trošku.*
 - *Da se pravo na odbranu i princip jednakosti oružja u krivičnom postupku (sa naglaskom tokom faze istrage i podnošenja optužnice) strogo poštuju i u skladu sa najvišim profesionalnim standardima.*
- **Akademija pravde/Programski savet:**
 - *da u okviru svog programa obezbedi dodatnu obuku koja se fokusira na pravo okrivljenog lica na branioca, posebno o pravu istog da mu se odredi branilac o javnom trošku. Da ove obuke u tu svrhu imaju kao glavnu referencu sudsku praksu ESLJP.*

U saglasnosti 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 zatražena u saglasnosti sa zakonom” i članom 28 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 molim da nas obavestite o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ex officio br. 551/2017

Izveštaj u vezi sa ukidanjem određenih nadležnosti Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine, prema Zakonu br. 05/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine

Za: G. Ramush Haradinaj, Premijer
Vlada Republike Kosovo

Gđa. Duda Balje, Predsednica
Komisija za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, za nestala lica i peticije, Skupština
Republike Kosovo

Gđa. Albulena Haxhiu, Predsednica
Komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik o radu Skupštine i nadgledanje
Agencije za borbu protiv korupcije, Skupština Republike Kosovo

Gđa. Florije Kika, V.D. Zamenika izvršnog direktora
Kosovska agencija za upoređivanje i verifikaciju imovine

G. Shpend Maxhuni, Generalni direktor
Policija Kosova

Priština, 19. oktobar 2017. godine

Ciljevi izveštaja

1. Zakon br. 05/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine (u daljem tekstu: „Zakon o KAUVI“) predviđa ukidanje dveju važnih nadležnosti ove Agencije (u daljem tekstu: „Agencija“ ili „KAUVI“). Prvo, Zakon određuje da, nakon 18 meseci od stupanja na snagu Zakona, Agencija neće nastaviti više sa upravljanjem imovina pod njenom nadležnošću. Drugo, u svakom slučaju kada KAUVI izvrši dva iseljavanja uzurpatora jedne iste imovine, Zakon o KAUVI predviđa da će se odgovornost za bilo koje drugo iseljavanje u vezi sa tom imovinom preneti na samog vlasnika, u okviru redovnog sistema privatnog izvršenja.
2. Ovaj izveštaj ima dva ključna cilja:
 - (1) Da proceni da li ukidanje ovih nadležnosti KAUVI-a predstavlja kršenje prava vlasnika prema Ustavu i evropskim i međunarodnim standardima ljudskih prava; i
 - (2) Da se nadležnim organima daju konkretne i specifične preporuke o narednim koracima koji se trebaju preduzeti za potpuno poštovanje ljudskih prava.

Ustavna i pravna osnova

3. Prema članu 135, stav 3. Ustava, „Ombudman ima pravo da daje preporuke i da predloži mere, ukoliko primećuje kršenje ljudskih prava i sloboda od strane organa javne uprave i ostalih državnih organa“.
4. Prema Zakonu br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 16, stav 4, „Ombudsman ima nadležnosti da vrši istrage. . . na svoju inicijativu (ex officio), ukoliko iz podnesenih nalaza, dokaza i činjenica u podnesku ili iz stečenih znanja na drugi način, ima osnovu da proizilazi da su od strane vlasti krše ljudska prava i slobode koja su određena Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima“.
5. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 18, stav 1. određuje da Ombudsman, između ostalog, ima i ove odgovornosti:
 - „skrene pažnju na slučajeve u kojima vlasti krše ljudska prava i da daje preporuke da se okončaju slični slučajevi i kada je to neophodno, da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reakcijama relevantnih organa u vezi sa sličnim slučajevima“ (tačka 2);
 - „da preporučuje Vladi, Skupštini i drugim nadležnim organima Republike Kosovo o pitanjima koja se odnose na unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, jednakosti i nediskriminacije“ (tačka 5);
 - „da objavi svoja saopštenja, mišljenja, preporuke, predloge i izveštaje“ (tačka 6);
 - „da preporučuje usvajanje novih zakona u Skupštini, izmenu važećih zakona i izdavanje ili izmenu podzakonskih i administrativnih akata od strane institucija Republike Kosovo“ (tačka 7);
 - „da pripremi godišnje, periodične i druge izveštaje o stanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, jednakosti i diskriminaciji i da sprovede istraživanje o pitanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, jednakosti i diskriminacije u Republici Kosovo“ (tačka 8); i
 - „da preporučuje Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i osnovnim slobodama kao i njihovo efikasno sprovođenje“ (tačka 9).
6. Podnošenjem ovog izveštaja odgovornim institucijama, Ombudsman ima za cilj da izvršava ove ustavne i zakonske odgovornosti.

Pravna pozadina

7. Cilj Zakona o KAUVI, prema njegovom članu 1, je da odredi organizovanje, obaveze i odgovornosti ove Agencije. Ove obaveze i odgovornosti se detaljnije predviđaju u članu 4. Zakona.
8. Dve ove odgovornosti su sledeće:
 - (1) „da upravlja imovinom na zahtev uspešnog podnosioca zahteva“ (*isto*, član 4. stav 2. tačka 4); i
 - (2) „da sprovodi dobrovoljnu šemu zakupnine za nekretnine pod upravom Agencije“ (*isto*, član 4. stav 2. tačka 5).
9. Detalji gore pomenute šeme zakupa se određuju članom 21. Zakona. Prema ovoj šemi, „[prihodi od zakupnine napuštenih privatnih i društvenih imovina se registruju na jednom posebnom računu koji se čuva za stvarnog vlasnika dok za imovine za koja su poznati vlasnici ili nosioci prava na imovinu, zakupnina se isplaćuje vlasniku/nosioca prava korišćenja. Agencija, u ime troškova usluga zadržava 10% iznosa zakupnine“ (*isto*, član 21. stav 3).
10. Međutim, upravljanje imovinom od strane KAUVI-a, uključujući upravljanje šemom zakupa, nije neiscrpno. Naprotiv, Zakon o KAUVI određuje rok nakon kojeg se Agencija obavezno odriče od upravljanja imovinom: „Agencija upravlja imovinom i sprovodi šemu zakupa prema ovom članu, najkasnije do osamnaest (18) meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona“ (*isto*, član 21. stav 7).
11. Prema članu 32. Zakona, on stupa na snagu 15 dana nakon njegovog objavljivanja u Službenom listu. Zakon je objavljen u Službenom listu 3. novembra 2016. godine. Stoga, Zakon je stupio na snagu 18. novembra 2016. godine i, shodno tome, rok od 18 meseci ističe 18. maja 2018. godine.
12. U vezi sa ovim rokom, „Agencija ima za obavezu da informiše sve nosioce imovinskog prava ili prava na posed, koji su ostavili imovinu pod upravom Agencije i u šemi zakupa, za poslednji rok upravljanja njihovom imovinom od strane Agencije“ (*isto*, član 21. stav 8).
13. Međutim, čini se da je proces informisanja zakasneo više nego što bi trebalo. Prema članu 30. Zakona, „Vlada Republike Kosovo, na predlog Agencije, izdaje podzakonske akte za sprovođenje ovog zakona u roku od devedeset (90) dana od stupanja na snagu ovog zakona“, što je 18. februar 2017. godine.
14. Međutim, Vlada nije ispoštovala ovaj rok, čekajući do 24. jula 2017. godine da izda Administrativno Uputstvo (VRK) br. 07/2017 o procedurama, uslovima i kriterijumima u vezi sa izvršenjem upravljanja imovinom pod upravom i onih uključenih u šemi iznajmljivanja Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine.
15. U članu 6, stav 1. ovog Uputstva, određuje se: „Agencija je u obavezi da u optimalnom roku obavesti u pisanom obliku sve strane u vezi sa rokom završetka upravljanja imovinom u skladu sa procedurama koja su predviđena za obaveštavanje stranaka u Uredbi o obavezama, odgovornostima i organizovanju Izvršnog sekretarijata Agencije br. 10/2017”.
16. Dugo zakasnelo izdavanje ovog podzakonskog akta stavlja KAUVI na raspolaganje manje vremena da obavi sva neophodna obaveštenja do isteka roka od 18 meseci.
17. Pored odgovornosti za upravljanje imovinom i šemom zakupa, druga zakonska odgovornost KAUVI-a je „da sprovede odluke KIZ-a [Komisija za imovinske zahteve], KVOI [Komisija za

verifikaciju i odlučivanje o imovinama] i Komisije za stambene i imovinske zahteve“ (Zakon o KAUVI, član 4. stav 2. tačka 3).

18. Posebno, „Pravni lekovi za izvršenje odluke mogu obuhvatiti . . . iseljavanje“ (*isto*, član 18. stav 1). Izvršenje odluke za iseljavanje, prema Zakonu, je, generalno, odgovornost osoblja Agencije, u saradnji sa državnim policijom: „Iseljavanje se sprovodi od strane odgovornog službenika Agencije uz pomoć organa za sprovođenje reda i zakona“ (*isto*, član 19. stav 3).
19. U slučajevima kada se imovina ponovo zauzima u roku od 72 sati nakon iseljavanja, Agencija ima ponovo nadležnost, nakon obaveštavanja od strane podnosioca zahteva, da „ponovo obavi izvršenje kroz iseljavanje uzurpatora sa imovine“, u skladu sa procedurama određenim Zakonom (*isto*, član 19. stav 6).
20. Međutim, nakon ovog drugog iseljenja, Zakon obavezuje Agenciju da odustane od slučaja: „Za svaku ponovnu uzurpaciju iste imovine, primenjujuće se **pravila o opštem izvršnom postupku** na osnovu iste odluke/presude i naloga za iseljavanje kao izvršni dokument“ (*isto*, član 19. stav 7; dodatni naglasak).
21. Ova „opšta pravila o izvršnom postupku“, kao što je predviđeno Zakonom br. 04/L-139 o izvršnom postupku, zahtevaju da vlasnik angažuje privatno privatnog izvršioca za izvršenje odluke za iseljavanje (*vidi isto*, član 3. stav 1, i član 4. stav 1).

Procena

22. Ombudsman smatra da ukidanje ovih dveju nadležnosti iz delokruga KAUVI-a – nadležnost za upravljanje imovinom, uključujući šemu zakupa, kao i nadležnosti za obavljanje iseljavanja nakon dvostrukog uzurpiranja iste imovine – predstavlja prekršaj **prava na imovinu**, prema Ustavu Republike Kosovo i evropskih i međunarodnih instrumenata za ljudska prava.

A. Ukidanje nadležnosti KAUVI-a za upravljanje imovinom, uključujući upravljanje šemom zakupa, nakon roka od 18 meseci, predstavlja kršenje prava na imovinu

23. Prema članu 46, stav 1. Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: „Ustav“): „Pravo na imovinu je garantovano“. Pravo na imovinu, kao i ostala prava „osnovna prava i slobode garantovana ovim Ustavom, **može se ograničiti samo zakonom**“ (*isto*, član 55. stav 1, dodatni naglasak). Na isti način, član 1. Prvog protokola Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: „EKLJP“) određuje da: „Niko ne može biti lišen svog poseda, osim. . . **pod uslovima predviđenim zakonom**“ (dodatni naglasak). Ovo pravo, kao pravo predviđeno Protokolom EKLJP-a, „garantovano je ovim Ustavom“ (Ustav, član 22).
24. Za tumačenje ovih ustavnih odredbi, treba uzimati u obzir član 53. Ustava, koji upućuje da „osnovna ljudska prava i slobode garantovana su ovim Ustavom, tumače se u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda o ljudskim pravima“ (u daljem tekstu: „ESLJP“).
25. Primenjujući principe prava na imovinu u kontekstu restitucije imovine, tendencija ESLJP-a je da daje svakoj državi široku diskreciju („wide margin of appreciation“) radi utvrđivanja kriterijuma i uslova za dobijanje prava na povratak. *Vidi, npr., Gratzinger and Gratzingerova v. The Czech Republic* (Aplikacija br. 39794/98, ESLJP, 10. jul 2002. godine), stav 68-77.
26. Međutim, ESLJP podržava istom preciznošću drugi princip: svaka država, nakon uspostavljanja pravnih kriterijuma za dobijanje prava za povratak imovine, u obavezi je da sprovodi ove kriterijume do kraja. Ovaj zadatak ima dve ustavne osnove:
27. Prvo, član 1. EKLJP-a obavezuje države da „obezbede svakome u okviru svoje nadležnosti prava i slobode koja su određena“ Konvencijom. Prema ESLJP-u, „ispunjavanje ove opšte obaveze

može obuhvatiti **pozitivne obaveze** kao deo osiguranja efikasnog obavljanja prava koja su garantovana Konvencijom“ (*Brionowski v. Poland*, Aplikacija br. 31443/96, ESLJP, 22. jun 2004. godine; dodatni naglasak, stav 143). U kontekstu prava na imovinu posebno, „ove pozitivne obaveze mogu zahtevati da Država **preduzme neophodne mere kako bi zaštitila pravo na imovinu**“ (*isto*; dodatni naglasak).

28. Drugo, obaveza države da izvrši odluke o povraćaju imovine zasniva se na principu **pravne bezbednosti**, koji se obuhvata kao deo gore pomenutog ustavnog zahteva, da se svako ograničenje prava na imovinu treba predvideti zakonom. Stoga, „iako Konvencija ne nameće obavezu o Državama da povrate konfiskovanu imovinu, . . . nakon što se jedno rešenje usvoji od strane države, ona se treba primenjivati sa razumnom jasnoćom i koherencijom, kako bi se, u najvećoj mogućoj meri, izbegla pravna nesigurnost i sumnja za lica koja su pogođena merama njegovog primenjivanja“ (*Paduraru v. Romania*, Aplikacija br. 63252/00, ESLJP, 1. decembar 2005. godine, stav 92). Štaviše, „svaka država. . . treba da obezbedi sebi **adekvatan i dovoljan arsenal** za osiguranje ispunjavanja pozitivnih obaveza koja su joj nametnute“, uključujući pozitivnu obavezu za zaštitu imovinskog prava (*isto*, stav 93; dodatni naglasak).
29. Ombudsman smatra da ukidanje nadležnosti KAUVI-a za upravljanje imovinom i šemom zakupa nakon roka od 18 meseci, predstavlja kršenje ove pozitivne obaveze, kao što je navedeno u gore pomenutim odlukama ESLJP-a, kao i u nekoliko međunarodnih instrumenata.
30. Prema Vodećim principima Organizacije Ujedinjenih Nacija za privremeno preseljavanje, na primer, „imovine i posedi koje ostavljaju raseljena lica trebaju biti zaštićene od uništavanja i akvizicije, okupiranja ili arbitarnog i nezakonitog korišćenja“ (*isto*, Princip 21. stav 3).
31. Štaviše, ovi principi ističu da je obaveza državnih organa da zaštiti imovinu povratnika i raseljenih lica: „Nadležni organi imaju obavezu i odgovornost da pomognu povratnicima i/ili raseljenim licima da povrate, **koliko je to moguće**, imovinu i njihove ostavljene posede ili koja su eksproprisana nakon njihovom raseljavanja [...]“ (*isto*, Princip 29. stav 2; dodatni naglasak).
32. Ova odredba stavlja do znanja da pozitivna obaveza države se ne može ograničiti u veštačkom roku od 18 meseci. Ova obaveza se nastavlja „onoliko koliko je moguće“ da se nastavi. Ombudsman nema nikakav dokaz da je KAUVI-u **onemogućeno** da nastavi sa upravljanjem imovinom i šeme zakupa nakon isteka od 18 meseci.
33. O ovoj tački, Principi Organizacije Ujedinjenih Nacija za povraćaj stanova i imovine izbeglicama i raseljenim licima (takozvani „Principi Pinheiros“), daju dalju podršku, naglašavajući pozitivnu obavezu države u zaštiti prava na imovinu.
34. Na primer, Princip 12, stav 1, određuje da: „Države treba da uspostave i podržavaju procedure, institucije i mehanizme. . . radi procenjivanja i realizacije zahteva za povraćaj zemljišta i imovine. U slučajevima kada postojeće procedure, institucije i mehanizmi mogu da efikasno tretiraju ovo pitanje, treba obezbediti adekvatne finansijske, ljudske i druge izvore radi olakšavanja povraćaja pravično i blagovremeno“.
35. Isto tako, Princip 12, stav 3. određuje: „Države treba da preduzmu **sve odgovarajuće** administrativne, zakonodavne i sudske mere radi podržavanja i olakšavanja procesa povraćaja stanovanja, zemljišta i imovine. Države treba da obezbede svim relevantnim agencijama adekvatne finansijske, ljudske i ostale izvore radi uspešnog završetka njihovog posla pravično i blagovremeno“ (dodatni naglasak).
36. Zatim, Princip 20, stav 1. određuje da: „Države treba da odrede specifične javne agencije kojima su poverena izvršenja odluka i presuda povraćaja stanovanja, zemljišta i imovine“ i nastavlja u

stavu 2, određujući da: „Države treba da obezbede, kroz zakone i druge odgovarajuće mere, da lokalne i nacionalne vlasti imaju zakonsku obavezu da poštuju, sprovode i izvrše odluke i rešenja koja su izdata od strane relevantnih organa u vezi sa povraćajem stanovanja, zemljišta i imovine“.

37. Svi ovi principi jasno stavljaju do znanja da država ne može odustati od zaštite imovinskog prava raseljenih lica. Ova zaštita je deo njene pozitivne obaveze. Prestanak jedinog postojećeg mehanizma za upravljanje imovinom nakon roka od 18 meseci predstavlja nepoštovanje ove obaveze.
38. Ombudsman takođe smatra da taj prekid može imati ozbiljne posledice zbog nekih posebnih okolnosti Republike Kosovo.
39. Prvo, kontinuirana nesposobnost raseljenih vlasnika da se vrate može imati za posledicu da neupravljanje imovinom može dovesti do ponovne i ne-nadgledane uzurpacije.
40. Drugo, ova posledica može postati još teža zbog kašnjenja u izdavanju gore navedenog Administrativnog uputstva br. 07/2017. Kašnjenje u izdavanju ovog podzakonskog akta će sigurno povećati rizik da svi vlasnici neće moći biti obavešteni na vreme o periodu od 18 meseci.
41. Treće, KAUVI ne uživa mandat da radi u Srbiji, Crnoj Gori, Makedoniji ili drugim zemljama, gde trenutno živi većina vlasnika pomenute imovine. Stoga, može biti potrebno mnogo više vremena od ovog kratkog vremena da se upozore sve pogođene strane.
42. Četvrto, prema samoj Nacionalnoj strategiji Kosova o imovinskim pravima, „upravljanje imovinom od strane KAP se, međutim, dokazala kao popularni pravni lek među podnosiocima zahteva, i **prestanak upravljanja KAP nad ovom imovinom, bez uspostavljanja održivog mehanizma za praćenje i pružanju informacija oko ovakvih nekretnina, može dovesti do povećanja broja nezakonitih zauzimanja objekata**“ (isto, Aneks 4, str. 134; dodatno naglašeno).
43. Iz svih gore navedenih razloga, Ombudsman zaključuje da je postavljanje roka od 18 meseci za administraciju imovinom i šemom zakupa, predstavlja kršenje imovinskog prava, u skladu sa Ustavom i evropskim i međunarodnim instrumentima za ljudska prava.

A. Ukidanje nadležnosti KAUVI-a za izvršenje iseljenja nakon dva zauzimanja iste imovine, predstavlja povredu imovinskog prava

44. Ombudsman takođe smatra da prenošenje tereta izvršenja odluka o iseljenju vlasnicima predstavlja kršenje imovinskog prava.
45. Na osnovu gore navedenih odluka ESLJP-a, Ombudsman smatra da, prenošenjem izvršenja iseljenja samim vlasnicima, zakon sprečava ispunjavanje pozitivne obaveze zaštite imovinskog prava, uključujući i obavezu da obezbedi da, „nakon što je Država odobrila rešenje, ono. . . da se sprovede sa razumnom jasnoćom i koherentnošću kako bi se, u najvećoj mogućoj meri, izbegla pravna nesigurnost i sumnja za lica pogođena merama njegovog sprovođenja“ (*Padurararu*, ESLJP, *gore citirano*, stav 92).
46. Obavezujući Agenciju da odustane od izvršenja iseljenja nakon dva ponovna zauzimanja, Zakon krši obavezu da „svaka Država. . . sebi obezbedi **adekvatan i dovoljan arsenal** kako bi obezbedila ispunjenje pozitivnih obaveza koje su joj nametnute“ (isto, stav 93, dodatno naglašeno).
47. Postoje dobri razlozi da se smatra da zaduživanje vlasnika odgovornošću privatnog izvršenja odluka o iseljenju ne može služiti kao efikasno rešenje. Na početku, iskustva drugih država u ovoj oblasti, konkretno u Iraku i Bosni i Hercegovini, pokazuju da kada državna agencija odgovorna za donošenje odluka o restituciji nema i nadležnost da osigura **izvršenje** ovih odluka, veliki broj odluka ostaje uopšte neizvršen.

48. Na primer, iračka Komisija za rešavanje sporova o nepokretnoj imovini (CRRPD), je institucija odgovorna za odlučivanje u pojedinim slučajevima, ali nadležnost za izvršenje odluka CRRPD-a pripada Ministarstvu pravde. Delimično zbog nedostatka kapaciteta Ministarstva da obavi posao izvršenja, „znatan procenat konačnih odluka o restituciji ostao je neizvršen“ (Peter Van der Auweraert, "Property Restitution in Iraq", 2007., str. 9).
49. Iskustvo Bosne i Hercegovine je slično u ovom pogledu. Državna institucija zadužena za odlučivanje o pojedinačnim predmetima u Bosni i Hercegovini bila je Komisija za imovinske zahteve raseljenih lica i izbeglica (CRPC). Međutim, kao i u Iraku, ova Komisija nije imala nadležnosti da osigura izvršenje svojih odluka. Zbog ovog "odsustva jasnog mandata za izvršenje", pored ostalih razloga, CRPC nije uspela da obezbedi poštovanje imovinskog prava lica raseljenih tokom rata (Rhodri C. Williams, "Post-Conflict Property Restitution in Bosnia: Balancing Reparations and Durable Solutions in the Aftermath of Displacement", 2006., str. 2).
50. Iskustva Iraka i Bosne i Hercegovine daju snažnu opomenu našoj Republici: uklanjanje nadležnosti KAUVI-a za obezbeđivanje izvršenja svojih odluka, čak i za samo jedan deo ovih odluka, predstavljaće veliku prepreku za ispunjavanje pozitivne obaveze zaštite imovinskog prava i ugroziće pravnu sigurnost raseljenih lica.
51. Ovaj zaključak dodatno je ojačan gore pomenutim Principima Pinheiro. Kao što je gore navedeno, principi predviđaju da: "Države treba da odrede specifične **javne** agencije kojima se poverava **izvršenje** odluka i presuda o restituciji stambenog prostora, zemljišta i imovine" (*isto*, Princip 20, stav 1; naglasak dodan). Takođe, "države moraju obezbediti, putem zakona i drugih odgovarajućih mera, da **lokalne i nacionalne vlasti** imaju zakonsku obavezu poštovanja, sprovođenja i **izvršenja** odluka i presuda koje izdaju nadležni organi u vezi s restitucijom stambenog prostora, zemljišta i imovine" (*isto*, Princip 20, par. 2).
52. Kao što je jasno u citiranim odlomcima, pisci Principa Pinheiro-a — nakon dugog procesa konsultacija sa pravnim stručnjacima, agencijama OUN-a, državama i organizacijama civilnog društva (*vidi* Scott Leckie, Uvod, Principi Pinheiro, str. 4) — na kraju su zatražili od država da zaduže **državne** institucije ("specifične javne agencije" i "lokalne i nacionalne vlasti") sa zadatkom izvršavanja odluka. Ovo pokazuje da su pisci principa prosudili da je izvršenje odluka o restituciji imovine jedan toliko važan posao, tako osetljiv i tako težak da se, na bilo koji način, ne može ostaviti u privatne ruke. Zakon o KAUVI-u, delegirajući izvršenje jednog dela odluka o iseljenju privatnim izvršiocima, čini upravo ovu grešku i na ovaj način sprečava ispunjavanje pozitivne obaveze Republike da zaštiti imovinska prava i garantuje pravnu sigurnost za raseljena lica.
53. Ekonomske poteškoće raseljenih lica uopšte, čine još neprimerenim prenošenje odgovornosti za izvršenje odluka o iseljenju na privatne izvršitelje. Izveštaj Danskog Saveta za izbeglice iz 2009. godine navodi da se raseljena lica suočavaju sa ozbiljnim ekonomskim preprekama (<https://drc.ngo/media/1659347/idps-from-and-within-kosovo.pdf>). Međutim, privatni izvršitelji, za svoje usluge, naplaćuju strankama tarifu. Uzimajući u obzir ekonomsku situaciju raseljenih lica, većina njih neće moći da plati tarife za usluge izvršenja ako im se ponovo zauzme imovina nakon drugog iseljenja koju je sprovela KAUVI. Stoga, ukidanje nadležnosti ove Agencije da se bavi izvršenjem odluka o iseljenju verovatno rizikuje da ostavi uopšte neizvršene odluke u predmetima u pitanju.
54. Činjenica da su raseljena lica u Republici Kosovo uopšte sa dubokim ekonomskim poteškoćama povećavaju potrebu za ispunjavanjem pozitivnih obaveza državnih institucija, u skladu sa Načelima Pinheiroa, kao i osnovnim principima i smernicama za pravo na rješenja i popravke za

žrtve ozbiljnih kršenja međunarodnih ljudskih prava i teških kršenja međunarodnog humanitarnog prava. Oba ova dokumenta naglašavaju važnost obezbeđivanja *pristupa pravdi* za žrtve kršenja ljudskih prava.

55. Princip br. 13 u Pinheiro-u pod naslovom "Pristup zahtevima povraćaja potraživanja". Ovo načelo navodi da: "Države treba da obezbede da *svi aspekti* procesa restitucije zahtevaju. . . su jednostavni, brzi, pristupačni i *besplatni*" (*isto*, Princip 13, tačka 2, dodatak naglasak). Isto tako, "države treba da obezbede besplatnu pravnu pomoć, *ako je to moguće*, za one koji traže da podnesu zahtev za restituciju" (*Isto*, Princip 13, tačka 11).
56. Ombudsman smatra da fraza "Procedura povraćaja potraživanja" obuhvata *sve* korake u ovom postupku, uključujući i konačno izvršenje odluke o iseljenju, bar u onim slučajevima kada se takva odluka naloži nakon razmatranja tužbe. Zbog toga, zahtevajući da se neko raseljeno lice plati za izvršenje odluka o iseljenju, Zakon o KZKK krši princip pristupa pravdi prema Principima Pinheira.
57. Princip pristupa pravdi je takođe naglašeno u Osnovnim principima i smernicama za pravo na rezolucije i popravke žrtava ozbiljnih kršenja međunarodnih ljudskih prava i teških kršenja međunarodnog humanitarnog prava (u daljem tekstu: "Principi i osnovna uputstva "). Ovaj instrument je odobrila Generalna skupština Ujedinjenih nacija (*vidi* Rezoluciju 60/147 Generalne skupštine, 16. decembra 2005). Rezolucije koje je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija smatraju se indikatorima međunarodnog običajnog prava. Iz tog razloga, usvajanje osnovnih principa i smernica od strane Generalne skupštine ima važne implikacije za Republiku Kosovo, dok Ustav izričito i bez izuzetka izjavljuje da "Republika Kosovo poštuje međunarodno pravo" (*isto*, članak 16, st.3).
58. Osnovna načela i smernice izričito propisuju da je "obaveza poštovanja, osigurati poštovanje i primjenu međunarodnih ljudskih prava. . . uključuje, između ostalog, i obaveze. . . da ljudima koji tvrde da su žrtve kršenja ljudskih prava daju pravičan i efikasan pristup pravdi. . . *bez obzira ko je odgovoran za kršenje*" (*isto*, član 3, stav c, dodao naglasak).
59. Takođe, Principi i Osnovna uputstva propisuju da "države treba. . . da izvrši odluke o unutrašnjoj restituciji pojedincima ili entitetima koji su odgovorni za pretrpljenu štetu. . . . U tom smislu, države moraju u svojim internim zakonima osigurati efikasne mehanizme za izvršenje rešenja za rešavanje" (*isto*, član 17). Zbog toga, kao i Pinheiro-va Principa, Principi i osnovni pravci koje je usvojila Generalna skupština, dodatno naglašavaju obavezu Republike Kosovo da osigura da ACPCCK zadrži nadležnost za izvršenje odluka o iseljenju nakon svako ponovnog zauzimanja. da ne prenese ovu odgovornost na sistem privatnih izvršitelja.
60. Štaviše, odluka o ukidanju ove moći izgleda još nelogično kada smatramo da su predmeti u pitanju oni gde su predmetna svojstva zauzeta više od dva puta - drugim riječima, slučajevi u kojima se *maksimizira* učinak iseljenja teško. U ovim slučajevima, kako bi se bavilo proterivanjem, autoritet KAUVI-a potreban je i potrebniji nego ikad, pomoć Kosovske policije. prenošenjem ove nadležnosti na privatne izvršitelje, u ovim slučajevima, Zakon o KAUVI-u povećava rizik neizvršavanja obaveze države da zaštiti pravo svojine i još više ugrožava pravnu sigurnost raseljenih lica.

Konstatacije i preporuke ombudsmana

A. Konstatacije Ombudsmana

61. Na osnovu gore navedene procene, Ombudsman konstatuje da:

- (7) Zakon br. 05/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine, član 21. stav 7 („Agencija upravlja imovinom i sprovodi šemu zakupa prema ovom članu, najkasnije do osamnaest (18) meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona“) predstavlja kršenje prava na imovinu, i u suprotnosti je sa Ustavom Republike Kosovo i evropskim i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima; i
- (8) Zakon br. 05/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine, član 19. stav 7 („Za svaku ponovnu uzurpaciju [nakon dva iseljenja] iste imovine, primenjivaće se pravila o opštem izvršnom postupku na osnovu iste odluke/presude i naloga za iseljavanje kao izvršni dokument“) predstavlja kršenje prava na imovinu, i u suprotnosti je sa Ustavom Republike Kosovo i evropskim i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.

B. Preporuke Ombudsmana

62. Na osnovu ovih konstatacija, i u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 16. stav 4. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje izmenu i dopunu Zakona o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine, kao što sledi:

- (6) Član 21. stav 7. Zakon o KAUVI, („Agencija upravlja imovinom i sprovodi šemu zakupa prema ovom članu, najkasnije do osamnaest (18) meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona“), da se ukine u potpunosti;
- (7) Član 19. stav 7. Zakon o KAUVI, („Za svaku ponovnu uzurpaciju [nakon dva iseljenja] iste imovine, primenjivaće se pravila o opštem izvršnom postupku na osnovu iste odluke/presude i naloga za iseljavanje kao izvršni dokument“), da se ukine u potpunosti; i
- (8) Član 19. stav 6. Zakon o KAUVI, se treba izmeniti kao u nastavku: „**Za svaku ponovnu uzurpaciju** nakon izvršenja naloga za iseljavanje, nakon obaveštavanja od strane podnosioca zahteva o ponovnoj nezakonitoj uzurpaciji imovine, Agencija će ponovo obaviti izvršenje kroz iseljavanje uzurpatora sa imovine na osnovu ponovnog izdatog naloga, poštujući procedure stava 3-5 ovog člana. O ponovnom iseljavanju, Agencija će obavestiti podnosioca zahteva na dan ponovnog iseljavanja i pozvaće ga da bude prisutan tokom ponovnog iseljavanja. Ukoliko podnosilac zahteva ili njegovo/njeno ovlašćeno lice ne uspe da prisustvuje ponovnom iseljavanju, Agencija će izvršiti iseljavanje i izdaće potvrdu o ponovnom posedu“.

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 njemu/njoj dostavi svu dokumentaciju i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom“) i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu („Organi, kojima je Ombudsman uputio preporuku, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, . . . treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanom obliku o preduzetim merama u vezi sa pomenutim pitanjem“), ljubazno Vas molimo da nas obavestite o aktivnostima koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ex officio br. 707/2017

Izveštaj u vezi sa slobodom govora (medija) i bezbednošću novinara

Upućeno:

- g. Ramush Haradinaj, Premijer Republike Kosovo
- g. Nehat Idrizi, Predsedavajući Sudskog Saveta Kosova
- g. Blerim Isufaj, Predsedavajući Tužilačkog Saveta Kosova
- g. Aleksandër Lumezi, Državni glavni tužilac
- g. Shpend Maxhuni, Generalni direktor Policije

Priština, 2.novembar 2017. Godine

Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je tretiranje slobode izražavanja kao osnovno pravo u Republici Kosovo, posebnim naglaskom na bezbednost novinara u ispunjavanju njihove misije.
2. Ovaj izveštaj je iniciran kao odgovor na zabrinutost o narušavanju slobode izražavanja, sa posebnim naglaskom na slobodu medija i bezbednost novinara na Kosovu, U ovom izveštaju, sloboda izražavanja kao osnovno pravo će se identifikovati uglavnom kroz koncept slobode medija.
3. Štaviše, Ombudsman naglašava visoku osetljivost i složen izazov koji predstavlja uspostavljanje ravnoteže između slobode izražavanja kao osnovno pravo u svakom demokratskom društvu, i određivanje njenih granica u odnosu na ostala prava. Treba navesti da ova tematika predstavlja kontinuiran izazov u svim zemljama, i predstavlja težak zadatak za tumačenje ovih granica i u najvišim međunarodnim institucijama kao što je Evropski Sud o ljudskim pravima (ESLJP). Međutim, određivanja u glavnim međunarodnim dokumentima i posebno jurisprudencija ESLJP-a su izgrađivale standard o garantovanju slobode izražavanja i određivanja neophodnih ograničenja.
4. Složenost ove tematike postavlja izazov za uravnoteženo tretiranje sa velikom pažnjom da sprečava jezik mržnje i garantuje ostala ljudska prava.
5. Sa druge strane, garantovanje bezbednosti novinara i efikasnost pravosudnih organa u sprečavanju i borbi protiv napada i nasilja nad novinarima, predstavlja preduslov za izgradnju jednog demokratskog društva.
6. Stoga, putem ovog izveštaja, Ombudsman:
 - skreće pažnju na neophodnost garantovanja slobode izražavanja, odnosno slobode medija kao osnovno pravo, kao pokazatelj nivoa demokratije i poštovanja međunarodnih standarda o ljudskim pravima uopšteno.
 - skreće pažnju na neophodnost efektivne zaštite novinara od bilo kojeg oblika narušavanja bezbednosti i sprečavanja u slobodnom obavljanju profesije. Posebno, naglašavajući obaveze kosovskih institucija da se efikasnošću istraže i osude izvršioци krivičnih dela protiv novinara.
 - skreće pažnju o granicama slobode izražavanja u odnosu na ostala prava i rizik od narušavanja privatnosti, ljudskog dostojanstva, podsticanja nasilja, mržnje, netolerancije ili narušavanja javnog reda.
 - Da kroz analizu zakonske osnove i međunarodnih standarda iz ove oblasti daje konkretne preporuke o garantovanju slobode izražavanja u odnosu na ostala osnovna prava.
 - Da naglasi neophodnost da se institucije Republike Kosovo, posebno sudovi, oslanjaju na odluke ESLJP-a u svim slučajevima odlučivanja u vezi slobode izražavanja i njenog ograničavanja.

Pravna osnova

7. Izveštaj se zasniva na članu 135, *stav* 3. Ustava Republike Kosovo, i Zakonu br. 05/L-019 o Ombudsmanu, odnosno član 16 (*stav* 4, 8. i 15) i član 18, *stav* 1 (*tačke* 1.4-1.6) i *stav* 3. istog. Na osnovu toga, Ombudsman, putem ovoga, izveštaj odlučuje da razmotri međunarodnu i nacionalnu zakonsku osnovu o slobodi izražavanja i određivanju njenih ograničenja. Takođe treba da se skrene pažnja na standarde koji su izrađeni od strane ESLJP-a, čije su odluke glavni izvor i za javne vlasti u Republici Kosovo, posebno sudovi.

Rezime činjenica i razlozi za iniciranje izveštaja od strane Ombudsmana

8. Tendencija da se ograniči sloboda izražavanja, izazovi novinara u obavljanju profesije i pretnje nad njima, i sa druge strane opasnost narušavanja privatnosti, podsticanja govora mržnje i ostali problemi koji se nadovezuju sa slobodom izražavanja i medija, bile su deo kontinuiranih diskusija na Kosovu.
9. Ovaj izveštaj je iniciran zbog kontinuiranih zabrinutosti u ovom pogledu, i informisanja Ombudsmana na različite načine, o izazovima i problemima u ovoj oblasti, posebno o nedostatku efikasnosti pravosuđa u rešavanju sličnih slučajeva.
10. Poseban uzrok izrade ovog izveštaja od strane Ombudsmana, je slučaj napada nad novinarom i direktorom novine „Insajder” g. Parim Olluri. Ovaj slučaj napada nad novinarom Parim Olluri predstavlja jedan od najtežih slučajeva ugrožavanja telesnog integriteta i života novinara na Kosovu. Kao takav, predstavlja jedan od najtežih načina ugrožavanja slobode izražavanja i rizikovanja novinara na Kosovu.
11. Napad nad novinarom Olluri se desio 16. avgusta 2017. godine u večernjim satima, od strane još uvek nepoznatih osoba (nisu identifikovani ni za vreme izrade ovog izveštaja) dok je g. Olluri bio u društvu svoje porodice. Ovom prilikom, kao posledica njegovog fizičkog napada, g. Olluri je pretrpeo telesne povrede i dobio je lekarski tretman. Ova činjenica, istovremeno ilustruje i stepen brutalnosti napada nad jednim novinarom, kao tendencija proizvoljnog i nasilnog ograničavanja slobode izražavanja i medija na Kosovu.
12. Još jedan veoma ozbiljan napad nad novinarima, koji se desio za vreme pripremanja ovog izveštaja, je fizički napad nad drugim novinarom novine „Insajderi“ g. Vehbi Kajtazi, glavni urednik ove novine, koji je takođe pretrpeo telesne povrede. Napad nad novinarom se desio 13. oktobra 2017. godine u jednom lokalnu u centru Prištine, tokom dana, javno, u prisustvu mnogih građana. Za razliku od prethodnog slučaja, izvršilac napada nad g. Kajtazi je olako identifikovan kasnije (sa inicijalima F. TH), zbog činjenice da se napad desio na javnom mestu. Ovaj slučaj je u fazi istraživanja i nad napadačem je izricana mera pritvora od 30 dana.
13. Ombudsman je zbog ovog slučaja izrazio posebnu zabrinutost, naglašavajući da je ovo posledica (fizički napad nad novinarom g. Kajtazi) mnogih pretnji i ucenjivanja nad pomenutim novinarom (koji su objavljeni) i nedostatka otkrivanja i osuđivanja izvršioca napada i pretnji nad novinarima. Na osnovu toga, Ombudsman procenjuje da ponavljanje napada i pretnji nad novinarima na Kosovu predstavlja pokazatelj nedostatka efikasnosti sistema pravosuđa za tretiranje ovih slučajeva i sa druge strane izraz nedostatka sveobuhvatne podrške države novinarima.
14. U vezi sa pomenutim slučajem, Ombudsman skreće pažnju na neophodnost efikasnog i potpunog istraživanja i osuđivanja krivičnog dela, tretirajući sve okolnosti slučaja. U tom cilju, neophodno je da tužilaštvo istraži svake navode koji su podneti ovim slučajem (posebno u vezi sa navodima za podsticanje ovog dela odstrane trećih lica, kao što je izveštavano javno i u medijima) i da nad ovim činjenicama bude i aktivnosti u skladu sa važećim zakonom. Takođe, sud treba da tretira sa prioriteto ovaj slučaj i da o sveobuhvatnom pitanju donese zaslužnu odluku, koja ima za cilj uspostavljanje pravde u konkretnom slučaju, i sa druge strane, to bi trebalo da predstavi razumnu osnovu za buduću prevenciju.
15. Pored ostalih slučajeva, Ombudsman je dana 24. oktobar 2016. godine od strane medija informisan o pretnjama nad novinarom Leonard Kerquki, koji je u emisiji „Zona Express“, proizvodnja novine Express za RTV Dukagjini, emitovao dva dokumentarca o osnivanju Specijalnog suda, nabrajući slučajeve koji se mogu tretirati u istom. Ovo je izazvalo

nezadovoljstvo kod pristalica ljudi koji mogu biti optuženi od strane Tribunala. U vezi sa ovim slučajem, Ombudsman se poziva na saopštenje Udruženja novinara Kosova (UNK) koja kažnjava ovaj slučaj pretnji i napada nad pomenutim novinarom, gde se u reakciji UNK-a navodi: „Udruženje novinara Kosova je zabrinuto o pretnjama po životu koje su prete kolegi Leonard Kerquki. Sa zabrinutošću smo primili obaveštenje da je kolega Kerquki primio stotine pretnji životom nakon emitovanja emisije čiji je upravo on autor“.

16. Pozivajući se na slučaj napada novinara Olluri, Kerquki i nekoliko drugih slučajeva fizičkih napada (ne obavezno samo nad novinarima), Ombudsman izražava zabrinutost da nijedan od poslednjih slučajeva nije razjašnjen i nije uhapšeno nijedno lice, do trenutka izrade ovog izveštaja. Štaviše, ova neefikasnost organa reda i pravde predstavlja veliki problem u odnosu na bezbednost novinara i generalno na slobodu medija na Kosovu.
17. Takođe, ozbiljan slučaj fizičkog napada dogodio se 13. maja 2017.godine nad bivšim odgovornim urednikom dnevnog lista “Zëri”, gđa. Arbana Xharra, koja je pre nego što se dogodio napad prešla u politiku. Napad na gospođu Xharra se dogodio posle ponoći, na parking u njenog stana gdje je napadnuta tvrdim sredstvima od kojih je zadobila telesne povrede i ista je primljena na lečenje u prištinskoj bolnici. Pored toga, Ombudsman naglašava zabrinutost da u vezi ovog slučaja nema nijedne uhapšene osobe, iako je prošlo više od 5 meseci od fizičkog napada na gospođu Xharra.
18. Štaviše, tokom svog rada u okviru nadležnosti, Ombudsman je posvetio posebnu pažnju ljudskim pravima koja se povezuju sa slobodom izražavanja i medijskog izveštavanja koja mogu narušavati ostala prava i slobodu. U okviru aktivnosti u tom pogledu, Ombudsman, dana 28.10.2016. godine, je organizovao i okrugli sto pod nazivom: „LJUDSKA PRAVA I MEDIJSKO IZVEŠTAVANJE“.
19. Cilj organizovanja ovog okruglog stola bila je zajednička diskusija u vezi sa medijskim izveštavanjem na Kosovu i pitanja koja obeležavaju kontinuiranu diskusiju u vezi sa slobodom izražavanja i slobodom medija, u odnosu na privatnost, podsticanje nasilja/mržnje, ili ugrožavanja bezbednosti. Okrugli sto, pored unapređenja recipročne saradnje između Ombudsmana i medija, je imao za glavni cilj donošenje zaključaka i preporuka u cilju očuvanja jednog neophodnog bilansa između slobode govora i ostalih prava i sloboda, garantujući i vrednosti koja se zasnivaju na društvenoj raznolikosti.
20. Pored okruglih stolova ove prirode i kontinuiranog nadgledanja prava i sloboda u odnosu na slobodu izražavanja (medija), Ombudsman, tokom obavljanja ustavnih i zakonskih nadležnosti, prema službenoj dužnosti odlučuje o izradi ovog izveštaja.

Sloboda izražavanja (medija) i bezbednost novinara kao standard demokratskih zemalja

21. U nastavku će se analizirati međunarodna i nacionalna zakonska osnova za garantovanje slobode izražavanja kao osnovno pravo i razlozi njenog ograničavanja. Takođe, poseban aspekt izveštavanja je povlačenje prigovora o uspostavljenom standardu od strane jurisprudencije ESLJP-a.

A) Garantovanje slobode izražavanja – međunarodna zakonska i nacionalna osnova

22. Sloboda izražavanja sa pravom smatra kao glavno pitanje čoveka u društvu, i priznata je od strane drevne Grčke (*Grčke polise*) i drevnog Rima, gde je građanima u diskusijama bilo dozvoljeno način izražavanja svojih mišljenja. Međutim, gledajući sa istorijskog aspekta razvoja ljudskog društva, sloboda izražavanja je suprotstavljena i ograničena dugo vremena, do uspostavljanja

- prvih istinskih institucija i demokratija.³³ Istinska istorija ove slobode odgovara istoriji demokratiji u Evropi i severnoj Americi i borbi za slobodu štampe, odnosno slobodi medija.³⁴
23. Sloboda izražavanja kao osnovno pravo podudara se sa samim konceptom demokratije i ravnopravnosti svih ljudi. Naravno, sloboda izražavanja se uglavnom realizuje putem medija i kao takva se vidi kao osnova, ili način oživljavanja i ostalih ljudskih prava. Kao takva, sloboda izražavanja u savremenom društvu se u značajnoj meri identifikuje slobodom medija, kao što se treba podrazumevati i u ovom izveštaju.
24. Zapravo, sloboda izražavanja kao koncept označava širi okvir prava koja obuhvata unutar nje, kao što su: sloboda o održavanju mišljenja bez intervenisanja (sloboda mišljenja), sloboda pretraživanja, uzimanja i razmenjivanja informacija i ideja (usmeno, pismeno, u obliku umetnosti, putem medija, itd). Slična definicija je data i u glavnim dokumentima o ljudskim pravima na globalnom ili evropskom nivou. Stoga, u članu 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDLJP) se određuje: „*Svako ima pravo slobode mišljenja i izražavanja; ovo pravo obuhvata pravo na održavanje stavova bez intervencije kao i pravo za pretraživanje, prijem i davanje informacija i ideja putem bilo koje vrste medija i to bez obzira na granice*“.
25. Prema određivanju u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (MPGPP): „*Svako treba da ima pravo na mišljenje bez neke intervencije. Svako treba da ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo obuhvata slobodu pretraživanja, dobijanja i širenja informacija i ideja svih vrsti, bez obzira na ograničenja, bilo usmeno, pismeno, u štampanom ili umetničkom obliku, ili bilo kojim drugim sredstvom izabranim od njegove strane*“ . (član 19. stav 1. i 2).
26. U EKLJP (Član 10. stav 1) se predviđa: „*Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvata slobodu mišljenja i slobodu za prijem i davanje informacija i ideja bez intervenisanja javnih autoriteta i bez obzira na granice...*“.
27. Takođe, Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj Uniji, u članu 11. pod nazivom „*Sloboda izražavanja i informisanja*“ određuje slobodu izražavanja, kao i osnovno pravo gde: „*Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvata slobodu njihovih stavova i slobodu za dobijanje i davanje informacija i ideja bez intervenisanja državnih organa i bez obzira na ograničenja. Sloboda i pluralizam medija treba da se poštuju*“ . Takođe, istu vrednost u odnosu na slobodu izražavanja i medija, promoviše i Lisabonski traktat, gde se u članu 11. određuje: „*1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvata slobodu mišljenja kao i pravo na dobijanje i davanje informacija i ideja bez intervencije javnih vlasti i bez obzira na ograničenja. 2. Sloboda i pluralizam medija se poštuju*“ .³⁵
28. Sličan standard sa širokim karakterom garantovanja slobode izražavanja i u skladu sa glavnim međunarodnim dokumentima, sadržan je i u zakonodavstvima demokratskih zemalja, koji određuju slobodu kao ustavnu kategoriju, pridajući poseban značaj i garantujući široko korišćenje zaštićeno od državnih intervencija bez razumnog razloga koji se prethodno treba odrediti zakonom. Npr.: u I. amandmanu Ustava SAD-a se između ostalog određuje: „*Kongres ne izdaje zakone... za ograničavanje slobode govora i medija...*“ . Stoga, u italijanskom Ustavu u članu 21. se između ostalog određuje: „*Svako ima pravo da slobodo izražava svoje mišljenje u govoru, pisanju ili bilo kom sredstvu komuniciranja. Štampa ne može biti predmet ovlašćenje ili cenzura*“ .

³³ Vidi <http://www.proversi.it/>.

³⁴ Mihajlova, E., Bačovska, J., Shekerxhiev, T.: „*Liria e Shprehjes dhe Gjuha e Urrejtjes*“, Brošura, OEBS (Skopje), 2013. godine (u daljem tekstu Brošura), str. 6.

³⁵ Osnova slobode izražavanja je određena i u mnogim drugim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama.

...“: Ovaj model garantovanja slobode izražavanja postoji bez izuzetka i u ustavima drugih demokratskih zemalja.

29. U ovom duhu je i Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu Ustav), gde se u članu 40. *stav 1.* određuje da je: „*Sloboda izražavanja garantovana. Sloboda izražavanja obuhvata pravo na izražavanje, radi širenja i dobijanja informacija, mišljenja i drugih poruka, bez bilo kakvog ometanja*“. Dok, jednom posebnom odredbom, odnosno članom 42. Ustava se određuje sloboda medija, kao u nastavku: „*1. Garantuje se sloboda i pluralizam medija. 2. Cenzura je zabranjena. Niko ne može da ometa širenje informacije ili ideja putem medija, izuzev slučajeva kada je slična stvar neophodna za sprečavanje podsticaja i izazivanja nasilja i neprijateljstva na osnovu rasne, nacionalne, etničke i verske mržnje. 3. Svako ima pravo da koriguje netačnu, nepotpunu ili netačno objavljenu informaciju, ukoliko se narušava njegovo/njeno pravo, u skladu sa zakonom*“.
30. Iz ovih ustavnih odredbi se vidi da je i na Kosovu prihvaćen najširi model garantovanja slobode izražavanja kao osnovno pravo, davajući jasan prioritet njenom slobodnom korišćenju, gde se njegovo ograničavanje može opravdati samo u određenim okolnostima (za sprečavanje podsticanja i izazivanja nasilja i neprijateljstva na osnovu rasne, nacionalne, etničke i verske mržnje).
31. U cilju efikasnog sprovođenja ovog prava, Ombudsman skreće pažnju, da jedna osnovna komponenta za realizaciju slobode izražavanja, odnosno medija, predstavlja pravo na pristup javnim dokumentima, kao jedan od kriterijuma za pristup informacija i transparentnosti javnih institucija. Za medije, mogućnost pristupanja javnim dokumentima predstavlja jedan od preduslova informisanja građana o pitanjima javnog interesa. Iz tog razloga, od suštinskog je značaja da ovo pravo bude primenjivo na Kosovu, u skladu sa važećim zakonima.
32. Iz formalnog aspekta, zakonodavac na Kosovu je definisao ovo pravo kao jedno od glavnih prava građana. U tom pogledu, u članu 41. Ustava **[Pravo na pristup javnim dokumentima]** određuje se: „*1. Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima. 2. Dokumentacija koju čuvaju javne institucije i organi državne uprave, su javni, izuzev informacija koja su ograničena zakonom, zbog privatnosti, poslovnih tajni ili bezbednosnih informacija*“. U potpunosti, ovo pravo se reguliše i posebnim zakonom.³⁶ Međutim, ostaje izazov za javne institucije na Kosovu da omoguće efikasno sprovođenje ovog prava. Ombudsman, prema zakonskom ovlašćenju, prihvata žalbe za odbijanje ili ne-odgovaranje od strane bilo koje javne institucije na zahtev za pristup javnim dokumentacijama, i takođe se stara o promovisanju i zastupanju ovog prava.³⁷

B) Bezbednost novinara kao obaveza institucija Republike Kosovo

33. Takođe, jedan od specifičnih preduslova za slobodu izražavanja je i garantovanja bezbednosti novinara, od njihovih pretnji i napada. Ombudsman, na osnovu kontinuiranih zabrinutosti o bezbednosti novinara, posebno poslednjih izveštaja o pretnji novinarima (Slučaj novinara Kajtazi, Olluri, Kerquki, itd), smatra da ovo predstavlja jedan od glavnih problema narušavanja slobode medija, odnosno slobode izražavanja na Kosovu. Ovi problemi su izveštavani odnosno u medijima i predstavljani u raznim nacionalnim i međunarodnim izveštajima (Izveštaji iz OEBS – Misija na Kosovu, Freedom House, Izvestioci bez granica, Indeks slobode i medija, Izveštaji o napretku Evropske Komisije, itd). Iz ovog razloga, činjenice ove prirode su veoma poznate javnosti, takođe, obuhvaćene su i u izveštaju koji se predstavlja od strane Udruženja novinara

³⁶ Vidi Zakon br. 03/L-215 o pristupu javnoj dokumentaciji.

³⁷ <http://www.ombudspersonkosovo.org/sq/qasja-ne-dokumente-publike>

Kosova (UNK) kroz projekat Regionalna platforma zapadnog Balkana za zastupanje slobode medija i bezbednosti novinara.³⁸

34. Međutim, Ombudsman podseća da je ova posebna obaveza države Kosovo da na efikasan način garantuje slobodu medija i slobodu novinara, kao jedan od glavnih standarda demokratije. Pored odredbi gore pomenutih međunarodnih akata i Ustava Republike Kosovo, ova obaveza države proizilazi iz određenih standarda u nekim drugim dokumentima za istu svrhu.
35. Na globalnom nivou, važna je Rezolucija OUN-a br. 68/163 **o bezbednosti novinara i pitanju nekažnjavanja**,³⁹ gde se između ostalog određuje da države treba „...*da preduzmu maksimalne mere za sprečavanje nasilja nad novinarima... radi osiguranja odgovornosti kroz obavljanje nepristrasnih, brzih i efektivnih istraživanja u svim slučajevima navodnog nasilja protiv novinara i medijskih radnika koji su u okviru njihove jurisdikcije i radi dovođenja autore sličnih zločina ispred pravde i radi osiguranja da žrtve imaju pristup odgovarajućim sredstvima*“ (tačka 5). Zatim, na evropskom nivou kao preporuka stoji i Preporuka 2016. godine **o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera**,⁴⁰ koji ističe potrebu usvajanja jednog sveobuhvatnog zakonodavnog okvira država sa ciljem garantovanja slobode medija, sa posebnim naglaskom na efikasno sprovođenje krivičnog zakonodavstva sa ciljem garantovanja fizičkog i moralnog integriteta novinara.
36. Ombudsman skreće pažnju na potrebu da se na Kosovu unapredi zakonodavni aspekt, da se uspostavi sveobuhvatni zakonski okvir koji garantuje dovoljnu zaštitu o slobodi medija i bezbednosti novinara. Takođe, od posebnog značaja je da se svi slučajevi nasilja i pretnji efikasno istražuju i osude od strane organa sistema pravosuđa. U tu svrhu potrebno je da se upravni organi tužilačkog i sudskog sistema određuju da se u slučajevima krivičnih dela protiv novinara tretiraju sa prioritetom i na osnovu principa efikasnosti.
37. U cilju sprečavanja ovih slučajeva i povećanja bezbednosti novinara ubuduće, od posebnog je značaja efikasno suđenje i sprovođenje adekvatne kaznene politike prema izvršiocima dela protiv novinara i slobodnih medija.
38. U tom smislu, Ombudsman skreće pažnju na neophodnost povećanja efikasnosti u istraživanju i otkrivanju izvršioca krivičnih dela (napada i pretnji) protiv novinara. U tom cilju nije dovoljan samo prioritetan tretman ovih slučajeva, već treba imati efikasnost i konkretne rezultate. Pre svega, ovo zahteva odgovarajuću koordinaciju državnog tužioca sa policijom, i efikasno korišćenje svih zakonskih sredstava za istraživanje ovih dela.
39. Zatim, po principu efikasnosti treba razviti i procedure pred sudom, ozbiljnim tretiranjem slučajeva pretnji i napada nad novinarima, i u svim slučajevima kada se za krivicu optuženih izriče odgovarajuća kazna, primenjujući odgovarajuću kaznenu politiku.
40. Dakle, osnovni aspekt koji se treba pažljivo razmatrati od strane sudija, je i zaoštavanje kaznene politike prema izvršiocima krivičnih dela ove prirode, kako bi visina izricanih kazni bila adekvatna u odnosu na cilj prevencije ovih dela.
41. Dok se ova izvršena dela protiv novinara odvijaju pod motivom ometanja slobode izražavanja i informisanja javnosti, Ombudsman smatra da kao takva, ova dela treba da se razmatraju

³⁸ <http://www.kosovapress.com/sq/lajme/agk-lanson-raportin-per-lirine-e-medieve-dhe-sigurine-e-gazetareve-96547/>

³⁹ Ova rezolucija je usvojena od strane Generalne skupštine UN-a 18. decembra 2013. godine (*Resolution 68/163. The safety of journalists and the issue of impunity*).

⁴⁰ Vidi Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

- otežavajućim okolnostima, i da se prema izvršiocima primenjuju odredbe Krivičnog zakonika u vezi sa zaoštavanju kazne.
42. Štaviše, u vezi sa presudama kažnjavanja protiv lica koji su izvršili krivična dela protiv novinara, sud treba da proceni i mogućnost objavljivanja presude (kao dodatna kazna), štaviše kada su vi slučajevi obično opširnije objavljeni u medijima. Ombudsman smatra da izricanje ove dodatne kazne utiče na potpunije postizanje cilja kažnjavanja izvršioca (uvek pod uslovom da je glavna izricana kazna u odnosu na ozbiljnost ovih radnji).
43. U cilju garantovanja što pravičnijeg informisanja javnosti i obavljanja misije novinara bez ometanja, institucijama Kosova ostaje da se u ovom smislu stvore povoljnije i bezbednije okruženje.
44. Država Kosova ima višestruke obaveze za garantovanje bezbednosti novinara u obavljanju njihove profesije, bez straha od pretnji i napada. U vezi sa ovim obavezama, Ombudsman skreće pažnju i na kontinuirane međunarodne inicijative radi pružanja slobode izražavanja i bezbednosti novinara, koje predstavljaju obavezu vlada zemalja širom sveta. Kao takvo, vredni istaknuti angažovanje na nivou OUN-a, odnosno Generalnog sekretara da na nivou OUN-a bude Specijalnog izaslanika da se ekskluzivno bavi sa bezbednošću novinara širom sveta. Ova inicijativa je bila predlog najvećih organizacija za zaštitu novinara kao „Izvestioci bez granica“ (*Reporters without Borders*)⁴¹ i „Komitet za zaštitu novinara“ (*Committee to Protect Journalists – CPJ*).⁴²
45. U vezi sa obavezama ove prirode, u cilju stvaranja bezbednog okruženja za rad novinara, Ombudsman podseća naročito na obaveze Vlade Republike Kosovo, da bezbednost novinara bude prioritet u njenom radu, kao fundamentalna osnova razvoja demokratije i oživljavanja ljudskih prava na Kosovu. Na ovaj način, Vlada bi pored međunarodnih obaveza ispunila i obaveze prema građanima da budu informisani, garantujući slobodu izražavanja i bezbednost novinara.
46. Štaviše, Ombudsman smatra da je neophodno da Vlada Kosova, pored sprovođenja preporuka koja su data u ovom izveštaju i drugim izveštajima internog karaktera, treba da se odnosi i sprovodi preporuke međunarodnih organizacija u vezi sa zaštitom novinara. U tom smislu, neke od preporuka „Komiteta za zaštitu novinara“ u jednom od njegovih izveštaja su: *da se poštuje međunarodno pravo određivanjem i zaštitom prava novinara, da se javno osuđuju napadi nad novinarima čim se dese, da se pomognu u gonjenju izvršioca napada ili pretnji nad novinarima, da se sprovode preporuke UN o bezbednosti novinara i pitanje nekažnjavanja, stvaranju nacionalnih zaštitnih mehanizama, itd.*⁴³
47. Takođe, ovaj Komitet u jednom svom izveštaju u vezi sa izazovima slobode izražavanja i bezbednosti novinara u vezi sa politikama Evropske Unije (EU), između ostalog, predlaže da pored činjenice da je EU odredila da je sloboda izražavanja jedan od neophodnih kriterijuma za pregovore sa zemljama kandidata za učlanjenje, treba da EU preduzme povoljne mere i kada određene zemlje zaobilaze svoje obaveze u vezi sa slobodom izražavanja. Takođe, za EU, u okviru inostrane politike preporučuje se da se angažuje za ukidanje svih zakona koji nepravedno

⁴¹ <https://rsf.org/en> (05.09.2017).

⁴² <https://cpj.org> (05.09.2017).

⁴³ Više o Izveštaju Komiteta za zaštitu novinara, pod nazivom „The Best Defense: Threats to journalists' safety demand fresh approach“, objavljen 21. februara 2017. Godine (<https://cpj.org/reports/2017/02/Best-Defense-Threats-Safety-Journalists-Freelance-Emergencies-Attack-Digital.php>) (08.09.2017).

ograničavaju slobodu štampe, i njihovo usvajanje u skladu sa standardima Povelje o osnovnim pravima i EKLJP.⁴⁴

48. Takođe, u Izveštaju Komiteta za zaštitu novinara koji ističe izazove novinara u zemljama regiona u poslednje pet godine (do 2015. godine), naglašava se da sloboda štampe, odnosno medija je ključan faktor za zemlje koje rade na učlanjenju u EU, gde se kao kandidat pominje i Kosovo. Što se tiče Kosova, ovaj izveštaj naglašava da zaštita novinara i vladavina prava u ovom aspektu ostaje veliki izazov.⁴⁵
49. Štaviše, EU je u jednom od usvojenih Vodiča⁴⁶ jasno identifikovala bezbednost novinara kao jedan od viših prioriteta, izražavajući da će preduzeti odgovarajuće korake radi osiguranja njihove bezbednosti, kako u pogledu preventivnih mera tako i u podsticanju efikasnih istraga u slučajevima kršenja. Štaviše, EU u okviru prioriteta u ovom pogledu, određuje da će:
- a) *Javno osuditi ubistva, napade, torture, nasilno nestajanje ili ostale akte nasilja ili pretnje pojedincima radi obavljanja njegovog ili njenog prava na slobodu mišljenja i izražavanja, kao i napade nad medijima;*
 - b) *Zahtevati od državnih organa da poštuju svoje međunarodne obaveze, tako da istražuju slične zločine na efikasan način, nezavisno i tačno, i da osiguraju dovođenje pred pravdom državnih i nedržavnih prestupnika i inicijatora sličnog nasilja. Tamo gde he to neophodno, EU će podstaći međunarodni nadzor pravosuđa, radi osiguranja kontinuiteta u vezi sa slučajevima nasilja i radi podsticanja borbe protiv nekažnjavanja;*
 - c) *Apelovati kod država da preduzmu aktivne korake radi sprečavanja nasilja nad novinarima i drugim akterima medija, omogućavanjem bezbednog rada, bez straha od nasilja i progona;*
 - d) *Podsticati snažno državne službenike i ostale uticajne aktere u društvu, da javno osude akte nasilja ili pretnje nad novinarima i ostalih medijskih aktera, posebno u slučajevima kada su državni organi ohrabрили ili pomilovali slične napade;*
 - e) *Podržati sprovođenje Rezolucije UNGA o „Bezbednosti novinara i pitanju nediskriminacije“ i Akcionog Plana OUN-a o istoj temi;*
 - f) *Olakšati razmenjivanje iskustava sa medijskim menadžerima, urednicima, novinarima i ostalim medijskim akterima, radi podizanja svesti, radi razvijanja njihovog kapaciteta u sprečavanju napada i povećanja bezbednosti novinara, između ostalog kroz mere obučavanja.*
 - g) *Olakšati razmenjivanje dobrih iskustava sa vladinim službenicima za bezbednost novinara, uključujući i članove pravosuđa, tužilaštva i sprovođenja zakona.*
50. Na osnovu toga, Ombudsman podseća da je i agenda Vlade Republike Kosovo u procesu učlanjenja u EU blisko povezana sa ispunjavanjem standarda za slobodu izražavanja i bezbednosti novinara.

Granice slobode izražavanja u odnosu na druga ljudska prava

51. U demokratskim zemljama, u principu, sloboda izražavanja, odnosno sloboda medija, garantovana je ustavom i zakonima protiv zloupotrebe onih koji imaju vlast, i ne može postojati cenzura ovog suštinskog prava. Ali, u svim demokratskim zemljama, zakonom se ograničava

⁴⁴ Vidi izveštaj Komiteta za zaštitu novinara, pod nazivom „Balancing Act: Press Freedom at Risk as EU Struggles to Match Action with Values“, objavljen dana 29. septembar 2015. godine (<https://cpj.org/reports/2015/09/press-freedom-at-risk-europe.php>), (08.09.2017).

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ Vidi Vodič EU o ljudskim pravima o Onlajn i Oflajn slobodi izražavanja, Brisel, 2014 (Vodič EU-a), tačka 29.

korišćenje ovog prava, kako bi se izbegla zloupotreba, naročito ona koja se odnosi na klevetanje i uvrede upućene putem medija, objavljivanjem neistinitih vesti kako bi se nanela šteta dostojanstvu i ugledu jedne osobe, širenje jezika mržnje, ugrožavanje javne bezbednosti, itd.

52. Sudovi, mehanizmi, međunarodne i domaće konvencije o ljudskim pravima priznaju da se sloboda izražavanja može ograničiti zakonom, utvrđenim, strogo definisanim načinima i u posebnim okolnostima. Ograničenja tokom vršenja slobode izražavanja, ne smeju ugroziti pravo.⁴⁷
53. U skladu sa standardima utvrđenim u međunarodnim dokumentima, Ombudsman upozorava da se ograničenja slobode izražavanja mogu biti opravdane u meri dok nije ugrožena njena realizacija i samo onoliko koliko je neophodno da se ovo pravo ne zloupotrebi na uštrb drugih prava. Stoga, postizanje jedne takve ravnoteže zahteva posebnu pažnju i izgradnju pravnog okvira i prikladnih mehanizama za sprovođenje. Ovaj cilj se može postići samo na osnovu dubokog tretiranja i analize kako bi se garantovalo da se sloboda izražavanja, odnosno sloboda medija, ne zloupotrebljava u smislu ugrožavanja ljudskog dostojanstva, privatnosti, širenja jezika mržnje, netrpeljivosti, i drugih štetnih posledica. O načinu širenja i ograničenju ovih posledica, sada postoje standardi uspostavljeni od strane međunarodnih mehanizama, posebno iz ESLJP, čime će se takođe baviti i ovaj izveštaj.
54. Ombudsman naglašava da uspostavljanje ravnoteže između slobode izražavanja, odnosno medija i njihovih granica u odnosu na druga prava, je veoma složeno zbog činjenice da je sloboda izražavanja veoma širok koncept. To iz razloga što se mnoga pitanja odnose na slobodu izražavanja, kao što su: sloboda mišljenja, sloboda štampe, sloboda medija, tolerantnost, poštovanje, odgovornost itd, a koje nije lako definisati i odrediti njihove granice. Čak i u međunarodnim normativnim aktima i unutrašnjim zakonodavstvom država, veoma je teško definisati slobodu izražavanja kao pravo u smislu pravne definicije i sa druge strane, postavljanje njenih granica u odnosu na druga ljudska prava.
55. Još jedan aspekt koji slobodu izražavanja čini složenim, odnosi se na probleme pri donošenju odluka u sudskoj praksi, gde je potreban veoma pažljiv pristup, duboko i sistematsko tumačenje kako bi se odredile njene granice.
56. U vezi sa tim, ne postoji jedinstveno rešenje u sudskim praksama pojedinih zemalja, zasnovanim i na različitim zakonskim rešenjima o granicama slobode izražavanja, inicirajući široki model neograničavanja slobode izražavanja (kao što je slučaj sa zakonodavcem u Francuskoj) ili modeli sa više ograničenja kao što je u Mađarskoj ili drugim zemljama. U tom smislu, u sudskim praksama je uglavnom uočeno jedno nastojanje za utvrđivanje kriterijuma koji pomažu izgradnju standarda za rešavanje slučajeva koji se odnose na slobodu izražavanja i njenim granicama. Npr: Kasacioni sud u Italiji (Vrhovni sud) u odnosu na garanciju drugih prava, posebno zaštitu ljudskog dostojanstva od kleveta i uvreda, u cilju ograničenja slobode izražavanja, utvrdio je tri osnovna kriterijuma, kao što su: **istinitost, strpljivost i javni interes.**

Naravno, pravna osnova za definisanje granica slobode izražavanja se gradi unutrašnjim zakonodavstvom i međunarodnim pravnim okvirima.

A) *Ograničenja prema međunarodnim aktima*

57. U nastavku će biti tretirani međunarodni akti i zakonodavstvo Kosova, koji utvrđuju osnovu ograničenja za slobodu izražavanja, kako bi se garantovala druga prava.

⁴⁷ Vidi Vodič EU-a, tačka 19.

58. Gore navedeni međunarodni dokumenti, pored definisanja slobode izražavanja kao osnove razvoja demokratskog društva, na paralelan način utvrđuju i mogućnost ograničenja tog prava, u meri u kojoj je to neophodno za garantovanje drugih ljudskih prava, od zloupotrebe slobode izražavanja.
59. U tom smislu, Ombudsman naglašava neophodnost posebne pažnje zakonodavca na Kosovu, da svako ograničenje slobode izražavanja bude na osnovu duha ovih dokumenata.
60. Na taj način UDLJP, pored utvrđivanja slobode izražavanja (kao što je gore navedeno), takođe utvrđuje i mogućnost ograničenja prava, i slobode izražavanja, radi zaštite slobode i drugih prava. U tom smislu, treba videti član 29. gde je utvrđeno da:
1. *Svako ima obaveze prema zajednici u kojoj je jedino moguć slobodan i pun razvitak njegove ličnosti.*
 2. *U vršenju svojih prava i sloboda svako se može podvrgnuti samo onim ograničenjima koja su predviđena zakonom isključivo u cilju obezbeđenja potrebnog priznanja i poštovanja prava i sloboda drugih, kao i zadovoljenja pravičnih zahteva morala, javnog poretka i opšteg blagostanja u demokratskom društvu.*
 3. *Ova prava i slobode se ni u kom slučaju ne mogu ostvarivati protivno ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.*
61. Iz ovih odredaba proističe osnovna obaveza da se i ograničenja slobode izražavanja moraju biti jasno definisana zakonom, isključujući mogućnost bilo kakvog ograničenja, osim kako je predviđeno zakonom. Takođe, i zakonska ograničenja moraju biti uslovljena potrebom poštovanja zahteva morala, javnog poretka i opšteg blagostanja u demokratskom društvu.
62. Takođe i PNDPCP utvrđuje osnovu ograničenja slobode izražavanja, gde je predviđeno da realizacija slobode izražavanja obuhvata i određene obaveze i odgovornosti. U tom smislu, u članu 19. stav 3. predviđeno je da se sloboda izražavanja može „*podvrgnuti određenim ograničenjima koja moraju biti eksplicitno utvrđena zakonima i da budu neophodna: a) Za poštovanje prava ili ugleda drugih; (b) Za zaštitu bezbednosti zemlje, javnog poretka, javnog zdravlja i morala.*“
63. Pored toga, PNDPCP, u članu 20. predviđa da: „*Svako propagiranje rata će biti zabranjeno zakonom. Svako pozivanje na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju, koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, zabranjeno je zakonom*“. U tom duhu je i **Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965)**, gde se između ostalog u članu 4. navodi: „*Države ugovornice osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje su vođene idejama ili teorijama zasnovanim na superiornosti neke rase ili grupe lica određene boje ili određenog etničkog porekla ili koje žele da opravdaju ili podrže ma koji oblik rasne mržnje ili diskriminacije; one se obavezuju da bez odlaganja usvoje pozitivne mere koje imaju za cilj da ukinu svako podsticanje na takvu diskriminaciju.... da utvrde kao krivično delo svako širenje ideja zasnovanih na superiornosti ili rasnoj mržnji, svako podsticanje na rasnu diskriminaciju...*“ Za tu svrhu važan dokument je takođe i *Protokol Saveta Evrope (2003)* o govoru mržnje, koji je bio usvojen u primeni Konvencije o visoko tehnološkom kriminalu za borbu protiv mržnje u internetu. Dva osnovna cilja ovog protokola su usklađivanje krivičnog prava u borbi protiv rasizma i ksenofobije u internetu, i drugo, unapređenje međunarodne saradnje u ovoj oblasti. Prema protokolu, govor mržnje u internetu podrazumeva „*rasističku ili ksenofobičnu motivisanu pretnju upućenu putem računarskog sistema*“. Dok, kao rasistički i ksenofobični materijal smatra se „*bilo koji pisani materijal, svaka fotografija ili svaka prezentacija ideja i teorija koje*

predstavljaju, promovišu ili podstiču mržnju, diskriminaciju ili nasilje protiv jednog pojedinca ili grupe pojedinaca na osnovu: rase, boje, predaka ili nacionalnog i etničkog porekla, kao i religije, ako se koristi kao izgovor za bilo koji od ovih faktora“.

64. Treba napomenuti da je ova osnova prihvaćena u većini krivičnih zakona država, definišući kao krivično delo podsticanje na mržnju (kao što je definisano u Krivičnom zakoniku Republike Kosovo, odnosno krivično delo *“Podsticanje na nacionalnu, rasnu, versku ili etničku mržnju, podelu ili netrpeljivost”*(član 147)).
65. Ombudsman ističe argument da obaveza države za preuzimanje mera da se nijedno pravo (u ovom slučaju i pravo na slobodu izražavanja, odnosno sloboda medija) ne sme koristiti ili zloupotrebiti na uštrb drugih prava, proističe iz teksta i duha ostalih dokumenata o ljudskim pravima. Pre svega, EPLJP kao osnova za donošenje odluka ESLJP-a, koji su takođe obavezan izvor i za sudsku praksu u Republici Kosovo. Pored toga, u članu 17. EKLJP definisan je kao princip: *„Ništa u ovoj Konvenciji se ne može tumačiti tako da podrazumeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku delatnost ili izvrše neki čin usmeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj meri od one koja je predviđena Konvencijom“.*
66. Iz toga prvobitno proizilazi obaveza zakonodavca na Kosovu da u skladu sa definicijama EKLJP-a (kao dokument koji se direktno primenjuje na Kosovu prema članu 22. Ustava) uspostavi pravnu osnovu pogodnu za stvaranje jasnih premisa za realizaciju osnovnih prava od strane pojedinca i grupa građana, bez ugrožavanja i zloupotrebe drugih osnovnih prava. Ovakva ravnoteža zahteva razumno ograničenje i u pogledu slobode izražavanja (medija) u meri u kojoj je neophodno zaštititi druga ljudska prava (kao što su privatnost, ljudsko dostojanstvo itd.) i ne ugrožava efikasno sprovođenje ove osnovne slobode. Ombudsman naglašava da bi takvo ograničenje moralo imati restriktivni karakter i da ne dovodi do cenzure slobode izražavanja (medija) i gubi njen sadržaj i funkciju u društvu.
67. Takva orijentacija takođe proizilazi iz tumačenja člana 18. EKLJP gde je definisana **„Granica korišćenja ograničenja prava“**, navodeći da: *„Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom ne smeju se primenjivati ni u koje druge svrhe osim onih zbog kojih su propisana“.* Ovaj princip je obavezan, kako za zakonodavca tokom izrade zakona iz ove oblasti, tako i za pravosudne organe prilikom tumačenja slučajeva u praksi. Mogućnost zakonskog određivanja granica korišćenja slobode izražavanja radi zaštite sloboda i drugih prava, takođe je utvrđeno u članu 10. stav 2. gde se izričito navodi: *„Obzirom da korišćenje ovih sloboda povlači za sobom obaveze i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva“.*
68. Na osnovu gore navedenog, Ombudsman, ponavljajući da EKLJP predstavlja glavni dokument na osnovu kojeg treba regulisati pravo na slobodu izražavanja, skreće pažnju da takođe na istoj osnovi treba definisati zakonska ograničenja ovog prava i na Kosovu.
69. U tu svrhu, ESLJP je izgradio kao osnovni standard da svako ograničenje slobode izražavanja od strane država, bude zasnovano na principu zakonitosti i da treba izbegavati arbitrarnost odgovornih organa pri donošenju odluka u vezi sa ovim pravom. U tom smislu, Ombudsman podseća na obavezu zakonodavca, i sudova, na Kosovu da prilikom utvrđivanja ograničenja

slobode izražavanja, strogo vode računa da ne ugroze ili ograniče ovo pravo izvan onoga što je garantovano EKLJP-om, i razjašnjeno je odlukama ESLJP-a.

70. Takođe treba napomenuti da je ESLJP intervenisao svojim odlukama kako bi sprečio neopravdana ograničenja država u sferi slobode izražavanja i medija. Kao što proizilazi iz donetih odluka od strane suda, glavni kriterijum koji je uzet u obzir bio je princip proporcionalnosti, između slobode izražavanja i neophodnih ograničenja radi očuvanja drugih prava, ali uvek naglašavajući obavezu država da preduzmu potrebne mere za obezbeđivanje efikasnog ostvarivanja slobode izražavanja (kao takozvana pozitivna obaveza) kao osnovni princip demokratije. Slučajevi o kojima je sud odlučio u ovoj oblasti su brojni.

B) Ograničenja prema domaćem zakonodavstvu

71. Shodno principima definisanim u gore navedenim međunarodnim dokumentima, države su dužne da svojim domaćim zakonodavstvom konkretno definišu slobodu izražavanja (medija) i da utvrde razloge takvog ograničenja. Ovakvo regulisanje, kao osnovnu premisu i polaznu tačku treba da ima slobodu izražavanja (medija), a njegovo ograničenje treba da bude zasnovano na restriktivnom modelu u meri u kojoj je to neophodno za garanciju drugih prava.

72. Pozitivno zakonodavstvo na Kosovu, pored afirmacije slobode izražavanja, takođe sadrži odredbe o njegovom ograničenju.

73. Tako, član 40. stav 2. Ustava predviđa i mogućnost ograničenja ovog prava u skladu sa zakonom, navodeći sledeće: „Sloboda izražavanja se može zakonom ograničiti u onim slučajevima kada je to neophodno za sprečavanje, podstrekivanja i provokacije nasilja i neprijateljstva na osnovu rase, nacionalne, etničke ili verske mržnje“. Ova odredba je u duhu opšte odredbe Ustava o ograničavanju prava, odnosno člana 55 [**Ograničenje prava i osnovnih sloboda**], gde je predviđeno da:

1. Osnovna prava i slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.
2. Osnovna prava i slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.
3. Ograničenja garantovanih osnovnih prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.
4. U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.
5. Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava.

74. Iz ove odredbe se vidi da i za ograničenje slobode izražavanja, su utvrđeni principi, kao što su:

- Principi zakonitosti, koji podrazumeva da svako ograničenje slobode izražavanja (medija) treba da bude jasno definisano zakonom. Ovaj princip predstavlja garanciju da nijedno ograničenje slobode izražavanja nije diskreciono pravo državnih organa i suda. Takođe, to podrazumeva, da se sloboda izražavanja ne može ograničavati ni podzakonskim aktima, već samo zakonom.

- ograničenje slobode izražavanja mora biti restriktivno, samo u meri u kojoj je neophodno za garantovanje ljudskih prava u demokratskom društvu.
 - Ograničavanja slobode izražavanja ne smeju prelaziti svrhu ovog prava, kao što je definisano Ustavom i zakonom. Ovaj aspekt takođe treba da garantuju javni organi, posebno sudovi u njihovoj praksi, da bi pokazali poseban oprez da ograničenja slobode izražavanja ne ugroze sadržaj, odnosno suštinu ovog prava.
75. Ostala ograničenja prema zakonodavstvu Kosova se sastoje u ograničenju slobode izražavanja u svrhu izbegavanja jezika mržnje, podsticaja nasilja, jezika koji je diskriminatoran uvredljiv i klevetnički.
76. Podsticanje mržnje je takođe inkriminisano u Krivičnom zakoniku Republike Kosovo (KZRK), gde se u članu 147. ovog zakonika definiše kao krivično delo **„Podsticanje na nacionalnu, rasnu, versku ili etničku podelu ili netrpeljivost“**. U ovoj odredbi karakteristike ovog dela su definisane kao u nastavku:
1. *Svako lice koje javno širi mržnju, nemir ili netoleranciju između nacionalnih, verskih, etničkih ili drugih grupa koje žive na teritoriji Republike Kosovo na način koji će verovatno ugroziti javni red, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do pet (5) godina.*
 2. *Svako lice koje izvrši krivično delo iz stava 1. ovog člana na sistematski način ili koristeći se svojim položajem ili ovlašćenjima izazove nered, nasilje, ili druge teške posledice, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina.*
 3. *Svako lice koje izvrši krivično delo iz stava 1. ovog člana prinudom, ugrožavanjem bezbednosti, izlaganjem nacionalnih, etničkih, rasnih ili verskih simbola ruganju, oštećenju, šteteći imovini druge osobe, ili skrnavljenjem spomenika ili grobova, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina.*
 4. *Svako lice koje izvrši krivično delo iz stava 3. ovog člana na sistematski način ili korišćenjem svoje pozicije ili ovlašćenja ili izazove nered, nasilje ili druge teške posledice, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od dve (2) do deset (10) godina.*
77. Iz pravnog pogleda ovog krivičnog dela proizilazi da je zakonodavac na Kosovu strogo definisao ograničenje slobode izražavanja, kako bi bile zaštićene vrednosti kao što su nacionalna, rasna, verska ili etnička raznolikost. Ovom definicijom, zakonodavac garantuje osnovni standard funkcionisanja demokratske države, kao što je zaštita i poštovanje različitih grupa zbog njihovih razlika (nacionalnih, rasnih, verskih, etničkih), koje su, osim pravne krivične zaštite, i ustavne kategorije sa posebnim garancijama (Vidi Ustav, Poglavlje III „Prava zajednica i njihovih pripadnika“). Zaštita ovih grupa i poštovanje njihovih različitih vrednosti, takođe i prema međunarodnim dokumentima, predstavlja sastavni deo osnovnih ljudskih prava i sloboda.
78. Što se tiče kleveta i uvreda (koje se u mnogim zemljama definišu kao krivična dela), zakonodavac na Kosovu je odlučio da ih dekriminalizuje, a za ova dela je predviđena samo građanska odgovornost. Civilni zakon protiv kleveta i uvreda⁴⁸ određuje uravnoteženo rešenje između sankcionisanja kleveta i uvreda u meri u kojoj ne ugrožava slobodu izražavanja i ulogu medija u demokratskom društvu. Ova definicija se navodi u opštim odredbama zakona, gde član 1. definiše: *„pravila koja se odnose na klevete i uvrede ne treba da postavljaju neopravdane granice slobodi govora uključujući i objavljivanje i diskutovanje o pitanjima od značajnog interesa za*

⁴⁸ Vidi Civilni zakon protiv kleveta i uvreda, br. 02/L-65.

javnost“ (tačka b) i „*da sredstva javnog informisanja imaju značajnu ulogu u demokratskom procesu kao javni posmatrači i prenosioci informacija kod javnosti*“. (tačka d).

79. Prema civilnom zakonu protiv kleveta i uvreda(član 3): a) **Kleveta** podrazumeva objavljivanje neistinite činjenice ili izjave, a objavljivaču je poznato ili bi trebalo da bude poznato da je činjenica ili izjava, čiji smisao narušava ugled nekog drugog lica, netačna. b) **Uvreda** podrazumeva izjavljivanje, ponašanje, objavljivanje izjave uperene prema nekoj drugoj osobi a koja je ponižavajuća.

80. U članu 5. Zakona je definisana „**odgovornost za klevete i uvrede**“, kao u nastavku:

5.1. Jedno lice je odgovorno za klevetu ili uvredu ako je on /ona namerno izvršilo ili širilo izraz klevete ili uvrede, osim ako je konstatovana jedna od isključenih odgovornosti u skladu sa ovim zakonom.

5.2. Za klevetu ili uvredu učinjenu preko medijalnih subjekata, sledeća lica su suodgovorna ili pojedinačno odgovorna: autor, urednik ili objavljivač ili neko koji drukčije od njih vrši kontrolu nad njenim sadržajem.

5.3. Kada se kleveta ili uvreda odnosi na neko pitanje od javnog interesa ili kada lice koje se kleveti ili vređa je ili bio je javni zvaničnik ili je kandidat za neki javni položaj, odgovornost za klevetu ili uvredu može postojati samo ako je autor znao da je informacija bila lažna ili je postupio sa neodmerenom zanemarnošću prema njegovoj istinitosti.

5.4. Javnim autoritetima je zabranjeno da podnose zahtev za odštetu štete nanesene klevetom ili uvredom. Javni zvaničnici mogu podneti zahtev za odštetu zbog klevete ili uvrede privatno i isključivo u njihovom ličnom kapacitetu.

81. Osim drugih slučajeva koji isključuju odgovornost za klevetu i uvredu,⁴⁹ zakon posvećuje posebnu pažnju izjavama od javnog interesa, za koje ne može postojati odgovornost. U tu svrhu u članu 7. Zakona je definisano: „*Niko neće biti odgovoran za klevete i uvrede o jednoj izjavi u vezi nekog pitanja od javnog interesa, ukoliko oni dokažu da je bilo opravdano u svim okolnostima za neko lice na njihovom položaju da širi materijal u dobroj nameri, uzimajući u obzir slobodu govora u vezi sa pitanjima od javnog interesa da bi on blagovremeno dobio informacije o takvim pitanjima*“. Kao takvo, ovo isključivanje odgovornosti zbog interesa javnosti je u skladu sa EKLJP i praksom ESLJP.

82. Ombudsman naglašava da poseban aspekt ograničenja ili kontrole slobode izražavanja, odnosno slobode medija, predstavlja sekundarno zakonodavstvo (ili podzakonski akti) o praćenju medija i izgradnja mehanizama za tu svrhu. U tom smislu, kao afirmativna kontrola takođe se mogu kvalifikovati nadležnosti države da odredi kriterijume za funkcionisanje medija i daje ovlašćenja za njihov rad.

83. U Republici Kosovo kao organ ovakve prirode je uspostavljena Nezavisna komisija za medije – NKM, koja prema članu 114. Ustava je „... nezavistan organ koji reguliše spektar frekvencija za emitovanje u Republici Kosovo, vrši licenciranje javnih i privatnih emitera, utvrđuje i sprovodi politiku emitovanja i vrši druge nadležnosti predviđene zakonom“. Prema zakonu⁵⁰ NKM reguliše prava, obaveze i odgovornosti fizičkih i pravnih lica koji pružaju audio i audiovizuelne medijske usluge. NKM između ostalog ima nadležnost da prati audiovizuelne medije, i osim uslova licence,

⁴⁹ Vidi članove 6 i 8-11 Zakona br. 02/L-65.

⁵⁰ Vidi Zakon br. 04/L-44 o nezavisnoj komisiji za medije (2012).

ukoliko utvrdi kršenje pravila ponašanja i drugih pravnih akata, može izdati licenciranim pisane napomene ili da izriče sankcije.⁵¹

84. Štaviše, NKM na osnovu zakonskih ovlašćenja je usvojila Etički kodeks za pružaoce medijskih usluga u Republici Kosovo (u daljem tekstu Kodeks za PMU),⁵² čime je stvorena normativna baza o standardima etičkog i profesionalnog ponašanja koje PMU moraju da primenjuju „u skladu sa zakonskim odredbama koje su neophodne u demokratskom društvu; u skladu sa etičkim principima, međunarodnom prihvatljivim standardima i poštovanju prema raznolikosti etničkog, kulturnog i verskog nasleđa u Republici Kosovo; za interese nacionalne sigurnosti, teritorijalne integracije i javne sigurnosti; radi sprečavanja nereda i zločina; za zaštitu dostojanstva i ljudskih prava; za zaštitu zdravlja i morala, za zaštitu dece,...“ (član 1. Kodeksa za PMU). Iz ovoga se može videti da ova odredba o svrsi Kodeksa za PMU, drži se definicije iz stava 2. člana 10. EKLJP-a. U ovom kodeksu je definisan i dat okvir za ograničenje izražavanja i emitovanja štetnog i uvredljivog sadržaja, vulgarnog i uvredljivog jezika, podsticanja na mržnju, netačnih i pristrasnih vesti, sadržaja koji ugrožava ljudska prava, sa posebnim fokusom na zabranu uključivanja dece i maloletnika u emitovanju, a da pritom nije poštovana njihova privatnost i druga njihova prava itd. (članovi 3-9 Kodeksa za PMU).
85. Ombudsman ocenjuje kao veoma značajnu osnovu usvajanje pomenutog kodeksa, koji predstavlja jasan okvir definisanja standarda koje treba da primenjuju PMU radi poštovanja osnovnih ljudskih prava. Međutim, ostaje da se vidi praktična primena ovog kodeksa za procenjivanje efekata koje će imati na postizanje gore pomenutih ciljeva. Takođe, Ombudsman naglašava nedostatak ovlašćenja NKM-a za on-line medije (portali), za koje se odredbe ovog kodeksa ne primenjuju.
86. Uprkos ulozi koju NKM može imati, Ombudsman podseća da garantovanje ljudskih prava i opštih interesa od mogućnosti zloupotrebe slobode izražavanja u medijima, predstavlja mnogo složeniji izazov, što sigurno prevazilazi oblast nadležnosti koju pokriva NKM ili koji mogu imati slični organi.
87. Još jedan aspekt od suštinskog značaja za garantovanje slobode izražavanja (medija), sigurnosti novinara, i sa druge strane, za uspostavljanje sigurnosti za razumno ograničenje slobode izražavanja, je sprovođenje zakonodavstva, odnosno efikasnost pravosuđa u tom pogledu. Efikasnost sudova predstavlja glavnu garanciju za slobodu izražavanja, i za postavljanje razumnih granica u odnosu na poštovanje drugih prava, kao što je definisano Ustavom i važećim zakonima. Kao što je navedeno u ustavu, sudska zaštita prava, predstavlja jednu od osnovnih prava, gde se u članu 54. navodi: „Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno“.
88. Što se tiče tumačenja zakonodavstva u ovoj oblasti, Ombudsman podseća na neophodnost da se sudovi na Kosovu pozivaju na standardima izgrađenim iz prakse ESLJP (kao osnovni izvor za pravni sistem na Kosovu).

Uspostavljeni standardi od ESLJP-a

⁵¹ Zakon br. 04/L-44 članovi 29-30. Neke od sankcija koje NKM može izricati su da naredi licenciranom subjektu da javno emituje detalje prirode i stepena kršenja uslova licence, pravila ponašanja i ostalih pravnih akata, da zahteva od licenciranog emitovanje ispravke ili zatraži izvinjenje putem emitovanja, izriče kaznu u iznosu od najmanje hiljadu (1.000) evra i najviše sto hiljada (100.000) evra itd.

⁵² Etički kodeks za pružaoce medijskih usluga u Republici Kosovo usvojen od strane NKM-a, na snazi je od 11. oktobra 2016.

89. Počev od same specifične prirode slobode izražavanja, i složenosti definisanja njenih granica, Ombudsman podseća da uspostavljen standard iz prakse ESLJP-a u ovu svrhu, ima fundamentalan značaj, zbog činjenice da je uspeo da na najvišem nivou razjasni granice korišćenja ovog prava.
90. Zbog toga, odluke ESLJP-a trebaju biti glavna referenca za tretiranje slobode izražavanja i njenog ograničavanja i u Republici Kosovo.
91. Ovaj princip ima osnovu i u Ustavu, gde se članom 53. utvrđuje: „*Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava*“. Takođe i EKLJP koja se tumači od ovog suda nalazi se među međunarodnim dokumentima „... *koji se direktno primenjuju u Republici Kosovo i imaju prioritet, u slučaju sukoba, prema drugim zakonskim odredbama i aktima javnih institucija*“ (član 22. Ustava).
92. Na osnovu toga, ustavna obaveza je da sudovi i druge javne institucije, za svako tumačenje u vezi sa slobodom izražavanja i utvrđivanjem njenih granica, poštuju na rigorozan način odluke ESLJP-a koje su donošene u ovu svrhu, kao obavezujuće izvore.⁵³ U praktičnom planu, jurisprudencija ESLJP-a ima poseban značaj, posebno za sudove u Republici Kosovo, u smislu definicije ravnoteže između slobode izražavanja i zaštite drugih ljudskih prava.
93. Od samog početka, treba napomenuti da praksa ESLJP-a promoviše slobodu izražavanja kao vrednost i neophodnost funkcionisanja demokratskih društava. U bogatoj praksi, sud je uspostavio standard snažne zaštite slobode izražavanja, i njeno ograničavanje je obrazložio samo kao izuzetak, pod posebnim okolnostima i kada se ozbiljno ugrožavaju ostale društvene vrednosti. Ovaj stav je izražen u kontinuitetu, a najbolje je prikazan i u odluci od 17.12.1976. godine *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, kada je sud naglasio: „*Sloboda izražavanja je jedan od glavnih stubova demokratskog društva, osnova za njen razvoj i uslov za samo-realizaciju pojedinca... Ona ne može obuhvatiti samo pozitivnu percepciju informacija i mišljenja, ili smatrane kao bezazlene, ili ravnodušne, nego i one koje uvrede, poremete ili koje predstavljaju uznemirenost za državu ili za jedan određeni deo društva. Takvi su kriterijumi pluralizma, tolerancije i otvaranja, bez kojih jedno demokratsko društvo ne može postojati*“. Zatim, u slučaju *Jersild protiv Danske* (1994), procenjeno je i raspravljano da li je kazna u ovim slučajevima „*potrebna u jednom demokratskom društvu*“ ili nije, dakle da li je proporcionalna i u slučajevima koji su praćeni izjavama „*pojave koji šokiraju, pogode ili uvrede jednu grupu osoba ili jedan deo društva*“, i sud je izašao sa zaključkom da kazna za ova dela, u jednom demokratskom društvu nije potrebna, a ograničavanje slobode izražavanja može se desiti samo kada je neophodno (*ultima ratio*).
94. Jurisprudencija ESLJP-a je kontinuirano uzela u obzir i dala prioritet **javnom interesu**, posebno u slučajevima kada su subjekti (pojedinci) aktivni u javnom životu, naglašavajući da oni trebaju pokazati veći stepen tolerancije prema kritikama. Takođe, sud je na ovoj osnovi obrazložio i ugrožavanje privatnog života javnih ličnosti, ili i otkrivanje informacija uvek kada je javni interes bio na visokom nivou. Ovaj standard ESLJP-a se prikazuje i u sledećim slučajevima:
- U ovom pogledu važna je odluka ESLJP-a u slučaju *Mosley protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (2011). Pitanje se odnosilo na objavljivanje fotografija i članaka (u novinama *News of the World*) u vezi sa sado-mazo žurkom organizovanoj od Mosleya (javna ličnost, dugogodišnji

⁵³ U ovom pogledu, treba naglasiti da praksa ESLJP-a danas predstavlja ključni izvor za sudove drugih evropskih zemalja, uključujući i članice EU-a (za razliku od Kosova koja je ustavnim odredbama prihvatila EKLJP i praksu ESLJP-a, druge zemlje kao članice Saveta Evrope, ovaj standard su prihvatili procesom ratifikacije ove konvencije).

predsednik Svetske automobilske federacije) u kojoj se on pojavio u nacističkom odelu ..., ovom prilikom Mosley je tvrdio da je prekršeno njegovo pravo na privatnost (kako se utvrđuje članom 8. EKLJP-a), i država nije uspela da nametne zakonsku obavezu novinama *News of the World* da obavesti njega pre nego što su objavili priču, tako da su omogućili njemu da zatraži od suda privremenu meru da se ovaj materijal ne objavljuje od dotičnih novina. Ovim je tvrdio da je zakonodavstvo u Ujedinjenom Kraljevstvu u suprotnosti sa EKLJP-om. Ipak sud nije zaključio da je domaće zakonodavstvo u suprotnosti sa EKLJP-om, i da nema kršenja člana 8. EKLJP-a, dajući prednost u ovom slučaju slobodi izražavanja (prema članu 10. EKLJP-a), uz obrazloženje da u ovom slučaju sve dok je Mosley javna ličnost, bilo je u interesu da se objavi ovaj materijal, a sa druge strane ograničavanje objavljivanja i takvog sadržaja, predstavljalo bi opasnost za cenzuru slobode izražavanja i štampe. Dakle, u ovom slučaju sud kao primarno smatra „javni interes“ za informisanje, u odnosu na potrebu o čuvanju privatnosti.

- Štaviše, sud je u slučaju *Heinisch protiv Nemačke* (2011), koji se odnosio na zaposlenu osobu ženskog pola, zaposlene u specijalizovanoj kompaniji za brigu o starim osobama u Berlinu (Vivantes). Ova radnica je izvestila o unutrašnjim nepravilnostima organizacije (kao što je nedostatak osoblja za brigu, neizvršenje dužnosti i usluga starim osobama itd) i zbog toga je dobila otkaz sa posla. ESLJP takođe i na osnovu nedostatka utvrđenja zakonom takve mere, otkaz sa posla je smatrao da je bio nesrazmeran i ovom prilikom je vršeno kršenje člana 10. EKLJP-a (mešanje u slobodu izražavanja), dajući prioritet potrebe javnosti da se informiše i za ova pitanja, u odnosu na obavezu očuvanja tajne saznane na poslu.
- Takođe i u slučaju *Lahtonen protiv Finske* (2002) koji se bavio objavljivanjem slučaja u kojem je bio uključen policijski službenik koji je počinio krivično delo, ESLJP je odlučio da finski sud izricanjem ove kazne novinaru (za povredu privatnosti policijskog službenika) prekršio član 10. EKLJP-a koji garantuje slobodu izražavanja, uz obrazloženje da je kazna preterana mera i „nepotrebna u jednom demokratskom društvu“ zbog prirode objavljenih informacija (koje su preuzete od javnih izvora) i posebnih okolnosti (*gde je počinilac krivičnog dela javni službenik*).
- *Axel Springer AG protiv Nemačke* (2012), u ovom slučaju, *Axel Springer AG*, izdavač nemačkog dnevnog lista „Bild“ žalio se na odluku nemačkog suda, kojom je zabranjen objavljivanje članaka u vezi sa hapšenjem poznatog televizijskog glumca i njegovom kaznom za posedovanje kokaina, nakon žalbe poznatog glumca da je ugrožena njegova privatnost (jer je list objavio dva članka u vezi sa ovim slučajem). ESLJP je odlučio da zabrana objavljivanja članaka nije bilo opravdana „za jednu demokratsku državu“ i intervencija nemačkog suda u ovom slučaju predstavlja kršenje slobode izražavanja (člana 10. EKLJP-a), zbog javne prirode hapšenja, objavljenih faktičkih okolnosti, i činjenice da se radi o poznatoj javnoj ličnosti. Kako se vidi i sa ove odluke, ESLJP u njegovoj praksi je konsolidovao standard da za javne ličnosti ne može biti privatnosti za teme koje predstavljaju javni interes.
- ESLJP je tolerisao ugroženost privatnosti poznatih ličnosti u interesu informisanja javnosti i u slučaju *Von Hannover protiv Nemačke* – Br. 2 (2012). Ovaj slučaj se odnosio na objavljivanje nekoliko fotografija Princeze Caroline iz Hanovera dok je bila na odmoru sa njenom porodicom, i u tekstu je pomenuta i bolest princezinog oca, Princa od Monaka, Ranieri. ESLJP je odlučio da ovo ne predstavlja povredu privatnosti, zbog činjenice da je pitanje sa javnim interesom, i obrazložio je objavljivanje fotografija uz obrazloženje da lica koja su javne ličnosti, ne mogu očekivati privatnost u aktivnostima koja se dešavaju u javnim

mestima i polujavnim mestima. Stoga je odlučeno da nema kršenja člana 8. EKLJP-a na pravo poštovanja privatnog i porodičnog života.

- Takođe, i u slučaju *Dalban protiv Rumunije* (1999), sud je odlučio da je krivična osuda novinara zbog klevete, nakon objavljivanja nekoliko članaka u kojim su optuženi nekoliko visokih javnih ličnosti za prevaru, predstavljala kršenje slobode izražavanja (prema članu 10. EKLJP-a). Sud je utvrdio da je novinar radio svoj posao, jer je to predstavljalo posao štampe koje uz poštovanje ugleda drugih, daje informaciju i ideje o svim pitanjima u interesu javnosti... i u ovom slučaju objavljeni članci nisu se odnosili na privatni život javnih ličnosti, nego sa njihovim ponašanjem i stavovima prilikom obavljanja dužnosti. Štaviše, sud je naglasio da nije bilo nijednog dokaza da je opisivanje događaja bilo potpuno neistinito ili je imalo za cilj podsticanje kampanje za klevetu. Zbog toga, sud je zaključio da je osuda novinara za krivično delo predstavljala nesrazmerno mešanje u odnosu na pravo na slobodu izražavanja.

95. Još jedan kriterijum koji je primenjivao ESLJP u svojoj praksi je i činjenica kada je na bilo koji način objavljena u javnosti tajna sudskog postupka ili informacija, to u budućnosti ne predstavlja osnovu za odgovornost ukoliko se ista činjenica objavljuje u medijima. Po ovom kriterijumu, sud je nekim od njegovih odluka, uspostavio standard da i za pitanja koja su prethodno garantovana zakonom da trebaju biti poverljiva, ako se na bilo koji način jednom otkrivaju, kasnije se mogu smatrati rezervisane za javnost.

- U slučaju *Sürek protiv Turske* (Br. 2) u odluci od 8. jula 1999. godine, Sud je utvrdio da nije bilo kršenja člana 10. EKLJP-a. Podnosilac žalbe je osuđen od strane turskog pravosuđa zbog objavljivanja imena odgovornih zvaničnika za borbu protiv terorizma. Međutim, uzimajući u obzir ozbiljnost krivičnih dela terorizma, ESLJP je odlučio da je javnost imala legitiman interes da bude informisana o ponašanju ovih zvaničnika uključujući i njihov identitet. Štaviše, sud je uzeo u obzir i činjenicu da je informacija bila prethodno objavljena u drugim novinama i tako je interes zaštite identiteta zvaničnika bio „znatno smanjen“. Drugi aspekt koji je sud naglasio u ovom slučaju bio je uverenje da takva kazna može uticati na cenzuru štampe uz doprinos javne rasprave o pitanjima javnog interesa. Stoga, procenjujući ravnotežu između prava na zaštitu slobode štampe i zaštitu identiteta zvaničnika, sud je dao prioritet slobodi štampe, smatrajući kaznu kao nesrazmerno mešanje. Ova odluka ESLJP-a, bez sumnje predstavlja veoma jasno visoki standard koji je ovaj sud uspostavio za obavezu država da garantuju slobodu izražavanja u funkciji javnog interesa.
- U slučaju *Öztürk protiv Turske* (1999), sud je utvrdio da je prekršen član 10. EKLJP-a (sloboda izražavanja). Podnosilac žalbe je osuđen za podsticanje mržnje, zbog objavljivanja drugog izdanja knjige o životu jednog od osnivača Komunističke partije Turske. Autor, optužen za isto delo kao podnosilac žalbe, je oslobođen. Na osnovu činjenice da se knjiga ne razlikuje od drugih izdanja, sud je naglasio da se ne može smatrati podsticanjem mržnje, bez ikakve konkretne radnje koja dokazuje suprotno, i objavljivanje nije predstavljalo nijedan drugi cilj osim onog koji je objavio autor.
- U vezi sa ovim kriterijumom, zanimljivo je argumentovanje ESLJP-a u vezi sa granicama slobode izražavanja u pogledu zaštite poverljivosti u krivičnom postupku. U slučaju *Weber protiv Švajcarske* (1990), u kojem je švajcarski novinar osuđen jer je na jednoj konferenciji za štampu otkrio pouzdanost jednog predmeta u istrazi koja je bila zagwarantovana Zakonikom o krivičnom postupku Kantona Vaud. Sud je zaključio da je osuda bila u suprotnosti sa članom 10. EKLJP-a i predstavlja mešanje u slobodu izražavanja koja nije bila „potrebna za

jedno demokratsko društvo“ i da je radnja novinara imala legitiman cilj. Glavni argument u ovoj odluci je bila činjenica da je informacija (zaštićena) bila otkrivena u ranijoj konferenciji za štampu, i zbog toga, dok su činjenice bile poznate za javnost, nije bilo nikakvog razloga da se drže tajnim.

96. ESLJP je svojim odlukama jasno naglasio potrebu za posebnu zaštitu privatnosti maloletnika, i „ograničavanje“ slobode izražavanja (medija) u ovim slučajevima.

- Ovaj standard se odražava u slučaju *Krone Verlag GmbH protiv Austrije* (2002), u vezi sa izveštajem o slobodi izražavanja (član 10. EKLJP-a) i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (prema članu 8. EKLJP-a). U ovom slučaju Izdavač jednog časopisa (Krone Verlag GmbH), žalio se za kršenje slobode izražavanja (prema članu 10.), nakon što je osuđen za objavljivanje podataka i fotografija o jednom slučaju nasilja roditelja nad maloletnikom. Sud je u ovom slučaju ocenio da nema kršenja slobode izražavanja novinara (i izdavača) i smatrao da je to „*opravdano ograničenje slobode izražavanja u jednom demokratskom društvu*“ pod posebnim uslovima (potreba za posebnu zaštitu privatnosti deteta).
- Takođe i u slučaju *E.S. protiv Švedske* (2012) sud je između ostalog utvrdio da švedsko zakonodavstvo nije pružalo dovoljne zaštite za pravo poštovanja privatnog i porodičnog života, kako se utvrđuje članom 8. EKLJP-a, zabranom snimanja lica bez njihove saglasnosti. Slučaj se odnosio na snimanje jedne maloletnice bez njenog znanja u veoma privatnim situacijama, od strane njenog očuha.

97. U skladu sa ESLJP-om, odnosno stavom 2. člana 10. ESLJP je u nekoliko slučajeva, jasno uspostavio standard da se sloboda izražavanja može ograničavati kada predstavlja rizik za širenje govora mržnje, podsticanje nasilja, diskriminacije, narušavanja javnog reda, i slično. Zbog ovih razloga, ograničavanje slobode izražavanja, od strane suda je smatrao kao neophodna intervencija za garantovanje drugih sloboda i prava.

- Ovaj aspekt zastupa i odluka suda u slučaju *Féret protiv Belgije* (2009). Daniel Féret je bio član Parlamenta Belgije i predsednik belgijske partije „Front National“, i on je osuđen od strane belgijskog suda za podsticanje rasne diskriminacije, jer je tokom izborne kampanje, njegova stranka delila brošure koje su pozvale na: „*Suprotstavite se islamizmu u Belgiji*“, „*Pošalji nezaposlene neevropljane kući*“ i „*Prekini lažnu političku integraciju*“. Zbog toga je g. Féret osuđen je na društveno koristan rad i zabranjeno mu je vršenje parlamentarne funkcije za period od 10 godina. On se žalio u ESLJP-u tvrdeći da kazna o sadržaju brošura njegove partije predstavlja preterano ograničavanje njegovog prava na slobodno izražavanje. Sud se nije složio ovom pretpostavkom, naglašavajući da je kazna belgijskih vlasti tačno predviđena zakonom i da je takva stvar bila potrebna u jednom demokratskom društvu, za očuvanje javnog reda i zaštitu dostojanstva i prava drugih, i kao takvo ovo ograničenje je u skladu sa zahtevima člana 10. stav 2. EKLJP-a. Stoga, i osuda g. Feret od strane domaćih vlasti je opravdano i nema kršenja prava izražavanja, dok javno izneseni komentari snose jasnu odgovornost za izazivanje osećanja nepoverenja, diskriminacije i mržnje prema strancima. Štaviše, sud je objasnio da iako je sloboda izražavanja naročito važna za izabrane predstavnike naroda, to ne opravdava da u javnosti postoji diskurs sa rasističkim, ksenofobičnim sadržajem, koji podstiče mržnju i narušava javni red.

- Takođe, i u drugom slučaju, *Leroy protiv Francuske* (2008), ESLJP je opravdao kaznu domaćeg suda za izražavanje (kroz karikaturu) sadržaja koji predstavlja ugrožavanje ljudskog dostojanstva i može podsticati nasilje i narušavanje javnog mira. Denis Leroy, u jednoj od svojih karikatura, objavljivane u jednom nedeljnom časopisu 13. septembra 2001, prikazivao je napad na Svetski trgovinski centar u Njujorku tekstom: „*Svi mi sanjamo o takvoj stvari... Hamas je to uradio*“. Nakon što je osuđen novčanom kaznom za „*odobravanje terorizma*“, g. Leroy se žalio u ESLJP-u za kršenje slobode izražavanja. Sud je ocenio da kroz svoje delo, podnosilac žalbe je preterao... izneo je moralnu podršku činiocima napada od 11. septembra, komentarisao je odobravanjem za počinjeno nasilje protiv hiljade građana i nipodaštavanje dostojanstva žrtava. Sud je takođe naglasio da uprkos malom tiražu časopisa, objavljivanje karikature je izazvalo određenu reakciju javnosti, reagovanje koja može izazvati nasilje i imati evidentni uticaj na javni red. Kao zaključak, sud je odlučio da nema kršenja slobode izražavanja i da je intervencija francuskog suda opravdana.
- ESLJP je utvrdio da nema kršenja slobode izražavanja i u slučaju *Mark Anthony Norwood protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (2004). Mark Anthony Norwood je na prozoru svog stana postavio jedan plakat kula bliznakinja u plamenu na kojem je pisalo: „*Islam van Britanije – odbrana britanskog naroda*“. Plakat je bio Nacionalne britanske partije (NBP) čiji je član bio Norwood. Kao rezultat toga, on je između ostalog osuđen za teško neprijateljstvo prema religijskoj grupi. G. Norwood je u ESLJP-u tvrdio da je prekršeno i njegovo pravo slobode izražavanja. Međutim, sud je utvrdio da takav generalni i grub napad protiv jedne verske grupe, povezujući sa grupom u celini sa ozbiljnim aktom terorizma, u suprotnosti je sa proklamiranim i zagaranovanim vrednostima u ESLJP-u, posebno na toleranciju, društveni red i bezbednost i nediskriminaciju, i prema ovome g. Norwood se ne može pozivati na slobodu izražavanja.
- Sud je isti standard primenio na slučaju *Pavel Ivanov protiv Rusije* (2007). Pavel Ivanov je objavio niz članaka koji prikazuju Jevreje kao izvor zla u Rusiji. On ih je optužio za konspiraciju protiv ruskog naroda, dok je ideja njegovih primedbi je bila u antisemitizmu. On je proglašen krivim za podsticanje etničke, rasne i verske mržnje. Nakon žalbe g. Ivanova, ESLJP je između ostalog, utvrdio da je podnosilac žalbe koji se u svojim tekstovima trudi da „*podstiče mržnju prema jevrejskom narodu*“ i podržava nasilje prema određenoj etničkoj grupi, ne može koristiti zaštitu utvrđenu članom 10. EKLJP-a.

Glavni nalazi Obdusmana

98. Iz razmatranja slobode izražavanja kao fundamentalno pravo i vrednost demokratije, ispostavlja se da je reč o jednoj od najsloženijih pitanja u čitavom korpusu ljudskih prava i sloboda. Ova karakteristika proizilazi iz same prirode slobode izražavanja i njene efikasne primene u odnosu na druga prava.
99. Ombudsman, podsećajući da sloboda izražavanja predstavlja preduslov izgradnje demokratskog društva u svakoj zemlji, podseća i mogućnost zloupotrebe ovog prava i ugrožavanje drugih prava kao što je osnovno pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na privatnost, sa posebnim naglaskom na jezik mržnje i diskriminaciju.
100. U ovom pogledu, glavni izazov za svaku državu ostaje uspostavljanje standarda da na ravnotežan način garantuje slobodu izražavanja i na drugoj strani postavlja i neophodne granice za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

101. Garantovanje slobode izražavanja, odnosno medija ostaje glavni izazov i u Republici Kosovo, gde je jedan od preduslova za efikasno ostvarivanje ovog prava omogućavanje uvida u javnim dokumentima, koje u ovom pogledu još uvek ima problema na Kosovu.
102. Jedan od osnovnih problema ostaje i bezbednost novinara u razmatranju tema od javnog interesa, opasnost pretnji i fizičkih napada na njih. Ovaj nalaz proističe i od brojnih domaćih i međunarodnih izveštaja o slobodi izražavanja i bezbednosti novinara na Kosovu.
103. U ovom pogledu, kao poseban problem ostaje razmatranje slučaja pretnji i fizičkih napada na novinare od pravosudnih organa, gde rezultira da imamo nedostatak efikasnosti i prioriternog razmatranja slučaja ove prirode.
104. Što se tiče pravne osnove za uređenje slobode izražavanja i utvrđivanje njenih granica, rezultira da se radi o veoma širokom okviru. Glavni međunarodni dokumenti za ljudska prava i slobodu, pridaju posebnu pažnju slobodi izražavanja, i istovremeno utvrđuju i osnovu njenog ograničavanja koliko je neophodno za garantovanje drugih prava, i smatra se razumna za jedno demokratsko društvo.
105. Međunarodni akti, bez izuzetka, utvrđuju kao prioritet demokratskih društava da široko definišu slobodu izražavanja, dok njeno ograničavanje samo kao izuzetak. Ovaj standard je potvrđen i od jurisprudencije ESLJP-a
106. ESLJP u svojoj praksi dala prednost širokom korišćenju slobode izražavanja, odnosno javnog interesa za informisanje (i kada to može ugroziti privatnost javnih ličnosti), dok je ograničenje opravdano kada sloboda izražavanja može ugroziti privatnost građana koji ne vode javan život, posebno kada se ugrožava privatnost dece (koji treba da uživaju posebnu zaštitu od objavljivanja u medijima). Takođe, u skladu sa zahtevima ESLJP-a, sud je opravdao ograničavanje slobode izražavanja i kada ona može širiti mržnju, da podstiče nasilje, i netrpeljivost između određenih društvenih grupa. Na ovaj način, ESLJP je dinamično i na najvećem nivou definisao kriterijume utvrđivanja slobode izražavanja.
107. Kao takva, sloboda izražavanja kao osnovno pravo je veoma složena i kontinuirano evoluirala. Ovo dolazi kao rezultat odluka ESLJP-a u zavisnosti od slučajeva koji su upućeni njoj, unapređujući standard uspostavljanja i u praksama evropskih država, kao primarni izvor.

Preporuke Ombudsmana

108. Na osnovu analize pravne osnove i utvrđenih nalaza u skladu sa članom 135.stav 3. Ustava Republike Kosovo, članom 18.stav 1.2, 1.4 i 1.7 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje institucijama Republike Kosovo, da preduzimaju neophodne mere u cilju garantovanja slobode izražavanja (medija) i bezbednosti novinara, odnosno za:
- **Vladu Republike Kosovo**, da u okviru svojih ustavnih i zakonskih nadležnosti, preduzima neophodne mere da:
 - Obezbedi kontinuiranu transparentnost u funkciji javne odgovornosti i slobode izražavanja kao osnove za razvoj demokratije i poštovanja ljudskih prava
 - Da se poziva i sprovodi preporuke međunarodnih organizacija u vezi sa slobodom izražavanja i bezbednošću novinara (*naročito Preporuke UN-a za bezbednost novinara i pitanje nekažnjavanja, i donesene preporuke od strane institucija EU-a*).
 - se pobrine da zakonodavstvo za sva pitanja koja se nadovezuju sa slobodom izražavanja bude u potpunosti u skladu sa međunarodnim dokumentima i uspostavljenim standardima od

ESLJP-a. U tu svrhu je potrebno unapređenje pravnog osnova koji garantuje slobodu izražavanja, medija a posebno bezbednost novinara.

- **Sudski savet, Tužilački savet i Kancelariju glavnog državnog tužioca:**

- da se slučajevi pretnji i napada na novinare razmatraju sa prioritetom i rešavaju efikasno od strane tužilačkog i sudskog sistema na Kosovu. Trebalo bi postojati odgovarajuća koordinacija državnog tužioca sa policijom, i efikasno korišćenje svih pravnih lekova za istragu ovih dela.
- .Sudovi u slučajevima odlučivanja za slobodu izražavanja da se baziraju na uspostavljene standarde iz praksi ESLJP-a kao primarni izvor, i u svim slučajevima kada se dokazuje krivica optuženih da se izriču meritorne kazne, sprovedeći preventivne politike i koristeći prilagodljive kaznene mere za ostvarivanje kaznenog cilja.

- **Policiju Kosova:**

- Da intervenišete sa prioritetom u slučajevima kada se dogode pretnje nad novinarima kao preventivna mera degradirane situacija od verbalnih pretnji na fizičke napade.

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo („*Bilo koji 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 zatražene u saglasnosti sa zakonom*“), i člana 28. Zakona Br. 05/L-019 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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

II. IZVEŠTAJI NA OSNOVI ŽALBI

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 12/2017
Mentor Dragusha i ostali

**U vezi sa nejednakim tretmanom u određivanju koeficijenta ličnog dohotka za službenike
Opštinske direkcije za obrazovanje u Prištini**

Upućen:

G. Shpend Ahmeti, gradonačelnik Prištine, i

G. Mahir Yagcilar, ministar Ministarstva javne uprave

Priština, dana 3. marta 2017. god.

Cilj izveštaja

Cilj ovog izveštaja je da se promoviše jednakost i da se skrene pažnja Opštini Prištine o potrebi preduzimajući radnje za usklađivanje pozicija i koeficijenta za službenike direkcije opštine za obrazovanje u skladu sa zakonom, kako bi eliminisala nejednakost koja aktuelno postoji u tretiranju istih.

Ovaj izveštaj je zasnovan na žalbi službenika Arbene Aliu, Ardiana Ismaili, Liridona Preniqi, Hajzer Idrizi, Fatos Osmani, Isa Avdiu, Shiqeri Mustafa, Mentor Dragusha, Arlinda Cakiqi, Nebahate Bejtullah, Jasmina Omeragiq, Arbër Gashi, Fatlum Osmani, Kadrije Shatri, Nezaqete Qerimi i Fatlinda Zuka, i takođe nastoji da skrene pažnju na pravo istih da budu informisani o zahtevu koji je podnet dana 23. avgusta 2016.godine, pod brojem Prot. 01-120-240188.

Pravna osnova

Prema članu 135, st. 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.”*

Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 18, stav 1, definiše između ostalog da Ombudsman ima i sledeće odgovornosti:

- *“da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje.” (tačka 1),*
- *“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 4);*
- *“da preporučuje Vladu Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda ravnopravnosti i nediskriminacije.” (tačka 5);*
- *“da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje”, (tačka 6);*
- *“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;” (tačka 8);*

Sažetak činjenica slučaja

Na osnovu informacija i dokumentacije koju poseduje Institucija Ombudsmana (IO), činjenice mogu se sažeti kao u nastavku:

1. Gore navedeni službenici Direkcije za obrazovanje opštine Prištine, dana 18. januara 2017. godine, uputili su Ombudsmanu žalbu kojom izražavaju svoje nezadovoljstvo zbog nejednakog tretiranja, tražeći da se ispravi koeficijent plate prema kvalifikaciji, stručnoj spremi, radnom iskustvu, dužnosti i odgovornostima u radu. Oni se takođe žale da je koeficijent njihovih zarada manji i razlikuje se u odnosu na koeficijent zarade u istim pozicijama u opštinskim Direkcijama za obrazovanje u drugim opštinama.

2. Radi upoređenja uzeti su kao primer platni spiskovi opštinskih direkcija za obrazovanje u opštinama: Priština, Gnjilane, Uroševac, Đakovica, Orahovac, Peć, Prizren, Kamenica, Klina, Vučitrn, Kosovo Polje, Mitrovica, Istok, Skenderaj i Podujevo, takođe i platni spiskovi pred-univerzitetskih institucija u opštini Prištine.
3. Akt-imenovanja zaposlenih u ODO u Prištini i ugovor o radu sekretara škole.
4. Zahtev za povećanje koeficijenta plate za osoblje ODO u Prištini upućen predsedniku opštine g. Shpend Ahmeti, br. prot. 01-120-240188, od 23.09.2016.
5. Zahtev za regulisanje koeficijenta, g. Isa Avdiu, viši službenik za finansije, koji je upućen preko službene adrese g. Shpend Ahmeti, gradonačelnik.
6. Zahtev za regulisanje koeficijenta, g. Isa Avdiu, ponovo preko službene adrese koji se upućuje gradonačelniku dana 5.decembra 2016.godine.

Pravni instrumenti primenljivi u Republici Kosovo

7. Ustav Republike Kosovo (od sada pa nadalje Ustav), član 24, Jednakost pred Zakonom, definiše: *“Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.”* (stav1)
8. Takođe po članu 31, stav 1. Ustava definiše se: *“Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti.”*
9. Član 32. Ustava, Pravo na Pravno Sredstvo, definiše: *“Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.”*
10. Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP), je pravni dokument direktno primjenljiv po Ustavu Republike Kosovo i ima prioritet u slučaju sukoba zakonskih odredaba i ostalih akta javnih institucija.
Član 14, EKLJP definiše: *“Uživanje prava 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.”*
11. Zakon br.03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosovo, član 43 definiše: *“Civilni službenici imaju pravo ravnopravnog tretiranja na svim aspektima rukovođenja osoblja, uključujući karijeru, nagrade, nadoknade i zakonsku zaštitu, nezavisno od pola, rase, verskog i političkog ubeđenja, ograničene mogućnosti, uslova bračnog statusa, dobi ili etničke pripadnosti.”* (stav. 1.)
“Zadatak je javne uprave da ukloni sve administrativne smetnje koje ograničavaju slobodu i ravnopravnost civilnih službenika, koje ometaju njihovo stručno usavršavanje i definišu mogućnost za efikasno učešće u realizaciji ciljeva postavljenih za Javnu službu” (stav 2)
12. Član 50, definiše: *“Civilni službenici imaju pravo žalbe protiv administrativne odluke ili bilo koje povrede i propusta u pravilima ili u opštim upravnim postupcima, koji utiču i koji se odnose na njihov radni odnos.”* (stav 1)
“Civilni službenici imaju pravo na zaštitu preko internih upravnih ili sudskih postupaka u slučaju povrede njihovih prava koje rezultira nekim aktom javne uprave.” (stav 2)
13. Zakon br. 03/L-147 o platama javnih službenika, član 1 definiše:

“Ovim zakonom utvrđuju se sistem i platne strukture, dodaci i ostale naknade javnih službenika prema definiciji Zakona o Civilnoj službi u Republici Kosovo.”

14. Član 3 definiše: *“Pravo javnih službenika na pravičnu i redovnu platu je zagantovano u skladu sa uslovima utvrđenim ovim zakonom i Zakonom o Civilnoj službi.” (stav 1)*

“Institucije javne uprave na Kosovu obavezne su da isplaćuju jednake plate za rad iste vrednosti.” (stav 2)

15. Član 5 definiše: *„ Osnovna plata po ovom zakonu je cena rada, odnosno vrednost prostog rada i određenog koeficijenta u svakoj grupi i podgrupi, kao i iznosi povećanih na osnovu iskustva rada za svaku punu godinu, u određenom procentu.” (stav 1)*

“Osnovna plata prema ovom zakonu je rezultat angažovanja i privrženosti civilnog službenika u svom radnom položaju u odnosu na celini ostalih radnih položaja određenih podzakonskim aktom od Vlade Republike Kosovo.” (stav 2).

Prema stavu 8., izričito određuje da se nivo zarade određuje na osnovu kriterijuma kao u nastavku:

8.1. odgovornosti;

8.2. složnosti;

8.3. međuljudskih komunikacionih veština;

8.4. kvalifikacija i

8.5. uslova rada “

16. Člana 7, definiše: *“Rukovodioci institucija javne uprave predlažu koeficijente radnih mesta u svojoj instituciji dotičnog Ministarstva nadležnog za javnu upravu, na osnovu preporuka odgovornog lica za ljudske resurse u njihovoj instituciji, koji je odgovoran za sprovođenje standarda i postupaka za kategorizaciju radnih mesta u Civilnoj službi.” (stav.1).*

“Koeficijent za svaku radnu poziciju kao i izmene, utvrđuje Vlada, na predlog odgovarajuće institucije i prethodnog prihvatanja od strane dotičnog Ministarstva za javnu upravu i odgovornog ministarstva za finansije.” (stav 2)

17. Član 26, definiše: *“Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i podzakonskih akata za sprovođenje ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za javnu upravu i ministarstvo odgovorno za finansije.”*

18. Zakon br. 02/L-28, o upravnom postupku (ZUP), u članu 11, definiše izričito obavezu donošenja odluka *“Organi javne uprave, u okviru svojih nadležnosti, obavezni su odlučiti o svakom podnesenom zahtevu od strane fizičkih i pravnih lica.”*

19. U članu 38. istog zakona detaljno je predviđen početak upravnog postupka od strane stranke i obavezu organa da se odazove odgovorom u pisanom obliku.

“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.”

20. Član 90. stav 1. istog zakona reguliše način proglašenja upravnih akata *“Individualni i kolektivni administrativni akti šalju se zainteresovanim strankama u roku od 30 dana.”*
21. Član 127, stav 127.4, definiše: *“Zainteresovane stranke mogu se obratiti sudu samo nakon iscrpljenja svih administrativnih sredstava žalbe.”*
22. Dok prema članu 131.1, određuje se rok za donošenje odluke: *“Nadležni upravni organ razmatra administrativnu žalbu i donosi odluku u roku od 30 dana od dana podnošenja žalbe.”*
23. Član 3, stav 2 Zakona br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, definiše: *“Diskriminacija znači svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, na bilo kom osnovu navedenom u članu jedan (1) ovog zakona, koji ima za cilj ili efekat da obezvredi ili ugrozi priznavanje, uživanje ili obavljanje, osnovnih ljudskih prava i sloboda koja su priznata Ustavom Republike Kosova i važećim zakonodavstvom u Republici Kosovu.”*

Pravna analiza

Pravna analiza Ombudsmana je podeljena na dva dela:

- Procena u vezi sa ne odazivanjem opštinskih organa na zahtev koji je podnet od strane žalioca
- Procena u vezi sa razlikama u nazivima radnih mesta i koeficijenta plate u platnom spisku.

Procena u vezi sa ne odazivanjem opštinskih organa

24. Podnosioci žalbe obzirom da nisu dobili odgovor na zahtev za povećanje koeficijenta u opštini, 18 januara 2017 godine obratili su se Ombudsmanu u vezi neuspeha opštinskih organa da razmotre njihov zahtev. Ombudsman primećuje da do dana objavljivanja ovog izveštaja, podnosioci zahteva nisu dobili odgovor.
25. Ombudsman primećuje da opštinski organi nisu razmotrili zahtev u zakonskom roku, kako je predviđeno u ZUP, da se organi javne uprave, u okviru svojih nadležnosti, obavezuju da odlučuju o svakom zahtevu, koji je podnet od strane fizičkih i pravnih lica, tačno precizirajući situacije i rokove za odgovore. Ova situacija ne razmatranja predstavki žalioca je neuspeh opštinskih vlasti, i u ovom slučaju imamo situaciju kada pravna sredstva koja su korišćena od strane podnosioca predstavke nisu proizvela pravno dejstvo u ostvarivanju njihovih prava.
26. Takođe prava stranaka/žalilaca u upravnom postupku, bez odlaganja se garantuju ZUP-om, gde je između ostalog precizno formulisano da su opštinske vlasti dužne da pojedinačne i kolektivne upravne akte blagovremeno dostavljaju strankama, kako bi stranke bile informisane o svojim pravima i eventualno koristile pravne lekove u višim instancama, ukoliko nisu zadovoljne njihovim sadržajem. Polazeći od činjenice opštinske vlasti nisu obavestile podnosiocce žalbe o donošenju odluke o njihovim zahtevima doprinelo da dođe do kršenja njihovih prava.
27. Zakon br.03/L-040 o lokalnoj samoupravi jasno definiše zakonske obaveze opštine u vezi prava građana da dobiju odgovor na njihove zahteve, član 4, stav 4, izričito predviđa da: *“Sve opštinske vlasti odgovaraju građanima opštine u obliku koji je zakonom predviđen.”*
28. Ombudsman primećuje da ne razmatranje podnetog zahteva od 23. avgusta 2016.godine, predstavlja kršenje prava na pravično suđenje u razumnom roku, kao što je garantovano članom 32. Ustava Republike Kosova, stava 1 člana 6, u vezi sa članom 13. Evropske konvencije, i članovima 11, 38.4 i 131.1 ZUP. Ombudsman smatra da postupak razmatranja zahteva treba da se

odvija bez daljeg odlaganja, a o pokrenutom pitanju treba da se donese zaslužna odluka od strane javnih vlasti.

29. U vezi primene člana 13. EKLJP, Ombudsman podseća da je ustavna obaveza države da žalionicima garantuje delotvoran pravni lek. Ovo zagarantovano pravo ovim članom propisuje da: *"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"*, zato velika kašnjenja u sprovođenju pravde predstavlja ozbiljnu pretnju za vladavinu prava.
30. Osim toga, član 38.4 zahteva od vlasti da pismeno obavesti stranke o prihvatanju ili odbijanju zahteva, kako bi stranke imale mogućnost preduzimanja daljih radnji ili korišćenja pravnih lekova. U konkretnom slučaju podnosioci predstavke nisu bili obavješteni pismenim putem u vezi pisma koje je podneto, nije doneta nikakva odluka u vezi sa istim, a samim tim njima je uskraćena mogućnost korišćenja efikasnih pravnih lekova, prema tome Ombudsman ocenjuje da ne uzimanje u obzir ovih važnih činjenica je u potpunoj suprotnosti sa zahtevima iz člana 32. Ustava.
31. U slučaju podnosioca žalbe, nije bilo nijednog dobrog i održivog razloga opštinske vlasti da odugovlači postupak u vezi sa razmatranjem slučaja. Opštinske vlasti nisu uspele da dokažu da su spremne da poštuju pravne rokove za rešavanje ovog pitanja.
32. Zbog toga, kašnjenje i neefikasnosti postupka dovode u situacijama koje su u suprotnosti sa **principom vladavine prava, princip koji je sankcionisan najvišim pravnim aktima i međunarodnim pravnim instrumentima**, koje su vlasti Kosova dužne da poštuju bez izuzetka.
33. Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi jasno definiše zakonske obaveze opštine da se stara da građani uživaju njihova prava i slobode, član 4, stav 2, izričito predviđa da *„Svi opštinski organi dužni su da građanima opštine obezbede sva prava i slobode [...] kako bi se svima omogućio jednak i pravedan pristup opštinskim uslugama na svim nivoima.”* Dok stav 4 definiše da: *“Sve opštinske vlasti odgovaraju građanima opštine u obliku koji je zakonom predviđen.”* Ombudsman primećuje da Opština Prištine osim sastanka sa žalionicima nije preduzela odgovarajuće radnje za razmatranje zahteva.

Procena u vezi sa razlikama u nazivima radnih mesta i koeficijentu plate

34. Obzirom da žalioци tvrde da se ostali zaposleni ODO-a na Kosovu, za isti rad nadoknađuju višim koeficijentom, kako bi potvrdio tvrdnje žalilaca Ombudsman je uporedio platne spiske ODO-a u Prištini i ODO-a u drugim opštinama na Kosovu. Nakon upoređenja platnih spiska, Ombudsman primećuje da postoje velike razlike u nazivima radnih mesta, takođe postoje i razlike u koeficijentu plate za zvaničnike ODO-a, ova dva elementa variraju od opštine do opštine bez ikakvog razumnog opravdanja.
35. Viši službenici ODO-a u Prištini, kao deo jedne velike institucije (preko 64 obrazovnih institucija sa oko 50.000 učenika), iako se suočavaju sa velikim brojem pruženih usluga, primaju platu prema koeficijentu 6, ako uporedite ovaj koeficijent radnika ODO-a u nekim opštinama, uočava se da je njihov koeficijent niži.
36. Neprihvatljivo je da jedan/na asistent/kinja ODO-a u Gnjilanu i Uroševcu, ima koeficijent plate 6, jednako sa višim zvaničnicima u ODO u Prištini, neprihvatljivo je da koordinatori za obrazovanje zajednica u ODO u Prištini imaju koeficijent 6, dok koordinatori Istog nivoa ODO u Prizrenu i

Gnjilanu, imaju koeficijent 7, takođe je neprihvatljivo da službenici za finansije i službenici za obrazovanje u Prištini imaju manji koeficijent od službenika za finansije i službenika za obrazovanje u ODO u Klini ili Kamenici. Ovo su samo neke od razlika koje su uočene prema platnom spisku, i lično Ombudsman je naišao na poteškoće da proveriti zvanje radnih mesta ODO-a zbog različitosti naziva.

37. Prema sudskim odlukama ESLJP, "[.] pravo. . . da ne bude diskriminisan. . . se krši kada države tretiraju ljude nejednako u sličnim situacijama, ne dajući objektivno i razumno opravdanje" (*Thlimmenos protiv. Grčke*, predstavka br. 34369/97, ESLJP, april 6, 2000, st. 44). I kako bi takvo opravdanje bilo "objektivno i razumno" mora da prođe kroz dve radnje: Prvo, mora da postoji "legitiman cilj" za navedenu nejednakost, i drugo, treba da postoji "razuman odnos proporcionalnosti između korišćenog sredstva i cilja kome se teži" ("*Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*" v. *Belgium*, predstavka br. 1474/62, 1677/62, 1691 / 62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, ESLJP, 23. jula 1968.god., stav 10;... vidi takođe *Case of X and Others v. Austria*, predstavka br 19010/07, ESLJP, 19. februar 2013.god., stav . 98).
38. Kako bi bilo objektivnog i razumnog opravdanja, treba takođe da postoji "razuman odnos proporcionalnosti" između cilja i takvog tretmana. Što se tiče koncepta "proporcionalnosti", ESLJP nije utvrdio detaljan standard za njegovu implementaciju, makar u slučajevima navodne diskriminacije. U ovim slučajevima, "princip proporcionalnosti [smatra se] kao procena "podobnosti" između preduzetih mera i unapređenog cilja, ili merenjem strogosti mera i važnosti namenjenog cilja" (O.M. Arnardóttir, *Equality and Non-Discrimination Under the European Convention of Human Rights* (2003), str. 48).
39. Međutim, član 55. Ustava nam daje detaljniju diskusiju o konceptu proporcionalnosti. Prema Ustavnom sudu Republike Kosovo "test proporcionalnosti opisan je u članu 55 Ustava" (Slučaj Br. KO131/12, Dr. Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine Republike Kosovo, Presuda, 15. april 2013. godine, stav. 127). Naime, član 55, st. 4. Ustava predviđa pet kriterijuma za procenu proporcionalnosti ograničenja 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 ograničenja, (3) prirodi ograničenja, (4) odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i (5) razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima."*
40. Član 55, stav 5. Ustava: "Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava." Što se tiče suštine prava na nediskriminaciju, ESLJP istakao je da postoje nekoliko osnova nejednakog tretmana koja se smatraju strogo neprihvatljivim u jednom demokratskom društvu.
41. Na osnovu ovog, Ombudsman konstatuje da imamo nejednak tretman između civilnih službenika zaposlenih u ODO-ma na Kosovu, što sa jedne strane stvara nejednakost između zaposlenih u ODO-ma na Kosovu, a sa druge strane u opštini Prištine stvara razlike čak i među državnim službenicima ODO i civilnih službenika u školama, a obzirom da su prema Ustavu svi jednaki pred zakonom i obzirom da niko ne može biti diskriminisan, javne vlasti treba da obezbede prilike da svi zaposleni uživaju jednaka prava i mogućnosti stoga, takvi postupci javnih vlasti **krše jednakost pred zakonom** i dolaze u suprotnosti sa zakonskim odredbama.

42. Za Ombudsmana je jasna činjenica da je do takvog tretmana došlo zbog neadekvatnih budžetskih izdvajanja. Proces predloga budžeta i budžetskih podela na centralnom nivou treba da bude dobro koordinirani proces, kako bi se izbegavali uticaji u ljudska prava.
43. Na osnovu ovih činjenica, javne vlasti nisu uspele da sprovedu odredbe Zakona o civilnoj službi i Zakona o platama civilnih službenika kojim je propisano: *“Institucije javne uprave na Kosovu obavezne su da isplaćuju jednake plate za rad iste vrednosti.”* (član 3, stav 2).
44. Na osnovu člana 26, Zakona o civilnoj službi i Zakona o platama civilnih službenika, propisuje se: *„Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i podzakonskih akata za sprovođenje ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za javnu upravu i ministarstvo odgovorno za finansije.”* Prema tome, u konkretnom slučaju Ministarstvo javne uprave – Departman za administraciju civilne službe, nije uspeo da nadgleda sprovođenje politika u oblasti plata i dobro upravlja platnim spiskom i platnim sistemom.
45. U konkretnom slučaju, ne razmatranje zahteva žalilaca od strane javnih institucija, je kao posledicu imalo ne rešavanje zahteva i nejednaki tretman istih u odnosu na radnike ODO u drugim opštinama, takođe i upoređenju sa državnim službenicima u školama opštine Prištine, bez legitimnog cilja i bez razumnog opravdanja, prema tome Ombudsman smatra da neuspeh opštine Prištine da razmotri zahtev, kao i nedovoljna posvećenost da se u saradnji sa nadležnim ministarstvima nađe rešenje, predstavlja kršenje načela pravne sigurnosti i pravo da lica ne budu diskriminisana.

Konstatacije Ombudsmana

46. Imajući u obzir gore navedene činjenice, Ombudsman smatra da opština Prištine treba da obezbedi jednako tretiranje svojih zaposlenih, prema akt-imenovanjima većini žalilaca naziv njihovog radnog mesta jeste viši službenik, dok koeficijent istih je manji od civilnih službenika u školi, a Ministarstvo javne uprave treba da osigura da se svi državni službenici koji su zaposleni u ODO Republike Kosova u istim situacijama tretiraju na isti način i za isti rad primaju istu platu.
47. Ne sprovođenje zakonskih odredbi dovodi do situacije koje su u suprotnosti sa principom vladavine prava, princip koji je sankcionisan najvišim pravnim aktima i međunarodnim pravnim instrumentima, koje vlasti Kosova imaju obavezu da poštuju, bez izuzetka.
48. Na osnovu svih izvedenih dokaza i prikupljenih činjenica, u skladu sa relevantnim zakonima, Ombudsman konstatuje da je bilo kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, obzirom da odgovorna lica u Ministarstvu javne uprave, nisu preduzela odgovarajuće mere, kako bi obezbedile jednako tretiranje za sve zaposlene u ODO Kosova, na osnovu pozicije, kvalifikacije i radnih odgovornosti, a odgovorna lica u opštini Prištine nisu preduzela odgovarajuće mere za razmatranje podnetog zahteva i zato je podnosiocima zahteva uskraćeno pravo korišćenja delotvornih pravnih lekova.
49. Kao zaključak, Ombudsman smatra neophodnim da nadležna ministarstva i opštine imaju bolju koordinaciju, tako da se gore navedene razlike eliminišu, bez daljeg odlaganja. Standardizacija radnih mesta pomaže institucijama u svrhu pružanja usluga boljeg i efikasnijeg kvaliteta, omogućava efikasno upravljanje budžetom i takođe može da utiče na povećanje kvaliteta u obrazovanju.

Preporuke Ombudsmana

Na osnovu ovih konstatacija, a u skladu sa članom 135, st. 3. Ustava Republike Kosovo i člana 18.1.2 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje:

Opštini Prištine

1. *Da preduzme sve neophodne mere da se zahtev žalilaca razmotri u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.*
2. *Da obezbedi da svi civilni službenici – žalioci, u istim situacijama imaju jednake mogućnosti.*

Ministarstvu javne uprave, Departman za upravu civilne službe

3. *Da se vrše pojedinačne procene o nazivima radnih mesta i koeficijenta plata za svaku poziciju civilnih službenika u opštinskim direkcijama za obrazovanje u Republici 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 i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom.*”) i člana 28 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 obavestite o preduzetim merama u vezi sa navedenim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 347/2015; Žalba br. 729/2015; Žalba br.730/2015; Žalba br. 333/2015

U vezi uslovljavanje građana od strane opština za isplatu poreza na imovinu tokom registrovanja vozila

Upućeno:

G. Bajram Gecaj

Zamenik ministra pri Ministarstvu za Administriranje Lokalne Samouprave

G. AvdullahHoti

Ministar Finansija

G.ShpendAhmeti

Gradonačelnik Prištine

Priština, dana 20 mart 2017

Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je skretanje pažnje vlastima u vezi sa mogućim kršenjima ljudskih prava i preporuka za izmenu Administrativnog Uputstva br. 07/2011 Ministarstva Finansija o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu, od 13 jula 2011 (AU br. 07/2011). Odnosno, Ombudsman skreće pažnju nadležnim organima za:
 - a. Član 2 [Vrste opštinskih usluga], koji određuje da:
 1. *Usluge koje opština nudi za imovinu poreskih obveznika dele se na nekoliko kategorija:*
 - 1.1 *Direktne usluge;*
 - 1.2 *Regulativne usluge*
 - 1.3 ***Dozvola za korišćenje imovine za određene svrhe.***
 2. ***Sve usluge predviđene ovim administrativnim uputstvom u stavu 1 ovog člana imaju direktnu ili indirektnu vezu sa imovinom poreskih obveznika.***
 - b. Član 5 [Opštinske usluge za korišćenje imovine za određene svrhe]
 1. *“Taksa za registraciju motornih vozila. Opštine traže od građana /privrednih subjekata da plate taksu o vlasništvu motornih vozila u okviru opštinskih granica. Opština odbija vršiti ove usluge ukoliko nije plaćen porez na imovinu.”*
2. Ombudsman zadržava pravo da zahteva dodatne izmene UA br. 07/2011, ako tokom obavljanja njegovog mandata primećuje da ovo administrativno uputstvo sadrži i druge odredbe koje se ne odnose na predmet razmatranja ovog izveštaja, koji na bilo koji način mogu ograničiti ili uslovljavati prava građana.

Nadležnosti Ombudsmana

3. Na osnovu člana 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.”*
4. Na osnovu člana 18, stava 1.2 Zakona o Ombudsmanu Br. 05/L-019, Ombudsman ima odgovornost: *“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.”*
5. Na osnovu člana 18, stava 1.7 Zakona o Ombudsmanu Br. 05/L-019, Ombudsman ima odgovornost: *“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.”*

Opis slučaja

6. Ovaj izveštaj se zasniva na odvojenim žalbama podnosioca predstavki, registriranih pri Instituciji Ombudsmana (IO) sa brojevima Ž.br. 347/2015, Ž.br. 729/2015; Ž.br. 730/2015; i Ž.br. 333/2015. Žalbe su podnete protiv Opštine Priština, dok podnosilac žalbe u slučaju Ž.347/2015, osim za opštinu Priština, takođe se žalio protiv Agencije za Civilnu Registraciju.
7. Podnosioci predstavke tvrde da su kršena njihova imovinska prava zbog uslovljavanja izdavanja dokaza o uplati opštinskih poreza, neophodnih za registraciju vozila, plaćanjem poreza na imovinu. Osim toga, podnosioci predstavke u slučaju Ž. br. 730/2015 i u slučaju Ž.br. 729/2015, tvrde da Opština Prištine ih je primorala da plate porez na imovinu, za imovinu svojih roditelja, uprkos činjenici da oni nisu korisnici ili vlasnici te imovine.

Akcije Ombudsmana, saradnja i stavovi nadležnih organa

Agencija za Civilnu Registraciju (ACR) - Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)

8. Dana 1 septembra 2015 godine, Ombudsman je poslao pismo Generalnom Direktor ACR, tražeći informacije o pravnoj osnovi u vezi sa uslovljavanjem plaćanja poreza na imovinu za registraciju vozila kao i informacije o načinu koordiniranja implementacije ovog uslovljavanja između opština i ACR.
9. Dana 7 septembra 2015, Ombudsman je primio odgovor od ACR, koja je dala detalje u vezi sa pravnom osnovom, koja prema ACR-u se sastoji od:
 - a. Administrativnog Uputstva za registraciju vozila br. 19/2014, član 4, stav 2.17, prema kojem svaki građanin je dužan da donese u Opštinski centar za registraciju vozila dokaz o plaćanju opštinskog poreza kako bi se nastavilo sa registracijom vozila;
 - b. Administrativnog Uputstva br. 07/2011 o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu, na osnovu kojeg postoji proceduralni uslov za građane, po svim opštinama za plaćanje poreza na imovinu kao uslov za opremanje opštinskom uredbom za registraciju vozila;
 - c. ACR je takođe istakla da pored administrativnih uputstava postoji i Memorandum o Razumevanju između Ministarstva Unutrašnjih Poslova i Ministarstva za Administriranje Lokalne Samouprave, od 5 aprila 2007, u pogledu radnji i postupaka koje treba preduzeti od strane opština kako bi učestvovali u sistem za prikupljanje isplata za godišnju registraciju vozila.
10. Ombudsman tokom perioda istrage žalbi je primetio da Administrativno Uputstvo za registraciju vozila br. 19/2014 od 30 decembra 2014 je ukinut od strane Administrativnog Uputstva br. 23/2015, od 30 decembra 2015, koji takođe predviđa, da za registraciju vozila, ili za produžetak njegove registracije, potreban je dokaz za plaćanje komunalnih taksi (član 4, stav 2.17 i član 10 stav 1.5). Ombudsman je dalje primetio da i Administrativno Uputstvo br. 23/2015 je ukinuto od strane Administrativnog Uputstva br. 16/2016 od 25 oktobra, 2016, koji je trenutno na snazi, i koji je sačuvao odredbe koje zahtevaju dokaz o isplati komunalnih taksi, kao uslov za registraciju vozila, ili produženje njegove registracije, kao što je definisano članom 5 stav 1.9 i članom 6 stav 1.5.

Opština Prištine

11. Ombudsman od odgovora dana 28 jun 2016, kojim je Opština Priština odgovorila podnosiocu žalbe u slučaju Ž. br. 730/2015, je shvatio da je stav opštine Priština u vezi plaćanja poreza na imovinu, kao i obavezu plaćanja poreza na imovinu na imanju njegovih roditelja:

Opština Priština ima pravo da primeni svoja uslovljavanja u pružanju opštinskih usluga za obavezu plaćanja poreza na imovinu, koja se odnosi na imovinu za koju nisu ispunjene poreske obaveze, u skladu sa Administrativnim Uputstvom 07/2011 o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu, kao i Naloga za uslovljavanje komunalija 01.br.031-3109, izdat od strane opštine Priština 20 decembra 2011 godine; takođe da: Opštinska Kancelarija poreza na imovinu Direkcije za Finansije, za pružanje komunalnih usluga, mora da se plati porez na nepokretnosti evidentirana u ime roditelja, sa ciljem delovanja člana 2 stav 2 i člana 5 stav 1, Administrativnog Uputstva br. 07/2011, o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu.

Ministarstvo za Administriranje Lokalne Samouprave (MALS)

12. Dana 19 februara 2016, odgovorni službenik IO poslao je službeni e-mail, Pravnoj Kancelariji MALS-a da bi se saznalo da li postoji odluka, koja izražava zvaničan stav MALS-a u vezi sa uslovima za plaćanje poreza na imovinu.
13. IO nije dobio odgovor u vezi sa službenim stajalištem MALS-a, ali nakon istrage je naišao na jedan dokument MALS-a imenovan kao *Objašnjavajući dopis*, od 20 juna 2012, za gradonačelnike Republike Kosova i Predsedavajuće Skupština Opština, kojim MALS zaključuje da:

“Opštine imaju pravo na uslovljavanja u pružanju usluga svojim građanima kada budu procenili da takvom akcijom bi se postigao cilj javnog interesa, interes koji pre svega ostvaruje potrebe svojih građana, ali ne utičući direktno na ljudska prava i slobode.”

14. Ombudsman nema informaciju ukoliko MALS i dalje drži stajalište da opštine imaju pravo na uslovljavanja u pružanju usluga građanima, kako je navedeno u *Objašnjavajućem dopisu* od 20 juna 2012 godine.

Zaključci Ombudsmana

15. Ombudsman na osnovu pozicije Evropskog Suda za Ljudska Prava (ESLJP) procenjuje da nadležnost da se odredi plaćanje poreza je jedan od atributa suvereniteta i da organi Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima (EKLJP) neće razmotriti poreske odluke, već proporcionalnost između poreskih stopa i metoda, kroz koje se zahteva da se one plate. ESLJP, ipak, može da zadrži pravo da kritikuje neki zakon koji prevazilazi slobodu za procenu, diskreciono pravo u usvajanju neophodnih fiskalnih zakona kako bi se osiguralo plaćanje poreza.⁵⁴
16. Ombudsman smatra da odlučivanje o plaćanju poreza, u ovom slučaju Komunalnih taksi, neophodno za registraciju vozila je u nadležnosti relevantnih nacionalnih organa, u ovom slučaju Ministarstva Unutrašnjih Poslova tokom registracije vozila ili nastavka njegove registracije.
17. Ombudsman smatra da uslovljavanje od strane opština, prema AU br. 07/2011, kojima su građani prinuđeni da plaćaju porez na imovinu, kako bi im se izdao dokaz o uplati opštinskih poreza potrebnih za registraciju vozila, prema Administrativnom Uputstvu br. 16/2016 Ministarstva Unutrašnjih Poslova, nije zakonska metoda za prikupljanje poreza na imovinu. Ombudsman ima u vidu da je naplata poreza na imovinu od vitalnog značaja za funkcionisanje opština, ali smatra da to mora biti urađeno u skladu sa zakonom.
18. Ombudsman primećuje da Zakon o porezu na nepokretnu imovinu Br.03/L-204 izmenjen Zakonom br.04/L-100 o izmenama i dopunama zakona na nepokretnu imovinu Br.03/L-2014, član 11 [Opštinske Odgovornosti], stav 1 određuje da: *[svaka] opština treba da bude odgovorna za sledeće funkcije tokom upravljanja porezom na imovinu što se tiče imovine pod njenom jurisdikcijom, kao što je, između ostalog, tačka 1.3. prikupljanje i prinudna naplata poreza na imovinu.*
19. Ombudsman smatra da pomenute odredbe iz AU br. 07/2011 zaobilaze postupak prinudne naplate poreza, kao što je definisano članom 18 Zakona o porezu na nepokretnu imovinu Br.03/L-204.
20. Pomenute odredbe iz AU br. 07/2011 ne samo da zaobilaze Zakon o porezu na nepokretnu imovinu, već zaobilaze i Zakon br. 03/L-222 o Poreskoj Administraciji i Procedurama, jer član 18 stav 5 Zakona o porezu na nepokretnu imovinu predviđa da: *[Pravila] i procedure za prinudnu naplatu u skladu sa Zakonom o Poreskoj Administraciji i Procedurama se odnose i na nasilnu naplatu poreza na imovinu.*
21. Ombudsman primećuje da postoji i Administrativno Uputstvo 08/2011 o Prikupljanju Poreza na Nepokretnu Imovinu MF-a, čiji je cilj uspostavljanje pravila, uslova i postupaka za prikupljanje poreza na imovinu, koji kada bi se primenjivao precizno ne bi bilo potrebno da se primenjuju uslovljavanja sa AU br. 07/2011.
22. Zaobilaženje Zakona o Porezu na Nepokretnu Imovinu i o Poreskoj Administraciji i Procedurama ima za cilj “olakšavanje” i skraćivanje puta za prikupljanje poreza, čime se ugrožavaju prava građana na pravičan postupak, utvrđen ovim zakonima.
23. Ombudsman navodi da Zakon o Porezu na Nepokretnu Imovinu, a posebno Zakon o Poreskoj Administraciji i Procedurama predviđaju način kako treba da se prikuplja porez na prinudnoj osnovi, utvrđuje pravo na žalbu, telo za žalbu, mogućnost isplate poreza na rate itd. Dok što se

⁵⁴Eur. Court H.R., Gasus/Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands judgment of 23 February 1995, Series A no. 306-B, para. 60, last sub-para.

tiče primene uslovljavanja, građanin se stavlja pred svršenim činom (*fait accompli*), što prema Ombudsmanu može dovesti do ugrožavanja prava na pravne lekove.

24. Pravo na pravni lek je pravo garantovano članom 32 Ustava Republika Kosova, kojim je propisano da:

“ Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način ”

25. Takođe, član 13 EKLJP, koji prema članu 22 Ustava Republike Kosovoje direktno primenjiv na Kosovu, određuje pravo na efektivno rešenje, na osnovu koje:

“Svako kome su povređena prava i slobode predviđena 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.”

26. Na osnovu prakse ESLJP⁵⁵ “nacionalni organ”, kojemu se referiše član 13 EKLJP ne mora da znači da je neophodno da taj organ bude sudski organ, ali ovlašćenja i garancije koje nudi ovaj organ da budu relevantne za utvrđivanje da li je pravni lek predstavljen pred tim organom delotvoran pravni lek.⁵⁶

27. U tom kontekstu, Ombudsman se odnosi i na član 19, stav 1, Evropskog Kodeksa Dobrog Administrativnog Ponašanja⁵⁷, izdatim od Evropskog Ombudsmana, na osnovu kojeg: *Odluka institucije koja može negativno uticati na prava ili interese fizičkog lica mora sadržati navod o mogućem prigovoru kojim se osporava data odluka. Posebno se mora navesti priroda pravnih lekova, tela kod kojih se ona mogu ostvariti i vremenski rokovi za njihovu primenu.*

28. Što se tiče obaveze građana da plate porez na imovinu za imovinu čiji nisu vlasnici ili korisnici, Ombudsman podseća da Zakon o Porezu na Nepokretnu Imovinu, član 5 [Poreski obveznik], određuje da:

1. *Lice koje podleže plaćanju poreza na imovinu je pre svega vlasnik imovine.*
2. *Ako vlasnik imovine ne može da bude utvrđen ili ne može da bude lociran, poreski obaveznik je fizičko ili pravno lice koji koristi nepokretnu imovinu.*
3. *Ako vlasnik ili zakonski korisnik nepokretne imovine ne može da bude utvrđen, ili može da bude utvrđen ali nema pristup nepokretnoj imovini, poreski obveznik je fizičko ili pravno lice koje stvarno koristi imovinu. Takvo utvrđivanje ne dodeljuje bilo kakvo pravo korisniku u vezi imovinskih prava.*

Ovim se primećuje da odredbe AU br. 07/2011 MF-a definisane članom 2 stav 2 prevaizilaze i nisu u skladu sa članom 5 Zakona o Porezu na Nepokretnu Imovinu.

29. Shodno tome, Ombudsman smatra da gore navedene odredbe UA br. 07/2011 o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu, nisu u skladu sa zakonom i ne ispunjavaju standarde propisane međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima. S druge strane, Ombudsman smatra da pomenute odredbe iz AU br. 07/2011 su nepotrebne imajući u vidu da postoje dva zakona (Zakon o Porezu na Nepokretnu Imovinu i Zakon br. 03/L-222 o Poreskoj Administraciji i Procedurama) i Administrativno Uputstvo 08/2011 o Prikupljanju Poreza na Nepokretnu imovinu MF-a, koji definišu postupke i način prikupljanja poreza. Pored toga, Ombudsman smatra da kada bi se primenila pravila dobre uprave tokom sprovođenja zakona ne bi bilo potrebe za bilo kakvo uslovljavanje.

Na osnovu gore rečenog, kao i polazeći od načela zakonitosti i sa ciljem unapređenja i povećanja efikasnosti vlasti, Ombudsman, u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo, člana 18, stav 1.2 i člana 18 stav 1.7 Zakona o Ombudsmanu Br. 05/L-019.:

Preporučuje

⁵⁵Kudła v. Poland, op. cit., paragrafi 157

⁵⁶GUIDE TO GOOD PRACTICE IN RESPECT OF DOMESTIC REMEDIES, http://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_domestic_remedies_ENG.pdf

⁵⁷<http://www.statewatch.org/news/2002/mar/ombcode.pdf>

1. Ministarstvo za Administriranje Lokalne Samouprave:

- a) *da menja svoj zvanični stav izražen Objašnjavajućem dopisu datuma 20 juna 2012, upućenom Gradonačelnicima Opština Republike Kosova i Predsedavajućim Skupština Opština i da usvoji novi pristup uz zaključak da uslovljavanje za pružanje usluga građanima od strane opštine sa plaćanjem poreza na imovinu nemaju pravnu osnovu i u suprotnosti su sa ljudskim pravima i kao takve ne mogu da se primenjuju; i*
- b) *da zahteva od opština koje primenjuju ovo uslovljavanje da ukinu opštinske uredbe i upustva za uslovljavanje komunalnih usluga.*

2. Ministarstvo Finansija da izmeni Administrativno Uputstvo br. 07/2011 o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu,

- a) *Brisanjem tačke 1.3 stava 1 člana 2;*
- b) *Brisanjem stava 2 člana 2; i*
- c) *Brisanjem zadnje rečenice sa stava 1 člana 5, “Opština ne treba da pruža ove usluge dok ne bude plaćen porez na imovinu”*

U skladu sa članom 132, stav 3, Ustava Republike Kosovi člana 28 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Molimo vas da nas obavestite o merama koje ćete preduzeti kao odgovor na gornje preporuke.

Uz zahvaljivanje za vašu saradnju, molimo vas da vaš odgovor u vezi sa ovim pitanjem, pošaljete unutar razložnog vremenskog roka, ali ne kasnije od **20 aprila 2017.**

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 11/2017

Kumrije Salihaj

**u vezi ne sprovođenja ugovora o radu, i konačne odluke u upravnom postupku od strane
opštinske Direkcije za obrazovanje u Štimlju**

Upućen:

G. Naim Ismajli, predsednik Opštine Štimlje

Priština, dana 19. juna 2017.god.

Cilj izveštaja

Ovaj izveštaj je zasnovan na žalbi gđe. Kumrije Salihaj, koja je primljena 19. januara 2017. god, koja se žali protiv Opštinske direkcije za obrazovanje u Štimlju (ODO), u vezi ne sprovođenja ugovora o radu i konačne odluke u upravnom postupku.

Cilj ovog izveštaja je da se promovise jednakost i da se skrece pažnja opštini Štimlje - Opštinskoj direkciji za obrazovanje, o potrebi preduzimanja odgovarajućih postupka za sprovođenje zakona.

Pravna osnova

Prema 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 br.05/L-019 o Ombudsmanu, član 18, stav 1, propisuje da Ombudsman između ostalog ima sledeće odgovornosti:

- *da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje. (tačka 1.)*
- *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 4.)*
- *da preporučuje Vladi, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda ravnopravnosti i ne diskriminacije; , (tačka 5.)*
- *da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje; (tačka 6.)*
- *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; (tačka 8.)*

Dostavljajući ovaj izveštaj nadležnim institucijama, Ombudsman teži da izvrši ove zakonske obaveze.

Sažetak činjenica slučaja

Na osnovu informacija i dokumentacije kojom raspolaže Institucija Ombudsmana (IO), činjenice se mogu sažeti na sledeći način:

1. Ugovor o radu na neodređeno vrijeme br. 05/308, od 26.01.2016. god., prema kome gospođa Salihaj je nastavnik fizike sa 20 časova nastave nedeljno.
2. Odgovor ODO, Br. 05/660, od 13.09.2016. god., po zahtevu Br. Prot. 05/016/26903, od 31.08.2016. god.
3. Odgovor predsednika Opštine Štimlja, br. 02/490, od 15.11.2016, po zahtevu br. Prot. 05/016/26901, od 31.08.2016 .god.
4. Zapisnik Sektora inspekcije obrazovanja u Uroševac, (SIO), Ref. 10/1-7, br./Prot. 2/1264, od 23.09.2016. god.
5. Odluka SIO, Ref. 10/1-7, br. 2/1265, od 23.09.2016. god.
6. Odluka direktora departmana Inspektorata za obrazovanje, br. 10/696, od 14.12.2016. god.

7. Odluka generalnog sekretara u Ministarstvu obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT), br. 2-1086, od 24.02.2017. god.
8. Žalba gđe. Salihaj protiv ODO u Štimlju, u vezi ne sprovođenja ugovora o radu br. 05/308, od 26.01.2016. god., i ne sprovođenja odluke Sektora inspekcije za obrazovanje u Uroševac (SIO) br. 2/1265 od 23.09.2016. god.

Pravni instrumenti primenjivi u Republici Kosovo

9. Ustav Republike Kosovo (od sada pa nadalje Ustav), Član 24, Jednakost pred Zakonom, propisuje: *“Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.” (stav.1).*

“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.” (stav 2)

Shodno članu 31, stav 1, propisuje se : *“Svacom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti.”*

A shodno članu 49, [Pravo na Rad i Obavljanje Profesije], stav 1. *“Garantuje se pravo na rad.”*

Takođe prema članu 54 [Sudska Zaštita Prava] *“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.”*

10. Evropska konvencija o ljudskim pravima (u daljem tekstu: Konvencija), je pravni dokument direktno primenjiv u Republici Kosovo prema Ustavu Republike i ima prioritet u slučaju sukoba, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija.

Prema stavu 1, člana 6 Konvencije, definiše se: *“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,”*

Dok, član 13 Konvencije definiše: *„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.”*

11. Zakon br. 03/1-212 o radu, član 2, stav 2, određuje: *“Odredbe ovog Zakona sprovode se za zaposlene i poslodavce, čije zapošljavanje se regulišu Posebnim Zakonom, **ukoliko Poseban Zakon ne predviđa rešenje za određena pitanja iz radnog odnosa.”***

Dok član 5, stav 1, propisuje: *“Diskriminacija je zabranjena u zapošljavanju i u profesiji, vezano sa rekrutovanjem [...] ili drugih pitanja iz radnog odnosa uređena ovim zakonom i drugim važećim zakonima.”*

12. Zakon Br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Republike Kosova, član 4, stav 1 definiše nadležnosti opština: *“Opštine imaju potpuna i isključiva ovlašćenja, [...], zapošljavanje, **plaćanje ličnih dohodaka** i program obuke za obrazovne predavače e i administratore.”*

Prema članu 5, definiše se: *“Nadležnosti naznačene u Članu 4. ovog zakona obuhvataju specifične opštinske nadležnosti u javnom obrazovanju na nivoima 0 (predškolsko), 1 (osnovno), 2 (niže srednje) i 3 (više srednje), u skladu sa opštim smernicama i/ili postupcima i standardima koje objavljuje Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT);*

13. Prema Zakonu Br. 2004/37 o inspekciji obrazovanja na Kosovu, član 5, definiše Odgovornosti i ovlašćenja Inspekcije za obrazovanje:

5.1. *Inspektor za obrazovanje, posle završene inspekcije i sastavljanja zapisnika o faktičkom stanju u instituciji za obrazovanje, ako utvrde da postoje propusti u dosadašnjim poslovima, rešenjem naređuju da u određenom roku odstrane konstatovane propuste.*

5.2. *Ako institucija za obrazovanje ne odstranjuje propuste i neurednosti u određenom roku, u skladu sa preporukom, inspektor za obrazovanje doneće odluku za podizanje adekvatne procedure prema stepenu kršenja Zakona.*

5.4. *Inspektori obrazovanja prekidaju i zabranjuju:*

*c. Radni odnos nastavnika i ostalih radnika institucije za obrazovanje, ako su primljeni bez javnog konkursa **i protiv standardnih normi i ostalih propisa koji regulišu radni odnos;***

5.5. *Protiv rešenja Regionalnog inspektora obrazovanja može se uručiti žalba kod Glavnog inspektora obrazovanja, u roku od osam dana od dana prijema rešenja. Žalba se uručuje preko Regionalnog inspektora obrazovanja. Žalba odlaže izvršenje rešenja.*

5.6. *Žalba protiv rešenja Glavnog inspektora obrazovanja može se uručiti Stalnom sekretaru MONT-a u roku od 15 dana od dana prijema rešenja. Žalba odlaže izvršenje rešenja. U posebnim uslovima žalba ne odlaže izvršenje rešenja. Takvi slučajevi biće određeni posebnim administrativnim uputstvom.*

5.7. **Rešenje Stalnog sekretara MONT-a je definitivno u administrativnoj proceduri. Protiv njega nezadovoljna stranka može da traži početak sudskog postupka u nadležnom sudu. Tužba ne odlaže izvršenje rešenja.**

14. Zakon o lokalnoj samoupravi jasno definiše zakonske obaveze opštine kako bi se osiguralo da građani uživaju svoja prava i slobode, član 4, stav 2, izričito navodi da: *“Svi opštinski organi dužni su da građanima opštine obezbede sva prava i slobode [...] da svima omoguće jednak i pravedan pristup opštinskim uslugama na svim nivoima.”*

Pravna analiza

Pravna analiza Ombudsmana zasniva se na dokumentaciji koju je dobio od žalilje i ODO opštine u Štimlju.

15. Dana 26. januara 2016. godine, žalilja je potpisala ugovor o radu za radno mesto nastavnice predmeta fizike u osnovnu srednju nižu školu "Bajram Curri" u selu Petrovo sa 20 nastavnih časova. Ombudsman primećuje da shodno članu 4. ugovora o radu, žalilja je sklopila radni odnos za neodređeno vreme, a na osnovu člana 6. ugovora predviđa se da u slučaju promene raspodele radnog vremena ili nastave u edukativno obrazovnom procesu može se sklopiti novi ugovor, ali uprkos promeni fonda nastavnih časova, ODO u Štimlju kao poslodavac nikada nije promenio ugovor o radu. Žalilja uprkos ugovora o radu normom od 20 časova, ona drži 14 časova nastave.
16. Žalitelja nezadovoljna promenama koje su učinjene u suprotnosti sa ugovorom o radu, obratila se žalbom ODO-u.
17. Dana 13. Septembra 2016.godine, ODO je razmotrio žalbu i vratio odgovor br. 05/660, i putem Istog obavestio je žaliteljku da: *“Nakon smanjenja broja nastavnih časova, u stručni aktiv za matematiku i fiziku OŠSN "Bajram Curri" u Petrovo, navedeni aktiv nije postigao saglasnost o raspodeli nastavnih časova, i u ovom slučaju, na osnovu zakonskih ovlašćenja kojima raspolaže direktor škole podelio je nastavne časove na osnovu profesionalnih kvalifikacija i iskustva u nastavi.”*
18. Žalitelja nezadovoljna sa odgovorom ODO, dana 16.09.2017. godine, obratila se žalbom SIO u Uroševcu.

19. Dana 20.09.2016. g, SIO je vršio inspekciju ODO, i 23.9.2016 doneo odluku Ref. 10/1-7, br. 2/1265, prema kojoj "Obavezuje se OŠSN "Bajram Curri" u Petrovu i ODO u Štimlje da se dopuni norma nastavnici Kumrije Salihaj u skladu sa kvalifikacijom iste, pošto je ona kvalifikovana nastavnica i ima ugovor o radu na neodređeno vreme" (stav 1), a u skladu sa stavom 2. odluke propisuje se da je rok za izvršenje odluke osam dana nakon potpisivanja iste.
20. Obzirom da ODO u Štimlju nije primenila odluku, žaliteljka se dana 30, novembra 2016. godine, obratila žalbom MONT-u.
21. Dana 14. decembra 2016. godine, generalni direktor Inspektorata za obrazovanje, razmotrio je žalbu i doneo odluku br. 10/696, po kojoj se usvaja žalba podneta od strane gđe. Kumrije Salihaj i obavezuje se ODO u Štimlju da vrati žaliteljki fond časova iz predmeta fizike i poštuje ugovor o radu br. prot. 05/308, od 26.01.2016. godine.
22. Dana 28.12.2016. godine, ODO u Štimlju, protiv odluke generalnog direktora Inspektorat o obrazovanju obratio se žalbom Generalnom sekretaru u MONT, i isti je nakon razmatranja žalbe, dana 24. Februara 2017. godine, doneo odluku br. 2-1086, kojom se odbija kao neosnovana žalba ODO u Štimlju, i ostaje na snazi odluka br. prot. 10/696, od 14. decembra 2016. godine, izdata od strane generalnog direktora Inspektorata za obrazovanje.

Konstatacije Ombudsmana

23. Ombudsman primećuje da je žalilja iskoristila upravne pravne lekove, ali i pored utvrđenih povreda od strane Sektora Inspekcije za obrazovanje, ona još uvek nije u bila u stanju da ponovo ostvari svoje pravo da sprovede svoj ugovor o radu zbog ne izvršenja konačne odluke u upravnom postupku od strane ODO u Štimlju.
24. Što se tiče sprovođenja člana 13. Konvencije, Ombudsman podseća da je ustavna obaveza države da žaliocima garantuje delotvoran pravni lek. Ovo pravo zagarantovano na osnovu ovog člana predviđa da: "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", tako da velika kašnjenja u sprovođenju pravde predstavljaju ozbiljnu pretnju za vladavinu prava.
25. Ombudsman, na osnovu gore navedene analize zaključuje da stručni aktiv u školi, prvo mora da razmotri zahteve zaposlenih nastavnika u odgovarajućoj školi, a zatim ukoliko ostaje više časova nastave, mogu se dopuniti nastavnicima iz drugih škola, u konkretnom slučaju, pošto stručni aktiv u školi nije usaglašen o podeli nastavnih časova, shodno odgovoru iz ODO-a, direktor škole je odlučio o podeli nastavnih časova, u vezi ovoga Ombudsman smatra da je direktor škole nadležan da podeli fond nastavnih časova, ali je nadležan da prvenstveno vodi računa o dopuni nastavnih časova u saglasnosti sa ugovorima koji su izdati zaposlenim nastavnicima u školi koju on vodi, a o preostalim nastavnim časovima treba da obavesti ODO, koji u svojstvu poslodavca odlučuje o preostalim nastavnim časovima i angažuje nastavnike iz drugih škola da dopuni iste.
26. Dakle, u konkretnom slučaju, direktor škole je prekoračio svoja ovlašćenja angažovanjem nastavnika iz drugih škola, iako je ovo nadležnost ODO-a kao poslodavaca, prema tome davanje prioriteta od strane direktora škole kandidatima koji su zaposleni od strane ODO-a u drugim školama, i smanjenje fonda nastavnih časova žaliteljke od 20 nastavnih časova, kao što je predviđeno ugovorom o radu, na 14 nastavnih časova je u suprotnosti sa ugovorom o radu.
27. Na osnovu ovih činjenica, Ombudsman primećuje da je rešenje ovog pravnog pitanja, u konkretnom slučaju, bilo nadležnost SIO, zbog činjenice da je predviđeno Zakonom o inspekciji

za obrazovanje. Prema tome, ODO nije uspeo da ostvari pravedne procedure za podelu fonda časova, koji će se zasnivati na zakonskim odredbama izdatih od strane MONT-a.

28. Opštine u Republici Kosovo, treba da vide kao ustavnu obavezu primenu odluka javnih vlasti, e ne da odugovlače procedure izvršenja istih. Štaviše, kada su relevantni postupci regulisani Zakonom o inspekciji za obrazovanje, čije odredbe jasno propisuju da je odluka generalnog sekretara u MONT, konačna odluka u upravnom postupku i da tužba ne odlaže izvršenje odluke (član 5, stav .5.7).
29. Ombudsman smatra da je priroda posla žalilje zahtevala ubrzano rešenje od strane nadležnog organa, zbog činjenice da procedure spora iz radnih odnosa, zahtevaju preduzimanje konkretnih i efikasnih radnji, nije postojao nijedan dobar i održivi razlog vlasti u opštini Štimlju za odugovlačenje postupka, koji se odnosi na primenu odluke Generalnog sekretara MONT-a. Vlasti Opštine Štimlja nisu uspeli da dokažu da su spremni da poštuju odluke SIO kao nadležnog organa za odlučivanje o ovom pitanju.
30. Obzirom da su prema Ustavu, svi jednaki pred zakonom i obzirom da niko ne treba da bude diskriminisan, opštinske vlasti treba da obezbede da svi građani uživaju ista prava i mogućnosti, prema tome takve radnje javnih vlasti u Štimlju **narušavaju ravnopravnost pred zakonom**, i u suprotnosti su sa zakonskim odredbama.
31. Obzirom da je pravo na rad jedan od najvažnijih ekonomskih i socijalnih ljudskih prava i osnovni princip zakonodavstva, ostvarivanje ovog prava je važno za svakog pojedinca, jer se time garantuje dostojanstveno postojanje čoveka. Iz tog razloga, Ombudsman zaključuje da je uskraćivanje ovog prava u potpunoj suprotnosti sa stavom 1. člana 49. Ustava.
32. Prema tome, na osnovu ovih činjenica, ne efikasnost procedura i ne sprovođenje odluka proizvode efekte koji nas dovode u situacije u suprotnosti sa principom vladavine prava, princip koji je sankcionisan najvišim pravnim aktima i pravnim međunarodnim instrumentima, koje su kosovske vlasti obavezne da ih poštuju, bez izuzetaka.
33. Kao zaključak, Ombudsman zaključuje da ne sprovođenje ugovora o radu i ne sprovođenje konačne odluke generalnog sekretara u MONT-u, kao i neopravdano kašnjenje rešenja ovog pravnog pitanja od strane vlasti opštine Štimlje predstavlja povredu člana 31. u vezi sa članom 32. Ustava.
34. Ombudsman smatra kao neuspeh opštinskih vlasti neizvršenje konačne odluke u upravnom postupku kršeći u ovom slučaju, pravnu sigurnost i vladavinu prava.

Preporuke Ombudsmana

Na osnovu ovih konstatacija, i u saglasnosti sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosova i članom 8.1.2, Zakona o Ombudsmanu, Ombudsmana preporučuje:

Opština Štimlje:

1. *Da sprovodi bez daljeg kašnjenja ugovor o radu na neodređeno vreme br. 05/308, od 26.01.2016.godine, po kome gđa. Salihaj je nastavnica predmeta iz fizike sa 20 nastavnih časova nedeljno.*
2. *Da ponovo vrati ostvareno pravo nastavnice, prema konačnoj odluci u upravnom postupku generalnog sekretara Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, Br. 2-1086, od 2.24.2017. godine.*

U saglasnosti 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 zatražena u saglasnosti sa zakonom” i članom 28 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 molim da nas obavestite o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 597/2014

Dorđe Artinović

u vezi sa dužinom postupanja Osnovnog suda u Prištini

Za: Gđu. Afërdita Bytyçi, predsednica
Osnovni sud u Prištini,

G. Nehat Idrizi, predsedavajući
Sudski savet Kosova.

Priština, 20. juni 2017. Godine

Postupci pred Institucijom Ombudsmana

1. Dana 23. decembra 2014. godine, Đorđe Artinović (u daljem tekstu “žalilac”), podneo je žalbu Instituciji Ombudsmana (u daljem tekstu „IO“) koja se odnosi na dužinu postupka pred Osnovnim sudom u Prištini – Ogranak u Gračanici, radi utvrđivanja prava svojine i državnine na nepokretnosti koja je bespravno uzurpirana od strane trećih lica (u daljem tekstu “tuženi”). Žalilac je parnicu inicirao pred tada Opštinskim sudom, a sada Osnovnim sudom u Prištini 14. jula 2008. godine (P. br. 1383/08) zbog dužine sudskog postupka.
2. Dana 29. decembra 2014. godine, žalba je registrovana u IO (br. žalbe 597/2014).
3. Dana 21. januara 2015. godine, pravna savetnica IO je razgovarala sa sudijom odeljenja Osnovnog suda u Gračanici i zatražila informacije u vezi preduzetih i/ili planiranih postupaka kako bi predmet bio rešen u razumnom vremenskom roku. Pravna savetnica IO je obavestena da je predmet žalioaca, usled nedostatka sudija u odeljenju ovog suda u Gračanici, tokom 2014. godine prebačen u Osnovni sud u Prištini.
4. Dana 06. februara 2015. godine, Ombudsman je uputio pismo predsedniku Osnovnog suda u Prištini, u kojem je zatražio da ga informiše u kojoj fazi se predmet žalioaca nalazi pred Osnovnim sudom u Prištini.
5. Dana 19. februara 2015. godine, Ombudsman je primio odgovor od strane predsednika Osnovnog suda u Prištini, u kojem isti obavestava Ombudsmana da je predmet žalioaca prvenstveno procesuiran u odeljenju Osnovnog suda u Gračanici, gde je dobio odgovarajući broj. Dana 29. septembra 2011. godine, održana je pripremna rasprava i doneto je rešenje za određivanje veštaka iz oblasti geodezije u cilju identifikacije i definisanja predmetnih parcela. Kasnjenje u razmatranju slučaja žalioaca, kako se navodi u dopisu, došlo je zbog nedostatka sudija u odeljenju ovog suda u Gračanici, kao i zbog toga što je Sud preopterećen velikim brojem prioritetnih predmeta. S tim u vezi, do sada bilo nemoguće odlučivati po predmetu žalioaca, kao ni njemu sličnim predmetima iz navedenog razloga. U odgovoru se dalje navodi da je predmet žalioaca, dana 28. maja 2013. godina, zajedno sa određenim brojem drugih predmeta prebačen iz odeljenja Osnovnog suda u Gračanici u Osnovni sud u Prištini, kako bi se kasnije dodelio na postupanje sudiji. Dana 12. februara 2015. godine, postupajući sudija je uputio Kosovskoj Agenciji za imovinu(u daljem tekstu: KAI) u Prištini Zahtev za pružanje podataka o predmetnoj imovini, i nakon prijema Odgovora od KAI, kako se navodi u dopisu, nastaviće se dalje procesuiranje predmeta.
6. Dana 2. juna 2015. godine, Ombudsman je uputio drugo pismo predsedniku Osnovnog suda u Prištini, u kojem je zatražio da ga informiše u kojoj fazi se predmet žalioaca nalazi pred Osnovnim sudom u Prištini.
7. Dana 17. juna 2015. godine, Ombudsman je dobio odgovor iz Osnovnog suda u Prištini u kojem se navodi da je u vezi predmeta žalioaca bilo zakazano ročište dana 07. maja 2015. god, i postupajući sudija je odložio raspravu usled odsustva žalioaca i njegovog zastupnika. Uz dopis Ombudsmanu, dostavljena je otpremnica za ličnu dostavu poziva na zakazanu raspravu, a koja je uredno potpisana dana 17. aprila 2015. godine, od strane ovlašćenog advokata po punomoćju žalioaca.
8. Dana 7. avgusta 2016. godine, pravna savetnica IO je uputila e-mail postupajućem sudiji, i obavestila ga da prema tvrdnjama žalilaca, on nije uopšte bio informisan o zakazanoj raspravi. Postupajući sudija je takođe obavesthen da je, dana 02. jula 2015. god, žalilac opozvao punomoćje koje je dao advokatu, zatim je dostavio navedeni podnesak Sudu i zatražio da ubuduće bude lično pozivan da učestvuje na zakazane rasprave.
9. Dana 23. oktobra 2015. godine, Ombudsman je uputio treće pismo predsedniku Osnovnog suda u Prištini, u kojem je konstatovao da nisu preduzeti nikakvi konkretni postupci kako bi se predmet rešio u razumnom vremenskom roku, posebno ako se ima u vidu činjenica da imovinski spor žalioaca traje duže od osam godina. Ombudsman je tom prilikom zatražio da mu se dostave i informacije u kojoj fazi postupanja se predmet žalioaca nalazi pred Osnovnim sudom u Prištini.

10. Dana 19. novembra 2015. godine, pravna savetnica IO je na održanom sastanku sa postupajućim sudijom u Osnovnom sudu u Prištini informisana o zakazanom datumu naredne rasprave po predmetu žalioaca. Osim toga, pravna savetnica IO je istakla da je prilikom poslednje pisane korespondencije, Ombudsman obavestio Sud o opozivu punomoćja advokatu žalioaca. S tim u vezi, postupajući sudija je konstatovao da će ubuduće slati poziv na adresu žalioaca u Gračanici. Pravna savetnica je takođe razgovarala sa postupajućim sudijom o preduzetim i planiranim postupcima, kao i o zamolnici žalioaca da se obavi uviđaj veštaka geodetske službe u cilju identifikacije predmetne katastarske parcele, obzirom da je rešenjem iz 2013. g naloženo veštačenje ali tuženi nije dozvolio pristup spornoj imovini.
11. Dana 01. decembra 2015. godine, žalilac je informisao pravnu savetnicu IO da je u Osnovnom sudu u Prištini održana rasprava u vezi njegovog predmeta, i postupajući sudija je izdao nalog da veštak geodetske službe obavi uviđaj, dana 12. decembra 2015. god, u cilju identifikacije predmetne katastarske parcele.
12. Dana 11. januara 2016. godine, pravna savetnica IO je obaveštena od strane žalioaca da je veštačenje geodetske službe odloženo za 12. januar 2016. godine.
13. Dana 09. marta 2016. godine, žalilac je obavestio pravnu savetnicu IO da prethodno zakazano veštačenje nije održano. Prema rečima i saznanju žalioaca, veštak geodetske službe određen nalogom Suda je konstatovao da iz bezbedonosnog razloga ne može izvršiti uviđaj. Žalilac nema nikakvih drugih informacija o preduzetim postupcima u predmetu.
14. Ombudsman je nakon toga, uputio dva pisma predsedniku Osnovnog suda u Prištini, dana 12. aprila i 18. maja, zahtevajući hitnost u rešavanju ovog predmeta pred Osnovnim sudom u Prištini. Međutim, na navedene dopise Ombudsman nije dobio odgovore.
15. Na osnovu pisane korespondencije između IO i Osnovnog suda u Prištini, od 21. juna 2016. godine i 13. jula 2016. godine, Ombudsman je obavešten da, shodno nalogu postupajućeg sudije za veštačenje koje je trebalo da se održi dana 12. januara 2016. godine, veštak geodezije je informisao Sud, dana 08. januara 2016. godine, o privremenoj sprečenosti da obavi veštačenje iz razloga što se nalazi van teritorije Republike Kosovo. Dalje se u dopisu navodi da je Sud, dana 25. januara 2016. godine, formalno zatražio od Direkcije za geodeziju, katastar i imovinu Opštine Priština sve raspoložive informacije u vezi sporne nepokretnosti, a koje su Sudu dostavljene dana 01. februara 2016. godine. Postupajući sudija je u dopisu, takođe, istakao da je *u toku zakazivanje narednog veštačenja za izlazak na teren, o čemu će stranke biti blagovremeno obavestene*. Osim toga, naglašeno je da se Sud rukovodi načelima rada na prioritetnijim predmetima i da je postupajući sudija preopterećen velikim brojem predmeta, pa iste nije moguće rešiti u razumnom vremenskom roku.

Sažetak činjenica u slučaju

Činjenice koje su do sada ustanovljene, mogu se predstaviti na sledeći način:

16. Žalilac je suvlasnik na po 1/3 idealna dela nekretnine u Prištini, naselje Vranjevac, sada Brdo junaka bb, koja fizički nije podeljena, a sastoji se iz parcela P 71914059-00077-1, površine 3006m², i parcele P71914059-2 površine 1420m². Ove nepokretnosti, prema navodima žalioaca, tuženi su bespravno uzurpirali posle juna 1999. godine.
17. Dana 14. jula 2008. godine žalilac je Opštinskom sudu u Prištini podneo tužbu radi utvrđivanja prava svojine i državnine na nepokretnosti (P.br.1383/08).
18. Nakon podnošenja tužbe žalioaca u Opštinskom sudu u Prištini, održana je pripremna rasprava dana 29. septembra 2011. godine, i postupajući sudija je izdao nalog za određivanje veštaka iz oblasti geodezije u cilju identifikacije i definisanja predmetnih parcela. Međutim, od tog datuma nije došlo do pomaka po predmetu žalioaca.
19. Dana 28. maja 2013. godina, predmet žalioaca P.br.1383/08 je prebačen iz odeljenja Osnovnog suda u Gračanici u Osnovni sud u Prištini.

20. Dana 17. decembra 2014. godine, žalilac je podneo zahtev br.011-095-279519 za utvrđivanje granice sporne nepokretnosti Direkciji za geodeziju, katastar i imovinu Opštine Priština.
21. Dana 23. decembra 2014. godine, Direkcija za geodeziju, katastar i imovinu Opštine Priština dostavila je žalioocu Obaveštenje, u kom se navodi da su stručna lica ove Direkcije izašla na teren, i ustanovljeno je da su na spornim katastarskim parcelama izgrađene kuće čiji su korisnici izjavili da su imovinu kupili pre 45 godina i da od tog vremena žive na istoj.
22. Nakon više urgencija upućenih predsedniku Osnovnog suda u Prištini od strane žaliooca, nije nastavljeno dalje procesuiranje njegovog predmeta.
23. Dana 23. decembra 2014. godine, žalilac je podneo žalbu IO zbog dužine postupka pred Osnovnim sudom u Prištini, kada je žalba i prihvaćena i vodila se pod brojem 597/2014.
24. Dana 12. februara 2015. godine, nakon što je predmet žaliooca dodeljen na postupanje, predmetni sudija Osnovnog suda u Prištini je preduzeo određene procesne radnje, odnosno, uputio je KAI u Prištini Zahtev za pružanje podataka o predmetnoj imovini.
25. Dana 17. juna 2015. godine, pravna savetnica IO je informisala žaliooca o dopisu Ombudsmanu koji je poslat od strane Osnovnog suda u Prištini, a u kom se navodi da je, dana 07. maja 2015. godine, Sud odložio raspravu usled odsustva tužilaca.
26. Dana 02. jula 2015. godine, žalilac opoziva punomoćje koje je dao advokatima, iz razloga što ga isti nisu obavestili o datumu zakazane raspravu, niti su prisustvovali raspravi u Osnovnom sudu u Prištini.
27. Dana 26. novembra 2015, na zakazanoj raspravi u Osnovnom sudu u Prištini, postupajući sudija je izdao nalog da veštak geodetske službe obavi uviđaj u cilju identifikacije spornih katastarskih parcela.
28. Dana 08. januara 2016. godine, veštak geodezije je informisao Sud da je privremeno sprečen da obavi veštačenje iz razloga što se nalazi van teritorije Republike Kosovo.
29. Dana 25. januara 2016. godine, Osnovni sud u Prištini je zatražio od Direkcije za geodeziju, katastar i imovinu Opštine Priština sve raspoložive informacije u vezi sporne nepokretnosti, a koje su Sudu dostavljene dana 01. februara 2016. godine.
30. Do dana objavljivanja ovog izveštaja, Osnovni sud u Prištini nije doneo odluku u vezi sa predmetom žaliooca P. br. 1383/08.

Relevantni instrumenti

- 31 Zakon 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 članu 10. stav 1 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.”
- 32 Evropska konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu “Evropska Konvencija o ljudskim pravima” ili “Konvencija”), 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.
- 33 Evropska Konvencija o ljudskim pravima (4. novembar 1950), u članu 6. stav 1 navodi:

„Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama [...] ima pravo na poštenu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku [...]“
- 34 Evropska Konvencije o ljudskim pravima u članu 13 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.“

ANALIZA

Pravo na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku: Član 6. Evropske Konvencije o ljudskim pravima

35 Žalilac je podneo žalbu na dužinu postupka pred Osnovnim sudom u Prištini. On se žali na to da čeka na prvostepenu presudu Osnovnog suda skoro 8 godina, i da to čini kršenje njegovog prava na pravično suđenje 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 [...]“

36 Isti princip postoji u članu 10. Zakona o parničnom postupku koji navodi:

“Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja [...]”

37 Na samom početku, Ombudsman primećuje da se građanski sporovi radi utvrđivanja prava svojine i državine na nepokretnosti, smatraju građanskim pravima u smislu člana 6. Konvencije, koji je zbog toga primenjiv u postupcima ovog slučaja.

38 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 odlučен i/ili presuda izvršena (vidi Vocaturo protiv Italije (II), presuda od 24. maja 1991. god.).

39 Ombudsman primećuje da su postupci pokrenuti u celini pred tada Opštinskim, a sada Osnovnim sudom u Prištini 14. jula 2008. godine, kada je tužba podneta protiv tuženika i traju i danas. Iz tog razloga postupci traju skoro osam godina na prvoj instanci.

40 Ombudsman podseća da opravdanost dužine postupka mora biti procenjena u 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.).

41 Ombudsman primećuje da predmet žalioaca nije bio složen i da žaliočevo ponašanje nije doprinelo nikakvom kašnjenju.

42 Što se tiče postupaka pravosudnih organa, Ombudsman konstatuje da je prema odgovoru iz Osnovnog suda u Prištini, kašnjenje u razmatranju slučaja žalioaca došlo zbog nedostatka sudija, kao i zbog toga što je Sud preopterećen velikim brojem prioriternih predmeta. Osnovni sud u Prištini u svom dopisu, takođe, navodi da je do sada bilo nemoguće odlučivati po predmetu žalioaca, kao ni njemu sličnim predmetima (vidi napred stav 5).

43 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 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.).

44 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 je „Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez nepotrebnog odugovlačenja [...]”

- 45 U vremenu od 29. septembra 2011. godine, kada je održana pripremna rasprava i izdat nalog Suda za određivanje veštaka iz oblasti geodezije u cilju identifikacije i definisanja predmetnih parcela, do današnjeg dana Osnovni sud u Prištini nije preduzeo konkretne mere po pitanju predmeta žalioaca. Stoga, nije ni tretirao slučaj sa dužnom pažnjom koju zahteva član 6. stav 1. Konvencije i član 10. Zakona o parničnom postupku. Predmet pred Osnovnim sudom u Prištini nije bio kompleksan i mogao se lako rešiti bez potrebe da se obezbede dodatni dokazi, sprovede rasprave ili preduzmu druge radnje koje bi mogle doprineti legitimnom kašnjenju u razmatranju predmeta. Štaviše, Ombudsman primećuje da je slučaj od posebnog značaja za žalioaca, koji živi kao raseljeno lice i čiji je jedini prihod penzija, koja je jedva dovoljna da pokrije njegove osnovne životne potrebe.
- 46 U svetlu gore navedenog, Ombudsman smatra da je propust vlasti da zaposli adekvatan broj sudija (vidi stav 5 i 13 gore) koji bi se bavili velikim obimom posla ne može se smatrati kao validno opravdanje za ovakvo odlaganje pred Osnovnim sudom u Prištini. 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 Ombudsmana

- 47 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

- 48 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.“

- 49 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 u smislu 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 suđenje u 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.).“

- 50 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 suđenje u razumnom vremenskom roku biće manje delotvorno 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 zaključenju slučaja u razumnom vremenskom roku.

Obzirom da se ovaj slučaj odnosi na žalbu u vezi dužine postupka, član 13. Konvencije je primenjiv.

- 51 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).
- 52 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.

PREPORUKE OMBUDSMANA

Na osnovu ovih konstatacija i u saglasnosti sa članom 135 stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 16, stav 4 i 8 Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje:

Osnovnom sudu u Prištini:

- *Imajući u obzir prethodna kašnjenja, da se preduzimaju radnje u smislu razmatranja i donošenja odluka u predmetu žalioaca bez daljih odlaganja.*

Sudskom savetu Kosova:

- *Da pokrene izradu pravnog instrumenta*

Da pokrene izradu pravnog instrumenta koji bi predstavljao delotvoran pravni lek u smislu člana 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji pruža olakšanje u obliku prevencije ili obeštećenja u vezi sa žalbama o odugovlačenju u sudskim postupcima.

U saglasnosti 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 zatražena u saglasnosti sa zakonom*” i članom 28 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 molim da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi navedenog pitanja.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 438/2015

Isuf Qorrolli

u vezi sa dužinom sudskih postupka u razmatranju podnete tužbe u Osnovnom sudu u Uroševcu

Za: G. Bashkim Hyseni, predsednik
Osnovni sud u Uroševcu

G. Nehat Idrizi, predsedavajući
Sudski savet Kosova.

Priština, 20. juni 2017. godine

Cilj izveštaja

Ovaj izveštaj je zasnovan na pojedinačnu žalbu g. Isuf Qorrolli (u daljem tekstu *žalioc*) i oslanja se na činjenicama i dokazima žalioca, kao i na spisima kojima raspolaže Institucija Ombudsmana (IO).

Cilj ovog izvještaja je da se skrene pažnja Osnovnom sudu u Uroševcu, u vezi potrebe preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i odlučivanje po tužbi koja je podneta od strane žalioca 2003. godine, bez daljnjih zakašnjenja.

Pravna osnova

Prema Zakonu br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman između ostalog ima i sledeće odgovornosti:

- Da da “opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. (član 16, stav. 8).
- “da preporučuje Vlasti, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije; (član 18, stav. 1, pod-stav. 5);
- “da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje;” (član 18, stav. 1, pod-stav. 6);
- “da preporučiti donošenje novih 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, pod-stav. 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, pod-stav. 8);
- “da preporučiti Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu;” (član 18, stav. 1, pod-stav. 9);

Dostavljanjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, kao i objavljivanjem istog u medijima, Ombudsman teži da vrši ove zakonske obaveze.

Sažetak činjenica

Činjenice, dokazi i informacije, kojima raspolaže Ombudsman (IO), podnete od strane žalioca prikupljene od obavljene istrage, sumiraju se kao u nastavku:

1. Dana, 7. marta 2003. godine, podnosilac žalbe je podneo zahtev za verifikaciju vlasništva u Opštinskom sudu u Uroševcu u vezi sa imovinom na kojoj je podnosilac prijave suvlasnik sa 1/3 idealnog dela nepokretne imovine.
2. Dana, 21. oktobra 2003. godine, zakazana je početna sudska rasprava koja je odložena za 11. novembar 2003. godine, uz obrazloženje da optužena strana nije dobila poziv za ročište.
3. Dana, 14. oktobra 2003. godine, rasprava je nastavila izvođenjem dokaza i usvojen je predlog ovlašćenog tužioca-*žalioca* da se isti sasluša u svojstvu stranke, kao i svedoci koju su predloženi u tužbi.
4. Dana, 7. maja 2004. godine, nastavljeno je ročište saslušanjem svedoka.
5. Dana, 17. maja 2005. godine, održano je ročište po redosledu, saslušanjem svedoka i odloženo je za neodređeno vreme.
6. Dana, 21. novembra 2005. godine, održano ročište je po redosledu izvođenjem dokaza putem saslušanja prisutnih svedoka.
7. Dana 15. decembra 2005. godine, ročište je odloženo za neodređeno vreme nakon konstatacije da optuženi nije dobio poziv.

8. Dana 25. aprila 2006. godine, nastavljeno je ročište izvođenjem dokaza i saslušanjem prisutnih svedoka, i tužitelj se rešenjem obavezao da u roku od 20 dana obavesti sud da li da se sasluša jedan od svedoka ili ne.
9. Dana 28. juna 2006. godine, rasprava je nastavljena izvođenjem dokaza i saslušanjem prisutnih svedoka, i tužitelj se rešenjem obavezao da u narednom ročištu iznese materijalne dokaze u dva primerka.
10. Dana 11. septembra 2006. godine, ročište je odloženo za 4. oktobar 2006. godine.
11. Dana 4. oktobra 2006. godine, nastavljeno je ročište izvođenjem dokaza i saslušanjem prisutnih svedoka, I tom prilikom jedan od svedoka je oslobođen svedočenja zbog bliskih rodbinskih veza, tako da je procedura nastavljena dalje.
12. Dana 12. marta 2007. godine, nastavljeno je ročište saslušanjem tužilaca/*žalioca* i optuženog i zakazano je veštačenje u oblasti finansija.
13. Dana 3. aprila 2007. godine, ročište je odloženo na neodređeno vreme.
14. Dana 24. jula 2007. godine, ročište je nastavljeno saslušanjem svedoka
15. Dana 7. septembra 2007. godine, nastavljeno je ročište saslušanjem okrivljenog i rešenjem je odbijen zahtev tužitelja – *žalioca* za saslušanje drugih svedoka i usvojen je predlog tužioca-*žalioca* da Sudu u roku od 8 dana podnese administrirane i druge dokaze.
16. Dana 4. oktobra 2007. godine, Opštinski sud u Uroševcu, na osnovu presude br. C.nr.133/03 usvojio je delimično kao osnovanu tužbu *žalioca*.
17. Dana 27. oktobra 2010. godine, Rešenjem br. Ac. br. 887/2008, nakon žalbe *žalioca* Okružni sud vraća predmet na ponovno suđenje prvostepenom sudu poništeći presudu Opštinskog suda u Uroševcu C.nr.133/03 od 4. oktobra 2007. godine.
18. Dana 20. juna, 2011. godine, zakazano je saslušanje za utvrđivanje vlasništva, ali zbog smrti optuženog prekinut je postupak po ovom pitanju, na osnovu člana 277. ZPP.
19. Dana 6. septembra 2012. godine, rešenjem C.nr.606/11 *žaliocu* se vraća tužba da reguliše istu u roku od 8 dana.
20. Ročišta zakazana za 6. novembar 2012.godine, 4. decembar 2012.godine i 26. decembar 2012.godine, nisu održana.
21. Dana 10. jula 2013. godine, *žalioc* se obratio Osnovnom sudu u Uroševcu pismom u kome je tražio da sud optuženima odredi branioca, prihvatanjem troškova za ovo, samo kako bi se nastavile sudske sednice.
22. Dana 17. jula 2013. godine, *žalioc* se obratio Osnovnom sudu u Uroševcu predstavkom za dopunu i ispravljanje privremene mere na osnovu Rešenja br. 74/13 od 1. jula 2013, Osnovnog suda u Uroševcu.
23. Dana 18. jula 2013. godine, Osnovni sud u Uroševcu Rešenjem je odbacio predlog *žalioca* za određenje privremene mere.
24. Dana, 19. februara 2015. godine, *žalioc* se obratio Osnovnom sudu u Uroševcu urgencijom za ubrzanje postupka razmatranja i odlučivanja po predmetu, ali do danas *žalioc* nije primio ni jednu informaciju u vezi ovog slučaja.
25. Dana 3. setembra 2015.godine, *žalioc* je podneo žalbu Instituciji Ombudsmana u vezi dužine postupka protiv Osnovnog suda u Uroševcu za odlučivanje po njegovoj tužbi.
26. Dana 30. novembra 2015. godine, Ombudsman se obratio Osnovnom sudu u Uroševcu za informacije o fazi u kojoj se nalazi postupak u predmetu *žalioca*, i koje su radnje preduzete od strane ovog suda da se ovaj slučaj procesuiria bez daljeg odlaganja.

27. Dana 8. decembra 2015.godine, Ombudsman je primio odgovor od Osnovnog suda u Uroševcu po kome ovaj predmet će se tretirati sa prioritetom, i da je naredno ročište zakazano za 24. decembar 2015. godine.
28. Dana 9. februara 2016. godine, predstavnici Ombudsmana kontaktirali su *žalioca* koji je potvrdio da je ročište od 24. decembra 2015. godine, održano, i u ovom ročištu sudija je tražio da *žalioc* podnese sve dokaze. *Žalioc* tvrdi da je sve dokaze ponovo podneo sudu, ali do danas nije pozvan i slučaj još uvek ostaje otvoren.
29. Dana 2. novembra 2016. godine, predstavnik Ombudsmana je kontaktirao *žalioca*, koji ga je obavestio da i dalje u sudu nije održano ročište po njegovom slučaju.
30. Dana 15. juna 2017.godine, predstavnik Ombudsmana ponovo je kontaktirao *žalioca*, koji ga je obavestio da situacija i dalje ostaje ista, nije održano ni jedno ročište.

Pravni instrumenti primenjivi u Republici Kosovo

Pravo na pravično i nepristrasno suđenje/ Pravo na pravično suđenje

31. U principu Ustav Republike Kosovo, u članu 21, stav 2 navodi: “*Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.*”
32. 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: “*Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.*”
33. Član 54, Sudska Zaštita Prava, Ustava Republike Kosova definiše: “*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.*”
34. Član 6. stav 1, EKLJP definiše se 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.*”
35. 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.*”
36. Zakon o sudovima br. nr. 03/L-199, u članu 7, stav 2, utvrđuje: “*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.*”
37. Zakon o parničnom postupku br. 03/L-006, u članu 1, utvrđuju se: “*...proceduralni propisi na osnovu kojih sud razmatra i rešava sporove ravnograđanskih odnosa fizičkih i pravnih lica, ako posebnim zakonom nije drugačije utvrđeno.*”
38. Dok u skladu sa članom 10. st. 1 istog zakona: “*Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemogućuje svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama.*”

Pravna analiza predmeta

U vezi povreda prava na pravično i nepristrasno suđenje, pravo na pravično suđenje

39. Ombudsman, na osnovu analize dokaza i činjenica, primećuje da je pravo na pravično suđenje u razumnom roku i pravo na delotvoran pravni lek garantovano gore navedenim zakonima, nije

ispunjen, jer osnovni sud je odugovlačio razmatranje i odlučivanje predmeta žalioca više od 14 godina, čiji su postupci inicirani od 2003. godine, i još uvek nije konačno odlučeno do dana kada se objavljuje ovaj izveštaj; da su preterana odugovlačenja sudskih postupaka i bez sudske odluke u suprotnosti prava na pravično suđenje u razumnom roku, kao što je garantovano članom 31, 32 i 54 Ustava Republike Kosovo i stavom 1, Člana 6, EKLJP.

40. Ombudsman primećuje da od 2003. godine, kada je *žalioc* pokrenuo tužbu u Opštinskom sudu u Uroševcu, prošlo 14 godina. A od 27. oktobra 2010. godine, kada je nakon žalbe *žalioca*, Okružni sud Rešenjem br. Ac. br. 887/2008 vratio predmet na ponovno suđenje u prvom stepenu, prošlo je 6 godina, i da istome još uvek nije data mogućnost realizacije sudske zaštite svojih prava, zato što se njegov predmet nalazi u postupku razmatranja u Osnovnom sudu u Uroševcu.
41. Ombudsman takođe primećuje da od 2003. godine, kada je *žalioc* pokrenuo tužbu u Osnovnom sudu u Uroševcu, do prve presude, kada je tužba žalioca usvojena delimično prošlo više od 4 godine, dok nakon vraćanja na ponovno razmatranje, 27. oktobra 2010. godine, (iz Okružnog suda u Prištini), prošlo je više od 5 godina, a takođe od smrti optuženog 2011. godine, prošlo je osam godina, Takođe, primećuje se da su sudske rasprave godinama odložene bez ikakvog opravdanog razloga, prema tome ovo je dovoljan argument da tužba *žalioca* nije razmotrena od strane suda u skladu sa članom 31, 32 i 54 Ustava Republike Kosova i stavom 1. člana 6. EKLJP.
42. Ombudsman podseća da član 6. stav 1, EKLJP, ne predviđa apsolutni rok za određivanje razumnosti dužine postupka. U konkretnom slučaju, Osnovni sud u Uroševcu ne može da koristi kao obrazloženje složenost predmeta i radnje preduzete od strane ovog suda do sada da slučaj ostaje otvoren u postupku.
43. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) istakao je da pravo stranke da se njegov slučaj reši u razumnom roku, predstavlja ključni element prava na pravično i nepristrasno suđenje (vidi predmet *Azdajic v. Slovenia*, 8. oktobar 2015.god.).
44. Ombudsman skreće pažnju na član 6. EKLJP, prema kome svaka osoba ima pravo da se njegov slučaj sasluša pravedno i u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom obrazovanim na osnovu zakona (...).
45. Ombudsman konstatuje da *žalioc* argumentuje da je njegovo pravo na pravično i nepristrasno suđenje povređeno, imajući u obzir činjenicu da, kako bi se došlo do konačne odluke u parničnom postupku procedura je trajala više od 14 godina. Ovo tvrdi upoređujući konkretan slučaj sa sudskim odlukama ESLJP. (Vidi predmet *Kutić protiv Hrvatske*, br. 48778/99, 4. oktobar 2001), gde je ESLJP utvrdio da je predstavka bila prihvatljiva na osnovu obrazloženja vremena za obustave postupka i obaveze suda za pravično sudski process, bez odugovlačenja do konačnog rešavanja.
46. Osim toga, Ombudsman smatra da bi jedan 14-godišnji sudski postupak, kao u slučaju *žalioca* stvorio opštu situaciju pravne nesigurnosti, i smanjio bi i izgubio poverenje građana u pravdu i vladavinu zakona.
47. U stvari nedostatak efikasnog pravnog leka u smislu kršenja njegovih prava na pravično suđenje i u razumnom roku, koje je garantovano članom 6 EKLJP, predstavlja kršenje i njegovog prava na delotvoran pravni lek u skladu sa članom 13. EKLJP. (vidi slučaj *M.A v. Kipra*, 23. juli 2013.godine).
48. Član 13, EKLJP, navodeći posebno obavezu države, da pre svega štiti ljudska prava, putem pravnog sistema, pruža dodatne garancije za pojedinca, da on ili ona uživa ta prava na efikasan način.
49. Ombudsman skreće pažnju da 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 žalioca odnosi na dužinu postupka u razmatranju njegovog slučaja, član 13 EKLJP je primjenjiv.

50. Ombudsman konstatuje da nijedan način ili poseban pravni put nije postojao i nije dat na raspolaganju *žaliocu*, kojim bio on mogao da se žali na dužinu postupka, u razmatranju predmeta sa predviđanjima, ili nada da postigne bilo kakvo olakšanje, u vidu sprečavanja nepravde ili nadoknade za nepravdu koju je doživio od strane suda.

Konstatacije

51. Ombudsman, na osnovu svih podnetih dokaza i prikupljenih činjenica, kao i važećih zakona, konstatuje da žalba žalioaca u vezi sa odugovlačenjem postupka za ostvarivanje svojih imovinskih prava u skladu sa zakonom je razumna i zakonita.

52. Ombudsman konstatuje da u konkretnom slučaju postoji kršenje ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer odugovlačenje postupka od strane Osnovnog suda u Uroševcu da razmotri i reši predmet, traje više od 14 godina, a u odsustvu takve odluke, žalioac ne može da ostvari svoje navodno pravo.

PREPORUKE OMBUDSMAN

Na osnovu ovih konstatacija, i u saglasnosti sa članom 135 stav 3 Ustava Republike Kosovo i članom 16, stav 4 i 8 Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje:

Osnovnom sudu u Uroševcu

- 1. Da preduzima mere za razmatranje i odlučivanje u predmetu C.nr.133/2003 od 7. marta 2003.godine, g. Isuf Qorolli, koji je prema rešenju Ac.nr.887/2008, Okružnog suda u Prištini vraćen na ponovono suđenje Osnovnom sudu u Uroševcu, bez daljnih zakašnjenja.***

Sudskom savetu Kosova:

- 2. Da pokrene izradu pravnog instrumenta koji bi predstavljao delotvoran pravni lek u smislu člana 13, Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji pruža olakšanje u obliku prevencije ili obeštećenja u vezi sa žalbama o odugovlačenju u sudskim postupcima.***

U saglasnosti 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 zatražena u saglasnosti sa zakonom” i članom 28 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 molim da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi navedenog pitanja.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br.765/2016

Nazmi Fazliu

u vezi sa pravom na život i pozitivnim obavezama za efikasne istrage

Upućen:

G. Aleksandër Lumezi, Glavni tužilac
Državno tužilaštvo

G. Uran Ismaili, Ministar
Ministarstvo zdravlja

Priština, dana 14. septembar 2017.god.

Cilj izveštaja

Izveštaj se odnosi na osnovno pravo na život, garantovano Ustavom i međunarodnim instrumentima ugrađenim u okviru istog. U slučaju g. Nazmi Fazliu (u daljem tekstu: žalilac) navodi se da je povređeno pravo na život zbog nemara medicinskog osoblja u okviru Univerzitetskog kliničkog centra i neefikasnog krivičnog gonjenja državnog tužilaštva.

Na osnovu gore navedenog, ovaj Izveštaj će razmotriti činjenično stanje predmeta koji je podnet od strane žalioaca i predstaviće pravnu analizu potencijalne povrede prava na život analizirajući domaće zakonodavstvo i praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) kako bi skrenuo pažnju na (ne) postupanje državnih organa za zaštitu prava na život u skladu sa međunarodnim standardima.

Nadležnost Ombudsmana

1. U skladu sa članom 132 Ustava Republike Kosova (u daljem tekstu: Ustava), Ombudsman: “... *nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.*” U skladu sa ovim i stavom 3 ovog člana: “*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 zatražena u saglasnosti sa zakonom.*”
2. Dalje, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu (u daljem tekstu: Zakon o Ombudsmanu) u članu 16, stav 1, utvrđuje da isti 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 za ljudska prava, posebno Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima, obuhvatajući radnje ili neradnje koje predstavljaju zloupotrebu autoriteta.*”
3. Takođe na osnovu člana 16, stava 4: “*Ombudsman ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.*”
4. Štaviše na osnovu člana 18, stav 1.1, Ombudsman snosi odgovornost “*da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje*”, i na osnovu stava 1.2 “*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

5. Izrada ovog Izveštaja je rezultat žalbe koja je primljena u Instituciji Ombudsmana (IO), od žalioaca protiv Univerzitetskog kliničkog centra Kosova (UKCK), Ministarstva pravde (MP) i Osnovnog tužilaštva (OT) u Prištini, u vezi sa navodima za neodgovorno lekarsko tretiranje, zbog ne-utvrđivanja tačnog uzroka smrti putem forenzičke obdukcije, kao i zbog neefikasnih istraga u vezi sa slučajem njegove žene, kojoj je tokom tretiranja transfuzijom krvi komplikovano stanje i dana 24. januara 2016. godine, ista je preminula.

Okolnosti slučaja

6. Potvrđene činjenice zasnivaju se na navodima podnosioca žalbe, medicinskim dokumentima praćenim sa slikama tokom postupanja u slučaju UKCK, izveštaju autopsije MA 16-019 od 25. januara 2016. godine, izjavama zdravstvenog osoblja u vezi sa događajem, zapisnicima svedoka koji su intervjuisani od strane policije, krivičnim prijavama policije, izveštajima policije,

pismenoj korespondenciji između podnosioca žalbe i nadležnih organa, profesionalnim mišljenjima, stručnim izveštajima i drugih informacija koje Ombudsman ima na raspolaganju, a koje se mogu izneti kao u nastavku:

7. Podnositelj žalbe u pismenoj žalbi koja je podneta IO izjavljuje: „*Žalim se protiv tri gore navedene institucije zbog nemara i ne postupanja u slučaju smrti moje supruge dana 24. januara 2016. godine, u UKCK-u. Pozivam Ombudsmana da se angažuje u vezi ovog slučaja pošto je prošlo 10 meseci i predmet se odugovlači sa namerom da se sakrije istina, a u predmetu-dokaz postoje video snimci u kojima se primećuje da se zdravstvene ustanove bore da se ovaj slučaj ne podvrgava suđenju*“.
8. Prema otpustnoj listi sa epikrizom Ginekološke klinike i akušerstva (KGA) (*bez br.protokola od 20. januara 2016. godine*) vidi se da je pacijentkinja S.F. primljena u Odeljenju za konzervaciju krvi, dana 20. januara 2016. godine u 14:00 časova u cilju predoperativne pripreme za hiruršku intervenciju (*miomektomija*), zato što je S.F. bila anemična i trebala je da uzme najmanje dve doze krvi. Prema ovoj otpustnoj listi vidi se da su za pacijentkinju S.F. obezbeđene dve doze krvi i jedna doza plazme i dok je uzimala krv pre nego što je završila prvu dozu S.F. je počela da se žali da ima groznicu i njeno stanje se pogoršavalo, bila je mnogo bleđa, semisomnolencija. Kao posledica pogoršanja stanja S.F. iz KGA prebačena je na Hitnu kliniku sa dijagnozom koja je data od strane neurologa: *“Syndroma acute cerebrale - Coma”* (“Akutni moždani sindrom - Koma”).

Radnje Institucije Ombudsmana

9. Dana, 29. Novembra 2016. godine, Ombudsman je razmotrio žalbu i odlučio da se vode istrage, otvarajući tako predmet sa brojem *A.nr.765/2016*.
10. Dana 12. decembra 2016. godine, IO je obaveštena da je podnositelj žalbe sumnjao u istražne radnje tužioca predmeta (*Predmet PP.I.Nr.367/2016*) navodeći da je odugovlačenje istrage posledica uticaja uticajnih lica (*članova porodice osumnjičenih*), zato je isti podneo zahtev za isključenje tužioca u predmetu i nakon toga on je podneo slučaj Kancelariji disciplinskog tužioca (KDT).
11. Dana, 19. januara 2017. god, predstavnik IO se sastao sa glavnim tužiocem OT u Prištini, sa kojim je razgovarao u vezi pitanja žalitelja. Glavni tužilac OT u Prištini izjavio je da je tužilaštvo dana 25. avgusta 2016. god. tražilo od UKCK ekspertizu o uzroku smrti pacijentkinje S.F., a dana 21. decembra 2016. godine, primio ekspertizu od strane ekspertskeg tima ginekologa UKCK, zajedno sa stručnim mišljenjem Br. 2023/2, od 16 decembra 2016. godine, na osnovu koje se zaključuje da je pacijentkinja tretirana u skladu sa zdravstvenim pravilima *“Na osnovu svih izveštavanja specijalista ostalih oblasti uključenih u ovaj slučaj, procenjuje se da se, po svemu sudeći, radi o sindromu posttransfuzije, kao posledica prisustva anti-Kelli antitela (ocenjivanje transfuziologa)*
12. Istog dana, predstavnik IO je obavešten o činjenici da predmet *PP.I.Nr.367/2016*, zasnovan na gore navedenom činjeničnom stanju, nije dodeljen u radu ni jednom od tužilaca, uprkos činjenici da su tokom maja, juna i jula 2016. godine, policijski službenici deponirali u tužilaštvu zapisnik svedoka i krivične prijave protiv zdravstvenih radnika koji su uključeni u ovom slučaju.
13. Posle toga, predstavnik IO se sastao sa jednim od inspektora KDT, i isti ga je informisao da su oni ispitali ovaj slučaj na osnovu predstave podnosioca žalbe, a od OT u Prištini dobili potvrdu da je zahtev podnosioca žalbe za isključenje tužioca iz slučaja usvojen i prema njima predmet je dodeljen u radu drugom tužiocu.
14. Takođe, predstavnik IO razgovarao je sa forenzičkim ekspertom DML-a u vezi sa slučajem podnosioca žalbe, koji je obavestio predstavnika IO da je iz medicinske dokumentacije dokazano da je pokojna F.S. tokom trodnevnog perioda, uzela 26 bočica krvi i krvnih proizvoda, međutim

fokus je trebalo da se stavi na neispravnostima izveštaja o autopsiji. Shodno tome, ekspertiza koju je izradila komisija lekara UKCK bila je neophodna.

15. Dana 1. marta 2017. godine IO je obaveštena da je OT u Prištini dodelio u radu predmet PP.I.Nr.367/2016 dotičnom tužiocu, koji je bio započeo postupke istrage, izdao je Rešenja o pokretanju istrage i počeo sa intervjuisanjem osumnjičenih.

Pravni okvir

16. Ustav garantuje osnovna prava i slobode, u skladu sa članom 21 stav 1, kako slijedi: *“Ljudska prava i osnovne slobode su neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog reda Republike Kosovo.”* U saglasnosti sa ovim i na osnovu stava 2 ovog člana: *“Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.”*
17. Na osnovu gore navedenog, ali i u skladu sa članom 22, proizilazi i direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata: *“Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim 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:*
[...]
(3) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste; [...]
18. Pravo na život zagarantovano je članom 25 Ustava: *“Svako lice ima pravo na život.”*
19. Tumačenje Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu EKLJP) sprovodi se u skladu sa sudskom praksom ESLJP, prema članu 53, Ustava: *“Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.”*
20. U skladu sa gore navedenim, a u cilju naglašavanja garantovanog prava na život, u skladu sa članom 56, Ustava o osnovnim pravima i slobodama tokom vanrednog stanja: *“Odstupanje od prava i osnovnih sloboda garantovanih članovima ...(25).., ovog Ustava, nije dozvoljeno pod nikakvim okolnostima.”*
21. Dalje, stav 1, člana 4, Zakona br. 2004/38 o pravima i odgovornostima građana u zdravstvenoj zaštiti (u daljem tekstu: Zakon o pravima i odgovornostima građana u zdravstvenoj zaštiti) eksplicitno definiše da: *“Svaki građanin ima pravo na zdravstvenu zaštitu potrebnu njegovom zdravstvenom stanju. Zdravstvena zaštita trebalo bi da bude adekvatna i trajno dostupna svima, bez diskriminacije [...]”.*
22. U vezi sa prethodnim stavom, Zakon br. 02/I-101 o transfuziji krvi, kontroli krvi, i njenih produkata (u daljem tekstu: Zakon o transfuziji krvi) u članu 24 kaže: *“Obezbeđenje kvaliteta u upotrebi krvi i krvnih komponenti Lekari koji upotrebljavaju krv i krvne komponente radi lečenja pacijenata, u skladu sa dobrom kliničkom praksom, obezbedi će:*
a) racionalnu upotrebu i visoki kvalitet
b) čuvaju opisanu dokumentaciju (pismeno trebovanje),
c) upisuju dobre efekte – korisne i negativne efekte kao i
d) preduzimanje ostalih potrebnih mera
23. Član 6, Zakona br. 04/L-123 Krivičnog postupka (u daljem tekstu Zakonik o krivičnom postupku), u stavu 3, predviđa pokretanje postupka: *“Državni tužilac može pokrenuti krivični postupak u skladu sa stavom 2. ovog člana po prijemu informacija od policije, druge javne institucije, privatne institucije, građana, sredstava javnog informisanja ili na osnovu informacija dobijenih iz drugog krivičnog postupka po prigovoru ili predlogu oštećenog lica.”*
24. Zakon Br. 05/L-060 o sudskoj medicini, u stavu 1.2 člana 2 definiše: *“Sudsko-medicinska autopsija - postupak sudsko-medicinskog pregleda, koji se sastoji od ispitivanja spoljašnjeg i unutrašnjeg mrtvog tela, ili posmrtnih ostataka, za utvrđivanje uzroka, mehanizma i načina smrti, kao i druge okolnosti koje se odnose na smrt”, dok član 5 utvrđuje: „Sudsko-medicinska*

autopsija, u skladu sa zakonom i odgovarajućim odredbama vrši se ali se ne ograničava na sledeće slučajeve: [...] sumnje za neodgovorni medicinski tretman [...]”.

Pravna analiza

25. Pravo na život navedeno je na prvom mestu u katalogu ljudskih prava i sloboda koja su zaštićena EKLJP zbog činjenice jer je to najosnovnije pravo u odnosu na sva prava. Ono što potvrđuje ovu činjenicu jeste nemogućnost odstupanja od ovog prava, čak i u slučaju vanrednog stanja. Sudska praksa ESLJP zasnovana je na slučaju McCann i ostali protiv UK⁵⁸, gde: pravo na život, posebno u vezi člana 3 Konvencije (Zabrana mučenja), predstavlja jedno od osnovnih vrednosti demokratskog društva.
26. Član 2 Konvencije iznosi opšte obaveze države za zaštitu prava na život i uključuje pozitivne i negativne aspekte: a) **pozitivnu obavezu** zaštite života i b) **negativnu obavezu** da se uzdrži od nezakonitog uzimanja života. Pozitivna obaveza nameće obaveze prevencije i istrage. **Obaveza prevencije**⁵⁹, obavezuje državne vlade da spreče i da se bore protiv krivičnih dela. Ukoliko se utvrdi da su vlade znale ili bi trebale da budu upoznate u trenutku postojanja realnog i direktnog ugrožavanja života određene osobe, zbog krivičnih dela trećih lica, i ukoliko nisu preduzele odgovarajuće mere u okviru svojih nadležnosti, kojim po razumnom ocenjivanju moglo se sprečavati, kako bi se izbegavalo ugrožavanje života, iste treba da budu odgovorne za ne sprovođenje pozitivnih obaveza.
27. Član 2 Konvencije takođe nameće obavezu državi da istražuje smrtonosne incidente utvrdivši da ključni elementi istrage budu u skladu sa članom 2: da je inicirana od strane države; da je nezavisna, efikasna, brza; kao i da bude otvorena za javnost i uključuje članove porodice i rođake žrtve. Pored toga, država mora da garantuje postojanje pravosudnog sistema koji⁶⁰:
- istražuje slučajeve smrti, na sopstvenu inicijativu, kada postoji dokaz da sje uključena i treća strana, iako se ne dovodi u pitanje izvršenje bilo kog kršenja od strane agenata države;*⁶¹
 - ima sposobnost da potvrdi činjenice i uzroke smrti, da stavlja pred odgovornošću one koji su krivi i da obezbedi žrtvi odgovarajuću nadoknadu;*
 - Omogućava svakom građaninu da traži nezavisnu i efikasnu istragu o okolnostima smrti bez obzira na uključenost države;*
 - može da utvrdi civilnu odgovornost za smrt, uključujući i slučajeve koji nisu povezani sa krivicom države, npr. smrti izazvane medicinskim nehatom ili saobraćajnim nesrećama.*
28. Prema praksi ESLJP, obim i priroda dužnosti da se istraže posmrtni/fatalni incidenti objašnjeni su, posebno, u slučaju Tanrikulu protiv Turske.⁶² ESLJP smatra da ser obaveza da se istraže smrtni slučajevi ne odnosi samo na slučajeve koji se tiču smrti za koje su odgovorni bili državni funkcioneri, već svi oni smrtni slučajevi o kojima su vlasti bile informisane. Vlasti su dužne da preduzimaju razumne i neophodne radnje kako bi obezbedile relevantne dokaze (uključujući i svedočenja očevidaca i forenzičke dokaze) kako bi istraga bila svrsishodna i efikasna. Zbog toga neuspeh da se nastavi jasan tok ispitivanja tokom istrage može dovesti do zaključka

⁵⁸ McCann and others v UK, od 27 septembra 1995; link:

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["18984/91"\],"itemid":\["001-57943"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{);

⁵⁹ Osman v The United Kingdom od 28. februar 1998, link:

<file:///C:/Users/Ideapad/Downloads/001-58257.pdf>;

⁶⁰ Ciechonska v Poland, od 14. juna 2011, link: [http://echr.ketse.com/doc/19776.04-en-20110614/vieë/:Railean v Moldova, od 28. juna 2010, link: : http://echr.ketse.com/doc/23401.04-en-20100105/vieë: i Dodov v Bullgaria, od 17a prilja 2008, link: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["dodov v bulgaria"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-84438"\]}](http://echr.ketse.com/doc/19776.04-en-20110614/vieë/:Railean v Moldova, od 28. juna 2010, link: : http://echr.ketse.com/doc/23401.04-en-20100105/vieë: i Dodov v Bullgaria, od 17a prilja 2008, link: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{);

⁶¹ Rantsev v Cyprus and Russia e datës 10 maj 2010, gjetur në: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["rantsev v cyprus"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-96549"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{);

⁶² Tanrikulu v Turkey, od 8. jula 1999. g., link: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["tanrikulu v turkey"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58289"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{);

kršenja člana 2. U stvari, ESLJP je došao do zaključka da: "Svaki nedostatak tokom istrage koji oštećuje sposobnost identifikacije autora ili počinitelje krivičnog dela će biti u riziku da krše ovaj standard."

29. Uzimajući u obzir slučaj Erikson protiv Italije⁶³ i u vezi sa pravnom analizom navedenog predmeta, ne može se zanemariti presuda ESLJP u ovom slučaju, gde se navodi da "pozitivna obaveza države da zaštiti član 2 Konvencije uključuje zahtev upućen bolnicama da imaju pravila o zaštiti života svojih pacijenata i uspostavljaju efikasan sistem koji će omogućiti utvrđivanje uzroka smrti do koje dolazi tokom boravka u bolnici, kao i odgovornost uključenog medicinskog osoblja." U tom smislu, treba napomenuti i da "kada su državni agenti potencijalno odgovorni za gubitak života, potrebno je sprovesti odgovarajuću istragu kako bi se činjenice učinile javnim, a posebno za porodicu žrtve".⁶⁴
30. Štaviše, tužilaštvo bi trebalo da sprovede delotvornu istragu, brzo prikupljanje činjenica i pristup javnosti i porodice žrtve, koji prema sudskoj praksi ESLJP predstavljaju kriterijume na osnovu kojih se jedna istinska istraga vodi. U saglasnosti sa ovim ne može se zaključiti drugo, osim da je država prekršila pravo na život u slučaju supruge podnosioca žalbe. To je zato što: "Osnovni cilj pravilne istrage je da obezbedi efikasno sprovođenje domaćeg zakonodavstva koje štiti pravo na život kao i u slučajevima kada su uključeni državni organi, da obezbedi njihovu odgovornost za smrtne slučajeve koji se događaju pod njihovom odgovornošću".⁶⁵
31. Dalje, domaće zakonodavstvo, konkretno Zakon o transfuziji krvi, određuje potrebu za sigurnost i kvalitet u slučaju upotrebe krvi i komponenata krvi za lečenje pacijenata, u skladu sa dobrom kliničkom praksom, pri čemu se od zdravstvenog osoblja zahteva da obezbedi racionalnu upotrebu i visok kvalitet krvi, da održava propisanu dokumentaciju (pismene zahteve), da zabeleži u odgovarajućoj dokumentaciji dobre efekte i negativne efekte krvi. Takođe zahteva da bolničke institucije, na osnovu njihovih Statuta, osnivaju "*Bolničke komisije za transfuziju*", u čijim sastavima treba da budu specijalisti medicinske transfuzije i drugi klinički specijalisti koji omogućavaju primenu važnih transfuzijskih aktivnosti u bolnicama. Zakon ne definiše jasno situacije kako treba da se postupi u slučaju suočavanja sa negativnim efektima, kao što je slučaj podnosioca žalbe, prema tome iz analize ovog slučaja jasno se vidi da je bacanje vrećice krvi (koja je u kasnijim procedurama rezultirala da je glavni dokaz da potpuno objasni tok komplikacija slučaja) doprinela stvaranju zbujujuće situacije, jer nedostatak iste onemogućilo je potpuno objasniti okolnosti slučaja.
32. Štaviše, Zakon o transfuziji krvi u situacijama kada za vrijeme upotrebe krvi ili krvnih komponenti dođe do neželjenih efekta, zahteva od redovnog lekara da odmah obavesti odgovorno lice u bolnici, koji u skladu sa dobrom kliničkom praksom **treba odmah da obavesti ovlašćenu instituciju za transfuziju**. Iz spisa predmeta ovog predmeta (krivična prijava 2016-AD-0227 od 20. jula 2016. godine i izveštaj o obdukciji MA 16-019 od 25. januara 2016. godine) jasno se vidi da nisu primenjene odredbe ovog zakona, jer konsultacije sa transfuziologom odgovorne osobe se dogodile samo sutradan, a ne odmah nakon što su se pojavile prve komplikacije, nakon što je pacijentkinja F.S.primila krv.
33. Ovo takođe treba uzeti u obzir odgovornost pravnog lica za krivična dela, kao što je definisano Zakonom br. 04/L-030 o odgovornostima pravnih lica za krivična dela (u daljem tekstu: Zakon o odgovornostima pravnih lica za krivična dela). Ovim zakonom utvrđuje se da je odgovorno lice fizičko lice u okviru pravnog lica, u skladu sa članom 2 (1.1), koji „ima poverenje za obavljanje

⁶³ Erikson v Italy, od 26. oktobra 1999.g., link: <http://echr.ketse.com/doc/37900.97-en-19991026/view/>:

⁶⁴ Erikson v Italy, od 26. oktobra 1999.g., link: <http://echr.ketse.com/doc/37900.97-en-19991026/view/>:

⁶⁵ Angueova v Bulgaria, od 13.septembra 2002.g, link: <file:///C:/Users/Ideapad/Downloads/001-60505.pdf>; i Jasinskis v Latvia, od 21.februara 2010.g, link: <file:///C:/Users/Ideapad/Downloads/001-102393.pdf>;

- određenih zadataka ili ovlašćenje za delovanje u ime pravnog lica i postoji velika poverljivost da je ovlašćeno da deluje u ime pravnog lica.” Isto tako, u stavu 1.2. utvrđeno je da se kao pravno lice definiše "pravni subjekt, domaći ili strani, koji se prema kosovskom zakonodavstvu na snazi smatra pravnim licem." Uzimajući u obzir ovo, treba naglasiti činjenicu da kosovsko zakonodavstvo ne definiše pravno lice per se, ali isto ostavlja sudskoj praksi da tačno odredi.⁶⁶
34. U vezi sa onim što je rečeno u prethodnom pasusu, Zakon br. 04/L-125 o zdravstvu (u daljem tekstu: Zakon o zdravstvu) definiše zdravstvenu ustanovu kao "institucija osnovana od strane pravnog ili fizičkog lica koja pruža usluge zdravstvene zaštite na osnovu dozvole izdate u skladu sa ovim zakonom;" dok Statut Univerzitetske bolničke i kliničke službe Kosova (u daljem tekstu: Statut UBKSK) u članu 4, definiše UBKSK kao "pravno lice sa posebnim pravima, obavezama i odgovornostima za primenu Zakona o zdravstvu, drugih relevantnih pod-zakonskih akta izdatih od strane Ministarstva zdravlja". Na osnovu toga proizilazi da je UBKSK pravno lice na osnovu Zakonu o krivičnoj odgovornosti pravnih lica, koji odgovara takođe na osnovu odredbi ovog zakona, za štetu prouzrokovanu od strane lica ili fizička lica koja su zaposlena u njoj, odnosno štetu prouzrokovanu od strane medicinskog osoblja kada postupaju kao u skladu sa gore opisanom činjeničnom situacijom.
35. Na kraju, i u skladu sa gore navedenim, Zakon br. 04 / L-077 o obligacionim odnosima (u daljem tekstu: Zakon o obligacionim odnosima), u članu 152, definiše odgovornost poslodavca: "Pravno ili fizičko lice za koje je zaposleni radio u vreme prouzrokovanja štete je odgovorno za štetu prouzrokovanu trećem licu od strane zaposlenog tokom rada ili u vezi sa radom, osim ako se dokaže da je zaposleni u datim okolnostima postupao onako kako je trebalo." Dalje, u ovom članu u stavu 2 navodi se: "Oštećenik ima pravo zahtevati naknadu štete i neposredno od radnika ako je štetu prouzrokovao namerno". Iz onoga što je rečeno, jasno je da podnosilac žalbe ima pravo, prema važećem zakonu, da traži odgovornost od pravnog lica, u ovom slučaju UBKSK za štetu koju je prouzrokovalo medicinsko osoblje opisano u gore navedenim stavovima koji se odnose na činjenično stanje slučaja.
36. Iz gore navedenog, uzimajući u obzir relevantne odredbe Krivičnog zakonika o istrazi takvih slučajeva, proizilazi da je domaće zakonodavstvo u saglasnosti sa Ustavom i međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Prema gore navedenoj analizi, pravo na život zaštićeno EKLJP je u potpunosti zaštićeno i kosovskim zakonodavstvom. Situacija na terenu, koja proizilazi iz činjeničnog stanja gore opisanog slučaja, skreće pažnju na kršenje prava na život zbog štetnog postupanja medicinskog osoblja koje snosi odgovornost pravnog lica, kao i neefikasnosti istrage koju vodi tužilaštvo, što je uslov potpune primene zaštite prava na život na osnovu prakse ESLJP.
37. Sudska praksa ESLJP preporučuje da treba ka se koriste svi raspoloživi pravni lekovi, čak i kada stranka ne veruje da isti mogu biti delotvorni ili proizvesti pravičan ishod za stranku.⁶⁷ U protivnom, ne iskorišćavanje svih raspoloživih pravnih sredstava, ESLJP ne tretira kao kršenje člana 2, osim ukoliko nije jasno da takvi lekovi nisu uspeali da tretiraju podneta činjenična ili pravna pitanja.⁶⁸ Iscrpljivanje pravnih lekova podrazumeva parnični postupak gde se može tražiti naknada za nematerijalnu štetu, ali isto na osnovu prakse ESLJP, isključuje mogućnost dalje istrage okolnosti smrti lica, slučaj Powell protiv Velike Britanije: "Kada rođak preminule osobe prihvata naknadu štete putem građanske parnice zbog medicinskog nehata, on ili ona nema pravo

⁶⁶ Avni Puka, *Prihvatanje krivične odgovornosti pravnih lica u sistemu "civil law" – osvrt zakonodavstvu Kosova*; Pravni naučni časopis *Opinio Juris*, br.1/2015; str. 60

⁶⁷ Erikson v Italy, od 26. oktobra 1999, link: <http://echr.ketse.com/doc/37900.97-en-19991026/view/>; i Powell v United Kingdom, od 4.maja 2000.g., link: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["45305/99"\]}";](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

⁶⁸ Douwe Korff: A guide to implementation of Article 2 of the European Convention on Human Rights, Novembar 2006, link: <https://rm.coe.int/168007ff4e>, str.80

da se smatra žrtvom u datim okolnostima tretiranja pokojnog ili da zahteva dalju istragu u vezi njegove/njene smrti”.⁶⁹

Imajući u obzir napred navedeno, Ombudsman

PREPORUČUJE

Osnovnom tužilaštvu u Prištini da:

- U saglasnosti sa nadležnostima i ovlašćenjima koja proističu iz zakona, i u saradnji sa svim relevantnim agencijama, preuzima sve neophodne mere za odvijanje brzih i delotvornih istraživanja u slučaju podnosioca žalbe obelodanjujući sve okolnosti i uzroke smrti supruge žalioca.
- Proceni odgovornost, uključujući objektivnu i subjektivnu odgovornost što bi moglo da olakša pitanje nadoknade za stranku.

Ministarstvu zdravlja:

- U saglasnosti sa nadležnostima i zakonskim ovlašćenjima da obrazuje posebnu komisiju za procenu stanja, koja će nakon procene situacije na terenu izraditi protokol rada sa strogim pravilima za slučajeve davanja transfuzije krvi.

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 i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom.*”) i člana 28 Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“*Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, ... 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 obavestite o preduzetim merama u vezi sa navedenim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman

⁶⁹ Powell v United Kingdom, od 4. maja 2000g., link: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["45305/99"\]}";](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 592/2016

Fatmir Tasholli

**Ne obračunavanje radnog staža za bivše policijske službenike prema načinu uređenom
Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 1978. godine;**

Upućeno:

G. Skënder Reçica, Ministar

Ministarstvo rada i socijalne zaštite

Priština, 23. oktobar 2017. godine

Cilj izveštaja

1. Ovaj izveštaj ima za cilj tretiranje pitanja nepriznavanja radnog staža doprinosa tokom 1989-1999. godine za bivše policijske službenike kao i ne obračunavanje radnog staža prema tadašnjem važećem zakonu.
2. Izveštaj proizilazi kao rezultat žalbe g. Fatmir Tasholli (u daljem tekstu: podnosilac zahteva) u ime sindikata bivših policijskih službenika, koji se osećaju diskriminisanim obzirom da je radni staž za prosvetne i zdravstvene radnike iz tog vremena (1989-1999) priznat, dok se slična stvar ne priznaje policijskim službenicima. Isto tako, podnosilac zahteva se žali da se bivšim policijskim službenicima ne priznaje beneficirani radni staž, koji je predviđen Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 1978. godine, koji je bio na snazi u vreme kada su bili na dužnosti.

Nadležnost ombudsmana

3. U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), Ombudsman: *„nadgleda i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonskih i neredovnih radnji javnih organa“*. U skladu sa ovim i stavom 3. ovog člana: *„Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da njemu/njoj dostavi svu dokumentaciju i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom“*.
4. Zatim, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu (u daljem tekstu: Zakon o Ombudsmanu) u članu 16. stav 1. Određuje da isti ima: *„nadležnost da istražuje žalbe koje primi od bilo kojeg fizičkog ili pravnog lica u vezi sa navodima o kršenju ljudskih prava koja su predviđena ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, posebno Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima, uključujući i aktivnosti ili neaktivnosti koje predstavljaju zloupotrebu položaja“*.
5. Takođe, na osnovu člana 16. stav 4: *„Ombudsman ima nadležnosti da vrši istrage bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (ex officio), ukoliko iz nalaza, dokaza i podnesenih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnovu koja rezultira da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima“*.
6. Zatim, na osnovu člana 16. stav 8, Ombudsman: *„može dati opšte preporuke u vezi sa funkcionisanjem pravosudnog sistema. Ombudsman se neće umešati u slučajeve i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada se odugovlači procedura“*.
7. Štaviše, na osnovu člana 18. stav 1.1 Ombudsman ima nadležnost: *„da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje“* kao i da u skladu sa stavom 1.2. *„da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima“*

Opis slučaja

8. Dana 27. septembar 2016. godine, Ombudsman, na osnovu člana 16.1 Zakona o ombudsmanu, primio žalbu Podnosioca zahteva za: Nepriznavanje radnog staža/iskustva za godine 1989-1999 i ne obračunavanje radnog staža prema tadašnjem važećem Zakonu.
9. Što se tiče nepriznavanja radnog staža/iskustva za godine 1990-1999, Podnosilac zahteva tvrdi da je 1990. godine, 3337 albanskih radnika otpušteno sa posla, iz Policije Kosova, međutim, prema njima, ovaj broj je sada manji i prema dodatnoj dokumentaciji koju je primila Institucija Ombudsmana, pruženo je 3010 potpisa bivših policijskih službenika Sindikata bivših policijskih

službenika Kosova. Obzirom da radni staž/iskustvo bivših policijskih službenika za period pre rata 1990-1999 (period kada su prinudno proterani sa posla) nije priznat, oni se osećaju diskriminisanim u odnosu na prosvetne i zdravstvene radnike iz tog perioda, obzirom da je njima radni staž Zakonom o penzijskim šemama finansiranim od strane države, priznat.

10. Što se tiče ne obračunavanja radnog staža (beneficiranog radnog staža) prema tadašnjem važećem zakonu (Zakon o unutrašnjim poslovima 1978), Podnosilac zahteva tvrdi da je ovo nepravda nad njima i da se krše ustavna i zakonska prava koja su garantovana i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima. Podnosilac zahteva traži od strane IO-a preduzimanje svih radnji radi zaštite njihovih prava.
11. Dana 11. oktobar 2016. godine, Institucija Ombudsmana je žalbu obradila kao novi slučaj.

Pravni okvir

Zakon o unutrašnjim poslovima iz 1978. godine

12. Na osnovu člana 117. Zakona o unutrašnjim poslovima, bilo je definisano sledeće:

„Za sve ovlašćene službenike (policijske službenike) svaki period efektivnog rada od 12 meseci službe će se obračunati kao radni period od 16 meseci, radni staž.“

Zakon 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od strane države

13. Zakon o penzijskim šemama je stupio na snagu 5. juna 2014. godine i u skladu sa članom 30. ovog Zakona, počeo je da se primenjuje od 1. januara 2015. godine, u skladu sa budžetskim fondovima.

14. Član 1. Zakona reguliše i određuje:

1. osnovne starosne penzije, starosne penzije sa plaćenim doprinosima, invalidske penzije, prevremene penzije, porodične penzije i radne invalidske penzije, kao penzije iz Stuba I. koje finansira država;

1.2. konsolidovanje, usklađivanje i unifikaciju primenjivih penzijskih šema, koja se trenutno finansiraju iz Državnog budžeta Kosova;

1.3. stvaranje jednog unifikovanog pravnog okvira za kontinuirano pružanje ovih penzija za državljane Republike Kosovo kao i strane državljane, u skladu sa bilateralnim sporazumima socijalnih osiguranja, koje potpisuje Republika Kosovo sa odgovarajućim državama;

1.4. neophodne kriterijume i administrativne procedure za priznavanje prava na penziju za isplaćivanje penzija.

15. Dok, u članu 2. ovog Zakona se određuje sledeći delokrug:

Ovaj Zakon obuhvata Šemu osnovne starosne penzije, Šemu starosne penzije sa plaćenim doprinosima, Šemu invalidske penzije i Šemu prevremenog penzionisanja, kao i reguliše pitanja porodične penzije i radne invalidske penzije, u slučajevima kada se doprinosioci povrede na radu ili dobijaju profesionalnu bolest.

16. Glavni cilj ovog Zakona je regulisanje osnovnih starosnih penzija i za lica koji su plaćali doprinose, uključujući i invalidske penzije, prevremene penzije, porodične penzije i radne invalidske penzije.
17. Ovim Zakonom se osobama koji ispunjavaju predviđene uslove određuju prava, kao: Pravo na osnovnu starosnu penziju; Pravo na starosnu penziju sa plaćenim doprinosima; Pravo na

invalidsku penziju; Pravo na prevremenu penziju; Pravo na radnu invalidsku penziju; Pravo na porodičnu penziju.

18. Da bi neko lice imalo pravo na starosnu penziju sa plaćenim doprinosima u skladu sa stavom 2. člana 4. Zakona o penzijskim šemama, treba da ispuni uslove predviđene članom 8. ovog Zakona.

19. U skladu sa članom 8. Zakona, određuju se sledeći *Uslovi i kriterijumi za priznavanje prava na starosnu penziju sa plaćenim doprinosima*:

1. Pravo na starosnu penziju sa plaćenim doprinosima ostvaruju sva lica koja imaju državljanstvo Kosova i koji:

1.1. su napunili šesdeset i pet (65) godina;

1.2. treba da ima radni staž sa plaćenim doprinosom, prema Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službeni list SAPK br. 26/83) pre 01.01.1999. godine;

1.3. Pružaju validne dokaze o plaćanju doprinosa prema odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službeni list SAPK br. 26/83) pre 01.01.1999. godine.

[...]

6. Ovim zakonom se priznaje radni staž za penzije sa plaćenim doprinosom za godine 1989-1999 prosvetnih radnika, zdravstvenih radnika i ostalima koji su radili u sistemu Republike Kosovo.

Analiza

20. Podnosilac zahteva smatra da su bivši policajci diskriminirani, obzirom da je radni staž za prosvetne i zdravstvene radnike iz perioda 1989-1999 priznat prema članu 8. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od strane države, dok se tako nešto ne priznaje bivšim policijskim službenicima koji su bili prinudno proterani sa svojih radnih mesta.

21. Takođe, podnosilac zahteva smatra da se njima čini nepravda i prilikom obračunavanja beneficiranog radnog staža, koji im je bio priznat Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 1978. godine i Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službeni list SAPK br. 26/83).

22. Prema članu 117. Zakona o unutrašnjim poslovima koji je bio na snazi do 1999. godine⁷⁰ definiše se da svako lice koje je radilo u svojstvu ovlašćenog službenika (policajca), za svaki period rada od godinu dana, tačnije 12 meseci, obračunava mu se kao da ima 16 meseci radnog staža.

23. Stoga, u vezi sa tim, bivšim policijskim službenicima koji su dostigli radni staž u skladu sa članom 117. Zakona o unutrašnjim poslovima, na nivou koji zahteva Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, treba da im bude priznato pravo na povećanu penziju (sa plaćenim doprinosima) od strane MRSZ-a.

24. U tom smislu, Institucija ombudsmana podseća na sledeće pravne odredbe Ustava Republike Kosovo:

„Član 53. [Tumačenje Odredbi Ljudskih Prava]

Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava“.

[...]

⁷⁰ Ovaj zakon je takođe bio na snazi u periodu 1989-1999.

„Član 46 [Zaštita imovine]

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. Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ukoliko je ista u skladu sa zakonom, ukoliko je neophodna ili adekvatna za postizanje javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se ekspropriše.*

4. *O sporovima koje uzrokuje neko delo Republike Kosovo ili javne institucije Republike Kosovo, a koji se smatraju eksproprijacijom, odlučuje nadležni sud.*

5. *Intelektualno pravo je zaštićeno zakonom“.*

25. Dok, član 1. (Zaštita imovine) protokola br. 1, Evropske konvencije o ljudskim pravima određuje:

„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. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.“

26. Institucija ombudsmana naglašava jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava prema kome koncept „posedovanja“ koji se pominje u prvom delu člana 1. Protokola br. 1, ima autonomno značenje, koje se ne ograničava na vlasništvo fizičkih dobara, i takođe je nezavisan od formalne klasifikacije u domaćem zakonu: neka druga prava i interesi koji čine imovinu, takođe se mogu posmatrati kao „imovinska prava“ i takođe kao „posedovanje“ za potrebe člana 1. Protokola br. 1.

27. Štaviše, „posedovanja“ mogu biti ili „trenutna posedovanja“ ili imovine, uključujući navode, na osnovu kojih podnosilac može argumentovati da on ili ona ima „legitimna očekivanja“ efektivnog sticanja i uživanja određenog imovinskog prava.

28. U skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 1978. godine i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službeni list SAPK br. 26/83) bivši policijski službenici su imali legitimna očekivanja da će uživati priznanje radnog staža kako bi ostvarili korist od penzijskih šema.

29. Takva legitimna očekivanja su garantovana članom 1. Protokola br. 1 Konvencije, njena priroda je konkretna, a ne samo obična nada, i takođe se zasniva u zakonskim aktima, dakle na Zakonu o unutrašnjim poslovima 1978 i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službeni list SAPK br. 26/83).

30. Stoga, bivši policijski službenici imaju legitimna očekivanja da će njihov zahtev biti tretiran u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima 1978 i Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službeni list SAPK br. 26/83).

31. Ovo pravo se ne može poništiti usvajanjem novog zakona, jer bilo bi u suprotnosti sa osnovnim ljudskim pravima koja su garantovana Ustavom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i načelom ne-retroaktivnosti Zakona (ne-retroaktivnost Zakona). Zakoni se donose da deluju u budućnosti, nakon stupanja na snagu Zakona.

32. Nepovratno delovanje ili neretroktivnost zakona je opšti princip i postoji od rimskog prava: *Leges et constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta praeterit revocari,*

nisi nominatim etiam de praetorito tempore adhuc pendentibus negotiis cautum sit. Zakoni i Ustav određuju oblik pravnog delovanja u budućnosti i ne mogu se odnositi i na radnje koje su nastale ranije, ukoliko nije izričito predviđeno da se one odnose i na prethodno vreme, i to samo prema pravnim radnjama koje još uvek nisu završene.

33. Ombudsman je uočio da, tokom tog vremena radni staž treba da bude obračunat u skladu sa odredbama 117. Zakona o unutrašnjim poslovima iz 1978. godine i za svaki period rada od godinu dana, tačnije 12 meseci, pripadnicima policije treba da im se obračunava kao da imaju 16 meseci radnog staža.
34. U suprotnom, to predstavlja ozbiljno kršenje interesa zaposlenih u policiji, jer se njima onemogućava ostvarivanje prava na penziju, koju je regulisao Zakon o unutrašnjim poslovima 1978 tokom vremena kada su oni (policijski službenici) bili u radnom odnosu. Imajući u vidu osetljivost pitanja, Ombudsman naglašava da nadležni organi moraju pronaći rešenje koje će omogućiti priznavanje beneficiranog radnog staža za period dok su radili ili da analiziraju druge mogućnosti kao što je izmena zakona, gde će se precizirati koje kategorije mogu biti obuhvaćene kod "drugih" (kao u stavu 6. član 8) Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države.

Zaključci ombudsmana

Institucija ombudsmana na osnovu prikupljenih činjenica, analize domaćih zakona i Ustava, zaključuje da:

- 1) Prema bivšim službenicima Kosovske policije, prinudno otpušteni sa posla tokom perioda 1989-90, državni organi su postupili diskriminatorski, jer:
 - 1.1 Pravni status ove kategorije ostaje nejasan;
 - 1.2 Bivši službenici Kosovske policije ne uživaju pravo penzije prema beneficiranom radnom stažu koji je ranije bio regulisan Zakonom o unutrašnjim poslovima 1978;
 - 1.3 Njima takođe nije priznat radni staž iz Zakona 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države;

PREPORUKE

Na osnovu ovih zaključaka, i u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo i člana 16. stav 4. Zakona o Ombudsmanu, br. 05/L-019, Ombudsman preporučuje:

Ministarstvu rada i socijalne zaštite:

- *Bivši službenici Kosovske policije, prinudno otpušteni sa posla, treba da uživaju pravo na penziju na osnovu beneficiranog radnog staža, koji je ranije bio regulisan Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 1978. godine;*
- *Ovo apsolutno statusno pravo priznato na osnovu zakona, treba da bude priznato ovoj kategoriji od trenutka apliciranja;*
- *Putem podzakonskih akata objasniti član 8. stav 6. Zakona 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države, kojim se drugim mogućim kategorijama priznaje radni staž tokom perioda 1989-1999;*

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom“) i članom 28. Zakona br. 05/L-019 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 obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 71/ 2015

Rrustem Beqiri

u vezi sa dužinom sudskog postupka u predmetu C. br. 82/2013, u Osnovnom sudu u Mitrovici

Za:

G. Ali Kutllovcı, v.d. predsednika
Osnovni sud u Mitrovici

Priština, dana 26 oktobra 2017.god.

Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je da se skrene pažnja Osnovnom sudu u Mitrovici, u vezi sa potrebom preduzimanja odgovarajućih radnji za efikasno razmatranje i odlučivanje sudskih predmeta u razumnim vremenskim rokovima.
2. Ovaj izveštaj je zasnovan na pojedinačnu žalbu g. Rrustem Beqiri i zasniva se na činjenicama i dokazima podnosioca predstavke, i spisima predmeta kojima raspolaže Institucija Ombudsmana (IO), u vezi dužine trajanja sudskog postupka za odlučivanje o predmetu C.nr. 82/2013, u pravnoj stvari radnog odnosa, za nadoknadu ličnih primanja.
3. Slučaj podnosioca žalbe je počeo da se procesira po sudovima od 3. marta 2003. godine do danas. Prema tome, podnosilac žalbe već 14 godina čeka na odluku, čiji slučaj još nije konačno odlučен zaslužnom odlukom

Sažetak činjenica

Činjenice koje su do sada utvrđene mogu se sumirati na sledeći način:

4. Dana 3 marta 2003. godine, podnosilac žalbe je podneo tužbu Opštinskom sudu u Mitrovici, u vezi naknade ličnog dohotka iz radnog odnosa
5. Dana 30. septembra 2004. godine, Opštinski sud u Mitrovici, u vezi s predmetom podnosioca žalbe, doneo je presudu C. br. 40/2003, kojom se usvaja tužbeni zahtev tužioca Rrustem Beqiri za naknadu ličnog dohotka za period od 1. septembra 1999. do 2. oktobra 2002. godine, za 37 meseci, po 85 evra, u ukupnom iznosu od 3.145,00 evra sa godišnjom kamatom od 3,5%, počev od 3. marta 2003. godine, do definitivne isplate, a takođe optužena K.T.U. Kosovatrans u Mitrovici, je obavezana da nadoknadi tužiocu troškove spornog postupka u iznosu od 202,80 evra.
6. Protiv presude Opštinskog suda u Mitrovici C.br. 40/ 2003 od 30. septembra 2004. godine, tužena strana K.T.U. Kosovatrans u Mitrovici podnosi žalbu u Okružnom sudu u Mitrovici, koja donosi odluku shodno žalbe tužene strane i donosi presudu AC.br. 311/ 2005, usvajajući žalbu i vraćajući predmet na ponovnom suđenju 2013. godine, što je evidentirano u knjizi sudskog registra za 2013. godinu u Osnovnom sudu u Mitrovici i predmet se evidentira brojem C.nr. 82/ 2013.
7. Dana, 19. avgusta 2014. godine, tužitelj se obratio Osnovnom sudu u Mitrovici sa podneskom za ubrzavanje postupka u predmetu C.nr.82/ 2013.
8. Dana, 19. avgusta 2014. godine Osnovni sud u Mitrovici odgovara tužitelju o predmetu C.br.82/ 2013, da je ovaj predmet vraćen na ponovnom suđenju i da je dodeljen u radu sudiji 16. aprila 2013. godine, navodeći teške uslove u kojima radi sud, gde 4 sudije rade u jednoj kancelariji, i navodeći da kada se uslovi ispunjavaju, predmet će se uzeti na razmatranju.

Istraga slučaja od strane Ombudsmana

9. Dana 16. februara 2015. godine, Institucija Ombudsmana je otvorila slučaj A.nr. 71/2015, na osnovu iznetih izjava podnosioca žalbe Rrustem Beqiri i dokumentacije koja je podneta u vezi slučaja.
10. Dana, 23. februara 2015. godine, Ombudsman je dostavio pismo Osnovnom sudu u Mitrovici, u kome je tražio informacije o preduzetim radnjama, ili radnjama koje planira da preduzima, kako bi se slučaj podnosioca žalbe razmotrio u razumnom roku na osnovu zakona.
11. Dana, 9. marta 2015. godine, Ombudsman je dobio odgovor od predsednice Osnovnog suda u Mitrovici, i bio upoznat da sudija nije zakazao ročište za ovaj predmet zbog vanrednih uslova, obzirom da nekoliko sudija u sudu rade u jednoj kancelariji.

12. Dana, 24. aprila 2015. godine, žalioac je obavestio IO da je zakazano ročište.
13. Dana, 22. maja, 1. juna i 30. septembra 2015. godine, podnosilac žalbe je obavestio da je sudski postupak u toku, ali još nije završen.
14. Dana, 14. marta, 22. avgusta 2016. godine i 24. februara 2017. godine, podnosilac žalbe je obavestio da sudski postupak u Osnovnom sudu u MItrovici nije završen.

Relevantni instrumenti

15. Ustav Republike Kosovo u članu 31, stav 1: *“Svatom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.”*, dok stav 2 navodi *„Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.”*
- Dok u članu 32 Ustava definiše se: *“Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.”*
16. Član 54, Ustava propisuje: *„Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.”*
 17. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) u članu 6. garantuje: *“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”*
 18. Dok, član 13 EKLJP predviđa: *“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.*
 19. Takođe, po Zakonu o sudovima, br. 03/L-199, član 7, stav 5, propisuje: *„Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta.”*
 20. I Zakon o parničnom postupku (ZPP) br. 03/L-006, u članu 10. Stav 1 istog zakona kaže: *“Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemoguću svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama.”*
 21. 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 predmeta.”*
 22. Član 420. stav 2. ZPP određuje način sazivanja sednice za glavni pretres predmeta: *“Glavno ročište će se održati po pravilu, najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana okončanja pripremnog ročišta.”* I u stavu 4, istog člana predviđa 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.”*
 23. Dok član 441, stav 1, ZPP izričito predviđa: *“Ročište o glavnom pretresu stvari ne može da se odloži na neodređeno vreme.”* Dok u stavu 2 istog člana takođe je definisano da. *“Glavno ročište ne može se odložiti više od trideset (30) [...]”*
 24. Član 475 ZPP definiše: *“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.”*

Pravna analiza

25. Podnosilac žalbe se žalio na neuspeh pravosuđa u vršenju pravičnog suđenja u razumnom roku i pružanju prava na efikasan pravni lek predviđen članom 31, članom 32 Ustava Republike Kosovo, i članom 6. stav 1, i članom 13 EKLJP, kao i članom 10 stav 1 ZPP. Pravo podnosioca žalbe je kršeno obzirom da je sudski postupak trajao duže od 14 godina, u prvom stepenu i u drugom stepenu, kada je predmet vraćen na prvostepeni postupak ponovnog suđenja, kako je gore navedeno, i do danas nije doneta odluka u ovom predmetu.
26. Ombudsman podseća da je sud dužan da se sudski postupak primeni bez ikakvog neosnovanog odlaganja. Iz raspoloživih podataka žalilac svojim postupanjima/ne postupanjima, nije doprineo kašnjenju sudskog postupka, a odugovlačenja bez konačne odluke doprinelo je kršenju prava na sudsku zaštitu, na štetu podnosioca žalbe, koje je garantovano članom 54 Ustava Republike Kosova.
27. Ombudsman primećuje da nije postojao nijedan poseban pravni način ili put, to jest podnosiocu žalbe nije bio na raspolaganju putem kojeg je on mogao da se žali na dužinu postupka, bilo kakvo olakšanje u vidu prevencije nepravde ili nadoknade za nepravdu. Ovakav način rada pravosuđa dokazuje poricanje pravde i zakonitosti za sudsku zaštitu prava.
28. Ombudsman podseća takođe da član 6 (1) EKLJP-a ne predviđa nikakav apsolutni rok za utvrđivanje opravdanosti trajanja postupka, ali to utvrđivanje zavisi od konkretnih okolnosti slučaja, a posebno od složenosti predmeta, ponašanje uključenih strana i vlasti, kao i onoga šta je u interesu podnosioca žalbe.
29. Na osnovu pravne analize, Ombudsman podseća na član 13 EKLJP-a, koji izričito i eksplicitno navodi obavezu države da prvo zaštiti ljudska prava putem njegovog pravnog sistema, pružajući dodatne garancije za pojedinca, kako bi on ili ona efikasno uživao/la ova prava. Zahtevi iz člana 13 podržavaju i ojačavaju one iz člana 6 EKLJP. Dakle, član 13 garantuje delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima zbog navedene povrede zahteva, u smislu člana 6, da se razmotri jedan slučaj u razumnom roku, kao što se g. Beqiri žalio za dužinu postupka.
30. Ombudsman podseća da je Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) utvrdio da u slučajevima koji se odnose na utvrđivanje građanskog prava, dužina postupka normalno se računa od trenutka pokretanja sudskog (vidi presudu *Girolomi protiv Italije* od 19 februara 1991 godine i presudu *Boddaert protiv Belgije* 12 oktobra 1995 godine). U navedenom slučaju, sudski postupak podnosioca žalbe, Rrustem Beqiri, počeo je povodom podnošenja tužbe Opštinskom sudu u Mitrovici 3. marta 2003. godine, a slučaj još nije okončan.
31. U skladu sa članom 7. Zakona o sudovima, svako ima pravo da se obrati sudu da traži zaštitu i primenu svojih prava. U ovom slučaju, podnosilac žalbe je zahtevao zaštitu od 3. marta 2003. godine, ali zbog dužine postupka za 14 godina nema konačne sudske odluke, što znači da nisu mogle da se primene prava i obaveze stranaka u postupku.
32. 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 predmeta.” Na pripremnom ročištu radi se na pripremi pitanja tako da se na glavnom ročištu suđenje može završiti uspešno zaslužnom odlukom i kako bi se izbegavala mogućnost prekida procesa i mogućnost nastajanja nejasnoća. Na ročištu glavne rasprave, čak i u ovoj fazi, sud utvrđuje da li postoji bilo kakva prepreka za razvoj građanske parnice. Tokom ročišta glavnog pretresa, sud poštuje formalne aspekte procesa, što znači da sudija mora da obezbedi da se materija predmeta predstavlja pravilno, kako bi se izbegavalo nepotrebno gubljenje vremena. U ovom slučaju,

podnosilac žalbe nas obaveštava da postupak nije završen pred Osnovnim sudom u Mitrovici, i taj postupak se odugovlači.

33. Član 420. stav 2. ZPP određuje način sazivanja sednice za glavni pretres predmeta: *„Glavno ročište će se održati po pravilu, najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana okončanja pripremnog ročišta.“* I u stavu 4, istog člana predviđa 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.“* Za ovo rešenje smatra se da će rok od 30 dana biti dovoljan za sud, ali i za stranke da se pripreme za glavni pretres, što se sa stanovišta sudske prakse takođe smatra poštenim rešenjem.
34. Dok član 441, stav 1, ZPP izričito predviđa: *“Ročište o glavnom pretresu stvari ne može da se odloži na neodređeno vreme.”* Dok u stavu 2 istog člana takođe je definisano da. *“Glavno ročište ne može se odložiti više od trideset (30) [...]”* Odlaganje sudskih ročišta na neodređeno vreme značajno utiče na stagniranje i odugovlačenje postupka bez opravdanog razloga na prilično duži vremenski period.
35. U radnim sporovima zasnovanim na članu 475 ZPP, zakonodavac je predviđao da sud treba da preduzme sve mere da se ovi sporovi hitno reše. Mere koje sud treba da preduzima da hitno reši ove sporove, sastoje u tome da se ovi predmeti smatraju kao predmeti prioritetne prirode, i treba da se reše pre drugih predmeta, da treba da se zakažu što kraći rokovi za održavanje ročišta, da strankama u sporu treba postaviti što kratke rokove za preduzimanje procesnih radnji, ali ne kršeći mogućnost preduzimanja istih, i da se stara da se spor okonča što je pre moguće. Isto tako, sud treba da se stara da vremenska distanca između ročišta bude što je moguće kraća, i da stranke u najkraćem mogućem roku predstave sav materijal predmeta koji treba da se razmotri, i kojim se nastoji da se realizuju ili štite njihova prava ili subjektivni interesi. U ovom slučaju, sud se nije starao da se slučaj okonča što pre.
36. Ombudsman takođe primećuje da je Sudski savet Kosova (SSK) 16. aprila 2007. godine usvojio Strateški plan za pravosuđe za period 2007-2012, za rešavanje starih predmeta kako bi pružio pravovremeno rešenje za sve predmete koji su dostavljeni sudu. Drugi strateški plan za period 2014-2019, usvojen je za smanjenje broja predmeta. Međutim, podnosilac žalbe nikada nije imao nikakvu korist od strateških planova, iako je njegov slučaj bio sa prioritetom, na osnovu člana 475 ZPP-a, po kome sporovi iz radnog odnosa imaju prioritet u rešavanju od strane suda.

Konstatacije Ombudsmana

Ombudsman zaključuje:

Odugovlačenja u sudskim postupcima prouzrokuju ozbiljne posledice za vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava. Kašnjenje za više od 14 godina, slučaja podnosioca žalbe od strane sudova i dalje bez konačne odluke krši:

Pravo na pravično suđenje, redovan proces u razumnom vremenskom roku utvrđen i zaštićen članom 31. Ustava Republike Kosovo i članom 6 EKLJP.

Pravo na delotvoran pravni lek zaštićen članom 32 Ustava Republike Kosovo i članom 13 EKLJP.

Pravo na sudsku zaštitu prava koje je utvrđeno članom 54 Ustava Republike Kosovo. Pravo na hitno rešavanje sporova iz radnog odnosa, utvrđeno članom 475 ZPP.

Na osnovu gore navedenog, Ombudsman, u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo *“[...] ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primijeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa ”* i članom 16 stav 8 Zakona o

Ombudsmanu, prema kome „*Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Narodni Advokat neće se umešati u slučajeve i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura*”, na osnovu gore iznete pravne analize, u svojstvu davaoca preporuke, uz referisanje na gore-pomenute argumente, sa ciljem poboljšanja rada u sudskom sistemu Kosova.

PREPORUČUJE

Osnovnom sudu u Mitrovici

- 1. Da razmotri mogućnost preduzimanja postupaka u odlučivanju predmeta C.nr. 82/ 2013, obzirom da ovaj slučaj datira od 3. marta 2003. godine.***

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 predstavi sva zatražena dokumenta i informacije u skladu sa zakonom“) i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu („Vlasti, 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 sa navedenim pitanjem“) ljubazno Vas molim da nas obavestite o radnjama koje ste preduzeli ili planirate da preduzmete u vezi sa navedenim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 500/2015

Muhamet Ukshini

o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu AC. Nr. 3141/2013

Za: G. Hasan Shala, predsednik
Apelacioni sud Kosova

Priština, 1. decembar 2017.

Svrha izveštaja

1. Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Apelacionom sudu o neophodnosti preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr. 3141/2013, bez daljih odlaganja.
2. Ovaj izveštaj se zasniva na individualnoj žalbi g. Muhamet Ukshini (u daljem tekstu *žalilac*) i oslanja se na činjenice i dokaze žalioca, kao i na spisima predmeta koje poseduje Institucija ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u predmetu AC 3141/2013, od 9. septembra 2013. godine, za naknadu materijalne i nematerijalne štete zbog povrede na radu.

Pravna osnova

3. Prema 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.”*
4. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o ombudsmanu, član 16. stav 8. određuje: *“Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura.”*

Pregled činjenica

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija ombudsmana (IO) sumirane su kao u nastavku:

5. Dana 4. maj 2011, *žalilac* tokom radnog vremena je pretrpeo telesne povrede, neke od kojih sa trajnim posledicama, na radnom mestu P.T.P ”Bimi” iz Gnjilana.
6. Dana 27. januar 2012, *žalilac* je podneo tužbu u Osnovnom sudu u Gnjilanu za naknadu materijalne i nematerijalne štete zbog povreda na radu tokom radnog vremena.
7. Dana 9. septembar 2013, odlučujući po tužbenom predlogu *žalioca*, Osnovni sud u Gnjilanu doneo je presudu sa brojem C.nr.61/12, prema kojoj tužbeni predlog *žalioca* je delimično usvojen kao osnovan, a obavezuje tuženog P.T.P ”Bimi”, da tužiocu nadoknadi materijalnu i nematerijalnu štetu i da mu nadoknadi neisplaćeni lični dohodak.
8. Dana 25. septembar 2013, protiv presude Osnovnog suda u Gnjilanu C.nr.61/12 *žalilac* je podneo žalbu Apelacionom sudu.
9. Dana 27. septembar 2013, zastupnik tuženog takođe je podneo žalbu Apelacionom sudu.
10. Dana 9. novembar 2015, Ombudsman je poslao pismo Vršiocu dužnosti predsednika Apelacionog suda Kosova, tražeći informacije o postupcima koji su preduzeti od strane suda u predmetu *žalioca*.
11. Dana 24. novembar 2015, Ombudsman je primio odgovor iz kancelarije za javno informisanje Apelacionog suda gde se kaže *“[...] Ovaj predmet je stigao u sud dana 23.10.2013, isti je dodeljen i biće obrađen po redu. Sud u ovom periodu sa prioriteto razmatra sve predmete iz 2013. godine.”*
12. Dana 23. novembar 2016, predstavnik IO-a razgovarao je sa službenikom za informisanje Apelacionog suda koji je izjavio da predmet *žalioca* sa brojem C.3141/2013 nije završen.

Pravni instrumenti koji se primenjuju u Republici Kosovo

13. Ustav Republike Kosovo, u članu 21. naglašava: *“Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom,[...]”*.
14. Pravo na pravično i nepristrasno suđenje određeno je članom 31.1 Ustava: *“Svakome se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti.”*
15. Takođe, Sudska zaštita prava, u članu 54. Ustava određuje:

“Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno”.
16. Prema Ustavu Republike Kosovo, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) je međunarodni instrument koji se direktno primenjuje u Republici Kosovo i ima prednost u slučaju sukoba između odredaba zakona i drugih akata javnih institucija.⁷¹ Član 6, stav 1. EKLJP-a garantuje: *“Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku”*.
17. Pored toga, član 13. EKLJP-a 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.”*
18. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7. stav 2. određuje: *“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. Dok, član 7, stav 5. Zakona o sudovima br. 03/L-199, određuje da: *“Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta.”*
20. Zakon o parničnom postupku br. 03/L-006, u članu 10. stav 1. određuje: *“Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemogućiti svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama”*.
21. Dalje, prema članu 53. Ustava: *“Osnovna prava i slobode zagwarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.”*

Pravna analiza

22. Žalilac je prilikom podnošenja žalbe IO-u tvrdio da Apelacioni sud nije vodio postupke u razumnom vremenskom roku, što bi moglo da predstavlja kršenje njegovog prava na pravično suđenje u razumnom roku.
23. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je naglasio da pravo stranke da o njegovom/njenom predmetu bude odlučeno u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski element prava na pravično i nepristrasno suđenje.
24. Ombudsman podseća da je praksa ESLJP-a utvrdila da trajanje postupka obično se računa od vremena pokretanja sudskih postupaka (vidi presudu *Moldovan i drugi protiv Rumunije*, od 12. jula 2005. i presudu, *Sienkiewicz protiv Poljske*, od 30. septembra 2003) do vremena kada je predmet završen i/ili je presuda izvršena (vidi presudu *Poitier protiv Francuske*, od 8. novembra 2005). Ipak, Ombudsman podseća da član 6. EKLJP-a ne opisuje apsolutni vremenski rok za

⁷¹ Ustav Republike Kosovo, član 22.

određivanje razumnog trajanja postupka, već da takvo određivanje zavisi od posebnih okolnosti slučaja.

25. Ombudsman primećuje da je ESLJP u slučaju *Zimmerman i Steiner protiv Švajcarske*, naglasio da jedan od faktora koji treba da bude uzet u obzir je ponašanje nadležnih sudskih i administrativnih vlasti, a da je odgovornost suda da organizuje njen rad kako bi pojedinci bili informisani o napretku i rezultatima u njihovim predmetima u razumnom vremenskom roku. (Presuda *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, 13. jul 1983).
26. Takođe, Ombudsman primećuje da prema praksi ESLJP-a “*opravdanost trajanja postupaka treba da bude procenjena... pozivajući se na sledeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca i relevantnih vlasti i šta je bilo dovedeno u opasnost za podnosioca u pomenutom slučaju*” (ESLJP [Veliko veće], *Frydlender v. France*, Prijava br. 30970/96(2000), par. 43, citirajući ESLJP [Veliko veće], *Comingersoll S.A. v. Portugal*, Prijava br. 35382/97, par. 19(2000), par. 19).
27. Stoga, u ovom slučaju, Ombudsman procenjuje da period za razmatranje predmeta žalioca počinje od 27. januara 2012. godine kada je žalilac podneo tužbu Osnovnom sudu u Gnjilanu. S obzirom da još uvek nije doneta konačna odluka u vezi sa predmetom, poslednji datum istraživanja ovog predmeta u razmatranju, smatra se datum objavljivanja ovog izveštaja. Stoga, Ombudsman zaključuje da je postupak trajao više od 5 godina, i da je bilo kršenja prava na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku.
28. Ombudsman takođe ocenjuje da nedostatak delotvornih pravnih lekova u kršenju prava na pravično suđenje u razumnom roku, kao što je garantovano članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, povlači sa sobom i kršenje člana 13. EKLJP-a, iz razloga što žalilac nije imao mogućnost podnošenja delotvorne žalbe pred višom instancom u zemlji zbog kršenja prava na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku.
29. Što se tiče primenjivosti člana 13. Ombudsman podseća da ESLJP je nekoliko puta naglasio da velika kašnjenja u sprovođenju pravde u odnosu na stranke u sporu koje nemaju delotvorne pravne lekove žalbe, predstavljaju pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (vidi presudu u slučaju *Bottazi protiv Italije*, od 28. jula 1999, i presudu u slučaju *Di Mauro protiv Italije* od 28. jula 1999). Ombudsman, takođe podseća da, iako je ESLJP odlučio da delotvorni pravni lekovi u smislu ograničenog spektra delotvornog pravnog leka u posebnom kontekstu (presuda u slučaju *Klass i drugi protiv Nemačke*, od 6. septembra 1978), ESLJP, takođe je doneo sledeću odluku:
- “Što se tiče navodnog neuspeha da se obezbedi sudski postupak u razumnom vremenskom roku [...] nijedna slična kvalifikacija u oblasti člana 13. se ne može razlikovati. U protivnom, mesto člana 13. u šemi zaštite ljudskih prava predviđenih Konvencijom, podržalo bi držanje na minimumu ograničenja koja se podrazumevaju članom 13 (presuda *Kudla protiv Poljske*, od 26. oktobra 2000).”
30. Umesto toga, član 13. na direktan način odražava obavezu države da prvobitno i primarno zaštititi ljudska prava kroz svoj pravosudni sistem, postavljajući tako dodatnu garanciju za jednog pojedinca da bi se osiguralo da on ili ona uživaju prava na delotvoran način. Ako se posmatra iz te perspektive, pravo pojedinca na pravično suđenje u razumnom roku biće manje efikasno ako ne postoji mogućnost da pojedinac prvo ovu žalbu podnosi domaćim organima. Zahtevi iz člana 13. podržavaju one iz člana 6 (vidi gore navedenu presudu *Kudla protiv Poljske*). Tako, član 13. garantuje delotvorno žalbeno sredstvo pri domaćem organu zbog navodnog kršenja zahteva iz

člana 6. za razmatranje predmeta u razumnom vremenskom roku. S obzirom da se pomenuti predmet odnosi na žalbu u vezi sa trajanjem postupka, član 13. EKLJP-a je primenjiv.

31. U vezi sa zahtevima člana 13. Ombudsman podseća da efekat ovog člana je da zatraži da se jedna odredba domaćeg pravnog leka bavi suštinom “sporne žalbe” prema EKLJP i da dozvoli odgovarajuće olakšanje (vidi, npr. presudu u slučaju *Kaya protiv Turske*, od 19. februara 1998). Svako slično pravno sredstvo treba da bude delotvorno kako u praksi tako i u zakonu (vidi npr. presuda u slučaju *Ilhan protiv Turske*, od 27. juna 2000). Što se tiče žalbe zbog odugovlačenja postupka, Ombudsman podseća da “delotvorna sredstva” u smislu člana 13. trebalo bi da budu u stanju da spreče navodno kršenje ili njen nastavak, ili da pruže adekvatno poboljšanje o svakom kršenju koja se već desila (vidi pomenutu presudu *Kudla protiv Poljske*).
32. Ombudsman primećuje da u zemlji ne postoji nijedan pravni mehanizam kroz koji bi žalilac mogao da se žali zbog odugovlačenja postupka sa bilo kakvim očekivanjima ili nadom da može ostvariti neko olakšanje u obliku sprečavanja ili naknade.

Zaključci Ombudsmana

33. Polazeći od analize dostupnih informacija, dokaza i činjenica, Ombudsman zaključuje da je bilo kršenja prava na pravično suđenje u razumnom roku, koje se garantuje gore navedenim zakonskim aktima u ovom predmetu.
34. Ombudsman zaključuje da u konkretnom predmetu, od kašnjenja održavanja sudskog postupka od strane Apelacionog suda, povređeno je pravo na pravično i nepristrasno suđenje.
35. Takođe, proceduralno odugovlačenje u konkretnom predmetu, kršilo je pravo na sudsku zaštitu prava.

Prema tome, 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 člana 16. stav 8. Zakona o ombudsmanu, koji kaže “Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura”, oslanjajući se na gore navedenu pravnu analizu, pozivajući se na gore pomenute argumente, u cilju unapređenja rada kosovskog pravosudnog sistema:

PREPORUČUJE

Apelacionom sudu

- **Da bez daljih odlaganja preduzme sve relevantne radnje za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr. 3141/2013**

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom”) i člana 28. Zakona br. 05/L-019 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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 929/2016

Eljesa Krasniqi

o odugovlačenju postupka pred Apelacionim sudom u predmetu AC. nr. 1553/2014

Za: G. Hasan Shala, predsednik
Apelacioni sud

Priština, 1. decembar 2017.

Svrha izveštaja

1. Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Apelacionom sudu o neophodnosti preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i rešavanje predmeta AC 1553/2014, bez daljih odlaganja.
2. Ovaj izveštaj se zasniva na individualnoj žalbi gđa. Eljesa Krasniqi, (u daljem tekstu *žaliteljka*) i oslanja se na činjenice i dokaze žaliteljke, kao i na spisima predmeta koje poseduje Institucija ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka koji se odnosi na dokazivanje vlasništva.
3. Predmet je prvobitno pokrenut tužbom koja je podneta 16. jula 2004. godine u Opštinskom sudu u Prištini (sada Osnovni sud u Prištini), u kojoj je žaliteljka u svojstvu tužiteljke, dok je protivtužbu žaliteljka podnela 15. januara 2007. Dakle, žaliteljka već 13 godina čeka konačnu odluku o njenom predmetu.

Pravna osnova

4. Prema 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.”*
5. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o ombudsmanu, član 16. stav 8. određuje: *“Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura”.*

Pregled činjenica

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija ombudsmana (IO) sumirane su kao u nastavku:

6. Dana 16. jul 2004, Opštinskom sudu u Prištini (sada Osnovni sud u Prištini), podneta je tužba za predaju nepokretnosti, gde je žaliteljka u svojstvu tužiteljke. Dok je 15. januara 2007, žaliteljka podnela protivtužbu u Opštinskom sudu u Prištini (sada Osnovni sud u Prištini) o dokazivanju vlasništva.
7. Dana 26. decembar 2007, Opštinski sud u Prištini, odlučujući o predmetu, doneo je Presudu C.nr.1839/04.
8. Dana 16. mart 2009, Apelacioni sud odlučujući po žalbi doneo je presudu Ac.nr.794/2008 čime je poništio rešenje OSP (C.nr.1839/04) i vraća predmet na ponovno suđenje.
9. Dana 2. oktobar 2009, Opštinski sud u Prištini odlučuje o predmetu i doneo je Presudu C.nr.704/09.
10. Dana 4. decembar 2012, Apelacioni sud odlučuje u korist žalbe, donosi Presudu Ac.nr. 1423/09, i poništava Presudu OSP (C.nr.704/09) a predmet se ponovo vraća na ponovno suđenje.
11. Dana 26. decembar 2013, Osnovni sud u Prištini, odlučuje o predmetu i donosi Presudu C.nr.3344/12, a 30. aprila 2014. godine predmet prema žalbi po treći put odlazi u Apelacioni sud (Ac.nr. 1553/14.)
12. Dana 12. januar 2015, žaliteljka je putem njenog zastupnika uputila Apelacionom sudu zahtev za ubrzanje postupaka, obzirom da je prošlo skoro godinu dana od kad je predmet poslat Apelacionom sudu.

13. Dana 15. januar 2015, žaliteljka je dobila odgovor na zahtev za ubrzavanje postupka od Kancelarije za javno informisanje Apelacionog suda, gde se između navodi da se Apelacioni sud bavi predmetima iz 2012. godine i čim završi sa tom kategorijom, počće sa predmetima ove prirode iz 2013. godine.
14. Dana 21. decembar 2016, Ombudsman je primio žalbu gđo Eljesa Krasnqi, putem njenog zastupnika, u vezi sa odugovlačenjem postupka u Apelacionom sudu.
15. Dana 31. januar 2017, Ombudsman se pismenim putem obratio Apelacionom sudu tražeći informacije o postupcima koji su preduzeti i o onima koji će biti preduzeti u vezi sa predmetom.
16. Dana 9. februar 2017, Ombudsman je primio odgovor od Apelacionog suda, u kom se između ostalog navodi da je predmet dodeljen i čeka na red za odlučivanje.
17. Dana 22. novembra 2017, ovlašćeni zastupnik žaliteljke je obavestio Instituciju ombudsmana da Apelacioni sud još uvek nije preduzeo nikakve radnje u postupku odlučivanja o predmetu.

Pravni instrumenti koji se primenjuju u Republici Kosovo

18. Ustav Republike Kosovo, u članu 21. naglašava: *“Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom, [...]”*.
19. Pravo na pravično i nepristrasno suđenje određeno je članom 31.1 Ustava: *“Svakome se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti, a stav 2. određuje “Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.”*
20. Dok, član 32. Ustava određuje: *“Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način”*.
21. Takođe, Sudska zaštita prava, u članu 54. Ustava određuje: *“Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno”*.
22. Član 22. Ustava Republike Kosovo određuje Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) kao direktno primenjivi pravni dokument koji, u slučaju sukoba, ima prednost u odnosu na odredbe zakona i druge akte javnih institucija.⁷² Stoga, stav 1. člana 6. EKLJP-a garantuje: *“Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku”*.
23. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7. stav 2. određuje: *“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”*.
24. Dok, član 7, stav 5. Zakona o sudovima br. 03/L-199, određuje da: *“Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta”*.

⁷² Ustav Republike Kosovo, član 22

25. Zakon o parničnom postupku br. 03/L-006, u članu 10. stav 1. određuje: “*Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemogućiti svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama*”.
26. Dok član 441, stav 1. Zakona o parničnom postupku izričito određuje da: “*Ročište o glavnom pretresu stvari ne može da se odloži na neodređeno vreme*”. Stav 2. u istom članu takođe određuje da: “*Glavno ročište ne može se odložiti više od trideset (30) dana, osim u slučajevim utvrđenim zakonom [...]*”.

Pravna analiza

27. Žaliteljka tvrdi da u njenom predmetu, pravosuđe nije uspeo da obezbedi redovno i pravično suđenje u razumnom zakonskom roku i pravo na delotvoran pravni lek koje je predviđeno članom 31. i 54. Ustava Republike Kosovo, članom 6. stav 1. EKLJP, kao i članom 10. stav 1. ZPP, polazeći od činjenice da sudski postupak u predmetu žaliteljke sada traje već 134 godina.
28. Ombudsman podseća da je sud dužan sprovesti sudski postupak, bez ikakvog neopravdanog odugovlačenja. Iz raspoloživih informacija, žaliteljka svojim delovanjem ili nedelovanjem nije doprinela odugovlačenju postupka, dok odugovlačenja bez donošenja konačne odluke doprinele su kršenju prava na sudsku zaštitu, koja su garantovana članom 54. Ustava Republike Kosovo.
29. Ombudsman primećuje da je u predmetu žaliteljke do sada su donete tri presude od Opštinskog suda, odnosno Osnovnog suda u Prištini, a da je drugostepeni sud prve dve presude vratio na ponovno suđenje, i nakon donošenja treće presude C.nr.3344/12, od 26. decembra 2013, predmet se po treći put nalazi u Apelacionom sudu (Ac.nr. 1553/14).
30. Ombudsman podseća da je praksa ESLJP-a utvrdila da trajanje postupka se normalno računa od vremena pokretanja sudskih postupaka (vidi presudu *Moldovan i drugi protiv Rumunije*, od 12. jula 2005. i presudu, *Sienkiewicz protiv Poljske*, od 30. septembra 2003), do vremena kada je predmet završen i/ili je presuda izvršena (vidi presudu *Poitier protiv Francuske*, od 8. novembra 2005). U slučaju žaliteljke sudski postupak je pokrenut 16. jula 2004
31. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je naglasio da pravo stranke da o njegovom/njenom predmetu bude odlučeno u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski element prava na pravično i nepristrasno suđenje.
32. Takođe, Ombudsman primećuje da prema praksi ESLJP-a “*opravdanost trajanja postupaka treba da bude procenjena... pozivajući se na sledeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca i relevantnih vlasti i šta je bilo dovedeno u opasnost za podnosioca u pomenutom slučaju*” (ESLJP [Veliko veće], *Frydlander v.France*, Prijava br. 30970/96(2000), par. 43, citirajući ESLJP [Veliko veće], *Comingersoll S.A. v. Portugal*, Prijava br. 35382/97, par. 19(2000), par. 19).
33. Takođe, Ombudsman, u vezi ponašanja sudskih vlasti primećuje da, od 16. jula 2004, je prvostepeni sud doneo ukupno tri presude, od kojih dve su poništene od strane drugostepenog suda, dok od 30. aprila 2014. godine predmet se nalazi u Apelacionom sudu i od tada, uprkos tome što je žaliteljka uputila nekoliko zahteve za ubrzanje predmeta, sud nije preduzeo nikakve proceduralne radnje. Tako da iz tog razloga, Ombudsman zaključuje da, ovakvo postupanje sudova predstavlja neuspeh u konačnom rešenju slučaja na štetu žaliteljke i predstavlja neuspeh u pružanju sudske zaštite ljudskih prava garantovanih članom 54. Ustava Republike Kosovo.
34. ESLJP, u slučaju *Zimmerman i Steiner protiv Švajcarske*, naglasio da jedan od faktora koji treba da bude uzet u obzir je ponašanje nadležnih sudskih i administrativnih vlasti, a da je

odgovornost suda da organizuje njen rad kako bi pojedinci bili informisani o napretku i rezultatima u njihovim predmetima u razumnom vremenskom roku. (Presuda *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, 13. jul 1983).

35. Stoga, u konkretnom slučaju, Ombudsman ponovo naglašava da odgovarajući period za razmatranje predmeta žaliteljke smatra se 16. jul 2004, datum kada je podneta tužbu u Opštinskom sudu u Prištini, za predaju nepokretnosti, u kojoj je žaliteljka u svojstvu tužiteljke, podnesak za proširenje tužbe u Opštinskom sudu u Prištini i da postupak traje sada već 13 godina.
36. Što se tiče nedostatka delotvornih pravnih lekova, odnosno prava na žalbu u vezi sa odugovlačenjem postupka, Ombudsman ističe da ESLJP u svom pravu naglašava da zahtevi člana 13. i efekat ovog člana je da zatraži da se jedna odredba domaćeg pravnog leka bavi suštinom “sporne žalbe” prema Konvenciji i da dozvoli odgovarajuće olakšanje (vidi, npr. presudu u slučaju *Kaya protiv Turske*, od 19. februara 1998). Svako slično pravno sredstvo treba da bude delotvorno kako u praksi tako i u zakonu (vidi npr. presuda u slučaju *Ilhan protiv Turske*, od 27. juna 2000). Što se tiče žalbe zbog odugovlačenja postupka, Ombudsman podseća da “delotvorna sredstva” u smislu člana 13. trebalo bi da budu u stanju da spreče navodno kršenje ili njen nastavak, ili da pruže adekvatno poboljšanje o svakom kršenju koja se već desila (vidi pomenutu presudu *Kudla protiv Poljske*, stav 158).
37. Stoga, član 13. pruža alternativu tako da je žalbeno sredstvo delotvorno ako se može koristiti ili za ubrzanje donošenja odluke od strane suda koji razmatraju predmet, ili da obezbedi strankama u parnici odgovarajuće rešenje za kašnjenja koja su već nastala (vidi *Kudla* *ibid.*, § 159: *Mifsud protiv Francuske* (GC), br. 57220/00, § 17, ECHR 2002-VIII).
38. Ombudsman naglašava da član 13. EKLJP na direktan način odražava obavezu države da prvobitno i primarno zaštiti ljudska prava kroz svoj pravosudni sistem, postavljajući tako dodatnu garanciju za jednog pojedinca da bi se osiguralo da on ili ona uživaju prava na delotvoran način. Ako se posmatra iz te perspektive, pravo pojedinca na pravično suđenje u razumnom roku biće manje efikasno ako ne postoji mogućnost da pojedinac prvo ovu žalbu podnosi domaćim organima. Zahtevi iz člana 13. podržavaju one iz člana 6 (vidi gore navedenu presudu *Kudla protiv Poljske*). Tako, član 13. garantuje delotvorno žalbeno sredstvo pri domaćem organu zbog navodnog kršenja zahteva iz člana 6. za razmatranje predmeta u razumnom vremenskom roku.
39. Što se tiče primenjivosti člana 13. Ombudsman podseća da ESLJP je nekoliko puta naglasio da velika kašnjenja u sprovođenju pravde u odnosu na stranke u sporu koje nemaju delotvorne pravne lekove žalbe, predstavljaju pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (vidi presudu u slučaju *Bottazi protiv Italije*, od 28. jula 1999, i presudu u slučaju *Di Mauro protiv Italije* od 28. jula 1999). U slučaju tužiteljke, njen slučaj još više otežava činjenica da je njen predmet na čekanju za odlučivanje Apelacionog suda od 30. aprila 2014, i da od tada nije održano nijedno ročište.

Zaključci Ombudsmana

40. Polazeći od analize dostupnih informacija, dokaza i činjenica, Ombudsman zaključuje da je bilo kršenja prava na pravično suđenje u razumnom roku, koje se garantuje gore navedenim zakonskim aktima u ovom predmetu. U konkretnom slučaju, sudski postupak je počeo podnošenjem tužbe 16. jula 2004. godine i nastavlja se do dana izdavanja ovog izveštaja.
41. Ombudsman zaključuje da u konkretnom predmetu, od kašnjenja održavanja sudskog postupka od strane Apelacionog suda, povređeno je pravo na pravično i nepristrasno suđenje.

42. Takođe, proceduralno odugovlačenje u konkretnom predmetu, kršilo je pravo na sudsku zaštitu prava.

Prema tome, 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 člana 16. stav 8. Zakona o ombudsmanu, koji kaže “Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura”, oslanjajući se na gore navedenu pravnu analizu, pozivajući se na gore pomenute argumente, u cilju unapređenja rada kosovskog pravosudnog sistema:

PREPORUČUJE

Apelacionom sudu

- ***Da bez daljih odlaganja preduzme sve relevantne radnje za razmatranje i rešavanje predmeta AC 1553/2014.***

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom”) i člana 28. Zakona br. 05/L-019 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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 503/2015

Albert Lekaj

o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu AC.1926/14

Za: G. Hasan Shala, predsednik
Apelacioni sud

Priština, 1. decembar 2017.

Svrha izveštaja

1. Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Apelacionom sudu o neophodnosti preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i rešavanje predmeta **AC.1926/14**, bez daljih odlaganja.
2. Ovaj izveštaj se zasniva na individualnoj žalbi g. Albert Lekaj (u daljem tekstu *žalilac*) koji na osnovu člana 16.1, Zakona o ombudsmanu br. 05/L-019, od 25. septembra 2015, podneo je žalbu protiv Apelacionog suda Kosova, zbog odugovlačenja sudskog postupka u predmetu **AC.1926/14**.
3. Slučaj se zasniva na činjenicama i dokazima žalioca, kao i na druge spise koje poseduje Institucija ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u nerešenom predmetu žalioca prosleđenom sudu od 14. januara 2002. godine, koji do objavljivanja ovog izveštaja nema konačnu odluku.

Pravna osnova

4. Prema 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.”*
5. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o ombudsmanu, član 16. stav 8. određuje: *“Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajeve i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura”.*

Pregled činjenica

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija ombudsmana (IO) sumirane su kao u nastavku:

6. Dana 14. januar 2002, otac žalioca (glava porodice) podneo je tužbu u Opštinskom sudu u Đakovici (sada Osnovni sud) protiv tužene Kosovske energetske korporacije (KEK) AD u Prištini, zahtevajući da u ime materijalne naknade zbog izazivanja požara u kući (dogadjaj se desio 23. maja 2001), isplati štetu u vrednosti od pedeset tri hiljada i trista trideset i pet evra (53.335, €).
7. Dana 27. april 2010, Opštinski sud u Đakovici doneo je *Presudu C.nr.219/2007*, kojom je delimično usvojio tužbeni predlog žalioca, obavezujući tuženog da nadoknadio tužiocu iznos od dvadesetosam hiljada i petsto šesdeset i tri evra (28.563, €), zajedno sa odgovarajućom zakonskom kamatom koju plaćaju komercijalne banke na Kosovu prilikom deponovanja sredstava u banci sa rokom od preko godinu dana bez određene namene, počevši da teče od 14. januara 2002.
8. Dana 19. decembar 2010, zastupnik žalioca u zakonskom roku je podneo žalbu protiv jednog dela pobijane *Presude C.nr.219/2007, od 27. aprila 2010.*
9. Dana 23. decembar 2010, takođe i tužena je u zakonskom roku je podnela žalbu osporavajući u celini *Presudu C.nr.219/2007, od 27. april 2010.*
10. Dana 1. oktobar 2012, Okružni sud u Peći doneo je *Presudu Ac.nr.68/2011*, kojom je poništio *Presudu Opštinskog suda u Đakovici C.nr.219/2007, od 27. aprila 2010. i vratio je predmet istom sudu na ponovno razmatranje i odlučivanje.*
11. Dana 29. novembar 2013, Osnovni sud u Đakovici doneo je *Presudu C.nr.325/12*, kojom je ponovo delimično usvojio tužbeni predlog žalioca.
12. Dana 5. decembar 2013, zastupnik žalioca u zakonskom roku je podneo žalbu protiv *Presude C.nr.325/12, od 5. decembra 2013. i od tada predmet se nalazi u Apelacionom sudu Kosova.*

Aktivnosti Institucije ombudsmana

13. Dana 9. novembar 2015, Ombudsman je poslao pismo Vršiocu dužnosti predsednika Apelacionog suda Kosova, tražeći relevantne informacije o odvijanju postupka u predmetu žalioaca.
14. Dana 24. novembra 2015, Ombudsman je primio odgovor od Vršioca dužnosti predsednika Apelacionog suda, koja ga je obavestila da je predmet AC 1926/2014, stigao u sud 28. maja 2014, dodeljen je i biće obrađen prema redu, naglašavajući da sud u ovom periodu sa prioriteto razmatra sve predmete iz 2013. godine.
15. Dana 22. septembar 2016, Ombudsman je poslao pismo Vršiocu dužnosti predsednika Apelacionog suda Kosova, tražeći relevantne informacije o odvijanju postupka u predmetu žalioaca.
16. Dana 28. oktobar 2016, Ombudsman je primio odgovor od Vršioca dužnosti predsednika Apelacionog suda, koja ga je obavestila da je predmet AC 1926/2014, stigao u sud 28. maja 2014, dodeljen je i biće obrađen prema redu, naglašavajući da se sud u ovom periodu suočava sa velikim brojem civilnih predmeta.
17. Dana 30. maj 2017, Ombudsman je poslao pismo Apelacionom sudu, tražeći relevantne informacije o odvijanju postupka i razlozima za odugovlačenje predmeta žalioaca.
18. Dana 16. jun 2017, Ombudsman je primio odgovor od predsednika Apelacionog suda, koji je u vezi sa predmetom AC 1926/2014, obavestio: *“Ovaj predmet je stigao u Apelacionom sudu dana 28. maj. Dodeljen je i čeka na red za odlučivanje”*

Pravni instrumenti koji se primenjuju u Republici Kosovo

19. Ustav Republike Kosovo, u članu 21. naglašava: *“Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom, [...]”*
20. Pravo na pravično i nepristrasno suđenje određeno je članom 31. Ustava: *“Svakome se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti.”*
21. Pored člana 31. Ustava, pravo na pravično suđenje takođe je obuhvaćeno i u članovima 30. i 32. Ova dva člana štite to pravo tako što određuju prava tuženog u sudskom procesu i pravo na pravna sredstva, a sva ova tri člana zajedno određuju osnovne elemente koncepta pravičnog suđenja.
22. Takođe, Sudska zaštita ljudskih prava garantuje se članom 54. Ustava:

“Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.”
23. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) je pravni dokument koji se direktno primenjuje Ustavom Republike Kosovo i ima prednost u slučaju sukoba između odredaba zakona i drugih akata javnih institucija⁷³. Stoga, stav 1. člana 6. EKLJP-a garantuje da: *“Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku”*.
24. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7. stav 2. određuje: *“[...].. Svako fizičko i pravno lice ima pravo na pravedno suđenje i unutar razumnog vremenskog roka.”*

Pravna analiza

25. Imajući u vidu slučaj žalioaca u pogledu neuspeha sudova da odlučuje o njegovom slučaju, Ombudsman primećuje da pravo na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku i pravo na delotvorne pravne lekove, nije ispunjena, jer su sudovi odugovlačili sa odlučivanjem o predmetu

⁷³ Ustav Republike Kosovo, član 22.

- žalioca za oko šesnaest (16) godina, čiji postupak je pokrenut od 2002. godine i još uvek nije doneta konačna odluka (*dodana izdavanja ovog izveštaja*) a da prekomerna odugovlačenja sudskih postupaka i bez konačne pravosnažne odluke, u suprotnosti su sa pravom na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku, koje je garantovano članom 31. 32. i 54. Ustava Republike Kosovo i stavom 1. član 6. EKLJP.
26. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je naglasio da pravo stranke da o njegovom predmetu bude odlučeno u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski element prava na pravično i nepristrasno suđenje.
27. Ombudsman podseća da precedentno pravo Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), je utvrdilo da za slučajeve koji se odnose na određivanje krivičnog prava, trajanje postupka se obično računa od vremena pokretanja sudskog postupka (*vidi presudu Boddaert protiv Belgije, od 12. oktobra 1995, stav 35*).
28. Ombudsman, takođe podseća da član 6 (1) EKLJP-a ne predviđa apsolutni vremenski rok za određivanje razumnog trajanja postupka, već da takvo određivanje zavisi od posebnih okolnosti slučaja, posebno od složenosti slučaja, ponašanja uključenih stranaka i organa, kao i od toga šta je u interesu žalioca.
29. Prema ESLJP-u, neophodno je napraviti opštu procenu postupka u cilju utvrđivanja razloga za produženje postupka. To znači da određena kašnjenja u vezi sa jednim delom postupaka moguće je da ne predstavljaju kršenje ako ukupno trajanje postupka nije bila prekomerna.
30. Međutim, Ombudsman podseća da prema precedentnom pravu ESLJP-a, “opravdanost’ trajanja postupaka treba da bude ocenjena na osnovu sledećih kriterijuma: složenost slučaja, ponašanje podnosioca i relevantnih vlasti i šta je bilo dovedeno u opasnost za podnosioca u pomenutom slučaju” (ESLJP [Veliko veće], *Frydlender v. France*, rijava br. 30979/96 (2000), par. 43, citirajući ESLJP [Veliko veće], *Comingersoll S.A. v. Portugal*, Prijava br. 35382/97, par. 19 (2000), par. 19).
31. Ombudsman podseća da Evropski sud za ljudska prava je nekoliko puta naglasio da velika kašnjenja u sprovođenju pravde u odnosu na stranke u sporu koje nemaju delotvorne pravne lekove žalbe, predstavljaju pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (*vidi presudu u slučaju Bottazi protiv Italije, od 28. jula 1999, i presudu u slučaju Di Mauro protiv Italije od 28. jula 1999, stav 23*).
32. U svojim presudama, ESLJP je naglasio da sudske vlasti moraju posvetiti posebnu pažnju slučajevima u kojima navedeni interes je od vitalnog značaja za podnosioca žalbe (*vidi npr. ESLJP, Doustaly v. France, Predmet br. 26256/95 (1998), par. 48*).
33. Prema tome, Ombudsman ponovo naglašava da relevantna period za razmatranje predmeta žalioca počinje od 14. januara 2002. godine, dan kada je otac žalioca kao glava porodice podneo tužbu u Opštinskom sudu u Đakovici (sada Osnovni sud) i još uvek nije doneta konačna odluka u vezi sa slučajem, poslednji datum istrage ovog predmeta u razmatranju smatra se datum objavljivanja ovog izveštaja. Stoga, Ombudsman zaključuje da je postupak trajao oko šesnaest (16) godina.

Zaključci Ombudsmana

34. Polazeći od analize dostupnih informacija, dokaza i činjenica, Ombudsman primećuje da u ovom predmetu relevantni period za razmatranje predmeta žalioca počinje od 14. januara 2002. godine, dan kada je podneta tužba u Opštinskom sudu u Đakovici uz zahtev da se na ime materijalne

naknade zbog izbijanja požara u kući (događaj se desio 23. maja 2001), tužena treba da nadoknadi štetu, do objavljivanja ovog izveštaja sud nije uspeo da donese konačnu odluku.

35. Stoga, Ombudsman zaključuje da je postupak trajao oko 16 godina i da još uvek nema konačne odluke, zbog toga ovo odlučivanje sudova predstavlja neuspeh u konačnom rešenju slučaja, na štetu žalioca i neuspeh u sudskoj zaštiti ljudskih prava koja je garantovana članom 54. Ustava Republike Kosovo.
36. Ombudsman podseća da je sud dužan da sprovodi sudski postupak bez ikakvih neopravdanih odugovlačenja. Od informacija na raspolaganju ne postoji bilo kakva složenost ili kompleksnost slučaja koja je doprinela na bilo kakvo odugovlačenje postupka, dok odugovlačenja bez konačne odluke doprineli su povredi prava na sudsku zaštitu, na štetu žalioca. Ovakav način rada pravosuđa dokazuje negiranje pravde i zakonitosti za sudsku zaštitu prava.
37. Ombudsman zaključuje da je u konkretnom slučaju **bilo povređeno pravo na pravičan sudski postupak u razumnom vremenskom roku, garantovano gore pomenutim zakonskim aktima za dotični slučaj.**

Prema tome, 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 člana 16. stav 8. Zakona o ombudsmanu, koji kaže “Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura”, oslanjajući se na gore navedenu pravnu analizu, pozivajući se na gore pomenute argumente, u cilju unapređenja rada kosovskog pravosudnog sistema:

Preporučuje

Apelacionom sudu Kosova

- ***Da bez daljih odlaganja preduzme sve relevantne radnje za razmatranje i rešavanje predmeta AC.1926/14.***

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom”) i člana 28. Zakona br. 05/L-019 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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim slučajem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 161/2015

Ali Kurti

o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu AC. Nr. 1457/2014

Za: G. Hasan Shala, predsednik
Apelacioni sud

Priština, 1. decembar 2017.

Svrha izveštaja

1. Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Apelacionom sudu o neophodnosti preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i rešavanje predmeta AC. nr. 1457/2014, bez daljih odlaganja.
2. Ovaj izveštaj se zasniva na individualnoj žalbi g. Ali Kurti (u daljem tekstu *žalilac*) i oslanja se na činjenice i dokaze žalioaca, kao i na spisima predmeta koje poseduje Institucija ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u predmetu AC. nr. 1457/2014, koja se odnosi na naknadu jubilarnih plata nakon penzionisanja.

Pravna osnova

3. Prema 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”*.
4. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o ombudsmanu, član 16. stav 8. određuje: *“Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura”*.

Pregled činjenica

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija ombudsmana (IO) sumirane su kao u nastavku:

5. *Žalilac* je radio u Odeljenju penzijske administracije Kosova (OPAK), kancelarija u Prizrenu, a 1. januara 2013. godine je penzionisan.
6. Dana 25. januara 2013, *žalilac* je podneo zahtev OPAK-u za naknadu jubilarnih plata kao nagradu za radni staž i nije dobio odgovor.
7. Dana 4. jul 2013, *žalilac* je podneo tužbu Osnovnom sudu u Prizrenu koji 21. marta 2014. godine donosi presudu C. Nr. 578/2013, odbacujući tužbu i tužbeni predlog.
8. Dana 1. april 2014, *žalilac* je podneo žalbu Apelacionom sudu protiv presude C. Nr. 578/2013.
9. Dana 17. mart 2015, *žalilac* podnosi žalbu u (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka za razmatranje predmeta (AC. nr. 1457/2014), od strane Apelacionog suda.
10. Dana 30. april 2015, Ombudsman je poslao pismo predsedniku Apelacionog suda, tražeći informacije o tome u kojoj fazi se nalazi postupak i koje radnje su preduzete u vezi sa podnetim slučajem žalioaca.
11. Dana 7. maj 2015, Ombudsman je primio odgovor iz Kancelarije za javno informisanje Apelacionog suda gde se kaže: *“ovaj predmet je u Apelacionom sudu stigao 24. aprila 2014. Dodeljen je i čeka na red za odlučivanje”*.
12. Dana 1. jun 2015, predstavnica IO-a putem elektronske pošte je od Apelacionog suda zatražila informacije u vezi sa predmetom.
13. Dana 25. jun 2015, Kancelarija Ombudsmana putem elektronske pošte je primila odgovor od Apelacionog suda gde se kaže: *“Predmet je dodeljen i čeka na red za odlučivanje”*.
14. Dana 18. oktobar 2015, Ombudsman je ponovo poslao pismo v. d. predsednika Apelacionog suda tražeći informacije o tome u kojoj fazi se nalazi postupak u vezi sa predmetom žalioaca.
15. Dana 11. januar 2016, predstavnica Ombudsmana putem elektronske pošte je od Apelacionog suda zatražila informacije u vezi sa predmetom.
16. Dana 21. januar 2016, kancelarija Ombudsmana je primila odgovor iz kancelarije za informisanje Apelacionog suda gde se kaže: *“predmet je dodeljen i čeka na red za odlučivanje”*.

17. Dana 3. mart 2016, kancelarija Ombudsmana je ponovo tražila informacije od kancelarije za informisanje Apelacionog suda.
18. Dana 9. mart 2016, kancelarija Ombudsmana primila je odgovor od kancelarije za informisanje Apelacionog suda gde se kaže: “ *predmet je dodeljen i čeka na red za odlučivanje. Takođe vas obavestavamo da se ovaj sud suočava sa velikim brojem civilnih predmeta, zbog toga je nemoguće doneti odluku u kratkom roku*”.
19. Dana 4. maj 2016, 1. jun 2016, 22. septembar 2016. i 19. april 2017, kancelarija IO-a je putem elektronske pošte ponovo poslala zahtev tražeći informacije od strane Apelacionog suda u vezi sa obradom predmeta *žalioca*.
20. Dana 18. maj 2017. i 15. avgust 2017, predstavnica IO-a kontaktirala je sa kancelarijom za upravljanje predmetima u Apelacionom sudu i dobila je informaciju da predmet još uvek nije završen.
21. Dana 16. avgust 2017. i 5. septembar 2017, predstavnica IO-a je u vezi sa predmetom putem elektronske pošte tražila informacije od sudije predmeta u Apelacionom sudu, ali nije primila odgovor.

Pravni instrumenti koji se primenjuju u Republici Kosovo

22. Ustav Republike Kosovo, u članu 21. naglašava: “ *Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom, [...]*”.
23. Pravo na pravično i nepristrasno suđenje određeno je članom 31.1 Ustava: “ *Svakome se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti*”.
24. Takođe, Sudska zaštita prava, u članu 54. Ustava određuje:

“Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno”.
25. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) je pravni dokument koji se direktno primenjuje Ustavom Republike Kosovo i ima prednost u slučaju sukoba između odredaba zakona i drugih akata javnih institucija.⁷⁴ Stoga, stav 1. člana 6. EKLJP-a garantuje da: “ *Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku*”.
26. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7. stav 2. određuje:

“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”.
27. Dok, član 7, stav 5. Zakona o sudovima br. 03/L-199, određuje da: “ *Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta*”.
28. Zakon o parničnom postupku br. 03/L-006, u članu 10. stav 1. određuje: “ *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*”.
29. Prema članu 190, stav 3, istog zakona se predviđa:

“Raspraviti/ drugostepeni sud će zakazati neposrednu raspravu stavari 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”.

Pravna analiza

⁷⁴ Ustav Republike Kosovo, član 22.

30. *Žalilac* se žalio za odugovlačenje postupka u Apelacionom sudu. On smatra da ovaj sud nije vodio postupak u razumnom vremenskom roku što bi moglo da predstavlja kršenje njegovog prava na pravičan sudski postupak u razumnom vremenskom roku, kako je garantovano stavom 1. člana 6. EKLJP-a.
31. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je naglasio da pravo stranke da o njegovom/njenom predmetu bude odlučeno u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski element prava na pravično i nepristrasno suđenje.
32. Ombudsman podseća da je praksa ESLJP-a utvrdila da trajanje postupka se normalno računa od vremena pokretanja sudskih postupaka (vidi presudu *Moldovan i drugi protiv Rumunije*, od 12. jula 2005. i presudu, *Sienkiewicz protiv Poljske*, od 30. septembra 2003), do vremena kada je predmet završen i/ili je presuda izvršena (vidi presudu *Poitier protiv Francuske*, od 8. novembra 2005). Ipak, Ombudsman podseća da član 6. EKLJP-a ne opisuje apsolutni vremenski rok za određivanje razumnog trajanja postupka, već da takvo određivanje zavisi od posebnih okolnosti slučaja.
33. Ombudsman primećuje da je ESLJP u slučaju *Zimmerman i Steiner protiv Švajcarske*, naglasio da jedan od faktora koji treba da bude uzet u obzir je ponašanje nadležnih sudskih i administrativnih vlasti, a da je odgovornost suda da organizuje njen rad kako bi pojedinci bili informisani o napretku i rezultatima u njihovim predmetima u razumnom vremenskom roku. (Presuda *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, 13. jul 1983).
34. Takođe, Ombudsman primećuje da prema praksi ESLJP-a “*opravdanost trajanja postupaka treba da bude procenjena... pozivajući se na sledeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca i relevantnih vlasti i šta je bilo dovedeno u opasnost za podnosioca u pomenutom slučaju*” (ESLJP [Veliko veće], *Frydlender v. France*, Prijava br. 30970/96(2000), par. 43, citirajući ESLJP [Veliko veće], *Comingersoll S.A. v. Portugal*, Prijava br. 35382/97, par. 19(2000), par. 19).
35. U svojim odlukama, ESLJP je naglasio da sudske vlasti moraju posvetiti posebnu pažnju slučajevima u kojima navedeni interes je od vitalnog značaja za podnosioca žalbe (vidi npr. ESLJP, *Doustaly v. France*, predmet br. 26256/95 91998), par. 48).
36. Stoga, u navedenom slučaju, Ombudsman ponovo naglašava da odgovarajući period za razmatranje predmeta žalioaca počinje od 2013. godine, kada je pokrenuta tužba u Osnovnom sudu u Prizrenu. Obzirom da još uvek nije doneta konačna odluka u vezi sa slučajem, poslednji datum istrage ovog predmeta u razmatranju smatra se datum objavljivanja ovog izveštaja. Stoga, Ombudsman zaključuje da je postupak trajao sada već 4 godina.
37. Ombudsman takođe ocenjuje da nedostatak delotvornih pravnih lekova u kršenju prava na pravično suđenje u razumnom roku, kao što je garantovano članom 6. EKLJP-a, povlači sa sobom i kršenje člana 13. Konvencije gde se kaže:
- “*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*”.
38. Što se tiče primenjivosti člana 13. Ombudsman podseća da ESLJP je nekoliko puta naglasio da velika kašnjenja u sprovođenju pravde u odnosu na stranke u sporu koje nemaju delotvorne pravne lekove žalbe, predstavljaju pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (vidi presudu u slučaju *Bottazi protiv Italije*, od 28. jula 1999, i presudu u slučaju *Di Mauro protiv Italije* od 28. jula 1999). Ombudsman, takođe podseća da, iako je ESLJP odlučio da delotvorni pravni lekovi u smislu ograničenog spektra delotvornog pravnog leka u posebnom kontekstu (presuda u slučaju *Klass i drugi protiv Nemačke*, od 6. septembra 1978), ESLJP, takođe je doneo sledeću odluku:
- “*Što se tiče navodnog neuspeha da se obezbedi sudski postupak u razumnom vremenskom roku [...] nijedna slična kvalifikacija u oblasti člana 13. se ne može razlikovati. U protivnom, mesto člana 13. u šemi zaštite ljudskih prava predviđenih Konvencijom, podržalo bi držanje na*

minimumu ograničenja koja se podrazumevaju članom 13 (presuda u slučaju Kudla protiv Poljske, od 26. oktobra 2000)”.

39. Umesto toga, član 13. na direktan način odražava obavezu države da prvobitno i primarno zaštiti ljudska prava kroz svoj pravosudni sistem, postavljajući tako dodatnu garanciju za jednog pojedinca da bi se osiguralo da on ili ona uživaju prava na delotvoran način. Ako se posmatra iz te perspektive, pravo pojedinca na pravično suđenje u razumnom roku biće manje efikasno ako ne postoji mogućnost da pojedinac prvo ovu žalbu podnosi domaćim organima. Zahtevi iz člana 13. podržavaju one iz člana 6 (vidi gore navedenu presudu *Kudla*). Tako, član 13. garantuje delotvorno žalbeno sredstvo pri domaćem organu zbog navodnog kršenja zahteva iz člana 6. za razmatranje predmeta u razumnom vremenskom roku. S obzirom da se pomenuti predmet odnosi na žalbu u vezi sa trajanjem postupka, član 13. Konvencije je primenjiv.
40. U vezi sa zahtevima člana 13. Ombudsman podseća da efekat ovog člana je da zatraži da se jedna odredba domaćeg pravnog leka bavi suštinom “sporne žalbe” prema EKLJP i da dozvoli odgovarajuće olakšanje (vidi, npr. presudu u slučaju *Kaya protiv Turske*, od 19. februara 1998). Svako slično pravno sredstvo treba da bude delotvorno kako u praksi tako i u zakonu (vidi npr. presuda u slučaju *Ilhan protiv Turske*, od 27. juna 2000). Što se tiče žalbe zbog odugovlačenja postupka, Ombudsman podseća da “delotvorna sredstva” u smislu člana 13. trebalo bi da budu u stanju da spreče navodno kršenje ili njen nastavak, ili da pruže adekvatno poboljšanje o svakom kršenju koja se već desila (vidi pomenutu presudu *Kudla*).

Zaključci Ombudsmana

Polazeći od analize dostupnih informacija, dokaza i činjenica, Ombudsman zaključuje da zbog proceduralnih odugovlačenja:

- povređeno je pravo na pravičan sudski proces u razumnom vremenskom roku, koje se garantuje gore navedenim pravnim aktima za dotični predmet; i
- povređeno je pravo na sudsku zaštitu prava.

Prema tome, 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 člana 16. stav 8. Zakona o ombudsmanu, koji kaže “Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura”, oslanjajući se na gore navedenu pravnu analizu, pozivajući se na gore pomenute argumente, u cilju unapređenja rada kosovskog pravosudnog sistema.

PREPORUČUJE

Apelacionom sudu

- ***Da bez daljih odlaganja preduzme sve relevantne radnje za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr. 1457/2014***

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom”) i člana 28. Zakona br. 05/L-019 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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 238/2015

Hasibe Tortulla

o odugovlačenju postupka u Osnovnom sudu u Prizrenu u predmet C. Nr. 450/2009

Za: g. Ymer Hoxha, predsednik
Osnovni sud u Prizrenu

Priština, 1. decembar 2017.

Svrha izveštaja

1. Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Osnovnom sudu u Prizrenu, o neophodnosti preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i rešavanje predmeta C. Nr. 450/2009, bez daljih odlaganja.
2. Ovaj izveštaj se zasniva na individualnoj žalbi gđe Hasibe Tortulla (u daljem tekstu *žaliteljka*), koja ja u ovom pravnom pitanju posrednik i oslanja se na činjenice i dokaze žaliteljke, kao i na spisima predmeta koje poseduje Institucija ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u predmetu C. Nr. 450/2009, koje se odnosi na dokazivanje vlasništva i predaju nepokretne imovine.

Pravna osnova

3. Prema članu 135, stav 3. Ustava: *“Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada uočava kršenje ljudskih prava i sloboda od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.”*
4. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o ombudsmanu, član 16. stav 8. utvrđuje: *„Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura”*.

Pregled činjenica

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija ombudsmana (IO) sumirane su kao u nastavku:

5. U vezi sa predmetom gđe Qerime Elmazi-Hagjiogllu, 2000. godine je podnela tužbu za dokazivanje vlasništva i predaju nepokretne imovine, bivšem Opštinskom sudu u Prizrenu – sada Osnovni sud.
6. Dana 23. novembra 2004, Opštinski sud u Prizrenu, doneo je presudu C. Nr. 200/2000, odobravajući tužbeni predlog gđe Hagjiogllu, protiv koje je podneta žalba u Okružnom sudu, od strane predstavnika opštine kao i od same *žaliteljke*.
7. Dana 5. juna 2006, Okružni sud u Prizrenu, odlučujući po žalbama, doneo je presudu AC. Br. 228/2005, kojom je odbio žalbe podnosilaca žalbi, i potvrdio je presudu C. Nr. 200/2000 Osnovnog suda, od 23. Novembra 2004.
8. Predstavnik opštine preko Državnog tužioca, u zakonom predviđenom roku, podneo je zahtev za zaštitu zakonitosti u Vrhovnom sudu Kosova, protiv gore navedenih presuda.
9. Dana 13. februara 2017, Vrhovni sud Kosova doneo je presudu MLC. Cr. 19/2006, koja poništava presude Opštinskog suda i Okružnog suda u Prizrenu, vraćajući predmet na ponovno suđenje.
10. Dana 11. juna 2008, Osnovni sud u Prizrenu, doneo je presudu C. Nr. 181/2007, protiv koje je *žaliteljka* podnela žalbu Osnovnom sudu u Prizrenu.
11. Dana 8. juna 2009, Okružni sud u Prizrenu, doneo je presudu AC. Nr. 508/2008, kojom odobrava žalbu žaliteljke, i predmet se vraća prvostepenom sudu na ponovno suđenje.
12. Dana 7. maja 2015, žaliteljka je podnela pritužbu u IO-u protiv Osnovnog suda u Prizrenu, u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u predmetu C. Nr. 450/2009, koje se odnosi na dokazivanje vlasništva i predaju nepokretne imovine.

13. Dana 30. jula 2015, Ombudsman je poslao pismo predsedniku Osnovnog suda u Prizrenu, tražeći informacije o pokrenutom pitanju od strane *žaliteljke*.
14. Dana 6. avgusta Ombudsman je dobio odgovor od predsednika Osnovnog suda u Prizrenu kojom obaveštava da je: „*Predmet do sada zakazivan 4 puta, međutim zbog objektivnih razloga isti odložen i poslednji put je zakazivan za 24. avgust 2015, i nadamo da će isti biti procesiran do njegovog konačnog završetka*“.
15. Dana 25. septembra 2015, *žaliteljka* je informisala da ročište od 24. avgusta 2015, nije održana zbog odsustva javnog pravobranioca opštine.
16. Dana 28. januara 2016, Ombudsman je poslao još jedan dopis predsedniku Osnovnog suda u Prizrenu, za dobijanje informacija u vezi sa pokrenutim pitanjem.
17. Dana 3. februara 2016, Ombudsman je dobio odgovor od predsednika Osnovnog suda u Prizrenu kojom obaveštava da: „*Nakon razmatranja spisa predmeta i razgovora sa sudijom predmeta, zaključeno je da su u vezi sa ovim pitanjem održana 16 ročišta, međutim predmet nije mogao biti završen jer je mnogo puta bilo objektivnih prepreka jer se glavna tužiteljka nalazi u Turskoj, međutim konačno su izvršene potrebne ekspertize i isti predmet se nalazi pred završetkom tako da na osnovu rasporeda rada predmet je zakazivan za 22. februar 2016, i ako nema drugih objektivnih prepreka očekuje se da će isti biti okončan*“.
18. Dana 24. februara 2016, *žaliteljka* je obavestila da ročište od 22. februara 2016, nije održana i da je naredno ročište zakazano za 17. mart 2016.
19. Dana 24. marta 2016, *žaliteljka* obavestila da je zakazano ročište za 17. mart 2016 održano, i da je naredno ročište zakazano za 6. april 2016.
20. Kasnije su održana nekoliko ročišta: 18. jula 2016; 26. septembra 2016; i 20. oktobra 2016.
21. Dana 16. marta 2017, predstavnica IO-a je razgovarala sa predmetnim sudijom, koja je tvrdila da su predmetne okolnosti složene, ali da će sud nastaviti da radi na rešavanju ovog predmeta.
22. Dana 18. avgusta 2017, predstavnica IO-a razgovarala je sa direktorom Katastra u Prizrenu, u vezi sa predmetom *žaliteljke*. Prema direktoru katastra, ova direkcije je obavestila javnog pravobranioca opštine da ako je odluka Vrhovnog suda Kosova pravosnažna, onda je katastar dužan da vrati imovinu u prvobitno stanje. S druge strane, ako odluka nije pravosnažna i predmet se vraća na ponovno suđenje, upis imovine se vrši samo uz pravosnažnu odluku suda. Direktor katastra je dalje obavestio da u konsultacijama sa Katastarskom agencijom Kosova (KAK), kao drugostepeni organ, Katastar je dužan da za katastarske parcele koje su predmet sudskog postupka, sertifikate o vlasništvu izdaje sa napomenom da bi izbegavali njihovo otuđivanje do druge pravosnažne odluke.
23. Dana 29. avgusta 2017, predstavnica IO-a razgovarala je sa predmetnim sudijom, koja je tvrdila da je putem dopisa informisana od direkcije katastra, za njihovo nepostupanje u vezi sa zahtevom suda.

Pravni instrumenti primenljivi u Republici Kosovo

24. Ustav Republike Kosovo, u članu 21. naglašava: „*Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode [...].*”
25. Pravo na pravično i nepristrasno suđenje utvrđuje se članom 31.1 Ustava: „*Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti*“.

26. Isto tako, Sudska zaštita prava, u članu 54, Ustava utvrđuje:

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

27. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) je pravni dokument koji se direktno primenjuje Ustavom Republike Kosovo i ima prioritet u slučaju sukoba, nad svim zakonskim odredbama i drugim aktima javnih institucija.⁷⁵ Stav 1. člana 6. EKLJP-a garantuje da: *“Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku“.*

28. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7. stav 2. utvrđuje:

“Svako lice ima ravnopravan pristup sudovima i nikome se ne uskraćuje pravo na pravično suđenje u skladu sa redovnim zakonskim postupkom ili pravo na jednaku zakonsku zaštitu. Svako fizičko i pravno lice ima pravo na pravično suđenje u okviru razumnog vremenskog roka”.

29. Dok, član 7. stav 5. Zakona o sudovima br. 03/L-199, utvrđuje: *“Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta”.*

30. Zakon o parničkom postupku, br. 03/L-006, u članu 10. stav 1. ovog zakona utvrđuje: *“Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemogućiti svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama“.*

Pravna analiza

31. Žaliteljka se žali za odugovlačenje postupka u Osnovnom sudu u Prizrenu. Ona smatra da sud nije vodio postupke u razumnom vremenskom roku, koje prema njoj predstavlja kršenje njenog prava na pravičan proces u razumnom vremenskom roku, garantovan u članu 6. stav 1. EKLJP-a, koji kaže:

“Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza [...], svako ima pravo na pravičan proces i javnu raspravu u razumnom roku [...]”.

32. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je naglasio da pravo stranke da o njenom predmetu bude odlučeno u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski element prava na pravično i nepristrasno suđenje.

33. Ombudsman podseća da je praksa ESLJP-a utvrdila da se trajanje postupka obično računa od vremena pokretanja sudskih postupaka (vidi presudu *Moldovan i drugi protiv Rumunije*, od 12. jula 2005. i presudu, *Sienkiewicz protiv Poljske*, od 30. septembra 2003) do vremena kada je predmet završen ili je presuda izvršena (vidi presudu *Poitier protiv Francuske*, od 8. novembra 2005). Međutim, Ombudsman podseća da član 6. Konvencije ne opisuje neki apsolutni određeni rok za utvrđivanje razumnog trajanja postupka nego takvo utvrđivanje zavisi od posebnih predmetnih okolnosti.

34. Ombudsman primećuje da je ESLJP u slučaju *Zimmerman i Steiner protiv Švajcarske*, naglasio da jedan od faktora koji treba da bude uzet u obzir je ponašanje nadležnih sudskih i administrativnih vlasti, a da je odgovornost suda da organizuje njen rad kako bi pojedinci bili informisani o napretku i rezultatima u njihovim predmetima u razumnom vremenskom roku. (Presuda *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, 13. jul 1983).

⁷⁵ Ustav Republike Kosovo, član 22.

35. Takođe, Ombudsman primećuje da prema praksi ESLJP-a “opravdanost“ trajanja postupaka treba da bude procenjena... pozivajući se na sledeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca i relevantnih vlasti i šta je u interesu za podnosioca u pomenutom slučaju” (ESLJP [Veliko veće], *Frydender v. France*, Prijava br. 30970/96(2000), stav. 43, citirajući ESLJP [Veliko veće], *Comingersoll S.A. v. Portugal*, Prijava br. 35382/97, stav. 19(2000), stav. 19).
36. Prema tome, u dotičnom predmetu, Ombudsman ponavlja da relevantni period za razmatranje predmeta žalioca počinje od 2000. godine, kada je podneta tužba u bivšem Opštinskom sudu u Prizrenu (sad Osnovni sud). S obzirom da još nije doneta konačna odluka o predmetu, poslednji dan istrage o predmetu u razmatranju, smatra se dan objavljivanja ovog izveštaja. Prema tome, Ombudsman zaključuje da, bez obzira na tvrdnje suda o složenosti predmeta, sud nije uspeo da pronalazi rešenje. Uočeno je da su sudski postupci trajali više od sedamnaest godina, tako da Ombudsman zaključuje da je bilo kršenja člana 6. EKLJP-a.
37. Takođe, *žaliteljka* tvrdi da nedostatak delotvornih pravnih lekova u kršenju prava na pravičan proces u razumnom roku, kako je garantovano u članu 6. EKLJP-a, predstavlja kršenje člana 13. Konvencije, koji kaže:
- “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“.*
38. Što se tiče primenjivosti člana 13. Ombudsman podseća da je ESLJP nekoliko puta naglasio da velika kašnjenja u sprovođenju pravde u predmetima stranaka u sporu koje nemaju delotvorne pravne lekove žalbe, predstavljaju pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (vidi presudu u slučaju *Bottazi protiv Italije*, od 28. jula 1999, i presudu u slučaju *Di Mauro protiv Italije* od 28. jula 1999). Ombudsman, takođe podseća da, iako je ESLJP odlučio da delotvorni pravni lekovi trebalo protumačiti tako da se razumeju kao mogu biti delotvorni u smislu ograničenog spektra delotvornog pravnog leka u posebnom kontekstu (presuda u slučaju *Klass i drugi protiv Nemačke*, od 6. septembra 1978), ESLJP, takođe je doneo sledeću odluku:
- “Što se tiče navodnog neuspeha da se obezbedi sudski postupak u razumnom vremenskom roku [...] nijedna slična kvalifikacija u oblasti člana 13. se ne može razlikovati. U protivnom, mesto člana 13. u šemi zaštite ljudskih prava predviđenih Konvencijom, podržalo bi držanje na minimumu ograničenja koja se podrazumevaju članom 13 (presuda Kudla protiv Poljske, od 26. oktobra 2000)“.*
39. Umesto toga, član 13. na neposredan način odražava obavezu države da prvenstveno i prioritarno štiti ljudska prava putem svog pravnog sistema uspostavljajući ovom prilikom dodatne garancije za pojedinca kako bi se osiguralo da on ili ona uživa prava na delotvoran način. Ako se posmatra iz ove perspektive, pravo pojedinca na pravičan proces u razumnom roku biće manje efikasno ako ne postoji mogućnost da prvo podnosi ovu žalbu pred jednim domaćem organu. Zahtevi iz člana 13. podržavaju zahteve iz člana 6. (vidi gore navedenu presudu *Kudla*). Stoga, član 13. garantuje delotvoran pravni lek pred domaćim organima za navodno kršenje zahteva iz člana 6. za razmatranje predmeta u razumnom roku. S obzirom da se ovaj predmet odnosi na odugovlačenje postupka, član 13. Konvencije je primenljiv.
40. U vezi sa zahtevima člana 13. Ombudsman podseća da efekat ovog člana je da zatraži da se jedna odredba domaćeg pravnog leka bavi suštinom “sporne žalbe” prema Konvenciji i da dozvoli odgovarajuće olakšanje (vidi, npr. presudu u slučaju *Kaya protiv Turske*, od 19. februara 1998). Svaki slični pravni lek treba da bude delotvoran kako u praksi tako i u zakonu (vidi npr. presuda u slučaju *Ilhan protiv Turske*, od 27. juna 2000). Što se tiče žalbe zbog odugovlačenja postupka,

Ombudsman podseća da “delotvorni pravni lekovi” u smislu člana 13. trebalo bi da budu u stanju da spreče navodno kršenje ili njen nastavak, ili da pruže adekvatno poboljšanje o svakom kršenju koja se već desila (vidi pomenutu presudu *Kudla*).

41. Ombudsman primećuje da je iako pitanje pokrenuto nekoliko puta pred nadležnim zakonodavnim organima, ipak u ovom predmetu nije postojao nikakav posebni pravni lek, putem kojeg bi žalilac mogao da se žali za odugovlačenje postupka sa bilo kojim izgledom ili nadom da ostvaruje bilo kakvu olakšicu u vidu sprečavanja ili naknade.

Zaključci Ombudsmana

Polazeći od analize dostupnih informacija, dokaza i činjenica, Ombudsman zaključuje da je zbog odugovlačenja postupaka:

- povređeno je pravo na pravičan sudski proces u razumnom vremenskom roku, koje se garantuje gore navedenim pravnim aktima za dotični predmet; i
- povređeno je pravo na sudsku zaštitu prava.

Prema tome, 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 članom 16. stav 8. Zakona o ombudsmanu, koji kaže “Ombudsman *može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajeve i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura*”, oslanjajući se na gore navedenu pravnu analizu, u svojstvu preporučioća, pozivajući se na gore pomenute argumente, u cilju unapređenja rada kosovskog pravosudnog sistema:

PREPORUČUJE

Osnovnom sudu u Prizrenu

- *Da bez daljih odlaganja preduzme sve relevantne zakonske radnje za razmatranje i rešavanje predmeta C. nr. 450/2009.*

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom”) i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o ombudsmanu (“Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera ... 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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br.236/2017

Esma Shijaku

o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu AC. Nr. 1717/2015

Za: G. Hasan Shala, predsednik
Apelacioni sud

Priština, 1. decembar 2017.

Svrha izveštaja

1. Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Apelacionom sudu o neophodnosti preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i rešavanje predmeta AC.nr.1717/2015, prema presudi C.Nr.1250/92, bez daljih odlaganja.
2. Ovaj izveštaj se zasniva na individualnoj žalbi gđe Esma Shijaku kao tužena trećeg reda, u daljem tekstu (*žaliteljka*) i oslanja se na činjenice i dokaze žaliteljke, kao i na spisima predmeta koje poseduje Institucija ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u predmetu AC.nr. 1717/2015, koje se odnosi na dokazivanje vlasništva na osnovu prava preče kupovine po protiv tužbi tužene strane-*žaliteljke*.

Pravna osnova

3. Prema 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”*.
4. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o ombudsmanu, član 16. stav 8. određuje: *“Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura”*.

Pregled činjenica

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija ombudsmana (IO) sumirane su kao u nastavku:

5. Tužioci u podnetoj tužbi sudu dana 24. juna 1992, prema C.Nr. 1250/92, od strane njihovog pokojnog prethodnika, naglasila su da neprekidno u posedovanju i korišćenju kuće na parceli koja je predmet spora.
6. Dana 3. novembra 1994, tužioci su podneli drugu tužbu (C. Nr. 965/94) protiv *žaliteljke*, gde se zahteva dokazivanje vlasništva na osnovu prava preče kupovine i poništenje kupoprodajnog ugovora nekretnine.
7. Dana 19. oktobar 2002, tužbom C. Nr. 589/02, tužiteljka je podnela drugu tužbu protiv *žaliteljke*, i zatražila je da se utvrdi pravo vlasništva nad kućom na osnovu posedovanja, navodeći da istu koristi od 1936. godine tvrdeći da je tu kuću kupio njen svekar koji se iste godine preselio u Tursku.
8. Dana 15. mart 2013, Osnovni sud u Prizrenu u cilju ekonomičnosti postupka spojio je predmet C. Nr. 1250/92 sa predmetom C. Nr. 589/02, a nakon toka u ročištu od 2. oktobra 2014, doneo je odluka da i predmet C. Nr. 965/94 bude spojen sa predmetom C. Nr. 1250/92, tako da je vođen jedinstveni spor.
9. Dana 20. jun 2013, *žaliteljka* je podnela protivtužbu protiv tužiteljke, zahtevajući predaju nepokretnosti u spornoj parceli, u slobodnom raspolaganju i korišćenju gde se navodi da je spornu parcelu kupio suprug žaliteljke na osnovu kupoprodajnog ugovora koja je legalizovana 1. aprila 1992, dok su ona i njena deca jedini zakonski naslednici nakon smrti pokojnika, a na osnovu nasledstva sporna parcela u katastarskoj evidenciji se vodi na njihovo ime.
10. Dana 10. decembar 2014, presudom C. Nr. 1250/92, Osnovni sud u Prizrenu završio je glavni pretres odbacujući sve tužbene predloge tužilaca i usvojeći kao osnovan protiv tužbeni predlog tužilaca *žaliteljke*, da treba da predaju u posedovanje i slobodno korišćenje katastarsku parcelu.

11. Dana 6. april 2015, predstavnik tužilaca podneo je žalbu Apelacionom sudu protiv Presude C.Nr.1250/92 od 10. decembra 2014.
12. Dana 3. april 2017, žaliteljka je podnela žalbu u OI zbog proceduralnog odugovlačenja od strane Apelacionog suda.
13. Dana 19. maj 2017, Ombudsma je poslao pismo predsedniku Apelacionog suda, tražeći informacije o tome u kojoj fazi se nalazi postupak u vezi sa predmetom *žaliteljke*.
14. Dana 11. jun 2017, Ombudsman je primio odgovor od strane predsednika Apelacionog suda, gde se kaže: *“Ovaj predmet je stigao u Sud dana 5. maj 2015, predmet je dodeljen i čeka na red za odlučivanje”*.
15. Dana 3. avgust 2017, kancelarija Ombudsmana tražila je informacije od strane kancelarije za upravljanje predmetima Apelacionog suda u vezi sa predmetom, pri čemu je obavešten da predmet još uvek nije završen.
16. Dana 25. oktobar 2017, *žaliteljka* je obavestila da je 11. oktobra 2017. podnela je hitan zahtev Apelacionom sudu.
17. Dana 27. oktobar 2017, predstavnica IO-a je kontaktirala kancelariju za upravljanje predmetima u Apelacionom sudu, pri čemu je obaveštena da predmet još uvek nije završen.

Pravni instrumenti koji se primenjuju u Republici Kosovo

18. Ustav Republike Kosovo, u članu 21. naglašava: *“Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom, [...]”*
19. Pravo na pravično i nepristrasno suđenje određeno je članom 31.1 Ustava: *“Svakome se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti”*
20. Takođe, Sudska zaštita prava, u članu 54. Ustava određuje:

“Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno”.
21. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) je pravni dokument koji se direktno primenjuje Ustavom Republike Kosovo i ima prednost u slučaju sukoba između odredaba zakona i drugih akata javnih institucija.⁷⁶ Stoga, stav 1. člana 6. EKLJP-a garantuje da: *“Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku”*.
22. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7. stav 2. određuje:

“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”.
23. Dok, član 7, stav 5. Zakona o sudovima br. 03/L-199, određuje da: *“Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta”*.

⁷⁶ Ustav Republike Kosovo, član 22

24. Zakon o parničnom postupku br. 03/L-006, u članu 10. stav 1. određuje: “*Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemogućiti svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama*”.
25. Zakon o parničnom postupku, član 190, stav 3, istog zakona se predviđa:
- “*Raspraviti/ 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*”.

Pravna analiza

26. *Žaliteljka* se žalila za odugovlačenje postupka u Apelacionom sudu. Ona smatra da ovaj sud nije vodio postupak u razumnom vremenskom roku što bi moglo da predstavlja kršenje njenog prava na pravičan sudski postupak u razumnom vremenskom roku, kako je garantovano stavom 1. člana 6. EKLJP-a, gde se kaže:
- “*Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima [...], ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku [...]*”
27. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) naglasio je da pravo stranke da se o njegovom predmetu odluči u razumnom vremenskom roku, predstavlja osnovni element prava na pravično i nepristrasno suđenje (između ostalog vidi slučaj *Azdajic v. Slovenia*, 8. oktobar 2015)
28. Ombudsman podseća da je praksa ESLJP-a utvrdila da trajanje postupka se normalno računa od vremena pokretanja sudskih postupaka (vidi presudu *Moldovan i drugi protiv Rumunije*, od 12. jula 2005. i presudu, *Sienkiewicz protiv Poljske*, od 30. septembra 2003), do vremena kada je predmet završen i/ili je presuda izvršena (vidi presudu *Poitier protiv Francuske*, od 8. novembra 2005). Ipak, Ombudsman podseća da član 6. EKLJP-a ne opisuje apsolutni vremenski rok za određivanje razumnog trajanja postupka, već da takvo određivanje zavisi od posebnih okolnosti slučaja.
29. Ombudsman primećuje da je ESLJP u slučaju *Zimmerman i Steiner protiv Švajcarske*, naglasio da jedan od faktora koji treba da bude uzet u obzir je ponašanje nadležnih sudskih i administrativnih vlasti, a da je odgovornost suda da organizuje njen rad kako bi pojedinci bili informisani o napretku i rezultatima u njihovim predmetima u razumnom vremenskom roku. (Presuda *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, 13. jul 1983).
30. Takođe, Ombudsman primećuje da prema praksi ESLJP-a “*opravdanost trajanja postupaka treba da bude procenjena... pozivajući se na sledeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca i relevantnih vlasti i šta je bilo dovedeno u opasnost za podnosioca u pomenutom slučaju*” (ESLJP [Veliko veće], *Frydlender v. France*, Prijava br. 30970/96(2000), par. 43, citirajući ESLJP [Veliko veće], *Comingersoll S.A. v. Portugal*, Prijava br. 35382/97, par. 19(2000), par. 19).
31. Ombudsman primećuje da od 1992. godine, kada je pokrenuta tužba protiv *žaliteljke*, prošlo je 25 godina. Dok od podnošenja žalbe u Apelacionom sudu 6. aprila 2015, prošlo je više od dve i po godine i da se predmet još uvek nalazi u postupku razmatranja u Apelacionom sudu.
32. Nedostatak delotvornih pravnih lekova u kršenju prava na pravično suđenje u razumnom roku, kao što je garantovano članom 6. EKLJP-a, povlači sa sobom i kršenje člana 13. Konvencije gde se kaže:

“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”.

33. Što se tiče primenljivosti člana 13. Ombudsman podseća da ESLJP je nekoliko puta naglasio da velika kašnjenja u sprovođenju pravde u odnosu na stranke u sporu koje nemaju delotvorne pravne lekove žalbe, predstavljaju pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (vidi presudu u slučaju *Bottazi protiv Italije*, od 28. jula 1999, i presudu u slučaju *Di Mauro protiv Italije* od 28. jula 1999). Ombudsman, takođe podseća da, iako je ESLJP odlučio da delotvorni pravni lekovi u smislu ograničenog spektra delotvornog pravnog leka u posebnom kontekstu (presuda u slučaju *Klass i drugi protiv Nemačke*, od 6. septembra 1978), ESLJP, takođe je doneo sledeću odluku:

*“Što se tiče navodnog neuspeha da se obezbedi sudski postupak u razumnom vremenskom roku [...] nijedna slična kvalifikacija u oblasti člana 13. se ne može razlikovati. U protivnom, mesto člana 13. u šemi zaštite ljudskih prava predviđenih Konvencijom, podržalo bi držanje na minimumu ograničenja koja se podrazumevaju članom 13 (presuda u slučaju *Kudla protiv Poljske*, od 26. oktobra 2000)”.*

34. Umesto toga, član 13. na direktan način odražava obavezu države da prvobitno i primarno zaštititi ljudska prava kroz svoj pravosudni sistem, postavljajući tako dodatnu garanciju za jednog pojedinca da bi se osiguralo da on ili ona uživaju prava na delotvoran način. Ako se posmatra iz te perspektive, pravo pojedinca na pravično suđenje u razumnom roku biće manje efikasno ako ne postoji mogućnost da pojedinac prvo ovu žalbu podnosi domaćim organima. Zahtevi iz člana 13. podržavaju one iz člana 6 (vidi gore navedenu presudu *Kudla*). Tako, član 13. garantuje delotvorno žalbeno sredstvo pri domaćem organu zbog navodnog kršenja zahteva iz člana 6. za razmatranje predmeta u razumnom vremenskom roku. S obzirom da se pomenuti predmet odnosi na žalbu u vezi sa trajanjem postupka, član 13. Konvencije je primenjiv.
35. U vezi sa zahtevima člana 13. Ombudsman podseća da efekat ovog člana je da zatraži da se jedna odredba domaćeg pravnog leka bavi suštinom “sporne žalbe” prema EKLJP i da dozvoli odgovarajuće olakšanje (vidi, npr. presudu u slučaju *Kaya protiv Turske*, od 19. februara 1998). Svako slično pravno sredstvo treba da bude delotvorno kako u praksi tako i u zakonu (vidi npr. presuda u slučaju *Ilhan protiv Turske*, od 27. juna 2000). Što se tiče žalbe zbog odugovlačenja postupka, Ombudsman podseća da “delotvorna sredstva” u smislu člana 13. trebalo bi da budu u stanju da spreče navodno kršenje ili njen nastavak, ili da pruže adekvatno poboljšanje o svakom kršenju koja se već desila (vidi pomenutu presudu *Kudla*).
36. Ombudsman primećuje da, iako je slučaj više puta pokrenut pri nadležnim zakonodavnim organima, ipak nijedan specifični zakonski način nije postojao u pomenutom slučaju, kroz koji bi mogao da se žali zbog odugovlačenja postupka sa bilo kakvim očekivanjima ili nadom da može ostvariti neko olakšanje u obliku sprečavanja ili naknade.

Zaključci Ombudsmana

Polazeći od analize dostupnih informacija, dokaza i činjenica, Ombudsman zaključuje da zbog proceduralnih odugovlačenja:

- povređeno je pravo na pravičan sudski proces u razumnom vremenskom roku, koje se garantuje gore navedenim pravnim aktima za dotični predmet; i
- povređeno je pravo na sudsku zaštitu prava.

Prema tome, 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 člana 16. stav 8. Zakona o Ombudsmanu, koji kaže “Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura”, oslanjajući se na gore navedenu pravnu analizu, pozivajući se na gore pomenute argumente, u cilju unapređenja rada kosovskog pravosudnog sistema.

PREPORUČUJE

Apelacionom sudu

- ***Da bez daljih odlaganja preduzme sve relevantne radnje za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr. 1717/2015***

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom”) i člana 28. Zakona br. 05/L-019 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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 306/2016

Leotrim Tafallari

o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu AC. Nr. 3194/2015

Za: g. Hasan Shala, predsednik
Apelacioni sud

Priština, 1. decembar 2017.

Svrha izveštaja

1. Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Apelacionom sudu o neophodnosti preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr. 3194/2015, bez daljih odlaganja.
2. Ovaj izveštaj se zasniva na individualnoj žalbi g. Leotrim Tafallari (u daljem tekstu *žalilac*) i oslanja se na činjenice i dokaze žalioaca, kao i na spisima predmeta koje poseduje Institucija ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u predmetu AC nr. 3194/2015, koji se odnosi na naknadu štete.

Pravna osnova

3. Prema članu 135, stav 3. Ustava: *“Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada uočava kršenje ljudskih prava i sloboda od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.”*
4. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 16. stav 8. utvrđuje: *Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura”*.

Pregled činjenica

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija ombudsmana (IO) sumirane su kao u nastavku:

5. Dana 5. maja 2011, *žalilac* je podneo tužbu za naknadu materijalne i nematerijalne štete u bivšem Opštinskom sudu u Prizrenu (sada Osnovni sud).
6. Dana 15. oktobra 2012, Opštinski sud je doneo presudu C. Nr. 259/2011, delimično usvojeći tužbu žalioaca.
7. Dana 12. decembra 2012, *žalilac* je podneo žalbu protiv presude C. Nr. 259/2011 u Okružnom sudu u Prizrenu.
8. Dana 1. januara 2013, nakon stupanja na snagu novog Zakona o redovnim sudovima, svi predmeti okružnih sudova prelaze pod nadležnost Apelacionog suda u Prištini.
9. Dana, 15. oktobra 2014, Apelacioni sud je doneo presudu Ac. Nr. 4344/2012, i predmet vraća na ponovno suđenje u Osnovnom sudu u Prizrenu.
10. Dana 18. maja 2015, Osnovni sud u Prizrenu doneo je presudu C. Nr. 961/2014, u korist žalioaca, usvojeći tužbeni predlog u iznosu zahtevanih sredstava u ime materijalne i nematerijalne štete u iznosu od 70.000 (sedamdeset hiljada evra).
11. Dana 29. juna 2015, tužena strana nezadovoljna presudom Osnovnog suda u Prizrenu C. Nr. 961/2014, podneo je žalbu Apelacionom sudu, o čemu sud još nije odlučio.
12. Dana 26. aprila 2016, *žalilac* je podneo pritužbu u IO u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka od strane suda za razmatranje predmeta AC. Nr. 3194/2015.
13. Dana 16. juna 2016, Ombudsman je poslao pismo predsedniku Apelacionog suda, putem koje je zatražio informacije o radnjama koje je sud preduzeo i koje radnje planira da preduzima u cilju razmatranja predmeta, podnet od žalioaca.

14. Dana 4. jula 2016, IO je putem elektronske pošte primio odgovor od VD predsednice Apelacionog suda, u kojoj se kaže: „Ovaj predmet je došao u Apelacionom sudu 27. avgusta 2015. Predmet je dodeljen za rad i čeka red za odlučivanje”.
15. Dana 22. septembra 2016. i 19. aprila 2017, predstavica Ombudsmana je putem elektronske pošte zatražila od Apelacionog suda informacije o podnetom predmetu, međutim nije dobila odgovor.
16. Dana 24. oktobra 2017, žalilac je informisao kancelariju Ombudsmana da još uvek nije dobio nikakvo rešenje suda u vezi sa predmetom.
17. Dana 24. oktobra 2017, predstavica IO-a, informisana je od kancelarije za upravljanje predmetima u Apelacionom sudu, da predmet g. Tafallari još uvek nije završen.

Pravni instrumenti primenljivi u Republici Kosovo

18. Ustav Republike Kosovo, u članu 21. naglašava: „Republika Kosova štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode [...]”
19. Pravo na pravično i nepristrasno suđenje utvrđuje se članom 31.1 Ustava: „Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti”.
20. Isto tako, Sudska zaštita prava, u članu 54, Ustava utvrđuje:

“Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno”.
21. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) je pravni dokument koji se direktno primenjuje Ustavom Republike Kosovo i ima prioritet u slučaju sukoba, nad svim zakonskim odredbama i drugih akata javnih institucija.⁷⁷ Stav 1. člana 6. EKLJP-a garantuje da: “Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku”.
22. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7. stav 2. utvrđuje:

“Svako lice ima ravnopravan pristup sudovima i nikome se ne uskraćuje pravo na pravično suđenje u skladu sa redovnim zakonskim postupkom ili pravo na jednaku zakonsku zaštitu. Svako fizičko i pravno lice ima pravo na pravično suđenje u okviru razumnog vremenskog roka”.
23. Dok, član 7. stav 5. Zakona o sudovima br. 03/L-199, utvrđuje: “Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta”.
24. Zakon o parničkom postupku, br. 03/L-006, u članu 10. stav 1. utvrđuje:

“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”.
25. Zakon o parničkom postupku, član 190. stav 3. predviđa:

“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”.

Pravna analiza

26. *Žalilac*, se žali za odugovlačenje postupka u Apelacionom sudu. On smatra da sud nije vodio postupke u razumnom roku, koje može da predstavlja kršenje njegovog prava na pravičan proces u razumnom vremenskom roku, garantovan u članu 6. stav 1. ESLJP-a, koji kaže:

“Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza [...], svako ima pravo na pravičan proces i javnu raspravu u razumnom roku [...].”

27. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je naglasio da pravo stranke da o njegovom/njenom predmetu bude odlučeno u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski element prava na pravično i nepristrasno suđenje.

28. Ombudsman podseća da je praksa ESLJP-a utvrdila da trajanje postupka se normalno računa od vremena pokretanja sudskih postupaka (vidi presudu *Moldovan i drugi protiv Rumunije*, od 12. jula 2005. i presudu, *Sienkiewicz protiv Poljske*, od 30. septembra 2003) do vremena kada je predmet završen ili je presuda izvršena (vidi presudu *Poitier protiv Francuske*, od 8. novembra 2005). Ipak, Ombudsman podseća da član 6. Konvencije ne utvrđuje apsolutni vremenski rok za određivanje razumnog trajanja postupka, već da takvo određivanje zavisi od posebnih okolnosti slučaja

29. Ombudsman primećuje da je ESLJP u slučaju *Zimmerman i Steiner protiv Švajcarske*, naglasio da jedan od faktora koji treba da bude uzet u obzir je ponašanje nadležnih sudskih i administrativnih vlasti, a da je odgovornost suda da organizuje njen rad kako bi pojedinci bili informisani o napretku i rezultatima u njihovim predmetima u razumnom vremenskom roku. (Presuda *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, 13. jul 1983).

30. Takođe, Ombudsman primećuje da prema praksi ESLJP-a “opravdanost” trajanja postupaka treba da bude procenjena... pozivajući se na sledeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca i relevantnih vlasti i šta je u interesu za podnosioca u pomenutom slučaju” (ESLJP [Veliko veće], *Frydlander v. France*, Prijava br. 30970/96(2000), stav. 43, citirajući ESLJP [Veliko veće], *Comingersoll S.A. v. Portugal*, Prijava br. 35382/97, stav. 19(2000), stav. 19).

31. U konkretnom slučaju, Ombudsman ocenjuje da relevantni period za razmatranje predmet žalioica počinje od 2011. godine, kada je pokrenuta tužba u Opštinskom sudu u Prizrenu. S obzirom da još uvek nije doneta konačna odluka u vezi sa predmetom, poslednji datum istrage predmeta koji se razmatra, smatra se datum objavljivanja ovog izveštaja. Stoga, Ombudsman konstatuje da je postupak trajao više od 6 godina, i da je došlo do kršenja člana 6. EKLJP-a.

32. Takođe, nedostatak delotvornih pravnih lekova u kršenju prava na pravičan proces u razumnom roku, kako je garantovano u članu 6. EKLJP-a, predstavlja kršenje člana 13. Konvencije, koji kaže:

“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”.

33. Što se tiče primenjivosti člana 13. Ombudsman podseća da je ESLJP nekoliko puta naglasio da velika kašnjenja u sprovođenju pravde u predmetima stranaka u sporu koje nemaju delotvorne pravne lekove žalbe, predstavljaju pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (vidi presudu u slučaju *Bottazi protiv Italije*, od 28. jula 1999, i presudu u slučaju *Di Mauro protiv*

⁷⁷ Ustav Republike Kosovo, član 22.

Italije od 28. jula 1999). Ombudsman, takođe podseća da, iako je ESLJP odlučio da delotvorni pravni lekovi trebalo protumačiti tako da se razumeju kao mogu biti delotvorni u smislu ograničenog spektra delotvornog pravnog leka u posebnom kontekstu (presuda u slučaju *Klass i drugi protiv Nemačke*, od 6. septembra 1978), ESLJP, takođe je doneo sledeću odluku:

“Što se tiče navodnog neuspeha da se obezbedi sudski postupak u razumnom vremenskom roku [...] nijedna slična kvalifikacija u oblasti člana 13. se ne može razlikovati. U protivnom, mesto člana 13. u šemi zaštite ljudskih prava predviđenih Konvencijom, podržalo bi držanje na minimumu ograničenja koja se podrazumevaju članom 13 (presuda *Kudla protiv Poljske*, od 26. oktobra 2000)“.

34. Umesto toga, član 13. na neposredan način odražava obavezu države da prvenstveno i prioritarno štiti ljudska prava putem svog pravnog sistema uspostavljajući ovom prilikom dodatne garancije za pojedinca kako bi se osiguralo da on ili ona uživa prava na delotvoran način. Ako se posmatra iz ove perspektive, pravo pojedinca na pravičan proces u razumnom roku biće manje efikasno ako ne postoji mogućnost da prvo podnosi ovu žalbu pred jednim domaćem organu. Zahtevi iz člana 13. podržavaju zahteve iz člana 6. (vidi gore navedenu presudu *Kudla*). Stoga, član 13. garantuje delotvoran pravni lek pred domaćim organima za navodno kršenje zahteva iz člana 6. za razmatranje predmeta u razumnom roku. S obzirom da se ovaj predmet odnosi na odugovlačenje postupka, član 13. Konvencije je primenljiv.
35. U vezi sa zahtevima člana 13. Ombudsman podseća da efekat ovog člana je da zatraži da se jedna odredba domaćeg pravnog leka bavi suštinom “sporne žalbe” prema Konvenciji i da dozvoli odgovarajuće olakšanje (vidi, npr. presudu u slučaju *Kaya protiv Turske*, od 19. februara 1998). Svaki slični pravni lek treba da bude delotvoran kako u praksi tako i u zakonu (vidi npr. presuda u slučaju *Ilhan protiv Turske*, od 27. juna 2000). Što se tiče žalbe zbog odugovlačenja postupka, Ombudsman podseća da “delotvorni pravni lekovi” u smislu člana 13. trebalo bi da budu u stanju ili bili u stanju da spreče navodno kršenje ili njen nastavak, ili da pruže adekvatno poboljšanje o svakom kršenju koja se već desila (vidi pomenutu presudu *Kudla protiv Poljske*).
36. Ombudsman primećuje da, iako je ovo pitanje pokrenuto više puta pred nadležnim zakonodavnim organima, ipak za dotični predmet nije postojao nijedan specifični pravni lek, putem kojeg bi mogao da se žali zbog odugovlačenja postupka sa bilo kakvim izgledom ili nadom za ostvarivanje bilo kakve olakšice u vidu sprečavanja ili nadoknade.

Zaključci Ombudsmana

Polazeći od analize dostupnih informacija, dokaza i činjenica, Ombudsman zaključuje da je zbog odugovlačenja postupaka:

1. povređeno je pravo na pravičan sudski proces u razumnom roku, koji se garantuje gore navedenim pravnim aktima za dotični predmet; i
2. povređeno je pravo na sudsku zaštitu prava.

Prema tome, 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 članom 16. stav 8. Zakona o Ombudsmanu, koji kaže “Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura”, oslanjajući se na gore navedenu pravnu analizu, u

svojstvu preporučio, pozivajući se na gore pomenute argumente, u cilju unapređenja rada kosovskog pravosudnog sistema:

PREPORUČUJE

Apelacionom sudu

- **Da bez daljih odlaganja preduzme sve relevantne radnje za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr. 3194/2015.**

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom”) i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera...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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKOM

Žalba br. 262/2014

Dragan Mihajlović

u vezi sa dužinom postupka pred Apelacionim sudom, predmet AC.nr.3930/2016

Za: g. Hasan Shala, predsednik
Apelacioni sud

Priština, 1.decembar 2017.godine

Cilj izveštaja

1. Izveštaj je zasnovan na podnetoj žalbi g. Dragana Mihajlovića (u daljem tekstu „žalioc“) i utemeljen je na činjenicama i dokazima koje je žalioc predstavio, kao i spisima kojima raspolaže Institucija Ombudsmana (u daljem tekstu „IO“).
2. Cilj izveštaja je da se skrene pažnja Apelacionom sudu u Prištini u vezi sa neophodnošću preduzimanja odgovarajućih postupaka kod razmatranja i odlučivanja po tužbi žalioaca i žalbi tuženika bez daljeg odlaganja, s obzirom da se radi o predmetu koji je podnet prvostepenom sudu u Prizrenu još 2004.godine i do danas isti nema svoj konačni epilog.

Pravni osnov

3. U skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo “Ombudsman *ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primijeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa*”.
4. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 16 stav 8 određuje da: “Ombudsman *može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura.*”

Sažetak činjenica

5. Činjenice, dokazi i informacije, kojima raspolaže IO, koje su dostavljene od strane žalioaca i koje su prikupljene tokom sprovedene istrage, sažete su kao u nastavku:
6. Dana 30.maja 2014.god. g. Dragan Mihajlović, podneo je žalbu Instituciji Ombudsmana koja se odnosi na dužinu postupka pred Apelacionim sudom u Prištini, radi naknade štete zbog bespravo oduzete nepokretnosti od strane Opštine Prizren, Direkcije za obrazovanje, nauku i kulturu (u daljem tekstu “tuženi”). Žalioc je parnicu inicirao pred tada Opštinskim, a sada Osnovnim sudom u Prizrenu 24.decembra 2004.godine (C.br.2231/04). Osnovni sud je doneo prvostepenu presudu tek 26.marta 2013.godine u korist žalioaca. Dana 11.novembra 2015.godine, Apelacioni sud ukida prvostepenu presudu Osnovnog suda u Prizrenu i predmet vraća na ponovno suđenje istom sudu. Dana 29.aprila 2016.godine, Osnovni sud donosi presudu u ponovljenom postupku u korist žalioaca. Dana 25.oktobra 2016.godine, po žalbi tuženika predmet se prosleđuje ponovo Apelacionom sudu na razmatranje po navedenoj žalbi.
7. Žalioc navodi da Apelacioni sud nepotrebno kasni u postupanju po njegovom predmetu.
8. Dana 5.juna 2014.godine, žalba je registrovana u IO (br.žalbe 262/2014).
9. Dana 16.juna 2014.godine, Ombudsman je uputio pismo predsedniku Apelacionog suda u Prištini, u kojem je zatražio da mu se dostave informacije u vezi preduzetih i/ili planiranih postupaka kako bi predmet bio rešen u razumnom vremenskom roku.
10. Dana 19.juna 2014.godine, Ombudsman je primio odgovor službenika kancelarije za informacije Apelacionog suda, u kojem obaveštava Ombudsmana da se sada predmet žalioaca u Apelacionom sudu vodi pod brojem AC.br.3132/2013, da je predmet registrovan u ovom sudu 22.oktobra 2013.godine, da je dodeljen sudiji i da čeka na red za razmatranje.

11. Dana 24.septembra 2014.godine, Ombudsman je uputio drugo pismo predsedniku Apelacionog suda, u kojem je zatražio da ga informiše u kojoj fazi se predmet žalioaca nalazi pred Apelacionim sudom.
12. Dana 10.oktobra 2014.godine, Ombudsman je primio odgovor službenika kancelarije za informacije Apelacionog suda, u kojem se ponovo navodi da je predmet žalioaca dodeljen na postupanje sudiji i da čeka na red na razmatranje. Takođe, u odgovoru je navedeno da Apelacioni sud trenutno radi na predmetima iz 2012.godine i da će Sud nakon toga nastaviti sa radom na predmetima koji su pristigli 2013. i 2014.godine.
13. Dana 22.aprila 2015.godine, Ombudsman je uputio treće pismo predsedniku Apelacionog suda u kojem je konstatovao da su oba odgovora koja je primio od Apelacionog suda iste sadržine, iako je između navedena dva dopisa prošlo četiri meseca, kao i to da nisu preduzeti nikakvi konkretni postupci kako bi se predmet rešio u razumnom vremenskom roku, posebno ako se ima u vidu činjenica da imovinski spor žalioaca sa Opštinom Prizren traje duže od deset godina. Ombudsman je tom prilikom zatražio da mu se dostave i informacije u kojoj fazi postupanja se predmet žalioaca nalazi pred Apelacionim sudom.
14. Dana 6.maja 2015.godine, Ombudsman je primio odgovor od službenika kancelarije za informacije Apelacionog suda (datirano na 27.april 2015.god.), u kojem se navodi da predmet žalioaca ne spada u hitne predmete. Takođe, u dopisu se navodi da predmetni sudija nije mogao da postupa po ovom predmetu iz razloga što je preopterećen velikim brojem predmeta, kao i da je Apelacioni sud otpočeo sa radom na predmetima iz 2013.godine, te da će isti u skorije vreme biti rešavan.
15. Dana 11.novembra 2015.godine, žalioac je obavestio Instituciju Ombudsmana da je Apelacioni sud doneo rešenje u njegovom predmetu kojim je ukinuo presudu Osnovnog suda u Prizrenu i stvar vratio na ponovno razmatranje istom sudu.
16. Dana 11.januara 2016.godine, Ombudsman je uputio pismo predsedniku Osnovnog suda u Prizrenu u kojem je zatražio da se navedenom predmetu da prioritet u postupanju.
17. Dana 25.januara 2016.godine, Ombudsman je primio odgovor od predsednika Osnovnog suda u Prizrenu, koji ga je obavestio da je predmetu žalioaca dat prioritet i da će biti rešavan u skorijem vremenskom periodu.
18. Dana 5.septembra 2016.godine, predsednik Osnovnog suda u Prizrenu je obavestio Ombudsmana da je predmet žalioaca rešen 29.aprila 2016.godine, i da je presuda dostavljena strankama u postupku 31.avgusta 2016.godine. Takođe, pravni zastupnik žalioaca obavestio Instituciju Ombudsmana da je tužena strana u postupku, ponovo, uložila žalbu na presudu Osnovnog suda u Prizrenu.
19. Dana 25.oktobra 2016.godine, Ombudsman je uputio pismo v.d. predsednici Apelacionog suda u kojem je zatražio hitnost u postupanju po predmetu žalioaca, i izrazio svoju zabrinutost iz razloga što navedeni imovinski spor žalioaca traje već 13 godina zajedno u prvom i drugom stepenu.
20. Dana 7.novembra 2016.godine, Ombudsman je primio dopis od v.d.predsednice Apelacionog suda u kojem ga je obavestila da je predmet žalioaca po žalbi tužene strane rešen i da je presuda u Apelacionom sudu doneta 4.novembra 2016.godine.
21. Dana 14.aprila 2017.godine, Ombudsman je uputio pismo predsedniku Apelacionog suda u kojem je zatražio da se odluka Apelacionog suda po predmetu žalioaca dostavi strankama u postupku,

pozivajući se na prethodni dopis v.d. predsednice Apelacionog suda u kojem ga je obevestila da je predmet rešen u novembru 2016.godine.

22. Dana 20.aprila 2017.godine, Ombudsman je primio dopis od sada bivšeg predsednika Apelacionog suda u kojem je informisan da Apelacioni sud nije odlučivao po predmetu žalioaca i da navedeni predmet i dalje čeka na razmatranje.
23. Do dana objavljivanja ovog izveštaja, Apelacioni sud nije doneo odluku u vezi sa predmetom žalioaca koji se sada vodi pod sledećim brojem AC.br.3930/2016.

Relevantni instrumenti

24. 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 građanskog odnosa fizičkih i pravnih lica, ako posebnim zakonom nije drugačije utvrđeno.“

25. 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 onemogućuje svaku zloupotrebu proceduralnih prava koja po ovom zakonu pripadaju strankama.“

26. Član 176. Zakona o parničnom postupku navodi u značajnom delu:

„176.1 Protiv donetog rešenja prvostepenog suda stranke mogu da izvrše žalbu u roku od petnaest (15) dana od dana uručenja kopije presude, ukoliko ovim zakonom nije utvrđen neki drugi rok. [...]

176.2 Blagovremeno izjavljena žalba sprečava da presuda postane pravosnažna u delu koji se pobija žalbom.

176.3 O žalbi protiv presude odlučuje drugostepeni sud.“

27. Član 185. Zakona o parničnom postupku navodi:

„Žalba se podnosi sudu koji je izrekao prvostepenu presudu u dovoljnom broju primeraka za sud i protivnu stranku.“

28. Član 187. Zakona o parničnom postupku navodi u značajnom delu:

„187.1 Jedan primerak na vreme podnete žalbe, dozvoljive i potpune prvostepeni sud dostavlja suparničkoj strani koja može u roku od sedam dana da podnese upravo u ovom sudu odgovor na žalbu. [...]"

29. Stav 1. člana 190. Zakona o parničnom postupku u značajnom delu navodi:

„Drugostepeni sud odlučuje o žalbi na sudskom veću ili na osnovu razmatranja stvari na sudskim ročištima. [...]"

30. Stav 1. člana 6. Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (4.novembar 1950.god.) (u daljem tekstu: „EKLJP“), u značajnom delu navodi:

„Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama [...] ima pravo na poštenju i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku [...]"

31. Član 13. EKLJP 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.“

Pravna analiza

32. Žalioc je podneo žalbu na dužinu građanskog postupka pred Osnovnim sudom u Prizrenu i Apelacionim sudom. On se žali na to da je čekao na prvostepenu presudu Osnovnog suda skoro 10 godina, a nakon donošenja prvostepene presude i podnošenja žalbe na istu od strane tuženog, Apelacioni sud je predmet vratio na ponovno razmatranje, a presuda ponovo doneta u korist žalioaca aprila 2016.godine, na koju je ponovo uložena žalba od strane tužene Opštine Prizren, a predmet prosleđen na razmatranje po žalbi Apelacionom sudu u Prištini, koji od dana izjavljivanja žalbe na prvostepenu presudu Osnovnog suda u Prizrenu do dana objavljivanja ovog izveštaja nije odlučivao u drugom stepenu. Žalioc se žali na to da slučaj stoji nerešen već jedno izvesno vreme, tačnije postupak u ovoj parnici traje više od 13 godina, i da to čini kršenje njegovog prava na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku, kako je garantovano stavom 1. član 6. EKLJP, u kome se kaže:

„Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama [...] ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom vremenskom roku [...]“

33. Isti princip postoji u članu 10. Zakona o parničnom postupku koji navodi:

„Dužnost suda je da nastoji da se postupak vodi bez odugovlačenja [...]“

34. Na samom početku, Ombudsman primećuje da se građanski sporovi radi naknade štete zbog bespravno oduzete nepokretnosti od strane javnih vlasti, u konkretnom slučaju Opštine Prizren, smatraju građanskim pravima u smislu člana 6. Konvencije, koji je zbog toga primenjiv u postupcima ovog slučaja.

35. 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 *Vocaturu protiv Italije* (II), presuda od 24. maja 1991.god.).

36. Ombudsman primećuje da su postupci pokrenuti u celini pred tada Opštinskim, a sada Osnovnim sudom u Prizrenu 24.decembra 2004.godine, kada je tužba podneta protiv tuženika i traju i danas samo pred Apelacionim sudom. Iz tog razloga postupci traju 13 godina na dve instance.

37. Ombudsman podseća da opravdanost dužine postupka mora biti procenjena u 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.).

38. Ombudsman primećuje da predmet žalioaca nije bio složen i da žaliočevo ponašanje nije doprinelo nikakvom kašnjenju.

39. Što se tiče postupaka pravosudnih organa, Ombudsman konstatuje da je prema odgovoru iz Apelacionog suda, kašnjenje u razmatranju slučaja žalioaca došlo zbog toga što prvi put navedeni predmet nije tretiran kao prioritetan kao i zbog malog broja sudija u Apelacionom sudu koji se bave građanskim parnicama, odnosno naknadama štete, a koje vode i do prekomernog opterećenja predmetima postupajućih sudija. Pored toga, u poslednjem odgovoru koji je Ombudsman dobio od apelacionog suda i to 14.aprila 2017.godine, navodi se da predmet i dalje čeka na razmatranje i

svoj red, iako je Ombudsman više puta u svojim dopisima navodio da predmet ne treba tretirati kao nov, jer sudski postupci u ovom predmetu traju još od 2004.godine, bez naznaka za njegovo okončanje.

40. Ombudsman podseća da se u gore navedenom predmetu *Vocaturu 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 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.).
41. 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*“.
42. U vremenu od 25. oktobra 2016.god. do današnjeg dana, Apelacioni sud nije preduzimao 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 Apelacionim sudom nije bio kompleksan i mogao se lako rešiti bez potrebe da se obezbede dodatni dokazi, sprovede brojne rasprave ili preduzme druge radnje koje bi mogle doprineti razumnom kašnjenju u razmatranju predmeta. Štaviše, Ombudsman primećuje da je slučaj od posebnog značaja za žalioca, koji živi kao raseljeno lice u Republici Srbiji i čiji je jedini prihod socijalna pomoć, koja je jedva dovoljna da pokrije njegove osnovne životne potrebe.
43. U svetlu gore navedenog, Ombudsman smatra da je propust vlasti da zaposli adekvatan broj sudija kako bi se bavio velikim obimom posla ne može smatrati kao validno opravdanje za ovakvo odlaganje pred Apelacionim sudom. Ombudsman primećuje da to spada u odgovornost Sudskog saveta Kosova da garantuje blagovremeno raspored građanskih parnica kroz imenovanje adekvatnog broja sudija ili putem drugih odgovarajućih sredstava i postupaka.

Zaključak ombudsmana

44. Ombudsman zaključuje da je zbog toga došlo do povrede prava na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku garantovano stavom 1. člana 6. EKLJP.

Pravo na delotvoran pravni lek: Član 13 EKLJP

45. Žalioc je podneo žalbu na nedostatak efektivnog pravnog leka u smislu kršenja njegovog prava na pošteni raspravu u razumnom vremenskom roku, koje je garantovano članom 6. EKLJP, 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.“

46. 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 suđenje u 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.).

47. 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 suđenje u razumnom vremenskom roku biće manje delotvorno 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 zaključenju slučaja u razumnom vremenskom roku. Obzirom da se ovaj slučaj odnosi na žalbu u vezi dužine postupka, član 13. Konvencije je primenjiv.
48. U pogledu odredbi člana 13. EKLJP, 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).
49. Ombudsman primećuje da ne postoji nikakav pravni pristup kojim je žalioac u sadašnjem slučaju mogao da se žali u vezi dužine postupka sa mogućnošću ostvarivanja preventivne ili nadoknađujuće pomoći.
50. Iz tog razloga Ombudsman zaključuje da je bilo kršenja prava žalioaca na delotvorni pravni lek koje je garantovano članom 13. EKLJP.

Na osnovu gore navedenog, Ombudsman, u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo „, [...] ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primijeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa ” i članom 16 stav 8 Zakona o Ombudsmanu, prema kome „Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Narodni Advokat neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenjem procedura”, na osnovu gore iznete pravne analize, u svojstvu davaoca preporuke, uz referisanje na gore-pomenute argumente, sa ciljem poboljšanja rada u sudskom sistemu Kosova:

PREPORUČUJE

Apelacionom sudu

- ***Bez daljnjeg odlaganja preduzme sve relevantne radnje za razmatranje i dlučivanje u vezi sa predmetom AC.nr.3930/2016***

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 predstavi sva zatražena dokumenta i informacije u skladu sa zakonom*“) koje su i članom 28. Zakona o Ombudsmanu („*Vlasti, 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 sa navedenim pitanjem*“) ljubazno Vas molim da nas obavestite o radnjama koje ste preduzeli ili planirate da preduzmete u vezi sa navedenim pitanjem u smislu odgovora na napred date preporuke.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 477/2017

Xhafer Rushiti

o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu C.nr 1168/14

Za: Hasan Shala, predsednik
Apelacioni sud

Priština, 1. decembar 2017.

Svrha izveštaja

1. Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Apelacionom sudu o neophodnosti preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr. 1168/14, bez daljih odlaganja.
2. Ovaj izveštaj se zasniva na individualnoj žalbi g. Xhafer Rushiti (u daljem tekstu *žalilac*), kojeg zastupa njegov advokat g. Musli Abazi, i oslanja se na činjenice i dokaze žalioaca, kao i na spisima predmeta koje poseduje Institucija ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u predmetu AC nr. 1168/14, koji se odnosi na dokazivanje vlasništva.

Pravna osnova

3. Prema članu 135, stav 3. Ustava: *“Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada uočava kršenje ljudskih prava i sloboda od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.”*
4. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 16. stav 8. utvrđuje: *Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura”*.

Pregled činjenica

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija ombudsmana (IO) sumirane su kao u nastavku:

5. Dana 25. februara 2005. žalilac je podneo tužbu za dokazivanje vlasništva u Opštinskom sudu u Prištini.
6. Dana 31. januara 2007 sa pravosnažnom presudom C. Nr. 2164/2006 Opštinskog suda, sada Osnovnog suda u Prištini, sticao pravo vlasništva nad nepokretnom imovinom, koja je ranije evidentirana u posedovnom listu br. 3838 kao katastarska parcela br. 219 KZ Priština.
7. Dana 31. maja 2007 Okružni sud potvrdio je tačku I Presude C. Nr. 2164/2006, dok za ostale tačke ove presude vratio predmet na ponovno suđenje u Opštinskom sudu u Prištini.
8. Dana 14. novembra 2013 Osnovni sud u Prištini, nakon ponovnog suđenja predmeta doneo je Presudu C. br. 1321/13, kojom je ponovo potvrdio da je Xhafer Rushiti vlasnik nepokretne imovine, evidentirane kao katastarska parcela br. 219/2, evidentirana u posedovnom listu br. 11113 KZ Priština.
9. Dana 31. marta 2014. na presudu C. br. 1321/14, tužena strana Opština Priština podnela je žalbu u Apelacionom sudu, koja je evidentirana brojem AC. Nr. 1168/14.
10. Prema tvrdnjama žalioaca, Apelacioni sud Kosova, od 31. marta 2014. do danas nije preduzeo nikakvu proceduralnu radnju u vezi sa žalbom tužene strane.

Pravni instrumenti primenljivi u Republici Kosovo

11. Ustav Republike Kosovo, u članu 21. naglašava: *„Republika Kosova štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode [...]”*
12. Pravo na pravično i nepristrasno suđenje utvrđuje se članom 31.1 Ustava: *„Svatom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti“*.
13. Isto tako, Sudska zaštita prava, u članu 54, Ustava utvrđuje:

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

14. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) je pravni dokument koji se direktno primenjuje Ustavom Republike Kosovo i ima prioritet u slučaju sukoba, nad svim zakonskim odredbama i drugim aktima javnih institucija.⁷⁸ Stoga, stav 1. člana 6. EKLJP-a garantuje da: *“Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku“.*
15. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7. stav 2. utvrđuje:

“Svako lice ima ravnopravan pristup sudovima i nikome se ne uskraćuje pravo na pravično suđenje u skladu sa redovnim zakonskim postupkom ili pravo na jednaku zakonsku zaštitu. Svako fizičko i pravno lice ima pravo na pravično suđenje u okviru razumnog vremenskog roka”.
16. Dok, član 7. stav 5. Zakona o sudovima br. 03/L-199, utvrđuje: *“Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta”.*
17. Zakon o parničkom postupku, br. 03/L-006, u članu 10. stav 1. utvrđuje:

“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“.

Pravna analiza

18. *Žalilac*, se žali za odugovlačenje postupka u Apelacionom sudu. On smatra da ovaj sud nije vodio postupke u razumnom roku, koje može da predstavlja kršenje njegovog prava na pravičan proces u razumnom vremenskom roku, garantovan u članu 6. stav 1. ESLJP-a, koji kaže:

“Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza [...], svako ima pravo na pravičan proces i javnu raspravu u razumnom roku [...]”
19. Ombudsman skreće pažnju na praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), u vezi sa članom 53. Ustava Republike Kosovo, prema kojem osnovna ljudska prava i slobode garantovane ovim Ustavom, tumače se u skladu sa sudskim odlukama ESLJP-a.
20. U mnogim slučajevima, ESLJP je naglasio da pravo stranke da o njenom predmetu bude odlučeno u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski element prava na pravično i nepristrasno suđenje.
21. Ombudsman podseća da je praksa ESLJP-a utvrdila da se trajanje postupka računa od vremena pokretanja sudskih postupaka (vidi presudu *Moldovan i drugi protiv Rumunije*, od 12. jula 2005. i presudu, *Sienkiewicz protiv Poljske*, od 30. septembra 2003) do vremena kada je predmet završen i/ili je presuda izvršena (vidi presudu *Poitier protiv Francuske*, od 8. novembra 2005).
22. Ombudsman primećuje da je ESLJP u slučaju *Zimmerman i Steiner protiv Švajcarske*, naglasio da jedan od faktora koji treba da bude uzet u obzir je ponašanje nadležnih sudskih i administrativnih vlasti, a da je odgovornost suda da organizuje njen rad kako bi pojedinci bili informisani o napretku i rezultatima u njihovim predmetima u razumnom vremenskom roku. (Presuda *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, 13. jul 1983).

⁷⁸ Ustav Republike Kosovo, član 22.

23. Prema tome, u ovom predmetu, Ombudsman ponavlja da relevantni period za razmatranje predmeta žalioaca počinje od 25. februara 2005, dan kada je žalilac podneo tužbu u Opštinskom sudu u Prištini. Prema tome, Ombudsman zaključuje da je postupak trajao više od dvanaest (12) godine i osam (8) meseci, i kao posledico došlo je do kršenja člana 6. EKLJP-a.
24. Takođe, Ombudsman smatra da nedostatak delotvornih pravnih lekova u kršenju prava na pravičan proces u razumnom roku, kako je garantovano u članu 6. EKLJP-a, predstavlja kršenje člana 13. Konvencije, koji kaže:
- “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“.*
25. Što se tiče primenjivosti člana 13. Ombudsman podseća da je ESLJP nekoliko puta naglasio da velika kašnjenja u sprovođenju pravde u predmetima stranaka u sporu koje u svojim državama nemaju delotvorne pravne lekove žalbe, predstavljaju pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (vidi presudu u slučaju *Bottazi protiv Italije*, od 28. jula 1999, i presudu u slučaju *Di Mauro protiv Italije* od 28. jula 1999). Ombudsman, takođe podseća da, iako je ESLJP odlučio da delotvorni pravni lekovi trebalo protumačiti tako da se razumeju kao mogu biti delotvorni u smislu ograničenog spektra delotvornog pravnog leka u posebnom kontekstu (presuda u slučaju *Klass i drugi protiv Nemačke*, od 6. septembra 1978), ESLJP, takođe je doneo sledeću odluku:
- “Što se tiče navodnog neuspeha da se obezbedi sudski postupak u razumnom vremenskom roku [...] nijedna slična kvalifikacija u oblasti člana 13. se ne može razlikovati. U protivnom, mesto člana 13. u šemi zaštite ljudskih prava predviđenih Konvencijom, podržalo bi držanje na minimumu ograničenja koja se podrazumevaju članom 13 (presuda *Kudla protiv Poljske*, od 26. oktobra 2000)“.*
26. Umesto toga, član 13. na neposredan način odražava obavezu države da prvenstveno i prioritarno štiti ljudska prava putem svog pravnog sistema uspostavljajući ovom prilikom dodatne garancije za pojedinca kako bi se osiguralo da on ili ona uživa prava na delotvoran način. Ako se posmatra iz ove perspektive, pravo pojedinca na pravičan proces u razumnom roku biće manje efikasno ako ne postoji mogućnost da prvo podnosi ovu žalbu pred jednim domaćem organu. Zahtevi iz člana 13. podržavaju zahteve iz člana 6. (vidi gore navedenu presudu *Kudla*). Stoga, član 13. garantuje delotvoran pravni lek pred domaćim organima za navodno kršenje zahteva iz člana 6. za razmatranje predmeta u razumnom roku. S obzirom da se ovaj predmet odnosi na odugovlačenje postupka, član 13. Konvencije je primenljiv.
27. U vezi sa zahtevima člana 13. Ombudsman podseća da efekat ovog člana je da zatraži da se jedna odredba domaćeg pravnog leka bavi suštinom “sporne žalbe” prema Konvenciji i da dozvoli odgovarajuće olakšanje (vidi, npr. presudu u slučaju *Kaya protiv Turske*, od 19. februara 1998). Svaki slični pravni lek treba da bude delotvoran kako u praksi tako i u zakonu (vidi npr. presuda u slučaju *Ilhan protiv Turske*, od 27. juna 2000). Što se tiče žalbe zbog odugovlačenja postupka, Ombudsman podseća da “delotvorni pravni lekovi” u smislu člana 13. trebalo bi da budu u stanju da spreče navodno kršenje ili njen nastavak, ili da pruže adekvatno poboljšanje o svakom kršenju koja se već desila (vidi pomenutu presudu *Kudla protiv Poljske*).
28. Prema tome, Ombudsman zaključuje da je bilo kršenja prava žalioaca na delotvoran pravni lek koji je garantovan članom 13. Evropske konvencije za ljudska prava.

Zaključci Ombudsmana

29. Polazeći od analize dostupnih informacija, dokaza i činjenica, Ombudsman zaključuje da je u ovom predmetu bilo kršenja prava na pravičan sudski proces u razumnom roku, koji je garantovan gore navedenim zakonskim aktima. U konkretnom slučaju sudski proces je počeo podnošenjem tužbe 25. februara 2005. i traje do dana objavljivanja ovog izveštaja.
30. Ombudsman zaključuje da u konkretnom slučaju, povređeno je pravo na pravično i nepristrasno suđenje zbog kašnjenja u vođenju sudskih postupaka od strane Apelacionog suda.
31. Isto tako, u konkretnom slučaju, proceduralno odugovlačenje je kršilo pravo na sudsku zaštitu prava.

Prema tome, 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 16. stav 8. Zakona o Ombudsmanu, koji kaže “*Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura*”, oslanjajući se na gore navedenu pravnu analizu, u svojstvu preporučioća, pozivajući se na gore pomenute argumente, u cilju unapređenja rada kosovskog pravosudnog sistema:

PREPORUČUJE

Apelacionom sudu

- **Da bez daljih odlaganja preduzme sve relevantne radnje za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr 1168/14.**

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom*”) i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“*Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera...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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 553/2017

Afrim Dobruna

o odugovlačenju postupka u Apelacionom sudu u predmetu C.Nr. 2823/16

Za: g. Hasan Shala, predsednik
Apelacioni sud

Priština, 1. decembar 2017.

Svrha izveštaja

1. Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Apelacionom sudu o neophodnosti preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr. 2823/16, bez daljih odlaganja.
2. Ovaj izveštaj se zasniva na individualnoj žalbi g. Afrim Dobruna (u daljem tekstu *žalilac*), i oslanja se na činjenice i dokaze žalioaca, kao i na spisima predmeta koje poseduje Institucija ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u predmetu AC NR. 2823/16, za povratak na radno mesto u Post Telekomu Kosova, bivša PTK.

Pravna osnova

3. Prema članu 135, stav 3. Ustava: *“Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada uočava kršenje ljudskih prava i sloboda od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.”*
4. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 16. stav 8. utvrđuje: *Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura”*.

Pregled činjenica

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija ombudsmana (IO) sumirane su kao u nastavku:

5. Žalilac Afrim Dobruna dobio je otkaz sa radnog mesta rešenjem br. 02-2964/08 od 15.08.2008, od Telekomu Kosova, bivša PTK.
6. Žaliocu je dana 16.03.2009, odbijena žalba podneta protiv otkaza sa posla.
7. Dana 25.05.2010, žalilac je podneo tužbu u Opštinskom sudu u Mališevu za poništenje rešenja o prestanku radnog odnosa.
8. Dana 30.03.2011, Opštinski sud u Mališevu doneo je presudu kojom je odobrio tužbu tužioca kao osnovanu, poništavajući rešenja tužene strane Telekom Kosova, bivša PTK, br. 02-2946/08 od 15.08.2008, rešenje br. 02/2946/08 od 23.10.2008 kao i odluku 01-1027/09 od 16.03.2009 kao nezakonite.
9. Okružni sud u Prizrenu, presudom Ac. nr. 171/2010 odobrio je žalbu tužene strane Telekom Kosova, bivša PTK, i poništio je presudu Opštinskog suda u Mališevu C. nr. 63/2010 od 30.03.2011 i vratio je predmet na ponovno suđenje u prvom stepenu. Prizren.
10. Prvostepeni sud je vodio sudski postupak prema uputstvima Okružnog suda u Prizrenu, dok je presudom C. nr. 175/12 od 07.10.2013 odobrio u potpunosti tužbeni predlog tužioca za povratak na posao.
11. Na ovu presudu tužena strana Telekom Kosova bivša PTK je podnela žalbu.
12. Apelacioni sud je presudom AC.nr. 3512/2013 od 05.01.2015 odobrio žalbu tužene strane.
13. Prvostepeni sud, nakon prijema presude Apelacionog suda Kosova održao je pripremno ročište i glavno ročište pridržavajući se uputstvima i napomenama Apelacionog suda i dana 04.05.2016 doneo presudu kojom je odobrio u potpunosti kao osnovan tužbeni predlog tužioca Afrim Dobruna protiv tužene strane Telekom Kosova, bivša PTK.

14. Tužena strana je dana 22.06.2016, protiv ove presude podnela žalbu, i od tog dana ASK nije preduzeo nikakvu proceduralnu radnju.

Pravni instrumenti primenljivi u Republici Kosovo

15. U principu, Ustav Republike Kosovo, u članu 21. naglašava: „*Republika Kosova štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode [...]*.”
16. Pravo na pravično i nepristrasno suđenje utvrđuje se članom 31.1 Ustava: „*Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti*“.
17. Isto tako, Sudska zaštita prava, u članu 54, Ustava utvrđuje:
“Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno”.
18. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) je pravni dokument koji se direktno primenjuje Ustavom Republike Kosovo i ima prioritet u slučaju sukoba, nad svim zakonskim odredbama i drugim aktima javnih institucija.⁷⁹ Stoga, stav 1. člana 6. EKLJP-a garantuje da: *“Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku”*.
19. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7. stav 2. određuje:
“Svako lice ima ravnopravan pristup sudovima i nikome se ne uskraćuje pravo na pravično suđenje u skladu sa redovnim zakonskim postupkom ili pravo na jednaku zakonsku zaštitu. Svako fizičko i pravno lice ima pravo na pravično suđenje u okviru razumnog vremenskog roka”.
20. Dok, član 7. stav 5. Zakona o sudovima br. 03/L-199, određuje: *“Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta”*.
21. Zakon o parničkom postupku, br. 03/L-006, u članu 10. stav 1. određuje:
“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”.
22. Dok, u članu 190. stav 3. ovog zakona predviđa se: „*Drugostepeni sud će zakazati neposrednu raspravu stvari iako je prvostepena presuda poništena dva šuta, 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*“.
23. Član 199. ovog zakona određuje: *“Sud predmeta ima zadatak da odmah nakon što pristigne rešenje drugostepenog suda, zakaže pripremno ročište ili ročište za glavnu raspravu predmeta, koje treba da se održi najkasnije u roku od trideset (30) dana nakon pristizanja rešenja drugostepenog suda, kao i da izvrši sve parnične radnje i da razmotri sporna pitanja koje je podneo drugostepeni sud u svom rešenju”*.
24. Dok, član 441. stav 1. izričito određuje da: „*Ročište o glavnom pretresu ne može se odložiti na neodređeno vreme*“. Stav 2. istog člana utvrđuje takođe da: „*Glavno ročište ne može se odložiti više od trideset (30) dana [...]*”.

⁷⁹ Ustav Republike Kosovo, član 22.

25. Štaviše, član 475. Zakona o parničkom postupku određuje da: „*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*“. Dotični predmet odnosi se na spor iz radnog odnosa.

Pravna analiza

26. Žalilac se žali za odugovlačenje postupka u Apelacionom sudu. On smatra da sud nije vodio postupke u razumnom vremenskom roku, koje može da predstavlja kršenje njegovog prava na pravičan proces u razumnom vremenskom roku, garantovan u članu 6. stav 1. Evropske konvencije za ljudska prava, koji kaže:
- “*Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza [...], svako ima pravo na pravičan proces i javnu raspravu u razumnom roku [...]*”.
27. Ombudsman skreće pažnju na praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), u vezi sa članom 53. Ustava Republike Kosovo, prema kojem osnovna ljudska prava i slobode garantovane ovim Ustavom, tumače se u skladu sa sudskim odlukama ESLJP-a.
28. U mnogim slučajevima, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je naglasio da pravo stranke da o njenom predmetu bude odlučeno u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski element prava na pravično i nepristrasno suđenje.
29. Ombudsman podseća da je precedentno pravo ESLJP-a utvrdila da trajanje postupka se računa od vremena pokretanja sudskih postupaka (vidi presudu *Moldovan i drugi protiv Rumunije*, od 12. jula 2005. i presudu, *Sienkiewicz protiv Poljske*, od 30. septembra 2003) do vremena kada je predmet završen i/ili je presuda izvršena (vidi presudu *Poitier protiv Francuske*, od 8. novembra 2005). Međutim, Ombudsman podseća da član 6. Konvencije ne opisuje neki apsolutni određeni rok za utvrđivanje razumnog trajanja postupka nego takvo utvrđivanje zavisi od posebnih okolnosti predmeta.
30. Ombudsman primećuje da je ESLJP u slučaju *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, naglasio da jedan od faktora koji treba da bude uzet u obzir je ponašanje nadležnih sudskih i administrativnih vlasti, a da je odgovornost suda da organizuje njen rad kako bi pojedinci bili informisani o napretku i rezultatima u njihovim predmetima u razumnom vremenskom roku. (Presuda *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, 13. jul 1983).
31. Takođe, Ombudsman primećuje da prema precedentnom pravu ESLJP-a “*opravdanost*” trajanja postupaka treba da bude procenjena... pozivajući se na sledeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca i relevantnih vlasti i šta je u interesu za podnosioca u pomenutom slučaju” (ESLJP [Veliko veće], *Frydlender v. France*, Prijava br. 30970/96(2000), stav. 43, citirajući ESLJP [Veliko veće], *Comingersoll S.A. v. Portugal*, Prijava br. 35382/97, stav. 19(2000), stav. 19).
32. U svojim odlukama, ESLJP je naglasio da sudske vlasti trebaju pridati posebnu pažnju predmetima u kojima je dotični interes od suštinskog značaja za podnosioca (vidi npr. ESLJP *Doustaly v. France*, Predmet Br. 2625/95 (1998), stav. 48).
33. Prema tome, u dotičnom predmetu, Ombudsman ponavlja da relevantni period za razmatranje predmeta žalioaca počinje od 25.02.2010, dana kada je tužilac podneo tužbu u Opštinskom sudu u Mališevo. S obzirom da još nije doneta konačna odluka o predmetu od strane sudova do dana kada se ovaj izveštaj objavljuje, Ombudsman utvrđuje da su postupci trajali više od sedam (7) godina i četiri (4) meseci, i da je bilo kršenja člana 6. EKLJP-a.

34. Takođe, žalilac tvrdi da nedostatak delotvornih pravnih lekova u kršenju prava na pravičan proces u razumnom roku, kako je garantovano u članu 6. EKLJP-a, predstavlja kršenje člana 13. Konvencije, koji kaže:

“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“.

35. Što se tiče primenjivosti člana 13. Ombudsman podseća da je Evropski sud za ljudska prava nekoliko puta naglasio da velika kašnjenja u sprovođenju pravde u predmetima stranaka u sporu koje nemaju delotvorne pravne lekove žalbe, predstavljaju pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (vidi presudu u slučaju *Bottazi protiv Italije*, od 28. jula 1999, i presudu u slučaju *Di Mauro protiv Italije* od 28. jula 1999). Ombudsman, takođe podseća da, iako je Evropski sud za ljudska prava odlučio da delotvorni pravni lekovi trebalo protumačiti tako da se razumeju kao mogu biti delotvorni u smislu ograničenog spektra delotvornog pravnog leka u posebnom kontekstu (presuda u slučaju *Klass i drugi protiv Nemačke*, od 6. septembra 1978), ESLJP, takođe je doneo sledeću odluku:

“Što se tiče navodnog neuspeha da se obezbedi sudski postupak u razumnom vremenskom roku [...] nijedna slična kvalifikacija u oblasti člana 13. se ne može razlikovati. U protivnom, mesto člana 13. u šemi zaštite ljudskih prava predviđenih Konvencijom, podržalo bi držanje na minimumu ograničenja koja se podrazumevaju članom 13 (presuda Kudla protiv Poljske, od 26. oktobra 2000)“.

36. Umesto toga, član 13. na neposredan način odražava obavezu države da prvenstveno i prioritarno štiti ljudska prava putem svog pravnog sistema uspostavljajući ovom prilikom dodatne garancije za pojedinca kako bi se osiguralo da on ili ona uživa prava na delotvoran način. Ako se posmatra iz ove perspektive, pravo pojedinca na pravičan proces u razumnom roku biće manje efikasno ako ne postoji mogućnost da prvo podnosi ovu žalbu pred jednim domaćem organu. Zahtevi iz člana 13. podržavaju zahteve iz člana 6. (vidi gore navedenu presudu *Kudla*). Stoga, član 13. garantuje delotvoran pravni lek pred domaćim organima za navodno kršenje zahteva iz člana 6. za razmatranje predmeta u razumnom roku. S obzirom da se ovaj predmet odnosi na odugovlačenje postupka, član 13. Konvencije je primenljiv.
37. U vezi sa zahtevima člana 13. Ombudsman podseća da efekat ovog člana je da zatraži da se jedna odredba domaćeg pravnog leka bavi suštinom “sporne žalbe” prema Konvenciji i da dozvoli odgovarajuće olakšanje (vidi, npr. presudu u slučaju *Kaya protiv Turske*, od 19. februara 1998). Svaki slični pravni lek treba da bude delotvoran kako u praksi tako i u zakonu (vidi npr. presuda u slučaju *Ilhan protiv Turske*, od 27. juna 2000). Što se tiče žalbe zbog odugovlačenja postupka, Ombudsman podseća da “delotvorni pravni lekovi” u smislu člana 13. trebalo bi da budu u stanju da spreče navodno kršenje ili njen nastavak, ili da pruže adekvatno poboljšanje o svakom kršenju koja se već desila (vidi pomenutu presudu *Kudla*).
38. Ombudsman primećuje da je iako pitanje pokrenuto nekoliko puta pred nadležnim zakonodavnim organima, ipak u ovom predmetu nije postojao nikakav posebni pravni lek, putem kojeg bi žalilac mogao da se žali za odugovlačenje postupka sa bilo kojim izgledom ili nadom da ostvaruje bilo kakvu olakšicu u vidu sprečavanja ili naknade.
39. Prema tome, Ombudsman zaključuje da je bilo kršenja prava žalioaca na delotvoran pravni lek koji je garantovan članom 13. Evropske konvencije za ljudska prava.

Zaključci Ombudsmana

40. Polazeći od analize dostupnih informacija, dokaza i činjenica, Ombudsman zaključuje da je u ovom predmetu bilo kršenja prava na pravičan sudski proces u razumnom vremenskom roku, koji je garantovan gore navedenim zakonskim aktima. U konkretnom slučaju sudski proces je počeo podnošenjem tužbe (25.05.2010) i traje do dana objavljivanja ovog izveštaja.
41. Ombudsman zaključuje da u konkretnom slučaju, zbog kašnjenja u vođenju sudskih postupaka od strane Apelacionog suda, povređeno je pravo na pravično i nepristrasno suđenje.
42. Isto tako, u konkretnom slučaju, proceduralno odugovlačenje je kršilo pravo na sudsku zaštitu prava .

Prema tome, 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 16. stav 8. Zakona o Ombudsmanu, koji kaže “*Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura*”, oslanjajući se na gore navedenu pravnu analizu, u svojstvu preporučioaca, pozivajući se na gore pomenute argumente, u cilju unapređenja rada kosovskog pravosudnog sistema:

PREPORUČUJE

Apelacionom sudu

1. *Da bez daljih odlaganja preduzme sve relevantne radnje za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr 2823/16.*

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom”) i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera...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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 690 / 2017

Agim Aliu

o odugovlačenju postupka u Osnovnom sudu u Prištini – Ogranak u Lipljane

Za: Afërdita Bytyçi, predsednica
Osnovni sud u Prištini

Priština, 1. decembar 2017.

Svrha izveštaja

1. Svrha ovog izveštaja je da skrene pažnju Osnovnom sudu u Prištini – Ogranak u Lipljane (u daljem tekstu Sud), o neophodnosti preduzimanja odgovarajućih radnji za razmatranje i rešavanje predmeta AC. Nr. 187/15, bez daljih odlaganja
2. Ovaj izveštaj se zasniva na individualnoj žalbi g. Agim Aliu (u daljem tekstu žalilac), koji je otac tuženog prema sudskom postupku C. Nr. 187/15 i oslanja se na činjenice i dokaze žalioca, kao i na spisima predmeta koje poseduje Institucija ombudsmana (IO), u vezi sa odugovlačenjem sudskog postupka u predmetu C. Nr. 187/15, povodom poništenja kupoprodajnog ugovora.

Pravna osnova

3. Prema članu 135, stav 3. Ustava: *“Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada uočava kršenje ljudskih prava i sloboda od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.”*
4. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o ombudsmanu, član 16. stav 8. utvrđuje: *Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura”*.

Pregled činjenica

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija ombudsmana (IO) sumirane su kao u nastavku:

5. Dana 22. maja 2015, tužilac V.K. podneo je tužbu protiv Enver Aliu, sin žalioca, za raskid kupoprodajnog ugovora zbog neispunjavanja. Isto tako, putem ove tužbe tužilac je zahtevao izricanje privremene mere obezbeđivanja tužbenog predloga.
6. Dana 5. juna 2015, Sud je izrekao privremenu meru obezbeđenja tužbenog predloga prema zahtevu tužioca.
7. Prema tvrdnjama tužioca, Sud od 5. juna 2015 i do danas nije preduzeo nikakvu proceduralnu radnju u vezi sa dotičnom tužbom.

Pravni instrumenti primenljivi u Republici Kosovo

8. Ustav Republike Kosovo, u članu 21. naglašava: *„Republika Kosova štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode [...]”*
9. Pravo na pravično i nepristrasno suđenje utvrđuje se članom 31.1 Ustava: *„Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih nadležnosti”*.
10. Isto tako, Sudska zaštita prava, u članu 54, Ustava utvrđuje: *“Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno”*.
11. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) je pravni dokument koji se direktno primenjuje Ustavom Republike Kosovo i ima prioritet u slučaju sukoba, nad svim zakonskim odredbama i drugim aktima javnih institucija.⁸⁰ Stoga, stav 1. člana 6. EKLJP-a

⁸⁰ Ustav Republike Kosovo, član 22.

garantuje da: “Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku”.

12. Zakon o sudovima br. 03/L-199, u članu 7. stav 2. utvrđuje: “Svako lice ima ravnopravan pristup sudovima i nikome se ne uskraćuje pravo na pravično suđenje u skladu sa redovnim zakonskim postupkom ili pravo na jednaku zakonsku zaštitu. Svako fizičko i pravno lice ima pravo na pravično suđenje u okviru razumnog vremenskog roka”.
13. Dok, član 7. stav 5. Zakona o sudovima br. 03/L-199, utvrđuje: “Svi sudovi treba da funkcionišu na brz i efikasan način kako bi obezbedili brzo rešavanje predmeta”.
14. Zakon o parničkom postupku, br. 03/L-006, u članu 10. stav 1. utvrđuje: “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

15. Pored primenljivog pravnog okvira u Republici Kosovo, osnovna ljudska prava i slobode garantovane ovim Ustavom, tumače se u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) (vidi član 53. Ustava).
16. U mnogim slučajevima, ESLJP je naglasio da pravo stranke da o njenom predmetu bude odlučeno u razumnom vremenskom roku, predstavlja suštinski element prava na pravično i nepristrasno suđenje.
17. Ombudsman podseća da je praksa ESLJP-a utvrdila da se trajanje postupka računa od vremena pokretanja sudskih postupaka (vidi presudu *Moldovan i drugi protiv Rumunije*, od 12. jula 2005. i presudu, *Sienkiewicz protiv Poljske*, od 30. septembra 2003) do vremena kada je predmet završen i/ili je presuda izvršena (vidi presudu *Poitier protiv Francuske*, od 8. novembra 2005). Međutim, Ombudsman podseća da član 6. Konvencije ne opisuje neki apsolutni određeni rok za utvrđivanje razumnog trajanja postupka nego takvo utvrđivanje zavisi od posebnih okolnosti predmeta.
18. Ombudsman primećuje da je ESLJP u slučaju *Zimmerman i Steiner protiv Švajcarske*, naglasio da jedan od faktora koji treba da bude uzet u obzir je ponašanje nadležnih sudskih i administrativnih vlasti, a da je odgovornost suda da organizuje njen rad kako bi pojedinci bili informisani o napretku i rezultatima u njihovim predmetima u razumnom vremenskom roku. (Presuda *Zimmermann i Steiner protiv Švajcarske*, 13. jul 1983).
19. Takođe, Ombudsman primećuje da prema praksi ESLJP-a “opravdanost” trajanja postupaka treba da bude procenjena... pozivajući se na sledeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca i relevantnih vlasti i šta je bilo ugroženo za podnosioca u pomenutom slučaju” (ESLJP [Veliko veće], *Frydlender v. France*, Prijava br. 30970/96(2000), stav. 43, citirajući ESLJP [Veliko veće], *Comingersoll S.A. v. Portugal*, Prijava br. 35382/97, stav. 19(2000), stav. 19).
20. Relevantni period za razmatranje predmeta protiv žalioaca počinje od 22. maja 2015, dan kada je tužilac podneo tužbu Sudu. S obzirom da još uvek nije doneta konačna odluka u vezi sa ovim predmetom, poslednji dan za istragu ovog predmeta u razmatranju smatra se dan objavljivanja ovog izveštaja. Prema tome, Ombudsman zaključuje da su postupci trajali više od dve (2) godine i pet (5) meseci, i da je bilo kršenja člana 6. EKLJP-a.
21. Takođe, žalilac tvrdi da nedostatak delotvornih pravnih lekova u kršenju prava na pravičan proces u razumnom roku, kako je garantovano u članu 6. EKLJP-a, predstavlja kršenje člana 13.

Konvencije, koji kaže: “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“.

22. Što se tiče primenjivosti člana 13. Ombudsman podseća da je ESLJP nekoliko puta naglasio da velika kašnjenja u sprovođenju pravde u vezi sa strankama u sporu koje nemaju delotvorne pravne lekove, predstavljaju pretnju vladavini prava unutar domaćeg pravnog poretka (vidi presudu u slučaju *Bottazi protiv Italije, od 28. jula 1999.*, i presudu u slučaju *Di Mauro protiv Italije od 28. jula 1999.*). Ombudsman, takođe podseća da, iako je ESLJP odlučio da delotvorni pravni lekovi trebalo protumačiti tako da se razumeju kao mogu biti delotvorni u smislu ograničenog spektra delotvornog pravnog leka u posebnom kontekstu (presuda u slučaju *Klass i drugi protiv Nemačke, od 6. septembra 1978.*), ESLJP, takođe je doneo sledeću odluku: “Što se tiče navodnog neuspeha da se obezbedi sudski postupak u razumnom vremenskom roku [...] nijedna slična kvalifikacija u oblasti člana 13. se ne može razlikovati. U protivnom, mesto člana 13. u šemi zaštite ljudskih prava predviđenih Konvencijom, podržalo bi držanje na minimumu ograničenja koja se podrazumevaju članom 13 (presuda *Kudla protiv Poljske, od 26. oktobra 2000.*)“.
23. Umesto toga, član 13. na neposredan način odražava obavezu države da prvenstveno i prioritarno štiti ljudska prava putem svog pravnog sistema uspostavljajući ovom prilikom dodatne garancije za pojedinca kako bi se osiguralo da on ili ona uživa prava na delotvoran način. Ako se posmatra iz ove perspektive, pravo pojedinca na pravičan proces u razumnom roku biće manje efikasno ako ne postoji mogućnost da prvo podnosi ovu žalbu pred jednim domaćem organu. Zahtevi iz člana 13. podržavaju zahteve iz člana 6. (vidi gore navedenu presudu *Kudla*). Stoga, član 13. garantuje delotvoran pravni lek pred domaćim organima za navodno kršenje zahteva iz člana 6. za razmatranje predmeta u razumnom roku. S obzirom da se ovaj predmet odnosi na odugovlačenje postupka, član 13. Konvencije je primenljiv.
24. U vezi sa zahtevima člana 13. Ombudsman podseća da efekat ovog člana je da zatraži da se jedna odredba domaćeg pravnog leka bavi suštinom “sporne žalbe” prema Konvenciji i da dozvoli odgovarajuće olakšanje (vidi, npr. presudu u slučaju *Kaya protiv Turske, od 19. februara 1998.*). Svaki slični pravni lek treba da bude delotvoran kako u praksi tako i u zakonu (vidi npr. presuda u slučaju *Ilhan protiv Turske, od 27. juna 2000.*). Što se tiče žalbe zbog odugovlačenja postupka, Ombudsman podseća da “delotvorni pravni lekovi” u smislu člana 13. trebalo bi da budu u stanju da spreče navodno kršenje ili njen nastavak, ili da pruže adekvatno poboljšanje o svakom kršenju koja se već desila (vidi pomenutu presudu *Kudla*).
25. Ombudsman primećuje da je iako pitanje pokrenuto nekoliko puta pred nadležnim zakonodavnim organima, ipak u ovom predmetu nije postojao nikakav posebni pravni lek, putem kojeg bi žalilac mogao da se žali za odugovlačenje postupka sa bilo kojim izgledom ili nadom da ostvaruje bilo kakvu olakšicu u vidu sprečavanja ili naknade.
26. Prema tome, Ombudsman zaključuje da je bilo kršenja prava žalioaca na delotvoran pravni lek koji je garantovan članom 13. Evropske konvencije za ljudska prava.

Zaključci Ombudsmana

Polazeći od analize dostupnih informacija, dokaza i činjenica, Ombudsman zaključuje da je zbog odugovlačenja postupaka:

1. povređeno je pravo na pravičan sudski proces u razumnom vremenskom roku, koje se garantuje gore navedenim pravnim aktima za dotični predmet; i

2. povređeno je pravo na sudsku zaštitu prava.

Prema tome, 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 članom 16. stav 8. Zakona o Ombudsmanu, koji kaže “*Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura*”, oslanjajući se na gore navedenu pravnu analizu, u svojstvu preporučioća, pozivajući se na gore pomenute argumente, u cilju unapređenja rada kosovskog pravosudnog sistema:

PREPORUČUJE

Osnovnom sudu u prištini – Ogranak u Lipljane

- **Da bez daljih odlaganja preduzme sve relevantne radnje za razmatranje i rešavanje predmeta C. nr. 187/15.**

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 zatražena u saglasnosti sa zakonom*”) i članom 28. Zakona br. 05/L-019 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 informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Žalba br. 431/2017

Arbenita Topalli, Nevladina organizacija (NVO) „Iniciativa për Progres – INPO“
protiv
Opštine Uroševac

u vezi sa ograničavanjem prava pristupa javnim dokumentima

Upućen

Predsjedniku opštine Uroševac

Priština, 20. decembar 2017. godine

Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je da skrene pažnju opštini Uroševac u vezi sa žalbom gđe. Arbenita Topalli, podnesene u ime Nevladine Organizacije (NVO) „Iniciativa për Progres– INPO“ za pristup Javnim dokumentima, analiziranje Zakona o pristupu javnim dokumentima, obaveza i odgovornosti relevantnih institucija u vezi sa sprovođenjem ovog zakona u slučajevima prijema zahteva za pristup javnim dokumentima. Izveštaj se zasniva na činjenicama, dokazima, kao i na dopisima predmeta koje poseduje Institucija Ombudsmana.

Ustavna i pravna osnova

2. Prema članu 135. stav 3. Ustava, „Ombudsman ima pravo da preporučuje i predlaže mere, ukoliko primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne uprave i ostalih državnih organa“.
3. Takođe, Zakon Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 18. stav 1. određuje da Ombudsman, između ostalog, ima i sledeće odgovornosti:
 - „da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorne radnje i da se angažuje za njihovo eliminisanje“ (tačka 1);
 - „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 sa takvim slučajevima“ (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 4);
 - „da preporučuje Vladi, Skupštini i drugim nadležnim institucijama Republike Kosovo o pitanjima koja se odnose na unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije“ (tačka 5);
 - „da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje“ (tačka 6);
 - „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“ (tačka 8);

Dostavljanjem ovog izveštaja odgovornim institucijama, Ombudsman namerava da izvrši ove ustavne i pravne odgovornosti.

Opis slučaja

Dokazi i informacije koje poseduje Institucija Ombudsmana pružanih od strane podnosilaca žalbe i evidentiranih iz istrage koja je sprovedena u vezi sa slučajem, sažeti su kao u nastavku:

4. 18. maja 2017. godine, Izvršna direktorka NVO „Iniciativa për Progres – NPO“, obratila se tadašnjem predsedniku opštine Uroševac sa zahtevom da joj se omogući pristup sporazumu o saradnji između opštine Uroševac i kompanije „Doranova Oyme“, sporazum koji je realizovan u 2014. godini, kao i izveštaju o studiji izvodljivosti u vezi sa procenom opštinske imovine.
5. 25. maja 2017. godine, podnosilac zahteva, NVO „Iniciativa për Progres – INPO“ dobila je obaveštenje 01. Br. 215/17 u kojem se između ostalog navodi; „... *Vaš zahtev nije odobren u predviđenom zakonskom roku zbog činjenice da me je pravni službenik Odeljenja za ekonomski razvoj, putem elektronske pošte obavestio da je za odgovor na vaš zahtev potrebno više vremena*“

za pripremanje, kako bi vam odgovorili, ukoliko to spada u našoj nadležnosti, ...za odgovarajuće informacije, kontaktirajte službenika gore navedenog odeljenja, nakon 29.05.2017. godine... ”.

6. 16. juna 2017. godine, Izvršna direktorka NVO „Iniciativa për Progres – NPO“, obratila se podneskom Ombudsmanu, zahtevajući da se u okviru zakonskih odgovornosti, zaštiti pravo pristupa javnim dokumentima ovog NVO-a, jer iako je prošao skoro 1 mesec, ona nije dobila nikakav odgovor u vezi sa tim.
7. 24. jula 2017. godine, službenica za Pristup javnim dokumentima u opštini Uroševac je obavestila predstavnika Ombudsmana da je ona 19. maja 2017. godine, uputila zahtev gradonačelniku opštine u vezi sa odlukom o zahtevu za pristup sporazumu o saradnji između opštine Uroševac i kompanije „Doranova Oyme“, kao i izveštaju o studiji izvodljivosti opštinske imovine, ali nije dobila nikakav odgovor.
8. 21. avgusta 2017. godine, Ombudsman je poslao pismo predsedniku opštine Uroševac, putem kojeg zahteva da se informiše o razlogu ograničenja pristupa javnim dokumentima NVO „Iniciativa për Progres– INPO“, koja je podnela zahtev 18. maja 2017. godine.
9. 6. septembra 2017. godine, Ombudsman je dobio odgovor od predsednika opštine Uroševac sa sledećim sadržajem; „ ... Što se tiče dokumenta „Studija izvodljivosti“, prethodno realizovanog od strane kompanije „Doranova“, obaveštavamo vas da je ovaj dokument pregledan od strane podnosioca žalbe za pristup javnim dokumentima, dokument koji nije dostavljen zbog mogućnosti zloupotrebe“.
10. 18. septembra 2017. Godine, predstavnik Ombudsmana je informisao podnosioca žalbe o sadržaju odgovora predsednika opštine Uroševac dostavljenim Ombudsmanu u vezi sa njenim slučajem.

Pravni instrumenti koji se primenjuju na Kosovu

11. Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu Ustav), u članu 41. stav 1. predviđa Pravo pristupa javnim dokumentima, kojim se definiše da: „Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima“.
12. Stav 2. istog člana Ustava, određuje da su dokumenti koji se nalaze u svim institucijama dostupni svima, izuzev onih dokumenata kojima je pristup ograničen zakonom: „Dokumenti koje poseduju javni i državni organi, su javni, osim onih kojima je pristup zakonom ograničen, zbog privatnosti, poslovnih tajni ili informacija koje su klasifikovane kao poverljive“.
13. Pravo na informisanje je pravo zagarantovano Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, čiji član 19. određuje da: „Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo obuhvata i pravo mišljenja bez uticaja, kao i slobodu da traži, prima i širi informacije i ideje bilo kojim sredstvima, i bez obzira na granice“.
14. Slobodu dobijanja i pružanja informacije takođe predviđa i član 10. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) - [Sloboda izražavanja]: „Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice.... “.
15. Duh člana 41. Ustava ogleda se i u članu 1. Zakona o pristupu javnim dokumentima Br. 03/L-215 (u daljem tekstu ZPJD), prema kojem: „Ovaj zakon garantuje pravo svakog fizičkog ili pravnog lica, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, da imaju pristup, na zahtev, dokumentima vođenim, pripremljenim ili primljenim od strane javnih institucija“.

16. Član 7. stav 8. ZPJD-a izričito navodi da se: „*Javna institucija obavezuje da u roku od sedam (7) dana, od dana registrovanja zahteva, donese odluku o dozvoljavanju pristupa zatraženom dokumentu ili da pismeno odgovori sa obrazloženjem za potpuno ili delimično odbijanje i informiše tražioca o pravu koje on ima da podnese zahtev za razmatranje. Odbijanje zahteva se vrši pismenom odlukom o odbijanju istog*“.
17. Zakon Br 05/L-031 o Opštoj administrativnoj proceduri adresirajući princip otvorene administracije u članu 9. stav 1. predviđa da: „*Javni organi treba da deluju transparentno*“.
18. Ombudsman razume da ZPJD, Član 12. stav 1. predviđa razloge isključivanja prava na pristup javnim dokumentima, dok stav 2. ovog člana utvrđuje da: „*Pristup informacijama koje sadrži neki dokument se može odbiti ukoliko bi njihovo otkrivanje štetilo ili bi moglo štetiti bilo kom interesu navedenom u stavu 1. ovog člana, izuzev kada postoji neki viši javni interes da se izvrši otkrivanje*“.

Analiza slučaja i zaključci Ombudsmana

19. Ombudsman primećuje da u vezi zahteva kojeg je podnela stranka, opština nije donela nijednu odluku. ZPJD, u članu 8. stav 7. izričito predviđa da „*Javna institucija se obavezuje da u roku od sedam (7) dana, od dana registrovanja zahteva, donese odluku o dozvoljavanju potpunog ili delimičnog pristupa*“. Ombudsman, imajući u vidu da „*Samo zakon ima nadležnost da utvrdi prava i obaveze pravnih i fizičkih lica*“, kao i na osnovu datih činjenica, zaključuje da je propust opštine Uroševac da odgovori u vezi sa zahtevom NVO „Inicijativa pèr progres – INPO“ u potpunom je sukobu sa odredbama Zakona br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima.
20. Pored obaveze organa utvrđenog ZPJD-om, da se o podnesenom zahtevu donese odluka, Zakon br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku iz člana 47. predviđa detaljnu strukturu i obavezne elemente pisanog administrativnog akta, izričito naglašavajući da pismeni administrativni akt sadrži:
- 1.1. *uvodni deo, koji prikazuje naziv javnog organa koji je izdao akt, pravnu osnovu, ime lica na koga se akt odnosi, kratku belešku predmeta u postupku i datum izdavanja;*
 - 1.2. *naloženi deo (odredbu), navodeći šta je odlučeno kao i rok, uslov, obavezu i troškove postupka, ako je sprovodljivo. Odredba se može podeliti i na više tačaka. Troškovi postupka utvrđeni su u posebnoj tački odredbe.*
 - 1.3. *Deo obrazloženja (u nastavku: obrazloženje);*
 - 1.4. *završni deo, koji ukazuje na vreme stupanja na snagu akta, informacije o pravnim poukama, uključujući javni organ ili sud u kom je podnesena administrativna ili pravna pouka, oblik pouke, odgovarajući rok i način njenog izračunavanja (pravni savet)*
21. Neuspeh da se donese odluka u odgovarajućem obliku i sa održivim obrazloženjem predstavlja loše upravljanje. Takođe, nedostatak odluke u obliku koji je propisan zakonom takođe sa sobom povlači i nedostatak obaveštenja strane o pravu na žalbu, što predstavlja kršenje prava upotrebe pravnih pouka.
22. Ombudsman zaključuje da ne-izdavanje odluke u vezi sa zahtevom strane sa jedne strane i odgovor koji je dat Ombudsmanu: „... *da je ovaj dokument pregledan od podnosioca žalbe za pristup javnim dokumentima, dokument koji nije predat zbog mogućnosti zloupotrebe*“, nema pravnu podršku zbog činjenice da ZPJD u članu 12. stav 2. izričito navodi: „*Pristup informacijama koje sadrži neki dokument može biti odbijen ukoliko bi njihovo otkrivanje štetilo ili*

bi moglo štetiti bili kojem interesu navedenom u stavu 1. ovog člana...“ izričito nabrajajući interese koji mogu biti oštećeni. Dok, u navedenom slučaju opština nije dala nikakvo objašnjenje da li dokument koji je tražila ova NVO može oštetiti bilo koji interes koji predviđa ZPJD, konkretno članom 12. stav 1.

23. Ombudsman zaključuje da je odgovor Službenika za pristup javnim dokumentima od 25. septembra 2017. godine dostavljenog podnosiocu zahteva: „*Vaš zahtev nije odobren u zakonskom roku zbog činjenice da me je pravni službenik Odeljenja za ekonomski razvoj, elektronskom poštom obavestio da nam je za odgovor na vaš zahtev potrebno više vremena za pripremanjem, kako bi odgovorili ukoliko je to pod našom nadležnošću ... kao i ne-preduzimanje bilo kakvih daljnjih postupaka u vezi sa zahtevom koji je podnesen pre više od 5 meseci, pokazuje potpuni neuspeh opštinskih organa u vezi sa navedenim predmetom.*
24. Ombudsman skreće pažnju na praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), koji prema Ustavu, član 53. daje osnov za tumačenje ljudskih prava zagwarantovanih Ustavom. ESLJP naglašava da kašnjenja u davanju informacija mogu trajno ukloniti svu vrednost informacije i zainteresovanost u vezi nje, jer jedna vest sadrži uslugu koja brzo nestaje i kašnjenje njenog objavljivanja makar u jednom kratkom vremenskom periodu, može uskratiti ovoj vesti svu vrednost i pažnju (pogledajte *The Sunday Times v. The United Kingdom*.⁸¹)
25. Takođe, Ombudsman skreće pažnju na još jedan slučaj ESLJP-a (*Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*)⁸² kojim je tretiran zahtev jedne NVO koja je tražila od srpske obaveštajne agencije informacije o tome koliko je lica podvrgnuto prisluškivanju ove agencije u 2005. godini. Agencija je odbila pristup ovim informacijama, međutim ESLJP je zaključio da „*Obzirom da podnosilac zahteva, verovatno bio angažovan za pristup informacijama od interesa za javnost, kako bi ove informacije predstavio javnosti i time doprineo javnoj raspravi, došlo je do uticaja u slobodu izražavanja*“.
26. Ombudsman pozdravlja spremnost za saradnju i ocenjuje da je obaveza predsednika opštine ključna za jačanje transparentnosti i demokracije i predstavlja most povezivanja između javnih institucija i građana, tako da snosi i zakonsku odgovornost da odgovori na različite podneske građana uključujući i pristup informacijama. Kao što je navedeno u presudi ESLJP-a (u slučaju *Observer And Guardian V. The United Kingdom*⁸³) „*Odbijanje davanja informacija javnosti o funkcionisanju državnih organa znači kršenje osnovnog prava demokracije*“.
27. Ombudsman zaključuje da je u pogledu pristupa javnim dokumentima, sličnom slučaju NVO „*Inicijativa për Progres – INPO*“, Osnovni sud u Prištini svojom Presudom A. br. 1335/12 od 26.05.2015. godine, u upravnom sporu tužioca „*Balkanska mreža istraživačkog izveštavanja – BIRN*“ protiv tužene Kancelarija Premijera Republike Kosovo, odlučila pozitivno usvajanjem tužbenog zahteva tužioca kojim je sud obavezao tuženu Kancelariju Premijera Republike Kosovo da u roku od trideset (30) dana, donese rešenje kojim će tužiocu omogućiti pristup svim traženim dokumentima i informacijama.
28. Stoga, u cilju poboljšanja poštovanja prava pristupa javnim dokumentima kao ustavnom i zakonskom pravu i povećanju transparentnosti i davanja odgovornosti kako bi građani koristili ovo pravo kao moćno sredstvo za kontrolu rada državnih organa, Ombudsman:

Preporučuje opštini Uroševac da:

⁸¹ Case Of The Sunday Times V. The United Kingdom, (Application no. 6538/74 , 26 April 1979)

⁸² Youth Initiative for Human Rights v. Serbia (Application no. 48135/06, 25 June 2013,§24)

⁸³ Case Of Observer And Guardian V. The United Kingdom, (Application no. 13585/88, 26 November 1991)

1. **Razmotri zahtev NVO „Inicijativa për Progres-INPO“ od dana 18. maj 2017. godine, za pristup javnim dokumentima i pruži obrazloženi odgovor.**
2. **Preduzme korake za podizanje kapaciteta javnih službenika u vezi sa sprovođenjem Zakona o pristupu javnim dokumentima.**

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo (*„Bilo koji drugi organ, institucija ili druga vlast, 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 zatražena u skladu sa zakonom“*) i članom 28. Zakona Br. 05/L-019 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 obrazloženje u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja“*), ljubazno Vas molimo da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

III. OMBUDSMAN U SVOJSTVU PRIJATELJA SUDA (AMICUS CURIAE)

PRAVNO MIŠLJENJE OMBUDSMANA KOSOVA
U SVOJSTVU PRIJATELJA SUDA (AMICUS CURIAE)

Za

OSNOVNI SUD U PRIŠTINI

Ex-officio br. 379/2016 i Žalba br. 72/2017

u vezi sa stanjem homofobije i transfobije

U skladu sa članom 16, stav 9. Zakona br. 05/l-019 o Ombudsmanu (u daljem tekstu: Zakon o Ombudsmanu), i članom 9. stav 2.13 Zakona br. 05/L-021 za zaštitu od diskriminacije, Ombudsman može da se pojavi u svojstvu prijatelja suda (amicus curiae) u sudskim postupcima koji se odnose na ljudska prava, rodnu ravnopravnost i zaštitu od diskriminacije.

Priština, 2 maj 2017.godine

Delokrug

Ombudsman će se u svojstvu *amicus curiae* fokusirati na najnovijim dešavanjima u Republici Kosovo koja predstavljaju kršenje odredaba koje zabranjuju diskriminaciju po bilo kom osnovu, uključujući pol, seksualnu orijentaciju i rodni identitet. Njegov fokus će se odnositi na stanje koje se nadovezuje sa homofobijom, pružajući detaljnu pravnu analizu, u cilju isticanja potencijalnih nedostataka u okviru pravnog okvira na državnom nivou, koji na neki način ometaju primenu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih protokola (u daljem tekstu EKLJP).

Ombudsman se pojavljuje u svojstvu amicus curiae nakon istraga slučajeva A.451/2016, Ex-officio 379/2016 i ž.br. 72/2017, prema kojima podnosioci žalbe pripadaju LGBT zajednici i pod ovim izgovorom bili su žrtve fizičkog nasilja i diskriminacije.

Pravni osnov za delovanje Ombudsmana u svojstvu Prijatelja suda

1. Član 132, stav 1 Ustava Republike Kosova ovlašćuje Ombudsmana da “... *nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.*”
2. Član 16 Zakona o Ombudsmanu u stavu 4 predviđa “*Ombudsman ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.*”
3. Pored toga, vredni pomenuti i stav 8. člana 16, koji ne dovodeći u pitanje nezavisnost sudija, predviđa da: “*Ombudsman može dati opšte preporuke za funkcionisanje pravosudnog sistema. Ombudsman neće se umešati u slučajevima i drugim pravnim procedurama koja se odvijaju pred sudovima, osim slučaja kada postoji odugovlačenje procedura.*”
4. Na kraju, na osnovu gore navedenog, treba da se posveti pažnja i stavu 9. člana 16., koji ovlašćuje: “*Ombudsman može da se pojavi u svojstvu prijatelja suda (amicus curiae) u sudskim postupcima vezanim sa ljudskim pravima, pitanjima ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije.*”
5. Uprkos gore navedenih odredbi, treba se uzeti u obzir da po članu 18, stavu 1.1, Ombudsman ima odgovornost: “*da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje.*”, i shodno stavu 1.2 istog člana: “*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;*”

Sažetak činjenica

Slučaj br. A.451/2016, protiv Osnovnog tužilaštva u Prištini

Dana 4. jula 2016. godine, podnosioci žalbe zajedno sa predstavnicima Nevladine organizacije Centar za razvoj društvenih grupa (u daljem tekstu CSGD), pojavili su se u Instituciji Ombudsmana da prijave svoju zabrinutost u vezi fizičkog nasilja zbog njihove rodne orijentacije, koje je vršeno od strane vlasnika stana u kojem su žalitelji živeli pod kiriju.

Dana 20. jula 2016. godine, Ombudsman je otvorio istragu u vezi gore navedenog slučaja.

Dana 2. jula 2016. godine, čim je stanodavac podnosioca predstavke saznao da su žalioци pripadnici LGBT zajednice, primenio je fizičko nasilje protiv njih i isterao ih je iz stana. Tokom sukoba žalioци su pretrpeli telesne povrede.

Podnosioci predstavke, uz pomoć Nevladine organizacije Centar za razvoj socijalne grupe CSGD, prijavili su slučaj Policiji Kosova, dana 9. jula 2016. godine, u 19:00 časova i predmet se vodi pod brojem 2016-AB-2087.

Dana, 12. jula 2016. godine, Kosovska policija putem elektronske pošte obavestila žalioce da je njihov slučaj dana 9. jula 2016. godine, prosleđen Osnovnom tužilaštvu u Prištini, krivičnom prijavom protiv poznatog osumnjičenog lica. Žalioci tvrde da od tog datuma nikad više nisu dobili nikakve informacije u vezi sa njihovim slučajem od strane Osnovnog Tužilaštva u Prištini.

Dana 23. februara 2017. godine, Ombudsman se obratio Osnovnom tužilaštvu u Prištini. da zatraži informacije o radnjama preduzetim od strane ovog tužilaštva, kako bi se ovaj predmet procesuirao, u razumnom vremenskom roku, u skladu sa zakonom i članom 6. Evropske konvencije za ljudska prava.

Dana 7. aprila 2017. godine, Ombudsman je dobio odgovor od Osnovnog Tužilaštva u Prištini, prema kome dana 15. februara 2017. godine, tužilac slučaja u ovom predmetu pokrenuo je optužnicu sa zahtevom da se da kazneni nalog protiv počinioca krivičnog dela, zbog lake telesne povrede i pretnje.

Slučaj *Ex-officio* 379/2016, protiv Kosovske policije

Ombudsman je otvorio istrage po službenoj dužnosti (*ex-officio*), na osnovu jednog članka koji je objavljen u portalu "Express", dana 13. juna 2016. godine, pod naslovom: Napadaju se dva homoseksualca u Uroševcu. Prema članku u ovim novinama dve osobe pripadnici LGBT zajednice su bile žrtve napada, koji se dogodio u petak uveče u Uroševcu. Kao posledica ovog napada jedan od njih je povređen u lice, i tražio je lekarsku intervenciju. Napadači, dva muškarca, za koje se saznaje da ga žrtve nisu prepoznale, uhapšena su od strane policije. Takođe, iz ovog portala se saznaje da je incident počeo verbalnim, a zatim i fizičkim maltretiranjem ove dve osobe LGBT zajednice, u njihovom radnom mestu, obaveštava CSGD, i istovremeno poziva institucije da preduzmu neophodne zakonske mere i daju napadačima zaslužnu kaznu, a ne da ovaj slučaj ostane nerešen. Takođe, izražavamo žaljenje što ovi napadi potvrđuju visok nivo homofobije i netolerancije u našem društvu.

Dana 21. juna 2016. godine, predstavnici Institucije Ombudsmana kontaktirali su sa Regionalnom policijskom stanicom u Uroševac, da traže informacije u vezi sa slučajem, i isti su obavesteni da je pokrenuta krivična prijava u Osnovnom tužilaštvu u Uroševcu. Istog datuma predstavnici Institucije Ombudsmana dobili su od Osnovnog tužilaštva u Uroševcu informaciju da je 14. juna 2016. godine, doneto Rešenje za početak istrage u vezi sa ovim slučajem.

Dana 17. jula 2016. godine, Osnovno tužilaštvo u Uroševcu pokrenulo je optužnicu protiv lica koja su uključena u slučaju krivičnog dela i podsticanja mržnje na osnovu člana 147 i 187 Krivičnog zakonika Kosova. Dana 26. septembra 2016. godine, Osnovni sud u Uroševac potvrdio je da su optužena lica kriva i kaznio ih je, prvog sa 5 meseci efektivnog zatvora, a drugo lice je takođe proglašen krivim i kažnjen je sa 4 meseci uslovno. U ovom slučaju sud još nije dostavio pismenu odluku. Dana 31. oktobra 2016. godine, Osnovni sud u Uroševac dostavio je pismenu odluku, a predstavnici NVO CSGD nisu bili zainteresovani da se suprotstave istoj, međutim tužilac i optuženi su se žalili na navedenu odluku, i 14. februara 2017. godine, predviđeno je da se održi ročište u Apelacionom sudu u Prištini, ali je to ročište odloženo na neodređeno vreme zbog odsustva stranaka u postupku.

Slučaj A. 72/2017, protiv Privatne kompanije

Dana 10. februara 2017. godine, podnosilac žalbe zajedno sa predstavnicima CSGD, pokrenuli su u Instituciji Ombudsmana njihovo uznemirenje u vezi sa prekidom radnog odnosa i kršenja prava na naknadu plate od strane Privatne kompanije za obavljeni posao u ovoj kompaniji, gde je podnosilac žalbe radio tokom 2015.godine, zbog njegove seksualne orijentacije.

Dana 18. januara 2017. godine, podnosilac žalbe je podneo žalbu Inspekciji rada u Lipljanu.

Argumenti

Ustav Kosova u članu 21. navodi da “... štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode...” Ovaj član, odnosno stav 3. ističe “Svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih.” Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata, uključujući, ali ne ograničavajući se na konvencije i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, garantuje se članom 22. Ustava: “Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim 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.” Štaviše, član 24, se odnosi na jednakost pred zakonom, dok stav 2, navodi zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući, ali ne ograničavajući se na pol ili seksualnu orijentaciju, konkretno: “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.”

Osim toga, sloboda izražavanja zagarantovana je članom 40, koji definiše: “Garantuje se sloboda izražavanja. Sloboda govora uključuje pravo na izražavanje, saopštavanje i primanje informacija, mišljenja i ostalih poruka, bez ikakvog ometanja”, i na taj način garantuju se prava lica da izrazi svoja mišljenja u bilo kojoj oblasti. I na kraju Ustav Kosova propisuje “Garantuje se sloboda udruživanja. Sloboda udruživanja uključuje i pravo na osnivanje organizacija bez dobijanja dozvole, da bude ili ne bude član neke organizacije, kao i da učestvuje u aktivnosti neke organizacije.”

Zakon br.05/L-021 o zaštiti od diskriminacije (u daljem tekstu: Zakon o zaštiti od diskriminacije) osniva opšti okvir za prevenciju i borbu protiv diskriminacije, konkretizirajući odredbe protiv diskriminacije predviđenim u međunarodnim instrumentima i Ustavom Kosova. Delokrug ovog zakona, u smislu člana 1. predviđa prevenciju i borbu protiv diskriminacije na 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, državljanstva, religije i verskih ubeđenja, političke pripadnosti, političkog ili drugog mišljenja, socijalnog ili ličnog stanja, starosnog doba, porodičnog ili bračnog statusa, trudnoće, porodiljstva, imovinskog stanja, zdravstvenog stanja, ograničene sposobnosti, genetskog nasleđstva ili na drugoj osnovi, u cilju sprovođenja principa jednakog tretmana.”

Pored toga, Zakon o zaštiti od diskriminacije u članu 5, definiše težak oblik diskriminacije, iako “Diskriminatorско ponašanje koje je motivisano sa više od jednog osnova ili koje je izvršeno više od jedan put, ili koje je trajalo duži vremenski period ili je imalo posledice koje su posebno štetne po žrtvu, smatra se teškim oblikom diskriminacije.”

Takođe, u odnosu sa članom 17, Zakona o zaštiti od diskriminacije: “Povrede odredaba ovog zakona, u slučajevima kada predstavljaju krivično delo su kažnjive prema odredbama Krivičnog zakonika Republike Kosova.” Konačno Krivični Zakonik br. 04/L-082 Republike Kosovo (u daljem tekstu: Krivični Zakonik) u članu 74 nabraja opšta pravila strožije kazne, naglašavajući primenjivost strožnosti u stavu 2.12.: “ako se krivično delo vrši nad licem, ili grupe lica, ili imovine, zbog etničkog ili nacionalnog porekla, državnosti, jezika, verske pripadnosti, ili nedostatku verske pripadnosti, boje, pola, seksualnih orijentacija, ili zbog bliskosti sa licima, sa gore navedenim karakteristikama.”

Član 6, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu "Evropska konvencija o ljudskim pravima" ili "Konvencija") u stavu 1, propisuje: “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, [...]”.

Član 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda definiše: “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.” Član 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda definiše:

“Uživanje prava 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.”

Član 25 Zakona nr. 05/L-019 o Ombudsmanu, stav 1 i 3, utvrđuje: “Svi autoriteti imaju za obavezu da daju odgovor Ombudsmanu u sprovođenju istrage, kao i pruže adekvatnu pomoć prema njegovom zahtevu.” I “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.”⁸⁴

Zakon o radu br. 03/L-212, u članu 5, stav 1, propisuje da: “Diskriminacija je zabranjena u zapošljavanju i u profesiji, vezano sa rekrutovanje u zaposlenosti, treniranje, promisanje zapošljavanja, uslove zaposlenja, disciplinske mere anuliranja ugovora ili drugih pitanja uređena ovim zakonom i drugim važećim zakonima.”

Pravna analiza

LGBT zajednica kao deo društva na Kosovu, smatra se kao marginalizovana kategorija i uprkos činjenici da postoji pravna osnova koja štiti njihova prava. Uzimajući u obzir trenutni pristup društva prema ovom problemu, važno je da se ponovo istakne da su ljudska prava neotuđiva i nedeljiva i tako stvaraju osnovu za pravni poredak. Tako su ona koncipirana u Ustavu Republike Kosovo kao pravni instrument koji garantuje prava svih svojih građana, garantuje i štiti svoje građanske slobode i jednakost svih pred zakonom.

Na samom početku Ombudsman je istakao da ljudska prava i osnovne slobode garantovane Ustavom treba da se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava, kao što je navedeno u članu 53, Ustava Republike Kosovo. Pravna analiza pitanja, bez obzira na odredbe navedenih pravnih instrumenata, trebalo bi da počne sa praksom Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: EKLJP) i njihovu percepciju homoseksualnosti, diskriminacije po osnovi pola i seksualne orijentacije.

Ombudsman skreće pažnju na odredbu takozvanu “Cinderella” (Pepeljuga), član 14. EKLJP, koja zabranjuje diskriminaciju po bilo kojoj osnovi, uključujući, ali ne ograničavajući se samo na pol, a da ne pominjemo posebno zabranu diskriminacije na osnovu seksualnog opredeljenja. Član 14, garantuje zaštitu od diskriminacije samo na prava koja su navedena u Konvenciji, podrazumevajući da se na taj član možemo pozvati samo ako određena situacija spada u okviru nekog prava Konvencije.⁸⁵

Član 14, se ne odnosi na diskriminaciju na osnovu seksualne orijentacije, kao osnova za zaštitu prema EKLJP, već dovodi u pitanje da li osnov za zabranu diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije spada u konceptu “pola” ili “bilo kojoj osnovi” kao što je navedeno u Konvenciji. Ombudsman navodi da je ESLJP razjasnio ovo pitanje u slučaju *Salgueiro da Silva Mouta protiv Portugala*. U izdatoj odluci od strane ovog suda zabrana diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije je nesumnjivo koncept koji je obuhvaćen članom 14, koji u svojoj odrebi sadrži *beskonačni i ilustrativni spisak, koji jasno proizilazi iz pojma “bilo kom osnovu.”*⁸⁶ Na osnovu onoga što je gore navedeno, proizilazi da garantujući primenu EKLJP i odluka ESLJP, Ustav Kosova zabranjuje bilo kakvu vrstu diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije.

Osim toga Ombudsman navodi da je odredba sadržana u članu 14. EKLJP dodatno konkretizovana u Zakonu o zaštiti od diskriminacije, Član 1. ovog zakona predviđa beskrajni spisak osnova na kojima

⁸⁴ Shih www.gzk.rks-gov.net

⁸⁵ Rory O’Connell, “Cinderella comes to ball -Hirushja vie në ballo”: *Neni 14 dhe e drejta në mos diskriminim në KEDNJ*, (2009) 29 (2) Studimet Ligjore: Revistë e shoqatës së hulumtuesve ligjor, 211-229, f.5

⁸⁶ GJEDNJ *Salgueiro da Siva Muta kundër Portugalisë*, Kërkesa nr. 33290/96, Aktgjykimi i 21 dhjetorit 1999, para.28

je diskriminacija zabranjena, među kojima je i seksualna orijentacija, blizu osnove "pola" obuhvatajući u opštem pojmu i "bilo kojoj drugoj osnovi."

Ombudsman smatra da uprkos onome što je gore izneto, izgleda da odredba *Cinderella* ima male mogućnosti primene, posebno kada se uzima u obzir mogućnost obrazloženja diskriminacije i oblast granice procene.⁸⁷ U ovom pogledu, i u korelaciji sa "*E.B. i drugi protiv Austrije*"⁸⁸ ESLJP utvrdio je da "pravo da ne bude diskriminisano u pogledu uživanja ustavom zagwarantovanih prava ne krši samo u slučajevima različitog tretmana, već i u slučajevima kada države bez ikakvog opravdanja objektivno i razumno ne uspeavaju da tretiraju drugačije lica, čiji se položaj značajno razlikuje."⁸⁹

Ombudsman zaključuje van svake sumnje da nacionalni pravni okvir primenjuje standarde postavljene u međunarodnim instrumentima u vezi sa primenom i zaštitom ljudskih prava u vezi sa zabranom diskriminacije po osnovu pola i seksualne orijentacije, što podrazumeva primenu EKLJP i sudske prakse ESLJP, sa daljom konkretizacijom odredbe člana 14. EKLJP u Zakonu o zaštiti od diskriminacije.

Ombudsman skreće pažnju da, kao što se navodi u dokumentu stručnjaka Evropske komisije o borbi protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije u EU, tumačenje Konvencije od strane ESLJP stvorilo je široku oblast primene zabrane diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta, u skladu sa članom *Cinderella*. Što se tiče pravnog okvira Kosova, bez nijedne sumnje može se reći da isti štiti prava koja su garantovana EKLJP, i zabranjuje bilo kakvu vrstu diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Polazeći od pravnog okvira i kombinacije sa praksom ESLJP, ne ostaje nijedna praznina u postojećem zakonodavstvu, koja zahteva dopunu u vezi sa daljom zaštitom ljudskih prava na osnovu seksualnog opredeljenja i rodnog identiteta.

Osim toga, krivična dela počinjena protiv pripadnika LGBT zajednice, od odgovornih institucija primaju se u prvoj fazi i tretiraju se dalje kao krivična dela utvrđena krivičnim zakonikom, ali ne pokrenući se pitanje da su ta krivična dela usmerena protiv osoba iz redova LGBT zajednice, *motivisana i počinjena na osnovu mržnje protiv seksualne orijentacije i rodnog identiteta* prema tome, Ombudsman smatra da odredbe o zabrani diskriminacije po bilo kojoj osnovi, a naročito po osnovi seksualne orijentacije treba da budu u korelaciji sa članom 74 Krivičnog zakonika, kojim se definiše ozbiljnost, tačnije u stavu 2, tačka 2:12.

Ombudsman smatra da, kada se uzima u obzir član 74 Krivičnog zakonika Republike Kosova, koji propisuje sprovođenje strogosti, može se zaključiti da krivično delo postaje oštrije, ukoliko se počini uzimajući u obzir osnovu iz oblasti seksualne orijentacije i rodnog identiteta koja definisana, i na ovaj način se stavlja pečat na pitanja zaštite od diskriminacije po osnovu pola, seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

Kada uzmemo u obzir da definicija homofobije kaže: "*Sva negativna ponašanja koja vode ka odbijanju i diskriminaciji direktno ili indirektno homoseksualaca, lezbejka, biseksualaca i transrodnika (LGBT), ili protiv lica, čija pojava ili ponašanje nije u skladu sa muškim ili ženskim stereotipom*", lako se može doći do zaključka da su negativna ponašanja zabranjena zakonom i Konvencijom, prema tome nema potrebe za intervenciju, ali naglašavajući ono što je do sada rečeno, Ombudsman smatra da je od velike važnosti da se uzima u obzir faktična situaciju i reagovanje izloženo od strane jednog društva sa brojnim predrasudama što se tiče homofobije. Iako je pravni

⁸⁷ Rory O'Connell, "*Cinderella comes to ball -Hirushja vie në ballo*": *Neni 14 dhe e drejta në mos diskriminim në KEDNJ*, (2009) 29 (2) Studimet Ligjore: Revistë e shoqatës së hulumtuesve ligjor 211-229, f.3

⁸⁸ GJEDNJ, E.B. dhe të tjerët kundër Austrisë, Aktgjykimi nr. 31913/07, 48777/07 dhe 48779/07, Aktgjykimi i datës 7 nëntor 2013

⁸⁹ Rrjeti Europian i ekspertëve ligjor në fushën e mos diskriminimit, Komisioni Europian, Luftimi I Diskriminimit mbi Orientimin Seksual në BE, dhjetor 2014; f.13

okvir postavljen, uzimajući u obzir princip *ignorantia iuris nocet*, država treba da igra ključnu ulogu naspram homofobije i transfobije štiteći interese ove zajednice.

Ombudsman podseća da je pravo na delotvoran pravni lek garantovano Ustavom i domaćim zakonima. Član 54, Sudska zaštita prava, Ustava Kosova predviđa: “*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.*” Ombudsman iznosi zabrinutost u vezi činjenice da još nema sudske odluke u kojoj se navodi da je krivično delo počinjeno prema licu, ili grupi lica, ili imovini zbog seksualne orijentacije ili rodnog identiteta. Osim toga, Ombudsman smatra da je takva situacija u kojoj sudske odluke ne menjaju prethodnu poziciju žalitelja nateraju nezaštićenog građanina od strane države, da se vrti u izgubljenom krugu, ne nalazeći rešenja da uspostavi njegovo povređeno pravo. Član 13 EKLJP, navodeći posebno obavezu države, pre svega da štiti ljudska prava, putem svog pravnog sistema, pruža dodatne garancije za pojedinca da on ili ona uživaju efektivno ta prava.

Prema tome, na osnovu gore rečenog, Ombudsman donosi ovaj

ZAKLJUČAK

1. Ombudsman, na osnovu svih podnetih dokaza i prikupljenih činjenica, kao i važećih zakona, konstatuje da su u pogledu kršenja prava *i sloboda utvrđena* domaćim zakonima i međunarodnim instrumentima, žalbe žalilaca razumne i zakonite. Ombudsman konstatuje da je u konkretnim slučajevima, bilo kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, zbog toga što na samom početku slučajevi nasilja u Kosovsku policiju ne registruju tako, da budu tretirani "*kao nasilje počinjeno zbog seksualne orijentacije i rodnog identiteta.*"
2. Ombudsman zaključuje da ima dovoljne pravne osnove za zaštitu LGBT zajednice, ali iste nisu primenjive u konkretnim slučajevima. Imajući u obzir osetljivost slučaja Osnovna tužilaštva krivična gonjenja u takvim slučajevima treba da obrađuju sa prioriteto, kako bi se argumentovala pravna zaštita za LGBT zajednicu.
3. Ombudsman smatra da sudovi u nijednom od svojih postupaka ne izdaju odluke, kojima proglašavaju ili ne proglašavaju krivim pojedince ili grupe koji su počinili nasilje protiv bilo koje osobe ili grupe lica zbog njihove seksualne orijentacije. Ovo se vidi kao ustupak sudova da iskoriste mogućnost i pravnu nadležnost, i kako bi strogo primenili član 74, stav 2, tačku 2.12 Krivičnog zakonika br. 04/L-082 Republike Kosovo.
4. Ombudsman takođe smatra da u radnim sporovima, u kojima stranke u postupku, tvrde da su žrtve na osnovu seksualne orijentacije, Sud treba da razmotri i odluči u ovim slučajevima, u skladu sa Zakonom br. 05/L-021, o zaštiti od diskriminacije i članom 5. stav 1. Zakona o radu br. 03/L-212, obzirom da će se samo na taj način garantovati jednako tretiranje svih pred zakonom.

S poštovanjem,

Hilmi Jashar
Ombudsman

PRAVNO MIŠLJENJE OMBUDSMANA KOSOVA
U SVOJSTVU PRIJATELJA SUDA (AMICUS CURIAE)

Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova

Žalba br. 595/2016

u vezi sa tužbama protiv Uprave za likvidaciju, podnete od strane bivših radnika Društvenog preduzeća “Sharr Salloniti” iz Elez Hana, a koje se aktuelno razmatraju u ovom sudu.

Priština, dana 4. maja 2017.godine

Cilj

1. Cilj ovog Pravnog mišljenja u svojstvu prijatelja suda je da pruži pravnu pomoć za stvaranje mogućnosti za efikasno rešenje predmeta Ž. br. 595/2016 koji se odnosi na zakonska prava na obeštećenje bivših radnika Društvenog preduzeća “Sharr Salloniti” iz Elez Hana.

Pravna osnova postupanja Ombudsmana

2. Na osnovu Ustava Republike Kosova, član 132, stav 1: “Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.”
3. Na osnovu Ustava Republike Kosova, član 132, stav 3: “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.”
4. Na osnovu člana 16, stav 9 Zakona o Ombudsmanu: “Ombudsman može da se pojavi u svojstvu prijatelja suda (amicus curiae) u sudskim postupcima vezanim sa ljudskim pravima, pitanjima ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije.”
5. Na osnovu člana 18, stav 1.6 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman je odgovoran da “da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje. “

Opis slučaja

6. Dana 11. oktobra 2016. godine, Ombudsman je primio žalbu g. Bejtush Isufi, advokat, zastupnik bivših radnika Društvenog preduzeća “Sharr Salloniti” iz Elez Hana, koji se žali na dužinu postupka u izvršenju odluka Kosovske agencije za privatizaciju (KAP), zbog nedostatka informacija u vezi sa žalbama koje su podnete Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova (Posebna komora) protiv odluka KAP-a.
7. Iz informacija i dokumentacije kojom raspolaže Institucija Ombudsmana, proizilazi da su bivši radnici Društvenog preduzeća “Sharr Salloniti“, koje je nalazi pod stečajem od 2011. godini, podneli svoje zahteve Kosovskoj Agenciji za privatizaciju (KAP) radi naknade zdravstvenih obeštećenja, koja su prouzrokovana kao rezultat izlaganja azbestu na radnom mestu.
8. U preduzeću u kome su radili ovi radnici, osnovna delatnosti je rad tokom kog radnici su obavezno bili izloženi i nezaštićeni od opasne materije koja se zove *azbest*, izlaganje u radnom okruženju za koje se navodi da je rezultiralo profesionalnom bolešću.
9. Organ za likvidaciju pri KAP-a doneo je odluku u vezi sa ovim preduzećem, i na osnovu člana 41, Aneksa Zakona o KAP (br. 04/L-034), odlučio je o svim zahtevima u likvidaciji i dostavio je odluke podnosiocima zahteva. Prema ovom članu, odobrava se raspodela likvidacionih sredstava za izmirenje potraživanja poverilaca, samo u uslovima kada postoje dovoljna sredstva, jer se tako smanjuje vrednost potraživanja za koju još nije odlučeno u sudu. Odluke Organa za likvidaciju u vezi sa ovim zahtevima su izdati za svakog kandidata ponaosob.
10. S obzirom da postupak likvidacije za ovo preduzeće još nije završen, KAP na osnovu gore navedenog člana, stav 3, i 4,⁹⁰ ima pravo da vrši delimičnu raspodelu sredstava. Navedeni zahtevi još nisu ispunjeni od strane KAP-a, što znači da još uvek nisu raspodeljena sredstva poveriocima, obzirom da su ovoj zadnjoj potrebne informacije od Posebne komore o broju i vrednosti žalbi protiv odluke Organa za likvidacija.

⁹⁰ Član 41 Aneksa Zakona o KAP (br. 04/L-034) stav 3 i 4: “3. Tamo gde su sredstva dovoljna da se u potpunosti namire sva potraživanja date klase, uključujući osiguravanje pokrića za rezerve organa za likvidaciju za sporna potraživanja date klase ili reda, organ za likvidaciju može da predloži Odboru privremenu raspodelu ovim klasama poverilaca. 4. Ako sredstva nisu dovoljna da u potpunosti namire sva potraživanja ili interese date klase ili reda, uključujući i osiguravanje pokrića za rezerve organa za likvidaciju za sporna potraživanja date klase ili reda, potraživanja te klase ili reda namiruju se srazmerno iznosu svakog potraživanja, uključujući potraživanja za koja je organ za likvidaciju napravio rezervu.”

11. Dana 28. septembra 2016.godine, žalioac je primio obaveštenje od KAP-a, da ista ima više od godinu dana da je zvanično tražila informacije od Posebne komore u vezi sa brojem i vrednošću žalbi protiv odluka Organa za likvidacija, ali još nisu dobili odgovor.

Postupci Ombudsmana i stavovi Posebne komore

12. Dana 10. novembra 2016. godine, Ombudsman se obratio Posebnoj komori, i tražio informacije o postupku u kome se nalazi gore navedeni predmet i tražio je takođe da bude informisan o tome šta ista planira, ili je već preduzela u vezi sa ovim predmetom.
13. Dana 25. novembra 2016. godine, Ombudsman je primio odgovor od Posebne komore, kojim je obavešten da ista za svaki registrovan predmet jednu kopiju dostavlja KAP-u kako bi dostavi njen odgovor kao tužena strana, postupak koji se vrši shodno članu 68. stav 8. ⁹¹ Zakona br. 04 / I-033 o SKVSK. Takođe, i u slučajevima kada je KAP podneo zahtev za predmete u postupku, Posebna komora je izjavila da je dala informacije bez kašnjenja. Ali, s druge strane, ovim odgovorom, sud je potvrdio da su u toku sudski postupci po žalbama/tužbama 460 društvenih preduzeća i ne mogu proceniti tačno vreme njihovog procesiranja, ali da će se iste procesirati prema godinama pristizanja i prioritetima. Takođe, sud je saopštio da ne mogu vršiti klasifikaciju preduzeća, znajući da je Organ za likvidaciju izdao odluke pojedinačno, prema tome predmeti će se razmotriti prema žalbama i tužbama podnosilaca istih.

Pravna analiza i konstatacije Ombudsmana

14. Procene i konstatacije Ombudsmana u vezi sa ovim pitanjem baziraju se pravima zagantovanih Ustavom Republike Kosova, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njene protokole (EKLJP) i praksom Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).
15. Prema Ustavu, član 22 (2), prava i slobode su garantovana međunarodnim sporazumima i instrumentima, posebno EKLJP, koja prema toj odredbi direktno je primenjiva na Kosovu i ima premoć u slučaju sukoba odredbi i drugih akata javnih institucija.
16. Član 53 Ustava utvrđuje da osnovna prava i slobode garantovane ovim Ustavom tumače se u skladu sa presudama ESLJP.
17. Član 21. Ustava garantuje da su ljudska prava i osnovne slobode neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog reda Republike Kosovo.
18. Azbest je već univerzalno poznat kao štetan element po zdravlje. Svetska zdravstvena organizacija je ocenila da je izloženost ovoj materiji jedan od ključnih elemenata za prouzrokovanje profesionalnih oboljenja.⁹² Nakon ove konstatacije na globalnom nivou preduzeti su značajni koraci za zaštitu radnika od izloženosti istome, takođe povećan je oprez i postavljena su pravila za njegovu upotrebu u industriji. Veliki broj država su usvojile posebne zakone za prevenciju prouzrokovanja zdravstvene štete od ove materije, uključujući kriterijume za obeštećenje oštećenih radnika u ovoj oblasti. Na Kosovu ova problematika nije regulisana posebnim zakonom, takođe ni način obeštećenja onih koji su pogođeni ovom pojavom.
19. Dana, 24 jula, ESLJP objavio je svoju presudu u slučaju BRINCAT i drugi protiv Malte (predmet Brincat).⁹³ Ovaj slučaj je bio rezultat 21 podnosioca žalbi, bivših radnika luke za popravku javnih brodova koji su bili izloženi azbestu. Malteška vlada bila je odgovorna za povredu pozitivnih obaveza i da zaštiti pravo na život i pravo na poštovanje privatnog života. Povreda prava na život je utvrđena kada se dogodila smrt jednog radnika kao rezultat izlaganja azbestu. Tu

⁹¹ Član 68, stav 8, Zakona o SKVSK "Pisar Specijalne komore dužan je da uruči kopiju prigovora Agenciji u roku od pet (5) radnih dana od datuma podnošenja Specijalnoj komori."

⁹² Health World Organization, "Asbestos: elimination of asbestos-related diseases", <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs343/en/>.

⁹³ ESLJP, Brincat i drugi protiv Malte (60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11, 62338/11), 24 juli 2014. godine.

gde su radnici bolovali od raznih bolesti, Sud je utvrdio povredu prava na poštovanje privatnog i porodičnog života.

20. Društveno preduzeće "Sharr Sallonit" iz Elez Hana, deo kompleksa "SHARR", koje radilo od 1974. godine, a osnovna delatnost tog preduzeća je bio rad sa azbest materijom. Studija o zagađenju životne sredine od azbesta, koja je finansirana od Evropske agencije za rekonstrukciju, 29. marta, 2001. godine, utvrdila je prisustvo azbestne prašine u prostorijama fabrike, preporučujući zaštitne mere za zaštitu radnika od izloženosti. Bivši radnici ove firme su godinama radili u njoj. Organ za likvidaciju, na osnovu dokaza o ovom pitanju zaključio je da je došlo do izlaganja bivših zaposlenih na azbest.⁹⁴ Preduzeće, iz gore navedenih razloga, posebnom odlukom zatvoreno je od strane UNMIK-a, a od 2011. godine isto je stupilo u postupak likvidacije.
21. Od tada utvrđeno je da je umrlo oko 100 bivših radnika preduzeća "Sharr Salloniti", a drugi trpe posledice po zdravlje koje su prouzrokovane od nezaštićenog izlaganja.⁹⁵
22. Na osnovu analize dosadašnjeg procesa slučaja, Ombudsman smatra da se radi o stagniranjem administrativnih procedura za ispunjavanje legitimnih prava stranaka. Prema dostupnim informacijama ovaj postupak je stopiran zbog činjenice da Posebna komora nije pružila KAP-u broj i vrednost zahteva nedavnih odluka iste, što bi otvorilo put za moguće rešenje problema. Prema opštoj formuli ESLJP, koja se primenjuje kako u slučaju pozitivnih, tako i u slučaju negativnih obaveza, kaže: *"realna prepreka (faktička) može da predstavlja povredu Konvencije, koliko i pravna prepreka."*⁹⁶
23. Prema tome, zahtev KAP-a Posebnoj komori je konkretno tehničkog aspekta. Prema članu 5. Aneksa Zakona o Specijalnoj komori, stavu 3: *"Svako lice, nakon što plati taksu po tarifi koju utvrđuje predsedništvo, može da ima uvid u evidenciju pisarnice i da dobije kopije ili izvode iz evidencije, osim za podatke koji su naredbom Specijalne komore proglašeni poverljivim."* Dok stav 4 precizira da *"Pisarnica Specijalne komore može da traži pomoć od bilo kog drugog suda na Kosovu u cilju ispunjavanja svojih dužnosti, a tražena pomoć mora da joj se pruži."*
24. Kako bi ispunili legitimna prava stranaka, KAP-u osim što su potrebne informacije o broju žalbi upućenim Posebnoj komori, njoj je potrebna i njihova vrednost, kako bi u skladu sa članom 40 i 41 Aneksa Zakona o KAP (br. 04/L-034), procenila mogućnost isplate, nakon što se smanjuje vrednost potraživanja koja su još uvek nerešena u sudu.
25. Ombudsman je izrazio zabrinutost zbog dužine postupka u rešavanju ovog slučaja, s obzirom da se radi o veoma osetljivoj kategoriji stranaka koje su, koji se kako je gore izneto, suočavaju sa ozbiljnim zdravstvenim posledicama, većina njih su sa dijagnozom bolesti raka, a ostatak trpe druge zdravstvene štete. Još više je uznemiravajuća činjenica da sredstva koja očekuju ovi bivši radnici njima će služiti za dalje lečenje. Vredi pomenuti slučaj Brincat i drugi protiv. Malte, gde je ESLJP utvrdio povredu člana 2. Konvencije. Sud je utvrdio da neuspeh da zaštiti i informiše pojedince u vezi sa ekološkim rizicima uključujući i azbest, povredilo je pravo na život.
26. Ombudsman se poziva na opštim principima utvrđenim u sudskoj praksi ESLJP, u vezi sa članom 2, *"gde su životi izgubljeni u okolnostima koje potencijalno uključuju odgovornost države, ta odredba sadrži obavezu da država obezbedi svim instrumentima kojima raspolaže, adekvatni – sudski odgovor ili na neki drugi način, tako da zakonodavni i administrativni okvir kreiran da se zaštiti pravo na život da se adekvatno primeni i svako kršenje tog prava da se zabrani i kazni"* (vidi ESLJP, *Budayeva i ostali protiv Rusije, u § 140, ESLJP, Osman protiv Velike Britanije, u § 115, ESLJP i Paul i Audrey Edwards protiv Velike Britanije, stav 54*).
27. Što se tiče žalbi protiv odluka Organa za likvidaciju, koje su podnete Posebnoj komori od strane bivših radnika preduzeća "Sharr-Salloniti", od 2014. godine, smatramo da se radi o odugovlačenju postupka, zato što od vremena kada su podnete, još nisu počele da se razmatraju. Ombudsman dana, 31. januara 2017. godine, objavio izveštaj sa preporukama o dužini postupka u

⁹⁴ Kosovska agencija za privatizaciju, Odluka, 27.10.2014, u vezi zahteva S.D. za obeštećenje, za dobijanje profesionalne bolesti od izloženosti azbest.

⁹⁵ Isto.

⁹⁶ ESLJP, *Airey c. Irlande*, 11. septembar 1979. Godine.

razmatranju predmeta od strane Posebne komore,⁹⁷ a na osnovu istrage slučaja i odgovara Posebne komore, obavešteni smo da je razmatranje predmeta u toku u skladu sa strategijom koja je obrađena od strane ove zadnje za rešavanje nagomilanih slučajeva. Stoga, smatramo da je zabrinjavajuća činjenica ako se predmeti ovih stranaka razmotre na isti način sa drugim predmetima, znajući da se predmeti pred Posebnom komorom tretiraju previše dugim odugovlačenjem postupka, a u konkretnom slučaju obzirom da se radi o osetljivim kategorijama stranaka, sa zdravstvenim komplikacijama, postavlja se pitanje da li svi mogu da sprovedu ove odluke. *Sylvester* protiv Austrije, ESLJP, presuda od 3. februara 2005. godine, stav 32 kaže: "*Sud je ponovio da, u slučajevima koji se odnose na socijalni status, zahteva se posebna pažnja, u smislu mogućih posledica koje može da prouzrokuje preterana dužina postupka, taksativno na uživanje prava na poštovanje porodičnog života [...]*". U predmetu *X protiv Francuske* (31. mart 1992), ESLJP bavi se pitanjem "posebne posvećenosti" koju bi trebao da primene nacionalni sudovi u slučajevima kada stranke boluju od neizlečivih bolesti.

28. Takođe, Ombudsman je izrazio zabrinutost, ukoliko se ovi predmeti, obzirom da su iste prirode, budu tretirali pojedinačno od strane Posebne komore. To bi to bi prouzrokovalo neopravdane dužine postupka do njihovog rešavanja. Aneks Zakona o Specijalnoj komori Br.04/L-33, član 33, stav 1, predviđa: "*U svakom trenutku u toku postupka, Specijalna komora može da naredi da dva ili više potraživanja odnosno tužbenih zahteva u vezi sa istim predmetom na osnovu međusobne povezanosti budu spojeni za potrebe pisanog ili usmenog postupka ili konačne presude. Potraživanja odnosno tužbeni zahtevi mogu da se razdvoje pre donošenja presude za potraživanja/tužbene zahteve koja su objedinjena.*" U 2006. godini, Posebna komora je donela Presudu RE: SCEL- 05-009, predmet Radomir Milutinović (Radnici Lamkos-a) protiv KAP-a. Tokom razmatranja ovog slučaja Posebna komora je ujedinila sve pritužbe o istom pitanju, i za sve donela odluku jednom presudom. Obzirom da su žalbe bivših radnika "Sharr Salloniti" iste prirode, zaključujemo da Posebna komora treba da sledi istu praksu kao u gore navedenu presudu. Vlasti imaju pozitivnu obavezu "da organizuju svoje pravosudne sisteme na takav način da njihovi sudovi mogu da ispune sve njihove zahteve, uključujući i obavezu da saslušaju slučajeve u razumnom roku".⁹⁸ Ova obaveza postoji bez obzira na troškove.⁹⁹
29. Podsećamo da je cilj standarda ljudskih prava da garantuju ne teoretska i nedostupna prava, već prava koja su "praktična i delotvorna".¹⁰⁰ Što se tiče međunarodnih sudova, jednostavna tvrdnja o postojanju prava ili zakona koji teorijski ili samo formalno štite prava, nije dovoljna da zadovolji test "praktičnosti i efikasnosti" tih prava.
30. Ombudsman smatra da uskraćivanje prava za ispunjenje legitimnih prava i dužina sudskih postupka, prouzrokuju povredu prava na efektivno rešavanje, pravo koje je garantovano članom 13. EKLJP, kao i povredu prava na pravično suđenje, zagarantovano članom 6 EKLJP.
31. Podsećamo da pozitivne obaveze proizilaze od dužnosti za zaštitu pojedinaca koji se nalaze u nadležnosti jedne države. Obaveza da obezbedi praktičnost i efikasnost prava usko je povezana sa pravom na efektivno rešavanje i vladavinom prava.

ZAKLJUČAK

1. Iz navedenih razloga, smatramo da bi bilo prikladno da Posebna komora Vrhovnog suda u konkretnom slučaju pokaže efikasnu praktičnost u rešavanju slučaja bivših zaposlenih u

⁹⁷ IO, Izveštaj sa preporukama, br.44/2017, nalazi se na adresi: http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/44-2017_Raport_me_rekomandime_907377.pdf.

⁹⁸ Süßmann protiv Nemačke, Presuda ESLJP od 16. septembra 1996, stav 55. Nadalje, vlasti mogu da budu odgovorne ne samo za kašnjenje u rešavanju nekog slučaja unutar uglavnom ekspeditivnog sistema za sprovođenje pravde, ali takođe i za neuspeh u povećanju resursa za rešavanje zaostalih predmeta i strukturalne nedostatke u pravosudnom sistemu koji uzrokuju kašnjenje. Vidi: Harris, O'Boyle & Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, 2. izdanje, Oxford University Press, 2009, str. 278-284.

⁹⁹ *Airey protiv Irseke*, ESLJP, presuda od 9 oktobra 1979, stav 20.

¹⁰⁰ Ovaj princip je usvojen od strane Komiteta za ljudska prava, UN, Doc.CCPR/C/21/Rev.1/Add/13 (2004).

Društvenom preduzeću “Sharr Salloniti”, dostavljajući KAP-u konkretne informacije u vezi sa brojem i vrednošću žalbi koje su podnete protiv odluka Uprave za likvidaciju;

2. Kako bi sprečila dalja kašnjenja u rešavanju predmeta, pokrenutih od strane ovih bivših radnika pred Posebnom komorom, ova zadnja bi trebala da stvori praksu za ujedinjenje svih predmeta koja se odnose na ista pitanja, i da iste reši jednom presudom.
3. Zbog osetljivosti slučaja, uzimajući u obzir moralni i ljudski pogled, da ovim predmetima, da prioritet u razmatranju uklanjanjem strukturalnih barijera koje bi prouzrokovale kašnjenja i takođe da se posveti posebna pažnja praksi ESLJP u efikasnom rešavanju istih.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

PRAVNO MIŠLJENJE OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVO
U SVOJSTVU PRIJATELJA SUDA (AMICUS CURIAE)

Za
OSNOVNI SUD U PRIŠTINI
Departman za administrativna pitanja

Ex officio br. 127/ 2017 i Žalba br. 398/2015

u vezi sa tužbom opštine Uroševac protiv Ministarstva rada i socijalne zaštite

Priština, 23 maj 2017.godine

Cilj pravnog mišljenja

Ovo pravno mišljenje u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*) će se usredsrediti na razjašnjenje zakonske procedure u vezi sa zapošljavanjem nastavnog kadra, u skladu sa konkursima objavljenim od Opštinskih direkcija za obrazovanje u Republici Kosovo.

Imajući i vidu činjenicu da je opština Uroševca podnela tužbu u Osnovnom sudu u Prištini protiv Ministarstva rada i socijalne zaštite, u vezi sa zapošljavanjem nastavnog kadra od strane Direkcije za obrazovanje opštine Uroševac, slučaj A.br.398/15.

Imajući u vidu činjenicu da je Ombudsman otvorio istrage po službenoj dužnosti, slučaj br. 499/2016 koji se odnosi na kršenje zakonskih procedura tokom procesa regrutovanja osoblja, u skladu sa konkursima koje su raspisale opštinske direkcije za obrazovanje u Republici Kosovo (ODORK), i sastavio je izveštaj sa preporukama za ODORK.

Imajući u obzir činjenicu da je Ombudsman tokom istrage slučaja dobio informacije u vezi sa pitanjem koje je razmotreno na nivou zemlje (regrutacija nastavnog kadra), u Osnovnom sudu u Prištini pokrenuta je tužba u vezi razmotrenog pitanja od strane IO.

Prema tome, u tu svrhu Ombudsman dostavlja Osnovnom sudu u Prištini ovo pravno mišljenje u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*) kako bi istog obavestio o svojim nalazima i zaključcima.

Pravni osnov za delovanje Ombudsmana u svojstvu Prijatelja suda

1. Član 132, stav 1, Ustava Republike Kosova ovlašćuje Ombudsmana da “... *nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.*”
2. Član 16, Zakona o Ombudsmanu u stavu 4, predviđa “*Ombudsman ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.*”
3. Na kraju, na osnovu gore navedenog, treba da se posveti pažnja i stavu 9, člana 16., koji ovlašćuje: “*Ombudsman može da se pojavi u svojstvu prijatelja suda (amicus curiae) u sudskim postupcima vezanim sa ljudskim pravama, pitanjima ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije.*”
4. Uprkos gore navedenim odredbama, mora se uzeti u obzir da, u članu 18, stav 1.1, Ombudsman ima odgovornost: “*da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje.*” I u skladu sa stavom 1.2 istog člana: “*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;*”

Sažetak činjenica

5. Dana 21. avgusta 2016. godine, Ombudsman, na osnovu člana 16.4 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, kao i na osnovu člana 9. stav 1. i stav 2.3 Zakona o zaštiti od diskriminacije br. 05/L-021, otvorio je istragu po službenoj dužnosti u slučaju br. 499/2016 u vezi sa nepoštovanjem zakonskih procedura tokom procesa regrutovanja osoblja, na osnovu raspisanih konkursa od strane Opštinskih direkcija za obrazovanje u Republici Kosovo.
6. Po završetku istrage u slučaju br. 499/2016, Ombudsman je dana 23. novembra 2016. godine objavio Izveštaj sa preporukama, koji je dostavljen i predsedniku opštine Uroševac i osmoro predsednika opština u Republici Kosovo.
7. U vezi opštine Uroševac Ombudsman, je našao da je ova opština procedure za angažovanje nastavnog kadra u pred-univerzitetskom obrazovanju primenila na osnovu Zakona br.03/L-212 o

radu i Administrativnog uputstva Br. 14/2011 za regulisanje procedura radnih odnosa u javnom sektoru.

8. Prema objavljenom izveštaju, opštini Uroševca, zbog osnivanja komisije u suprotnosti sa određenim zakonskim odredbama, dostavljena je preporuka: *“Da obezbede da se komisija za izbor nastavnika formira u skladu sa zakonom.”*
9. U vezi sa preporukom koja je poslata opštini Uroševac, Ombudsman je primio odgovor br. br. 862, od 28. decembra 2016. godine od g. Muharrem Svarqa, predsednik, kojim se obaveštava da je Opštinska direkcija za obrazovanje u opštini Uroševac, **do 19. decembra 2014. godine, primenila posebne zakonske odredbe** donete od strane Ministarstva za obrazovanje, nauku i tehnologiju (MONT), međutim dana 19. decembra 2014. godine, Izvršni organ inspekcije rada (TEIP) doneo je odluku br. 282/2014, prema kojoj: „Kažnjava se novčanom kaznom od 9.000 € (devet hiljada evra) Opštinska direkcija za obrazovanje – Uroševac, zato što je odgovorna za ne sprovođenje zakonske odredbe, čime je prekršila član 8, stav 2, Zakona 03/L-212, podržan Administrativnim uputstvom br. 14/2011, član 2.1 i 2.2 2011 za regulisanje procedura radnog odnosa u javnom sektoru...”.
10. ODO opštine Uroševac, obzirom da se ne slaže sa ovom odlukom TEIP-a, dana 22. decembra 2014. godine podnela je žalbu u Ministarstvu rada i socijalne zaštite, i primila odluku br. 18/2015, prema kojoj *“odbija se kao neosnovana žalba stranke u postupku Opštinske direkcije za obrazovanje sa sedištem u Uroševac.”*
11. Obzirom da je odluka glavnog inspektora rada kao drugostepeni organ u upravnom postupku konačna, Opština Uroševac dana 19. Februara 2015. godine, podnela je tužbu u Osnovnom sudu u Prištini, Departman za administrativna pitanja, slučaj A.nr.398/15.

Ova predstavka se zasniva na važećim zakonskim instrumentima u Republici Kosovo, kao u nastavku:

12. Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu Ustav), član 24, Jednakost pred zakonom, propisuje: *„Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.”* (stav 1).
13. Član 49, stav 1, Ustava definiše: *“Garantuje se pravo na rad.”*
14. Zakon br. 03/L-212 o radu, član 2, stav 2 propisuje: *“Odredbe ovog Zakona sprovode se za zaposlene i poslodavce, čija zapošljavanja Regulišu se sa Posebnim Zakonom, ako Poseban Zakon ne predviđa rešenje za određena pitanja iz radnog odnosa.”*
15. Administrativno uputstvo br. 14/2011, za regulisanje procedura radnog odnosa u javnom sektoru određuje procedure za osnivanje radnog odnosa u javnom sektoru na osnovu Zakona o radu.
16. Član 3, stav 17, definiše: *“Diskriminacija – sve razlike, isključenja ili davanja prednosti na osnovu rase, boje, pola, vere, starosti, porodičnog stanja, političkog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, jezika ili sindikalnog članstva, koja ima snagu poništavanja ili ne davanja istih mogućnosti u zapošljavanju ili u profesiji ili stručno uzdizanje;”*
17. Dok član 5, stav 1, definiše: *“Diskriminacija je zabranjena u zapošljavanju i u profesiji, vezano sa regrutovanjem u zaposlenosti, [...]ili drugih pitanja uređena ovim zakonom i drugim važećim zakonima.”*
18. Dok član 8, stav 2 propisuje: *„Konkurs treba da bude ravnopravan za sve ciljane kandidate, bez ikakve diskriminacije, kao što se predviđa ovim zakonom i drugim važećim aktima.”*
19. Zakon Br. 04/L-32 o pred-univerzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo, član 35, stav 1, za izbor nastavnika, izričito definiše: *“[...] nastavnici, [...] biraju se putem javnog oglasa na osnovu ličnih kvalifikacija i bez ikakve direktne ili indirektno diskriminacije iz stvarnih ili*

pretpostavljenih razloga po osnovu pola, rase, bračnog stanja, etničke pripadnosti, telesnog nedostatka, materijalnog stanja, mesta rođenja, političkih ili filozofskih stavova ili drugih razloga.”

“Organi koji vrše imenovanja definisa na ovim Zakonom dužni su da uspostave Pravične, otvorene i transparentne procedure za pošljavanja zasnovane na kvalifikacijama i potrebi za radnim mestom.” (stav 3.)

“Nastavnike će birati komisija koju formira ODO, uključujući i **direktora školske ustanove** kao i predstavnike upravnog odbora, u skladu sa važećim zakonima. (stav 4.)

20. Zakon br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Republike Kosova, član 4, stav 1, utvrđuje nadležnosti opština: „Opštine imaju potpuna i isključiva ovlašćenja, sve dok se to odnosi na lokalni značaj, uz poštovanje standarde propisanih važećim zakonodavstvom koje se odnose na odredbe o javnom predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, uključujući registrovanje i izdavanje licenci obrazovnim institucijama, zapošljavanje, plaćanje ličnih dohodaka i program obuke za obrazovne predavače i administratore.”

Shodno članu 5 propiduje se: “Nadležnosti naznačene u Članu 4. ovog zakona obuhvataju specifične opštinske nadležnosti u javnom obrazova nju na nivoima 0 (predškolsko), 1 (osnovno), 2 (niže srednje) i 3 (više srednje), u skladu sa opštim smernicama i/ili postupcima i standardima koje objavljuje Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT):

Takođe tačka c) ovog člana propisuje da su opštine nadležne za “zapošljavanje nastavnika i drugog školskog osoblja u skladu sa pravnim procedurama za popunjavanje, izbor i zapošljavanje javnih službenika;”

21. Na osnovu člana 5, tačke c) MONT izdaje Administrativno uputstvo br. 17/2009, o procedurama za izbor nastavnog kadra u školama, u skladu sa članom 3. stav 1, određuje se sastav komisije za izbor nastavnog osoblja, izričito je navedeno “Dva predstavnika opštinskih direkcija za obrazovanje” (stav 1.1) i “Direktor dotične škole”(stav 1.2)

Pravna analiza

22. Ustavna garancija za rad eksplicitno se vrši (članom 49, stav 1), ali uvek u skladu sa zakonom, tako da sadržaj iste nije definisan u detaljima. Takva garancija je vršena uopšteno i principijelno, a konkretizaciju ove ustavne odredbe, najviši pravni akt ostavlja odgovarajućem zakonu.
23. U konkretnom slučaju obzirom da su nastavnici javni zaposlenici, sprovodi se Zakon o radu, ali na osnovu člana 2, stav 2, ovog zakona, utvrđuje se da se ovaj zakon sprovodi samo “**[...] ukoliko poseban zakon ne predviđa rešenje za određena pitanja iz radnog odnosa.**”
24. Na osnovu posebnih odredaba, shodno Zakonu o pred-univerzitetskom obrazovanju, izričito se reguliše pitanje osnivanja komisija intervjuisanja kandidata, član 35, stav 4, propisuje “Nastavnike će birati komisija koju formira ODO, uključujući i **direktora školske ustanove** kao i predstavnike **upravnog odbora**, u skladu sa važećim zakonima.”
25. Takođe i na osnovu Zakona o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, utvrđuju se nadležnosti opština za zapošljavanje nastavnika, dok na osnovu člana 5, zakona, utvrđuju se nadležnosti opština koje treba da se vrše „**[...] u skladu sa opštim smernicama i/ili postupcima i standardima koje objavljuje Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT):**”
26. Prema odluci br. 282/14, od 19.12.2014. godine, koja je izdata od strane TEIP u Uroševcu, prema izreci odluke utvrđuje se “Kažnjava se novčanom kaznom od 9.000€ (devet hiljada evra) Opštinska direkcija za obrazovanje-Uroševac, jer je odgovorna za ne sprovođenje pravnih odredbi, čime je počinila povredu člana 8, tačke 2 zakona 03/L-212, i Administrativnog uputstva Br. 14/2011, član 2.1 i 2.2 za regulisanje procedura radnih odnosa u javnom sektoru [...]”.
27. Prema tome, na osnovu člana 2, stava 2, Zakona o radu utvrđuje se: “Odredbe ovog Zakona sprovode se za zaposlene i poslodavce, čije se zapošljavanje Reguliše Posebnim Zakonom,**ako**

Poseban Zakon ne predviđa a rešenje za određena pitanja iz radnog odnosa.“ Ombudsman konstatuje da ova odredba predviđa da ukoliko poseban zakon predviđa rešenje za određena pitanja iz radnog odnosa, primenjuje poseban zakon, u konkretnom slučaju, pitanje zapošljavanja nastavnog kadra u školama reguliše se shodno posebnim zakonima.

28. Neosporna je činjenica da većina ODO-a u Republici Kosovo, prema konkursima objavljenim za pozicije nastavnika sprovode Zakon o Radu, izbor kandidata u nekim opštinama je vršeno u skladu sa posebnim zakonskim odredbama, a u nekim u skladu sa odredbama Zakona o radu, odnosno na osnovu Administrativnog uputstva br. 14/2011 za regulisanje procedura radnih odnosa u javnom sektoru, prema tome javne institucije koje sprovode zakone treba da ih sprovode jednako prema svima i svakome da pruže istu zaštitu.

Bez sumnje, jedan takav primer doprinosi nepoverenju građana u pravdi, prema tome na osnovu ovih činjenica, primena različitih odredbi od strane opština, dovode do situacija, koje su u suprotnosti sa principom vladavine prava, princip koji je sankcionisan najvišim pravnim aktima kao i međunarodnim pravnim instrumentima, da su vlasti Kosova dužne da ih poštuju, bez izuzetka.

ZAKLJUČAK

29. Pozivajući se na član 2, stav 2, Zakona o radu, ODO-i na Kosovu treba da sprovedu posebne zakonske odredbe koje regulišu pitanje zapošljavanja osoblja u obrazovnim ustanovama pred-univerzitetskog obrazovanja, kao što su: Član 35, Zakona o pred-univerzitetskom obrazovanju, član 4, Zakona o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, Administrativno uputstvo br. 17/2009, postupak izbora nastavnog kadra u školi¹⁰¹ i Administrativno uputstvo br. 26/2013 Izbor službenika za pružanje profesionalnih usluga u pred-univerzitetskim edukativno-obrazovnim institucijama.¹⁰²
30. Izbor nastavnog kadra za sve nastavne predmete vrši se u skladu sa Administrativnim uputstvom br. 05/2015, normativ za nastavnike stručnog obrazovanja,¹⁰³ i Administrativnog uputstva br. 06/2015, o normativu stručnog kadra opšteg obrazovanja,¹⁰⁴ sve gore navedene odredbe, predviđaju rešenje za određena pitanja iz radnog odnosa u obrazovnim ustanovama i čine **dovoljnu pravnu osnovu** koja se zahteva upravo članom 2.2 Zakona o radu.

Regrutacija nastavnog osoblja u obrazovnim ustanovama treba da bude u skladu sa uputstvima, procedurama i standardima koje objavljuje MONT.¹⁰⁵

S poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman

U prilogu: Izveštaj sa preporukama, po službenoj dužnosti, Slučaj br. 499/2016, objavljen 23/11/2017. godine.

¹⁰¹ <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=7744> dhe në <http://masht.rks-gov.net/>

¹⁰² <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10072> dhe në <http://masht.rks-gov.net/>

¹⁰³ http://masht.rks-gov.net/uploads/2015/07/ua-05-2015-normativi-per-mesimdhenesit-e-arsimit-profesional-final-ilovepdf-compressed_1.pdf

¹⁰⁴ <http://masht.rks-gov.net/uploads/2015/07/convert-jpg-to-pdfnet-2015-07-30-16-32-24.pdf>

¹⁰⁵ Neni 5, i Ligjit Nr.03/L-068 për Arsimit në Komunitat e Republikës së Kosovës

IV. IZVEŠTAJ NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

u vezi sa monitoringom Korektivnog Centra u Dubravi

Za:

Gđa Dhurata Hoxha, Ministarka
Ministarstvo Pravde

G. Milazim Gjocaj, Generalni Direktor
Zdravstvenog Sistema Zatvora, Ministarstvo Zdravlja

G. Imet Rrahmani, Ministar
Ministarstvo Zdravlja

G. Sokol Zogaj, v.d. Generalni Direktor
Korektivna Služba Kosova

Gđa. Zyrafete Imeraj, v.d. Direktor
Korektivni Centar u Dubravi

U skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo i člana 17 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture (NMST) Institucije Ombudsmana posetio je Korektivni Centar u Dubravi.

Priština, dana 25. januar 2017

Datumi poseta i sastav grupe za monitoring

1. U skladu sa članom 17 Zakona o Ombudsmanu br.05/L-019, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture (u daljem tekstu "NMST") Institucije Ombudsmana dana 21, 22 i 23 novembra 2016, je posetio Korektivni Centra u Dubravi (u daljem tekstu "KCD"). Grupa za praćenje se sastojala od dva pravnik, jednog lekara i psihologa.

Kratki istorijat institucije

2. KCD je počeo da se gradi u 1976-toj godini i završen je 1986 godine kada je i krenulo sa radom. U to vreme kapacitet je bio oko 1000 zatvorenika, i postojao je i ogranak KCD u Đurakovac, gde su više bili koncentrisani zatvorenici sa kratkotrajnim kaznama koji su radili, s obzirom da je postojala farma pilića, radionica za varenje, itd.¹⁰⁶
3. Nakon završetka rata, ulaskom snaga KFOR-a i UNMIK administracije, ova institucija je počela da se upravlja od UNMIK-a i da se obnovi na osnovu stranih donacija. Početno su izgrađeni paviljoni 2,3,7 i 8 i u junu 2000 je počeo sa radom.

Opšti opis institucije

4. KCD je institucija visokog nivoa bezbednosti koji se sastoji od nekoliko različitih sektora. Unutrašnjost je podeljena na dva dela, gde jedan od njih je površina za poljoprivredni razvoj i druge svrhe, i deo za stanovanje gde su uglavnom smešteni odrasli osuđenici.
5. Obično su zatvorenici smešteni u 8 stambenih paviljona, ali tokom posete NMST je obavešten da paviljon 5 je u fazi renoviranja, dok u bolničkom odeljenju su smešteni pacijenti koji dobijaju medicinsku pomoć, osim težih slučajeva koji se šalju u državnim bolnicama. Dok van zidina zatvora nalazi se polu-otvoreni paviljon gde su smešteni zatvorenici sa niskim rizikom koji imaju minimalnu pratnju. Kapacitet KCD-a je 1183 ležajeva. **U vremenu kada je NMST posetio ovaj centar bili su smešteni 840 osuđenih. NMST je obavešten da zbog pripreme za zatvaranje Pritvornog Centra u Lipljanu (PCLJ) u KCD su smešteni 40 osuđenika prebačeni iz PCLJ-a.** Evropski Komitet za Sprečavanje Torture posetio je KCD u 2007, 2010 i 2015 godini.

Saradnja sa NMST tokom posete

6. Tokom posete NMST u KCD, osoblje korektivne službe i osoblje Departmana za Zdravstvo Zatvora su pružili punu saradnju ekipi za monitoring. Ekipa je bez odlaganja imala pristup svim posećenim mestima. Ekipi su obezbeđene sve potrebne informacije za obavljanje zadatka i omogućen im je razgovor sa zatvorenicima i pritvorenicima bez prisustva korektivnih službenika ili drugog osoblja. Isto tako, NMST-u je dozvoljeno da koriste fotoaparat.

Zlostavljanje

7. Pre posete ovom centru, NMST je primio žalbu od zatvorenika S.Z uz tvrdnju da je 24 oktobra 2016 godine teško fizički zlostavljen od nekoliko korektivnih službenika. Ekipa NMST-a u vezi sa ovom žalbom, posetila je zatvorsku bolnicu, proverila dosije podnosioca žalbe i intervjuisao podnosioca zahteva. Ovom prilikom je ispitivana pomenuta osoba, počevši od zdravstvene dokumentacije i evidencije svih protokola (Istorija bolesti i svih drugih protokola, ali njegovo ime je potvrđeno samo na protokolu samo-povređivanja. Takođe, nad podnosiocem žalbe je obavljen fizički pregled. Tokom ispitivanja utvrđeno je da jedina rana koja je bila uočljiva u telu podnosioca žalbe je izazvana kao rezultat samo-povređivanja (takođe potvrđena i istorijom pacijenta).
8. Što se tiče zdravstvene zaštite, NMST je utvrdila da su podnosiocu žalbe ponuđene sve mogućnosti lečenja rane, kao i šivenje rane koje je podnosilac žalbe odbio. Isto tako, podnosilac žalbe je odbio medicinski tretman za ovu povredu. Nakon nanošenja samo-povređivanja, podnosilac žalbe je odveden da primi medicinski tretman bez njegove volje, jer je nastalo krvarenje.

¹⁰⁶ Podaci sa veb stranice Ministarstva Pravde Republike Kosovo, na: <http://www.md-ks.net/?page=1.70> (31.10.2016).

9. U vezi sa time, NMST je intervjuisao socijalnog radnika, koji je tvrdio da je video podnosioca predstavlke kako krvari nakon što se samo-povredio, ali nije video zatvorske službenike da su ga fizički maltretirali. Takođe, obavljani su intervjui sa nekoliko kazneno-popravnih službenika koji su tvrdili da su ga jednostavno poslali na lečenje bez njegove volje, jer posle samo-povređivanja je izazvano krvarenje.
10. **NMST na osnovu gore navedenog, je utvrdio da podnosilac žalbe nije fizički maltretiran i nad njim korektivni službenici nisu koristili prekomernu silu, već je podnosilac žalbe odveden u zatvorsku bolnicu protiv njegove volje nakon nanošenja samo-povređivanja pošto je podnosilac žalbe pretrpeo krvarenje.**
11. **NMST tokom poseta KCD-u intervjuisala je značajan broj zatvorenika i nije imala drugih pritužbi u vezi sa fizičkim zlostavljanjem ili prekomernom korišćenju fizičke sile od strane korektivnih službenika.**

Materijalni uslovi

Kuhinja

12. Tokom posete KCD-u, NMST je posetila kuhinju gde se hrane zatvorenici koji rade van granica zatvora i osoblje korektivnog centra, dok ostalim zatvorenicima, hrana se deli u njihovim ćelijama. Tokom poseta u paviljonima, NMST nije dobio ozbiljne pritužbe na kvalitet hrane. Takođe, NMST je obavešten da kuhinjsko osoblje i zatvorenici zaposleni u kuhinji poseduju sanitarne kartice. NMST je kontrolisala frižidere gde se drži hrana, kao i kontrolisala je trajanje hrane. NMST nije naišao na hranu kojoj je istekao rok trajanja.
13. NMST je obavešten od glavnog kuvara da se kuhinja suočava sa nedostatkom opreme za kuvanje i pečenje hrane. Takođe, postoji nedostatak inventara, uniformi, radnih rukavica, dok oprema koja joj je bila dostupna, bila je neispravna. NMST je obavešten da neke od mašina (pećnica), koja su kupljena za potrebe kuhinje, zbog neuspeha da ispuni standarde, nikada nije korišćena, i ne može se koristiti čak ni sada, one nastavljaju da se drže u skladište već dugo vremena. **NMST izražava ozbiljnu zabrinutost u tom pogledu, jer kupovina takvih mašina se vrši novcem poreskih obveznika Republike Kosovo i istovremeno predstavlja loše upravljanje i zloupotrebu javnog novca. Stoga, NMST zahteva od nadležnih organa da ispitaju kupovine ovih skupih mašina koje se ne mogu uopšte koristiti jer nisu adekvatne.**

Paviljon 1

14. U ovaj paviljon su smešteni osuđena lica i zatvorenici koji su prenete od PCLJ-a. Režimi u ovom paviljonu su: osnovni, standardni i napredni. NMST je primetio da je paviljon obnovljen, toaleti i tuševi su u dobrom stanju, ćelije nisu imale vlagu, bile su okrečene i čiste. NMST je obavešten da nema tople vode u određenim krilima paviljona. To je potvrđeno i od korektivnih službenika. Ćelije su uglavnom tople, imaju dovoljnog osvetljenja i ventilaciju. **Vlasti moraju da deluju u što kraćem mogućem roku da bi obezbedili toplu vodu za zatvorenike u ovom paviljonu i da im se omogući da na adekvatan način održavaju higijenu.**¹⁰⁷
15. U ovom paviljonu, u krilu V2 su smešteni 37 zatvorenika koji su prebačeni iz PCLJ-a. NMST je primetio da su zatvorenici smešteni u ćelije u kojima nije bilo vlage, imaju dovoljnog prirodnog osvetljenja, tuševi i toaleti su u dobrom stanju, ali nedostaje topla voda.
16. I dalje se primećuje da zatvorenici u ćeliji koriste plastične kese da stavljaju svoje stvari jer nemaju ormariće za korišćenje.
17. NMST je obavešten od smeštenih u ovom paviljonu da već dve godine ne dobijaju dnevne novine. **NMST ponovo ističe da je pružanje dnevne štampe pravo koja se zatvorenicima garantuje**

¹⁰⁷ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, član 38.2 navodi: "Kako bi bila obezbeđena higijena osuđenih lica i higijena prostorija, osuđenim licima mora da bude obezbeđena dovoljna količina hladne i tople vode i odgovarajuća toaletna sredstva i sredstva za čišćenje. Objekti i uređaji za ličnu higijenu moraju da obezbede dovoljnu privatnost i da budu dobro održavani i čisti".

Zakonom o Izvršenju Krivičnih Sankcija.¹⁰⁸ Prema Direkciji ovog centra, u vezi sa pružanjem dnevne štampe za zatvorenike, nadležne vlasti se bave tenderskim procedurama i štampa će ubrzo biti dostupna zatvorenicima.

Paviljon 2

18. NMST je posetio paviljon 2 u kojoj se nudi standardni režim. Zbog priprema za zatvaranje PCLJ-a, u ovaj paviljon su prebačeni 25 zatvorenika. **NMST je primetio da su pritvorenici i zatvorenici smešteni na istom krilu i mogu da kontaktiraju jedni sa drugima bez ikakvih problema.**¹⁰⁹ Prema vlastima, zatvorenici koji su dovedeni ovde, će ostati na kratko vreme, a onda će se prebaciti na odgovarajućim centrima za pritvorenike.¹¹⁰ Prema rukovodiocu paviljona, nema slučajeva nasilja među zatvorenicima. Poslednji slučaj se dogodio u januaru 2015 godine. Prema zatvorenicima i korektivnim službenicima, grejanje nije na zadovoljavajući nivo, sistem grejanja je zastareo i suočava se sa tehničkim problemima. Nedostaje administrativni materijal, i ima tehničkih problema sa fotokopir mašinom i nedostatak zaliha za zatvorenike i korektivno osoblje. Na krilu V1, potrebno je krečenje i intervencija u sanitarnim čvorovima. **NMST je obavešten od direkcije korektivnog centra da se u ovom paviljonu ubrzo planira renoviranje. NMST će pratiti situaciju u vezi sa planiranim renoviranjem.**

Paviljon 3

19. U ovom paviljonu su smešteni napredna osuđena lica. Kapacitet paviljona je 168 lica, dok tokom posete NMST u paviljonu su bili smešteni 144 osuđenih lica. NMST je obavešten da nije bilo nedostatka tople vode i da se pritvorena lica mogu kupati 3 puta nedeljno. U ćeliji su smeštena po 2, 4 i 6 osobe. Ćelije pružaju odgovarajuće osvetljenje i ventilaciju. NMST je primetilo da u krilo V1 ovog paviljona tuševi i slavine su donekle oštećene.

Paviljon 4

20. U ovom paviljonu su smešteni zatvorenici u standardnom režimu. Kapacitet paviljona je 168, dok tokom posete NMST u paviljonu su bili smešteni 163 osuđenih lica. NMST je primetilo da su potrebna renoviranja u paviljonu. Na prvom spratu paviljona se primetilo da je vlaga prodrla u ćelije u kojima su smešteni zatvorenici, ćelije su imale dovoljnog osvetljenja i ventilacije, tuševi i toaleti su u lošem stanju. Tokom posete, NMST je primetilo da je u jednoj ćeliji je bilo vlage i kapljala je voda. **Prema izveštajima iz paviljona, uskoro će početi renoviranje paviljona. NMST će pratiti situaciju u vezi sa planiranim praćenjem i takođe će tražiti od nadležnih organa ažurirane relevantne informacije.**

Paviljon 5

21. Ovaj paviljon je obnovljen i očekuje se tehnički prijem objekta. Trenutno nema osuđenih lica ili zatvorenika koji su tu smešteni.

Paviljon 6

22. U ovom paviljonu su smešteni zatvorenici u naprednom režimu. Kapacitet paviljona je 134 lica, dok u vreme posete NMST-a su bili smešteni 129 osuđenih lica. Prema nadzorniku paviljona oko 60-70 osuđenih lica su angažovani u radu. Uslovi na paviljonu su uglavnom bili dobri, ćelije imaju odgovarajuće osvetljenje i ventilaciju, nema vlage, ima tople vode i zatvorenici koji su uključeni u rad mogu da se kupaju svaki dan, dok drugi 3 puta nedeljno.

Paviljon 7

23. Kapacitet ovog paviljona je 20, dok tokom posete NMST-a su smeštena 18 osuđenih lica, grejanje je bilo zadovoljavajuće, imali su toplu vodu, ćelije pružaju odgovarajuće osvetljenje i ventilaciju.

¹⁰⁸ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, član 87: "Osuđeno lice ima pravo na pristup dnevnoj i periodičnoj štampi na maternjem jeziku i ostalim izvorima javnog informisanja".

¹⁰⁹ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, član 33.7: "Osuđena lica ne mogu da budu smeštena u isti deo ustanove sa osobama kojima je određen pritvor".

¹¹⁰ Minimalna Pravila OUN-a za Tretiranje Zatvorenika, član 8.b: "Pritvorenici treba da budu odvojeni od osuđenika". Evropska Pravila Zatvora, član 18.8: "Pritvorenici se drže odvojeno od osuđenih lica".

Zatvorenici imaju alatke za fitnes. Paviljon je okrečen od zatvorenika i takođe su obavljene manja renoviranja. Kupatila i tuševi su u dobrom stanju. Paviljon ima kuhinju u kojoj zatvorenici mogu sami da kuvaju, ali njima se donosi hrana iz kuhinje korektivnog centra.

Paviljon 8

24. NMST je posetio paviljon br. 8 gde su smeštena 40 osoba. U ovom paviljonu se smeste novo primljeni koji ostaju ovde od 7 do 28 dana. Od odgovornih službenika NMST je obavešten da se tu vodi registar prijema i dosije zatvorenika smeštenih u ovom paviljonu. NMST je kontrolisao evidencije prijema i datoteke novo pristiglih. Nisu primetili slučajeva prenaseljenosti u ćelijama zatvorenika u ovom paviljonu.
25. Tokom posete po ćelijama u kojima su držani novo primljeni, NMST je zaključio da ove ćelije trebaju da se kreće (oboji). NMST je obavešten da su tenderske procedure za krećenje paviljona u toku. Zatvorenici su tvrdili da mogu se kupati bez ograničenja i da njihovu odeću čisti KCD. Isto tako, NMST je obavešten od zatvorenika da se njima ne dele čaršafi i da se isti trebaju doneti od njihovih porodica, dok ćebad se pružaju od KCD.¹¹¹ **Takođe, nadležni organi moraju delovati u skladu sa obavezama koje proističu iz člana 16 Administrativnog Uputstva o Kućnom Redu u Popravnim Institucijama.**
26. NMST je primetio da su zatvorenici u ovim ćelijama primorani da drže svoje stvari u plastične kese ili kartonske kutije, jer prostor koji imaju na raspolaganju nije bio dovoljan. Evropski Komitet za Sprečavanje Torture u izveštaju o poseti na Kosovu 2015 godini je pronašao isti problem i zatražio je od nadležnih organa da se izbegne ovaj nedostatak.¹¹²
27. Nadležne vlasti Republike Kosovo u svom odgovoru Komitetu 8 septembra 2016 godine, su istakli da će se preduzeti korake da se otkloni ovaj nedostatak. **NMST će nastaviti da prati situaciju u vezi sa ovim pitanjem i rešavanju problema na osnovu odgovora Kosovskih vlasti.**

Režim

28. KCD ima 4 režima za zatvorenike: osnovni režim, standardni, napredni i polu-otvoreni. U KCD, oko 340 zatvorenika su angažovani u radu. Angažovanje u radu je veći tokom leta. Obično zatvorenici se angažuju u radu u kuhinji, čišćenju i u farmama centra. Zatvorenici su mogli da se slobodno kreću unutar paviljona gde su smešteni i imaju pravo na 3 sata šetnje dnevno tokom leta i 2 sata dnevno tokom zime.¹¹³
29. Takođe, u okviru korektivnog centra funkcionišu 3 radionice koje su zapravo i centri za stručnu obuku, gde se organizuje obuka za zavarivanje, izgradnju, mašinista, stolariju, tehničko održavanje, instalaciju vode i struje. U ovim radionicama se organizuju kursevi u trajanju od 3 meseci. NMST je primetio, da iako su ovi kursevi dostupni samo za ograničen broj zatvorenika (u vreme posete NMST-a, broj lica uključenih u njima je bio 10-12 osoba). U ovim radionicama su angažovani 4 osuđenih.
30. Službenici koje je sreo NMST na ovim radionicama su izrazili svoju zabrinutost zbog činjenice da su kupljene skupe mašine koje se ne mogu koristiti jer tehnički nisu kompletirane. **NMST Institucije Ombudsmana, kao i u slučaju kuhinje, traži od nadležnih organa da istraže ove slučajeve snabdevanja sa skupim mašinama koje se zapravo zbog nedostataka ne mogu koristiti. Sve ove mašine se u stvari plaćaju novcem poreskih obveznika u Republici Kosovo i zloupotrebe bilo koje vrste su neprihvatljive.**¹¹⁴

¹¹¹ Član 16 Administrativnog Uputstva o Kućnom Redu u Popravnim Institucijama: "Svako osuđeno lice ima svoj ležaj, koji se sastoji od ležaja ili posebnog kreveta, dušeka, jastuka sa navlakom, dva čaršafa i jednog ili dva letnjih ćebeta odnosno dva (2) do tri (3) ćebeta tokom zimskog perioda, u zavisnosti od grejanja. Svako osuđeno lice se zadužuje svojim krevetom, stvarima koje sačinjavaju krevet i ormarom za lične stvari".

¹¹² Savet Evrope, Evropski Komitet za Sprečavanje Torture, Izveštaj sa posete na Kosovo u 2015 godini, objavljen septembra 2016 godine.

¹¹³ Prema članu 37 Zakona o Izvršenju Krivičnih Sankcija, osuđena lica imaju pravo na najmanje dva sata šetnje dnevno.

¹¹⁴ Vidi stav 13 ovog izveštaja (kuhinja).

31. Takođe, u KCD radi srednja škola "Rudina", koja je trenutno angažovala 17 profesora, nastava se pohađa u dve smene, ujutro i jedno popodne. U okviru škole funkcioniše i biblioteka gde zatvorenici mogu da uzimaju knjige za čitanje. Pored uobičajene literature, biblioteka poseduje versku literaturu, muslimansku i hrišćansku. Takođe, u okviru škole se organizuju kursevi za računare i računovodstvo.
32. **U okviru KCD-a predviđeno je i krojenje, koja već izvesno vreme ne funkcioniše i nema materijala za rad.**
33. **U KCD-u, u Sektoru depozita, čuvaju se sve stvari od trenutku prijema u centar i vraćaju se njima kada budu pušteni. Ali, uznemirujuće je bila situacija u skladištu gde su postavljeni oduzeti predmeti, pošto je bilo mnogih predmeta, koji su već bačeni, i od strane službenika su obavešteni da povremeno mogu biti dodeljeni nekom kome su potrebni, ali nema plana o tome šta će se desiti sa njima i koliko dugo će ostati u magacinu.**
34. U okviru KCD-a postoji i fitnes sala, košarkaški i fudbalski tereni. Košarkaška sala se trenutno ne koristi jer moraju da se zamene oštećeni prozori i da se postave mreže koje će sprečiti oštećenje stakla koje nastaju kao posledica udaranja loptom. Deo sale, kao što su toaleti i tuševi su renovirane i nalaze se u veoma dobrom stanju, dok su prestali ostatak radova jer izvođač radova nije poštovao tehničke zahteve. Sala je nefunkcionalna.
35. Što se tiče režima za zatvorenike koji su upućeni od strane PCLJ, i dalje je slaba, iako direkcija pokušava da opusti ovaj režim koliko je to moguće, omogućavajući im da izvrše radove čišćenja unutar bloka i gledajući televiziju na duže vreme. Oni takođe imaju pravo na 2 do 3 sata šetnje u toku dana. **NMST podstiče nadležne organe da povećaju aktivnosti van ćelije u KCD za pritvorenike. NMST smatra da što je duži period pritvora, toliko treba razvijati i režim koji se nudi. NMST očekuje da pritvorena lica dovedena od PCLJ u KCD da se u najkraćem mogućem roku transferišu u odgovarajućim centrima za pritvor.**

Zdravstvena nega

36. Odgovornost za zdravstvenu zaštitu u Korektivnom Centru je prešla od Ministarstva Pravde na Ministarstvo Zdravlja u julu 2013 godine. U Korektivnom Centru u Dubravi funkcioniše zatvorska bolnica koja pruža medicinske usluge zatvorenicima gde su angažovani 6 redovnih lekara (koji su specijalizovani sledećim oblastima: urologija, psihijatrija, ortopedija, porodična medicina, dermatologija, Oftamologija), 26 medicinskih sestara, koji rade u smenama po 12 sati. Isto tako, dva puta nedeljno se pružaju psihijatrijske usluge, dok za fizioterapeuta obučena medicinska sestra za fizikalnu terapiju koja radi svaki dan puno radno vreme. Takođe, centar je unajmio psihologa sa punim radnim vremenom. Do sada je zubar radio redovno, ali pošto ide u specijalizaciju, sada radi u KCD dva puta nedeljno. Tako da se centar pomaže od strane zubara Korektivnog Centra Smrekovnica.
37. Program srednjeg zdravstvenog osoblja je organizovan na sledeći način: redovno osoblje koje radi od 08:00 do 16:00 sati i sastoji se od tehničara farmakologije, laboratorijskog radnika, dveju medicinskih sestara i fizioterapeuta. Dok u smenama od po 12 sati rade 14 medicinskih sestara podeljene na 7 njih u prvih 12 sati i 7 u drugoj smeni od 12 sati, uključujući i 4 medicinske sestre koje rade samo 12 sata u toku noći. Dok doktor je na raspolaganju 24 sata.
38. Kao spoljni konsultanti koji rade jednom nedeljno, angažovani su, psihijatar, kardiolog, ortoped, neurolog, radiolog i tehničar radiologije, fizioterapeut, oftalmolog, Otorinolaringolog, dok opšti hirur se poziva prema potrebi. U ovom trenutku nema urologa.
39. S obzirom da se broj samo povređivanja povećava i broj osoba sa mentalnim poremećajima, lica korisnika opojnih supstanci, NMST izražava zabrinutost zbog činjenice da u ovaj centar je zaposleno samo jedan redovan psiholog, dok je psihijatar angažovan samo jednom nedeljno. Na osnovu broja zatvorenika smeštenih u centru, ne može se očekivati da samo jedan psiholog odgovori na sve zahteve za psihološko lečenje na adekvatan način.

40. Tokom posete NMST je istakao da postoji dobra saradnja između socijalne službe, korektivnih službenika i psihologa, gde se psiholog često suočava sa poteškoćama na radu, pošto nadležni službenici ne dovode slučajeve koji su zakazani za tretman u njegovoj kancelariji. Psiholog nema nadzornika njegovog rada i kao rezultat toga on je primoran da plati svojim novcem stručnjaka za nadzor i pomoć u njegovom kliničkom radu. **Takođe, postoji nedostatak kontinuiranog stručnog usavršavanja za psihologa i socijalne radnike.**
41. NMST je obavešten od medicinske službe da uznemirujući problem je nemogućnost da se pošalju zatvorenici koji traže zdravstvene usluge van centra zbog nedostatka redovnog saobraćaja. KCD ima vozilo medicinske pomoći koja ne ispunjava uslove i nije u potpunosti funkcionalna i nema osnove elemente za pružanje adekvatne medicinske pomoći.
42. Tokom posete, NMST je napomenuo da bolnica ne poseduje lift kojim bi se omogućilo pristup drugom spratu zatvorenika sa ograničenim sposobnostima. Vlasti Republike Kosovo u svom odgovoru poslatom KPT-u u vezi sa nalazima u njihovom izveštaju o poseti Kosovu da zatvorenici sa ograničenim sposobnostim nemaju adekvatan pristup u bolnicu, istaknuli su da je pitanje upućeno Korektivnoj Službi Kosova kako bi se otklonio ovaj nedostatak i da se postavi lift. Dalje, u odgovoru vlasti je napomenuto da se ovo neće izvesti ove godine na osnovu tekućeg budžeta i planova za rekonstrukciju Korektivne Službe. **NMST će pratiti sprovođenje ove preporuke KPT-a i posvećenost vlasti Republike Kosovo da isti sprovede.**
43. NMST je obavešten da je bolnica obnovljena prošle godine. Međutim, NMST je primetio da na drugom spratu bolnice infrastruktura je teško oštećena (podne pločice i inventar u hodniku u sali gde se hrane pacijenti). Ova šteta je došla usled nekvalitetnog rada obavljene od strane kompanije a koja su tehnički prihvaćene. **Ova situacija predstavlja zloupotrebu javnog novca i obaveza je nadležnih organa da istraže ovaj slučaj.**

Bolnički registri

44. Zatvorska bolnica vodi sledeće evidencije: registar samo povređivanja, registar štrajka glađu, registar pokušaja samoubistva, telesnih povreda. Takođe, svaki lekar poseduje protokol poseta pacijenata. NMST je primetio da bolnica poseduje savremenu opremu i može da pruži adekvatne medicinske usluge zatvorenicima. **Generalno, NMST je zaključilo da zatvorska bolnica ispunjava standarde za pružanje zdravstvenih usluga, ali ohrabruje medicinsko osoblje da budu tačniji u popunjavanju medicinske dokumentacije.**

Zahtev za privremene mere

45. Međutim, NMST tokom posete ovog centra 27 septembra 2016 godine, primetio je da u drugom spratu bolnice u jednoj prostoriji se nalaze četiri starije osobe u kritičnom zdravstvenom stanju. Tokom ove posete NMST je ostao u zatvorskoj bolnici KC, i tom prilikom se sreo sa licima na izdržavanju kazne, starosti preko 85 godina, nepokretni i bez adekvatne zdravstvene zaštite.
46. U vezi sa ovom situacijom, Ombudsman je 29 septembra 2016 godine uputio zahtev za uvođenje privremenih mera Ministarstvu Pravde i zahtevao da se ovi zatvorenici **hitno pošalju na lečenje u institucijama bolničke službe Kliničkog i Univerzitetskog Centra Kosova (sekundarnog ili terciarnog nivoa), u skladu sa zdravstvenim potrebama**, kako bi im se omogućilo adekvatan zdravstveni tretman. Do dana objavljivanja ovog izveštaja, Ministarstvo Pravde nije odgovorilo na zahtev Ombudsmana za privremene mere.

Lekarski pregled

47. Evropski Komitet za Sprečavanje Torture u izveštavaju o poseti na Kosovu u 2015 godini je naglasio suštinski značaj koji imaju lekarski pregledi, posebno u slučajevima zatvorenika i pritvorenika koji su skorije primljeni, ne samo za identifikaciju zaraznih bolesti i prevenciju samoubistva, ali i kroz doprinos koji se daje u smislu prevencije torture kroz odgovarajuća evidentiranja povreda.

48. KCD je obavestio ekipu NMST-a da se novo primljeni pregledavaju u roku od 24 sati od trenutka dolaska u centar. Ove kontrole podrazumevaju i opštu kontrolu tokom koje se zatvorenik pita da li postoji neka bolest koja, ako se izjavljuje, se registruje u njegovom zdravstvenom kartonu.

Poverljivost zdravstvenih usluga

49. NMST je zainteresovan da li medicinsko osoblje, osuđenim licima u Korektivnom Centru u Dubravi, pruža medicinske usluge u prisustvu korektivnih službenika. Tokom posete u bolnici, NMST je zaključio da se medicinske usluge pružaju bez prisustva korektivnih službenika. **NMST podstiče takvo stajalište i praksu o ne prisustvu službenika bezbednosti u pružanju zdravstvenih usluga.**¹¹⁵

Obuke za zdravstvenu službu

50. NMST je obavešten da se medicinskom osoblju uglavnom ne nudi odgovarajuća obuka za specifičnosti rada koje imaju, a još manje za korišćenje sofisticirane opreme koju poseduju. Ovi uređaji se uglavnom primenjuju od strane spoljnih konsultanata relevantnih specifikacija. **NMST zahteva od nadležnih organa da identifikuju potrebe za stručno osposobljavanje za medicinsko osoblje.**

Ostala pitanja

Osoblje Korektivnog Centra u Dubravi

51. Na osnovu informacija dobijenih od strane direkcije, osoblje KCD-a se sastoji od 515 uniformisanih korektivnih službenika, 81 civilnog osoblja i 46 medicinskog osoblja. U okviru osoblja su zaposlena 12 socijalnih radnika i 1 psiholog. **Tokom obilaska centra, NMST je primio pritužbe od socijalnih radnika da sadašnji broj socijalnih radnika nije dovoljan s obzirom na broj zatvorenika smeštenih u korektivnom centru. Takođe, kao izraziti problem je navedeno ne funkcionisanje baze podataka socijalnih radnika (MDSIMB) poznata kao integrisani sistem upravljanja zatvorenika.**
52. Socijalna služba takođe je istaknula da im je potrebna kontinuirana profesionalna obuka za upravljanje specifičnim slučajevima, kao što su ljudi koji su optuženi da su počinili terorističke akte.
53. **Tokom posete, NMST je primetio nedostatak efikasne koordinacije i saradnje između socijalne, zdravstvene službe i službe bezbednosti u vezi sa upravljanjem slučajeva.**
54. Tokom posete, NMST je obavešten da u ovom trenutku centar se suočava sa nedostatkom različitog kancelarijskog materijala, inventara, kompjutera, štampača, tonera. **NMST ohrabruje nadležne organe da preduzmu sve neophodne mere kako bi se KCD snabdela sa svim materijalima potrebnim za posao.**

Disciplinske mere

55. Prema zakonima na snazi disciplinske kazne koje se može izreći osuđenim licima su: ukor, oduzimanje dodeljenih privilegija, nalog za nadoknadu i samica.¹¹⁶ Dok u slučaju pritvorenih lica, kazne mogu biti nametnute na sledeći način: ograničavanje ili zabrana poseta ili prepiske, osim kontakata sa advokatom, Ombudsmanom i diplomatskim misijama. **NMST je zaključio da KCD vodi registar izrečenih disciplinskih mera gde se beleže podaci u vezi sa izrečenom merom, razlogom, vremenu izricanja i završetka.**
56. NMST je obavešten od strane direkcije KCD-a da samo povređivanje u ovom centru se ne smatra krivičnim delom. **NMST pozdravlja takvo stajalište pošto samo povređivanje se ne uključuje**

¹¹⁵ Evropski Komitet za Sprečavanje Torture u Izveštaju o Kosovu nakon posete Kosovu u 2015 godini, imala je primedbu u vezi sa pružanjem zdravstvenih usluga u prisustvu korektivnih službenika i preporučio je da se prekine sa takvom praksom.

¹¹⁶ Stavovi od 101 do 113 Zakona o Izvršenju Krivičnih Sankcija.

u grupi disciplinskih prestupa predviđenih članom 102 Zakona o Izvršenju Krivičnih Sankcija.¹¹⁷

57. NMST je obavestjen da lekarska služba ne učestvuje u donošenju odluke u vezi sa sposobnošću pritvorenog lica ili osuđenog lica da se suočava sa disciplinskom merom samice. NMST smatra da lekarskom osoblju je jasna njihova uloga u ovom aspektu. Učešće lekara u donošenju odluka, koji u stvari je lekar pritvorenog ili osuđenog lica, bi minirao odnos lekar-pacijent, osim ako se ova mera preduzme iz zdravstvenih razloga.¹¹⁸
58. Ali, NMST izražava uznemirenje da zakonodavstvo na snazi¹¹⁹ predviđa da pre nego što se zatvorenik smesti u samici, direktor popravne službe institucije zahteva pismenim putem mišljenje lekara koji dokazuje da osuđeno lice je u dobrom fizičkom i psihičkom zdravstvenom stanju. **NMST zahteva od nadležnih vlasti da odredbe na snazi ovih akata se menjaju u skladu sa preporukama KPT-a u izveštaju o Kosovu, u skladu sa 21-vim opštim izveštajem KPT-a i preporukom Komiteta Ministara Evropskog Saveta Rec (2006) 2 o Razmatranju Evropskih Pravila Zatvora, kojom se zahtevalo mišljenje pismenim putem da zatvorenik može da se podvrgava ovoj meri, je otklonjen.**

Kontakt sa spoljnim svetom

59. Zakonodavstvo na snazi¹²⁰, u slučaju osuđenih lica određuje da pritvorena lica imaju neograničeno pravo na prepisku (koja se podvrgavaju određenim odstupanjima), imaju pravo za mesečnu posetu koja najmanje traje jedan sat, kao i jednu posetu od dece i njihovih supružnika najmanje jednom u 3 meseci sa minimalnim trajanjem od tri sati. Osim toga, oni imaju pravo da obavljaju telefonske razgovore.
60. U vezi sa telefonskim razgovorima, Administrativno Uputstvo o Kućnom Redu u Popravnim Institucijama¹²¹ određuje da osuđeno lice ima pravo na telefonske razgovore sa članovima uže porodice i ostalim licima. Na osnovu ovog uputstva, telefonski razgovor osuđenog lica i pritvorenika ne može biti duži od 15 (petnaest minuta).
61. Osuđenim licima osnovnim režimom može da im se dozvoli jedan telefonski poziv tokom nedelje koji traje 15 (petnaest) minuta, dok osuđenim licima sa naprednim režimom mogu se dozvoliti dva telefonska poziva koja traju 15 (petnaest) minuta.
62. U slučaju pritvorenika, član 200 Zakonika o Krivičnom Postupku određuje da pritvorena lica mogu primiti posete “unutar granica pravila Pritvornog Centra” uz dozvolu sudije u postupku i pod njegovim nadzorom. Dalje, prema ovom zakonu se određuje da prepiska i ostali kontakti takođe se podvrgavaju odluci sudije u postupku.
63. Ombudsman ili njegov zastupnik mogu da posete pritvorenike i da drže prepisku sa njima bez prethodne najave i bez nadzora pretresnog sudije, sudije ili predsedavajućeg sudije ili drugog lica imenovanog od takve sudije. Pisma pritvorenika upućenih Instituciji Ombudsmana ne mogu da se kontrolišu. Ombudsman i njegovi predstavnici mogu komunicirati usmeno ili u pisanoj formi na poverljiv način sa pritvorenicima.
64. U slučaju stranih državljanina, njima se pruža mogućnost da pismenim ili usmenim putem kontaktiraju diplomatskom predstavništvom, ili dotičnom kancelarijom države čiji je državljanin.¹²² Tokom posete, NMST je obavio intervju sa nekoliko državljanina koji nisu imali

¹¹⁷ Evropski Komitet za Sprečavanje Torture na izveštaju o poseti Kosovu u 2015 godini izražava uznemirenje u vezi sa činjenicom da nekoliko popravnih centara na Kosovu samo povređivanje smatraju disciplinskim prekršajem.

¹¹⁸ Evropski Komitet za Sprečavanje Torture na izveštaju o poseti Kosovu u 2015 godini je zatražio od relevantnih autoriteta da se prekine sa praksom zahtevanja od lekara uverenja da pritvoreno pice ili osuđeno lice je u stanju da se suočava sa merom.

¹¹⁹ Član 107 Zakona o Izvršenju Krivičnih Sankcija i član 76 Administrativnog Uputstva o Kućnom Redu u Popravnim Institucijama.

¹²⁰ Zakon o Izvršenju Krivičnih Sankcija, članovi 62-65.

¹²¹ Administrativno Uputstvo o Kućnom Redu u Popravnim Institucijama, član 54.

¹²² Zakon o Izvršenju Krivičnih Sankcija, član 33 stav 1.

žalbe u vezi sa korišćenjem ovih prava. **NMST nije primio žalbe u vezi sa pravom na kontakte sa spoljnim svetom ni od osuđenih lica niti od pritvorenih lica.**

Procedure prijema

65. U KCD, skorije primljeni se podvrgavaju procedurama o prijemu koja najviše traju 30 dana. Tokom ovog perioda oni se ocenjuju i kategorišu u zasebnim ćelijama pre nego se smeste u običnim ćelijama. Tokom posete, NMST je primetio da KCD poseduje registar u kojem se evidentiraju podaci u vezi sa zatvorenim licima koji su smešteni u paviljonu prijema. Što se tiče kontakata sa spoljnim svetom i šetnji tokom ovog perioda, zatvorenici su izjavili da im se dozvoljavaju dva telefonska poziva i 2 posete tokom perioda koliko se nalaze u ovaj paviljon.
66. NMST nije primio žalbe od zatvorenika koji se nalaze pod ovaj režim. NMST smatra da KCD ne sprovodi restriktivni režim nad zatvorenicima tokom perioda koliko se nalaze u paviljon za prijem.

Pitanja koja se povezuju sa bezbednošću

67. Tokom posete NMST je primetio da i dalje takozvani *biber sprej* je deo standardne opreme korektivnih službenika KCD-a. Pored toga, NMST je obavešten da ovaj *biber sprej* je sa isteklim rokom. **Izveštaji KPT o poseti Kosovu 2011 i 2015 godine je zatražio od nadležnih organa da se prekine sa ovom praksom imajući u vidu štetne efekte koje imaju ove supstance i da ovaj uređaj više ne bude deo standardne opreme korektivnih službenika.**
68. NMST je obavešten od direkcije da u nekim paviljonima i objektima KCD-a nema sigurnosnih kamera. **NMST ohrabruje vlasti KCD-a da opremi sve hodnike paviljona i spoljnih prostorija sigurnosnim kamerama koja, prema KPT-u, u stvari, predstavljaju jednu od garancija za zaštitu od zlostavljanja.**¹²³ U izveštaju za Irsku u 2010 godini, KPT ohrabruje nadležne organe da instaliraju što više sigurnosnih kamera na mestima gde se drže lica lišena slobode.
69. **Takođe, NMST ohrabruje nadležne organe da obezbede tehničku mogućnost da se podaci snimljeni sigurnosnim kamerama sačuvaju duže vreme, jer na taj način mogu efikasnije istražiti navode o mogućem zlostavljanju ili prekomernoj upotrebi fizičke sile.**

Procedura podnošenja žalbi

70. Efikasan sistem za podnošenje žalbe je osnovna garancija protiv zlostavljanja u zatvorima i centrima za pritvor. Lica smeštena u ovim centrima bi trebalo da budu u stanju da podnose žalbe unutar zatvora ili centra za pritvor gde su smešteni i da se na poverljiv način omogući pristup odgovarajućem organu.
71. Član 91 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, detaljno definiše postupak kojim pritvorenici i zatvorenici mogu da se obrate žalbom ili molbom direktoru jedne određene institucije Korektivne Službe Kosova. Procedura uključuje i rokove za odgovor od strane direktora i mogućnost da se žalba uputi i nekom drugom organu, u ovom slučaju Generalnoj Direkciji Korektivne Službe i Ministru Pravde.¹²⁴
72. NMST je primetio da na raspolaganju smeštenih u KCD se nalaze kutije za žalbe postavljene od strane Kosovske Korektivne Službe i kutije za žalbe postavljene od strane Institucije Ombudsmana. Kutije za žalbe postavljene od strane institucije Ombudsmana mogu se otvoriti samo od zaposlenih u ovoj instituciji, što za podnosioca žalbe pruža poverljivost pri podnošenju žalbe. **NMST nije primio neku žalbu od osuđenih i pritvorenih lica u vezi sa priloženim žalbama ili zakašnjenjima za razmatranje njihovih žalbi unutar zakonskog roka.**

¹²³ KPT, izveštaj o poseti Irskoj u 2010 godini, stav 18.

¹²⁴ Član 91, stav 4 Zakona o Izvršenju Krivičnih Sankcija propisuje: U podnetoj žalbi Direktor Popravne Službe će odgovoriti u roku od petnaest (15) dana, dok Centralna Kancelarija Popravne Službe u roku od trideset (30) dana. U pisanoj žalbi će se dati odgovor u pisanoj formi.

Na osnovu gorepomenutih nalaza tokom posete, u skladu sa članom 135 stav 3 Ustava Republike Kosovo i člana 16 stav Zakona o Ombudsmanu, br. 05/L019, Ombudsman preporučuje:

Nadležne vlasti da istraže:

- kupovinu skupe mašinerije za kuhinju koja nije u funkciji, pošto nije adekvatna.
- kupovinu mašinerije za radionice koje se ne mogu koristiti i koje su bile van funkcije, jer nisu bila kompletirana.
- kvalitet radova na drugom spratu bolnice, pločice na drugom spratu su mnogo oštećene i to samo godinu nakon renoviranja.

Ombudsman dalje preporučuje Korektivnoj Službi Kosova (KSK) i Ministarstvu Pravde:

- Da se snabdevaju toplom vodom paviljoni na kojima je uviđeno da nedostaje topla voda;
- Da se snabdevaju ormarićima za postavljanje ličnih stvari;
- Zatvorenim licima da se omogući pristup dnevnim novinama;
- Da se obavi sistematizacija zatvorenih / pritvorenih lica;
- Da se opreme dušecima, čaršafima i ćebama;
- Da se renoviraju paviljoni 2 i 4;
- Da se obavi renoviranje sanitarnih čvorova;
- Da se stavi u funkciji sportska sala i da se istražuju razlozi zašto nije prošao tehnički prijem;
- Da se povećaju aktivnosti za pritvorena lica;
- Da se aktivira šivenje, uz opremanje radnim materijalom, što bi pomoglo da se ispune potrebe centra pa i šire;
- Korektivna Služba Kosova da pruži rešenje za pristup lica sa ograničenim sposobnostima na drugi sprat bolnice;
- Korektivna Služba da pronalazi rešenje za oduzete stvari koja se nalazi u magacin;
- Korektivna Služba da stavlja u funkciji bazu podataka MDSIMB;
- Korektivna Služba da pruža profesionalnu obuku za upravljanje specifičnih slučajeva (za terorističke akte);
- Korektivna Služba da snabdeva KCD svim potrebnim materijalom za rad: inventar, kompjuter, štampač, toner, itd.
- Da se obavi dopuna/izmena LESP i Administrativnog Uputstva o Kućnom Redu u Korektivnim Institucijama, gde se predviđa da se zahteva pismeno mišljenje lekara, pre nego što se nekom licu izriče disciplinska mera;
- Da se odstrani takozvani *biber sprej*, kao standardna oprema korektivnih službenika;
- Da se postavljaju sigurnosne kamere tamo gde one nedostaju, kao i tehnička mogućnost očuvanja podataka na duže vreme;

Ombudsman preporučuje Ministarstvo Zdravlja i Korektivnoj Službi Kosova:

- Ministarstvo Zdravlja da angažuje jednog redovnog stomatologa
- Ministarstvo Zdravlja da angažuje još jednog psihologa, jer je nemoguće da se pokriva ceo centar sa samo jednim psihologom;
- Ministarstvo Zdravlja da angažuje jednog redovnog psihijatra;
- Ministarstvo Zdravlja i Korektivna Služba Kosova da pruže adekvatnu i kontinuiranu obuku za zdravstveno osoblje, socijalne službenike i korektivne službenike;

- Ministarstvo Zdravlja da obezbedi za DCD vozilo hitne pomoći, pošto vozilo koje je na raspolaganju ni izbliza ne pokriva potrebe;
- Ministarstvo Zdravlja i Korektivna Služba Kosova da povećaju nivo koordinacije i efektivne saradnje između socijalne službe, zdravstvene službe (psiholog) i službe bezbednosti u vezi sa upravljanjem slučajeva;
- Da se preduzmu potrebni koraci za smeštaj lica sa mentalnim problemima u posebnoj instituciji u skladu sa Evropskim Pravilima Zatvora usvojenim od strane Saveta Evrope i Zakona o Izvršenju Krivičnih Sankcija.

S' poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

Izveštaj sa posete centru za zadržavanje stranaca u Vranidol

U skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo i člana 17 Zakona 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture Ombudsmana je posetio Centar za Zadržavanje Stranaca u Vranidol.

Prishtinë, më 7 shkurt 2017

Datumi posete i sastav grupe za praćenje

1. U skladu sa članom 17 Zakona 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture (u daljem tekstu "NMST") Ombudsmana, datuma 7 i 12 decembra 2016 je posetio Centar za Zadržavanje Stranaca (u daljem tekstu CZS) u Vranidol. Grupa za praćenje se sastojala od pravnika i psihologa.

Centar za Zadržavanje Stranaca

2. CZS je otvoren 2 juna 2015 godine i posluje u okviru Odeljenja za Državljanstvo, Azil i Migracije (ODAM) Ministarstva Unutrašnjih Poslova (MUP). Prema članu 2 Uredbe (MUP) br. 03/2014 o funkcionisanju Centra za Zadržavanje Stranaca (u daljem tekstu "Uredba"), u ovom centru se smeste stranci koji su predmet deportacije silom, kao i stranci koji se smatraju da dovode u rizik javnu bezbednost, sa ciljem dokazivanja njihovog identiteta i iz drugih razloga. Kapacitet ovog centra je 76 lica.

Saradnja sa NMST tokom posete

3. Tokom posete u CZS, Osoblje Centra je pružilo NMST-u potpunu saradnju. Ekipe bez zakašnjenja je imala pristupa svim prostorijama Centra. Ekipi su obezbeđene sve potrebne informacije za obavljanje zadatka. Tokom posete CZS-u nije bilo nijednog smeštenog stranca.

Zlostavljanje

4. Tokom posete NMST-a u Centru nije bilo stranaca. NMST je kontrolisala dosijee nekoliko stranaca. Tokom kontrole registra i dosijea lica smeštenih u ovaj centar, NMST je primetila da u mesecu septembar 2015 jedan iranski državljanin sa inicijalima I.P je podneo žalbu uz tvrdnju da je fizički zlostavljen od bezbednosnih stražara. Prema službenicima Centra, slučaj je istražen od Kosovske Policije. U vezi sa time, **NMST je zahtevala da Kosovska Policija se obaveštava o rezultatu istrage žalbe Iranskog državljanina.**
5. Kosovska Policija 15 decembra 2016 godine je obavestila NMST da je predmet u pitanju istražen od strane Kosovske Policije. Nakon istrage, 11 novembra 2015 godine Kosovska Policija je podnela krivičnu prijavu pri Opštem Odeljenju Osnovnog Tužilaštva u Prištini.

Garancije protiv zlostavljanja

6. Prema odredbama zakona o strancima, stranac koji se smesti u Centar obaveštava se u pisanom obliku, na jednom od službenih jezika i na engleski jezik, o pritvoru u Centru za Zaustavljanje, koji sadrži razlog pritvora, pravo na obezbeđenje njegove zakonske zaštite, kao i da kontaktira sa njegovim bližnjim".¹²⁵ **NMST, na osnovu kontrolisane dokumentacije, primetila je da se ova prava poštuju u odnosu na strance smeštene u Centar. Ipak, pošto nije bilo stranaca tokom posete, NMST nije imala priliku da intervjuiše strance i da dobije njihovo potvrđivanje u vezi sa ovim pravima.**
7. Dalje, član 114 stav 3 Zakona o Strancima određuje pravo stranca da obavesti diplomatskog ili konzularnog predstavnika u vezi sa njegovim pritvorom. NMST je obavešten od strane Centra da u nekoliko slučajeva nailaze na poteškoće jer neki od stranaca pripadaju državama koja nisu priznale Republiku Kosovo kao nezavisnu državu i nisu uspostavili diplomatske odnose sa Kosovom. **Na osnovu pregledane dokumentacije tokom posete, Centar za strance im je pružio mogućnost da obaveste ambasade ili konzulate država odakle dolaze.**
8. Prema Uredbi i Zakonu o strancima, stranci smešteni u ovom centru imaju sledeća prava: informisanje u vezi sa pravima na žalbu za pritvor u Centru, pravo na besplatnu pravnu pomoć, pravo na prevodioca na njegov jezik ili na jeziku koji on/ona razume, pravo da komunicira sa

¹²⁵ Zakon 04/L-219 o Strancima, stav 108.

nadležnim organima i lokalnim i međunarodnim organizacijama, kao i sa nevladinim organizacijama.¹²⁶

9. **NMST je obavještena da strancima u ovom centru, besplatnu pravnu pomoć nudi Kancelarija Visokog Komesarijata za Izbeglice (UNHCR). Isto tako, uredba na snazi nudi pristup u bilo koje vreme Ombudsmanu i nekoliko drugim relevantnim međunarodnim organizacijama. Sa kontrolisanih dokumenata NMST je primetila da u CZS imaju pristup i lokalne nevladine organizacije.**
10. Dalje, prema ovoj uredbi, po prijemu stranca u Centru, službenik Centra obavještava stranca o pravilima Centra. Centar treba da obezbedi informativne brošure na stranim jezicima u vezi sa pravima i obavezama stranaca koji su smešteni u centru. **NMST, na osnovu kontrolisane dokumentacije, primetila je da Centar ima brošure na različitim jezicima u cilju informisanja stranaca o njihovim pravima.**
11. Standardi Evropskog Komiteta za Sprečavanje Torture u vezi sa pritvorom stranaca određuju da, kao deo garancija protiv zlostavljanja, stranac treba da ima ista prava kao i sve ostale kategorije pritvorenih lica, što znači da oni imaju pravo da od trenutka pritvaranja obaveste lice po svom izboru za njihovu situaciju i da imaju pristup zdravstvenim uslugama, advokatu, pravo da budu informisani o njihovoj pravnoj poziciji na jezik koji razumeju, i ako je potrebno da se obezbedi prevodilac. **NMST da je obavješten od Centra da MUP poseduje spisak prevodilaca koji pružaju usluge prevodenja na drugim jezicima stranaca osim usluga prevodenja na engleskom jeziku.** Na osnovu podataka iz ličnih dosijea stranaca smeštenih u Centru, generalno ova prava se poštuju od strane nadležnih organa.
12. NMST je primetila da u svim hodnicima Centra rade sigurnosne kamere koje su neprekidno funkcionalne. U izveštaju za posetu Irskoj u 2010 godini, KST je smatrao da postojanje sigurnosnih kamera je jedna od garancija protiv fizičkog zlostavljanja u centrima gde se drže lica lišena slobode.¹²⁷

Materijalni uslovi

13. Tokom posete Centru, NMST je posetila dva objekta gde se drže stranci, uključujući sve prostorije, kao što su prostorija za intervjuisanje, sobe za izolaciju, spavaće sobe, porodične sobe, sobe i aktivnosti za odrasle, koje su opremljene sa TV, kartama, šahom, kao i na jednom uglu bila je biblioteka sa malim brojem knjiga, soba za dečje aktivnosti opremljene igračkama i koja je dizajnirana prema standardima, prostorija u kojoj se omogućuje obavljanje verskih aktivnosti, kuhinja koja je bila kompletirana nameštajem, kao i soba za pranje veša koja je dovoljno opremljena za kapacitete Centra. Sve sobe imaju pristojan smeštaj, grejanje, čistoću i dovoljno prirodnog osvetljenja. Centar obezbeđuje odgovarajuća kupatila i toplu vodu bez prekida, gde smešteni stranci mogu se kupati kad god žele. **U celini, NMST smatra da Centar ispunjava sve uslove za smeštaj stranaca.**

Režim

17. Član 24, stav 1 određuje da svaki stranac pritvoren u centru ima pravo na svež vazduh najmanje dva (2) sata dnevno na otvoreno okruženje centra. Iz zdravstvenih razloga, rukovodilac centra može produžiti vreme osveženja. Dalje, član 24 stav 3 predviđa da tokom osveženja mogu da obavljaju kulturne i sportske aktivnosti. Ipak, NMST je primetila da Centar ima mali sportski teren koji nije opremljen sa pratećim elementima gde bi stranci mogli da se bave specifičnim sportskim aktivnostima, kao što su košarka, fudbal i druge sportske igre. **NMST ohrabruje nadležne organe da pojačaju njihove napore da obezbede mogućnosti za konkretne sportske aktivnosti za strance u ovom centru.**

Zdravstvena nega

¹²⁶ Član 9 Uredbe (MUP) br. 03/2014 o Funkcionisanju Centra za Zadržavanje Stranaca

¹²⁷ Izveštaj KST o poseti Irskoj u 2010 godini, objavljen u 2011 godini, stav 18.

18. Standardi propisani u KST-u u pogledu prava stranih pritvorenika utvrđuju pravo na uslugu lekara kao fundamentalno pravo i jednu od zaštitnih mera protiv zlostavljanja. NMST je obavestena da medicinske usluge strancima u centru se pružaju od strane Centra za Porodičnu Medicinu i Kliničkog Univerzitetskog Centra u Prištini. Član 10 Uredbe (lekarski pregled) izričito predviđa da stručno medicinsko osoblje obavlja opšti lekarski pregled strancima nakon njihovog smeštaja u centru. Uredba dalje predviđa da svi stranci stariji od pet godina trebaju se podvrgavati testu za tuberkulozu i u okviru toga treba da se obavi rendgenski snimak pluća.
19. Što se tiče stranaca sa mentalnim smetnjama kod kojih se manifestuju simptomi mentalnih poremećaja, Uredba predviđa da se treba obezbedi psihološki tretman i profesionalno medicinsko savetovanje. Prema uredbi, ove usluge mogu se pružiti od strane relevantnih Nevladinih Organizacija na zahtev stranca. **NMST tokom posete je obavestena da strancima smeštenim u ovom Centru ne pružaju se opšti lekarski pregledi, osim ako oni to ne zahtevaju. NMST je mišljenja da generalni pregled stranaca po njihovom prijemu u centru je veoma važan za rano otkrivanje bolesti kao što su tuberkuloza, hepatitis, HIV AIDS, što bi sprečio širenje tih bolesti.**
20. NMST je primetila da svi podaci u vezi sa pruženim uslugama nad strancima se drže na njegovom/njenom ličnom dosijeu.

Ostala pitanja

Osoblje Centra za Zadržavanje Stranaca

21. Osoblje Centra se sastoji od rukovodioca, službenika za registraciju i prijem stranaca i osoblja obezbeđenja.

Mere prinude

22. Uredba predviđa da u slučajevima kada stranac svojim ponašanjem predstavlja opasnost za sebe, za druge strance u centru, osoblje centa, treća lica, bezbednost i red, kao i materijalnih dobara Centra, mogu se preduzeti sledeće mere: upotreba fizičke sile koja mora biti proporcionalna i zakonita. Ova mera je zadnja mera koja se koristi samo ako ne uspeju druge mere. Uredba takođe predviđa da u kontekstu ovih mera mogu se staviti lisice na ruke i noge¹²⁸

Disciplinske mere

23. Prema Uredbi, disciplinske mere koje se mogu izreći na strance su: usmena ili pismeni opomena, prinuda za održavanje i čišćenje Centra, ukidanje prava na slobodne aktivnosti, rekreaciju, TV, internet, oduzimanje prava na kulturne i sportske aktivnosti u trajanju do 5 dana i izolacija do 48 sati.
24. **Tokom kontrole dokumentacije, NMST je primetila da do sada u dva slučaja su izrečene mere izolacije. U slučaju stranca I.P (državljanin Republike Iran), na njegovom ličnom dosijeu NMST je primetila da se žalio na fizičko maltretiranje od strane stražara obezbeđenja. Slučaj je istražen od strane Kosovske Policije. NMST je zahtevala od Kosovske Policije da budu obavesteni o ishodu istrage.**

Kontakt sa spoljnim svetom

25. KST smatra da zadržani stranci trebaju da ima svaku mogućnost da budu u pravilnom kontaktu sa spoljnim svetom (uključujući i opcije za telefonske pozive i primanja poseta) i njihova sloboda kretanja unutar centra za zadržavanje treba da se ograniči što je manje moguće. Uredba predviđa da stranac u ovom centru ima pravo na prepisku, da primaju pakete i druge predmete.¹²⁹

¹²⁸ Član 46 Uredbe o Centru za Zadržavanje Stranaca

¹²⁹ Član 25 Uredbe o Centru za Zadržavanje Stranaca

26. Uredba takođe predviđa da stranac ima pravo da obavlja pozive prema potrebama u trajanju od 5 minuta, počevši od 09:00 do 16:00.¹³⁰ Prema Uredbi, strancima se omogućava i telefonski pozivi iz inostranstva. Strancima smeštenih u Centru su dozvoljeno i posete.¹³¹

Postupci prijema

27. Član 7 Uredbe određuje da prijem u Centru se obavlja na osnovu naloga za zadržavanje stranca u Centru koje se izdaje od strane OUS. Pri predaji stranca u Centar, OUS mora dostaviti: nalog za zadržavanje u centar, nalog za odlazak silom, kao i nalog za dobrovoljni odlazak ako je izdat, izveštaj policijskog službenika, uključujući i procenu rizika, uverenje o zaplenjenim dokumentima i predmetima, kao i oduzeta dokumenta i stvari. Dalje, prema Uredbi Centar potvrđuje prijem stranca u Centar kroz potvrdu o prijemu.¹³²

Postupak podnošenja žalbi

28. Efikasan sistem za podnošenje žalbe je osnovna garancija protiv zlostavljanja u zatvorima i centrima za pritvor. Osobe koje se nalaze u ovim centrima bi trebalo da bude u stanju da se žale u okviru Centra i da im se omogući pristup na poverljiv način odgovarajućem organu.
29. Član 19 Uredbe predviđa da stranci imaju pravo da se žale kod rukovodioca Centra u vezi sa uslovima prijema u Centar i na ponašanje osoblja. Žalba se šalje pri ODAM unutar 7 dana. Dalje, Uredba propisuje da u Centar se postavlja kutija za žalbe kojom se upravlja od Centra. Jedna kutija za žalbe se postavlja i upravlja od Institucije Ombudsmana.¹³³
30. NMST je primetila da na raspolaganju stranaca je kutija za žalbe koja se nalazi u Centru. Takođe, tokom posete, NMST-a je postavila kutiju za žalbe u kojoj mogu imati pristupa samo osoblje institucije Ombudsmana i ekipa NMST-a, što za podnosioc predstavlja pruža tajnost za podnošenje žalbe.

Stoga, na osnovu nalaza tokom posete, NMST preporučuje nadležnim vlastima:

- **Nad strancima smeštenim u Centru za Zadržavanje stranaca da se obave lekarski pregledi nakon prihvatanja u cilju ranog otkrivanja bolesti kao što su tuberkuloza, hepatitis, HIV AIDS.**

¹³⁰ Član 26 Uredbe o Centru za Zadržavanje Stranaca

¹³¹ Član 27 Uredbe o Centru za Zadržavanje Stranaca

¹³² Član 7 Uredbe o Centru za Zadržavanje Stranaca

¹³³ Član 19 stavovi 2 i 3 Uredbe o Centru za Zadržavanje Stranaca

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

u vezi sa posetom u Centru za azilante

Za: G. Skender Hyseni, ministar
Ministarstvo Unutrašnjih Poslova
G. Valon Krasniqi, direktor
Departman za državljavnstvo, azil i migraciju
MUP
G. Fitim Zariqi, direktor
Centar za azilante

U skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo i člana 17 Zakona 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture je posetio Centar za Azilante.

Priština, dana 7. februara 2017 g.

Datumi posete i sastav grupe za monitoring

1. U skladu sa članom 17 Zakona 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture (u daljem tekstu "NMST") Ombudsmana novembra 2016 godine je posetio Centar za Azilante u selo Magure, Opština Lipljan (u daljem tekstu "Centar"). Grupa za monitoring se sastojala od pravnika i psihologa.

Centar za Azilante

2. Centar za azilante u Maguri je otvoren 2012 godine i deluje u okviru Ministarstva Unutrašnjih Poslova (MUP). Uredbom (MUP-a) br. 02/2014 za rad Centra za Azilante (u daljem tekstu: "Uredba") reguliše se pitanje rada i upravljanja Centra, uključujući i procedure za prijem, evidentiranje i kretanja azilanata unutar i izvan Centra.¹³⁴ Ova Uredba takođe uređuje i sanitarne i higijenske uslove, hranu, održavanje reda i discipline, kao i ostala važna pitanja u vezi sa njenim radom.¹³⁵

Saradnja sa NMST tokom posete

3. Tokom posete ovom Centru, osoblje Centra je pružila NMST-u potpunu saradnju. Ekipe bez zakašnjenja je imala pristupa svim prostorijama Centra. Ekipi su obezbeđene sve potrebne informacije za obavljanje zadatka i omogućen im je intervjuisanje azilanata bez prisustva službenika Centra.

Zlostavljanje

4. Tokom posete NMST-a u ovom centru su bila smeštena 25 azilantima, uglavnom iz Republike Albanije, Alžira, Sirije, Maroka i Avganistana. NMST je kontaktirao neke od azilanata koji su smešteni u ovom centru. **NMST nije dobio žalbe u vezi sa njihovim tretmanom u ovom Centru.**

Prava Azilanata na osnovu Zakona o Azilu

5. Član 9 Zakona o azilu određuje prava azilanata, koja su: da boravi u Republici Kosovo, da ima pristojne uslove za život, zdravstvenu negu, osnovnu socijalnu pomoć i besplatnu pravnu pomoć, pravo na obrazovanje za decu azilante, pravo na slobodu misli i veroispovesti, pravo na zaposlenje i pravo na profesionalnu obuku. NMST nije dobio žalbe od azilanata smeštenih u ovaj Centar u vezi sa uživanjem tih prava garantiranih Zakonom o Azilu.

Garancije protiv zlostavljanja

6. Član 5 Uredbe izrazito naglašava: "*Službenicima Centra je zabranjeno da diskriminišu i vređaju dostojanstvo azilanata, zbog njihove rase, vere, pola, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja*". Takođe član 5 stav 2 Uredbe određuje da: "*nijedan azilant neće biti podvrgnut torturi, neljudskom i ponižavajućem postupanju*". Član 6.3 Uredbe određuje obavezu službenika Centra da obavesti azilanta o njegovim pravima i obavezama i njegove obaveze kao i o postupcima azila, uključujući mogućnost dobijanja besplatne pravne pomoći i mogućnosti kontaktiranja sa predstavnicima UNHCR-a ili ostalim organizacijama, koje se bave zaštitom prava azilanata na njegov jezik ili na jezik koji razume.
7. NMST je obavestena da su azilanti informisani o svojim pravima na različitim jezicima putem letaka i brošura. Takođe, na raspolaganju Centra je i spisak prevodilaca MUP-a. Besplatna pravna pomoć im se pruža od nevladinih organizacija CRPK (Civil Rights Program Kosovo). **NMST nije**

¹³⁴ Uredba (MUP) Br. 02/2014 o Funkcionisanju Centra za Azilante, član 1.

¹³⁵ Uredba (MUP) Br. 02/2014 o Funkcionisanju Centra za Azilante, član 1 stav 2.

primio nikakvu pritužbu od podnosioca predstavke koja se odnosi na nepoštovanje gore navedenih prava.

8. Takođe, NMST je primetila da u svim hodnicima Centra rade sigurnosne kamere, što je dodatna garancija protiv zlostavljanja.¹³⁶

Materijalni uslovi

9. Tokom posete Centru, NMST je posetila prostorije gde se drže azilanti, kao što su prostorija za intervjuisanje, spavaće sobe, porodične sobe, sobe aktivnosti za odrasle i decu, koje su opremljene sa TV, bibliotekom sa malim brojem knjiga, soba za dečje aktivnosti opremljene igračkama, prostorija u kojoj se omogućuje obavljanje verskih aktivnosti, kuhinja koja je bila kompletirana nameštajem, kao i soba za pranje veša koja je dovoljno opremljena za kapacitete Centra. Takođe, Centar ima i ugao igara za decu u dvorištu. Sve sobe imaju pristojan smeštaj, grejanje, čistoću i dovoljno prirodnog osvetljenja. Centar obezbeđuje odgovarajuća kupatila i toplu vodu bez prekida, gde smešteni azilanti mogu se kupati kad god žele. **U celini, NMST smatra da Centar ispunjava sve uslove za smeštaj azilanata.**

Hrana

31. Zakon o Azilu i Uredba uređuju pravo azilanata na hranu. **NMST je obavestena da azilantima u Centru se pružaju tri obroka hrane u toku dana, dok azilanti koji pate od neke bolesti, kao što su dijabetes, obezbeđuje im se hrana na osnovu medicinskog izveštaja. NMST je primetila da Centar poseduje kuhinju sa svom pratećom opremom koja je bila u dobrom stanju i čista. NMST nije dobila žalbe od azilanata u vezi sa hranom koja se pruža u Centru.**

Zdravstvena nega

32. Standardi propisani sa KST u pogledu prava stranih pritvorenika određuju pravo da primaju uslugu lekara kao fundamentalno pravo i jednu od zaštitnih mera protiv zlostavljanja. NMST je obavestena da medicinske usluge strancima u centru ponuđene su od strane Centra za Porodičnu Medicinu i Univerzitetskog Kliničkog Centra. Član 9 Uredbe (lekarski pregled) izričito predviđa da stručno medicinsko osoblje vrši opšti lekarski pregled stranaca nakon smeštaja u ovaj centar. Uredba dalje predviđa da svi stranci stariji od pet godina trebaju se podvrgavati testu za tuberkulozu i u okviru toga treba da se obavi rendgenski snimak pluća.
33. Dalje, prema Uredbi, azilanti sa ograničenim mentalnim ili fizičkim sposobnostima imaju pravo na lečenje i stručno medicinsko savetovanje. NMST je obavestena da Centar poseduje prostorije za pružanje zdravstvenih usluga i da će angažovati odgovarajuće medicinsko osoblje i na taj način Centar će imati svoju zdravstvenu službu. **NMST će zahtevati ažurirane informacije o projektu Centra.**
34. NMST je obavestena da azilantima u trenutku smeštaja se obavlja rendgen pluća, laboratorijske testove i opšti lekarski pregled. Troškovi za lekove pokriva MUP. NMST primećuje da svi podaci koji se odnose na medicinske usluge koje se pružaju azilantima se održavaju na njegov/njen lični dosije.

Deca

35. Tokom posete NMST je obavestena da jedna porodica tražilac azila sa troje dece smeštena je u privatnom smeštaju u Uroševcu. Centar je angažovan u pitanju obrazovanja dece. Dok u Centar NMST je srela jedno dete uzrasta od četiri godine.

¹³⁶ Vidi standarde Evropskog Komiteta za Sprečavanje Torture i izveštaj o poseti Irskoj u 2010 godini.

36. Član 13 Uredbe propisuje da najbolji interes dece se treba uzeti u obzir prilikom sprovođenja Uredbe. Prema Uredbi dece koja su bila žrtve bilo kog oblika zlostavljanja, zanemarivanja, iskorišćavanja, torture ili nehumanog i nečovečnog postupanja ili koji su patili od oružanog sukoba, pružiće im se adekvatan zdravstveni i savetodavni kvalifikovani tretman kada je to potrebno. Isto tako, deci koja su smeštena u Centar će biti obezbeđen pristup zabavnim aktivnostima i igrama u skladu sa njihovim uzrastom. NMST je primetila da u centar postoji ugao za igru kod unutar zgrade i u dvorištu Centra.
37. Tokom posete, NMST je obavestena da u ovom trenutku u Centar nema dece bez pratnje, niti identifikovanih žrtava nasilja i torture.

Disciplinske mere

38. Član 45 Uredbe propisuje disciplinske mere koje se mogu izreći azilantima, ukoliko ne sprovedi smernice navedene u ovoj Uredbi, a koja su: odbijanje dozvole da napusti zgradu, ograničen pristup TV-u ili Internetu. U slučaju da neki od azilanata smeštenih u Centru manifestuje nasilno ili agresivno ponašanje, čime se ugrožava bezbednost i sigurnost u samom centru, može se smestiti u posebnim prostorijama Centra i odmah se slučaj upućuje nadležnim organima (Policija).

Postupci prijema

39. Član 6 propisuje da je Departman za Državljanstvo, Azil i Migracije (DDAM), u okviru Ministarstva Unutrašnjih Poslova odlučuje na osnovu relevantnih dokumenata, ukoliko neki pojedinac treba da se smesti u Centar ili u na neko drugo mesto. Centar potvrđuje kroz potvrdu prijema smeštaj azilanta koji se dodaje dosijeu azilanta. Nakon toga, azilant se upozna sa svojim pravima i obavezama, vrši se njegova/njena kontrola i obavlja se lekarski pregled.

Postupak podnošenja žalbi

40. Pitanje podnošenja žalbi je uređeno članom 19 Uredbe, kojim je utvrđeno da azilant ima pravo da se žali rukovodiocu u pogledu uslova prijema i tretmana od strane službenika Centra. Žalba se zatim prosleđuje pri DDAM u roku od 7 dana.
41. NMST je primetila da na raspolaganju azilanata je kutija za žalbe koji je postavljen od strane Centra.

Stoga, na osnovu nalaza tokom posete, NMST zaključuje da:

- **Azilantima smeštenim u Centru za azilante se pružaju uslovi za život u skladu sa međunarodnim standardima i relevantnim lokalnim zakonima.**
- **NMST nije dobio pritužbe od strane smeštenih azilanata u vezi sa povredom njihovih prava ili u vezi sa tretmanom u ovom Centru.**

S'poštovanjem

Hilmi Jashari
Ombudsman

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ

NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

u vezi sa posetom u Regionalni centar za zadržavanje u Prištini

Za: G. Skender Hyseni, ministar
Ministarstvo Unutrašnjih Poslova
G. Shpend Maxhuni, generalni direktor
Policija Kosova

U skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo i člana 17 Zakona 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture je posetio Regionalni centar za Zadržavanje u Prištini.

Priština, dana 7. februara 2017 g.

Datumi posete i sastav grupe za monitoring

1. U skladu sa članom 17 Zakona 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture (u daljem tekstu "NMST") Ombudsmana dana 14 decembar 2016 je posetio Regionalni Centar Za Zadržavanje U Prištini. Grupa za monitoring se sastojala od pravnika i psihologa.

Saradnja sa NMST tokom posete

2. Tokom posete u Regionalni Centar za Zadržavanje u Prištini, Kosovska Policija je pružila NMST-u potpunu saradnju. Ekipa bez zakašnjenja je imala pristupa svim prostorijama. Ekipi su obezbeđene sve potrebne informacije za obavljanje zadatka i omogućen im je intervjuisanje pritvorenih lica bez prisustva policijskih službenika.

Zlostavljanje

3. Lica osumnjičena da su počinili krivično delo mogu se zadržati od strane policije u trajanju do 48 sati pre nego što se šalju pred sudijom. Policija može zadržati i sakupiti informacije od lica koja se nalaze na mestu gde je počinjeno krivično delo koji mogu da pruže relevantne informacije (maksimalno vreme: šest sati)¹³⁷.
4. Tokom posete NMST, u Centar su se nalazili troje uhapšenih. NMST je kontrolisala njihove dosijee i zatim je intervjuisala ta lica. Jedan od uhapšenih lica se žalio NMST-u tokom njegovog intervjuisanja u policijskoj stanici u Kosovu Polju je fizički zlostavljen od dva policijska službenika. U vezi sa time, NMST je posetio policijsku stanicu u Kosovu Polju. Policijski službenici u toj stanici su negirali da nad tim uhapšenim licem je vršeno fizičko nasilje.
5. Kosovska Policija je ponudila potpunu saradnju NMST-u za obradu ove tvrdnje, pružajući pristup dosijeu uhapšenog i relevantnim medicinskim izveštajima. **NMST kroz zvanično pismo zatražila je od strane Policijskog Inspektorata Kosova da istraži tvrdnje podnosioca predstavke o zlostavljanju od dva policijskih službenika u policijskoj stanici u Kosovu Polju i da obavesti NMST o rezultatu istrage.**

Garancije protiv zlostavljanja

Standardi Evropskog Komiteta za Sprečavanje Torture (KST)

6. Prema standardima KST tri osnovna prava (pravo obaveštavanja bliske rodbine ili porodice o pritvoru, pravo na advokata i da imaju pristup zdravstvenim uslugama) treba da se primenjuju od trenutka pritvora. Ta prava moraju se primeniti ne samo u slučaju pritvorenih lica, već i u drugim slučajevima kada su građani primorani da se zadrže u policiji ili sa policijom i zbog drugih razloga (na primer, u svrhu identifikacije).
7. Član 13 Kodeksa Krivičnog Postupka navodi da svakom licu lišenom slobode odmah se saopštava na jeziku koji on/ona razume o pravu na pravnu pomoć po svom izboru; i pravu da o svom hapšenju obavesti članovi porodice ili bilo koja druga odgovarajuća lica u vezi sa njegovim hapšenjem i da se ova prava primenjuju tokom vremena dok je lišen slobode.¹³⁸
8. Što se tiče obaveštavanja o hapšenju, član 168 Kodeksa Krivičnog Postupka dalje određuje da Uhapšeno lice ima pravo da neposredno posle hapšenja obavesti ili da zahteva od policije da obavesti člana porodice ili drugo odgovarajuće lice prema svom izboru o hapšenju i o mestu gde je pritvoreno odmah nakon hapšenja, Obaveštavanje člana porodice ili drugih odgovarajućih lica može da bude odloženo, ali ne duže od dvadeset i četiri (24) časova ako državni tužilac oceni da je odlaganje potrebno zbog izuzetnih potreba u vezi sa ispitivanjem slučaja. Ovo odlaganje ne može da se primeni u slučaju maloletnika.

¹³⁷ Članovi 162, 163, 164 Kodeksa Krivičnog Postupka Republike Kosovo

¹³⁸ Vidi takođe članove 29 i 30 Ustava

9. Na osnovu Zakona o Policiji¹³⁹ pravo da se obavesti porodica ili drugo odgovarajuće lice zbog hapšenja se takođe odnosi i za lica koja su u “privremenom pritvoru”, sa ciljem identifikacije ili zbog njihove zaštite i zaštite drugih. **NMST nije dobio žalbe od ljudi koji su uhapšeni u Regionalnoj Pritvornom Centru u Prištini u vezi sa ovim pravima. Isto tako, na osnovu uvida dokumentacije proističe da je Kosovska Policija poštovala ova prava. Tokom posete, NMST je primetila da u svakoj ćeliji se nalaze pismena obaveštenja o pravima uhapšenih lica na albanski, srpski i engleski jezik. Tokom posete ovom centru, NMST nije naišao na uhapšene maloletnike.**

Uslovi zadržavanja u Regionalnom Pritvornom Centru u Prištini

10. Ovaj centar je renoviran u 2016 godini. NMST je primetila da su ćelije čiste, imale su dovoljno prostora, svaka ćelija je imala dušek i čaršafi su bili čisti, ali bilo je vrlo malo prirodnog svetla i ćelije nisu bile opremljene sistemom poziva. U Centar je funkcionisao sistem ventilacije. Toaleti i tuševi su bili u dobrom stanju i bilo je tople vode. NMST je primetio da uslovi za rad policijskih službenika koji rade u tom centru nisu bili dobri. **NMST smatra da nadležni organ moraju da preduzmu neophodne korake za otklanjanje ovih nedostataka.**

Režim

42. Tokom posete, NMST je obavešten da uhapšena lica koja se drže u centar nemaju pravo na osveženje na čist vazduh. **U 12-tom opštem izveštaju objavljenog 2002 godine, Evropski Komitet za Sprečavanje Torture navodi da lica koja se drže u policijskom pritvoru duže od 24 sata treba prema mogućnostima da se obezbedi dnevno osveženje na svež vazduh.**

Zdravstvena nega

43. Zdravstvene usluge su osnovno pravo lica uhapšenih od strane policije. Zdravstvene usluge se pružaju od javnih institucija, kao što su Centar za Porodičnu Medicinu i Univerzitetski Klinički Centar, u zavisnosti od potreba za lečenje. **NMST nije primio žalbe od lica koji su intervjuisana u vezi ovog prava. Isto tako, sa pregledane dokumentacije je primećeno da je policija identifikovala na njihovim ličnim dosijeima obaveštenje o pravu na medicinske usluge.**
44. NMST je primetila da svi podaci u vezi sa pruženim uslugama nad uhapšenim licima se drže na njegovom/njenom ličnom dosijeu.

Prostorija za intervjuisanje maloletnika

45. Tokom posete policijskoj stanici “Centar”, NMST je posetila i prostoriju u kojoj maloletna lica lišena slobode se intervjuišu, koja je finansirana od strane UNICEF-a. Tokom posete, dobije se utisak da nudi udoban prostor za intervjuisanje maloletnika budući da nije zastrašujuće, poseduje skromni nameštaj i biblioteku sa nekoliko naslova knjiga.

Stoga, na osnovu nalaza tokom posete, NMST preporučuje nadležnim vlastima:

- **Da preduzmu mere za obezbeđenje više prirodne svetlosti u ovaj Centar.**
- **Uhapšenim licima koji se drže u Centar duže od 24 sati, unutar mogućnosti, da se omogući dnevni izlazak na svež vazduh.**
- **U ćeliji da se instalira sistem za pozive.**
- **Da se stvore bolji uslovi za rad za policijske službenike u Centar.**

S'poštovanjem

Hilmi Jashari
Ombudsman

¹³⁹ Zakon o Policiji, član 20.

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ

NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

u vezi sa posetom u graničnim prelazima

**Međunarodni Aerodrom "Adem Jashari" u Prištini
Granični prelaz "Elez Han"
Granični prelaz "Vrnica"**

Za: G. Skender Hyseni, ministar
Ministarstvo Unutrašnjih Poslova
G. Shpend Maxhuni, generalni direktor
Policija Kosova
G. Shaban Gruda, direktor
Departman za granice, MUP

U skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo i člana 17 Zakona 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture Ombudsmana je posetio sledeće granične prelaze: Međunarodni Aerodrom "Adem Jashari" u Prištini, Granični prelaz "Elez Han" i Granični prelaz "Vrnica".

Priština, dana 7. februara 2017 g.

Datumi posete i sastav grupe za praćenje

1. U skladu sa članom 17 Zakona 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture (u daljem tekstu "NMST") Ombudsmana tokom novembra meseca 2016 je posetila gorepomenute granične prelaze. Grupa za praćenje se sastojala od pravnika i psihologa.

Saradnja sa NMST tokom posete

2. Tokom posete ovim graničnim prelazima, NMST je naišla na punu saradnju policijskih službenika koji su bili na dužnosti tokom obavljanja posete.

Poseta graničnom prelazu Međunarodni Aerodrom "Adem Jashari" u Prištini

3. Tokom posete su posećene prostorije u kojima se drže lica koja su privremeno pritvorena, koji borave tamo ne više od 6 sati i ovaj pritvor se obavlja na osnovu nekog naloga od strane suda ili tužilaštva kao i na osnovu međunarodnog naloga. Ova lica se drže u ovoj prostoriji samo dok se ne preuzmu od strane odgovarajuće jedinice Kosovske Policije.
4. NMST je obaveštena od strane nadležnog policijskog službenika da aerodrom ne poseduje tranzitnu zonu. Tokom posete ovom graničnom prelazu NMST posetila i prostorije (2 sobe sa po 8 kreveta), gde su smeštena lica kojima je odbijen ulazak na teritoriju Republike Kosovo iz raznih razloga. Ova lica moraju da se vrate u zemlje odakle su došli u roku od 72 sata. Ako se to ne dogodi tokom tog perioda, oni se šalju u Centar za Zadržavanje Stranaca.
5. Ove sobe pružaju dobre uslove za smeštaj, imaju odgovarajuću čistoću, toaleti i tuševi su u vrlo dobrom stanju, kao i pruža se pristup internetu putem "WI-FI", što omogućava kontakte sa njihovim porodicama ili drugim licima. NMST smatra da ove sobe ispunjavaju standarde propisane od strane Evropskog Komiteta za Sprečavanje Torture u vezi sa uslovima pritvora lica kojima se odbije ulazak na teritoriju određene države.
6. **Tokom posete NMST-a nije bilo ljudi koji su smešteni u tim prostorijama, niti u sobi u kojoj se drže privremeno pritvorena lica na osnovu odluke suda, odnosno zahteva tužilaštva.**

Lekarske usluge

7. Osoblje medicinske službe aerodroma se sastoji od 6 medicinskih sestara i 3 i lekara opšte prakse. Medicinske usluge se pružaju 24 sata za pritvorena lica i osoblje aerodroma. Tokom posete NMST-a je primećeno da je ovaj medicinski centar opremljen svom potrebnom opremom, tri kreveta, lekovima i sa dva vozila hitne pomoći sa opremom.

Granični prelaz " Elez Han"

8. Tokom posete ovom graničnom prelazu sa Republikom Makedonijom, NMST je obaveštena da se ovde nalazi prostorija privremenog pritvora koja ne traje duže od 6 sati. Obično su privedena lica na osnovu naloga lokalnih sudova i tužilaštava i međunarodnih poternica.
9. **NMST je primetila da prostorija za privremeni pritvor u ovom graničnom prelazu ima dovoljno prostora, čiste dušeke i čaršafe, grejanje, kao i odgovarajuću ventilaciju.** Prema rečima nadležnih službenika, u ovom graničnom prelazu, nakon pritvora granična policija odmah obaveštava nadležnu jedinicu Kosovske Policije, koja preuzima pritvoreno lice i šalje pri nadležnoj instituciji. Ova jedinica obaveštava pritvoreno lice sa njegovim/njenim pravima i ostalim postupcima.
10. **U vezi sa lekarskim uslugama, NMST je obaveštena da ukoliko je to potrebno, ove usluge se traže od najbližeg Centra porodične medicine.**
11. Iz dokumentacije se primećuje da u ovom graničnom prelazu dosijei pritvorenih lica se popunjavaju obilnim podacima i dokumentima koji se odnose na pritvor, predaje kod relevantne jedinice Kosovske Policije i razlozima za pritvor. **Tokom posete NMST-a nije bilo pritvorenih niti smeštenih lica u sobi za privremeni pritvor.**

Granični prelaz “Vrnica”

12. Tokom posete ovom graničnom prelazu sa Republikom Albanijom, NMST je obavestena da ovaj granični prelaz poseduje dve prostorije za privremeni pritvor (6 sati), kao i jednu prostoriju za intervjuisanje. Granična policija je imala spremne obrasce na službenim jezicima i engleskom jeziku, kroz koje pritvorena lica se upoznaju sa svojim pravima. Dok u vezi sa pravom na advokata, on se obezbeđuje kroz Advokatsku Komoru i obično su advokati iz Prizrena. Prema službenicima graničnog prelaza, Granična Policija ima spisak prevodilaca u evropskim jezicima i arapskom jeziku.
13. **Prostorija za privremeni pritvor je u dobrom stanju u pogledu prostora, čistoće, poseduje dušek i čiste čaršafe i grejanje je na zadovoljavajućem nivou.**
14. **Lekarske usluge se pružaju od Centra Porodične Medicine u Prizrenu. U dosijeima pritvorenih lica su bili kompletni podaci u vezi sa njihovim pritvaranjem i predajom kod relevantnih jedinica Kosovske Policije.**

Nakon obilaska ovih graničnih prelaza, NMST smatra da ispunjavaju standarde za privremeni pritvor lica koja se zaustavljaju zbog raznih razloga.

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

u vezi sa posetom Specijalnoj instituciji u Štimlje

Za: G. Arban Abrashi, ministar
Ministarstvo Rada i Socijalne Zaštite (MRSZ)

G. Imet Rrahmani, ministar
Ministarstvo zdravlja

Gđa Lirije Kajtazi, predsednica
Komisija o ljudskim pravima, polnu ravnopravnost, nestala lica i peticije

G. Xhemajl Dugolli, direktor
Specijalni Institut Štimlje

G. Naim Ismajli, predsednik
Opština Štimlje

U skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo i člana 17 Zakona 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture posetio je Specijalni Institut u Štimlje (u daljem tekstu "SIŠ").

Priština, 22. februar 2017 g.

Datumi posete i sastav grupe za monitoring

1. U skladu sa članom 17 Zakona br. 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Sprečavanje Torture (u daljem tekstu “NMST”) Ombudsmana dana 13 decembar 2016, posetila je Specijalni Institut u Štimlje (u daljem tekstu “SIŠ”). Grupa za monitoring se sastojala od jednog pravnika, jedne lekarke i psihologa.

Opšti opis institucije

2. Specijalni Institut u Štimlje (SIŠ), upravlja od strane Ministarstva Rada i Socijalne Zaštite (MRSZ), kojim upravlja direktor Instituta. To je institucija otvorenog tipa koja pruža usluge 24 sata: hrana, odeća i obuća, zdravstvena zaštita, terapija rada, obrazovanje i obuka, socijalni tretman. Korisnici usluga u ovoj Instituciji su uglavnom ljudi sa ograničenim mentalnim sposobnostima- kašnjenjem u mentalnom razvoju.
3. Kapacitet SIŠ-a je za 64 rezidenta, dok tokom zadnje posete su bili prisutni 59 rezidenata, od kojih 39 muškog pola, i 20 ženskog pola, njihova prosečna starost je 45 godina.
4. Osoblje SIŠ-a je ukupno 70 ljudi, podeljeni u nekoliko službi, kao što su zdravstvene usluge koja se sastoji od: 1 opšteg lekara, 11 medicinskih sestara, 1 farmaceutskog tehničara, 23 medicinskih pomoćnika, kao i jednog brice; tehnička služba koja se sastoji od: 1 šefa službe, 1 varioca, 4 radnika za pranje veša, 4 stražara, 2 šofera; socijalna služba koja se sastoji od: 1 socijalnog radnika, 1 tehničara poljoprivrede, 1 profesionalnog terapeuta, 1 instruktora zanatstva, 1 instruktora za krojenje, 1 instruktora stolarije; kuhinjska služba u sastavu od: 1 šefa službe, 4 kuvara, 2 pomoćnika kuhinje, 2 Perača sudova-servera, 1 medicinskog pomoćnika; služba administracije koja se sastoji od finansijskog službenika, službenika za osoblje, službenika za sitan novac, magacioner.

Relevantno zakonodavstvo

5. Prvi Zakon o Mentalnom Zdravlju, br 05/L-025 koji je stupio na snagu u decembru 2015 godine, ima za cilj zaštitu i unapređenje mentalnog zdravlja, sprečavanje problema u vezi sa tim, garantovanje prava i poboljšanje kvaliteta života za osobe sa mentalnim poremećajima. Član 18 ovog Zakona predviđa usvajanje podzakonskog akta za tretiranje rezidenata koji se nalaze u institucijama socijalne zaštite¹⁴⁰. Za sada nije usvojen nijedan podzakonski akt, ili poseban zakon koji reguliše tretman rezidenata u Institucijama socijalne zaštite, kojima upravljaju MRSZ i opštine.
6. Ove institucije i dalje su regulisane sa dva Administrativna Uputstva: (MRSZ) br.11/2014 za rad i smeštaj rezidenata, osoba sa ograničenim mentalnim sposobnostima - kašnjenjem u mentalnom razvoju u Specijalnom Institutu u Štimlju i kućama zasnovanim na zajednicama; kao i AU br 13/2010 za pružanje usluga u zajednici-dom za osobe sa ograničenim mentalnim sposobnostima-kašnjenjem u mentalnom razvoju.
7. Prema AU (MRSZ) br.11/2014 o Radu i smeštaju rezidenata, osobe sa ograničenim mentalnim sposobnostima - kašnjenjem u mentalnom razvoju u Specijalnom Institutu i kućama zasnovanim na zajednicama, predviđa se tretman lica kojima je oduzeta sposobnost delovanja od Osnovnih Sudova. NMST je istraživao sve slučajeve rezidenata bez odluke suda i u februaru 2016 je objavio izveštaj sa preporukama.¹⁴¹ Tokom posete 13 decembra 2016 godine je objavljeno da je preporuka NMST sprovedena od strane SIŠ-a.

¹⁴⁰ Član 18, stav 1 Zakona Br 05/L-025 o Mentalnom Zdravlju, ističe: “Licima koja se nalaze u rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite pružaju se jednake usluge savetovanja, tretmana, rehabilitacije i zaštite mentalnog zdravlja, prema zdravstvenim standardima odobrenim od strane Ministarstva zdravstva”. stav 2 ovog člana ističe: Način organizovanja i pružanje usluga propisanih u stavu 1. ovog člana utvrđuje se posebnim podzakonskim aktom predloženim od strane Ministarstva zdravstva, u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalne zaštite koje usvaja Vlada.

¹⁴¹ Izveštaj Ex-Officio: 757/2015 u vezi sa sudskim odlukama za oduzimanje i vraćanje sposobnosti za delovanje, rezidentima u SIŠ i kući sa osnovom u zajednici, na: http://ombudspersonkosovo.org/repository/docs/150-2016_Raport_me_rekomandime_875017.pdf

Saradnja sa NMST tokom posete

8. Tokom posete NMST-a, osoblje SIŠ-a je pružila potpunu saradnju ekipi za monitoring. Ekipa bez zakašnjenja je imala pristupa svim prostorijama gde su smešteni rezidenti i omogućen im je razgovor sa nekoliko rezidenata sa blagim stepenom kašnjenja u mentalnom razvoju, koji su bili u stanju da razgovaraju.

Uslovi života rezidenata i tretman

9. Tokom 2016 godine u prostorijama SIŠ-a je izgrađen novi objekat u kojoj se nalazi administracija ove institucije, ali deo gde je bila administracija, je prilagođen za stanovanje, što je olakšao rad osoblja i omogućeno je da se obavi kategorizacija rezidenata prema polu i zdravstvenom stanju. U odeljenje A1 su smešteni kategorija rezidenata sa blagim problemima, u odeljenje A2 srednja kategorija i odeljenju B teška kategorija.
10. SIŠ je imao i prostorije za aktivnosti, jednu salu za slikanje, sala zanatstva i šivenja kao i sala za rekreaciju opremljena sredstvima kao što su šah, domine, karte i imao je i jedan restoran, gde u svakom trenutku rezidenti imaju priliku da se služe čajem. **NMST pozitivno ocenjuje restrukturiranje odeljenja u okviru Institucije, kao i kategorizaciju rezidenata prema polu i zdravstvenom stanju, što takođe obezbeđuje bezbednost za rezidente.**
11. Stvaranje pozitivnog terapijskog okruženja uključuje stavljanje na raspolaganje dovoljno životnog prostora za pacijente, kao što su osvetljenje, grejanje, prikladnu ventilaciju kao i zadovoljavajuću čistoću. Tokom posete NMST-a u prostorijama u kojima su smešteni rezidenti, pretežno su bili 2 do 3 kreveta u jednoj sobi, bilo je prirodnog osvetljenja i pretežno su bili tople i čiste, i bili su u skladu sa članom 6, stav 1.10 Zakona br.05/L-025 o Mentalnom Zdravlju.¹⁴²
12. Prema standardima Evropskog Komiteta za Sprečavanje Torture, treba da se pridodaje pažnja i dekorisanju soba pacijenata i prostorija za zabavu, da bi se dalo pacijentima vizuelni podsticaj, takođe stavljanje na raspolaganju noćnih stolova blizu kreveta i ormarima je veoma poželjno. Tokom posete NMST-a, u prostorijama rezidenata je bilo stolova za postavljanje odeće i ličnih stvari, takođe je bilo i dekoracije za vizuelnu stimulaciju, na primer različite slike, koje su napravljene od strane nekoliko rezidenata u saradnji sa instruktorima.
13. Takođe NMST je najavio da u SIŠ funkcioniše 24 sata prostorija za pranje veša, koja je opremljena sa tri mašine za pranje veša, tri mašine za sušenje veša kao i pegla za peglanje odeće, čaršava. **I to je sada olakšalo pitanje odeće i obuće, pošto osoblje institucije imaju priliku da na vreme peru odeću, i da se ne meša odeća rezidenata, znači svako da ima ličnu odeću i obuću.**

Kuhinja, hrana

14. Tokom posete u SIŠ, ekipa NMST-a je posetio i kuhinju gde se priprema i služi hrana. Kuhinja je imala odgovarajuće osvetljenje i ventilaciju, čistoća je na nivou. Isto tako, kuhinjsko osoblje poseduju sanitarne kartice.
15. Evropski Komitet za Sprečavanje Torture pridaje poseban značaj hrani pacijenata, gde prema njima, hrana ne samo da treba da bude adekvatna u pogledu kvantiteta i kvaliteta, ali takođe mora se dati pod zadovoljavajućim uslovima¹⁴³. Tokom posete, NMST je obavešten da je Institut dobro i redovno snabdeven sa hranom, zasadili su i staklenu baštu sa povrćem koja se koristi za hranu i održava se od strane osoblja i rezidenata. Jela se spremaju prema meniju i daju se tri obroka.
16. NMST je obaveštena da Institut u Štimlje se redovno snabdeva pijaćom vodom, kao i da su iskopali tri bunara za vodu kako bi se obezbedila rezerve u slučaju da postoji neki problem sa vodom. Takođe SIŠ ima redovan ugovor za realizaciju službe 3D (dezinfekcioni, Dezinfekciju

¹⁴²Član 6, stav 1.10 Zakona Br.05/L-025 o Mentalnom Zdravlju, određuje "obezbeđenje odgovarajućih životnih, higijenskih, prehrambenih i sigurnosnih uslova"

¹⁴³ Norme Evropskog Komiteta za Sprečavanje Torture, Deo sa 8-og Opšteg Izveštaja.

Deratizaciju). **Tokom posete, NMST nije naišo na hranu kojoj je istekao rok. NMST pozdravlja posvećenost osoblja SIŠ-a za njihovu pažnju i higijenu uopšte.**

Tretman

17. Prema Evropskom Komitetu za Sprečavanje Torture, psihijatrijski tretman treba da se zasniva na individualiziranom pristupu, što podrazumeva izradu jednog plana lečenja za svakog pacijenta, koji treba da obuhvati aktivnosti rehabilitacije i terapijske aktivnosti, uključujući i individualnu psihoterapiju, terapija u grupi, umetnost, pozorište, muziku i sport. Pacijenti treba da imaju redovan pristup odgovarajuće opremljenim prostorijama za zabavu i da imaju priliku da vežbaju na čist vazduh na otvorenom prostoru¹⁴⁴.
18. Tokom posete, NMST je obavešten da SIŠ ima napredne psiho-socijalne aktivnosti zbog infrastrukturnih mogućnosti i broja zaposlenog osoblja za realizaciju rekreativne i radne terapije, imaju angažovane profesionalne terapeute i ostvaruju aktivnosti, kao što su slikarstvo, krojenje, ručni rad od drveta, kao i razne igre (šah, domine, karte, itd.). Prema osoblju Centra, oko 15 do 20 rezidenata su aktivni na radionicama, kao što su krojenje, stolarija i slikarstvo. Takođe, kao aktivnost koju redovno obavljaju su i ekskurzije tokom cele godine, na primer izlazak u prirodi, šetnja na neki turistički grad.
19. NMST je obavešten da je SIŠ potpisala sporazume o saradnji sa privatnim koledžom "HEIMERER", koledž koji razvija program bachelor u oblasti zdravstva kao što je: Medicinske sestre, logopedi, radna terapija, stručno obrazovanje u zdravstvu. Studenti ovog koledža su počeli da drže 6 mesečnu praksu u SIŠ i ova inicijativa će pomoći osoblju SIŠ-a u realizaciji aktivnosti i stalno će još više unaprediti psiho-socijalnu oblast u ovoj Instituciji socijalne nege. **NMST pozdravlja posvećenost osoblja na terenu za psiho-socijalni razvoj i njihovu posvećenost nad rezidentima Institucije.**

Zdravstvena nega

20. U SIŠ je angažovan redovan lekar opšte prakse, psihijatar dolazi jednom nedeljno, dok su stomatološke usluge dobijaju od Doma za starija lica u Prištini. U slučaju potrebe, druge zdravstvene i specijalističke usluge obezbeđuje Centar Porodične Medicine u Štimlje, Regionalna Bolnica u Uroševac i Klinički Centar u Prištini. Za razliku od drugih rezidencijinih institucija za mentalno zdravlje, SIŠ tokom 2016 godine je obavila redovne ginekološke posete rezidentima. Takođe, u 2016 godini u Centru Porodične Medicine u Štimlju, rezidentima su napravljene i laboratorijske analize. Što se tiče snabdevanja lekovima, nije bilo pritužbi od osoblja SIŠ-a.
21. Ambulanta gde radi zdravstveno osoblje, ne ispunjava uslove zbog malog i neprikladnog prostora, nema dovoljnog osvetljenja. **NMST smatra da prostor koji se koristi za zdravstvene usluge, ne ispunjava minimalne uslove za pružanje tih usluga.**
22. Što se tiče obuke osoblja, direktora SIŠ-a je sklopio ugovor o saradnji sa Centrom Porodične Medicine u Štimlje i Regionalnom Bolnicom u Uroševac, za kontinuiranu edukaciju zdravstvenog osoblja SIŠ-a.
23. U SIŠ, su imali nekoliko registara, kao što su registar neuro-psihijatrijskih poseta, poseta van SIŠ-a, za infekcije, vezivanja rana, zabrinutosti, sterilizacije, ali nedostaje registar smrtnih slučajeva, pokušaja samoubistva, povreda, samo-povređivanja. **NMST podstiče medicinsko osoblje da pridodaju pažnju dosijeima rezidenata i evidentiranja u posebnim registrima slučajeva samo-povređivanja, telesnih povreda, pokušaja samoubistva, smrti i slučajevima kada se koristi sredstva prinude.**

Zlostavljanje

24. Tokom posete NMST-a Centru, primećivalo se pozitivna atmosfera i dobri odnosi između stanovnika i osoblja. Dakle, **NMST nije evidentirala neki slučaj torture ili zlostavljanja od strane osoblja prema osobama sa ograničenim sposobnostima - kašnjenjem u mentalnom razvoju.**

¹⁴⁴ Na istom mestu.

25. Tokom posete, NMST je primetila da unutar ograde institucije je bilo pasa lotalica, što bi moglo predstavljati opasnost za rezidente. **NMST preporučuje da se preduzmu mere da se izbegne problem prisustva pasa lotalica u dvorištu SIS-a.**

Mere ograničavanja

26. Prema Evropskom Komitetu za Sprečavanje Torture, ograničavanje uzrujanih ili nasilnih pacijenata bi trebalo da bude, koliko je to moguće, ne fizički (na primer, verbalno uputstvo) i tamo gde je potrebno fizičko ograničavanje, to u principu je ograničeno na ručnu kontrolu. Tokom posete NMST-a, je intervjuisano i osoblje o problemu mera ograničenja u slučaju krize, gde prema njihovim rečima, rezidenti su uglavnom mirni i nema potrebe da se koristi mere ograničavanja.

Kontakt sa spoljnim svetom

27. Evropski Komitet za Sprečavanje Torture, ističe da održavanje kontakata sa spoljnim svetom je suštinski ne samo za sprečavanje zlostavljanja već i sa terapeutskog gledišta¹⁴⁵.

28. Licima koja su lišena poslovne sposobnosti na osnovu sudskih odluka, određuje se zakonski staratelj od strane Centra za Socijalni Rad (CSR) ili izvan CSR-a. Član 9 AU (MRSZ) br. 11/2014 za Rad i smeštaj rezidenata, osoba sa ograničenim mentalnim sposobnostima- kašnjenjem u mentalnom razvoju, u SIS i u kućama sa osnovom u zajednici, ističe: *“Zakonski staratelj van CSR-a ili sa CSR-a ima zakonsko pravo da pokazuje interes o slučaju smešten u SIS-u ili smeštenom u kuću zasnovano na zajednicu bez ikakvog ometanja”*. Tokom posete, NMST je obavestena da većina stanovnika su bez porodičnog staranja, ali i slučajevi koji imaju porodice nemaju interesovanja da ih posećuju. Takođe, i njihovi zakonski staratelji ne posećuju redovno rezidente smeštene u SIS.

Postupci podnošenja žalbi

29. Institucija Ombudsmana je postavila kutije za žalbe, koje mogu da se otvore isključivo od strane osoblja ove institucije, što za članove porodice rezidenata pruža poverljivost u podnošenju žalbe. Rezidenti sa kašnjenjem u mentalnom razvoju koji se nalaze u SIS nisu u stanju da podnesu žalbe.

NMST nije primila pritužbe od članova osoblja ili porodice rezidenata koji se nalaze u SIS.

Na osnovu nalaza i zaključaka tokom posete, u skladu sa članom 135 stav 3 Ustava Republike Kosova i člana 16 stav 4 Zakona br. 05/L019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje:

Ministarstvo zdravlja i MRSZ

- Da se usvoje podzakonski akti u skladu sa članom 18 stav 2 Zakona br 05/L-025 o Mentalnom Zdravlju.

Ministarstvo Rada i Socijalne Zaštite (MRSZ)

- Da se obezbede adekvatni uslovi (prostor) za zdravstveno osoblje.

Specijalni Institut u Štimlje

- Da se stvaraju posebni registri o slučajevima samo-povređivanja, telesnih povreda, pokušaja samoubistva, smrti i slučajevima kada se koriste sredstva prinude.

Opština Štimlje

Da se preduzmu mere da se izbegne problem prisustva pasa lotalica u dvorištu Institucije

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

¹⁴⁵ Standardi Evropskog Komiteta za Sprečavanje Torture, Deo sa 8-og Opšteg Izveštaja [CPT/Inf (98) 12], *Garancije tokom smeštaja*, stav 54

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

u vezi sa posetom Centru za integraciju i rehabilitaciju hroničnih psihijatrijskih bolesnika u Štimlju

Za: G. Imet Rrahmani, ministar
Ministarstvo Zdravlja
G. Curr Gjocaj, Generalni direktor
Univerzitetske kliničko-bolničke službe Kosova
G. Miftar Zeneli, direktor
Centar za integraciju i rehabilitaciju hronično prisijatrijskih bolesnika (CIRHPB) u Štimlju
G. Naim Ismajli, predsednik
Opština Štimlje

Kopija za: G-đa. Lirije Kajtazi, predsednica
Komisija za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije

U skladu sa članom 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 17. Zakona 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni ehanizam Ombudsmana za sprečavanje sorture posetio je Centar za integraciju i rehabilitaciju hroničnih psihijatrijskih bolesnika u Štimlju(CIRHPB)

Priština, 6.mart 2017.g.

Datumi posete i sastav grupe za monitoring

1. U skladu sa članom 17. Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Nacionalni mehanizam za sprečavanje torture (u daljem tekstu "NMST"), Ombudsmana dana 26. juna 2016.godine i 13. decembra 2016.godine, posetio je Centar za integraciju i rehabilitaciju hroničnih psihijatrijskih bolesnika u Štimlju. Grupa za monitoring se sastojala od jednog pravnika, jedne lekarke i psihologa.

Kratki istorijat institucije

2. Centar za integraciju i rehabilitaciju hroničnih psihijatrijskih bolesnika u Štimlje (CIRHPB), je Institucija u okviru Univerzitetsko bolničke i kliničke službe Kosova (UBKSK), koja pruža usluge 24 časova dnevno.. Osnovan je u 2006 godini, ima površinu od 3270m², 4 odeljenja (A1-A4) sa ukupno 48 soba, kapacitetom do 80 ležajeva.

Opšti opis institucije

3. CIRHPB je institucija otvorenog tipa, rezidenti ovog centra su uglavnom dijagnostifikovani psihotičnim poremećajima, kao *Schizophreniae*. Ukupno je bilo 63 rezidenata, od kojih 36 muškarca i 27 žena, prosečne starosti do oko 54 godina, bilo je rezidenata različitih nacionalnosti: 43 Albanaca, 8 Srba, 5 Aškalija, 1 Makedonac i 2 Muslimana.
4. Osoblje CIRHPB-a se sastoi od 39 lica, među kojima su: 1 psihijatar koji je ujedno i direktor institucije, 9 medicinskih sestara, 12 medicinskih tehničara, jedan socijalni radnik, pet zaposlenih u kuhinji, kao i ostatak u tehničkim službama, obezbeđenje itd.

Relevantno zakonodavstvo

5. Prvi Zakon o Mentalnom Zdravlju, br 05/L-025 koji je stupio na snagu u decembru 2015. godine, ima za cilj zaštitu i unapređenje mentalnog zdravlja, sprečavanje problema koja su vezana sa njim, garantovanje prava i poboljšanje kvaliteta života za osobe sa mentalnim poremećajima. Član 18. paragraf 2, predviđa donošenje podzakonskih akata za tretman rezidenata koji su smešteni u institucijama socijalne nege¹⁴⁶. Takođe, član 34. Zakona o Mentalnom Zdravlju predviđa usvajanje podzakonskih akata koji treba da budu u skladu sa ovim zakonom¹⁴⁷. Do sada nije usvojen nijedan podzakonski akt.

Saradnja sa NMST-om tokom posete

6. Tokom posete NMST-a, osoblje CIRHPB-a je pružilo potpunu saradnju ekipi za monitoring. Ekipa bez kašnjenja je imala pristup svim prostorijama i omogućen im je razgovor sa nekoliko rezidenata, koji su bili svesni i koji su bili u stanju da razgovaraju sa nama, a razgovor je obavljen bez prisustva osoblja Centra.

Uslovi života rezidenata i tretman

7. Centar je podeljen na 4 odeljenja (A1-A4). Na prvom spratu je odeljenje A1, koje je u prošlosti služilo kao sekcija rehabilitacije, a sada su u ovom odeljenju smešteni slučajevi koji zahtevaju povećanu pažnju, budući da su identifikovani kao slučajevi sa suicidalnim idejama, dok odeljenje A4 je samo za žene, gde su i kupatila i toaleti odvojeni shodno polu, i to olakšava mogućnost osoblju da drži rezidente pod kontrolom.

NMST pozitivno ocenjuje restrukturiranje odeljenja unutar Centra, kao i kategorizaciju rezidenata prema polu i nivou rizika, što takođe obezbeđuje bezbednost za rezidente.

¹⁴⁶Član 18, paragraf 1 Zakona br 05/L-025 o Mentalnom Zdravlju predviđa: "Licima koja se nalaze u rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite pružaju se jednake usluge savetovanja, tretmana, rehabilitacije i zaštite mentalnog zdravlja, prema zdravstvenim standardima odobrenim od strane Ministarstva zdravstva. Paragraf 2 ovog zakona predviđa: "Način organizovanja i pružanje usluga propisanih u stavu 1. ovog člana utvrđuje se posebnim podzakonskim aktom predloženim od strane Ministarstva zdravstva, u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalne zaštite koje usvaja Vlada".

¹⁴⁷ Član 34.1 Zakona o Mentalnom Zdravlju: "Za sprovođenje ovog zakona, Vlada Kosova i odgovarajuća ministarstva, u roku od jedne (1) godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, donose odgovarajuća podzakonska akta koja su predviđena ovim zakonom".

8. Stvaranje pozitivnog terapijskog okruženja obuvata stavljanje na raspolaganje dovoljnog životnog prostora za pacijente, i uslova kao što su: osvetljenje, grejanje, odgovarajuću ventilaciju i higijena na zadovoljavajućem nivou. Tokom posete NMST-a u sobama u kojima su smešteni rezidenti, primećeno je da su uglavnom 2 do 3 ležajeva u jednoj sobi, bilo je prirodnog osvetljenja i uglavnom sobe su bile tople i čiste, i bile su u skladu sa članom 6, stav 1.10 Zakona br.05/L-025 Mentalnom Zdravlju.¹⁴⁸
9. Prema standardima Evropskog komiteta za sprečavanje torture, treba da se posveti pažnja dekorisanju soba pacijenata i prostorija za zabavu, kako bi se pacijentima dao vizuelni podsticaj, takođe stavljanje na raspolaganje malih komoda blizu kreveta i ormara je veoma poželjno. Tokom posete NMST-a, sobama rezidenata bilo je komoda za smeštaj odeće i lične stvari, ali rezidenti nisu imali ličnu odeću i obuću, jer se ista nakon svakog pranja pomeša, , takođe nije bilo niti dekoracija za vizuelnu stimulaciju.
10. NMST je obavešten da je u ovom Centru u toku renoviranje vešarnice, koja je opremljena velikim mašinama za pranje, sušenje i peglanje odeće i posteljine.

Kuhinja

11. Tokom posete pri CIRHPB, ekipa NMST-a je posetila kuhinju gde se priprema i služi hrana. Kuhinja je bila u prizemlju, nije bilo adekvatnog osvetljenja i ventilacije, sanitarne prostorije su preblizu kuhinji, dok je čistoća bila na dobrom nivou. Tokom zadnje posete NMST primetio je da su sale za hranu, snabdevane novim stolovima i stolicama.
12. Evropski komitet za sprečavanje torture posvećuje poseban značaj hrani pacijenata, i hrana ne samo da treba da bude adekvatna u pogledu kvantiteta i kvaliteta, već i da se služi u zadovoljavajućim uslovima¹⁴⁹. Tokom posete, NMST je obavešten da je centar dobro i redovno snabdevan sa hranom, i da kuhinjsko osoblje poseduje sanitarne knjižice. NMST nije naišao na hranu kojoj je istekao rok. U Centru se hrana priprema prema meniju i služe se tri obroka. **NMST pozdravlja posvećenost osoblja za pažnju i higijenu u kuhinji. NMST preporučuje nadležnim organima da preduzimaju odgovarajuće mere za izgradnju nove kuhinje.**

Tretman

13. Prema Evropskom komitetu za sprečavanje torture, psihijatrijski tretman treba da se zasniva na individualiziranom pristupu, što podrazumeva izradu jednog plana lečenja za svakog pacijenta, koji treba da obuhvati aktivnosti rehabilitacije i terapeutske aktivnosti, uključujući i individualnu psihoterapiju, terapiju u grupi, umetnost, pozorište, muziku i sport. Pacijenti treba da imaju redovan pristup odgovarajućim opremljenim prostorijama za zabavu i da imaju priliku da vežbaju na čist vazduh na otvorenom prostoru¹⁵⁰.
14. Tokom posete NMST je obavešten da su u CIRHPB psiho-socijalne aktivnosti smanjene zbog nedostatka odeljenja za podršku ili stručnog odeljenja, gde bi mogle biti realizovane rekreativne aktivnosti. Prema osoblju Centra, jedina aktivnost koju redovno izvode su 2-3 putovanja godišnje, na primer izlazak u prirodi, šetnja u nekom turističkom mestu. NMST smatra da tretman koji se pruža rezidentima u CIRHPB uglavnom se sastoji od farmakoterapije, dok tretman efikasne psiho-socijalne rehabilitacije nedostaje. Ova situacija je rezultat nedostatka osoblja kao i okruženja za sprovođenje aktivnosti. **NMST preporučuje da se Centar u budućnosti fokusira na planiranju projekta za izgradnju profesionalne jedinice, kao i angažovanju kliničkog psihologa i jednog dodatnog socijalnog radnika.**

Zdravstvena nega

15. NMST je obavešten da se u CIRHPB pružaju redovne psihijatrijske usluge koje pruža direktor Centra koji je psihijatar po profesiji, dok po potrebi, druge zdravstvene i specijalističke usluge se

¹⁴⁸Član 6, stav 1.10 Zakona Br.05/L-025 o Mentalnom Zdravlju, određuje "pravo na obezbeđenje odgovarajućih životnih, higijenskih, prehrambenih i sigurnosnih uslova"

¹⁴⁹ Norme Evropskog Komiteta za Sprečavanje Torture, Deo sa 8-og Opšteg Izveštaja

¹⁵⁰ Standardi Evropskog Komiteta za Sprečavanje Torture, Deo sa 8-og Opšteg Izveštaja [CPT/Inf (98) 12]

pružaju od Centra porodične medicine u Štimlju, Regionalne bolnice u Uroševcu i Univerzitetskog kliničkog centra u Prištini.

16. Centar poseduje ambulantu, koja ispunjava uslove za posete psihijatra i imala je sterilizator i opremu za male hirurške intervencije ili previjanje rana.
17. NMST posetio je 4 sobe koje su unutar Centra uređene zahvaljujući donacijama, i te sobe će se koristiti za izolaciju slučajeva evidentiranih sa nekom zaraznom bolešću. NMST je obavešten da je nekim rezidentima obavljen test za tuberkulozu, takođe ekipa je obaveštena da se svake godine obavlja vakcinacija protiv gripa. **NMST preporučuje da se rezidentima ženskog roda pružaju redovne ginekološke usluge, kao i da se svima vrše redovne laboratorijske analize.**
18. Centar vodi 19 registara, kao što su registar zavisnika od droge, seksualnih zlostavljanja, telesnih povreda, samo-povređivanja, samoubistava, smrti, registar o povredama radnika prouzrokovanih od rezidenata, registar za laboratorijsku analizu, za stomatološke posete sprovedenih van Centra, registri za sterilizaciju, vakcinaciju, registar za psihijatrijske i opšte kontrole, registar za povrede i previjanje rana itd. **NMST podstiče osoblje da se u odgovarajućim registrima dotični događaji opisuju detaljnije.**

Zlostavljanje

19. Tokom posete NMST-a Centru, primećena je pozitivna atmosfera i dobri odnosi između rezidenata i osoblja. **NMST nije evidentirao nijedan slučaj torture ili zlostavljanja od strane osoblja prema osobama sa mentalnom poremećajima.**
20. Tokom kontrole registara, NMST je identifikovao veliki broj povreda rezidenata, koje su rezultat nasilja između rezidenata, samo-povređivanja i povrede od pasa lualica koji se nalaze unutar ograde institucije. **NMST preporučuje da se preduzimaju mere za otklanjanje problema prisustva pasa lualica u dvorištu Institucije.**
21. Evropski komitet za sprečavanje torture navodi da je takođe neophodno imati odgovarajuće procedure za zaštitu određenih psihijatrijskih pacijenata od drugih pacijenata koji ih mogu povrediti. To, između ostalog, zahteva prisustvo adekvatnog broja osoblja toko celog vremena, uključujući i noću i vikendom¹⁵¹. **NMST preporučuje da, pored izgradnje profesionalne jedinice, treba da se poveća i broj medicinskog osoblja, kako bi osoblje moglo da rezidente drži pod kontrolom.**

Sredstva za ograničavanje kretanja

22. Prema Evropskom komitetu za sprečavanje torture, ograničavanje uzrujanih ili nasilnih pacijenata treba da bude, koliko je to moguće, ne fizičko (na primer, verbalno uputstvo) i kada je potrebno fizičko ograničavanje, u principu ograničavanje se vrši stopiranjem rukom. Tokom posete NMST-a, intervjuisano je osoblje u vezi mera ograničenja u slučaju krize, i prema njihovim rečima, ne koristi se nijedno sredstvo ograničavanja, osim stopiranja rukom u slučaju da neko od rezidenata postaje agresivan. U tim slučajevima prikupljaju se svi dežurni službenici koji rade u noćnoj smeni, traže pomoć od psihijatra/direktora ili pozivaju hitnu pomoć. **NMST tokom posete nije zabeležio slučajeve upotrebe instrumenata fizičkog ograničavanja ili izolacije.**

Kontakti sa spoljni svetom

23. Evropski komitet za sprečavanje torture, ističe da održavanje kontakata sa spoljnim svetom je od suštinske važnosti, ne samo za sprečavanje zlostavljanja, već i sa terapeutske gledišta¹⁵². Tokom posete, NMST je obavešten da je u zadnje vreme povećan broj porodičnih poseta, takođe ima interesovanja i često tokom praznika ili vikendom neke rezidente uzimaju u njihovim kućama. Postoje zapisnici koji se vode od osoblja i gde se potpisuju članovi porodice kada rezident ide kući, takođe se članu porodice daje i terapija da je nose sa sobom. NMST je obavešten da su 2

¹⁵¹ Standardi Evropskog Komiteta za Sprečavanje Torture, Deo sa 8-og Opšteg Izveštaja [CPT/Inf (98) 12], *Sprečavanje zlostavljanja*, stav 30

¹⁵² Na istom mestu, *Garancije tokom smeštaja*, stav 54

rezidenata koji su bili u fazi remisije vraćeni svojim biološkim porodicama. Sve ovo je rezultat angažovanja osoblja Centra, koji održavaju kontakte sa članovima porodice, i sa Centrom za Socijalni Rad, ohrabrujući ih da dolaze češće u poseti.

24. Svaki rezident ima dosije za korištenje penzije kojim upravlja socijalni radnik pri CIRHPB. Za korišćenje penzije, postoji komisija od tri člana koji overavaju sve kupovine i onda se rezultati overavanja stavljaju u dosijeu rezidenata.

Postupci podnošenja žalbi

25. Institucija Ombudsmana postavila je u CIRHPB kutije za žalbe, koje mogu da se otvore isključivo od strane osoblja ove institucije, što podnosiocima žalbe pruža poverljivost u podnošenju žalbe. **NMST nije primio nikada pritužbe od rezidenata ili njihovih porodica. NMST podstiče osoblje da u većoj meri obavesti članove porodice rezidenata o mogućnosti podnošenja žalbi putem kutija koje se nalaze u Centru.**

Na osnovu nalaza i zaključaka tokom posete, u skladu sa članom 135. stava 3. Ustava Republike Kosova i člana 16. stava 4. Zakona br. 05/L019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje:

Ministarstvu zdravlja:

- Da donese podzakonske akte u skladu sa Zakonom o mentalnom zdravlju.
- Da preduzme mere da se izgradi profesionalna jedinica u okviru CIRHPB.
- Da preduzima mere za izgradnju nove kuhinje
- Da angažuje u radu jednog kliničkog psihologa, i jednog dodatnog socijalnog radnika
- Da poveća broj medicinskih tehničara u ovom Centru.

Opštini Štimlja i CIRHPB

- da se preduzimaju mere za otklanjanje problema prisustva pasa lualica u dvorištu Institucije.

Centru za Integraciju i Rehabilitaciju Hroničnih Psihijatrijskih Bolesnika u Štimlje:

- Da rezidentima pruži redovne ginekološke usluge.
- Da se rezidentima vrše redovne laboratorijske analize.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsperson

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

O poseti Zatvoru visoke bezbednosti

Za: Gđu. Dhurata Hoxha, Ministarka
Ministarstvo pravde
G. Milazim Gjocaj, Generalni direktor za zdravstvo u zatvorima,
Ministarstvo zdravlja
G. Imet Rrahmani, Ministar
Ministarstvo zdravlja
G. Sokol Zogaj, v.d. generalnog direktora
Korektivna služba Kosova
G. Rasim Selmani, direktor
Zatvor visoke sigurnosti

Na osnovu člana 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo, kao i člana 17, Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Nacionalni mehanizam za sprečavanje torture Ombudsmana posetio je Zatvor visoke bezbednosti.

Priština, dana 16.june 2017. godine

Datumi posete i sastav monitoring grupe

1. U skladu sa članom 17, Zakona 05/L-019 o Ombudsmanu, Nacionalni mehanizam Ombudsmana za sprečavanje torture (u daljem tekstu „NMST“), dana 17, 21 i 31 marta 2017. godine, posetio je Zatvor visoke bezbednosti (u daljem tekstu ZVB). Monitoring grupa je bila u sastavu od dva pravnik, jednog lekara i jednog psihologa.

Opšti opis institucije

2. ZVB se nalazi u selu Grdovac, opština Podujevo, na magistrali Priština-Podujevo. ZVB je počeo radom maja meseca 2014. godine, kada je počelo funkcionisanje primanjem zatvorenika sa visokim rizikom. U ovom zatvoru postoje tri režima: osnovni, standardni i napredni režim. Kapacitet ZVB je za 390 lica. ZVB se sastoji od sektora administracije, zdravstvene stanica, paviljona 1, 2 i 3 kao i prateći objekti.
3. **U vreme kada je NMST posetio ZVB, u istom je bilo smešteno 123 kaznenih lica (paviljon 1 i 2), 23 pretvorena lica (koja su smeštena u paviljonu 3) i 3 zaštićena svedoka.** Evropski komitet za sprečavanje torture (KST) posetio je ZVB prilikom *ad hoc* posete 2015. godine.¹⁵³

Saradnja sa NMST za vreme posete

4. Tokom posete NMST u ZVB osoblje korektivne službe i osoblje Departmana za zdravstvo u zatvorima pružili su monitoring ekipi punu saradnju. Ekipa je bez zakašnjenja je imala pristup svim zatvorskim prostorijama. Ekipi su obezbeđene sve informacije potrebne za obavljanje zadatka i omogućen je razgovor sa zatvorenicima i pritvorenicima bez prisustva korektivnih službenika ili drugog osoblja. Takođe, NMST je dozvoljeno da koristi tehničku opremu za obavljanje zadatka u skladu sa članom 17. Zakona o Ombudsmanu.

Zlostavljanja

5. **NMST tokom poseta ZVB intervjuisao je značajan broj zatvorenika i nije dobio pritužbe o fizičkom zlostavljanju ili upotrebu prekomerne sile od strane korektivnih službenika.**

Materijalni uslovi

6. Materijalni uslovi u ZVB su uopšte dobri, i pružaju udobnost zatvorenicima, u svakoj ćeliji je smeštena samo jedna osoba. Sve ćelije nude dovoljnu prirodnu svetlost, dovoljno prostora, TV, čist toalet i zatvorenici mogu da se tuširaju po njihovoj želji. Ćelije su opremljene sa krevetom, posteljinom, stolom, stolicom i sistemom za poziv.
7. Što se tiče pristupa osoba sa invaliditetom (iako nije bilo takvih), svi liftovi su funkcionalni, što znači da njihov pristup nije izgledalo da predstavlja problem. ZVB obezbeđuje zatvorenicima mesečne higijenske pakete i paket za čišćenje krila gde su oni smešteni. **NMST nije primio žalbe u vezi sa uslovima smeštaja u ZVB. Isto tako, NMST nije dobio pritužbe u vezi sa kvalitetom hrane koja je ponuđena zatvorenicima i pritvorenicima u ZVB.**
8. Tokom posete NMST je primetio da je u paviljonu 1, 2, i stacionaru ZVB pod prilično oštećen, takođe i u paviljonu 1, kupatila nisu bila dobro izolirana, počela je da kapi voda, zidovi su vlažni. Prema upravi ova oštećenja su posledica nekvalitetnog rada koja su vršena od strane angažovane kompanije, a koje su tehnički prihvaćene.
9. Direktor zatvora je u vezi ovog obavestio NMST da „*su preduzete radnje za rekonstrukciju stanja i da su do sada uređena tri kupatila paviljona 1, a ostalo je da se renoviraju još tri kupatila u narednim mesecima*“ **NMST nastaviće da traži ažurirane informacije od KSK u vezi eliminisanja svih ovih nedostataka.**
10. Tokom posete KST Zatvoru visoke bezbednosti,¹⁵⁴ istaknuti su kao problem zidovi i tereni za sportske aktivnosti i šetnje, koji su izgrađeni od betona bele boje koji prouzrokuje zaslepljujući

¹⁵³ Izveštaj Evropskog Komitetit za sprečavanje torture o poseti na Kosovu, od 15, do 22, sprils 2015.godina, izveštaj je objavljen sepetembra meseca 2016. godine, vidi na adresi:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a1efc>

odraz sunca, posebno tokom leta, stoga KPT je preporučio odgovarajućim autoritetima Republike Kosova da se ovi nedostaci eliminišu. **U odgovoru dostavljen KST-u od strane relevantnih autoriteta Kosova, kaže se da je u toku razmatranje budžetskih mogućnosti Korektivne službe Kosova (KSK) kako bi se eliminisali ovi nedostaci tokom 2016. godine.**

11. Tokom zadnje posete NMST (mart 2017), videlo se da i dalje ostaju kao problem zidovi i tereni za sportske aktivnosti i šetnje, koji su izgrađeni od betona bele boje, koji prouzrokuju zaslepljujući odraz sunca, posebno tokom leta, a takođe i medicinsko osoblje u ZVB se složilo da su žalbe zatvorenika zasnovane, i da je ova situacija problematična i mora da se pronade rešenje od strane nadležnih organa.
12. **U vezi ovog problema, direktor zatvora je obavestio pismeno NMST "da se radi u ovom pravcu, to jest da se ovi zidovi ofarbaju, kako ne bi prouzrokovali zaslepljujući odraz sunca. U međuvremenu direkcija je odobrila da zatvorenici nose naočare za sunce i šušir, kako bi im se olakšao boravak na šetalištu dok se ne nađe neko rešenje."** NMST nastaviće da ponovi preporuku i da prati aktivnosti i plan KSK u vezi sa eliminisanjem ovog problema.
13. NMST je obavešten da ima dve godine da se zatvorenima ne distribuira dnevna štampa. **NMST ponovo ističe da je pružanje dnevne štampe pravo koje se zatvorenima garantuje Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija.**¹⁵⁵ U odgovoru KSK kaže se: „Dnevna štampa je takođe nedostatak koji treba da se eliminiše. Mi kao institucija pružamo 9 televizijskih programa, u cilju što boljeg informisanja osuđenih lica.“
14. NMST je primetio da se zatvorenici i pritvorenici drže odvojeno u različitim paviljonima, u skladu sa Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija.¹⁵⁶

Režim

15. ZVB ima tri režima za zatvorenike: osnovni, standardni i unapređeni režim. U ZVB oko 80 zatvorenih lica je angažovano u radu. Angažovanje u radu je veće tokom leta. Obično zatvorenici se angažuju u radu u kuhinji i čišćenju. Zatvorenici mogu da se kreću slobodno u odeljenjima u kojima su smešteni u zadatom vremenu, na primer, zatvorenima osnovnog i standardnog režima ostavljaju se vrata otvorena do 16:00 časova, zatvorenima u naprednom režimu do 18:00, časova dok su zaštićenim svedocima do 19:00 časova. Takođe zatvorenici šetaju 2 sata dnevno.¹⁵⁷
16. Za sada ne pružaju se obuke ili kursevi, iako ZVB poseduje objekat za stručne obuke. Prema upravi, oni nastoje da organizuju kurs za kompjutere, koji mogu da se održe nakon sertifikovanja jednog službenika ZVB, koji će se potom smatrati nadležnim za držanje ovog kursa zatvorenima.
17. Biblioteka ZVB, prema autoritetima istog, poseduje oko 150 knjiga. U zadnje vreme, što se tiče religijske literature, KSK zajedno sa Islamskom zajednicom Republike Kosova preduzeli su postupke da uklone iz biblioteka kazneno-popravnih centara verske knjige za koje je procenjeno da sadrže ekstremističku ideologiju.
18. Što se tiče vežbanja, NMST je posetio objekat gde zatvorenici mogu da se bave fitnessom tri puta nedeljno. Objekat nudi dobre uslove i potrebnu opremu za fizičke vežbe.¹⁵⁸ Ali fizičke i sportske

¹⁵⁴ Izveštaj Evropskog komiteta za sprečavanje torture o poseti na Kosovu od 15. do 22. aprila 2015. godine, izveštaj je objavljen u septembru 2016, vidi na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a1efc>, stav 36

¹⁵⁵ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, član 87: "Osuđeno lice ima pravo na pristup dnevnoj i periodičnoj štampi na maternjem jeziku i ostalim izvorima javnog informisanja".

¹⁵⁶ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, član 33,7: "Osuđena lica ne mogu da budu smeštena u isti deo ustanove sa osobama kojima je dreden pritvor."

¹⁵⁷ Prema članu 37 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, član, osuđeni imaju pravo na dva sata šetnje.

¹⁵⁸ Član 37 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, član propisuje: "Osuđeno lice ima pravo da fizički vežba u meri potrebnoj za održavanje svog zdravlja i da provede najmanje dva (2) sata dnevno van zatvorenog prostora u slobodnom vremenu. Ako vremenski uslovi dozvoljavaju, osuđeno lice može da se bavi fizičkim vežbama na otvorenom."

aktivnosti u sportskom terenu izvan odeljenja prostora je teško vršiti zbog odražavanja bele boje, kao što je gore navedeno u izveštaju.¹⁵⁹

19. NMST je obavestjen da jedan osuđenik radi u jednom projektu energetske alternative, za koji je podneo zahtev za patentiranje pred nadležnim ministarstvom. **NMST ponavlja značaj pružanja zadovoljavajućeg programa aktivnostima (kao što je rad, obrazovanje, sport, itd) za psihofizičke dobrobiti zatvorenika.**¹⁶⁰
20. Što se tiče režima za pritvorenike, isti ostaje slab, zato što se njihove aktivnosti uglavnom uslovljavaju dozvolom od nadležnog suda.¹⁶¹ Oni takođe imaju pravo da šetaju dva sata dnevno. **NMST podstiče nadležne organe da u ZVB povećaju aktivnosti izvan ćelije za zatvorenike. KST u izveštajima o posetama u raznim zemljama smatra da što je duži period pritvora, u istoj meri bi trebalo da bude dobro razvijen režim koji im se pruža.**¹⁶²
21. Što se tiče aktivnosti za zatvorenike, u odgovoru direktora zatvora, ističe se "*za zatvorenike mi smo postavili salama za rekreaciju stolove za ping-pong i u toku je procedura za obezbeđenje Fitness opreme za zatvorenike.*"

Zdravstvena zaštita

22. Odgovornost za zdravstvenu zaštitu u Korektivnu službu prešla je iz Ministarstva pravde Ministarstvu zdravlja, jula meseca 2013. godine. U ZVB radi Stacionar zatvora koji pruža medicinske usluge za zatvorenike. **NMST posetio je sve prostorije stacionara i zaključio je da usluge koje se nude su ambulantnog nivoa, dakle ne ispunjavaju uslove jednog stacionara.**
23. U ZVB su angažovana 3 redovna lekara koji pokrivaju usluge 7 dana, 12 sati dnevno, jedan kardiolog konsultant koji se angažuje povremeno, jedna glavna sestra i pet medicinskih tehničara, koji rade u smenama po 12 sati. Isto tako, dva puta nedeljno pružaju se usluge psihijatra i stomatologa. ZVB je angažovao jednog psihologa punim radnim vremenom, koji je istovremeno i vršilac dužnosti koordinatora za zdravstvene usluge.
24. Stacionar zatvora vodi evidenciju kao u nastavku: Registar sa evidencijom samo-povređivanja, telesne povrede, pokušaja samoubistva, zloupotrebe narkoticima, seksualnog zlostavljanja, štrajka glada i registar samice. Takođe, svaki lekar je posedovao protokol poseta pacijenata.
25. Evropski komitet za sprečavanje torture u izveštaju o poseti na Kosovu 2015. godine, istakao je suštinsku važnost medicinskih pregleda, posebno u slučajevima zatvorenika i pritvorenika nedavno primljenim, ne samo zbog identifikacije zaraznih bolesti i prevencije samoubistava, već i zbog doprinosa u smislu sprečavanja torture putem odgovarajućeg evidentiranja povreda.
26. ZVB obavestio je ekipu NMST da se novo primljeni podvrgavaju kontroli u roku od 24 sata od trenutka dolaska u centru. Ove lekarske kontrole podrazumevaju ukupnu opšte lekarsku kontrolu tokom koje zatvoreniku se postavlja pitanje da li ima neku bolest, koja u slučaju da se izjavljuje, evidentira se u njegovom zdravstvenom kartonu.
27. Tokom posete pregledano je nekoliko medicinskih dosijea na osnovu žalbi primljenih od zatvorenika. U slučaju zatvorenika F. G. NMST konstatovao je da se zatvoreniku ne mogu pružiti neophodne medicinske usluge u Stacionaru ZVB. Isto tako, i medicinska služba NMST potvrdila je da nisu u mogućnosti da zatvoreniku pruže adekvatne medicinske usluge shodno prirodi njegove bolesti.

¹⁵⁹ Stav 10 ovog izveštaja.

¹⁶⁰ Vidi pregledane standarde KST, 2015, stav 47.

¹⁶¹ Član 200 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija propisuje: „Pritvorenik može da se angažuje na radu u radionici, radionici u ekonomskim jedinicama koje se nalaze unutar nadležne kazneno popravne ustanove, posle dobijanja saglasnosti od nadležnog suda.”

¹⁶² Izveštaj Evropskog Komiteta za sprečavanje torture, o poseti na Kosovo, od 15, do 22, aprila 2015. godine, izveštaj je objavljen septembra meseca 2016. godine, vidi: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a1efc>. Izveštaj Evropskog Komiteta o poseti u Georgiju 2014. godine, objavljen 2015. godine, u: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806961f8>.

28. U vezi slučaja F.G. NMST je obavešten pismeno od direktora da nakon procene i lekarske preporuke, navedeni slučaj je premeštene u stacionaru KC. U Dubravi.

Poverljivost medicinskih usluga

29. Tokom posete stacionaru zatvora, NMST obavešten je da se medicinske usluge zatvorenicima pružaju bez prisustva službenika korektivne službenike, ali isti stoje u hodniku i prate situaciju kroz mali prozor sobnih vrata lekara. **Prema standardima KST svi medicinski pregledi zatvorenika treba da se obavljaju udaljeno od slušanja i gledanja službenika korektivne službe, osim u slučajevima kada lekar zahteva drugačije.**¹⁶³

Obuke za medicinske usluge

30. Prema medicinskom osoblju, medicinski tehničari pohađaju obuku u dve oblasti: prva oblast je za mentalno zdravlje i druga oblast je za hitne slučajeve. Isto tako, NMST obavešten je da je projektom Saveta Evrope počelo obučavanje nekoliko osoba iz redova osoblja zatvora za zdravstvenu zaštitu, i u prvoj fazi formiraće se radne grupe koje će identifikovati potrebe za dalju obuku medicinskog osoblja uopšte. Psiholog ZVB je angažovan u okviru ove obuke Saveta Evrope. Prema obaveštenju psihologa, svi psiholozi, koji rade u zatvorima rade na razvoju baterija psiholoških testova i protokola rada, kako bi isti bili jedinstveni za sve zatvore.

31. Nakon posete i izveštaja NMST, direkcija za zdravstvo zatvora obavestila je pismeno NMST, da su organizovane i održane obuke u vezi hitnosti, obuka koja je overena od strane Odbora za kontinuirano stručno usavršavanje, i trajala je četiri uzastopna dana, gde je čitavo osoblje obučavano i dobili sertifikate. Cilj ove obuke je bili davanje prve pomoći i reanimacija i upotreba sredstava za oživljavanje, kojima raspolažu ambulante u zatvorima. **NMST pozdravlja ovakve inicijative medicinskog osoblja i to će u kontinuitetu da motiviše i promoviše više medicinsko osoblje u ovoj instituciji.**

Osoblje ZVB

32. Na osnovu informacija dobijenih od direktora, osoblje ZVB se sastavlja od 140 službenika, uključujući ovde i tehničko i administrativno osoblje. Zadnjih dana, KSK je raspisao konkurs za regrutaciju 70 službenika za korektivnu službu, koji će služiti u ZVB i centru za pritvor u Gnjanu. **NMST tražiće ažurirane informacije od KSK u vezi ovog procesa, za koji se očekuje da će uticati pozitivno u upravljanju ovih korektivnih centara.**

33. Prema upravi, ZVB trenutno se suočava nedostatkom velikog broja rukovodećeg kadra, nedostatkom plaćanja ugroženosti, prema nivou rizika (ne vrši se razlika nivoa rizika u zatvorima), korektivni službenici koji obavljaju poslove nosilaca dužnosti nisu plaćeni u skladu sa zadacima koje vrše, već samo kao zatvorski službenici i takođe ne uživaju beneficirani staž.

34. NMST je mišljenja da osoblju zatvora treba da se obezbede dobri uslovi za rad, kako bi se oni osećali cenjeni i poštovani za svoj rad i na taj način povećali verovatnoću da će oni isto uvažavanje i poštovanje da primene tokom tretiranja zatvorenika. Zadovoljavajući radni uslovi su takođe važni za privlačenje i zadržavanje adekvatnog osoblja.

Obuke za korektivno osoblje

35. Tokom ove godine, nakon procene pitanja radikalizma u kosovskim zatvorima, ICITAP-a (Međunarodni program pomoći u krivičnim istragama, Departman pravde SAD) je marta meseca 2017. godine, organizovao radionicu sa članovima KSK i drugim državnim organima, uključujući ovde i civilno društvo. Program je fokusiran na obuku članova KSK za upravljanje nasilnim ekstremizmom u zatvorima. Prema organizatoru, ICITAP planira nekoliko projekata, koji se bave upravljanjem i rehabilitacijom ove kategorije zatvorenika.

36. U socijalnu službu takođe je istaknuto da im je potrebna kontinuirana profesionalna obuka za upravljanje posebnih slučajeva, kao što su ljudi koji su optuženi da su počinili terorističke akte.

¹⁶³ Vidi standarde KST, stav 50 i 51, na adresi: <https://rm.coe.int/16806ce943>.

Disciplinske mere

37. Prema zakonu koji je na snazi disciplinske kazne koje se mogu izreći osuđenima su: ukor, lišavanje određenih privilegija, nalog za nadoknadu i usamljenost.¹⁶⁴ Dok u slučaju pritvorenika, mogu se izreći kazne, kao u nastavku: ograničavanje ili zabrana posete ili korespondencije, osim kontakata sa advokatom, Ombudsmanom i diplomatskim misijama. **NMST je konstatovao da ZVB vodi registar disciplinskih mera, gde se evidentiraju podaci o izrečenim kaznama, o razlogu, kao i vreme izricanja i izvršenja kazne.** Prema direkciji, u poslednjih sedam meseci nije bilo slučajeva disciplinskih mera samoće i slučajeva samopovređivanja.
38. NMST je obavešten da medicinska služba ne daje pismeno mišljenje o sposobnosti pritvorenika ili zatvorenika da se suoči sa disciplinskom merom samice. NMST smatra da učešće lekara u donošenju odluke, koji je u stvari lekar pritvornog ili osuđenog lica, minirao bi odnos lekar-pacijent, osim ukoliko se ova mera preduzima zbog medicinskih razloga.¹⁶⁵
39. Ali NMST izražava zabrinutost zbog činjenice da važeće zakonodavstvo¹⁶⁶ predviđa da pre nego što se zatvorenik smesti u samici, direktor usluga popravne ustanove treba da traži u pisanoj formi mišljenju lekara koji dokazuje da je osuđenik u dobrom fizičkom i psihičkom zdravlju. NMST zahteva od nadležnog organa da se važeće odredbe ovih akata izmene u skladu sa preporukom KST u izveštaju o Kosovu, u skladu sa opštim izveštajem 21, po redosledu KST i Preporukom Komiteta ministara Saveta Evrope Rec (2006) 2, za Reviziju evropskih pravila zatvora, kojom je stavljena van snage odredba, kojom je traženo pismeno mišljenje od doktora da li može zatvorenik da se podvrgava ovoj meri.

Kontakt sa spoljnim svetom

40. Zakonodavstvo na snazi,¹⁶⁷ u slučaju osuđenih lica propisuje da osuđeni zatvorenici imaju neograničeno pravo na dopisivanje (pod određenim izuzecima), imaju pravo na jednu posetu mesečno u trajanju od najmanje jedan sat, kao i na posete njihove dece i njihovih žena najmanje jednom u tri meseca u minimalnim trajanju od tri sata. Pored toga, oni imaju pravo da telefoniraju.
41. NMST je obišao objekte, gde se odvijaju porodične posete i slobodne posete koje su na veoma zadovoljavajućem nivou.
42. Što se tiče telefonskih poziva, Administrativno uputstvo o kućnom redu u kazneno-popravnim ustanovama¹⁶⁸ utvrđuje da zatvorenik ima pravo na telefonske razgovore sa bliskim članovima porodice i drugim licima. Prema ovom uputstvu, telefonski razgovori osuđenih lica i pritvorenika ne mogu biti duži od 15 (petnaest minuta).
43. U ZVB, zatvorenima pod naprednim režimom odobravaju se tri telefonska poziva nedeljno po 15 minuta, dve porodične posete mesečno koje traju 1 sat, na svaka dva meseca odobrava im se slobodno poseta koja traje 3 sata.
44. U slučaju pritvorenika, član 200, Zakona o krivičnom postupku, propisuje da pritvorenici mogu da prime posete "u okvirima kućnog reda pritvorske ustanove" na osnovu odobrenja sudije prethodnog postupka i pod njegovim nadzorom. Dalje, kod predviđa da pisma i druge posete podvrgavaju se odluci odluke sudije prethodnog postupka.
45. Ombudsman ili njegovi predstavnici mogu da posete pritvorenike i da se sa njima dopisuje bez prethodne najave i bez nadzora sudije za prethodni postupak, sudije pojedinca ili predsednika sudskog veća ili drugih lica koji su imenovani od strane takvih sudija. Pisma koja pritvorenik

¹⁶⁴ Stavovi od 101 do 113 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija.

¹⁶⁵ Evropski komitet za sprečavanje torture o poseti na Kosovu 2015. godine, je tražio od relevantnih organa da se prekine sa praksom traženja od lekara potvrde da je pritvoreni ili osuđeni u stanju da podnese preduzetu meru.

¹⁶⁶ Član 107 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i član 76 Administrativnog uputstva o kućnom redu u kazneno-popravnim ustanovama.

¹⁶⁷ Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, članovi 62-65.

¹⁶⁸ Administrativno uputstvo o kućnom redu u kazneno-popravnim ustanovama, član 54.

upućuje Instituciji Ombudsmana ne mogu da budu kontrolisana. Ombudsman i njegovi predstavnici mogu da komuniciraju sa pritvorenicima usmeno ili pismeno poverljivo.

46. U slučaju stranih državljanina, njima se pruža mogućnost pismenog ili usmenog kontakta sa diplomatskim predstavništem ili odgovarajućom kancelarijom države čiji je državljanin.¹⁶⁹ Tokom posete, NMST intervjuisao je jednog stranog državljanina koji se nije žalio u vezi uživanja prava da kontaktira konzulat ili ambasadu svoje zemlje.
47. Osuđenik S.G, državljanin Republike Srbije, žalio se NMST u vezi porodičnih poseta, jer prema njegovim tvrdnjama oni žive u Beogradu i teško im je da posete ZVB. Žalitelj je tvrdio da mu nedostaju knjige koje se obično donose iz pritvorskog centra u Mitrovici.
48. U vezi sa ovom žalbom NMST je obavešten od strane uprave ZVB da socijalni službenik povremeno uzima knjige na srpskom jeziku iz pritvorskog centra u Mitrovici i donosi ih u ZVB. **Istoga dana socijalni radnik je bio doneo nove knjige na srpskom jeziku.**
49. **NMST nije primio žalbe u pogledu prava na kontakte sa spoljnim svetom, ni od zatvorenika, ni od drugih pritvorenika.**

Procedura prijema

50. U ZVB novo primljenim licima se otvara dosije gde se evidentiraju podaci predviđeni zakonom, koji se potom unose u bazi podataka ustanove. Novo primljeni obaveštavaju se o njihovim pravima. Na svakoj strani paviljona nalazi se kopija kućnog reda.

Pitanja nadovezana sa bezbednošću

51. Tokom posete NMST primetio je da je takozvani *peper spray* (biber sprej) i dalje deo standardne opreme kod nekih korektivnih službenika. **KST u sa izveštajima o posetama Kosovu 2011. i 2015. godine tražio je od nadležnih organa da se prekine sa ovakvom praksom imajući u obzir štetne efekte koji imaju supstance, i da ova oprema prestane da bude deo standardne opreme za korektivne službenike.**
52. U pismenom odgovoru direktora u vezi *Paper spray*, ističe se da je „od 2010. godine *Paper spray*, bio deo standardne opreme lične zaštite za popravno osoblje u ZVB, za sada ovu opremu imaju samo određeni broj osoblja, koji su trenirani za intervencije, suzbijanje nereda i preuzimanje kontrole nad njima.
53. Prema direkciji ove godine u ZVB nisu registrovani slučajevi nasilja među zatvorenicima.
54. NMST je obavešten od strane direkcije da 95% prostora ZVB je pokriveno sa sigurnosnim kamerama. **NMST ponavlja značaj opremanja hodnika, paviljona i vanjskih prostora sigurnosnim kamerama, koja, prema KST, u stvari, predstavljaju jednu od garancija za zaštitu od zlostavljanja, ali i garancija za korektivne službenike iz lažnih optužbi za zlostavljanje ili prekomerne upotrebe fizičke sile.**¹⁷⁰ U izveštaju za Irsku u 2010. godini, KST ohrabruje nadležne organe da instaliraju što više sigurnosnih kamera u mestima gde se drže lica lišena slobode.

Postupak podnošenja žalbi i inspekcije

55. Efikasan sistem podnošenja žalbi je osnovna garancija protiv zlostavljanja u zatvorima i centrima za pritvor. Osobe koje su smeštene u ovim centrima treba da imaju mogućnost da se žale unutar zatvora ili centra za pritvor gde su smešteni i poverljivo da im se omogući pristup odgovarajućem organu.
56. Član 91. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija predviđa detaljno proceduru po kojoj pritvorenici i zatvorenici mogu da se obrate žalbom ili molitvom direktoru određene institucije Korektivne službe Kosova. Postupak uključuje rokove za odgovor od direktora i mogućnost da se žalba uputi

¹⁶⁹ Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, član 33, stav 1.

¹⁷⁰ KST, izveštaj o poseti Irskoj, 2010. godine, stav 18.

nekom drugom organu, a u ovom slučaju to je Opšta direkcija popravne službe i ministar pravde.¹⁷¹

57. NMST primetio je da su zatvorenima u ZVB na raspolaganju kutije za žalbe postavljene od strane Kosovske popravne službe, posebne kutije postavljene od strane medicinskog osoblja koje služe samo za zdravstvene žalbe, i kutije za žalbe postavljene od strane Ombudsmana. Kutije za žalbe postavljene od strane Ombudsmana može da otvori samo osoblje ove institucije, što za žalitelje pruža poverljivosti u podnošenju žalbe. **NMST nije dobio žalbe od strane pritvorenika i osuđenih zatvorenika po pitanju podnošenja prigovora ili kašnjenja u razmatranju njihovih žalbi shodno zakonskom roku.**

58. U smislu procedure inspekcije, redovni monitoring institucija KSK se vrši od strane NMST Institucije Ombudsmana i nekih drugih organizacija civilnog društva.

Na osnovu nalaza i zaključaka postignutih tokom posete, u skladu sa članom 135. stav 3, Ustava Republike Kosovo i člana 16, stav 4, Zakona 05/L019 o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje:

Korektivnoj službi Kosova:

- Da se preduzmu odgovarajuće mere kako bi se sanirala šteta podova u stacionarima i paviljonima ZVB, gde su oštećeni;
- Da se eliminiše problem što se tiče odražavajuće bele boje koja predstavlja prepreku u aktivnostima van ćelija;
- Da se omogući zatvorenima pristup u dnevnim novinama;
- Da se učini funkcionalnom radionica za stručno osposobljavanje;
- Da se dodaju aktivnosti za pritvorenike;

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

¹⁷¹ Član 91, stav 4 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija propisuje: Na podnetu pritužbu direktor kazneno popravne ustanove treba da odgovori u roku od petnaest (15) dana, dok Centralna kancelarija Kazneno popravne službe treba da odgovori u roku od trideset (30) dana. Na pritužbu podnetu u pisanoj formi daje se odgovor u pisanoj formi.

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

u vezi sa posetom Pritvorskog centra u Prizrenu

Za:

- G. Abelard Tahiri, Ministar
Ministarstva pravde
- G. Uran Ismaili, Ministar
Ministarstva Zdravlja
- G. Milazim Gjocaj,
Direktor Odeljenja zdravlja u zatvorima
- G. Sokol Zogaj, v.d. Generalnog Direktora
Korektivna Služba Kosova
- G. Hamit Ademaj, Direktor
Pritvorni Centar Prizren

U skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 17. Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture Ombudsmana posetio je Pritvorski centar u Prizrenu

Priština, 18. decembar 2017.

Datum posete i sastav tima NPM-a

1. U skladu sa članom 17 Zakona br. 05/L-019 o Zakonu o Ombudsmanu, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (u daljem tekstu: NPM) Ombudsmana posetio je Pritvorski centar u Prizrenu 31. oktobra 2017. u daljem tekstu "PCP"). Nadzorna grupa se sastojala od dva pravnik, jednog doktora i jednog psihologa.

Kratka istorija institucije

2. Zgrada PCP-a izgrađena je 1964. godine, u početku je funkcionisala pod upravom UNMIK-a do februara 2005. godine, kada je potpunu nadležnost za upravljanje preuzelo domaće osoblje. PCP je namenjeno pritvorenima obližnjih regiona Prizrena, kao i prihvata lica za održavanje kazne zatvora izričenih od strane Osnovnog suda do tri meseca. Ova institucija ima kapacitet za 92 zatvorenika, ima ukupno četiri krila, u tri krila smešteni su pritvorenici i na jedno krilo smeštene su osuđena lica sa kratkim kaznama.¹⁷²

Opšti opis institucije

3. Zatvorenici su smešteni u krilima A, B, C, D. Opšti kapacitet je za 92 osobe. **U vreme kada je NMPT posetio ovaj centar, bilo je smešteno 100 zatvorenika, od kojih je 22 osuđenih.** Evropski Komitet za prevenciju torture posetio je PCP u 2010. godini.¹⁷³
4. Tokom posete PCP-u, ekipa za nadzor se upoznala da se planira izgradnja jednog novog Pritvorskog Centra u Prizrenu, ali su procedure zastale i u tom pogledu nije zabeležen napredak.

Saradnja sa NPM timom tokom posete

5. Tokom NPM-ove posete u PCP-u, osoblje Korektivne službe i osoblje Zdravstvenog odeljenja pritvornog centra je pružilo timu NPM-a punu saradnju. Tim je bez odlaganja imao pristup svim prostorijama PCP-a. Timu su dostavljene sve informacije potrebne za obavljanje zadatka i omogućeni su im intervjui sa osuđenim i pritvorenim licima bez prisustva korektivnih službenika ili drugog osoblja.

Fizičko zlostavljanje

6. **NPM tokom poseta u PCP-u intervjuisao je značajan broj pritvorenih i osuđenih osoba i nije primio nikakve žalbe za fizičko zlostavljanja ili prekomernu upotrebe fizičke sile od strane korektivnih službenika.**

Materijalni uslovi

Uslovi smeštaja

7. Zvanični kapacitet PCP-a je 92. Tokom posete PCP ćelijama, NPM je primetio da je trenutno broj zatvorenika dostigao 100 osobe. NPM je posetio niz ćelija i proverio da smeštajni prostor nije u skladu sa standardima koje je postavio Evropski Komitet za prevenciju torture¹⁷⁴. Na osnovu ovog standarda, prostor za pritvorena ili osuđena lica u ćelijama treba da bude najmanje 4 m² po osobi u prostoriji u kojoj se nalazi više od jedne osobe, izuzimajući aneks toaleta.

¹⁷² Podaci sa veb stranice Korektivne Službe Kosova, u: <http://shkk.rks-gov.net> (31.10.2017)

¹⁷³ Vidi: <https://rm.coe.int/16806972c7> (14.11.2017)

¹⁷⁴ Evropski Komitet za prevenciju torture, Prostor za smeštaj jednog zatvorenika, vidi: <https://rm.coe.int/16806cc449> (14.11.2017)

8. Takođe, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija propisuje da svaki zatvorenik mora da ima 4m² prostora u zajedničkoj ćeliji¹⁷⁵. Tokom posete, NPM je primetio da su u nekim ćelijama zbog nedostatka prostora neki od pritvorenih i osuđenih lica spavali na podu u starim dušecima i bez adekvatnog pokrivača. **Stoga, NPM zaključuje da se PCP suočava sa prenaseljenošću koju treba izbegavati što je brže moguće i ne može obezbediti prostor za smeštaj u skladu sa standardima koje je uspostavio Evropski komitet za prevenciju torture i Zakon o izvršenju krivičnih sankcija.**
9. Tokom posete nekim ćelijama, NPM je primetio da pritvorena lica nemaju prostor za raspoređivanje neophodnih ličnih stvari. Pored toga, u dve ćelije u kojima su bili smešteni pritvorenici, toaleti nisu bili opremljeni vratima i na taj način zatvorenicima nije bila poštovana privatnost¹⁷⁶. Pravilo 15 Pravila Mandele, usvojeno od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 29. septembra 2015. godine, propisuje da:
- “Sanitarne instalacije treba da budu adekvatne i omogućavaju svakom zatvoreniku da zadovoljava fiziološke potrebe na dostojanstven i čist način”.*
10. Tokom posete NPM je primetio da su ćelije uglavnom bile tople, dovoljno osvetljenje, uglavnom nije bilo vlage (osim ćelije A3 gde je primećeno malo vlage), dok su tuševi bili u dobrom stanju. Takođe, prostorije u kojima ručaju zatvorenici bile su čiste, imali su prirodno svetlo i ventilaciju. **NPM je zaključio da ćelije generalno imaju potrebu za krećenje (farbanje).**
11. Što se tiče snabdevanja, NPM je obavešten o nedostatku higijenskih papira, nedostatku posteljina, ćebadi gde, prema direkciji, ima duže vreme što nisu snabdevani. Obično zatvorenicima je dozvoljeno da posteljину dobiju od članova porodice. Tokom razgovora sa zatvorenicima, NPM je primio žalbe zbog nedostatka higijenskih sredstava, dok što se tiče vode ovaj problem je rešen. **Vlasti treba da obezbede pritvorenicima higijenske proizvode koji im omogućavaju da očiste ćelije i da adekvatno održavaju higijenu.**¹⁷⁷
12. NPM je obavešten da pritvorenici mogu se tuširati dva puta nedeljno, što je u skladu s evropskim pravilima zatvora.¹⁷⁸ NPM nije primio žalbu od strane pritvorenih i osuđenih lica u vezi sa ovim pravom.

Kuhinja

13. Tokom posete PCP-a, NPM je takođe posetio kuhinju gde se hrane zatvorenici, koja je imala svu potrebnu opremu. Takođe, NPM je obavešten da su osoblje kuhinje kao i zatvorenici zaposleni u kuhinji posedovali sanitarne knjižice. NPM nije naišla na hranu sa isteklim rokom. Tokom posete ćelijama NPM nije primio žalbe u pogledu kvaliteta hrane. Prema osoblju kuhinje, kuhinja se suočava sa povremenim nedostatkom dijetetske hrane za određene kategorije pritvorenih i osuđenih lica, u zavisnosti od njihovog zdravstvenog stanja. **NPM podseća na obavezu nadležnih organa da obezbede dijetetske pakete za osuđena i pritvorena lica za koje je to neophodno iz zdravstvenih razloga.**¹⁷⁹

Režim

¹⁷⁵ Zakon br. 05/L0-129, član 3. Zakona o izmeni i dopuni Zakona br. 04/L-149 za izvršenje krivičnih sankcija.

¹⁷⁶ Evropska Pravila o Zatvorima, član 18.1.

¹⁷⁷ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija član 38.2 određuje: “U cilju obezbeđivanja higijene osuđenih lica i higijene prostorija, osuđenim licima obezbeđuju se adekvatne količine hladne i tople vode i odgovarajućih artikala za čišćenja i toaleta. Oprema i sredstva za ličnu higijenu pružaju dovoljno privatnosti i pravilno se održavaju i čiste”.

¹⁷⁸ Evropska Pravila o Zatvorima, stav 19.4.

¹⁷⁹ Pravila Mandele, član 22. Evropska Pravila o zatvorima, član 22.2. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, član 39.1.

14. U PCP-u, postoje ovi režimi: osnovni, standardni i napredni režim. U PCP trenutno su angažovani na posao oko 13 zatvorenika. Pritvorenici mogu izaći u svež vazduh (šetnju) dva puta dnevno u trajanju od jednog sata.¹⁸⁰ Osuđeni mogu da izađu na svež vazduh tokom celog vremena. Prema direkciji, 4 pritvornika su angažovani na posao. Pritvorenici ostatak dana, osim za svež vazduh provode u svojim ćelijama koja su opremljena TV-om. Takođe, nedostaje sala i oprema za sportske aktivnosti i fitnes. Mogućnosti zatvorenika da se kreću su male jer prostor u PCP to ne omogućava. Takođe, u okviru PCP-a, funkcioniše i biblioteka. Prema proceni socijalnog radnika u PCP, postoje zahtevi za čitanje od strane pritvorenika i osuđenika. Biblioteci PCP-a trebaju knjige sa naučnim naslovima i romani.
15. Režim za pritvornike je i dalje siromašan, uprkos naporima direkcije da pruži više aktivnosti za pritvornike. **NPM smatra da što je duži period održavanja u pritvor, onoliko treba da bude razvijen i režim koji im se pruža.**

Zdravstvena zaštita

16. Tokom posete u PCP, NPM je posetio ambulantu zatvora, koja je kao zdravstveno osoblje imala: jednog lekara sa punim radnim vremenom, 4 + 1 medicinskih sestara, računajući rad u smenama 24 časa. Jednog psihologa sa punim radnim vremenom i jednog psihijatra koji je angažovan svakog dana sa pola radnog vremena.
17. Zdravstvena služba u PCP ispunjava minimalne uslove za pružanje zdravstvene zaštite, prema prethodnoj proceni lekara takođe nudi mogućnost tretmana izvan PCP-a. Nedostatak stomatologa se nadoknađuje slanjem zatvorenika na stomatološke usluge u pritvorskom centru u Lipljanu svakog petka. Zdravstvena služba PCP-a takođe je istakla i nedostatak prevoza - Auto-ambulante.
18. Tokom posete je primećeno da prostor koji se koristi za zdravstvenu zaštitu nije dovoljan i ne zadovoljava ni minimalne potrebe. U upotrebi je prostorija koja se koristi za sve potrebe primarne zaštite od strane zatvorskog lekara, medicinskih sestara, psihologa kada postoje slučajevi za tretman, i takođe je stalni prostor za boravak zdravstvenog osoblja.
19. Nedostatak posebnog prostora za psihologa koji pruža psihološke usluge za slučajeve sa različitim problemima kao što su; slučajevi pokušaja samoubistva, emocionalni problemi, sa korisnicima duvana, alkohola, droga, otežava rad psihologa kao i ne pruža udobnost za zatvorenike kojima su potrebne psihološke usluge.
20. Zabeležen je i jedan prostor koji služi kao skladište za trenutno upotrebljive lekove, kao i smeštaj paketa lekova sa isteklim rokom. Takođe je pomenut i mali prostor koji je već punjen sa brojnim paketima sa lekovima kojima je istekao rok. Medicinska služba je podnela zahtev za njihovo uklanjanje i uništavanje, ali još nije primila nikakav odgovor. Dok, neophodna medicinska oprema za pružanje zdravstvenih usluga je u skladu sa standardima MZ. Tokom razgovora sa Rukovodiocem ZJZ-a u PCP-u rečeno je da je zdravstveno osoblje vršilo sistematske posete zdravstvenog osoblja.

Registri

21. Zatvorska bolnica vodi registar kao sledeće: zdravstveni dosije lekara, registar bolničara sa smenama, terapije, žalbe ili zahtev za sledeću posetu lekaru, slanje pacijenta za lečenje izvan zatvorske ambulante, samo-povređivanja, telesnih povreda, seksualnih zloupotreba, štrajka glađu, pokušaja samoubistva, samice, smrti u zatvoru.

¹⁸⁰ Pravila Mandele, član 23. Evropska Pravila o Zatvorima, član 27.1. Standardi Evropskog komiteta za prevenciju torture, stav 48, objavljen 2015. godine. Prema članu 37 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, osuđeni imaju pravo na najmanje dva sata šetnje.

22. NPM smatra da bi trebalo voditi evidenciju o zdravstvenom dosijeu u slučajevima kada pacijent odlazi na lečenje izvan zatvorske ambulante (koja se pacijentu daje kada se šalje van PCP-a za druge zdravstvene usluge), i takođe da se vodi evidencija o povratku pacijenta u PCP-u. Ovakav način evidentiranja omogućava očuvanje zdravstvenog dosijea u celini i važno je za zatvorenika i nakon što napusti zatvor. Takođe je važno da u slučajevima smrti u zatvoru postoji dokumentacija koja će ostati kao dokaz od strane nadležnih organa o smrti pacijenta.

Lekarski pregled

23. Evropski Komitet za prevenciju torture u izveštaju o poseti Kosovu u 2015. godini naglasio je suštinski značaj koji imaju lekarski pregledi posebno u slučajevima novo-primljenih zatvorenika ili pritvorenika ne samo za identifikaciju zaraznih bolesti i sprečavanje samoubistva, nego i kroz doprinos koji se pruža u smislu prevencije torture putem odgovarajućih dokaza o povredama.
24. PCP je obavestio ekipu NPM-a da se novo-primljeni pregledaju u roku od 24 sata od trenutka kada stignu u centar. Ovi pregledi podrazumevaju jedan opšti pregled tokom kojeg se zatvorenik pita ukoliko ima bilo kakvu bolest koja se, ako se deklariše, evidentira u njegovom zdravstvenom kartonu.

Poverljivost zdravstvenih usluga

25. NPM je zainteresovan ukoliko lekarsko osoblje osuđenim i pritvorenim licama u PCP-u pruža zdravstvene usluge u prisustvu korektivnih službenika. Tokom posete, NMPT je utvrdio da se zdravstvene usluge u zatvorskoj ambulanti pružaju bez prisustva korektivnih službenika, kao i da korektivni službenici nemaju pristup u zdravstvenim dosjeima zatvorenika. **NPM podržava takav stav i praksu ne prisustva službenika obezbeđenja tokom pružanja zdravstvenih usluga.**¹⁸¹

Obuke za zdravstvene usluge

26. Prema izveštaju Odeljenja za zdravstvenu zaštitu, zdravstveno osoblje tokom godine imao je određene relevantne obuke vezane za njihov rad.

Ostala pitanja

Osoblje PCP-a

27. Na osnovu informacija dobijenih od direkcije, osoblje PCP-a sastoji se od 17 članova civilnog osoblja i 82 korektivnih službenika. NPM tokom posete je primetio da uslovi rada osoblja KSK-a nisu u zadovoljavajućem nivou s obzirom da ima nedostatak odgovarajućeg prostora i pratećeg inventara. PCP se takođe suočava sa nedostatkom dovoljnog osoblja.
28. Tokom posete NPM je obavešten da se trenutno centar suočava sa nedostatkom različitih materijala za kancelarije, inventara, računara, štampača, tonera i nekih od ovih uređaja su zastareli. **NPM konstatuje da KSK treba da preduzme sve neophodne radnje kako bi se PCP snabdevala svim potrebnim materijalima za rad.**

Disciplinske mere

29. Prema važećem zakonodavstvu, disciplinske kazne koje se mogu izreći osuđenima su: ukor, ukidanje određene beneficije, nalog za naknadu štete i upućivanje u samicu.¹⁸² Dok u slučaju pritvorenika, mogu se izreći sledeće kazne: ograničenje ili zabrana poseta ili korespondencije, osim kontakata sa braniocem, ombudsmanom i diplomatskim misijama. NPM je utvrdio da PCP vodi registar o izrečenim disciplinskim merama gde se upisuju podaci o izrečenoj meri, razlogu, vremenu izricanja i završetka.

¹⁸¹ Evropski komitet za prevenciju torture u izveštaju o Kosovu nakon posete na Kosovu u 2015. godini imao je primedbe u vezi sa pružanjem zdravstvenih usluga u prisustvu korektivnih službenika i preporučio prekidanje takvih praksi.

¹⁸² Stavovi od 101. do 113. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija.

30. Direkcija PCP-a obavestila je NPM da se samo-povređivanje u ovom centru ne smatra disciplinskim kršenjem. **NPM pozdravlja takav stav jer samo-povređivanje nije uključeno u grupu disciplinskih kršenja predviđene članom 102. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija.**
31. NPM je obavešten da zdravstvena služba ne učestvuje u odlučivanju o sposobnosti pritvorenika ili osuđenika da se suoči sa disciplinskom merom upućivanja u smicu. **NPM smatra da zdravstveno osoblje ima jasnu ulogu u tom pogledu.** Učešće lekara u donošenju odluka, a koji je zapravo lekar pritvorenog ili osuđenog lica, bi potkopao odnos lekar-pacijent, osim ako se ova mera preduzme iz zdravstvenih razloga.¹⁸³
32. Međutim, NPM izražava zabrinutost zbog činjenice da zakonodavstvo na snazi¹⁸⁴ predviđa da, pre da se zatvorenik stavlja na samicu direktor institucije korektivne službe treba da u pismenoj formi zatraži mišljenje lekara koji dokazuje da je osuđenik u dobro zdravstveno, fizičko i psihičko stanje. **NPM od nadležnih organa zahteva da se izmene važeće odredbe ovih akata u skladu sa preporukom SPT-a u izveštaju o Kosovu u skladu sa 21-im, opštim izveštajem KPT-a i Preporukom Komiteta ministara Saveta Evrope Rec (2006)) 2 o Reviziji Evropskih Pravila o Zatvorima, kojim se traži pismeno mišljenje da zatvorenik može da se podvrgne ovoj meri, je ukinuto.**

Kontakt sa spoljnim svetom

33. Zakonodavstvo na snazi¹⁸⁵, u slučaju osuđenih lica, utvrđuje da osuđeni zatvorenici imaju neograničeno pravo dopisivanja (koje se podvrgnu određenim izuzecima), imaju pravo na jedno-mesečnu posetu koja traje minimalno jedan sat, kao i posete od dece i njihovih supružnika najmanje jednom u 3 meseca sa minimalnim trajanjem od tri sata. Osim toga, oni imaju pravo na telefonske pozive.
34. Što se tiče poziva, Administrativno uputstvo o kućnom redu u korektivnim institucijama¹⁸⁶ propisuje da osuđeni ima pravo na telefonske razgovore sa članovima uže porodice i sa drugim osobama. Prema ovom uputstvu, telefonski razgovor jednog osuđenog i pritvorenog lica ne može biti duži od 15 (petnaest minuta). **NPM nije primio nikakve žalbe od strane pritvornika i osuđenika u vezi sa ovim pravom.**
35. U slučaju pritvorenika, član 200. Zakonika o krivičnom postupku Kosova predviđa da pritvorenici mogu primati posete “u okviru granica pravila pritvorskog centra” na osnovu odobrenja sudije prethodnog postupka i pod njegovim nadgledanjem. Dalje, zakonik određuje da korespondencija i druge posete podležu odluci sudije prethodnog postupka. **NPM nije primio nikakvu žalbu u vezi sa ovim pravima od strane pritvorenika.**
36. Ombudsman ili njegovi predstavnici mogu posetiti pritvorenike i razgovarati sa njima bez prethodnog najavlivanja i bez nadgledanja sudije prethodnog postupka, jedinog sudije ili predsedavajućeg sudskog tela ili drugih lica koja su imenovana od strane takvog sudija. Pisma pritvorenika poslata instituciji Ombudsmana ne mogu se kontrolisati. Ombudsman i njegovi predstavnici mogu usmeno ili pismeno da komuniciraju sa pritvorenicima.
37. U slučaju stranih državljana, njima se pruža mogućnost da usmeno ili pismeno stupe u kontakt sa diplomatskom misijom ili nadležnom kancelarijom države čije državljanstvo ima on¹⁸⁷. Tokom posete, NPM je intervjuisao turskog državljanina U.T., koji nije imao nikakvu žalbu u vezi uživanja ovog prava i drugih prava pritvorenih lica. **NPM nije primio nikakve žalbe u pogledu prava na kontakte sa spoljnim svetom, bilo od strane osuđenika ili pritvorenika.**

¹⁸³Evropski komitet za prevenciju torture u izveštaju o poseti Kosovu u 2015. godini zatražio je od nadležnih organa da se prekida praksa traženja lekarskog uverenja kojim se potvrđuje da je pritvorenik ili osuđenik sposoban da se suoči sa merom i da izmeni važeći zakon u skladu sa ovom preporukom.

¹⁸⁴ Član 107. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i član 76. Administrativnog uputstva o Kućnom redu u korektivnim institucijama.

¹⁸⁵ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, član. 62-65.

¹⁸⁶ Administrativno uputstvo o Kućnom redu u Korektivnim institucijama, član 54.

¹⁸⁷ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, član 33. stav 1.

Pitanja vezana za bezbednost

38. NPM je obavešten od strane direkcije da su svi paviljoni i objekti PCP-a su opremljeni sigurnosnim kamerama koje, prema KPT-u, predstavljaju jednu od garancija za zaštitu od zlostavljanja.¹⁸⁸
39. **Takođe, NPM savetuje nadležne organe koji pružaju tehničke mogućnosti da se registrovani podaci od sigurnosnih kamera čuvaju duže vremena jer se na taj način mogu efikasno otkriti moguće tvrdnje o zlostavljanju ili prekomernoj upotrebi fizičke sile.**

Postupak za podnošenje žalbi

40. Efikasni sistem za podnošenje žalbi predstavlja osnovnu garanciju protiv zlostavljanja u zatvorima i pritvornim centrima. Osobe smeštene u ovim centrima trebaju imati priliku da podnesu žalbu u zatvoru ili pritvornom centru gde su smešteni i da imaju poverljiv pristup odgovarajućem organu.
41. Član 91. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija detaljno propisuje postupak prema kojem pritvorenici i osuđenici mogu uputiti žalbu ili molbu direktoru određene institucije Korektivne službe Kosova. Postupak uključuje i rokove za odgovor od strane direktora i mogućnost da se žalba podnosi višem organu, koji u ovom slučaju je Generalna direkcija Korektivne službe i ministar pravde.¹⁸⁹
42. NPM je primetio da zatvorenici PCP-a imaju na raspolaganje kutije za žalbe postavljene od strane Korektivne Službe Kosova i kutije za žalbe koje su postavljene od strane Ombudsmana. Kutije za žalbe koje su postavljene od strane institucije Ombudsmana mogu se otvarati samo od strane osoblja ove institucije, koja pruža poverljivost za podnosiocima žalbe tokom podnošenja žalbe.
43. Direkcija PCP-a je obavestilo NPM da primljene žalbe razmatra u najkraće vreme, čak i u roku od 24 časa. Osuđenici i pritvorenici obavestili su NPM da Direkcija PCP-a obično veoma brzo razmatra njihove žalbe i šalje pisane odgovore.
44. **NPM nije primio žalbe od strane pritvorenika i osuđenika u vezi sa pitanjem podnošenja žalbi ili kašnjenja kako za razmatranje njihovih žalbi u zakonskom roku.**

Preporuke u vezi sa posetom Pritvornom centru u Prizrenu biće poslate gore pomenutim institucijama u januaru 2018. godine.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

¹⁸⁸ KPT, izveštaj o poseti Irskoj u 2010, stav 18.

¹⁸⁹ Član 91. stav 4. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija propisuje: U podnošenom žalbenom postupku, direktor korektivne institucije će dati odgovor u roku od petnaest (15) dana, dok Centralna Kancelarija korektivne Službe u roku od trideset (30) dana. U pismenoj žalbi biće dat odgovor u pismenom obliku.

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

o poseti u Domu starih lica i bez porodičnog staranja

Za: G. Skënder Reçica, Ministar
Ministarstvo rada i socijalne zaštite

G. Bajram Kelmendi, V.D Direktor
Departman za za socijalnu i porodičnu politiku

G. Qazim Gashi, rukovodioc
Divizija za ograničenu sposobnost i stare osobe

G-đa. Razë Aliqkaj, Direktorica
Dom starih lica i bez prodičnog staranja

U skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 17. Zakona o Ombudsmanu, br. 05/L-019, Nacionalni mehanizam za sprečavanje torture Ombudsmana posetio je Dom za stara lica bez porodičnog staranja, dana 2. i 30. novembra 2017. godine.

Priština, dana 18. decembra 2018. godine

Datumi posete i sastav grupe monitoringa

1. U skladu sa članom 17. Zakona br. 05 / L-019 o Ombudsmanu, Nacionalni mehanizam za sprečavanje torture (u daljem tekstu: NMST) Ombudsmana, dana 2. i 30. novembra 2017. godine posetio je Dom za stara lica bez porodičnog staranja (u daljem tekstu DSLBPS). Monitoring grupa sastojala se od jednog pravnika, jednog lekara i jednog psihologa.

Saradnja sa NMST tokom posete

2. Tokom posete NMST u DSLBPS, osoblje ustanove omogućilo je monitoring grupi punu saradnju, pristup relevantnoj dokumentaciji i omogućilo razgovore sa rezidentima bez prisustva službenika institucije

Opšte informacije

3. DSLBPS je institucija socijalnog karaktera i posluje u okviru Ministarstva rada i socijalne zaštite (u daljem tekstu: MRSZ). Zvanični kapacitet ove institucije je 110. Broj stanovnika u vreme posete bio je 63 stanovnika, od kojih 27 je bilo muškaraca i 36 žena. Od njih, 3 osobe su mlađe od 65 godina.
4. Pravilnikom br. 09/2008 o unutrašnjoj organizaciji rada u domu starih lica i bez porodičnog staranja (u daljem tekstu "Pravilnik") regulisano je pitanje kriterijuma stanarskog prijema, organizacije života i rada sa rezidentima, kućnog reda i aktivnosti.
5. Takođe, kriterijumi za smeštaj u ovu instituciju, detaljnije regulišu se Administrativnim uputstvom br. 10/2014 o radu i kriterijumima za smeštaj starih osoba u Domu starijih lica bez porodičnog staranja i Domovima sa osnovom u zajednici.
6. Zakonodavstvo Republike Kosova ne definiše prisilno smeštanje na ustanovama socijalne zaštite. Svi rezidenti smešteni u ovoj instituciji smešteni su na osnovu ugovora potpisanog sa dotičnom institucijom. Prema tome, smatra se da su svi stanovnici ovde smešteni na osnovu njihove volje.

Kategorije rezidenata

7. U DSLBPS su postavljene kategorije stanovnika, kao u nastavku: zavisne, polu-zavisne i nezavisne osobe. Zavisne osobe su one osobe koje ne mogu samostalno da ispune svoje dnevne potrebe, već treba uvek da im pomognu drugi. Ova kategorija, takođe dobija posebnu medicinsku negu. Kategorija polu-zavisnih rezidenata su oni rezidenti, čiji je zdravstveni status beležio pad i dobijaju posebnu negu. Sledeća kategorija su rezidenti koji su nezavisni i koji, iako stariji, zadovoljavaju svoje dnevne potrebe bez pomoći drugih.¹⁹⁰ **Tokom posete NMST-a je obavešten da 13 rezidenata pripadaju kategoriji zavisnih lica, a 5 rezidenata pripadaju kategoriji polu-zavisnih, dok 4 rezidenata boluju od demencije.**

Smeštaj rezidenata u DSLBPS

8. Član 5 Administrativnog uputstva 10/2014 definiše osnovne kriterijume za smeštaj rezidenta u DSLBPS. Prema ovom članu, treba se ispuniti sledeće kriterijume: lice treba da bude stalni stanovnik Republike Kosovo, da bude stariji od 65 godina, da nema biološko ili usvojeno dete, da bude u dobrom psihičkom stanju i da nema zaraznih bolesti.
9. Međutim, tokom posete i kontrole relevantnih dokumenata, NMST primetio je da su u ovoj ustanovi smeštene i osobe sa različitim psihijatrijskim dijagnozama, osobe sa mentalnim invaliditetom ili stagnacijom u razvoju.
10. Prema obaveštenju socijalnog radnika, 7 (sedmorici) rezidenata je oduzeta poslovna sposobnost i pravni staratelji iz Centara za socijalni rad opština odakle dolaze rezidenti, ne interesuju se o njihovim slučajevima, osim CSR Gnjilane, koji preko službenika koji je određen kao pravni staratelj i odaziva se pravnim obavezama.

¹⁹⁰ Član 5 Administrativnog uputstva br. 10/2014 o radu i kriterijumima za smeštaj starih osoba u Domu starijih lica bez porodičnog staranja i Domu sa osnovom u zajednici

11. Takođe NMST primetio je da su u ovoj instituciji smeštena i 3 lica koja su mlađa od 65 godina. **Njihov smeštaj u ovu instituciju je u suprotnosti sa Administrativnim uputstvom 10/2014 i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji rada u domu starih lica i bez porodičnog staranja.**

Udaljenje rezidenata iz DSLBPS

12. Za izlaske u gradu rezidenti su obavezni da obaveste službenika za socijalni rad, a za porodične posete isti treba da dobiju pismeno odobrenje. Udaljenje od institucije bez odobrenja smatra se kao bežanje iz institucije.¹⁹¹ Službenik DSLBPS, kada primeti da je tokom njegove smene neko od rezidenata odsutan u odeljenju, dužan je da proveriti unutar institucije u svim drugim odeljenjima, i ukoliko utvrdi da isti nije tu, odmah treba da javi organima reda i službeniku socijalne službe.¹⁹²

Fizičko zlostavljanje

13. Tokom posete, NMST je intervjuisao broj rezidenata i nije primio nijednu žalbu o fizičkom zlostavljanju ili o verbalnom zlostavljanju, kao i ponašanju koje bi povredilo ljudsko dostojanstvo stanovnika u DSLBPS. **NMST visoko procenjuje posvećenost osoblja da se stara o starijim osobama, posebno o starijim osobama koje su nepokretne. NMST je stekao utisak da su odnosi osoblja sa rezidentima dobri i prijateljski.**
14. NMST primetio je da je spoljni prostor institucije pokriven sigurnosnim kamerama koje pokrivaju vanjski prostor DSLBPS.

Nasilje među rezidentima

15. Tokom pregleda relevantne dokumentacije, NMST primetio je da je jedan rezident nekoliko puta fizički napao druge rezidente. Direkcija tvrdi da tokom ove godine nije došlo do slučajeva nasilja među rezidentima i navedeni rezident, nakon upozorenja koje je dobio nije više ponovio takva nasilna ponašanja prema drugim rezidentima.

Uslovi smeštaja

16. Zgrada institucije datira još od 1960-ih. Tokom posete NMST primetio je da su dvorište i trotoari institucije bili sređeni, i pristup za starije osobe i osobe sa ograničenim sposobnostima bio je znatno olakšan. Takođe oni imaju i svakodnevni pristup u bašti ustanove koja poseduje dovoljno zelenila. Prema direkciji, lift je funkcionalan, ali je veoma star i često se kviri. Nema problema sa snabdevanjem vodom, iako su bojleri stari i oštećeni. **Glavna zabrinutost za Direkciju su stari bojleri i postojeće vešmašine, koje su male i ne ispunjavaju dovoljno potrebu za pranje odeće rezidenata, posteljine i drugih stvari, što otežava rad medicinskim pomoćnicima.**
17. **Ipak, NMST primetio je da su za zgradu potrebna ozbiljna ulaganja, posebno u delu gde se nalazi medicinska služba, gde voda koja curi često uzrokuje ozbiljnu štetu na inventaru.**
18. Tokom posete, direkcija je iznela pred NMST zahteve, koje je adresirao NMST u vezi sa potrebama za investicije, za koje tvrdi da nije dobila odgovor od ovog ministarstva.
19. Sobe gde su smešteni rezidenti imaju dovoljno osvetljenja, uglavnom nemaju vlagu, ali inventar je previše zastareo i oštećen. Rezidenti su smešteni u sobama po 1, 2, ili 3 osobe. Prema direkciji, centralno grejanje se aktivira u određenim periodima, a ne 24 časa dnevno, zbog nedostatka goriva za grejanje. **Neki od rezidenata žalili su se da je tokom noći hladno, a neki su obavestili monitoring grupu da koriste grejalice kada nedostaje centralno grejanje.**

Hrana

20. Prema članu 1.4, Pravilnika br. 09/2008 o unutrašnjoj organizaciji rada u domu starih lica i bez porodičnog staranja, hrana se priprema u zajedničkoj kuhinji sa jedinstvenim menijem i uzima se mišljenje korisnika o određivanju menija.

¹⁹¹ Član 51, Pravilnika br.09/2008 o unutrašnjoj organizaciji rada u domu starih lica i bez porodicnog staranja

¹⁹² Član 52, Pravilnika br.09/2008 o unutrašnjoj organizaciji rada u domu starih lica i bez porodicnog staranja

21. Dalje, prema članu 1.5, Pravilnika, korisnici imaju pravo da biraju meni u skladu sa verskim pravilima. Takođe, korisnici imaju pravo na hranu prema uputstvima lekara – priprema se dijetalni meni.
22. NMST primetio je da kuhinja ima meni za normalnu hranu i dijetalni meni. Prema zvaničnicima kuhinje, sa vremena na vreme se suočavaju sa nedostatkom voća. NMST je primetio da je kuhinja u dobrom stanju i održava se čisto, a mašine za pripremu hrane su funkcionalne. **NMST nije primio žalbe od stanovnika što se tiče ovog prava.**

Režim

23. U skladu sa članom 9, Pravilnika, u DSLBPS se organizuje radni program sa zavisnim, polu-zavisnim i nezavisnim korisnicima. Korisnici koji su sposobni za rad angažuju se u meri u kojoj je predviđeno stručnim programima iz radne terapije.¹⁹³
24. Član 12, Pravilnika utvrđuje da rezidenti slobodno vreme provode odmarajući se, baveći se zabavnim i kulturnim aktivnostima, u skladu sa programima ovih aktivnosti. U okviru institucije postoji klub za starije osobe, organizuju se 3 šetnje tokom godine, kao i terapije za rezidente. Radni program izrađuje se od strane socijalne službe i radna terapija u skladu sa zdravstvenom službom, prilagođavajući isti veštinama svakog korisnika koji se angažuje u radu.¹⁹⁴
25. Svaki sprat Institucije je opremljen TV-om, gde stari ljudi provode slobodno vreme, a institucija takođe ima i salu za aktivnosti, gde rezidenti ženskog roda obično rade ručni rad. Prema informacijama dobijenim od terapeuta, oko 7 do 8 rezidenata su aktivni u ovim aktivnostima. U klubu rezidenata postoji jedan zajednički prostor, gde se nalazi psiholog i terapeut. Klub rezidenata ima i prostor za igranje šahom, dominom i kartama, gde rezidenti mogu da igraju i provode svoje slobodno vreme.
26. NMST je obavešten da je tokom godine institucija organizovala niz aktivnosti sa rezidentima, kako u instituciji, tako i van institucije, gde su većina aktivnosti bila inicirana od strane raznih nevladinih organizacija, organizacija mladih, učenika i javnih institucija.

Zdravstvena zaštita

27. Zdravstveno osoblje u DSLBOS-u sastoji se od: 1 lekara sa punim radnim vremenom (8-16), jednog glavnog medicinskog tehničara i 7 medicinskih sestara (12/12), jednog farmaceuta (8-16), dva fizioterapeuta sa punim radnim vremenom. U sastavu medicinskog osoblja nalaze se i 15 medicinskih pomoćnika, koji se staraju o osobama sa ograničenim sposobnostima i nepokretnim osobama. Staranje o ovim osobama se vrši pod stalnim nadzorom. Osoblje se stara o njihovoj ličnoj higijeni i redovnim obrocima, kao i o drugim povremenim potrebama. NMST je obavešten da je u ovom objektu smešteno 16 nepokretnih lica, od kojih 9 njih imaju antidekubitalni dušek, a drugi nemaju. Uprkos tome nijedna osoba nije sa dekubitima.
28. U sastavu medicinskog osoblja radi i psiholog sa punim radnim vremenom, a psihijatar radi jednom nedeljno. Zdravstvena zaštita se vrši prema pojedinačnim i opštim potrebama. Sistematske posete se vrše najmanje jednom u 6 meseci. Vakcinacija protiv gripa se obavlja redovno svake godine. **Medicinska služba nema posebne protokole za samopovređivanje, telesne povrede, štrajk gladu, seksualno zlostavljanje, samoubistvo i smrt u instituciji.** Tokom posete, NMST je detaljno izveštavao medicinsku službu o važnosti ovih protokola. Terapiju deli medicinska sestra zajedno sa farmaceutom u plastičnim kutijama (ne beleži se naziv leka) za nedelju dana/ne na dnevnoj bazi.
29. NMST je obavešten da je tokom ove godine u ovoj ustanovi umrlo 13 rezidenata, od kojih je 2 preminulo u UKCK. Za 7 njih, ceremonija sahrane je obavljena od strane članova porodice, dok za 5 drugih od strane DSLBPS.

¹⁹³ Član 11, Pravilnika br.09/2008 o unutrašnjoj organizaciji rada u domu starih lica i bez porodičnog staranja.

¹⁹⁴ Član 11, stav 2 Pravilnika br.09/2008 o unutrašnjoj organizaciji rada u domu starih lica i bez porodičnog staranja

30. Tokom posete, u prostorima zdravstvene službe primećeno je da ovi prostori ne ispunjavaju čak ni minimalne uslove za pružanje medicinskih usluga. U sobi lekarka postoji jedan krevet, radni sto, jedan kompjuter koji je van funkcije i datira iz perioda pre rata, jedna komoda koja je van korišćenja, jedan EHO aparat koji je takođe veoma star, ali i dalje funkcionalan, za čije korišćenje osoblje nije ni obučavano kako da ga upotrebi. Nemaju defibrilatora. EKG je i dalje funkcionalan, ali je veoma star i ponekad se pojavljuju tehnički problemi.
31. U okviru ovih prostora nalazi se i soba, gde se vrše posete po potrebi, sa jednim zastarelim stabilizatorom i jednim krevetom. Druga soba je prostorija za negu, u kojoj se nalazi jedan kompjuter i gde se nalazi sva dokumentacija i svi podaci o zdravstvenoj službi. U okviru medicinskih usluga postoji i prostor apotekara, gde se drže lekovi koji su registrovani. Oni nemaju esencijalnu listu lekova, već imaju samo lekove dostavljene od strane MRSZ. Ukoliko lek koji propisuje lekar nedostaje, onda je pacijent obavezan da ga kupi. **Prostorija fizioterapeuta je u lošem stanju zbog oštećenja, ali je i dalje funkcionalna.** U ovoj prostoriji se odvijaju dnevne vežbe rezidenata kojima su potrebne, dok su u slučaju nepokretnih osoba ove vežbe se vrše u njihovim sobama.
32. U stomatologiji radi jedna lekarka i jedna asistentkinja - pomoćnica s punim radnim vremenom (8-16). **Prostorije u kojima se pružaju stomatološke usluge su oštećene.** Isti prostor se koristi takođe i kao kancelarija/mesto za identifikaciju osoba koje se leče. Ovaj prostor se često koristi i kao čekaonica za stomatološko tretiranje. **Ovoj usluzi nedostaje kompjuter za beleške, dokumentaciju ili praćenje pacijenta.** Nema štampač za pružanje dokumentacije za upućivanje na obavljeni posao, kao i sa uputstvima za dalje lečenje.
33. Usluga poseduje mali prostor u kome se pripremaju proteze, i ista je bila oštećena i sa puno vlage. U ovoj službi postoji još jedna prostorija na kojoj su smešteni glavni bojleri, koji su u vrlo lošem stanju. Hodnici su oštećeni i hladni. Postoje dva odvojena toaleta, jedan za žene/jedan za muškarce, ali u lošem stanju. NMST primetio je da u hodnicima, u prostorijama u kojima se pružaju zdravstvene usluge i u toaletima nedostaje higijena.
34. Ukupno, osoblje DSLBPS-a sastoji se od 56 službenika, uključujući medicinsku uslugu. Ali, pored zdravstvenog osoblja, DSLBPS u svom sastavu ima administrativnu socijalnu, kulinarsku i tehničku uslugu. U okviru administrativne službe angažovana su 3 službenika, a u okviru socijalnih službi 6 službenika, od kojih su 3 radna terapeuta i jedan je zdravstveni terapeut.

Obuke za medicinske usluge

35. Prema tvrdnjama službenika zdravstvene službe, nema i nikad nije bilo organizovanih obuka od strane MRSZ za osoblje medicinske usluge.

Kontakt sa spoljnim svetom

36. Član 16, stav 1 Pravilnika utvrđuje da: *“Korisnici mogu odsustvovati sa DSLBPS na zahtev bližnjih, ali sa dozvolom koju izdaje službenik socijalnih službi, uz konsultaciju sa lekarem, ako stanar ima zdravstvene probleme, u vremenskom trajanju od 30 dana zaredom.”* Dok član 16 stav 2 Pravilnika definiše da: *“Korisnici koji konsumiraju alkohol, kartaju se ili imaju druge probleme, mogu da izadju u grad uz pismenu dozvolu izdate od strane službenika socijalnih usluga i samo uz pratioca koji koriguje njihovo ponašanje.”*
37. Duk u slučaju potrebe za specijalističke preglede ili za obavljanje bilo kog posla kod državnih organa, korisnik može da izađe samo uz pratnju medicinskog osoblja, odnosno službenika socijalnih usluga.¹⁹⁵

Narušavanje kućnog reda i disciplinske mere

38. Po članu 21, Pravilnika, za rezidente koji u kontinuitetu narušavaju kućni red u instituciji i nakon upozorenja ne vide se znaci poboljšanja njegovog/njenog ponašanja, o tome se raspravlja na Kolegijumu institucije, zatim se odlučuje o daljim koracima, do procene disciplinske komisije.

¹⁹⁵ Ibid, član 16.3.

Prema direkciji, jedina mera koja se preduzima protiv njih je verbalno upozorenje. **Za NMST je nejasno koje su mere, koje ova komisija preduzima prema rezidentima koji narušavaju kućni red, obzirom da institucija nema pisani postupak gde se tačno navode mere, koje se preduzimaju protiv rezidenata u slučaju da narušavaju kućni red.**

39. Dalje, član 55, Pravilnika, propisuje osnivanje prvostepene disciplinske komisije u sastavu od tri člana, koja je odgovorna za razmatranje slučajeva koji se odnose na narušavanje kućnog reda. Komisiju bira direktor institucije. Ova komisija je odgovorna za razmatranje slučajeva korisnika koji se odnose na zloupotrebu ili zlostavljanje u odnosu na osoblje ili rezidente.
40. Članom 56, Pravilnika predviđeno je da, ukoliko se ne poštuju mere prvostepene komisije ili korisnik nije zadovoljan izrečenom merom, odgovorna za razmatranje žalbi korisnika je drugostepena komisija. Ovu komisiju čine tri člana, jedan iz Centra za socijalni rad, odnosno staratelj korisnika, jedan iz Sektora starijih osoba u okviru DIZ-a (Departman za institucionalnu zaštitu), a treći član bira direktor institucije.

Postupak za podnošenje žalbi

41. Rezidenti, čije zdravstveno stanje to omogućava, mogu podneti žalbe i predstavke pri odgovarajućem departmanu MRSZ i direkciji institucije. Rezidenti takođe mogu podneti žalbe protiv institucije u kojoj su smešteni i protiv javnim institucijama Republike Kosovo, kod Institucije Ombudsmana putem telefona, pošte, e-maila ili dolazeći lično u instituciji. Takođe, instituciju povremeno posećuju razne NVO, koje osim aktivnosti koje obavljaju sa rezidentima, one i primaju i žalbe rezidenata.

Preporuke u vezi sa posetom domu za stara lica bez porodičnog staranja biće poslate gore pomenutim institucijama u januaru 2018. godine.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

INSTITUCIJA OMBUDSMANA

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE

o posetama policijskim stanicama:

- 1. Regionalni Pritvorni Centar u Prištini, stanica “Centar”**
- 2. Policijska Stanica u Lipljanu**
- 3. Policijska Stanica u Podujevu**
- 4. Policijska Stanica u Mitrovici**
- 5. Policijska Stanica u Vučitrnu**
- 6. Policijska Stanica u Prizrenu**
- 7. Policijska Stanica u Suvoj Reci**
- 8. Policijska Stanica u Dragašu**

Za: G. Flamur Sefaj, Ministar
Ministarstvo Unutrašnjih Poslova
G. Shpend Maxhuni, Generalni Direktor
Policija Kosova

U skladu sa članom 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 17. Zakona br. 05/L-019 Zakona o Ombudsmanu, Nacionalni Mehanizam za Prevenciju Torture (u daljem tekstu NMPT) Ombudsmana je posetio gore navedene policijske stanice.

Priština, dana 18.decembar 2017.

Datumi poseta i sastav tima za obilazak:

- Regionalni Centar Zadržavanja u Prištini, stanica “Centar”, 30. oktobra 2017.god.
- Policijska Stanica u Lipljanu, dana 9. oktobra 2017.god.
- Policijska Stanica u Podujevu, dana 18. oktobra 2017.god.
- Policijska Stanica u Mitrovici, dana 19. oktobra 2017.god.
- Policijska Stanica u Vučitrnu, dana 19. oktobra 2017.god.
- Policijska Stanica u Prizrenu, dana 27. oktobra 2017.god.
- Policijska Stanica u Suvoj Reci, dana 27. oktobra 2017.god.
- Policijska Stanica u Dragašu, dana 27. oktobra 2017.god.

1. NPM tim se sastojao od jednog pravnika, jednog psihologa i jednog lekara.

Sastav grupe

2. Nadzorna grupa se sastojala od jednog pravnika, jednog psihologa i jednog lekara.

Saradnja sa NPM prilikom poseta

3. Prilikom poseta u gore navedenim stanicama, Policija Kosova je NPM-u pružila punu saradnju. Ekipe je bez zastoja imala pristup u svim prostorijama. Ekipe su im bile obezbeđene sve potrebne informacije da bi izvršili zadatak i imali pristup u svim potrebnim dokumentima, takođe im je omogućeno intervju sa uhapšenim licima bez prisustva policijskih službenika.
4. Na osnovu važećeg zakonodavstva Republike Kosovo, osumnjičene osobe za izvršenje krivičnih dela mogu da budu zadržane od strane policije do 48 sati pre nego što se budu poslali ispred sudije predistražnog postupka. Policija može da zadrži i da prikuplja informacije od lica koja se nađu na mesto gde je izvršeno krivično delo, i koja mogu obezbediti relevantne informacije (maksimalni vremenski period: šest sati)¹⁹⁶.

Garancije protiv zlostavljanja

5. Evropski Komitet za Prevenciju Torture (u daljem tekstu “KPT”), u 2. opštem izveštaju objavljenom 1992. godine, naveo je važnost tri osnovnih prava uhapšenih lica od strane policije, a to su: da obavesti treće lica po svom izboru o njegovom/njenom hapšenju (člana porodice, prijatelja, savetnika), pravo na advokata, pravo da bude pregledan od strane jednog lekara po svom izboru (osim lekarskog pregleda od strane lekara koji je pozvan od strane policije).¹⁹⁷
6. Ova prava se trebaju sprovoditi ne samo u slučaju zadržanih lica nego i u drugim slučajevima kada su građani primorani da ostanu u policiji ili sa policijom i zbog drugih razloga (na primer, zbog identifikacije).
7. Prema KPT-u, ova prava su osnovna garancija protiv fizičkog zlostavljanja i trebaju se sprovoditi od prvog trenutka lišavanja slobode, bez obzira kako su opisana u okviru zakonskog sistema.
8. Takođe, ova osnovna prava su predviđena i Ustavom Republike Kosova, Zakonikom o Krivičnom Postupku i Zakonom o Policiji.¹⁹⁸
9. Član 13. Zakonika o Krivičnom Postupku utvrđuje da svako lice koje je lišeno slobode treba da bude informisan odmah na jeziku kojeg on/ona razume o pravu na pravnu pomoć po svojoj želji, o pravu da informiše članove porodice ili neku drugu osobu o činjenici da je uhapšen i da se ova prava primenjuju tokom celog vremena dok je osoba lišena slobode.¹⁹⁹
10. Što se tiče informisanja o hapšenju, član 168. Zakona o Krivičnoj Proceduri, dalje utvrđuje da uhapšeno lice ima pravo da obavesti člana porodice ili neko drugo lice po ličnom izboru o

¹⁹⁶ Član 162, 163, 164. Zakonika o Krivičnom Postupku Republike Kosovo.

¹⁹⁷ Vidi: <https://rm.coe.int/16806cea2f> (15.11.2017).

¹⁹⁸ Ustav Republike Kosovo, Članovi 29. i 30. Krivični Zakonik Republike Kosovo član 13. Zakon br. 04/L-076 o Policiji Kosova,

¹⁹⁹ Takođe vidi članove 29. i 30. Ustava.

njegovom hapšenju i mestu zadržavanja odmah nakon hapšenja; obaveštavanje člana porodice ili drugog lica u vezi hapšenja može da zakasni najviše 24 sata kada državni tužilac proceni da je ovo obaveštavanje uslovljeno vanrednim potrebama za istragu slučaja. Ovo kašnjenje se ne primenjuje u slučaju maloletnika.

11. Prema Zakonu o Policiji²⁰⁰ pravo da se obavesti porodica ili drugo lice o hapšenju takođe važi i za lica koja su “privremeno zadržana” da bi se identifikovala ili zbog njihove zaštite i zaštite drugih.
12. Prilikom poseta, NPM je informisan od strane policijskih službenika da prilikom intervjua sa uhapšenim licima ne praktikuje se audio-video zapis intervjua. Evropski Komitet o Prevenciji Torture (KPT) smatra:

*“Elektronski zapis (audio i/ili video) policijskih intervjua sačinjava jednu važnu dodatnu garanciju protiv zlostavljanja uhapšenih. KPT ima zadovoljstvo da primeti da uvođenje takvih sistema se razmatra od strane jednog velikog broja zemalja. Jedan takav sistem može obezbediti jedan kompletirani i autentični proces intervjua i na ovaj način u mnogome olakšava istragu svakih navoda o zlostavljanju. Ovo je u interesu obeju strana, odnosno lica koja su zlostavljena od strane policije i u interesu policijskih službenika koji su optuženi neosnovanim navodima da su učestvovali u fizičkom zlostavljanju ili psihološkom pritisku. Takođe, elektronski zapisi smanjuju mogućnost optuženog da kasnije lažno poriču da su dali određene tvrdnje”.*²⁰¹

13. U izveštaju o poseti u Irskoj 2006. godine, KPT navodi:

“Tokom posete 2006. godine, nalazi sugerišu da audio-video snimanja u prostorijama za intervju u stanicama Garda, mogla su biti značajan faktor koji je doprineo u smanjenju navoda za fizičko zlostavljanje uhapšenih lica”.

14. **NPMT Ombudsmana podstiče Policiju Kosovsa da razmotri mogućnost sprovođenja jednog takvog audio i video sistema u saglasnosti sa konstatacijama KPT-a i da o tome obavesti Ombudsmana.**
15. NPM je primetio da u stanicama koje je posetio, sigurnosne kamere su operativne u prostorijama stanice i u ćelijama gde se drže zatvorenici, **osim u policijskoj stanici u Lipljanu.**
16. **NPM nije primio žalbe od strane uhapšenih lica koja su se nalazila u Regionalnom Centru za Pritvor u vezi ovih prava. Takođe, na osnovu razmatranih dokumenata proizilazi da Kosovska Policija u svim posećenim stanicama je poštovala ova prava. Tokom poseta, NPM je primetio da u svakoj ćeliji postoje pisane informacije u vezi prava uhapšenih osoba na albanskom jeziku, srpskom i engleskom. Tokom poseta, NPM nije naišao na uhapšene maloletnike.**

Fizički uslovi posećenih stanica

17. **U Policijskoj Stanici u Lipljanu** ćelije gde se uhapšeni drže nude dobre uslove smeštaja, uključujući i dovoljno prirodnog svetla, čistoću, ventilaciju. Dok, veličina ćelija je u saglasnost sa standardima određenim od strane KPT-a.
18. **Regionalni Centar Zadržavanja u Prištini** renoviran je tokom 2016. godine. NPM je primetio da su ćelije bile čiste, prostor za pritvorene u ćelijama je u saglasnosti sa standardima određenim od strane KPT-a²⁰², svaka ćelija je imala dušek i čistu posteljinu, ali je bilo vrlo malo prirodnog svetla i ćelije nisu bile opremljene sa sistemom poziva. Unutar Centra funkcionisao je sistem ventilacije. Toalet i tuševi su bili u dobrom stanju i imalo je tople vode.

²⁰⁰ Zakon o Policiji, član 20.

²⁰¹ Evropski Komitet za Prevenciju Torture, izvod iz 12. opšteg izveštaja, stav 36. Za više, vidi:

<https://rm.coe.int/16806cd1ed> (24.11.2017).

²⁰² Vidi: <https://rm.coe.int/16806cea2f> (15.11.2017).

19. Isto kao i prilikom posete 2016. godine u ovom centru, NPM je primetio da uslovi za rad policijskih službenika koji rade u ovom Centru nisu bili dobri i nisu se promenili. **NPM smatra da nadležne vlasti treba da preduzmu potrebne korake za eliminisanje ovih nedostataka.**
20. **Policijska Stanica u Mitrovici** je u veoma dobrom stanju. Pritvorni centar nudi vrlo dobre uslove smeštaja i nudi dovoljan prostor u saglasnosti sa standardima određenim od strane KPT-a. Takođe, prostorije policijske stanice nude dobre uslove za rad policijskih službenika.
21. **Policijska Stanica u Vučitrnu** prilikom posete NPM-a ova stanica se renovirala. Prostorije za pritvor nude uslove za smeštaj i prostor u saglasnosti sa standardima određenim od strane KPT-a. Zbog renoviranja, uslovi za rad policijskih službenika su bili otežani. NMPT će tražiti od Ministarstva unutrašnjih poslova da bude obavešteno u vezi pomenutog renoviranja.
22. **Policijska Stanica u Podujevu** nudi uslove smeštaja i prostor u saglasnosti sa standardima određenim od strane KPT-a. Sve ćelije imaju dovoljno prirodnog svetla, potrebnu ventilaciju, toalet i čistu posteljinu. Zgrada poseduje stepenice za izlaz u hitnim slučajevima, u slučaju potrebe.
23. U **Policijskoj Stanici U Suvoj Reci** ćelije gde se smeštaju uhapšeni nude dovoljno dnevnog svetla, potrebnu ventilaciju i veličina ćelija je u saglasnosti sa standardima određenim od strane KPT-a. Takođe, ova stanica generalno nudi dobre uslove za rad policijskim službenicima.
24. U **Policijskoj Stanici u Prizrenu** NPM je primetio da su ćelije gde se smeštaju uhapšeni u lošem stanju i treba da se gletuju (okreće), kao i da se snabdeju sa čistom posteljinama i ćebadima pošto one postojeće su stare i ni približno ne ispunjavaju uslove za smeštaj uhapšenih na osnovu međunarodnih standarda. Ova stanica, generalno nudi dobre uslove za rad policijskih službenika.
25. **Policijska Stanica u Dragašu** kompletno je renovirana i nudi dobre uslove za rad policijskih službenika. Ćelije gde se smeštaju uhapšena lica su u vrlo dobrom stanju, poseduje dovoljno prirodne svetlosti, ventilaciju i njihova veličina ju u saglasnosti sa standardima određenim od strane KPT-a. Ova stanica poseduje sobu za intervju sa maloletne osobe i sobu za intervju u slučajevima porodičnog nasilja. NPM prilikom posete je bio impresioniran dobrim uslovima koje nudi soba za intervju sa žrtvama porodičnog nasilja, koja nudi vrlo dobre uslove i bila je adekvatna za žrtve porodičnog nasilja koje se tu smeštaju zajedno sa decom.

Sistem za poziv

26. **Nijedna od posećenih stanica ne poseduje sistem za poziv.** NPM primećuje da KPT u izveštajima o Kosovu o poseti u 2015. preporučio je nadležnim organima na Kosovu da ćelije u policijskim stanicama treba da obezbede sistem za poziv tako da uhapšenima bude omogućen lakši kontakt sa policijskim službenicima u slučaju potrebe. Nadležni organi Republike Kosova, u vezi ovog izveštaja KPT-u su poslali svoj odgovor, ali deo gde su trebali da odgovore u vezi sistema za poziv u ćelijama ostao je prazan, znači nema uopšte odgovora.²⁰³

Režim

27. U 12. opštem izveštaju objavljenom u 2002. godini, Evropski Komitet za Prevenciju Torture navodi da osobama koji se zadržavaju više od 24 sata treba, u okviru mogućnosti, da im se pruža dnevno šetanje u svež vazduh.²⁰⁴ **NPM je obavešten od strane policijskih službenika da Regionalni Pritvorni Centar u Prištini i druge stanice ne pružaju šetanje u svež vazduh za uhapšene osobe koji se zadržavaju više od 24 sata pošto nemaju fizičke uslove za to.**

Zdravstvena nega

²⁰³ Izveštaj KPT-a o poseti na Kosovu u 2015. godini, odgovor nadležnih organa. Vidi na:

<https://www.coe.int/en/web/cpt/kosovo> (29.11.2017).

²⁰⁴ Opšti 12. izveštaj KPT-a, stav 47, na: <https://rm.coe.int/16806cd1ed> (29.11.2017).

28. Lekarske usluge su osnovno pravo lica koja su uhapšena od strane policije. Lekarske usluge se nude od strane javnih institucija kao što su Centar Porodične Medicine i Kliničko Univerzitetski Centar, u zavisnosti od potreba za negom. **NPM nije primilo žalbe od intervjuisanih lica vezi ovog prava. Takođe, od razmatranih dokumenata je primećeno da je policija evidentirala u njihovim ličnim dosijeima obaveštenje o pravu na lekarske usluge.**
29. NPM je primetio da se svi podaci u vezi pružanih zdravstvenih usluga uhapšenima, čuvaju u njihovim ličnim dosijeima.

Preporuke u vezi sa posetom policijskim stanicama biće poslate gore pomenutim institucijama u januaru 2018. godine.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

V. PISMA SA PREPORUKAMA UPUĆENA ODGORNIM VLASTIMA

Priština, dana 13 januara 2017. godine,

G. Bedri Hamza, Guvernator
Centralna banka Republike Kosova
Ul. Garibaldi br. 33
10000 Priština,

Žalba br. 318/2016

Zekirja Shabani/List Fjala
protiv
Centralne Banke Republike Kosova

Pismo preporuke

Poštovani g. Hamza,

Dopustite mi da putem ovog pisma izrazim svoju zahvalnost za korektnu saradnju sa Institucijom Ombudsmana u tretiranju žalbe g. Zekirja Šabani, urednika lista "Fjala" u vezi sa žalbom o ograničavanju pristupa "... podataka o zapošljavanju od januara 2013. godine do 05.04.2016. godine. Ovi podaci treba da obuhvataju spisak imena zaposlenih u ovom periodu i pozicija na kojima su zaposleni. "

Prema razgovoru koji smo imali na našem zajedničkom sastanku, saznalo se da je razlog za ne odgovaranje na zahtev za pristup javnim dokumentima, bio u tome što zahtev g. Shabani nije podnet shodno obrascu koji je predviđen u Politici za pristup javnim dokumentima u CBK-a,²⁰⁵ smatrajući isto kao odricanje od zahteva, ne podnošenje prema načinu kako je zatražila CBK

Međutim, smatramo da član 4, st. 2 Zakona br. 03/L-215 o uvidu u javnim dokumentima (ZUJD) je odredba koja jasno određuje način podnošenja prijave „Dokumenta su otvorena za javnost na osnovu neposrednog zahteva, na osnovu podnetog pismenog zahteva, ili u elektronskoj formi ili preko registra, izuzev informacija ograničenih zakonom.” Na osnovu napred navedenog procenjujemo da obrazac predviđen u članu 6, kao sastavni deo Politike o uvidu u javnim dokumentima CBK, nije u potpuno u skladu sa članom 4, par. 2, ZUJD.

Zahtev za uvid u službenim dokumentima razmatra se i tretira brzo²⁰⁶; uvek imajući u obzir "da kašnjenje u pružanju informacija može trajno ili celokupno ukloniti vrednost informacije i interesovanja o istome, jer je jedna vest čini ulsugu koja brzo prolazi i kašnjenje njegovog objavljivanja, čak i za kratki vremenski period, može ovoj vesti da negira vrijednost i interes (vidi The SundaiTimes protiv Ujedinjenog Kraljevstva)

U cilju poštovanja člana 41, st. 1, Ustava Republike Kosova [**Pravo na Pristup Javnim Dokumentima**], shodno kome “ Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima.” i

²⁰⁵<http://www.bqk-kos.org/repository/docs/2014/PolitikaperqasjenedokBQK.pdf> , Obrazac je sastavni deo dokumenta “Politika za uvid u javnim dokumentima u BQK”, usvojen od BQK, dana 15. januara 2014. god, i svrha ovo gobrazca je da olakšava pristup stankama u javnim dokumentima koje se nalaz i koje su izrađene od strane BQK, povećanje nivoa komunikacije sa vanjskim strankama i unapređenje transparentnosti delatnosti BQK.

²⁰⁶ Zakon br. 03/L-215 o uvidu javnim dokumentima, član 7, stav.7.

ostvarivanje prava pristupa javnim dokumentima u skladu sa navedenim zakonom o kojem se radi, što "garantuje svakom fizičkom i pravnom licu, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, nakon podnetog zahteva, pravo na uvid u dokumentima koje drže, izrađuju ili primaju javne institucije."; Ombudsman u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosova, i člana 27 Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu:

Preporučuje

Da se zahtevi za pristup javnim dokumentima obrađuju se u skladu sa članom 4, par. 2 ZUJD-a, bez obzira na to da li su zahtevi podneseni u skladu sa obrascem koji je predviđen u članu 6. Politike o pristupu javnim dokumentima CBK-a.

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, molimo Vas da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na napred date preporuke.

Zahvaljujući Vam se na vašoj saradnji, molimo Vas da vaš odgovor u vezi ovog pitanja, dostavite u razumnom zakonskom roku, najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana prijema ovog izveštaja.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Priština, dana, 26. januara 2017. godine

G. Shpend Ahmeti, predsednik
Opština Prištine
Ul. UÇK, br. 2
10000 Priština

Žalba ex officio br. 700/2016

u vezi sa nedostacima i poteškoćama u realizaciji nastavnog procesa u NSOŠ "Ganimete Terbeshi" u selu Lukare i u fizičko odvojenom odeljenju u selu Sićevo, opština Prištine

Pismo preporuke

Poštovani g. Ahmeti,

Obaveštavamo vas da je Institucija Ombudsmana (IO), u okviru promotivnih aktivnosti, tokom novembra i decembra meseca 2016. godine obavila informativnu kampanju "Upoznaj Instituciju Ombudsmana" za učenike nižih srednjih osnovnih škola, u vezi uloge IO u zaštiti i promovisanju ljudskih prava na Kosovu. Ova aktivnost je organizovana u skladu sa članom 18 stav 1.3 Zakona o Ombudsmanu br. 05 / 1-019.

Glavni cilj organizovanja kampanje se odnosi na informisanje učenika o ulozi IO u zaštiti i promociji ljudskih prava, kao i o njihovim mogućnostima, da se u pogledu kršenja ljudskih prava, obrate IO.

Takođe, drugi cilj kampanje je i pružanje mogućnosti deci da predstavnici IO čuju njihov glas, odnosno da deca mogu da izraze njihova mišljenja, njihove stavove ili uznemirenja u vezi sa različitim problemima sa kojima se suočavaju svaki dan, ne samo u školi, već i na ulici i drugim mestima.

Tokom ove kampanje, između ostalog, obavljena je poseta NSOŠ "Ganimete Terbeshi" u selu Lukare i fizičko odvojeno odeljenju u selu Sićevo.

Škola u Sićevu se suočava sa mnogim nedostacima i poteškoćama u realizaciji nastavnog procesa, a koje su učenici ove škole naglasili tokom razgovora sa predstavnikom IO. U ovoj školskoj zgradi u Sićevu naglašen je problem sa kanalizacijom, protokom vode u toaletu i lavaboima, problemi sa grejanjem sa pećima koji vraćaju dim, kao i a nedostatak sijalica.

Dok u školi u Lukare uočeno je da nedostaju saobraćajni znakovi u blizini škole i da je u sali za fizičko vaspitanje došlo do curenja vode.

Sa namerom da se razgovara o ovim pitanjima, predstavnica IO se sastala sa direktorom škole, g. Driton Krasniqi, koji je obavestio istu da je svestan svih poteškoća i nedostataka sa kojima se suočava fizičko odvojeno odeljenje škole u Sićevu. Upravo zbog toga direktor škole se u septembru i oktobru 2016. godine nekoliko puta obratio opštinskoj direkciji za obrazovanje (ODO) u Prištini da preduzima konkretne mere za poboljšanje uslova za nastavu u školama u Sićevu i Lukare, ali do sada nije dobio odgovor.

Stoga, na osnovu gore navedenih podataka i u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosova, kao i člana 18, stav 3 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Ombudsman smatra da je razumno davanje ovih preporuka ODO-u u Prištini:

PREPORUKE

1. Za odvojeno odeljenje NSŠO “Ganimete Tërbeshi” u Sićevu da preduzmete mere za poboljšanje uslova za odvijanje nastavnog procesa, kao u nastavku:

- **Eliminisanje problema sa kanalizacijom;**
- **Opremanje škole sa svetlom;**
- **Krećenje odeljenja**
- **Snabdevanje škole sa odgovarajućim pećima za grejanje.**

2. Za NSŠO “Ganimete Tërbeshi” (matična škola) u Lukare da preduzmete mere za poboljšanje uslova za odvijanje nastavnog procesa, kao u nastavku:

- **Postavljanje saobraćajnih znakova u blizini škole;**
- **Čišćenje mosta blizu škole kako bi služio učenicima kao podvožnjak;**
- **Eliminisanje toka vode u sali za fizičko vaspitanje.**

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, molimo Vas da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na napred date preporuke.

Zahvaljujući Vam se na vašoj saradnji, molimo Vas da nam vaš odgovor dostavite u razumnom zakonskom roku od trideset (30) dana.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Priština, dana 30. januara 2017. godine

G. Arban Abrashi, Ministar
Ministarstvo rada i socijalne zaštite
Ulica "UČK" br.1
10000 Priština

Ex officio br. 43/2017

u vezi sa nemogućnošću dece sa ograničenim sposobnostima da dobijaju socijalne i porodične usluge u nekim dnevnim centrima, zbog zatvaranja istih

Pismo preporuke

Poštovani g. Abrashi,

Pišem vam u vezi pitanja nemogućnosti da deca sa ograničenim sposobnostima nastave da uživaju pravo na socijalne i porodične usluge u nekim dnevnim centrima zbog nedostatka finansijskih sredstava.

U Uroševcu, Gnjilanu, Peći i Prizrenu funkcionišu centri za dnevni boravak za decu sa ograničenim sposobnostima. Aktivnosti ovih centara u pružanju socijalnih i porodičnih usluga za djecu sa ograničenim sposobnostima odvijaju se pod upravom NVO "PEMA", organizacija koja je licencirana od strane državnih organa. Krajem 2016. godine predstavnici Institucije Ombudsmana (IO), u skladu sa Zakonom o Ombudsmanu, br. 05/L-019, posetili ove centre. Tokom sastanaka obavješteni su da će zbog finansijskih poteškoća centri za dnevni boravak verovatno biti zatvoreni.

Dana 18. januara 2017. Godine, Pmnudsman se sastao sa predstavnicima nevladine organizacije "PEMA", i isti su obavestili Ombudsman da dnevni centri ne rade zbog nedostatka finansijskih sredstava.

Nemogućnost pružanja socijalnih i porodičnih usluga, deci sa ograničenim sposobnostima predstavlja zabrinutost za Ombudsmana. Zatvaranje dnevnih centara, čije postojanje ionako nije bilo dovoljno za zadovoljenje potreba i prava ovog dela stanovništva, zahteva vašu pažnju i preduzimanje odgovarajućih radnji. Sa situacijom koja je stvorena u oblasti socijalnih i porodičnih usluga, stanje velikog broja dece sa ograničenim sposobnostima koja su bila prisutna u ovim centrima može da se otežava i pogorša, s tim što ta deca sada neće dobiti neophodnu podršku i specijalizovanu negu.

Oblast socijalnih usluga nije jedina oblast u kojoj se deca sa ograničenim sposobnostima suočavaju sa poteškoćama. U stvari, deca sa ograničenim sposobnostima suočavaju se sa mnogim poteškoćama i preprekama u svim oblastima života, stoga ostaje da se mnogo toga uradi u ovom pravcu od strane državnih institucija, pre svega. Više nego neophodno je učiniti više i što se tiče socijalnih usluga sa osnovom u zajednici, prema tome Ombudsman ponovo ističe da podrška dnevnih centara za nastavak rada na pružanju socijalnih usluga trebalo bi da se obavi od strane institucije u Ministarstvu, kojom upravljate vi, kako bi deca sa ograničenim sposobnostima uživala pravo na kvalitetne socijalne usluge, uvek imajući u vidu njihove potrebe. Naravno, ovo je u skladu sa najboljim interesima ove dece.

Ustav Republike Kosovo u članu 50, stav 1 definiše: “*Deca imaju pravo na zaštitu i brigu koja je neophodna za njihovo blagostanje.*” Dok stav 4 ovog člana definiše: “*Sve radnje koje se tiče deteta, preduzete od strane državnih javnih ili privatnih institucija, moraju biti u najboljem interesu deteta.*”

Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima djeteta (u daljem tekstu: Konvencija o pravima djeteta) Ustavom Republike Kosovo je predviđena kao jedan od međunarodnih dokumenata koji se direktno primjenjuje na Kosovu i ima prioritet primene u odnosu na druge nacionalne zakone. **Konvencija o pravima deteta** u članu 2 stav 1 utvrđuje obavezu da države članice ove konvencije poštuju i obezbeđuju prava sadržana u Konvenciji svakom detetu pod svojom jurisdikcijom, bez ikakve diskriminacije i bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo ubedenje, nacionalno, etničko ili socijalno poreklo, imovno stanje, **onesposobljenost**, rođenje ili drugi status deteta ili njegovog roditelja ili zakonitog staratelja.

Konvencija o pravima deteta u članu 3 stav 1 utvrđuje takođe: “*U svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira na to da li ih sprovode javne ili privatne institucije za socijalnu zaštitu, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela, najbolji interesi deteta biće od primarnog značaja.*”

Dok u članu 4 **Konvencija o pravima deteta** propisuje obaveze država da preduzimaju sve odgovarajuće zakonodavne, administrativne i **ostale potrebne mere** za ostvarivanje prava sadržanih u ovoj konvenciji, uključujući one koje se odnose na potrebe dece sa ograničenim sposobnostima, kako bi dete sa ograničenim sposobnostima moglo “... *da uživa pun i dostojan život, u uslovima kojima se obezbeđuje njegovo dostojanstvo, podstiče samostalnost i olakšava aktivno učešće deteta u zajednici.*”

Ombudsman, na osnovu gore navedenog, u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo, kao i člana 18. stav 3. Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, preporučuje: ***Da preduzimate potrebne mere kako bi Centrima dnevnog boravka pružili neophodnu podršku, uključujući i finansijsku podršku, kako bi nastavili svoj rad i da se deci sa ograničenim sposobnostima pruži pomoć i odgovarajuće socijalne usluge, kako bi se istima pružila socijalna integracija i ostvarivanje prava u skladu sa lokalnim i međunarodnim pravnim standardima.***

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 25. stav 1. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, molimo Vas da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na napred date preporuke. Takođe, Vas molim da odgovorite na ovo pitanje u razumnom roku, ali najkasnije do 14. februara 2017.godine.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Priština, dana 1. marta 2017. godine

Gđa. Afërdita Bytyçi, predsednica

Osnovni sudu u Prištini

Palata Pravde

10000 Priština

Žalba br. 549/2015

Beqir Podvorica

protiv

Osnovni sudu u Prištini

Pismo preporuke

Poštovana g. Bytyçi,

Ombudsman, na osnovu člana 16.1 Zakona o Ombudsmanu, br. 05/L-019, dana 20. oktobra 2015. godine, primio žalbu g. Beqir Podvorica, protiv Osnovnog suda u Prištini (OSP), zbog dužine postupka u predmetu C.41/2014 koji se odnosi na radni spor.

Žalilac navodi da je do penzionisanja bio član Kosovske korporacije za električnu energiju (KEK). Podnosilac žalbe dalje navodi da je KEK jednom odlukom 2005. godine sistemirao je istoga na radnom mestu kao fizički radnik. Prema podnosiocu žalbe, do njegovog penzionisanja on se nije vratio na njegovom radnom mestu kao metal graver, i time je on bio oštećen kako u stručnom aspektu tako i u ličnom prihodu. Dana 15. februara 2005. godine, podnosilac žalbe podneo je tužbu protiv KEK-a, u ono vreme Opštinskom sudu u Prištini. Na osnovu dokumenata koje je podnosilac žalbe podneo Instituciji Ombudsmana, vidi se da je predmet prošao kroz sve instance kako bi se vratio na ponovnom suđenju u OSP shodno rešenju Vrhovnog suda Rev.br.213/2013, od 4. decembra 2013. godine. Podnosilac pritužbe tvrdi da je početak suđenja počelo, ali da je sudski postupak spor.

S tim u vezi, Ombudsman se obratio OSP, dana 30. novembra 2015. godine i dobio odgovor 7. decembra 2015. godine od sudije predmeta gđe. Saranda Bogaj Sheremeti, koja ga je obavestila da shodno zahtevu ovlašćenog zastupnika g. Podvorica, predmet je od 24. juna 2015. godine prosleđen na super veštačenje na Ekonomskom fakultetu u Prištini.

Ombudsman je, u međuvremenu, kontaktirao podnosioca žalbe koji nije bio u mogućnosti da pruži informacije o događajima u OSP-u, jer je tada bio u bolnici i žalio se na ozbiljno zdravstveno stanje. Podnosilac žalbe je zatražio da za bilo koju informaciju u vezi s predmetom da se kontaktira sa njegovim ovlašćenim zastupnikom.

Ombudsman je 1. novembra 2016. i 8. februara 2017. godine, stupio u kontakt sa ovlašćenim zastupnikom podnosioca žalbe, advokatom Ramiz Suka, obzirom da je podnosilac žalbe u to vreme bio smešten u bolnici sa ozbiljnim zdravstvenim stanjem, koji je obavesti da veštačenje još nije bilo gotovo i da nema informacija o bilo kakvim događajima vezanim za odlučivanje u predmetu od strane OSP.

Zaključak

Ombudsman uočava da je slučaj g. Podvorica pokrenut podnošenjem tužbe 15. februara 2005. godine, a da se predmet odnosi na radni spor i da od 24. juna 2015. godine, nije preduzeta nijedna radnja u vezi odlučivanja u predmetu. Ombudsman smatra da se radi o izuzetnom kašnjenju u procesiranju ovog predmeta.

Ombudsman ovom prilikom:

1. Podseća da se radi o sporu koji proistiće iz radnog odnosa i da u saglasnosti sa Zakonom o parničnom postupku, postoji poseban sporni postupak, koji prema ovom zakonu treba da se tretira sa prioriteto.
2. Skreće pažnju na praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), u vezi sa članom 53 Ustava Republike Kosovo, prema kojem ljudska prava i osnovne slobode zagarantovane ovim Ustavom tumače se u skladu sa sudskim presudama ESLJP. Prema praksi ESLJP *Poiss v. Austria*, § 50; *Bock v. Germany*, §35), izračunavanje vremena za postupanje u sudskom postupku počinje od trenutka podnošenja tužbe nadležnom sudu, a u konkretnom slučaju to je datum 15. februar 2005. godine.

Preporuka

Ombudsman preporučuje:

1. Osnovni sudu u Prištini da preduzme sve neophodne mere u skladu sa Zakonom o parničnom postupku i članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima da se ovaj slučaj procesuiru hitno.

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, molimo Vas da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti, kao odgovor na napred date preporuke Ombudsmana.

Zahvaljujući Vam se na vašoj saradnji, molimo Vas da vaš odgovor u vezi ovog pitanja, dostavite u razumnom zakonskom roku, najkasnije do **15. marta 2017.** godine.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Priština, dana 16. marta 2017. godine

G. Muharrem Svarqa, predsednik
Opština Uroševca
Ul. "Dëshmorët e Kombit" b.b.
70000 Uroševac

Žalba br. 914/2016

Ismet Neziri
Protiv
Opštinske direkcije za obrazovanje u Uroševcu

Pismo preporuke

Poštovani, g. Svarqa

Ombudsman, na osnovu člana 16.1 Zakona o Ombudsmanu broj. 95/L-019, dana 22. decembra 2016. godine, primio je žalbu g. Ismet Neziri, protiv Opštinske direkcije za obrazovanje (ODO) u Uroševcu, zbog diskriminacije protiv njega u pogledu prava na radni odnos.

Na osnovu izjave podnosioca žalbe i dokaza koje ima na raspolaganju Ombudsman, g. Neziri, nastavnik albanskog jezika, sa radnim iskustvom od 33 godina, u radnom odnosu i dužnostima nastavnika, a u Nižoj srednjoj osnovnoj školi (NSOŠ) "Ahmet Hoxha " u Uroševcu, zaposlen je kao nastavnik albanskog jezika 1. septembra 2005. godine, na neodređeno vreme.

Zbog odlaska nastavnice albanskog jezika na novom nastavnom zadatku u novembru 2016. godine, u ovoj školi ostala su 10 časova albanskog jezika (izborna nastava), iako g. Neziri je nastavnik ne neodređeno vreme, i ima nastavnu normu od 15 časova nedeljno (znači 75% radnog vremena), istome nije dopunjena norma, već je za ove časove nastave ODO angažovao gđu. Nartila Nebiu, bez konkursa, bez adekvatne kvalifikacije, kao i u nedostatku i drugih uslova, koja su izričito predviđena zakonskim odredbama za sklapanje radnog odnosa.

Nezadovoljan tretiranjem u vezi njegove radne norme, podnosilac žalbe se obratio ODO-u zahtevom za dopunjavanje norme dana 30. novembra 2016. godine, ali iako je do sada prošlo preko 3 meseca, on nije dobio nikakav odgovor u vezi sa njegovim zahtevom.

Prema nalazima Ombudsmana u vezi sa postupanjem prema zahtevu podnosioca žalbe, opština je treba da primeni ove zakonske odredbe:

Zakon br. 02/L-28 o upravnom postupku (ZUP), član 11 propisuje izričito obavezu donošenja odluke: *"Organi javne uprave, u okviru svojih nadležnosti, obavezni su odlučiti o svakom podnešenom zahtevu od strane fizičkih i pravnih lica."*

Član 38 istog zakona, detaljno propisuje pokretanje upravnog postupka od strane stranke i obavezu organa da pismeno odgovori.

"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 na zahtevu. U tom slučaju, organ određuje razumni rok za sprovođenje dodatnih mera.*“

Članom 90. u stavu 1 uređuje se način objavljivanja upravnih akata *“Individualni i kolektivni administrativni akti šalju se zainteresovanim strankama u roku od 30 dana.”*

Član 127. stav 4. Propisuje: *“Zainteresovane stranke mogu se obratiti sudu samo nakon iscrpljenja svih administrativnih sredstava žalbe.”*

Dok član 131.1. propisuje se rok za donošenje odluke u postupku žaljenja: *“Nadležni upravni organ razmatra administrativnu žalbu i donosi odluku u roku od 30 dana od dana podnošenja žalbe.”*

Ombudsman primećuje da opštinske vlasti nisu obradili zahtev u zakonskom roku onako kako je predviđeno ZUP-om, da su organi javne uprave u okviru svojih nadležnosti obavezni da odlučuju o bilo kojoj tužbi koju podnesu fizička i pravna lica, precizirajući tačno situacije i rokove za odgovor. Ova situacija ne obrađivanja podneska podnosioca žalbe je neuspjeh opštinskih organa, i u ovom slučaju imamo situaciju da pravni lek koji je korišćen od strane podnosioca žalbe nije proizveo pravno dejstvo u ostvarivanju njegovog prava.

Takođe, pravo podnosioca žalbe na upravni postupak bez odlaganja zagarantovano je ZUP, u kome je između ostalog navedeno da su opštinske vlasti obavezne da pojedinačne i kolektivne upravne akte dostavljaju strankama u okviru pravnih rokova, kako bi stranke bile obavestene o svojim pravima i eventualno da koriste pravne lekove u višim instancama ukoliko nisu zadovoljni njihovim sadržajem

Štaviše, član 38.4 ZUP zahteva od organa da stranke obavestavaju pismeno o prijemu i odbijanju zahteva, kako bi one dalje imale mogućnost delovanja ili korištenja pravnih lekova. U konkretnom slučaju žalioac nije pismeno obavestjen o podnesku koje je podneseno, nije doneta nikakva odluka o tome, i kao ishod njemu je uskraćena mogućnost korišćenja efikasnih pravnih lekova, stoga, Ombudsman smatra da ne uzimanje u obzir ovih važnih činjenica je u potpunoj suprotnosti sa zahtevima člana 32 Ustava.

Zakon br.03 / L-040 o lokalnoj samoupravi (ZLS) jasno definiše zakonske obaveze opštine da osigura da građani uživaju svoja prava i slobode, član 4, stav 2 izričito navodi: *“Svi opštinski organi dužni su da građanima opštine obezbede sva prava i slobode [...]i da svima omoguće jednak i pravedan pristup opštinskim uslugama na svim nivoima.”* Dok u stavu 4 definiše se: *“Sve opštinski vlasti odgovorne su građanima opštine u obliku koji je zakonom predviđen.”* Ombudsman uočava da opština Uroševca nije preduzela odgovarajuće radnje za razmatranje zahteva.

ZLS jasno propisuje pravne obaveze opštine u odnosu na prava građana da dobiju odgovor na njihove zahteve, član 4, stav 4 izričito definiše: *“Sve opštinski vlasti odgovorne su građanima opštine u obliku koji je zakonom predviđen.”*

Ombudsman primećuje da neuspeh u razmatranju zahteva koji je podnet 30. novembra 2016.godine, predstavlja kršenje prava na pravično suđenje u razumnom roku, garantovano članom 32 Ustava Republike Kosovo, stavom 1 Člana 6, u vezi sa članom 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), kao i članovima 11, 38.4 i 131.1 ZUP-a. Ombudsman smatra da postupak za razmatranje zahteva treba da se odvija bez daljnjeg odlaganja, a pokrenuto pitanje treba da se reši zaslužno od strane javnih vlasti.

Što se tiče primene člana 13 EKLJP, Ombudsman podseća da je ustavna obaveza države da podnosiocima žalbi obezbedi delotvorne pravne lekove. Ovo pravo garantovano ovim članom i glasi: *“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,”* iz tog razloga, velika odlaganja u sprovođenju pravde predstavljaju ozbiljnu pretnju vladavini prava.

U slučaju podnosioca žalbe, nije bilo snažnog i trajnog razloga da opštinske vlasti odugovlače postupak u pogledu razmatranja slučaja. Opštinske vlasti nisu uspele da dokažu spremnost da poštuju zakonske rokove za donošenje odluke o ovom pitanju.

Stoga, kašnjenje i neefikasnost procedura dovode do situacija, koja su u suprotnosti sa **principom vladavine prava, princip koji je sankcionisan najvišim pravnim aktima i međunarodnim pravnim instrumentima** koje vlasti Kosova imaju obavezu poštuju bez izuzetka.

Ombudsman primećuje da je zapošljavanje navedene nastavnice uglavnom vršeno na osnovu preporuke ODO-a od 25.11.2016. godine, preko kojeg je ova direkcija preporučila direktoru škole, angažovanje iste za predmet albanskog jezika (izborna nastava) u NSOŠ "Ahmet Hoxha" u Uroševcu, od 29.11.2016. godine, do razmatranja konkursa.

Ombudsman zaključuje da zapošljavanje navedene nastavnice pravno je neosnovano zbog činjenice da u NSOŠ "Ahmet Hoxha" nije bilo slobodnog radnog mesta, jer kako je primetio on, škola raspolaže adekvatnim kadrom koji nema punu normu radnih časova (kao što je slučaj sa podnosiocem žalbe). Takođe nije opravdano zbog činjenice da je ovo zapošljavanje vršeno u suprotnosti sa članom 35. stav 1. Zakona o preduniverzitetskom obrazovanju (ZPO), koji izričito navodi da se „... nastavnici, ... biraju ... putem javnog oglasa na osnovu ličnih kvalifikacija i bez ikakve direktne ili indirektno diskriminacije ...”, i ovo zapošljavanje je takođe u suprotnosti sa Zakonom o radu, koji se primenjuje u slučajevima kada jedno pitanje nije rešeno posebnim zakonima, član 8, stav 1 Zakona o radu, navodi: "Poslodavac u javnom sektoru dužan je da objavljuje javni konkurs uvek kada prima posloprimca i zasniva radni odnos."

Ombudsman primećuje da zaposleni u konkretnom slučaju nije imao osnovan radni odnos u bilo kojoj školi u opštini Uroševac, pa se postavlja pitanje odakle proizlazi pojam **sistemiranje**, pojam koji je korišćen u preporuci ODO-a, kada je poznato da navedeni pojam na osnovu zakonodavstva o radnom odnosu se uglavnom pripisuje radniku koji je već u radnom odnosu.

Zakon o radu u članu 17, stav 3 izričito pripisuje: "Zaposleni se može odrediti prema potrebama na poslovima kod istog poslodavca, sa jednog na drugo radno mesto, u skladu sa Ugovorom o radu, Internim Aktom Poslodavaoca i Kolektivnim Ugovorom."

Prema ZPO-u, predviđeno je da poslodavac može da angažuje privremeno osoblje kako bi zamenio nastavnika koji je odsutan možda iz zdravstvenih ili zbog porodijskog odsustva, međutim u konkretnom slučaju nastavnica je angažovana na drugim radnim zadacima, a nastavni časovi si ostali slobodni, prema tome u ovom slučaju poslodavac je trebao da dopuni nastavne časove, prvenstveno sa zaposlenima koji su već uspostavili radne odnose, a zatim za preostale časove nastave da se angažuju drugi nastavnici, ali sve to treba da se uradi podvrgavanjem pravednim, otvorenim i transparentnim procedurama za angažovanje na osnovu kvalifikacija i potreba pozicije, to bi uticalo na smanjenje broja zaposlenih i uticalo bi i na kvalitet u obrazovanju.

Prema članu 38, ZPO propisuje se: "Opštine su dužne da izrade propise za plaćanje lica koja su privremeno imenovana na položaje vršilaca dužnosti direktora u obrazovnim institucijama ili lica koja imaju dodatne nastavne časove zbog zamenjivanja odsutnog nastavnika zbog bolesti ili materinstva."

Dok u članu 35, stav 3 ZPO propisuje se: "Organi koji vrše imenovanja definisana ovim Zakonom dužni su da uspostave pravične, otvorene i transparentne procedure zapošljavanja zasnovane na kvalifikacijama i potrebi za radnim mestom."

Stav 4, izričito utvrđuje: "Nastavnike će birati komisija koju formira ODO, uključujući i direktora školske ustanove kao i predstavnike upravnog odbora, u skladu sa važećim zakonima."

Iz dokazne dokumentacije u vezi sa predmetom, Ombudsman primećuje da zaposlena takođe ne ispunjava ni druge zakonske uslove u vezi sa ovim radnim mestom. Stoga, čak i u okolnostima izbora prema konkursu (kada bi postojalo upražnjeno radno mesto), ista ne bi trebalo da se uzme u obzir kao kandidat za osnivanje radnog odnosa u svojstvu nastavnice albanskog jezika, prvenstveno zbog nedostatka odgovarajuće kvalifikacije, koja se zahteva za ovo radno mesto.

Administrativnim uputstvom MONT br. 06/2015 o normativu stručnog kadra opšteg obrazovanja, (član 5) o jezicima traži se: 1. Pedagoški fakultet, program albanskog jezika i književnosti, i 1.1. Filološki fakultet – albanski jezik i književnost.

Dok u konkretnom slučaju primećujemo da je zaposlena diplomirala na opštu i komparativnu književnost Univerziteta u Tirani, njena diploma stečena van Republike Kosova treba da se podvrgne proceduri priznavanja i evaluacije, obzirom da svaki građanin Kosova koji želi da se zaposli kao nastavnik, treba da traži od Ministarstva za obrazovanje, nauku i tehnologiju priznavanje i ekvivalentnost diplome koja je stečena van Republike Kosova.

Ombudsman je naročito zabrinut zbog ovog slučaja jer; se radi o podnosiocu žalbe koji je osnovao radni odnos u NSOŠ "Ahmet Hoxha" na neodređeno vreme za predmet albanskog jezika, koji ima 33 godina radnog iskustva, koji je licenciran za nastavnika i koji ima ispunjenu radnu normu samo 75%, a da je u gore navedenoj školi bilo slobodnih časova, za koje bez konkursa i bez adekvatne kvalifikacije zaposlena je gore navedena osoba.

Kolektivni ugovor o preduniverzitetskom obrazovanju od 11. aprila 2014. godine (član 11. stav 1.); "*Nedeljno nastavno zaduženje nastavnika je 20 sati nedeljno*". Dok član 14. stav 7. ovog ugovora izričito predviđa; "*ODO ne može da raspiše konkurs za upražnjena radna mesta dok se ne sistemiraju radnici koji su proglašeni tehnološkim viškom*"

Ombudsman konstatuje da postupanje prema podnosiocu žalbe u vezi s njegovim predmetom govori o diskriminatornom ponašanju prema njemu, što je suprotno članu 5 Zakona br. 03/L-212 o radu, u kome je izričito navedeno;

"Diskriminacija je zabranjena u zapošljavanju i u profesiji, vezano sa rekrutovanjem zaposlenosti, treniranje, promovisanje zapošljavanja, uslove zaposlenja, disciplinske mere anuliranja ugovora ili drugih pitanja uređena ovim zakonom i drugim važećim zakonima."

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.*"

Na osnovu ovih konstatacija i u saglasnosti sa članom 135, stav 3. Ustava Republike Kosovo i člana 25 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman:

Preporučuje

1. ***Da ODO u potpunosti poništi svoju preporuku od 25. novembra 2016. godine za sistemiranje radnice na radnom mestu nastavnica za albanski jezik u NSOŠ "Ahmet Hoxha", zbog nedostatka pravne osnove.***
2. ***Da se preduzimaju sve neophodne mere kako bi se zahtev žalitelja razmotrio u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.***
3. ***Da se u vezi sa tehnološkim viškom, odnosno u slučaju zaposlenih koji imaju nedostatak nastavnih časova preduzimaju mere za sistematizaciju istih, odnosno za dopunu njihove radne norme, a konkursi za slobodna radna mesta da se objavljuju, samo nakon što se ispunjavaju zakonski uslovi.***

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 predstavi sva zatražena dokumenta i informacije u skladu sa zakonom“, i članom 28. Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019 „Vlasti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, ..., treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi sa navedenim pitanjem“

Ljubazno Vas molim da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa navedenim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman

Priština, dana 13. aprila 2017. godine

G. Muharrem Svarça, predsednik
Opština Uroševca
Ul. "Dëshmorët e Kombit" b.b.
70000 Uroševac

Žalba br.792/2016

Hisni Murati
protiv
Opštinske direkcije za obrazovanje u Uroševcu

Pismo preporuke

Poštovani, g. Svarça

Ombudsman, na osnovu člana 16.1 Zakona o Ombudsmanu br. 95/L-019, dana 31. oktobra 2016. godine, primio je žalbu g. Hisni Murati, protiv opštinske direkcije za obrazovanje (ODO) u Uroševcu, zato što nije obezbeđen prevoz u njegovu decu na relaciji kuća-škola i obrnuto, na udaljenosti od 8 kilometara u dva pravca.

Na osnovu izjave podnosioca žalbe i dokaza kojima raspolaže Ombudsman, g. Murati je podneo pismeni zahtev ODO-u dana 23. septembra 2016. godine za prevoz učenika (2 njegove dece), međutim, iako je do sada prošlo 5 meseci, on nije dobio nikakav odgovor u vezi toga.

Niža srednja osnovna škola (NSOŠ) "Skenderbeu" u selu Jezerce, nalazi se na planinskom terenu i većina učenika putuju kombibusom na relaciji kuća-škola i obrnuto. Činjenica je da se u ovom selu povremeno gravitira divlje životinje, pogotovo tokom zime (vukovi, medvedi, divlje svinje itd.), koje predstavljaju direktan rizik za ljudski život, kao apsolutno pravo garantovano međunarodnim instrumentima i pravnim domaćim aktima.

Deca žalioca nisu obuhvaćena u prevozu sa kombibusom uz obrazloženje da se radi samo o dve učenice koje žive u selu Verište (naselje Jezerca), naselje koje nije povezano sa drugim naseljima gde prolazi kombibus za prevoz učenika ove škole. Kao posledica ove situacije ove učenice ne mogu da pohađaju nastavu redovno, prema tome imaju veliki broj neopravdanih odsustva (na stotine).

Prema nalazima Ombudsmana u vezi ovog slučaja, prvenstveno proizilazi da što se tiče zahteva žalioca, za prevoz ove 2 učenice, koje pohađaju nastavu u IV-tom, odnosno VI-tom razredu, ima neopravdanih odugovlačenja postupka.

Zakon br. 02/L-28 o upravnom postupku (u daljem tekstu "Zakon o upravnom postupku") u članu 11, izričito propisuje obavezu o donošenju odluke: „*Organi javne uprave, u okviru svojih nadležnosti, obavezni su odlučiti o svakom podnešenom zahtevu od strane fizičkih i pravnih lica.*“

Dok u članu 90, stav 1, Istog zakona, reguliše se izričito način objavljivanja administrativnih akata „*Individualni i kolektivni administrativni akti šalju se zainteresovanim strankama u roku od 30 dana.*“ Dok u slučaju žalioca primećujemo da iako je prošlo 5 meseci, on još nije dobio nikakav odgovor u vezi sa njegovim zahtevom.

Ombudsman zaključuje da je u slučaju podnosioca žalbe kršeno pravo na obrazovanje njegove dece, kao jedno od osnovnih prava sankcionisanih osim međunarodnim instrumenatima i domaćim zakonodavstvom; ustavom, zakonom i drugim normativnim aktima.

Pravo na obrazovanje je garantovano Ustavom Republike Kosovo u članu 47. stav 1. Propisuje se:

“ Svako lice ima pravo na osnovno i besplatno obrazovanje. Obavezno obrazovanje je regulisano zakonom i finansiraće se javnim sredstvima. ”, a u stavu 2 istog člana stoji:

“Javne institucije će svakom licu garantovati jednake mogućnosti školovanja, sve na osnovu njenih/njegovih pojedinačnih potreba i sposobnosti. ”

Detaljnije, pitanja obrazovanja, uključujući i situacije u cilju postizanja efektivnih pohađanja nastave, reguliše Zakon o pred-univerzitetskom obrazovanju br. 04/1-32 u Republici Kosovo (u daljem tekstu Zakon o pred-univerzitetskom obrazovanju) koji u članu 15, stav 5 propisuje:

“5. Kako bi promovisala pohađanje školovanja i uticala na smanjenje stepena napuštanja školovanja, Opština je dužna da obezbedi brz i efikasan prevoz učenika koji pohađaju obavezno obrazovanje kako bi mogli da pohađaju nastavu. Ona može da naplati, a može i da oslobodi od plaćanja, naknada za cenu školskog prevoza za:”

5.1. učenike koji žive u zoni obuhvatanja, ali na udaljenosti do četiri (4) kilometara od škole, osim učenika sa telesnim oštećenjima; i stav

5.2. učenike koji žive van zone obuhvatanja;“

Ombudsman zaključuje da odlaganje odgovora na zahtev podnosioca predstavke, koji osim prevoznog problema za učenike sadrži u sebi, pre svega pravo na obrazovanje koje je u isto vreme obavezno po zakonu, prema tome ODO treba da razmotri zahtev u zakonskom roku, zbog težine i posebnog značaja.

U odgovoru direktora ODO-a od 8. februara 2016. godine, upućen Ombudsmana u vezi njegovog pisma, o slučaju podnosioca žalbe, između ostalog se kaže; *“Opštinska direkcija za obrazovanje, je roditelju g. Hisni Murati, pružila jedinu mogućnost koju ima da prevoz učenica vrši on lično a direkcija za obrazovanje će da mu plati troškove prevoza učenika u relaciji škola-kuća svakog nastavnog dana”*

Sve se ovo dogodilo uz obrazloženje *“nismo u mogućnosti da obezbedimo prevoz, jer u nasleju gde on živi, nema drugih učenika, a takođe nema ni autobusa a ni privatnog prevoza”*.

Ovo dokazuje ne ozbiljnost tretiranja problema u vezi zahteva podnosioca žalbe, jer odgovor upućen Ombudsmanu ne sadrži uopšte nikakva pojašnjenja kao što su: Kada je žalioocu pružena takva mogućnost kao varijanta rešavanja problema. Kakav je bio njegov odgovor na taj predlog i da li su data materijalna sredstva za nadoknadu.

Ombudsman zaključuje da su svi učenici NSOŠ "Skenderbeu" u Jezercu kojima je bio potreban prevoz, pružen im javni prevoz na relaciji kuća-škola i obratno. Međutimsamo dve učenice ove škole (deca podnosioca žalbe) koji ispunjavaju zakonske uslove da uživaju ovo pravo, su isključene iz ove mogućnosti. Prema tome, ovo ponašanje ODO-a ove dve učenice (deca podnosioca žalbe) stavlja je u položaj nejednakog tretiranja u odnosu na ostale učenike ove škole, a ova situacija je izričito predviđena Zakonom o zaštiti od diskriminacije br. 05/L-021, koji u članu 3, stav 1 navodi:

“1. Princip jednakog tretmana znači da neće biti nikakve neposredne ili posredne diskriminacije, u pogledu bilo kojeg navedenog osnova koji je određen u članu jedan (1) ovog zakona. ” I stav 2 istog zakona, po kome:

“2. Diskriminacija znači svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, na bilo kom osnovu navedenom u članu jedan (1) ovog zakona, koji ima za cilj ili efekat da obezvređi ili ugrozi priznavanje, uživanje ili obavljanje, osnovnih ljudskih prava i sloboda koja su priznata Ustavom Republike Kosova i važećim zakonodavstvom u Republici Kosovu.”

Ombudsman zaključuje da u slučaju podnosioca žalbe ODO nije uspela da primeni Zakon o pred-univerzitetskom obrazovanju, odnosno nije uspela u ispunjavanju pozitivnih obaveza u pogledu pružanja javnog prevoza za ove učenike, i ishod ne preduzimanja istog rezultira diskriminacijom ovih učenika, u vezi sa njihovim pravom na obrazovanje.

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.”*

Na osnovu ovih konstatacija i u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo, kao i članom 18. stav 3. Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Ombudsman preporučuje **da ODO hitno donese odluku u vezi zahteva žalioaca od 23. septembra 2016. godine za javni prevoz (za njegovu decu) u relaciji kuća-škola i obratno, tretirajući isto u skladu sa zakonskim odredbama koje se bave ovom problematikom.**

U skladu sa članovima 18.4, 18.6 i 25 para.1 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, i članom 132. tačka 3. Ustava Kosova, molim Vas da mi tražene informacije dostavite najkasnije **do 3. maja 2017. godine.**

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Priština, dana 13. jula 2017. godine

G. Haki Rugova, predsednik

Opština Istok

Ul. "Fadil Ferati", b.b.

31000 Istok

G. Sokol Bashota, predsednik

Opština Kline

32000 Klina

Ex-officio br. 87/2017

u vezi sa uslovima stanovanja u zgradi bivšeg zatvora u selu Đurakovac u opštini Istok

Pismo preporuke

Poštovani g. Rugova i g. Bashota,

Dana 26. januara 2017. godine, predstavnici Institucije Ombudsmana (IO) u okviru poseta kosovskim opštinama posetili su i delo Đurakovac i Srbobran opštine Istok, i tom prilikom su se upoznali sa situacijom nekoliko porodica iz redova albanske i egipćanske zajednice. Prvenstveno ove porodice su se smestile u jednoj zgradi, od posleratnog perioda, gde većina njih su egipatske nacionalnosti, a ostale porodice su albanske nacionalnosti.

Tu se nalazi ukupno 32 stanovnika a najveći deo njih su deca, starije osobe, nezaposleni a neki od njih boluju od raznih bolesti. Stambena zgrada ne ispunjava ni najosnovnije uslove za život, posto ulaz i drugi delovi ove zgrade su u opasnosti da se sruše, a svuda po hodnicima smrde neprijatni mirise kao posledica nedostatka pravilne infrastrukture i nedostatak vode za piće.

U dvorištu zgrade ima veliki tok kanalizacije, koji predstavlja veliku opasnost od izbijanja neke epidemijske bolesti. Prema tvrdnjama nekih stanovnika ovog objekta, ova zgrada je za vreme bivše Jugoslavije služila kao zatvor.

Na osnovu razgovora i informacija koje su pružali stanovnici ovog objekta, u ovom prostoru žive porodice kao u nastavku:

1. Shefkie Gashit, albanske zajednice, tri člana iz Istoka,
2. Kadri Çitaku, albanske zajednice, šest člana iz Istoka,
3. Gazmend Vrankaj, egipatske zajednice, 8 člana, iz opštine Istoka
4. Arben Bajramajt, albanske zajednice, 4 člana, iz opštine Istoka
5. Muhamet Tarllamishajt, egipatske zajednice, 4 člana, iz opštine Kline,
6. Familja e Istref Tarllamishajt, egipatske zajednice, 3 člana, iz opštine Kline,

Četiri druga stanovnika žive pojedinačno:

1. Kamer Kikaj, egipatske zajednice iz opštine Istoka,
2. Florim Brakaj, egipatske zajednice iz opštine Kline,
3. Bajram Abazit, egipatske zajednice iz opštine Istoka i

4. Remzie Tafaj, egipatske zajednice iz opštine Istoka.

Stanovnici ove zgrade tvrde da im je opština Istoka obećala, nekoliko puta da im pruži trajno rešenje, ali do sada to se nije ostvarilo, oni čekaju da se ispune obećanja opštine.

Takođe Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu u članu 16, stav 4 propisuje da IO ima nadležnost da obavi istragu bilo kako bi odgovorila na podnetu žalbu ili samoinicijativno (*ex officio*), ukoliko iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.

Takođe Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu u članu 18, stav 1 propisuje da Ombudsman između ostalog ima i ove odgovornosti:

- *“da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje. (tačka 1)*
- *“ 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 4)*
- *“da preporučuje Vladu, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije; (tačka 5)*
- *“ da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje; (tačka 6)*
- *“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; (tačka 6)*

Dostavljanjem ovog pisma sa preporukama nadležnim institucijama, Ombudsman nastoji da izvrši ove zakonske odgovornosti.

Stoga, imajući u vidu tešku situaciju stanovnika koji žive u ovoj zgradi u selu Đurakovac, IO zaključuje da dalje življenje u ovom prostoru ugrožava živote stanovnika zbog mogućnosti srušenja zgrade, i zbog nedostatka pogodnih uslova za život, posebno higijenskih uslova koji predstavljaju rizik da se pojavi neka epidemija, koja može da ugrozi život i zdravlje stanovnika, posebno dece i starijih stanovnika.

Ustav Republike Kosova, u članu 52, stav 1 propisuje: *“Priroda i biodiverzitet, životna sredina i nacionalno nasleđe su obaveza svakog lica”*, dok u stavu 2 istog člana propisuje se: *“Institucije javne vlasti su dužne da se angažuju kako bi svakom licu garantovale mogućnost uticaja na odluke koje se tiču životne sredine u kojoj žive.”*

Pravo na boravak je jedno od najvažnijih pitanja za socijalnu stabilnost, zdravlje i kvalitetan razvoj ljudskog blagostanja. U većini razvijenih zemalja stanovanje je socijalno pravo građana. Pravo na stanovanje ima široke efekte, kao što su socijalni, kulturni, finansijski efekti, itd. Zato, projekti socijalnog stanovanja su veoma važni za dobrobit građana beskućnika. Pravo na stanovanje u međunarodnim instrumentima za ljudska prava ocenjuje se kao sastavni deo ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, na istom nivou kao i građanska i politička prava. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima predviđa da svi ljudi imaju pravo na životni standard koji je pogodan za njihovo zdravlje i blagostanje. Ovo je globalni standard i uključen je u mnoge međunarodne instrumente. Takođe, Komisija Ujedinjenih nacija je jasno razjasnila svoj stav o pravu na stanovanje, navodeći da sve osobe

imaju pravo da žive u "bezbednosti, miru i dostojanstvu", bez obzira na njihov prihod ili pristup finansijskim sredstvima.²⁰⁷

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP), u članu 8, stav 1, glasi: "Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma [...]". Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je utvrdio u predmetu *Marzari v. Italija*²⁰⁸ "iako član 8 ne garantuje nekom licu pravo na stanovanje, ovo pitanje bi trebalo da se reši od strane vlasti, odbijanje vlasti da pruže pomoć u tom pogledu osobi koja pati od teške bolesti može u određenim okolnostima da pokrene pitanje shodno članu 8 Konvencije zbog uticaja takvog odbijanja na privatni život pojedinca ..., ova odredba jednostavno ne obavezuje državu da se uzdrži od takvog uplitanja; osim toga mogle su se izvući pozitivne obaveze koje su delotvorne za efikasno poštovanje privatnog života. Država ima obaveze ove vrste, u kojima postoji neposredna i neposredna veza između mera koje podnosilac zahteva i privatnog života ovog zadnjeg."

Situacija ovih porodica stavlja iste u položaj nejednakog tretmana u odnosu na druge porodice vaše opštine, situaciju koja je izričito predviđena Zakonom o zaštiti od diskriminacije br. 05/L-021, koji u članu 3, stav 1 navodi;

"Princip jednakog tretmana znači da neće biti nikakve neposredne ili posredne diskriminacije, u pogledu bilo kojeg navedenog osnova koji je određen u članu jedan (1) ovog zakona." istav 2 istog člana, koji glasi:

"Diskriminacija znači svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, na bilo kom osnovu navedenom u članu jedan (1) ovog zakona, koji ima za cilj ili efekat da obezvredi ili ugrozi priznavanje, uživanje ili obavljanje, osnovnih ljudskih prava i sloboda koja su priznata Ustavom Republike Kosova i važećim zakonodavstvom u Republici Kosovu."

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu br. 03/L-230, član 1, stav 1 utvrđuje: „Cilj ovog Zakona je da se strateškom procenom planova i programa životne sredine obezbedi visok stepen zaštite životne sredine i zdravlje ljudi.”, dok u stavu 2 ovog člana utvrđuje: “... uslove, način i postupke procene uticaja na životnu sredinu, planova i programa određenih, (u daljem tekstu SPS) putem integracija principa za zaštitu životne sredine u postupak pripreme, usvajanja i realizovanja planova i programa sa ciljem promovisanja održivog razvoja.”

Zakon br. 04/I-175 o inspektoratu životne sredine, vodama, prirodi, prostornom planiranju i izgradnji, u članu 10, stav 1 utvrđuje: „Inspektorat zaštite životne sredine vrši inspeksijski nadzor i kontrolu kroz inspekcije životne sredine u sprovođenju ovoga zakona i zakonima iz oblasti zaštite životne sredine”, dok član 34 glasi: “Inspektor može da zahteva u okviru inspeksijskog postupka mišljenje i stručnu saradnju relevantnih institucija, ako je potrebno za pravilnu procenu činjeničnog stanja.”

Zakon o zaštiti životne sredine br.03/L-025, član 1, stav 2 propisuje: “Cilj ovog zakona je da promoviše stvaranje zdrave životne sredine za narod Kosova postepenim prihvatanjem standarda za životnu sredinu Evropske unije.”, dok član 2 stav 2 glasi: “Ovaj zakon ima za cilj [...] poboljšanje uslova životne sredine koje su vezane za kvalitet života i zaštitu zdravlja ljudi; [...] koordinaciju državnih delatnosti da bi se ispunili zahtevi u zaštiti životne sredine[...].”

Takođe, ovaj zakon u članu 50, stav 3 glasi: “Opštine, u okviru svojih odgovornosti utvrdjenim zakonom, obezbeđuju stalnu kontrolu i vrše monitoring stanja životne sredine u skladu sa ovim zakonom, posebnim zakonima i programima za monitoring. [...]”.

²⁰⁷ Vidi stav 7, Komisija Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, komentar Br. 4 (Član 11(1), pravo na adekvatno stanovanje, UN Doc.E?1992/23, 13. decembar 1991. god.

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e)

²⁰⁸ *Marzari v. Italy* (1999) 28 EHRR CD 175. at 179

Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti br. 02/L-109, predviđa preduzimanje mera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, u članu 8, stav 8.2 koji propisuje: „Opšte mere zaštite od zaraznih bolesti su: [...] *Otklanjanje zagađenih i otpadnih voda na način i pod uslovima koji obezbeđuju zaštitu od zagađivanja vode i zemljišta, kao i zaštita od umnožavanja insekata i glodara; [...]*”.

U tom smislu, Ombudsman zaključuje da je obezbeđenje stambenog zbrinjavanja u nadležnosti opština na osnovu Zakona br. 03/L-164 o finansiranju posebnih programa stanovanja u Republici Kosovo, član 25 [Odgovornosti opština], stav 1, „*identifikaciju potreba za stanovanje, prema izrađenim programima, za stanovništvo pod njihovom teritorijalnom jurisdikcijom na osnovu ovog Zakona;*“ stav 2, „*izrada trogodišnjih programa i projekata za stanovanje, oslanjajući se na finansijske izvore;*“ i stav 3. „*obezbeđenje zona za građenje i snabdevanje placeva sa infrastrukturom u sprovođenju programa za stanovanje;*”

Na osnovu člana 3 ovog zakona, „*Obezbeđenje stanovanja vrši se preko finansiranja posebnih programa stanovanja ...*”. Dok član 19. ovog zakona navodi dva programi za stanovanje mogu se finansirati od Budžeta Republike Kosovo preko Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, opštinskih prihoda, namenjenih za stanovanje i doprinosa od raznih donatora.

Takođe, Ombudsman ističe da nadležne opštine u vezi ovog slučaju treba da deluju shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi, br. 03/L-040, koji u članu 17, propisuje: „*Opština ima potpunu i isključivu nadležnost u pogledu brige o lokalnim interesima, poštujući pri tom ...: [...]*”

e) zaštita životne sredine na lokalnom nivou;

f) pružanje komunalnih usluga, snabdevanje vodom, održavanje kanalizacionog sistema i drenaža, tretman otpadnih voda i otpadnog materijala (đubre), briga o lokalnim putevima, lokalnom prevozu i lokalnom sistemu centralnog grejanja;

i) promocija i zaštita ljudskog prava; [...]”.

Na osnovu ovih konstatacija i u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosova i članom 25 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje Opštini Istoka i Opštini Kline **da odmah preduzimaju mere da se porodice opštine Istok i opštine Kline prebace iz zgrade bivšeg zatvora u selu Đurakovac i smeste u odgovarajući stambeni prostor u skladu sa Zakonom br. 03/L-164 o finansiranju posebnih programa stanovanja u Republici Kosovo, ili drugim oblicima u saglasnosti sa važećim zakonima opština Istoka da preduzima mere u regulisanju kanalizacije u naselju koje je naseljeno egipatskom zajednicom u selo Srbobran.**

U skladu sa članovima 18.4, 18.6 i 25 para.1 Zakona o Ombudsmanu br.05/L-019, i članom 132 tačka 3 Ustava Republike Kosovo, molim Vas da mi tražene informacije dostavite najkasnije do **28. jula 2017.godine.**

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Priština, dana 14. jula 2017. godine

G. Arsim Bajrami, Ministar na zadatku
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije
Ul. "Agim Ramadani", b.b.
10000 Priština

Žalba br. 497/2016

Bashkim Zahiti

protiv

Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije

Pismo preporuke

Poštovani, g. Bajrami,

Ombudsman na osnovu Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, dana 24. avgusta 2016. godine, razmotrio je žalbu g. Bashkim Zahiti, koji se žali protiv Ministarstva za obrazovanje, nauku i tehnologiju (MONT) u vezi sa nedostatkom odgovora na žalbu.

Prema tvrdnjama g. Zahiti, on je bio profesor na Univerzitetu u Prizrenu (UPZ) "Ukshin Hoti", kome je odlukom Upravnog veća UPZ-a (br. 231/2016, protokol br. 01-95, od 7. marta 2017.) prekinut radni odnos, uz obrazloženje da mu je istekao ugovor. Podnosilac žalbe, nezadovoljan ovom odlukom, podneo je žalbu MONT-u 11. marta 2016. godine, ali ista još nije razmatrana od strane nadležnog organa MONT-a. Obzirom da podnosilac žalbe nije dobio odgovor, on se 10. juna 2016. godine obratio žalio MONT-u, ali ni u ovom zahtevu nije dobio odgovor.

Zakon o upravnom postupku br. 02/L-28, (u daljem tekstu Zakon o upravnom postupku), član 11, izričito određuje obavezu za donošenje odluke, "*Organi javne uprave, u okviru svojih nadležnosti, obavezni su odlučiti o svakom podnesenom zahtevu od strane fizičkih i pravnih lica.*"

Isto tako, član 38 ovog zakona jasno predviđa obavezu organa uprave da preduzme radnje nakon prijema zahteva stranaka i obavezu da pismeno obavesti stranke o odluci organa. U konkretnom slučaju organ nije postupio u skladu sa članom 38. Zakona o upravnom postupku, stranka nije dobila pismeni odgovor.

Dok član 90 stav 1 ovog zakona izričito uređuje način objavljivanja upravnih akata "*Individualni i kolektivni administrativni akti šalju se zainteresovanim strankama u roku od 30 dana.*" U slučaju podnosioca žalbe, primećujemo da, iako uprkos tome da je prošlo nekoliko meseci, on nije dobio nikakav odgovor na njegov zahtev.

Institucija Ombudsmana na osnovu dokaza i spisa koje je podnosilac pružio, zaključuje da MONT nije uspeo da sprovede zakon, obzirom da podnosilac prijave u svoja dva podneska od 13. septembra 2016. godine i 11. novembra 2016. godine, nije dobio odgovor od MONT-a, uprkos pravne obaveze da razmotri podnesak žalioaca, shodno važećem zakonu.

Prema 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.*"

Na osnovu ovih konstatacija a u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo i člana 25. Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman ovim pismom sa preporukom zahteva od MONT-a da hitno odluči o podnesku podnosioca žalbe g. Bashkim Zahiti, od 13. septembra 2016. godine i 11. novembra, 2016. godine, tretirajući iste podneske u skladu sa pravnim odredbama.

U skladu sa članovima 18.4, 18.6 i 25 para.1 Zakona o Ombudsmanu br.05/L-019, i članom 132 tačka 3 Ustava Republike Kosovo, molim Vas da mi tražene informacije dostavite najkasnije do **15. avgusta 2017.godine**.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Kopija za: g. Alush Istogu, Generalni Sekretar, MONT

U prilogu: Kopije podnesaka od 13. septembra 2016. god. i 11. novembra 2016. god.

Priština, dana 30. avgusta 2017. god.

G. Shpend Ahmeti, gradonačelnik opštine
Opština Prištine
Ulica "UÇK-2"
10000 Priština

Žalba br. 24/2016

Vjollca H. Tamburaxhi
protiv
Opštine Prištine

Pismo preporuke

Poštovani g. Ahmeti

Ombudsman na osnovu člana 16.1 Zakona o Ombudsmanu, br. 05/L-019, dana 14. januara 2016. god, primio je žalbu gđe. Vjollca H Tamburaxhi protiv Opštine Prištine, zbog ne preduzimanja radnji u cilju zaštite prava na privatnost i životne sredine.

Na osnovu izjave žaliteljke i drugih dokaza koji su na raspolaganju Ombudsmanu, stanovnici naselja "Rexhep Luci", zgrade br. 9 i 7, podneli su žalbu Direkciji za finansije i imovinu (DFI) zbog problema koji su nastali podizanjem auto-parkinga kao ishod uzurpacije društvene imovine. DFI opštine Priština sa zapisnikom 10. br. 466-93524 utvrdio je da je stranka prekoračila granice svoje parcele i postavila ogradu na štetu društvene parcele i obavezala istu stranku da ukloni ogradu sa parcele u roku od 2 dana.

Dok dana 30. jula 2013. godine, DFI - Sektor imovine opštine Prištine, doneo je odluku kojom: *"Izdaje se nalog g. A. Latifi, boravištem u ulici "Rexhep Luci" b.b. u Prištini, da oslobodi površinu koju je uzurpirao proizvoljno i u kojoj je postavio ogradu sa ne čvrstim materijalom na površini od 85 m², parcela br. 6220-0 Katastarska zona u Prištini, društvena imovina u Prištini."*

Obzirom da žaliteljka nije dobila odgovor u vezi sa podnetim zahtevom, i obzirom da je situacija u vezi sa uzurpiranom imovinom ostala ista, Ombudsman je putem pisma koje je upućeno direktoru Inspeksijske direkcije opštine Priština, zatražio informaciju o tome u kojoj fazi se nalazi procedura u slučaju žaliteljke, i koje su radnje preduzete od strane ove direkcije, kako bi se slučaj procesirao u razumnom vremenskom roku, u skladu sa zakonom.

Ombudsman je primio odgovor na gore navedeno pismo: *"[...] Tokom izvršenja slučaja, službenici Direkcije za inspekciju su se suočili sa fizičkim preprekama i napadi, i slučaj je prosleđen i u policiji [...]"*.

Prema nalazima Ombudsmana u vezi razmatranja zahteva žaliteljke, Opština Prištine je trebala da primeni pravne odredbe kao u nastavku:

Zakon o opštoj administrativnoj proceduri **br. 05/L -031 (ZOAP)** u članu 10, stav 2, eksplicitno definiše obavezu pravovremene efikasnosti za donošenje odluke: *"Upravni organ sprovodi što brži upravni postupak, uz što manje troškova za sebe i za stranku, bez ugrožavanja onog što je potrebno za zakonit i prikladan rezultat upravnog postupka."* Dalje, u članu 98. stav 1. utvrđuje se rok za okončanje upravnog postupka: *"Upravni postupak pokrenut shodno zahtevu, završiće se što je pre"*

moguće, ali najkasnije u roku utvrđenim posebnim zakonom za tu vrstu postupka.” Dok u stavu 2 ovog člana kaže se: *“Ako posebni zakon nije predvideo rok, kao što je predviđeno u stavu 1. ovog člana, opšti rok za okončanje administrativnog postupka je četrdeset pet (45). dana od njegovog početka.”* Iz gore iznetih podataka, Ombudsman zaključuje da u slučaju podnosioca žalbe ima neopravdanih kašnjenja u postupku razmatranja i rešavanja njenog slučaja, obzirom da od početka pritužbe, od 13. juna 2013. godine, do danas prošlo je više od 4 godine i žaliteljka još nije dobila konkretan odgovor u vezi sa njenim slučajem.

Krivični zakonik br.04/L-082 u članu 332, stav 1, izričito navodi: *“Svako lice koje nezakonito zauzme nepokretnost drugog lica ili bilo koji deo nepokretnosti, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do dve (2) godine.”*

Dok u konkretnom slučaju, iako se radi o krivičnom delu, nezakonito uzurpiranje nepokretne imovine, nadležni organi opštine Priština, na osnovu podataka koji su na raspolaganju Ombudsmanu, nisu preduzeli nikakve radnje u vezi sa izvršenjem odluke o ponovnom vraćanju ove imovine na faktički posed, ili druge pravne lekove - vršenje krivičnih prijava. Takođe, u vezi sa izjavom da su tokom izvršenja slučaja, službenici Inspekcijske direkcije naišli na fizičke prepreke i napade, i da je slučaj prosleđen i u policiji, Ombudsmanu nije dostavljen nijedan dokaz o tome.

Zakon o lokalnoj samoupravi br. 03/I– 040 (ZLS) definiše obaveze opštine u odnosu prava svojih građana, u članu 4, stav 2 naglašava se; *„Svi opštinski organi dužni su da građanima opštine obezbede sva prava i slobode. [...]”* Takođe, odluke opštinskih organa su administrativni akti izvršne prirode u skladu sa zakonskim odredbama. Međutim, Opština Priština, njeni nadležni organi nisu preduzeli odgovarajuće radnje za oslobađanje uzurpirane imovine, koja je pretvorena u autoparking. S aktom ponovnog vraćanja ponovnog poseda ove imovine, opština bi apriori obnovila stanje poštovanja prava i sloboda građana zgrade br. 9 i 7, na Ulici. “Rexhep Luci” u Prištini, u pogledu nesmetanog i miroljubivog korišćenja njihove imovine.

Lokalna Samouprava i Teritorijalna Organizacija

Uzimajući ka osnovu ustavnu obavezu, član 123, stav 4, KZK, prema kome: *“[...] Lokalna samouprava se zasniva na načelu dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, [...]”*, neopravdano je odugovlačenje ovog slučaja, posebno ne preduzimanje radnji u smislu izvršenja svoje odluke od strane organa opštine Priština, za oslobađanje uzurpirane imovine koja je društvena imovina.

U slučaju podnosioca žalbe, nije bilo nijednog snažnog i održivog razloga opštinskih vlasti za odugovlačenje postupka u vezi razmatranja slučaja. Opštinske vlasti nisu uspele da dokažu spremnost da poštuju zakonske rokove za odlučivanje o ovom pitanju.

Ombudsman zaključuje da Opština Priština, odnosno DPF i DI nisu uspele da ispune **svoje pozitivne obaveze**, u smislu odlučivanja o pitanju stranke, u vezi sa uklanjanjem auto-parkinga koji je podignut u društvenoj imovini površine 85m². Ova parcela, godinama se drži u posedu i činjeničnom korišćenju od strane uzurpatora, protiv koga, kako se vidi iz hronologije radnji, opština ne preduzima bilo kakvu radnju, odnosno pravno sredstvo za povratak u posed te imovine, **iako ometanje poseda, narušavanje mira, kršenje privatnosti, (sirene vozila, buka, dim goriva, parkiranih čak i ispod terase zgrade) obuhvatilo je prilično veliki broj građana, različitih starosnih doba i različitih zdravstvenih stanja**. Auto-parking je postao generator uznemirenja građana vezano sa mirnim i neometanim korišćenjem njihove imovine, pravo koje zagarantovano ustavom.

Na osnovu činjeničnog stanja predmetnog slučaja, u vezi sa obavezom preduzimanja **pozitivnih obaveza**, Ombudsman podseća da je Evropski sud za ljudska prava u vezi sa analognim situacijama

konstatovala da: "*Ne samo da javni organi treba da se uzdržavaju od ne mešanja u prava pojedinaca, već iste treba da preduzimaju konkretne korake za zaštitu njihovih prava*"²⁰⁹

Prema tome, kašnjenja i neefikasnost procedura dovode do situacija koje su u suprotnosti **sa principom vladavine prava, principom koji je sankcionisan najvišim pravnim aktima i međunarodnim pravnim instrumentima** koje kosovske vlasti imaju obavezu da uvažavaju bez izuzetka.

Na osnovu ovih konstatacija, a u skladu sa članom 135, par. 3 Ustava Republike Kosovo i člana 25 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman

Preporučuje Opštini Prištine

- 1. Da izvrši što je pre moguće odluku o oslobađanju društvene imovine, koja je proizvoljno uzurpirana.**
- 2. Da garantuje razmatranje svih žalbi svim strankama, u razumnom roku i u skladu sa važećim zakonima.**

U skladu sa članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu i članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo, molimo Vas da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na napred date preporuke.

Zahvaljujući Vam se na vašoj saradnji, molimo Vas da vaš odgovor u vezi ovog pitanja, dostavite u razumnom zakonskom roku, najkasnije u roku **od trideset (30) dana** od dana prijema ovog pisma sa preporukom.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

²⁰⁹ *ESLJP, slučaj Hatton and Others v. the United Kingdom*, Application no. 36022/97, 8 July 2003

Priština, dana 30. avgust 2017.god.

G. Agim Veliu, Predsednik
Opština Podujevo
Ul. "Zahir Pajaziti"
11000 Podujevo

Žalba br. 312/2017

Mirsad Tahiri
protiv
Opštine Podujeva

Pismo preporuke

u vezi sa stambenim uslovima u porodičnoj kući g. Alush Bahtiri, koja se nalazi blizu bivše
železničke stanice u Podujevu

Poštovani, g. Veliu,

Ombudsman, u skladu sa članom 16.1 Zakona o Ombudsmanu br.05/L-019, dana 10. maja 2017. godine, putem zvanične e-pošte primio je zahtev od g. Mirsad Tahiri, u ime g. Alush Bahtiri protiv opštine Podujevo zbog nedostatka uslova stanovanja osamnaest (18) članova porodice koji žive u bivšoj željezničkoj stanici u Podujevu.

Dana, 25. jula 2017, predstavnici IO u pratnji novinara redakcije "Glas Aškalije" na Radio televiziji Kosova posetili su porodicu g. Alush Bahtiri, koja pripada Aškalijskoj zajednici. Ova porodica živi u izuzetno teškim socio-ekonomskim uslovima, počev od kuće koja svakog trenutka može da se sruši, zatim suočavaju se sa nedostatkom pijeće vode, nedostatkom električne energije zbog finansijske nemogućnosti da plate, a situacija otežava još više činjenica da u toj porodici živi veliki broj lica, to jest osamnaest (18) članova porodice, koji žive u ovoj kući koja ne ispunjava ni najosnovnije uslove života. Od ovog broja članova ove porodice, sedmero (7) od njih su deca, od kojih tri (3) su korisnici socijalne pomoći i dva (2) deteta, deca brata g. Bahtiri (Elmedina Bahtiri – šest (6) godina i Murat Bahtiri – trinaest (13) godina) nisu korisnici nikakve socijalne pomoći, pošto oni imaju više od pet godina (5) godina i prema zakonu koji je na snazi za socijalne šeme, oni ne mogu biti korisnici takve pomoći. Prema podnosiocu žalbe, ova dva deteta imaju i mentalne probleme, a pre nekoliko meseci njihov otac je preminuo (brat podnosioca žalbe).

Prema podnosiocu žalbe, sa poteškoćama u životu u takvoj kući ne suočavaju samo tokom zimske sezone, već i tokom cele godine, i početkom ove godine jedno dete je umrlo zbog hladnoće. Podnosilac žalbe takođe tvrdi da mu opština Podujevo nikada nije pomogla, ili bilo koja druga institucija, uprkos stalnim obećanjima. Kao i većina dece, i podnosilac žalbe i njegova supruga pate od nekoliko bolesti.

Ova porodica već trinaest (13) godina živi u ovoj kući i imovina u kojoj se nalazi kuća nije njihova. Pre nego što su se naselili u ovu kuću, oni su živeli kao podstanari sa prihodima koja su mogla steći od nekog povremenog posla. Supruga podnosioca žalbe tvrdi da hranu donekle obezbeđuju, ali zahtevaju da ime se hitno omogući smeštaj u neku kuću ili prigodan stan za stanovanje.

Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, u članu 16, stav. 4, propisuje da IO ima ovlašćenja da sprovede istragu, bilo *u cilju odgovora na podnetu žalbu* ili na svoju inicijativu (ex officio), ukoliko iz nalaza, činjenica i dokaza koji su izneti predstavkom ili iz znanja stečenog na bilo koji drugi način, postoji osnova da rezultira da su organi vlasti prekršili ljudska prava i slobode utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima za ljudska prava.

Takođe, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, u članu 18, stav 1, predviđa da Ombudsman između ostalog, ima sledeće odgovornosti:

- *“da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje” (tačka 1),*
- *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 4),*
- *da preporučuje Vladu, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije; (tačka 5),*
- *da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje; (tačka 6),*
- *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; (tačka 8),*

Dostavljanjem ovog pisma sa preporukama nadležnim institucijama, Ombudsman nastoji da vrši ove zakonske odgovornosti.

Prema tome, uzimajući u obzir socio-ekonomsko stanje g. Alush Bahtiri, iz Podujeva Ombudsman konstatuje da dalji život u ovom prostoru ugrožava živote članova ove porodice zbog mogućnosti rušenja ove kuće. Nedostatak adekvatnih uslova života, čine ozbiljan rizik za pojavu epidemije koja može ugroziti živote i zdravlje članova porodice g. Bahtiri, posebno dece, ali i drugih okolnih stanovnika.

Ustav Republike Kosova u članu 52, stav 1 propisuje: “Priroda i biodiverzitet, **životna sredina** i nacionalno nasleđe **su obaveza svakog lica,**” dok u stavu 2. Ovog člana definiše se: “**Institucije javne vlasti su dužne da se angažuju kako bi svakom licu garantovale mogućnost uticaja na odluke koje se tiču životne sredine u kojoj žive.**”

Pravo na stanovanje je jedno od najvažnijih pitanja za socijalnu stabilnost, zdravlje i kvalitetan razvoj ljudskog blagostanja. U većini razvijenih zemalja stanovanje je socijalno pravo građana. Pravo na stanovanje ima širok uticaj, kao što su socijalni, kulturni, finansijski uticaj, itd. Zbog toga projekti socijalnog stanovanja su veoma važni za dobrobit beskućnika. Pravo na stanovanje u međunarodnim instrumentima za ljudska prava se procenjuje kao sastavni dio ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, na istom nivou kao i građanska i politička prava. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima predviđa da *svi ljudi imaju pravo na životni standard koji odgovara njihovom zdravlju i blagostanju.* Ovo je svetski standard globalnih razmera i obuhvaćen je u mnoge međunarodne instrumente. Takođe, Komisija Ujedinjenih nacija je jasno isticala svoj stav o pravu na stanovanje, navodeći da **sve**

osobe imaju pravo da žive u "sigurnosti, miru i dostojanstvu ... bez obzira na njihov prihod ili pristup finansijskim sredstvima."²¹⁰

Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) u članu 8, stav 1. propisuje: "Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma [...]". Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je utvrdio u slučaju *Marzari protiv Italije*,²¹¹ „iako član 8 ne garantuje pravo nekog lica na stanovanje ne treba da se reši od strave vlasti, odbijanje vlasti da pruži pomoć u tom pogledu osobi koja pati od teške bolesti može u određenim okolnostima pokrenuti pitanje iz člana 8. Konvencije, zbog uticaja takvog odbijanja na privatni život pojedinca ..., ova odredba jednostavno ne obavezuje državu da se uzdrži od takvog uplitanja; Osim toga, zbog ovog negativnog postupka mogle su se izvući pozitivne obaveze koje su od suštinske važnosti za efikasno poštovanje privatnog života. Država ima obaveze ove vrste, u kojima postoji direktna i neposredna veza između mera koje je podnosilac zahtevao i privatnog života ovog zadnjeg."

Takođe, opšta situacija u kojoj žive članovi porodice Bahtiri iz Podujeva postavlja ih na poziciji nejednakog tretiranja u odnosu na druge porodice vaše opštine, situacija koja je predviđena izričito **Zakonom o zaštiti od diskriminacije**, br. 05/L-021, koji u članu 3, stav 1, navodi;

"Princip jednakog tretmana znači da neće biti nikakve neposredne ili posredne diskriminacije, u pogledu bilo kojeg navedenog osnova koji je određen u članu jedan (1) ovog zakona." I stavu 2 istog člana, po kome:

"Diskriminacija znači svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, na bilo kom osnovu navedenom u članu jedan (1) ovog zakona, koji ima za cilj ili efekat da obezbedi ili ugrozi priznavanje, uživanje ili obavljanje, osnovnih ljudskih prava i sloboda koja su priznata Ustavom Republike Kosova i važećim zakonodavstvom u Republici Kosovu."

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu br. 03/L-230, član 1, stav 1, definiše: "Cilj ovog Zakona je da se strateškom procenom planova i programa životne sredine obezbedi visok stepen zaštite životne sredine i zdravlje ljudi." dok stav 2 ovog člana utvrđuje: "... uslove, način i postupke procene uticaja na životnu sredinu, planova i programa određenih, (u daljem tekstu SPS) putem integracija principa za zaštitu životne sredine u postupak pripreme, usvajanja i realizovanja planova i programa sa ciljem promovisanja održivog razvoja."

Zakon za inspektorat životne sredine, voda, prirode, prostornog planiranja i izgradnje br. 04/L-175, u članu 10, stav 1 utvrđuje: "Inspektorat zaštite životne sredine vrši inspeksijski nadzor i kontrolu kroz inspekcije životne sredine u sprovođenju ovoga zakona i zakonima iz oblasti zaštite životne sredine." Dok u članu 34 propisuje: "Inspektor može da zahteva u okviru inspeksijskog postupka mišljenje i stručnu saradnju relevantnih institucija, ako je potrebno za pravilnu procenu činjeničnog stanja."

Zakon o zaštiti životne sredine, Br. 03/L-025, član 1, stav 2 propisuje: *Cilj ovog zakona je da promoviše stvaranje zdrave životne sredine za narod Kosova postepenim prihvatanjem standarda za životnu sredinu Evropske unije.*, dok u članu 2, stav 2 propisuje: "Ovaj zakon ima za cilj: [...]poboljšanje uslova životne sredine koje su vezane za kvalitet života i zaštitu zdravlja ljudi; [...]koordinaciju državnih delatnosti da bi se ispunili zahtevi u zaštiti životne sredine [...]"

Takođe, ovaj zakon u članu 50 stav 3 glasi: "Opštine, u okviru svojih odgovornosti utvrđenim zakonom, obezbeđuju stalnu kontrolu i vrše monitoring stanja životne sredine u skladu sa ovim zakonom, posebnim zakonima i programima za monitoring." [...]"

Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, Br. 02/L-109, predviđa preduzimanje mera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, članom 8, stav 8.2, koji definiše: "Opšte mere zaštite od zaraznih bolesti su: [...] Otklanjanje zagađenih i otpadnih voda na način i pod uslovima koji obezbeđuju zaštitu od zagađivanja vode i zemljišta, kao i zaštita od umnožavanja insekata i glodara; [...]"

²¹⁰ Shih paragrafi 7, Komisioni i Kombeve te Bashkuara per te drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore, komenti i Nr. 4 (Neni 11(1), e drejta per banim adekaut, UN Doc.E?1992/23, 13 dhjetor 1991

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e)

²¹¹ *Marzari v. Italy* (1999) 28 EHRR CD 175. at 179

U ovom smislu Ombudsman zaključuje da je obezbeđenje smeštaja odgovornost lično opština na osnovu Zakona Br. 03/L-164 o finansiranju posebnih programa stanovanja, Republike Kosova, član 25 [Odgovornosti opština], stav 1, koja vrši “*identifikaciju potreba za stanovanje, prema izrađenim programima, za stanovništvo pod njihovom teritorijalnom jurisdikcijom na osnovu ovog Zakona;*”, stavu 2: “*izrada trogodišnjih programa i projekata za stanovanje, oslanjajući se na finansijske izvore;*” i stavu 3. “*obezbeđenje zona za građenje i snabdevanje placeva sa infrastrukturom, u sprovođenju programa za stanovanje;*”

Na osnovu člana 3 ovog zakona “*Obezbeđenje stanovanja vrši se preko finansiranja posebnih programa stanovanja*” dok član 19 ovog zakona ističe da posebni programi za stanovanje finansiraju se od Budžeta Republike Kosovo preko Ministarstva životne sredine i prostornog

Planiranja (MŽSPP); opštinskih prihoda, namenjenih za stanovanje i doprinosa donatora.

Takođe, Ombudsman ističe da nadležne opštine u vezi ovog slučaja treba da postupaju u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi Br. 03/L-040, i članu 17 koji utvrđuje:” *Opština ima potpunu i isključivu nadležnost u pogledu brige o lokalnim interesima, poštujući pri tom: [...]*

e) zaštita životne sredine na lokalnom nivou;

f) pružanje komunalnih usluga, snabdevanje vodom, održavanje analizacionog sistema i drenaža, tretman otpadnih voda i otpadnog materijala (đubre), briga o lokalnim putevima, lokalnom prevozu i lokalnom sistemu centralnog grejanja;

i) promocija i zaštita ljudskog prava; [...]”.

Na osnovu ovih konstatacija i u saglasnosti sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosova i članom 25 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje Opštini Podujeva **da preduzima neposredne radnje za premeštaj porodice g. Alush Bahtiri iz kuće koja se nalazi u bivšoj željezničkoj stanici u Podujevu I smesti istu u nekom povoljnijem prostoru prikladnom za stanovanje u skladu sa Zakonom br. 03/L-164 o finansiranju posebnih programa stanovanja, Republike Kosova ili putem drugih oblika definisanih važećim zakonima.**

U skladu sa članovima 18.4, 18.6 i 25 para.1 Zakona o Ombudsmanu Br. 05/L-019 i članom 132 para.3 Ustava Republike Kosovo, molim Vas da mi tražene informacije dostavite u razumnom vremenskom roku, a najkasnije do **29. septembra 2017. godine.**

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

U prilogu: Slike trenutne kuće porodice g. Alush Bahtiri iz Podujeva.

Kopije: G. Habit Hajredini, direktor
Kancelarija za dobro upravljanje/Kancelarija premjera Republike Kosova
Zgrada Vlade, Trg, “Majka Tereza”, b.b.
10000 Priština

G. Ivan Tomić, direktor
Kancelarija za pitanja zajednica/Kancelarija premjera Republike Kosova
Zgrada Vllade, Trg “Majka Tereza”, b.b.
10000 Priština

Priština, dana 20. oktobra 2017. godine

G. Bajram Kosumi
 Rektor Univerziteta "Kadri Zeka"
 Ulica "Zija Shemsiu", b.b.
 60000 Gnjilane

Žalba br. 619/2017

Alutrim Dërmaku
 protiv
 Univerziteta "Kadri Zeka"u Gnjilanu

Pismo preporuke

Poštovani, g. Kosumi,

Ombudsman, na osnovu člana 16.1 Zakona o Ombudsmanu, br. 05/L-019, dana 22. septembra 2017. godine, putem poštanske adrese Institucije Ombudsmana (IO), primio je žalbu g. Alutrim Dërmaku u vezi sa kriterijumima konkursa br. Ref.01/1066/, od 05.09.2017. godine, za prijem novih studenata u prvoj godini osnovnih-bachelor studija i master studija u drugom roku za akademsku godinu 2017/2018.

Dana 6. septembra 2017.godine, žalilac se putem veb stranice obratio Univerzitetu "Kadri Zeka" u Gnjilanu (UKZ), osporavajući kriterijum predviđen prema stavu 2 konkursa za master studije, ali uprkos tome podnosilac žalbe tvrdi da nije dobio je odgovor na podnetu žalbu.

Dana 29. septembra 2017. godine, predstavnik IO-a, je razgovarao u vezi sa kriterijumom konkursa kojim je predviđeno: "*Na master studijama mogu da se prijave kandidati koji su završili osnovne studije sa prosečnom ocenom od najmanje 7,50 [...]*", sa generalnim sekretarom UKZ-a, koji je rekao da će da razgovara sa rektorom u vezi tog pitanja I da će da nas obavesti o daljim radnjama.

Dana 17. oktobra 2017. godine, nakon objavljivanja obaveštenja UKZ-a, u vezi sa odlaganjem roka za prijavljivanje na konkursu, predstavnik IO ponovo je posetio UKZ i razgovarao sa generalnim sekretarom koji mu je saopštio da je u vezi produženja roka i ukidanje kriterijuma za ograničenje ocene, razgovarano je u Veću dekana, ali je odlučeno samo o odlaganju roka za prijavljivanje u konkursu do 20.10.2017. godine, dok uklanjanje kriterijuma, prema kome je bilo predviđeno da se na master studijama mogu prijaviti kandidat koji su završili bachelor studije, prosekom od najmanje 7.50, ostao je isti.

Na osnovu Zakon o visokom obrazovanju, član 2, stav 1, tačka 1.3, propisuje: "jednake mogućnosti za sve studnte [...]", dok prema članu 29, stav 4, definiše se: "*Studenti će biti primljeni na Master studije na osnovu konkurencije, na osnovu rezultata diplomskog ispita ili njihove ekuvalentnostie, kako što je predviđeno članom 4 ovog zakona*"

Takođe, na osnovu Privremenog statuta UKZ-a, članom 84. stav 2. propisuje se: "Uspešno završavanje osnovnih-bachelor studija je uslov za upis master studija", a prema članu 97. stav 1., takođe predviđeno je da se na master studije primaju kandidata na osnovu konkurencije.

Na osnovu Zakona o visokom obrazovanju i Statuta UKZ Senat ovog Univerziteta je dana 16.02.2017. godine, doneo Pravilnik o postdiplomskim studijama (Master),²¹² prema stavu 1 i 2 člana 10, propisano je da svi studenti koji su završili osnovne studije imaju pravo da se registruju jednogodišnje i dvogodišnje poslediplomske studije, štaviše, stav 3 člana 10 propisuje: "*Studenti koji*

²¹² Pošto ovaj pravilnik nije objavljen na internet stranici UKZ-a, jedna kopija je uzeta od generalnog sekretara

su tokom osnovnih studija (Bachelor), postigli prosek od 7,5 i više, mogu se direktno primiti na master studije, prema rangiranju do granice predviđenog broja konkursom", dok stav 4, definiše da: "U slučajevima kada je broj prijavljenih kandidata manji od broja koji je objavljen konkursom, u tom slučaju se mogu primiti i studenti sa prosekom ispod 7,5, ali oni treba da se podvrgavaju kvalifikovanom ispitu, na osnovu kriterijuma koje određuje Fakultet. "

Na osnovu informacija kojima raspolaže Ombudsman, iako je konkurs objavljen dvaput i sada je odložen rok za konkurisanje do 20. oktobra 2017. godine, samo u oblasti Ekonomije prevazišen je broj zainteresovanih kandidata, dok u oblasti kompjuterskih nauka i pravnih nauka još nije popunjen broj kandidata.

Takođe, obzirom da takvo ograničenje prosečne ocene nije predviđeno konkursom drugih javnih univerziteta u Republici Kosovo, može se zaključiti da kandidati koji su zainteresovani da se prijave za master studije na Univerzitetu "Kadri Zeka" nisu imali jednake mogućnosti sa kandidatima koji su konkurisali shodno konkursa drugih javnih univerziteta i istima je uskraćeno pravo na konkurisanje.

Prema tome, na osnovu gore navedenog, preporučujemo vam da se obustavi kriterijum "Na master studijama mogu se prijaviti kandidati koji su završili osnovne studije sa prosečnom ocenom od najmanje 7,50 [...]", predviđen po konkursu br. Ref.01/1066/, objavljen dana 05.09.2017. godine.

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 predstavi sva zatražena dokumenta i informacije u skladu sa zakonom“, i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu „Vlasti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, ... treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi sa navedenim pitanjem“

Ljubazno Vas molim da nas obavestite o radnjama koje ste preduzeli ili planirate da preduzmete u vezi sa navedenim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Priština, dana 30. oktobra 2017. godine

G. Muharrem Svarqa, predsednik
Opština Uroševca
Ul. "Dëshmorët e Kombit" b.b.
70000 Uroševac

Žalba br. 742/2015

Arsim Maloku
protiv
Opština Uroševca

Pismo preporuke

Poštovani g. Svarqa,

Ombudsman na osnovu člana 6.1 Zakona o Ombudsmanu, br. 05/L-019, dana 17 decembra 2015. godine, primio je žalbu g. Arsim Maloku, protiv Direkcije za urbanizam i životnu sredinu (DUŽS) Opštine Uroševac, zbog nepoštovanja postupka imenovanja puteva u selu Kosina opštine Uroševac.

Na osnovu izjave podnosioca žalbe i drugih dokaza koje ima na raspolaganju Institucija Ombudsmana (IO) on se 17. decembra 2015. godine obratio DUŽS opštine Uroševac, sa žalbom protiv načina imenovanja ulica sela Kosine, zato što nadležna komisija za imenovanje ulica nije poštovala pravne procedure za imenovanje ulica. Konkretno, jedna od glavnih ulica ovog sela nazvana je "Ismail Kokallari", a u komisiji je bio njegov sin. Ovo se dogodilo i u slučaju nekih drugih ulica.

U vezi slučaja podnosioca žalbe, Ombudsman je preduzeo nekoliko postupka razgovarajući sa institucionalnim odgovornim licima. Dana 29. februara 2016. godine, predsednik Komisije za razmatranje žalbi izjavio je da se bave razmatranjem žalbe g. Maloku i da će u vezi daljnih procedura da održe sastanak sa stanovnicima sela Kosina, odakle dolazi podnosilac žalbe, a zatim će njemu dostaviti pismeni odgovor.

Obzirom da nadležni organi nisu preduzeli nikakvu očiglednu radnju, i nisu dali nikakav pismeni odgovor o slučaju podnosioca žalbe za oko 11 meseci, dana 10. novembra 2016. godine, Ombudsman se obratio pismom i tražio da bude obavešten od direktora DUŽS-a o fazi u kojoj se nalazi postupak u slučaju podnosioca žalbe i o tome koje su radnje koje su preduzete od strane nadležnih vlasti kako bi se ovaj slučaj procesirao u razumnom roku, u skladu sa zakonom

Dana 25. Novembra 2016. God. Ombudsman je dobio odgovor od direktora DUŽS, u kome se kaže: *"Komisiji za razmatranje žalbi je prosleđena žalba g. Maloku, koja je u proceduri, ali komisija nije završila svoj posao zbog velikog broja žalbi. Po završetku svog rada, Komisija donosi predloge skupštini gde predlozi dobijaju njihov oblik."*

Na osnovu nalaza Ombudsmana o ovom slučaju, rezultira da što se tiče tretiranja zahteva podnosioca žalbe, postoji nerazumno proceduralno kašnjenje. Ovo je prvenstveno u sukobu sa Zakonom o opštem upravnom postupku br. 05/L-031 (ZOUP), gde član 10, stav 2 izričito definiše obavezu za pravovremenost donošenja odluka. *"Upravni organ sprovodi što brži upravni postupak, uz što manje troškova za sebe i za stranku, bez ugrožavanja onog što je potrebno za zakonit i prikladan rezultat upravnog postupka."* Nadalje, članom 98. stav 1. utvrđuje se rok za okončanje upravnog postupka "

Upravni postupak pokrenut shodno zahtevu, završiće se što je pre moguće, ali najkasnije u roku utvrđenim posebnim zakonom za tu vrstu postupka.” Dok u stavu 2 ovog člana, kaže se: “Ako posebni zakon nije predvideo rok, kao što je predviđeno u stavu 1. ovog člana, opšti rok za okončanje administrativnog postupka je četrdeset pet (45). dana od njegovog početka”

Na osnovu gore iznetih podataka, Ombudsman zaključuje da u slučaju podnosioca žalbe postoji nerazumno odlaganje postupka za razmatranje i odlučivanje o njegovom predmetu, *pošto od pokretanja žalbe, 17. decembra 2015. godine do danas prošlo je 1 godinu dana i 8 meseci, a podnosilac žalbe još uvijek nije dobio pismeni odgovor na njegovu žalbu.*

Takođe **Zakon br. 03/L – 040 o lokalnoj samoupravi (ZLS)**, u članu 17 utvrđuje: *„Opština ima potpunu i isključivu nadležnost u pogledu brige o lokalnim interesima, poštujući pri tom standarde predviđene važećim zakonodavstvom iz sledećih oblasti: [...]*

(o) imenovanje puteva, ulica i ostalih javnih mesta; [...]”.

Isti zakon definiše obaveze opštine u odnosu na prava njenih građana, izričito naglašavajući u članu 4.4 *„Sve opštinske vlasti odazivaju se građanima opštine u obliku koji je zakonom predviđen.”*

Prema tome, uzimajući ka osnovu ustavnu obavezu, član 123, stav 4, KZK, prema kome: *"[...] Lokalna samouprava se zasniva na načelu dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, [...]"*, neopravdano je odugovlačenje ovog slučaja, u vezi davanja odgovora stranci na njegovu žalbu.

Ombudsman primećuje da ne odlučivanje o slučaju podnosioca žalbe u vezi sa podnesenim zahtevom od 17. decembra 2015. godine, predstavlja povredu prava na pravično suđenje u razumnom roku garantovano članom 32 Ustava, stavom 1 člana 6, u vezi sa članom 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKLJP).

Što se tiče primene člana 13 EKLJP, Ombudsman podseća da je ustavna obaveza države da podnosiocima žalbi obezbedi delotvorne pravne lekove. Ovo pravo garantovano ovim članom i glasi: *”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,”* iz tog razloga, velika odlaganja u sprovođenju pravde predstavljaju ozbiljnu pretnju vladavini prava.

Prema 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.”*

Na osnovu ovih konstatacija, i u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosova i članom 25 Zakona o Ombudsmanu, br. 05/L-019, Ombudsman preporučuje opštini Uroševca:

Da u najbržem roku razmotri žalbu br. 04-16-117968 od 17. decembra 2015. godine, dajući podnosiocu žalbe pismeni odgovor, u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

U skladu sa članovima 18.4, 18.6 i 25 parag.1 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, i članom 132. tačka 3. Ustava Kosova, molim Vas da mi tražene informacije dostavite u razumnom vremenskom roku, a najkasnije **do 29. novembra 2017. godine.**

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Priština, dana 30. novembra 2017.godine

G. Marjan Demaj, Rektor
Rektorat Univerziteta "Hasan Prishtina"
10000 Priština

Žalba br. 692/2017

Pranvera Shala
protiv
Rektorata Univerziteta Prištine "Hasan Prishtina"

Pismo preporuke

Poštovani g. Demaj,

Ombudsman na osnovu člana 16.1 Zakona o Ombusmanu, br. 05/L-019, prnio je i razmotrio žalbu gđe. Pranvera Shala, koja se žali protiv Rektorata Univerziteta Prištine "Hasan Prishtina" (u daljem tekstu. Rektorat).

Prema navodima žaliteljke i dokumentacije koju je ona dostavila Instituciji Ombudsmana (IO), primećuje se da je 21. februara 2017. godine, žalilja je bila u kancelariji arhive rektorata da podnese dopis sa pratećom dokumentacijom, ali službenica koja radi u arhivi odbila je da prihvati njen dopis. U nemogućnosti da podnese dopis kancelariji arhive, žalilja je dostavila isti dopis poštom sa preporučenim pismom dana, 23. februara 2017. godine. Međutim istog dana ona je dobila pošiljku sa povratnicom.

Takva delovanja su prvenstveno u sukobu sa principima Zakona br. 02/L-28 o upravnom postupku²¹³ (zakon koji je bio na snazi u trenutku kada je podnosilac žalbe podneo zahtev Rektoratu), odnosno na princip objektivnosti i nepristrasnosti, iz kojeg proizilazi obaveza organa državne uprave da deluje objektivno i nepristrasno i da na rad organa javne uprave ne bi trebalo da utiče bilo koji lični, porodični, prijateljski ili politički interes.²¹⁴

Takođe smatramo da odredbe IV Dela [UPRAVNI POSTUPAK] Zakona br. 02/L-28 o upravnom postupku su odredbe koje jasno definišu način registracije i potvrdu podnošenja zahteva datu od organa kome je zahtev podnet, lično od strane osobe ili putem pošte:

"[...] Zahtev zainteresirane strane da pokrene upravni postupak podnosi se direktno u kancelariji nadležnog organa javne uprave [...]

"[...] "organ, koji primi zahteve, registruje ih u posebnom registru u skladu sa pozitivnim odredbama." [...]

"[...] "registar potraživanja sadrži:

- a) broj zahteva;
- b) datum isporuke;
- c) predmet zahteva;

²¹³ Zakon br. 05/L -031 o opštem upravnom postupku stupio je na snagu dana 21. juna 2017.god.

²¹⁴ Zakona br. 02/L-28 o upravnom postupku, član 7.

d) broj i naziv dokumenata koji se prilažu zahtevu, i ime zahtevaoca ... [...] ".²¹⁵.

Shodno tome, iz navedenog, nadležni organ javne ustanove je dužan da prihvati zahtev koji je podnela strana. Kako bi se stvorila efikasnija, odgovornija, transparentnija i etička administracija, bilo bi neophodno da, bez obzira na to da li stranka traži ili ne potvrdu ili dokaz za podnošenje, odnosno prijem zahteva, organ javne uprave treba da praktikuje da da pismeni dokaz o podnošenju zahteva.²¹⁶

Štaviše, svrha dobre administracije organa državne uprave, između ostalog, treba da bude stvaranje dobrih praksi promovisanjem harmonične i administrativne kulture usredsređene na građane, koja uči od interakcije sa građanima.²¹⁷

Na osnovu ovoga, ocenjujemo da je gđi. Shala uskraćeno pravo podnošenja zahteva u javnoj ustanovi, a postupanje službenika rektorata nije bilo u skladu sa Zakonom br. 02/L-28 o upravnom postupku.

Prema tome, u svrhu poštovanja člana 1. stav 2. Ustava republike Kosovo, [Jednakost pred zakonom], po kome „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”, u cilju ostvarivanja ovog prava, koji se u ovom slučaju garantuje i LAP-om, odnosno sa LPPA, Ombudsman, u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 27. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu.

Preporučuje

Da kancelarija za prijem zahteva Rektorata Univerziteta Prištine, „Hasan Prishtina“ primi, razmotri zahtev gđe Shala i ostale eventualne zahteve u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, molimo Vas da nas obavestite o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem, kao odgovor na napred date preporuke.

Zahvaljujući Vam se na vašoj saradnji, molimo Vas da vaš odgovor u vezi ovog pitanja, dostavite u razumnom zakonskom roku, najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana prijema ovog pisma, a najkasnije do **29. decembra 2017.** godine.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

²¹⁵ Ibid, član 43.

²¹⁶ M. Baraliu&E. Stavileci, *Komentar, Zakon o upravnom postupku*, I izdanje, stranica.126 -127.

²¹⁷ *Evropski kod za dobro upravno ponašanje*, usvojen od strane Evropskog parlamenta 2001.godine.

Priština, dana 13. decembra 2017.god.

G. Sahit Sylejmani, predsednik
Posebna komora Vrhovnog suda Kosova
Palata pravde, Objekat A
10000 Priština

Žalba br. 315/2016
Njazi Asllani i ostali
protiv
Kosovske agencije za privatizaciju

Pismo preporuke

Poštovani, g. Sylejmani,

Ombudsman na osnovu člana 16.1 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, primio je žalbu od g. Njazi Asllani i dvojice drugih (g. Ahmet Sylejmani i g. Fehmi Mehmeti) u ime Štrajkačkog odbora fabrike za proizvodnju čeličnih cevi IMK, za neizvršenje presude Ustavnog Suda KI 08/09, od 17. decembra 2010.god.

Kao što može da vam bude poznato, slučaj Fabrike cevi u Uroševcu je dobro poznat slučaj za javnost, i u ovom slučaju radnici fabrike podneli žalbu Instituciji Ombudsmana (IO). Ombudsman se nekoliko puta susreo s podnosiocima žalbi i slušao ih je o njihovim zabrinutostima. U zadnje vreme podnosioci žalbe podneli su IO Odgovor Odbora KAP-a u vezi pitanja bivših radnika fabrike cevi u Uroševcu, od 21. juna 2016. godine (priloženo ovde za vaše ubedenje). Sa stanovišta Odbora KAP-a, plaćanja bivšim radnicima fabrike cevi ne mogu se izvršiti zbog sudskih postupaka razmatranja žalbi u Specijalnoj komori Vrhovnog suda Kosova (SKVSK) u vezi fabrike cevi. Odbor KPA je naložio da se od SKVSK zahteva prioritetan tretman žalbi podnetih u postupku likvidacije Fabrike cevi.

Imajući u vidu činjenicu da je Ustavni sud Kosova već zaključio da je došlo do kršenja prava na pravično i nepristrasno suđenje zbog neizvršenja pravosnažne presude Opštinskog suda u Uroševcu, neophodno je da nas obavestite u kojoj fazi se nalazi u SKVSK postupanje sa žalbama u postupku likvidacije Fabrike cevi. Ombudsman ovom prilikom zahteva od SKVSK da daje prioritet pritužbama vezanim za postupak likvidacije Fabrike cevi, tako da bivši radnici fabrike mogu da ostvare svoja prava.

U skladu sa članovima 18.4, 18.6 i 25 stav.1 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, i članom 132. tačka 3. Ustava Kosova, molim Vas da mi tražene informacije dostavite u razumnom vremenskom roku, a najkasnije **do 28. decembra 2017.godine.**

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

VI. ZAHTEVI ZA PRIVREMENE MERE

Ustavnom Sudu Republike Kosovo

ZAHTEV

OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVA

**Za ukidanje člana 55, stavova 4-5 i članova 56, 57, 58, 59, 60, 61,62, 63,64, 65, 66, 67 i 68 Zakona
br. 05/L-087 o prekršajima, i za neposrednu obustavu ovih odredbi do donošenja konačne
odluke ovog Suda**

ODGOVORNA STRANKA

Skupština Republike Kosovo

Priština, 10. februar 2017.god.

POSTAVLJENO PITANJE

Zakon br. 05/L-087 o Prekršajima delegira kod upravnih i izvršnih organa nadležnost da sude i izriču kazne u velikom broju prekršajnih predmeta. Odluke ovih organa podležu samo jednom ograničenom obliku sudske kontrole. Postavljeno pitanje glasi:

Da li ovo delegiranje sudskih nadležnosti kod upravnih i izvršnih organa, predstavlja povredu prava na pravično suđenje pred nezavisnim sudom, kao što je garantovano članom 31 Ustava Republike Kosovo i člana 6 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima?

NADLEŽNOST

U ovom zahtevu, Ombudsman Republike Kosova zahteva (1) ukidanje člana 55, stavova 4-5 i članova 56-68 Zakona br. 05/L-087 o Prekršajima i (2) privremenu meru za neposrednu suspenziju ovih odredbi do donošenja konačne odluke ovog Suda.

Zahtev Ombudsmana za ukidanje gorenavedenih odredbi, kao i privremenu meru, su unutar predmetne nadležnosti Ustavnog Suda. Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu: "Ustav") navodi, u relevantnom delu da "Ombudsman ima pravo da pokrene pitanje pred Ustavnim sudom, u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava" (*na istom mestu*, član 135, stav 4); i posebno, Ombudsman je "ovlašćen da pokrene . . . pitanje usklađenosti zakona, . . . sa Ustavom" (*na istom mestu*, član 113, stav 2, podstav 1).

Što se tiče zahteva za privremenu meru, Zakon br. 03/L-121 o Ustavnom Sudu Republike Kosovo predviđa da sud "na zahtev stranke može doneti odluku o primeni privremenim merama u odnosu na neko pitanje koje je predmet postupka, ukoliko su te mere neophodne za otklanjanje rizika ili nepopravljive štete, ili je preuzimanje ovakvih privremenih mera u javnom interesu (*na istom mestu*, član 27, stav 1).

Zahtev Ombudsmana se takođe nalazi unutar vremenske nadležnosti Suda: "Zahtev pokrenut u skladu članom 113 stav 2 Ustava će se dostavit[i] . . . od strane Ombudsmana . . . u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta" (*Zakon o Ustavnom Sudu*, član 29, stav 1 i član 30). Zakon koji se osporava u ovom zahtevu je stupio na snagu u januaru 2017. (*Vidi Zakon o Prekršajima*, član 171). Prema tome, zahtev Ombudsmana nastupa unutar šestomesečnog roka koji je određen Zakonom o Ustavnom Sudu.

SAŽETAK ČINJENICA

A. Zakon o Prekršajima delegira sudska ovlašćenja administrativnim i izvršnim organima, nazvanim "prekršajni organi", u širokom nizu prekršajnih predmeta

Pre nego što je Zakon o Prekršajima br. 05/L-087 stupio na snagu, prekršajni slučajevi uopšte su obrađeni prema zakonu iz vremena bivše Jugoslavije, Zakona o Prekršajima br. 011/15-79 (Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo). Prema ovom zakonu, u prekršajnim predmetima suđenje se vodilo od strane Opštinskog Prekršajnog Suda, koji su se nalazili u svakoj opštini (*vidi na istom mestu*, član 30, stav 1). Ovaj postupak je neznatno izmenjen u 2013. godini, kada Zakon o Sudovima br. 03/L-199 (Republike Kosovo) je stupio na snagu. Novi zakon predviđa da će se prekršajni predmeti suditi u "Osnovnom Sudu", u sedam regionalnih ogranaka, a ne od strane pojedinačnih opštinski sudova (*vidi na istom mestu*, član 9, stav 2 dhe član 39, stav 2). Međutim, uprkos ove male izmene, oba zakona su odražavali isti osnovni princip: Suđenje u prekršajnim predmetima je isključivo nadležnost sudova.

Ovaj princip, poznat već dugo vremena, je poništen nedavnim usvajanjem Zakona o Prekršajima, koji se usporava u ovom zahtevu. Ovaj zakon delegira kod "organa za prekršaje" nadležnost da sude i uvedu kazne u nekim slučajevima prekršaja.²¹⁸ Kao što je jasno definisano u zakonu, prekršajni organi nisu sudovi. Naprotiv, oni su administrativni ili izvršni organi, zaduženi da sprovode zakone: "Za neke prekršaje propisane zakonom ili pravilnikom Skupštine Opštine, prekršajni postupak može se voditi, i može se izreci kazna od strane *organa državne administracije ili organa koji vrši javnu vlast (u daljem tekstu: prekršajni organ) nadzora sprovođenja zakona, u kome su predviđena prekršajna dela*" (*na istom mestu*, član 55, stav 4; naglasak dodan). U ustavnoj strukturi Republike Kosovo, organi koji se zadužuju sprovođenjem zakona su u glavnom *izvršni* organi Vlade. *Vidi Ustav*,

²¹⁸ Zakon predviđa ovo delegiranje sudskih nadležnosti kod prekršajnih tela, u članu 55, stavovi 4–5 i članovi 56–63.

član 4, stav 4 (“Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona”).²¹⁹ Delegirajući sudske nadležnosti kod takvih administrativnih i izvršnih organa, Zakon o Prekršajima predstavlja odstupanje od tradicionalne podele između sudske i izvršne nadležnosti.

Pored delegiranja sudskih nadležnosti prekršajnim organima, Zakon o Prekršajima takođe definiše njihovu predmetnu nadležnost, previđajući da je prekršajni organ “nadležan da postupi u skladu sa svim prekršajnim delima za koje je predviđena novčana kazna u određenom iznosu; za koje je novčana kazna za fizička lica predviđena do pet stotina (500) evra; za koje je novčana kazna za pravna lica predviđena u iznosu do hiljadu (1.000) evra; i za koje je predviđeno izricanje novčane kazne na licu mesta” (*na istom mestu*, član 56, stav 2). Osim ovih slučajeva, prekršajnim organima takođe se može dati nadležnost nad ostalim prekršajnim delima—bez obzira na predviđene kazne—ako “zakonom je predviđena isključiva nadležnost za njeno delovanje” (*na istom mestu*, član 56, stav 1). Na taj način, Zakon o Prekršajima jasno navodi da prekršajni organi imaju nadležnost nad širokim nizom prekršajnih predmeta. O svim ostalim prekršajnim predmetima, koji ostaju van nadležnosti prekršajnih organa, nastaviće da se sudi od strane prvostepenih sudova (*vidi na istom mestu*, članu 55, stavovi 1–3, i Sažetak Činjenica, Deo B, u nastavku).

Što se tiče načina kako će prekršajni organi imenovati osobe odgovorne za rešavanje prekršajnih predmeta, Zakon o prekršajima ne govori mnogo. Zakon pokušava da osigura da će ovi ljudi biti profesionalno kompetentni, određujući da će se “postupak obaviti pri prekršajnom organu od strane komisije za odlučivanje, sastavljena od najmanje tri (3) člana” i da će ovi članovi biti “službena ovlašćena lica sa odgovarajućim stepenom stručne spreme i neophodnim radnim iskustvom, od kojih najmanje jedan (1) član treba biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom ” (*na istom mestu*, član 60, stav 1 dhe 2). Ipak, Zakon ne predviđa nijednu zaštitu od spoljnog pritiska nad ovim članovima komisije.

Ovo predstavlja jasnu razliku između situacije ovih članova i situacije sudija redovnih sudova. Za razliku od članova komisija prekršajnih organa, sudije uživaju nekoliko ustavnih garancija koje ih štite od spoljnih pritisaka. Na primer, Ustav im daje određenu dužinu mandata (*vidi na istom mestu*, član 105, stav 1) i predviđa da se mogu razrešiti samo na predlog Sudskog aaveta Kosova – nezavisnog organa od vlade - i to samo “zbog kazne za neko teško krivično delo ili za teško nepoštovanje radnih zadataka ” (*na istom mestu*, član 104, stav 1 dhe 4). Na ovaj način, sudije su zaštićeni od rizika razrešenja kada donose odluke koje se donose protiv interesa izvršnih vlasti. Nasuprot tome, članovi komisija prekršajnih organa ne uživaju takvu zaštitu i Zakon o prekršajima ne daje nijednu drugu garanciju od spoljnog pritiska.

A. Zakon o Prekršajima dozvoljava samo ograničeni oblik sudske kontrole nad odlukama “prekršajnih organa”

Zakon o Prekršajima određuje da “ Protiv konačne odluke za prekršaj donet od strane prekršajnih organa ... garantuje se sudska zaštita ” (*na istom mestu*, član 55, stav 5).²²⁰ Međutim, osnove po kojima odluke prekršajnih organa mogu biti osporene tužbom pred sudovima, su strogo ograničene. Na primer, Zakon ističe da na žalbama protiv odluka prekršajnih organa “ne mogu se istaknuti nove činjenice i da se predlažu novi dokazi”, i “ako tužilac ustanovi sa sigurnošću da *bez njegove krivice* nije bilo moguće da predlaže u postupku [pred prekršajnim organom]” (*na istom mestu*, član 66, stav 1, podstav 3; naglasak dodan).

²¹⁹ Najvažnije je da saobraćajni prekršaji, koji čine većinu slučajeva prekršaja se obrađuju od strane Kosovske Policije, koja “je javna služba u okviru Ministarstva Unutrašnjih Poslova” (Zakon br. 04/L-076 o Policiji, član 4, stav 1; naglasak dodan) i stoga je deo izvršnog ogranka.

²²⁰ Postupci za pobijanje odluka prekršajnih organa navedeni su u članovima 64–68.

Štaviše Zakon o Prekršajima određuje da “[nadležni] sud koja . . . odlučuje o postupku administrativnog sukoba sudske zaštite obavlja u skladu sa Zakonom o Upravnim Sukobima” (Zakon o Prekršajima, član 64, stav 4). To se odnosi na Zakon Br. 03/L-202 o Upravnim sporovima,²²¹ koji određuje da ovaj nadležni sud, a to je Odeljenje za upravne sporove Osnovnog suda u Prištini (u daljem tekstu “Odeljenje za upravne sporove” ili „Odeljenje“)²²² odlučuje . . . **na osnovu potvrđenih činjenica u upravnom postupku**—u konkretnom slučaju, na osnovu potvrđenih činjenica od strane prekršajnog organa” (*na istom mestu*, član 43, stav 1; naglasak dodan). Na ovaj način, Zakon o Prekršajima, zajedno sa Zakonom o upravnim sporovima, još više ograničava sudsku kontrolu odluka prekršajnih organa, zahtevajući da Odeljenje za upravne sporove pre svega poštuje činjenične nalaze ovih organa.

Istina je da Odeljenje ima ovlašćenje da kontroliše *nekoliko* faktičnih pitanja, ali samo donekle. Odnosno, Zakon o Upravnim sporovima daje Odeljenju ovlašćenje da poništi odluke upravnog organa na dve činjenične ograničene osnove, ako (a) “od potvrđenih činjenica je donošen nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja” ili (b) činjenice “u suštinskim tačkama nisu potpuno potvrđene” (*na istom mestu*, član 43, stav 2).²²³ Drugim rečima, Odeljenje za upravne sporove može odbaciti **zaključke** koje je prekršajni organ proizveo od utvrđenih činjenica, ili može da odluči da činjenice nisu u **potpunosti** potvrđene. Ali, kao što je ranije navedeno, ono šta **ne** može da uradi Odeljenje je da razmatra **druge** dokaze ili činjenične navode koje nisu razmotrene ranije tokom upravnog postupka samog prekršajnog organa. Razmatranje novih navoda i činjeničnih dokaza je van nadležnosti ovog Odeljenja.

Primitili smo gore u Delu A da nekoliko prekršajnih predmeta—koji se ne nalaze unutar nadležnosti prekršajnih organa—nastavljaju da se sude od prvostepenih sudova. Važno je napomenuti da, u ovim slučajevima, ovlašćenja Apelacionog Suda da kontroliše odluke prvostepenih sudova, je mnogo šira od donekle ograničenog ovlašćenja Odeljenja za upravne sporove da kontroliše odluke prekršajnih organa. Na primer, Zakon o Prekršajima određuje da, u žalbi protiv odluke prvostepenog suda, “mogu se prikazati nove činjenice i novi dokazi” (*na istom mestu*, član 137, stav 3). Takođe, Zakon daje Apelacionom Sudu ovlašćenje da odbaci odluku prvostepenog suda “zbog **pogrešno utvrđenog** ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja” (Zakon o Prekršajima, član 143, stav 5; naglasak dodan), ne samo zbog **nepotpuno** utvrđenog činjeničnog stanja, ili zbog donošenja pogrešnih **zaključaka** iz ustanovljenih činjenica. Za razliku od ovih širokih ovlašćenja koje Apelacioni Sud uživa u kontrolisanju odluka prvostepenih sudova, ovlašćenje Odeljenja za upravne sporove za kontrolisanje odluka prekršajnih organa je veoma ograničeno.

B. Skupština Republike Kosova je obaveštena o zabrinutostima Ombudsmana u vezi sa protivustavnim Nacrtom Zakona o Prekršajima, ali Skupština nije odgovorila na ova uznemirenja, niti je izmenila Nacrt Zakona u skladu sa preporukama Ombudsmana

Jedan Nacrt zakona o Prekršajima je u načelu usvojen od Skupštine Republike Kosovo dana 19. februara 2016.god. (*vidi* Transkript plenarne sednice Skupštine Republike Kosova, održana 19. i 24. februara 2016.god, str. 46). Usvojeni nacrt zakon je zatim poslat Komisiji za Zakonodavstvo, Mandate, Imunitete, Pravilnik Skupštine i nadzor Agencije protiv Korupcije (u daljem tekstu: “Komisija za Zakonodavstvo”), za dalje izmene.

²²¹ U verziji na engleskom jeziku, Zakon o Prekršajima pogrešno naziva pomenuti zakon “Law on Administrative Disputes”. Službeni naziv zakona je “Law on Administrative Conflicts”.

²²² Zakon br. 03/L-199 o Sudovima, određuje “administrativni sporovi . . .su u ekskluzivnoj nadležnosti Osnovnog suda u Prištini” (član 11. Par.3) i da „Odeljenje za upravne sporove, osnovnog sudasudi i odlučuje o upravnim sporovima po tužbama protiv komnačnih upravnih akata i o ostalim pitanjima određenim zakonom“(član 14. par.1)

²²³ Drugi deo koji se ovde citira, “zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja”, uključuje se samo na verzijama zakona na albanskom i srpskom jeziku, ali ne i na verziji na engleskom jeziku.

Nakon analiziranja nacrtu zakona, Ombudsman je imao zabrinutosti oko ustavnosti delegiranja nadležnosti suđenja upravnim i izvršnim organima. Naime, Ombudsman je bio mišljenja da delegiranje ovih ovlašćenja prekršajnim organima, zajedno sa ograničenom prirodom nadležnosti Odeljenja za upravne sporove da kontroliše odluke tih organa, bi predstavljalo kršenje prava optuženih na pravično suđenje pred nezavisnim sudom, kao što je zagarantovano Ustavom i Evropskom Konvencijom o Ljudskim Pravima (u daljem tekstu: "EKLJP").

Zbog ove zabrinutosti, Ombudsman se osetio dužnim da obznani svoje mišljenje na sopstvenoj inicijativi, imajući u vidu svoju zakonsku obavezu "da preporuči . . . Skupštini . . . o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda " i, posebno, "da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu" (Zakon Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 18, stav 1, podstav 5 dhe 9).

U cilju ispunjavanja ovih zakonskih obaveza, Ombudsman je opisao svoju zabrinutost i preporučio izmene u Nacrtu Zakona o prekršajima, u izveštaju po službenoj dužnosti (*ex officio*) objavljenom 25. aprila 2016.god. *Vidi* Izveštaj sa Preporukama Ombudsmana Republike Kosovo, *ex officio* Slučaj Br. 239/2016, str. 10-14 i 18-19. Ovaj izveštaj je službeno upućen Skupštini, uključujući gđu Albulena Haxhiu i gđu Selvije Halimi, odnosno predsedavajuća i zamenica predsedavajuće Komisije za Zakonodavstvo. Izveštaj je takođe poslat g-dinu Armend Zemaj, predsedavajući izabran *ad hoc* za Radnu Grupu Nacrt Zakona o Prekršajima.²²⁴ Do sada, Ombudsman nije primio nijedan dopis od Skupštine koji pruža odgovor, ili se prepoznaju, pokrenuta uznemirenja u navedenom izveštaju.

Dana 24. maja 2016.god., Komisija za Zakonodavstvo je održala sastanak da razmotri 32 izmene Nacrt zakona, predloženih od Radne Grupe (*vidi* Zapisnik sastanka Komisije za Zakonodavstvo, održanog 24. maja 2016.god, str. 2–3). Radna Grupa nije konsultovana sa Ombudsmanom pre nego je predložila ove izmene i Ombudsman nije pozvan da učestvuje na sastanku gde je Komisija izglasala izmene. Štaviše, ni jedna od 32 predloženih izmena od Radne Grupe nije se odnosila na pokrenuta uznemirenja od strane Ombudsmana (*vidi na istom mestu*, str. 6–10).

Zakon o Prekršajima je definitivno usvojen u Skupštini dana 5. avgusta 2016.god. (*vidi* Transkript plenarne sednice Skupštine Republike Kosovo, održane 4. i 5. avgusta 2016.god., str. 87), i stupio je na snagu januara 2017.god. (*vidi* Zakon o Prekršajima, član 171), bez ijedne izmene preporučene od strane Ombudsmana.

ARGUMENAT

Zakon o Prekršajima određuje delegiranje sudskih nadležnosti kod prekršajnih organa u članovima 55, stavovi 4–5 i članovi 56–63. Zatim, postupci za osporavanje odluka prekršajnih organa pred Odeljenje za upravne sporove, predviđaju se u članovima 64–68. Ombudsman zahteva stavljanje van snage ovih odredbi, jer (1) optužena lica za prekršaj imaju ustavno pravo na pravično suđenje pred nezavisnim sudom, i (2) Zakon o Prekršajima ne pruža im pristup takvom nezavisnom sudu u slučajevima suđenim od strane prekršajnih organa.

I. OPTUŽENA LICA ZA PREKRŠAJ IMAJU PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE PRED NEZAVISNIM SUDOM, KAO ŠTO SE GARANTUJE ČLANOM 31 USTAVA REPUBLIKE KOSOVO I ČLANOM 6 EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA

Član 31, stav 2 Ustava, garantuje da "[Svako] ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje . . . za bilo koje krivično gonjenje . . . od strane nezavisnog suda" (naglasak dodan). Takođe, član 6

²²⁴ G. Zemaj je izabran predsedavajući ove Radne Grupe od gđe Halimi, koja u to vreme obavljala dužnost kao predsedavajuća Komisije za Zakonodavstvo u nedostatku gđe Haxhiu. *Vidi* Transkript sastanka Komisije za Zakonodavstvo, održanog 21 marta 2016, str. 11.

EKLJP-a, koja se “[direktno] primenjuje u Republici Kosovo” (Ustav, član 22), određuje da “[tokom] odlučivanja o . . . krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu ... pred **nepristrasnim sudom**” (EKLJP, član 6, stav 1).

Pre nego što analiziramo da li se prekršajni organ može nazvati “nezavisnim sudom”, prvo treba postaviti pitanje da li se osobe optužene za krivična dela suočavaju sa “krivičnom prijavom”. Prema gore citiranom tekstu član 31. Ustava i član 6 EKLJP-a, ovo je preduslov za uživanje prava na pristup nezavisnom sudu. Međutim, kada je u pitanju ovaj problem, treba uzeti u obzir uputstva Ustava da “[Osnovna] prava i slobode zagantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog Suda za Ljudska Prava” (u daljem tekstu: “ESLJP”) (Ustav, član 53). Stoga, da bi se zaključilo da li se optužena lica za prekršaj suočavaju sa “krivičnim prijavama”, u smislu Ustava, treba da se pozovemo na praksi ESLJP-a.

Dugi niz sudskih odluka ESLJP-a pokazuje da, čak i kada se prekršaji nesvrstavaju kao “krivična dela”, u okviru nacionalnog pravnog sistema, ista se mogu nazvati “krivičnim delima” u kontekstu Konvencije, ako kažnjavanje prekršaja služi preventivnim i kaznenim namerama. Ovaj princip je dokazan u slučaju *Öztürk protiv Nemačke*, Aplikacija Br. 8544/79, ESLJP (1984). U ovom slučaju, Podnosilac podneska je optužen za kršenje saobraćajnih pravila i zatim je kažnjen malom novčanom kaznom (vidi na istom mestu, § 10–11). Nezadovoljan obradom njegovog slučaja na nacionalnom nivou, on je poslao žalbu ESLJP-u tvrdeći da je kršen član 6. Nemačka vlada je odgovorila da se član 6 “ne primenjuje u ovim okolnostima jer g. Öztürk **nije optužen za krivično delo,**” već samo za prekršaj (*id.*, § 46). Prema nemačkim zakonima, ove dve kategorije su zakonski odvojene.

ESLJP je u potpunosti odbacio argument Vlade. Sud je zaključio da, između ostalih faktora, “cilj kažnjavanja, bivajući i preventivni i za kažnjavanje, [je] dovoljan da se dokazuje da je pomenuto delo, u smislu člana 6 . . . Konvencije, bilo krivične prirode” (*id.*, § 53; naglasak dodan). Stoga, iako Podnosilac podneska nije optužen za “krivično delo” prema unutrašnjoj pravnoj klasifikaciji Nemačke, on se ipak suočavao sa “krivičnom optužbom” u smislu Konvencije i stoga je imao pravo da uživa zaštitu na osnovu člana 6.

Prema istoj logici, iako su prekršajna i krivična dela odvojene kategorije u pravnom sistemu Republike Kosovo, prekršaji se i dalje mogu smatrati “krivičnim prijavama” unutar delokruga člana 6, ako sankcionisanje prekršajnih dela imaju “preventivne i kaznene” ciljeve. Zakon o Prekršajima jasno navodi da kažnjavanje prekršajnih dela ima takve ciljeve. Ona predviđa niz “kažnjavanja” za počiniocce ovih dela: “Za prekršaje može se predvideti: ukor; novčana kazna; kazneni poen; prestanak važenja vozačke dozvole; zabrana vožnje; prestanak obavljanja profesije, delatnosti ili zadatka; proterivanje stranca iz zemlje (*na istom mestu*, član 27, stav 1.). Svrha uspostavljanja ovih kazni, u skladu sa zakonom, je da posluži kao sredstvo odvracanja za zaštitu javne bezbednosti i drugih vrednosti: “Prekršaj je ponašanje kojem se krši ili ugrožava red ili javni mir i društvene vrednosti garantovane Ustavom Republike Kosova, čija zaštita nije moguća bez prekršajnog sankcionisanja” (*na istom mestu*, član 2, stav 1; naglasak dodan). To ukazuje da Zakonom predviđene sankcije imaju preventivni cilj—odnosno cilj sprečavanja ponašanja koja dovode u rizik “javni red i mir i društvene vrednosti garantovane Ustavom”. Imajući u vidu ove ciljeve koji su izrazito preventivni i kazneni, takvi postupci se trebaju smatrati “krivičnim delima” u smislu člana 6, u skladu sa obrazloženjem ESLJP-a u slučaju *Öztürk*. Stoga, optužena lica za prekršaj u Republici Kosovo, treba da uživaju zaštitu člana 6, uključujući i pravo na pravično suđenje pred nezavisnim sudom.

Takođe, relevantno da bi se razumelo da li se jedno delo može nazvati “krivičnim delom” u smislu člana 6, je pitanje ukoliko zakon koji sprečava delo ima *opšti* karakter, (znači da li je sprovodljiv za sva lica generalno) ili ima *uski* karakter, (znači primenljiv samo za određenu grupu sa posebnim statusom). Prema presedanima ESLJP-a, radnje koje su zabranjene zakonima opšteg karaktera,

nazivaju se “krivičnim delima” u smislu člana 6. Ovaj princip je najbolje ilustriran u predmetu *Lauko protiv Slovačke*, Aplikacija Br. 26138/95, ESLJP (1998). Podnosilac predstavke u ovom slučaju je pronađen krivim za krivično delo, na osnovu Zakona o Prekršajima Slovačke 1990 godine, i kažnjen je manjom novčanom kaznom (*na istom mestu*, §§ 11–12). Bez obzira na vidno malu izrečenu meru kažnjavanja, kao i klasifikacija prestupa kao “prekršaj” u nacionalnom pravnom sistemu, ESLJP je ipak zaključio da se Podnosilac predstavke suočio sa “krivičnim optužbama” unutar delokruga člana 6. Konvencije. Da bi se došlo do tog zaključka, ESLJP je istaknuo činjenicu da je zakon koji je prekršio Podnosilac predstavke, imao opštu primenu, obzirom da je zakon “važio za sve građane u celini a ne samo za određenu grupu koja ima poseban status” (*na istom mestu*, § 58). Kao daljnji dokaz “opšteg karaktera” primene zakona, ESLJP je citirao činjenicu da zakon je definisao reč “prekršaj” veoma uopštenim izrazima, “kao nepravedno delo koje predstavlja upad ili rizik po javni interes”. Opšta primena zakona je bio ključni faktor “da se pokaže da je pomenuto delo, u smislu člana 6 Konvencije, bilo krivične prirode” (*na istom mestu*, § 58). Presuda je dalje istaknula da “nedostatak relativne ozbiljnosti pomenute kazne, ne može lišiti neko krivično delo njenog karaktera koje je suštinski krivično” (*na istom mestu*).

Svi ovi faktori takođe važe i za Zakon Republike Kosova o Prekršajima. Baš kao i zakon Slovačke imao je za cilj da spreči “nepravedna dela koja predstavljaju upad ili rizik po javni interes”, zakon Republike Kosova, kao što smo videli iznad, ima uopšteni cilj da zaštiti javni interes kroz sprečavanje “ponašanja kojim se krši ili ugrožava red ili javni mir i društvene vrednosti garantovane Ustavom” (Zakon o Prekršajima, član 2, stav 1). I zakon Kosova, isto kao onaj Slovačke, “se obraća svim građanima uopšte, a ne samo određenoj grupi koja ima poseban status” (*Lauko*, ESLJP, *op. cit.*, § 58). Isto kao kod predmeta *Lauko*, znači, ovi faktori nas vode ka zaključku da prekršaji u delokrugu Zakona za Prekršaje, mogu se smatrati “krivičnim delima” u kontekstu člana 6. Štaviše, činjenica da neke od Zakonom predviđenih sankcija su relativno blage —kao na primer, opomene i blage novčanr kazne—ne dovodi u rizik ovaj zaključak, jer “nedostatak relativne ozbiljnosti pomenute kazne, ne može lišiti neko krivično delo njenog karaktera koje je suštinski krivično” (*Lauko*, ESLJP, *op. cit.*, § 58).

Naravno, treba takođe istaknuti i to da ne sve sankcije predviđene Zakonom o prekršajima se mogu smatrati toliko blagom. Faktički, neke od tih sankcija su sasvim ozbiljne. U ovim slučajevima, ozbiljnost ovih sankcija daje još jedan razlog da se jedan prekršaj klasifikuje kao “krivično delo” u smislu člana 6. To se dokazuje u slučaju *Malige protiv Francuske*, Aplikacija Br. 27812/95, ESLJP (1998). U ovom slučaju ESLJP je zaključio da oduzimanje bodova u saobraćajnoj dozvoli zbog dela protiv saobraćajnih pravila, je bilo ozbiljno kažnjavanje i da ozbiljnost kažnjavanja predstavlja još jedan razlog da se smatra “krivičnim delom” u smislu člana 6: “oduzimanje bodova može, prelaskom vremena, da ima kao posledicu poništeje dozvole. Nesporno je da pravo na vožnju je veoma korisno u svakodnevnom životu i iz tog razloga i za rad. Sud . . . stoga, donosi zaključak da, iako oduzimanje bodova ima preventivnu prirodu, **ima takođe i prirodu kažnjavanja i prevencije**” i iz tog razloga smatra se krivičnom kaznom u smislu člana 6, iako se ne smatra krivičnom kaznom u nacionalnom pravnom sistemu (*na istom mestu*, § 39; naglasak dodan).

Kao što smo do sada istakli, Zakon Republike Kosovo o Prekršajima takođe uključuje “kaznene bodove”, “prestanak važenja vozačke dozvole” i “zabranavožnje vozila” kao kazne za vršenje prekršaja (*na istom mestu*, član 27, stav 1). Na osnovu logike ESLJP-a u predmetu *Malige*, znači, to daje više podrške za zaključak da optužena lica za prekršaje iz delokruga Zakona Kosova o Prekršajima, suočavaju se “krivičnim optužbama” unutar konteksta Konvencije. Stoga, oni treba da uživaju zaštitu člana 6. Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima i člana 31. Ustava Republike Kosovo. Ove zaštite uključuju pravo na pravično suđenje **pred nezavisnim sudom**.

I. U SLUČAJEVIMA SUĐENIM OD STRANE “PREKRŠAJNIH ORGANA”, ZAKON O PREKRŠAJIMA NE PRUŽA OPTUŽENIM LICIMA PRISTUP NEZAVISNOM SUDU

Da bi se nazvao “nezavisnim sudom”, jedan organ treba da ispuni nekoliko kriterijuma. Dva najrelevantnija kriterija za procenu Zakona o Prekršajima su: (a) da organ bude nezavistan od izvršne vlasti i (b) da ima potpunu nadležnost. *Vidi Beaumartin protiv Francuske*, Aplikacija Br. 15287/89, ESLJP (1994), § 38 (“Samo jedna institucija koja ima **potpunu nadležnost** i koja ispunjava niz zahteva, kao na primer, **nezavisnost od izvršne vlasti** . . . , zaslužuje naziv ‘sud u smislu člana 6 stav 1’; naglasak dodan).

U slučajevima suđenih od strane prekršajnih organa, Zakon o Prekršajima ne pruža optuženim licima pristup nekom organu koji ispunjava oba kriterija. Kao prvo, sami prekršajni organi se ne mogu smatrati nezavisnim od izvršne vlasti. I kao drugo, Odeljenje za upravne sporove, kod koje se mogu osporiti odluke prekršajnih organa, nema “potpunu nadležnost” u prekršajnim predmetima prema standardima ESLJP-a. Stoga, ne ispunjava kriterijume jednog “suda”, u takvim slučajevima.

I. “Prekršajni organi” predviđeni Zakonom o Prekršajima, ne mogu se smatrati nezavisnim

ESLJP je odredio jasne kriterijume za “nezavisnost” u smislu člana 6. Rezimirajući ove standarde u jednom slučaju u zadnje vreme, on je izjavio da “bi se odlučilo da li se neki organ može smatrati ‘nezavisnim’ . . . , treba uzeti u obzir, između ostalog, način imenovanja članova i trajanje njihovog mandata, postojanje garancija protiv spoljnog pritiska i pitanje ukoliko organ predstavlja izgled nezavisnosti” (*Pohoska protiv Poljske*, Aplikacija Br. 33530/06, ESLJP (2012), § 34). Posebno, nezavisnost od izvršne vlasti se smatra od posebnog značaja (*vidi na istom mestu; vidi takođe Belilos protiv Švajcarske*, Aplikacija Br. 10328/83, ESLJP (1988), § 64). To odražava poznati princip odvajanja izvršnih i sudskih nadležnosti, princip koji izrazito je naglašen u Ustavu: “Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelo podele vlasti” (*na istom mestu*, član 4, stav 1) i, posebno, “[Sudska] vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi” (*na istom mestu*, član 4, stav 5). *Vidi takođe Procenu ustavnosti Administrativnog Cirkulara br. 01/2016, usvojenim od Ministarstva Javne Administracije Republike Kosovo*, Predmet Br. KO73/16, Ustavni Sud Republike Kosovo (2016), § 61 (“Skupština sprovodi zakonodavnu vlast, Vlada izvršnu vlast i sudstvo sudsku vlast”).

Zakon o Prekršajima ne obezbeđuje nezavisnost prekršajnih dela u nijednom od identifikovanih kriterijuma od ESLJP-a. Kao prvo, kao što smo приметili na Delu A Sažetka Činjenica, sam zakon ističe da prekršajni organi su upravni i izvršni organi zaduženi sprovođenjem zakona. Prekršajni organ se definiše kao “**organ državne uprave ili organ koji obavlja javna ovlašćenja. . . nadzora za sprovođenje zakona**, na kojoj su predviđeni prekršaji” (*na istom mestu*, član 55, stav 4; naglasak dodan). Stoga, prema definiciji samog Zakona, prekršajni organi ne samo da nisu **nezavisni** od izvršne vlasti, već su lično **deo** izvršne vlasti.

Zatim, osim ovog delegiranja suđenja prekršajnih predmeta kod upravnih i izvršnih organa, Zakon o Prekršajima takođe ne određuje osiguranje protiv spoljnog pritiska. Na primer, приметili smo da, što se tiče načina kako prekršajni organi imenuju odgovorna lica za suđenje predmeta, Zakon se trudi samo da obezbedi da ta lica budu profesionalno sposobni, ali se ne zalaže za njihovu nezavisnost. On samo određuje da se “procedura vodi pri organu prekršaja od komisije za odlučivanje, u sastavu od najmanje tri (3) članova”, i da ovi članovi budu “službena ovlašćena lica sa odgovarajućim stepenom stručne sprema i neophodnim radnim iskustvom, od kojih najmanje jedan (1) član treba biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom” (*na istom mestu*, član 60, stav 1 dhe 2). Kao što smo istaknuli na Delu A Sažetka Činjenica, u tom pravcu ima jasne razlike između članova komisija prekršajnih organa i sudija redovnih sudova: Ustav daje sudijama mandate sa određenim

trajanjem (*vidi na istom mestu*, član 105, stav 1), i određuje da se oni mogu razrešiti samo na predlog Sudskog Saveta Kosova—nezavisni organ od izvršne vlasti—i samo “zbog kazne za neko teško krivično delo ili za teško nepoštovanje dužnosti” (*na istom mestu*, član 104, stav 1 i 4). Nigde u Zakonu o Prekršajima ne daje se takva garancija članovima komisija prekršajnih organa. Ova praznina sprečava nezavisnost članova komisije jer to čini da ovi članovi budu podložni riziku od razrešenja od izvršnih vlasti, ako donose odluke koje proističu protiv interesa ovih vlasti.

U dugom nizu predmeta, ESLJP je smatrao takve nedostatke kao odlučujuće protiv pronalaženja nezavisnosti. Na primer, u predmetu *Henryk Urban i Ryszard Urban protiv Poljske*, Aplikacija Br. 23614/08 (2010), ESLJP je obradio pitanje da li se jedan sud koji se pretežno sastoji od “procenitelja” (pomoćne sudije), imenovanih od Ministarstva Pravde, može nazvati nezavisnim. ESLJP je negativno odgovorio, citirajući činjenicu da jedan procenitelj “može da se razreši od strane ministra Pravde u bilo koje vreme tokom njengovog mandata i da ne postoji neka garancija koja bi ga štitila od proizvoljnog vršenja ove nadležnosti [razrešenja] od ministra” (*na istom mestu*, § 53). U presudi je takođe navedeno da je mandat procenitelja bio nejasan, jer nedostaje “minimalni period tokom kojeg je procenitelj bio u radnom odnosu i tokom kojeg je on uživao ta sudska ovlašćenja”. Na kraju, ESLJP je istaknuo kategorički da “mogućnost razrešenja od izvršne vlasti je dovoljna da pokvari. . . nezavisnost” (*na istom mestu*). Na osnovu istog obrazloženja, neuspeh Zakona o Prekršajima za obezbeđenje mandata na određeno vremensko trajanje za članove komisije prekršajnih organa, ili da bi ih zaštitio od proizvoljnog razrešenja od izvršnih vlasti, takođe čini nemogućim da se prekršajni organi smatraju nezavisnim sudovima.

Predmet *Lauko*, ESLJP, *op. cit.*, pruža i druge razloge da se sumnja u nezavisnost prekršajnih organa. Kao što smo gore videli, Podnosilac predstavke u ovom slučaju je optužen za prekršajno delo na osnovu Zakona o Prekršajima Slovačke (*Lauko*, ESLJP, *op. cit.*, § 12). Na osnovu ovog zakona, odgovorne vlasti za rešavanje predmeta su bile “regionalne” i “opštinske” kancelarije državne uprave (*na istom mestu*, § 35). Obe kancelarije su odlučile protiv Podnosioca predstavke i kaznili ga novčanom kaznom.

U njegovoj presudi, ESLJP je zaključio da ove regionalne i opštinske kancelarije ne ispunjavaju kriterijume člana 6. o nezavisnosti, ističući da se ove kancelarije “zadužuju obavljanjem lokalne državne uprave pod kontrolom vlade” (*na istom mestu*, § 64). ESLJP je zaključila da, u ovim okolnostima, “nedostatak bilo koje garancije protiv spoljnog pritiska i bilo kog vida nezavisnosti, jasno ukazuje da se ovi organi *ne mogu smatrati ‘nezavisnim’ od izvršne vlasti* u smislu člana 6, stav 1 Konvencije” (*na istom mestu*; naglasak dodan).

Iz istih razloga, prekršajni organi, kao što se opisuju u Zakonu o Prekršajima, takođe ne uspevaju da budu nezavisne od izvršne vlasti. Isto kao kod autoriteta kod predmeta *Lauko*, prekršajni organi su “organi državne uprave” ili organi koji “nadgledaju primenu zakona” (Zakon o Prekršajima, član 55, stav 4). Stoga, one takođe “ne mogu se smatrati ‘nezavisnim’ od izvršne vlasti u smislu člana 6, stav 1. Konvencije” (*Lauko*, ESLJP, *op. cit.* § 64), posebno imajući u vid potpuni nedostatak pravnih garancija protiv spoljnog pritiska.

C. Odeljenje za upravne sporove Osnovnog Suda u Prištini nema potpunu nadležnost u kontroli odluka “prekršajnih organa” i stoga ne može se zvati sudom

Iako smo upravo argumentirali da prekršajni organi se ne mogu smatrati nezavisnim od izvršne vlasti prema standardima ESLJP-a, ostaje još jedan zadnji korak u našoj analizi. Prema presedanima ESLJP-a, nedostatak nezavisnosti nekog upravnog organa može se tolerisati ukoliko odluke tog organa “se podvrgavaju daljoj kontroli od nekog sudskog organa koji ima potpunu nadležnost” (*Albert i Le Compte protiv Belgije*, Aplikacije Br. 7299/75 i 7496/76, ESLJP (1983), § 29). Koncept “potpune nadležnosti”, kao što se koristi od ESLJP, je strog i uključuje, posebno, “nadležnost za poništenje *sa*

svih gledišta, u sudskim i činjeničnim pitanjima, odluke nižeg organa” (*Gradinger protiv Austrije*, Aplikacija Br. 15963/90, ESLJP (1995), § 44; naglasak dodan); “neophodno je da ‘sud’ ima nadležnost za razmatranje *svih* činjeničnih i sudskih pitanja koje su relevantne za spor pred njim” (*Terra Woningen B.V. protiv Holandije*, Aplikacija Br. 20641/92, ESLJP (1996), § 52, naglasak dodan). Stoga, treba da se zapitamo da li Zakon o Prekršajima predviđa neki sudski organ koji ispunjava ovaj strogi standard za potpunu nadležnost u razmatranju odluka prekršajnih organa, jer “[samo] institucija koja ima potpunu nadležnost . . . zaslužuje naziv ‘sud’ u smislu člana 6 stav 1” (*Beaumartin*, ESLJP, *op. cit.*, § 38).

Kao što smo videli u Delu B Sažetka činjenica, Zakon o Prekršajima određuje da “[protiv] konačne odluke za prekršaj koji proizilazi iz [prekršajnih] organa, garantuje se sudska zaštita” (*na istom mestu*, član 55, stav 5) i da “[nadležni] sud koji . . . odluči o upravnom sporu postupak sudske zaštite razvija prema Zakonu o Upravnim Sporovima” (Zakon o Prekršajima, član 64, stav 4). Stoga, trebamo se zapitati da li predviđeni postupci u Zakonu Br. 03/L-202 o Upravnim sporovima pružaju Odeljenju za upravne sporove Osnovnog suda u Prištini “potpunu nadležnost” prema standardima ESLJP-a.

Jasno je da ne pružaju tako nešto. Nadležnost Odeljenja za upravne sporove za kontrolisanje odluka prekršajnih organa je ograničeno, posebno u vezi sa činjeničnim pitanjima. Zakon o Upravnim sporovima izričito navodi da, u kontrolisanju odluke nekog upravnog organa, Odeljenje “odlučuje o rešavanju upravnog sukoba, *na osnovu dokazanih činjenica u upravnom postupku*”—drugim rečima, na osnovu dokazanih činjenica od strane prekršajnog organa (*na istom mestu*, član 43, stav 1; naglasak dodan).

Istina je da, u nekim okolnostima, Zakon o upravnim sporovima daje Odeljenju mogućnost poništenja odluka upravnih organa na osnovu dve ograničene činjenične osnove: ukoliko (a) “iz utvrđenih činjenica je donošen nepravilan zaključak sa gledišta činjeničnog stanja” ili (b) činjenice “u suštinskim tačkama nisu u potpunosti utvrđene” (*na istom mestu*, član 43, stav 2). Na taj način, Odeljenje za upravne sporove može da odbaci *zaključke* koje je prekršajni organ doneo prema utvrđenim činjenicama, ili da zaključuje da činjenice nisu utvrđene u potpunosti. Ali, ono što Odeljenje za upravne sporove *ne* može da uradi je razmatranje *drugih* činjeničnih tvrdnji ili dokaza koji nisu razmatrani ranije tokom upravnih postupaka samog prekršajnog tela. Na osnovu te tačke, vidi Zakon o Prekršajima, član 66, stav 1, podstav 3 (u žalbama protiv odluka prekršajnih organa “ne mogu se istaknuti nove činjenice i da se predlažu novi dokazi”). Stoga, Odeljenje nema mogućnosti da “razmotri *sva* činjenična i pravna pitanja koja su relevantna za spor pred njim” (*Terra Woningen B.V.*, ESLJP, *op. cit.*, § 52; naglasak dodan). Iz tog razloga, Odeljenje ne ispunjava standarde ESLJP-a za potpunu nadležnost u kontrolisanju odluka prekršajnih i, kao posledica toga, ne može se smatrati “sudom” u smislu člana 6.

Predmet *Schmautzer protiv Austrije*, Aplikacija Br. 15523/89, ESLJP (1995), ojačava ovaj zaključak. U tom slučaju, upravne vlasti, koje nisu bile nezavisne na osnovu člana 6, kaznile su Podnosioca predstavke za prekršaj saobraćajnih pravila. Glavno pitanje po ESLJP je bilo da li je Upravni sud Austrije, koji je kontrolisao odluke upravnih vlasti, ispunjavao definiciju ESLJP-a o potpunoj nadležnosti.

ESLJP je negativno odgovorio na ovo pitanje. On je posebno naglasio činjenicu da je Upravni sud uopšte bio “obavezan [da se potkrepi] činjeničnim nalazima upravnih vlasti” (*Schmautzer*, ESLJP, *op. cit.*, § 32), isto kao što Odeljenje za upravne sporove Kosova treba da odluči “na osnovu utvrđenih činjenica u upravnom postupku” prekršajnog organa (Zakon o Upravnim Sporovima, član 43, stav 1).

Ali, jedan još važniji činilac kojeg primećujemo, je da Upravni sud Austrije, kao i njezin homolog sa Kosova, imalo je *donekle* nadležnost da poništi odluku upravnog organa na činjeničnim osnovama,

odnosno (a) ako je organ “izneo činjenično stanje, koje je iz značajnog gledišta, u suprotnosti sa dosijeom slučaja”, ili (b) ako “činjenice zahtevaju dalje istraživanje u vezi neke važne tačke” (Zakon Austrije o Upravnom sudu 1985 godine, Deo 42, stav 2, podstav 3, *citiran od Schmautzer*, ESLJP, *op. cit.*, § 17). Ove su, manje više, iste činjenične osnove nad kojima je Odeljenje za upravne sporove Kosova takođe ovlašćen da poništi odluke upravnih organa.

Ipak, to ponovo nije bilo dovoljno za ESLJP, koja, naglašavajući kako strog standard pune jurisdikcije, zaključila je da ove nadležnosti Upravnog suda Austrije o sudskoj kontroli, ne ispunjavaju standard potpune nadležnosti. Argumentirajući o ovom zaključku, ESLJP je istakao činjenicu da Upravni sud “nije imao pravo da sama primi dokaze, niti da utvrđuje činjenice, niti da uzme u obzir nove probleme” (*Schmautzer*, ECtHR, *op. cit.*, § 32). U ovim okolnostima, Upravni sud ne može se reći da je imao potpunu nadležnost i “[kao] posledica toga, podnosilac predstavke nije imao pristup ‘sudu’” (*id.*, § 36 dhe 37).²²⁵

Isti zaključak važi i za Odeljenje za upravne sporove Kosova u kontrolisanju odluka prekršajnih organa. Odnosno, isto kao nemogućnost Upravnog suda Austrije “da primi dokaze lično, niti da overava činjenice, niti da uzme u obzir nove probleme” što je učinio da nema potpunu nadležnost (*Schmautzer*, ESLJP, *op. cit.*, § 32), isti se može reći i o Odeljenju za upravne sporove Kosova: Zbog njegove nemogućnosti da razmotri nove činjenične probleme ili da primi nove dokaze u kontrolisanju odluka prekršajnih organa, Odeljenje za upravne sporove Kosova, isto kao njegov austrijski homolog u *Schmautzer*, ne ispunjava kriterijume ESLJP-a o potpunoj nadležnosti; on nema “nadležnost da razmotri *sva* činjenična i zakonska pitanja, koja su relevantna za spor pred njime” (*Terra Woningen B.V.*, ESLJP, *op. cit.*, § 52; naglasak dodan).

Na osnovu ovih argumenata, možemo zaključiti da nedostatak nezavisnosti prekršajnih organa ne može se popraviti mogućnošću osporavanja njihovih odluka pred Odeljenje za upravne sporove. To podrazumeva da, u slučajevima suđenim od strane prekršajnih organa, Zakon o Prekršajima ne uspeva, u svakom stepenu, da garantuje optuženim licima pristup na nezavisni sud i, na taj način, predstavlja kršenje člana 31. Ustava i člana 6. tč EKLJP-a.

Ombudsman želi da naglasi njegov u potpunosti umeren zahtev. Ombudsman ne zahteva da se zabrani na kategoričan način delegiranje nadležnosti za suđenje prekršajnih predmeta upravnim i izvršnim organima. On razume da postoje jaki razlozi efikasnosti koji podržavaju ovu vrstu delegiranja. Ali, ono na šta Ombudsman insistira—i što je i ESLJP jasno naglasio—jeste da ovo delegiranje sudskih nadležnosti treba obavezno da se prati sa specifičnom zaštitom: mogućnost za osporavanje odluka prekršajnih organa pred sudskim autoritetom *sa potpunom nadležnošću*. Ovaj strogi zahtev nameće strogo ograničenje o praćenju efikasnosti i obezbeđuje potrebno poštovanje ljudskih prava.

²²⁵ Faktično, predmet *Schmautzer* je jedan od niz predmeta, odlučениh 1995 godine, na kojima je ESLJP zaključio da Upravni Sud Austrije nije ispunjavao standarde potpune nadležnosti u krivičnim predmetima, uključujući prekršajne predmete. Ova linija predmeta čine glavne presedane ESLJP-a o pitanjima kako se treba tumačiti pojam “potpuna nadležnost” u vezi sa “krivičnim ogrankom” člana 6 EKLJP-a. Predmeti koji su se rešavali zajedno sa *Schmautzer* su bili: *Gradinger*, ESLJP, *op. cit.*; *Palaoro protiv Austrije*, Aplikacija Br. 16718/90, ESLJP (1995); *Pfaurrmauer protiv Austrije*, Aplikacija Br. 16841/90, ESLJP (1995); *Pramstaller protiv Austrije*, Aplikacija Br. 16713/90, ESLJP (1995); *Umlauf protiv Austrije*, Aplikacija Br. 15527/89, ESLJP (1995). U svim ovim slučajevima, ESLJP je zaključio, iz istih razloga, da Upravni Sud Austrije nije ispunjavao standarde potpune nadležnosti. Ovaj zaključak je ponovo potvrđen od ESLJP u slučaju *Mauer protiv Austrije* (br. 2), Aplikacija Br. 35401/97 (2000), *vidi na istom mestu*, § 15; kao i u predmetu *Steininger protiv Austrije*, Aplikacija Br. 21539/07 (2012), *vidi na istom mestu*, § 56. Zakon Austrije o Upravnom Sudu najzad je izmenjen 2014. godine, sa ciljem ispunjenja standarda ESLJP-a (*vidi* “Austrija: Upravni Sudovi se Reformišu”, *Biblioteka Kongresa, Pravni Svetski Monitor*, 6 januar 2014). Ali, na žalost, ova reforma je došla veoma kasno za Zakon Kosova o Upravnim Sporovima, koji je usvojen od Skupštine u 2010 godini i izgleda da ga je uzео kao model, barem delimično, jednu verziju (pre reforme) Zakona Austrije o Upravnom Sudu.

Kao što smo ovde argumentirali, Zakon o Prekršajima, u svom sadašnjem obliku, ne ispunjava ovaj standard. Ali, on može veoma lako da se ponovo izradi da bi se dopunio ovaj standard. Za razliku od sadašnje verzije, Zakon treba da pruži Odeljenu za upravne sporove nadležnost “da sam primi dokaze, . . . da utvrđuje činjenice [i] da uzima u obzir nova pitanja” (*Schmautzer, ESLJP, op. cit.*, § 32), ne prosto da “odlučuje . . . na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku” prekršajnih organa (Zakon o Upravnim sporovima, član 43, stav 1).

Kao što smo primetili u Delu B Sažetka Činjenica, Zakon o Prekršajima trenutno daje Apelacionom Sudu ovu široku vlast za sudsku kontrolu, u slučajevima prekršaja koji ostaju van nadležnosti prekršajnih organa i koje se sude od prvostepenog suda. U jednoj žalbi protiv odluke prvostepenog suda, “mogu se podneti nove činjenice i dokazi” (*na istom mestu*, član 137, stav 3), i Apelacioni Sud nije obavezan da odluči na osnovu dokazanih činjenica od prvostepenog suda. Naprotiv, ona ima nadležnost da poništi odluku prvostepenog suda “zbog **pogrešno utvrđenog** činjeničnog stanja ” (Zakon o Prekršajima, član 143, stav 5; naglasak dodan), ne samo zbog činjenica koja su **nepotpuno utvrđene**, ili zbog donošenja **zaključaka iz** utvrđenih činjenica. Ukoliko bi Skupština dala ovu široku vlast Odeljenu za upravne sporove u kontrolisanju odluka prekršajnih organa, onda bi ovo Odeljenje imalo punu nadležnost “da bi razmotrio sva fakticka i zakonska pitanja koja su relevantna za spor koji se vodi pred njom“ (*Terra Woningen B.V, GJEDNj, op. cit.*, § 52; dodatni naglasak), i Zakon o Prekršajima bio u skladu sa pravom na pravično suđenje pred nezavisnim sudom, kao što se garantuje članom 31. Ustava Republike Kosovo i članom 6. Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima.

ZAHTEV ZA PRIVREMENU MERU

Na osnovu gorepomenutih argumenata, Ombudsman Republike Kosovo, ovim dopisom, zahteva da ovaj Sud donese privremenu meru za neposrednu suspenziju spornih odredbi, odnosno člana 55, stavova 4–5 i članova 56–68 Zakona Br. 05/L-087 o Prekršajima.

Pravilnik o Radu Ustavnog Suda, Pravilo 55, stav 4, određuje tri uslova koji se trebaju ispuniti da bi se preporučila privremena mera, a to su da:

- (a) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera pokazala *prima facie* slučaj o merodavnosti predmeta i, ukoliko prihvatljivost još uvek nije utvrđena, *prima facie* slučaj o prihvatljivosti predmeta. ;
- (b) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera je dokazala da će pretrpeti nepopravljivu štetu ukoliko se ne dozvoli privremena mera; ili ; i
- (c) privremena mera je u javnom interesu.

Sva tri uslova su ispunjena u konkretnom slučaju. Kao prvo, podneti argumenti u ovom zahtevu pružaju osnovu koja je više od *prima facie* za stavljanje van snage osporenih odredbi.

Drugo, u nedostatku privremene mere, postoji suštinski rizik da, dok ovaj Sud ne donosi svoju završnu odluku, funkcionisanje “prekršajnih organa” već će uvesti sankcije optuženim licima, bez pružanja ovim licima pristup nezavisnom sudu. Da bi se izbeglo funkcionisanje “prekršajnih organa”, koje je ustavno sumnjivo neophodno je da ovaj Sud odmah obustavi osporene odredbe.

Treće, od javnog je interesa da se privremena mera usvoji. Kao što je primećeno u Delu I Argumenta, Zakon o Prekršajima je zakon koji se sprovodi na potpuno uopšten način, pokrivajući “ponašanje kojem se krši ili ugrožava red ili javni mir i društvene vrednosti garantovane Ustavom Republike Kosova (Zakon o Prekršajima, član 2, stav 1). Budući da Zakon pokriva tako širok niz ponašanja, počinjenih bilo od fizičkih ili pravnih lica (*vidi na istom mestu*, član 7, stav 4), od javnog je interesa da ovaj Sud obezbedi, najmanje tokom perioda kada se čeka njegova odluka, da se lica optužena za prekršaje ne podvrgavaju postupcima “prekršajnih organa”, koja su ustavno sumnjiva.

ZAKLJUČAK

Zbog gore pomenutih razloga, član 55, stavovi 4–5 i članovi 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63,64, 65, 66, 67 i 68 Zakona Br. 05/L-087 o Prekršajima, treba da se stave van snage i odmah da se suspendiraju do završne odluke ovog Suda.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

U prilogu: Zakon Br.05/L-087 za Prekršaje

Priština, dana 15. avgusta 2017. godine

OSNOVNOM SUDU U PRIŠTINI
DEPARTMANU ZA ADMINISTRATIVNA PITANJA

TUŽILAC: Ombudsman Republike Kosovo, Priština

TUŽENA STRANA: Regulatorni ured za energiju (RUE), Priština

Tužba

1. Za poništenje u potpunosti Odluke RUE V_399_2012, od 6. februara 2012.godine; i
2. RUE da se obavezuje da nadoknadi potrošaće, koji se fakturišu za potrošnju električne energije u četiri sjeverne opštine Republike Kosovo.

Pravna osnova

Član 10, stav 2, Zakona o upravnim sporovima br. 03/L-202:

“Upravni organ, Ombudsman, društva i druge organizacije koje rade na zaštitu javnih interesa mogu pokrenuti upravni spor.”

Član 17, Zakona o upravnim sporovima br. 03/L-202:

“U postupku o upravnom sporu može se tražiti i povratak oduzetih stvari i njihova nadoknada štete koja je nanesena tuženom izvršenjem akata koji se osporava.”

Član 18, Zakona o upravnim sporovima br. 03/L-202:

“Tužilac u upravnom sporu može biti fizičko lice, pravno lice, ombudsman, društva i organizacije koje deluju u odbrani javnog interesa, koje smatraju da je upravnim aktima povredjeno, neposredno ili posredno, neko pravo ili interes koji je zasnovan na zakonu.”

Razlozi za podnošenje tužbe

1. Ombudsman na osnovu člana 16.4, Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, dana 7. aprila 2017. god, pokrenuo je istrage po službenoj dužnosti (Ex officio) na osnovu članka listu “Zëri”, od 7. aprila 2017. godine, pod naslovom: "KEDS fakturiše 8 miliona evra godišnje za električnu energiju koju troše Srbi severnog dela."
2. Dana 4. maja 2017.godine, Ombudsman je uputio pismo Regulatornom uredu za energiju (RUE), kojim traži informacije kao u nastavku:

(1) Da li je vrednost energetske energije koja se troši na severu Kosova 8 miliona evra godišnje, i da li se ova vrednost deli preko faktura građana po čitavom Kosovu, kako je navedeno u listu "Zëri";

(2) Koje su zakonske odredbe koje definišu šta su "razumni gubici koji su izvan uticaja operatera" i ukoliko ove odredbe odobravaju fakturisanje električne energije ostalim potrošačima, koji su redovni potrošači; i

(3) Da li osim zakona koji su na snazi, postoji odluka RUE, Ministarstva za ekonomski razvoj, ili Vlade Kosova, kojim se reguliše pitanje fakturisanja električne energije na severu Kosova.

Dokaz:

Pismo upućeno g. Krenar Bujupi, v.d. predsedavajući, Odbor RUE, br. 693/2017, datum 4. maj 2017.g.; Ex officio 265/2017, Pitanje potrošene električne energije na severu Kosova.

3. Dana 18. maja 2017. godine, Ombudsman je primio odgovor od RUE, u kome je RUE odgovorio na pitanja Ombudsmana kao u nastavku
 - (1) RUE je najavio da prema licenciranim operatorima ne fakturisana električna energija tokom 2016. godine na severnom delu Kosova 252 GWh, čini oko 5,24% potražnje distribuiranja, a ukupna vrednost fakturisane energije na severnom delu zemlje je oko 8 miliona evra. RUE je dodao da, uzimajući u obzir da se taj iznos ne pokriva od strane institucija Kosova i nemajući drugog izbora, da održe elektro-energetski sistem u funkcionalnom stanju, RUE je bio primoran da troškove za pokrivanje gubitka, uključujući i gubitke na severu podeli svim potrošačima.
 - (2) Što se tiče drugog pitanja RUE se poziva u članu 48. [Usvajanje cena], stav 3. tačka 3.3 Zakona o energetsom regulatoru Br. 05/L-084 i članu 28. [Odgovornosti i prava operatera sistema raspodele], stav 1, tačke od 1.21 do 1.25 Zakona o električnoj energiji br. 05/L-085. Prema RUE član 48, stav 3, tačka 3.3 definiše da RUE prilikom usvajanja ili utvrđivanja tarifa, obezbeđuje da licenciranim nosiocima omogući vraćanje svih opravdanih troškova, uključujući između ostalog i troškove nivoa gubitaka energije u sistemima transmisije i distribucije. RUE dalje je istakao da je snabdevanje električnom energijom svih potrošača zakonska obaveza, prema tome prilikom odobravanja tarifa RUE uzima u obzir jedan razuman nivo gubitaka, koji tretira jednako u čitavoj teritoriji Kosova. RUE, šta više naglasio je da je operatoru distributivnog sistema (ODS) onemogućen pristup na severu i gubitke koji nastaju na severu, od strane ODS smatraju se kao "politički gubitci" van kontrole DSO i da ODS ne može da obavlja svoje funkcije zbog visokih troškova ovih gubitaka, što bi ugrožavalo redovno snabdevanje električnom energijom građane širom zemlje.
 - (3) Na treće pitanje Ombudsmana RUE je odgovorio da postoji jedna odluka od 6 februara 2012. godine, br. V 399 2012, kojom se određuje nivo smanjenja gubitaka distribucije. Prema RUE ova odluka o smanjenju gubitaka određuje nivo smanjenja svih gubitaka u elektroenergetskom sistemu uključujući i gubitke na severu Kosova.

Dokaz:

- **Odgovor od g. Arsim Janova, v.d. predsedavajući Odbora RUE, Br. 171/12, datum 18.05.17. god.; Pitanje snabdevanja električnom energijom na severu; i**
 - **Odluka, Kod RUE: V_399_2012, datum 06. februar 2012. god.**
4. Ombudsman nakon razmatranja slučaja i pravne analize, dana 13. juna 2017.godine, izdao je Izveštaj sa preporukam u kome je identifikovao kršenja i dao preporuke, kao nastavku:
 - (9) RUE hitno zaustavi protivzakonitu praksu fakturisanja električne energije, koja je trošena na severu Republike Kosova, drugim potrošačima u ostalom delu zemlje;

- (10) Vlada Republike Kosova u saradnji sa RUE i KEDS, da pronađu alternativu kako da se izbegavaju gubici na severu, tretirajući sve potrošače jednako u skladu sa ustavnim i zakonskim normama protiv diskriminacije;
- (11) RUE u saglasnosti sa Zakonom Br. 05/L-084 o energetskom regulatoru da donese odluku kojom se usvaja sniženje tarife do te mere, kojom se omogućuje naknada potrošačima, koji su nepravedno fakturisani i nastavljaju da budu fakturisani za električnu energiju, potrošenu u četiri severne opštine.

Dokaz:**Izveštaj sa preporukama Ombudsmana Republike Kosova u vezi sa fakturisanjem električne energije potrošene u četiri severne opštine Republike Kosovo, Priština, dana 13. juna 2017. godine**

5. Ombudsman je dana 12. jula 2017. dobio odgovor od RUE u vezi sa Izveštajem sa preporukama Ombudsmana, gde je RUE uložio prigovor na nalaze Ombudsmana u vezi sa fakturisanjem električne energije potrošenu na severu zemlje.

Dokaz:**Odgovor RUE na Izveštaj sa preporukama Ombudsman br. 915/2017, od 13.06.2017. god, u vezi sa fakturisanjem električne energije potrošene u četiri severne opštine Republike Kosovo**

6. Stav Ombudsmana je da fakturisanje električne energije potrošene na severu zemlje nema nikakvu osnovu u zakon u pogledu onoga kako su data opravdanja u Izveštaju sa preporukama od 13. juna 2017, godine. Osim toga, Ombudsman je primio odgovor od Ministarstva za Trgovinu i industriju, departman za zaštitu potrošača, kojom je Ombudsmanu prosleđeno obaveštenje Saveta za zaštitu potrošača upućeno premijeru Republike Kosovo 4. jula 2017. godine, gde se, između ostalog, kaže da je protivzakonito takvo proizvoljno fakturisanje potrošača i da u zakonodavstvu Republike Kosovo ne postoji jedinstvena odredba kojom KESCO ili RUE mogu da baziraju ovaj postupak prenošenja gubitka operatera drugim potrošačima koji nisu potrošili proizvod ili uslugu.

Dokaz:

- **odgovor od Ministarstva za Trgovinu i industriju, Njazi Shala, rukovodilac Departmana za zaštitu potrošača: Pitanje snabdevanja potrošene električne energije na severu Kosova, br. 4299, od 06/07/2017; i**
 - **Obaveštenje za g. Isa Mustafa, premijer Republike Kosova od strane g. Artan Demolli – predsedavajući Saveta za zaštitu potrošača, primljeno od strane Vlade Kosova pod brojem 4262, dana 04/07/2017.god.**
7. Obzirom da fakturisanje električne energije potrošene na severu nema zakonsku podršku, Ombudsman je takođe analizirao odluku RUE V_399_2012 od 6. februara 2012. godine, koja je, prema rečima RUE, odluka o smanjenju gubitaka i određuje nivo smanjenja svih gubitaka u elektroenergetskom sistemu, uključujući i gubitke na severu Kosova.
 8. Odluka u tački III se odnosi na smanjenje lošeg duga, a prema odgovoru RUE od 12. jula 2017. godine, iznos lošeg duga "proizilazi od neovlašćenog korištenja električne energije" (stav 12) .
 9. Dakle, Ombudsman ima razloga da veruje da RUE za fakturisanje električne energije potrošene na severu je baziran na Odluku V_399_2012 od 6. februara 2012. godine, što je RUE potvrdio i pismeno. Odluka je tehničke prirode, i kao takva je teško da bude razumljiv za građane koji na osnovu ove odluke, bez njihovog znanja, plaćaju za smanjenje gubitaka i smanjenje nivoa lošeg

duga četiri severne opštine.

10. Ombudsman smatra da Odluka V_399_2012 nema nikakvu podršku u zakonu i kao takva krši pravo građana da ne budu diskriminirani, pravo na imovinu i pravo potrošača (vidi Izveštaj sa preporukama od 13. juna 2017. godine).
11. Zakonom o upravnim sporovima, članom 17, predviđeno je da u slučaju da se zahteva nadoknada štete treba podneti određeni zahtev u smislu stvari ili iznosa pretrpljene štete. Takođe, Zakon br. 04/L-077 o obligacionim odnosima, član 194, stav 1, predviđa da " Svako lice koje obogaćuje na štetu drugog bez pravnog osnova, dužan je da vrati imovinu, ili da naknadi vrednost postignutih koristi."
12. S obzirom na to da niko osim RUE nije upoznat sa tačnim iznosom novčanog iznosa koji je podeljen računima stanovnika drugih delova zemlje kako bi pokrili "gubitke" na severu Republike, Ombudsman zahteva da ovaj sud oceni činjenično stanje u ovoj ključnoj tački, i ukoliko je potrebno, da donese odluku o određivanju veštačenja u vezi ovog pitanja.
13. Procena činjeničnog stanja je u nadležnosti ovog Suda jer "Departman za upravne poslove ima punu nadležnost da razmotri *sva pitanja činjenice i zakona* koje su vezane za spor pred njim" (Ocenjivanje usklađenost sa Ustavom, člana 55. (stav 4 i 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 i 68 Zakona br. 05/L-087 o prekršajima, predmet br. KO12/17, Republike Kosovo, Presuda, 29. maj 2017. god, stav 97, dodat naglasak). S tim u vezi, Ustavni sud je posebno spomenuo član 38, stav 2 Zakona o upravnim sukobima, koji definiše da "[nadležni sud za upravne sporove] odlučuje o činjeničnom stanju, putem usmene rasprave i procene činjenica" (vidi Presudu, stav. 93).
14. Ombudsman ima u vidu činjenicu da Zakon o upravnom sporu, član 27, određuje rokove u kojima se može podneti tužba za upravne sporove. U svakom slučaju Ombudsman skreće pažnju na praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), koja, prema članu 53 Ustava Republike Kosova, predstavlja osnovu za tumačenje odredbi o ljudskim pravima:

“Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.”
15. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, član 35 navodi:

“Sud može uzeti predmet u postupak tek kada se iscrpu svi unutrašnji pravni lekovi, u skladu sa opšte priznatim načelima međunarodnog prava, i u roku od šest meseci od dana kada je povodom njega doneta pravosnažna odluka.”
16. Odluka V_399_2012 je opšta odluka, koja utiče na svakog građanina Republike Kosovo, isključujući građane četiri severne opštine, protiv koje, prema pravnom savetu Odluke, nezadovoljne stranke su imale pravo da pokrenu upravni spor pred nadležnim sudom u roku od 30 dana od dana prijema Odluke, ili od dana objavljivanja na veb stranici RUE, ma šta bila poslednja radnja. Obzirom da vreme objavljivanja Odluke na veb stranici RUE može da se utvrdi, nije sigurno da li je RUE dostavio ovu odluku bilo kojoj od strana, koje mogu biti uticane od ove Odluke ili da je obavestila strane o efektima ove Odluke.
17. U tom smislu, Ombudsman skreće pažnju na praksu ESLJP-a, ali i na praksu domaćih sudova. "Kada je jasno da podnosilac nema nijedan delotvoran pravni lek, rok od šest meseci počinje od dana kada su doneti akti ili prijavljene mere ili od datuma kada se interesovano lice upoznaje sa istima, ili oseća uticaj ili oštećenja (*Dennis i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva (suđ.) Varnava*

*i drugi protiv Turske [DHM], §157).*²²⁶ Ombudsman je upoznat o fakturisanju električne energije potrošene na severu putem jednog članka koji je objavljen u časopisu "Zëri", od 7. aprila 2017. godine, pod naslovom: " KEDS nam fakturiše 8 miliona evra godišnje za električnu energiju koju troše srbi severnog dela." Ombudsman, na osnovu svojih zakonskih ovlašćenja i odgovornosti, otvorio je slučaj za istragu, sa ciljem da se utvrde zakonitosti ovih radnji i došao je do zaključka sa nalazima koje je objavio u Izveštaju sa preporukama od 13. juna 2017. godine. Ombudsman je, između ostalog, preporučio RUE da, hitno prestane sa protivzakonitom praksom fakturisanja električne energije potrošene u četiri severne opštine. Ova protivzakonita praksa fakturisanja električne energije izgleda proistiće iz Odluke V_399_2012, od 6. februara 2012. godine, koja je još uvek na snazi. Ombudsman u skladu sa člankom 28, Zakona o Ombudsmanu tražio je od RUE preduzimanje konkretnih radnji i odgovorio u roku od trideset (30) dana. Dana 12. jula 2017. godine, Ombudsman je dobio odgovor od RUE, kojim RUE prigovara većini nalaza Ombudsmana. U takvoj situaciji, Ombudsman je primoran da u odbrani javnog interesa, podnese tužbu za pokretanje upravnog spora u roku od 30 dana od dana kada je primio odgovor RUE, kojim RUE prigovara većini nalaza Ombudsmana. Ombudsman smatra da je podnesena tužba blagovremena i u okviru njegovog specifičnog mandata da kontroliše upravne organe i predviđene pravne radnje koje preduzima kako bi ponovo povratio povređeno(a) pravo(a).

18. Eventualna tvrdnja da je Odluka V_399_2012 objavljena na veb stranici RUE-a i da podnesena tužba nije blagovremena ne može da stoji, jer lično Vrhovni sud Republike Kosovo, u Rešenju Rev.nr. 196/2015 utvrdio je da "*Predlagač nije mogao da ostvari svoje pravo na pravično suđenje jer mu nije data mogućnost da mu se dostavi lično konačna odluka o utvrđivanju naknade za oduzetu imovinu.*" Ombudsman nadovezuje ovu činjenicu sa Odlukom V_399_2012 RUE-a, što je opšti akt, objavljen na internet stranici RUE. Šta više, ova odluka ima uticaj na građane Kosova, čak ima vlasnički uticaj, obzirom da oni plaćaju za električnu energiju potrošenu na severu. Ova činjenica nije u potpunosti jasno izneta odlukom RUE (iako je objavljena) i da se to ne ogleda u računima za struju koje dobijaju u njihovo ime.

Dokaz:

Rešenje Rev.br.196/2015, od 24.6.2015. god, Vrhovni sud Republike Kosovo

19. U suprotnom, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava priznaje i primenjuje koncept "tekuće situacije". "Kada povreda protiv koje je podneta žalba predstavlja tekuću situaciju u kojoj nije dostupno nijedno žalbeno sredstvo u domaćem pravu, rok od šest meseci počinje da traje od trenutka kada je ova situacija završena (Ulke protiv Turske (sud)). Sve dok se ova situacija i dalje nastavlja, pravilo od šest meseci se ne primenjuje (*Jordache protiv Rumunije*, § 50, vidi i *Varnava i drugi protiv Turske*, st. 161 i dalje)."²²⁷
20. U ovom pravcu i Ustavni sud Republike Kosova priznaje i primenjuje koncept "tekuće situacije", u slučajevima kada se žalba podnosi nakon roka od četiri meseca, koji se određuje Zakonom o Ustavnom sudu, kada se radi o kontinuiranom kršenju. U slučaju KI 13/17, Ustavni sudu je ocenio: "*Kriterijum za podnošenje zahteva u roku od četiri (4) meseca ne primenjuje se u slučajevima navodnog kontinuiranog kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda (vidi, između ostalog, Ustavni sud Republike Kosovo: predmet br. KI50/12 Podnosilac zahteva, Agush Lolluni, Presuda od 20. jula 2012. godine).*"
21. Prema tome, Ombudsman u skladu sa članom 10, stav 2, članovima 17 i 18 Zakona br. 03/L-202

²²⁶ *Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Udhërrfyes Praktik për Pranueshmërinë*

²²⁷ *Po aty*

o upravnim sporovima, predlaže Osnovnom sudu u Prištini, departmanu za upravna pitanja, da donese:

PRESUDU

1. Kojom se usvaja tužba Ombudsmana kao osnovana; poništava se u potpunosti Odluka RUE V_399_2012, od 6. februara 2012. god.;
2. Da se RUE obavezuje da vrši nadoknada potrošačima, kojima je fakturisana električna energija potrošena u četiri severne opštine Republike Kosovo.

Tužitelj:

Hilmi Jashari
Ombudsman

Zahtev za odlaganje izvršenja

Na osnovu gore iznetih argumenata, Ombudsman Republike Kosovo, ovom predstavkom, u skladu sa članom 22 stav 6 Zakona o upravnom sukobu, traži od ovog suda da odloži izvršenje Odluke V_399_2012 od 6 februara 2012. godine, do donošenja sudske odluke u vezi sa podnetom tužbom.

Ombudsman traži odlaganje izvršenja Odluke V_399_2012 od 6 februara 2012. Godine, zato što:

- a) Nastavak izvršenja je na štetu građana Kosova, jer utiče na njihova prava koja su zakonski priznata;
- b) odlaganje izvršenja odluke nije na štetu javnog interesa, naprotiv, izvršenje odluke je u suprotnosti sa javnim interesom; i
- c) Odlaganje izvršenja ne nanosi veliku štetu RUE, jer prema RUE, prilikom odobravanja tarifa uzima ona ima u vidu razumni nivo gubitaka, a koje tretira jednako na celoj teritoriji Kosovo (videti odgovor g. Arsim Janova, vršilac dužnosti predsedavajućeg Odbora RUE br. 171/12, datum 18.05.17; Pitanje snabdevanja električnom energijom na severu Kosova, strana 3, stav 3) Obzirom da se govori o razumnom nivou gubitaka, ne može se reći da se radi o velikoj šteti koja bi se mogla naneti RUE.

Pošto su ispunjeni uslovi iz člana 22 stav 2 Zakona o upravnim sukobima, u konkretnom slučaju neophodno je da ovaj sud odloži izvršenje Odluke V_399_2012 od 6. februara 2012. godine do sudske odluke u vezi sa tužbom koja je podneta, tako da građani ne nastave da i dalje budu oštećeni zbog izvršenja Odluke i kako bi se zaštitio javni interes.

Tužitelj:

Hilmi Jashari
Ombudsman

Priština, dana 19. oktobra 2017.godine

G. Ramush Haradinaj, premijer
Vlada Republike Kosova
Trg Majka Tereza, b.b.
Zgrada Vlade
10000 Priština

Ex officio br. 551/2017

Zahtev za obustavu izvršenja odluke

Ombudsman, je u skladu sa članom 16.4 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, preduzeo *ex officio* inicijativu da istraži slučaj koji se odnosi na izmenama vršenim na Zakonu o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine br. 05/L-010 i Administrativnom uputstvu br. 07/2017 o procedurama, uslovima i kriterijumima u vezi sa završetkom upravljanja imovinom koja je pod upravom i imovinom obuhvaćenom programom zakupa Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine

Ombudsman, na osnovu člana 1. stav 1. Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, je pravni mehanizam "za zaštitu, nadgledanje i promovisanje prava i osnovnih sloboda fizičkih i pravnih lica od nezakonitih i nepravilnih radnji ili neradnji javnih autoriteta, institucija i lica ili drugih autoriteta koja vrše javna ovlašćenja u Republici Kosovo [...]".

U vezi s tim, Ombudsman traži obustavu primene Odluke br. 06/149, od 17. jula 2017. godine, izdate od strane Vlade Republike Kosovo, kojom je usvojeno Administrativno uputstvo br. 07/2017 o procedurama, uslovima i kriterijumima u vezi sa završetkom upravljanja imovinom koja je pod upravom i imovinom obuhvaćenom programom zakupa Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine, zato što:

- a) nastavak izvršenja odluke je na štetu raseljenih lica iz Republike Kosovo, jer može da povredi njihova prava, priznata po zakonu i međunarodnim standardima.
- b) okončanje šeme upravljanja imovinom raseljenih lica od strane Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine nakon isteka roka od osamnaest (18) meseci može da ima negativan uticaj na imovine raseljenih lica sa kojima trenutno upravlja Agencija.
- c) u prvih osam meseci, skoro tokom polovine roka koji je utvrđen zakonom (18 meseci), Agencija nije bila operativna i nije bila u mogućnosti da se angažuje u bilo kom zadatku koji se odnosi na obaveštenje vlasnika nekretnina, sa kojima trenutno upravlja Agencija.
- d) imajući u vidu izazovan i težak proces informisanja raseljenih lica, Institucija Ombudsmana smatra da rok od 18 meseci generalno može da bude prekratak. Odgovarajuće obaveštenje je veoma teško da se realizuje, i ne može da se garantuje čak ni tokom čitavog perioda od 18-meseci, a kamoli da se ostvari obaveštenje u "optimalnom roku", kao što je definisano u AU br. 07/2017. Shodno tome, ovo krši opšte pravo na ponovni posed.

Suštinski kriterijum za obustavu izvršenja odluke je jasno ispunjen u ovom slučaju, zato što je okončanje šeme za upravljanje imovinom raseljenih lica od strane Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine, nakon isteka roka od osamnaest (18) meseci može da ima negativan uticaj na

imovinu raseljenih lica, i može da se prekrši zaštita imovine, pravo koje je zagantovano Ustavom Republike Kosova, kao i sa međunarodnim instrumentima za ljudska prava koja su direktno primenljiva u Republici Kosova.

Ombudsman traži da zahtev za obustavu izvršenja odluke ostaje na snazi sve dok Vlada ne donese odluku o zakonskom uređenju šeme za upravljanje imovinom raseljenih lica od strane Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine.

Shodno članu 18. stav 5. i članu 25. stav 1. Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, kao i člana 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo, molimo vas da nas u razumnom roku obavestite o postupcima koje ćete preduzeti kao odgovor na zahtev za obustavu izvršenja odluke.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

Pripremljen za objavljivanje:

Tafil Rrahmani
Merita Gara
Labinot Sheremeti

Institucija Ombudsmana Kosova

Priština, 2018