



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVO

U vezi sa

Zakonom br. 06/L-012 o glavnom gradu Republike Kosovo, odnosno članom 7. stav 1. tačka 1.1, koji uređuje javnu bezbednost kao nadležnost glavnog grada

Predmet

A. nr. 683/2018

**Za: g. Kadri Veseli, predsednik
Skupština Republike Kosovo**

**g. Nait Hasani, predsednik
Komisija za javnu upravu, lokalnu samoupravu i medije**

Članovi Komisije za javnu upravu, lokalnu samoupravu i medije

Za obaveštenje:

**gđa Albulena Haxhiu, predsednica
Komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitet, Pravilnik Skupštine i
nadgledanje Agencije protiv korupcije, Skupština Republike Kosovo**

**g. Ekrem Mustafa, ministar
Ministarstvo unutrašnjih poslova**

**g. Rashit Qalaj, generalni direktor,
Policija Kosova**

**g. Shpend Ahmeti, predsednik,
Opština Priština**

Priština, 13. februar 2019

SADRŽAJ

SADRŽAJ	Error! Bookmark not defined.
CILJEVI IZVEŠTAJA	2
USTAVNA I PRAVNA OSNOVA	2
PRAVNI PREGLED	2
PROCENA	5
ZAKLJUČCI I PREPORUKE OMBUDSMANA	6

CILJEVI IZVEŠTAJA

1. Zakon br. 06/L-012 o glavnom gradu Republike Kosovo, Prištini (u daljem tekstu *Zakon o glavnom gradu*), član 7. stav 1. tačka 1.1, između ostalog predviđa kao nadležnost glavnog grada i pitanja **javne bezbednosti** [*naglasak dodat*].
2. Ovaj Izveštaj ima tri cilja:
 - (1) da proceni da li ova nadležnost glavnog grada je u skladu sa Zakonom br. 04/L-076 o policiji (u daljem tekstu *Zakon o policiji*);
 - (2) da proceni koji zakon se smatra posebnim u konkretnoj situaciji;
 - (3) ovaj izveštaj ima za cilj da nadležnim institucijama dostavlja specifične i konkretne preporuke o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-012 o glavnom gradu Republike Kosovo, odnosno člana 7. stav 1. tačka 1.1, koji uređuje javnu bezbednost kao nadležnost glavnog grada.

PRAVNA OSNOVA

3. U članu 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo se navodi: “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, u članu 16. stav 1. navodi: “Ombudsman *ima nadležnost da istražuje primljene žalbe od svakog fizičkog i pravnog lica u vezi tvrdnji o kršenju ljudskih prava predviđenih Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima za ljudska prava.*”
5. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, u članu 18. stav 1. određuje da Ombudsman, između ostalog, ima i sledeće odgovornosti:
 - “*da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje*” (tačka 1.6);
 - “*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*” (tačka 1.7);
 - “*da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu*” (tačka 1.9).
6. Podnošenjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, Ombudsman namerava da izvrši ove ustavne i zakonske odgovornosti.

PRAVNI PREGLED

U cilju izdavanja zaključka u vezi sa tvrdnjama žalioaca, Ombudsman je analizirao odgovarajuće odredbe Ustava, Zakona o glavnom gradu i Zakona o policiji.

Ustav Republike Kosovo

7. Član 128. stav 1. utvrđuje: *“Policija Republike Kosovo je odgovorna za očuvanje javnog reda i mira na celoj teritoriji Republike Kosovo”*. Dok stav 3. utvrđuje: *“(…) Unutrašnja organizacija policije Kosova se reguliše zakonom.”*

Zakon o glavnom gradu

8. Član 1. Zakona o glavnom gradu utvrđuje: *“Ovim zakonom se uređuju organizacija i funkcionisanje glavnog grada Republike Kosova, koji prema Ustavu Republike Kosova ima poseban pravni status”*
9. Član 7. stav 1. tačka 1.1 uređuje ***javnu bezbednost*** kao nadležnost glavnog grada i utvrđuje:
- *“1.1.1. Policija osniva Upravu policije glavnog grada, čija se organizacija i funkcionisanje uređuje Zakonom o policiji i koji će biti nadležan samo za teritoriju glavnog grada;*
 - *1.1.2. nakon što Skupština usvoji, predsednik glavnog grada predlaže generalnom direktoru policije najmanje dva kandidata za direktora Uprave policije;*
 - *1.1.3. Skupština glavnog grada vrši nadzor nad lokalnim politikama bezbednosti, koje su u nadležnosti glavnog grada;*
 - *1.1.4. Skupština glavnog grada ima pravo da traži od direktora policije glavnog grada informacije o stanju bezbednosti;*
 - *1.1.5. na zahtev predsednika glavnog grada, Policija Kosova, u skladu sa Zakonom o policiji, osniva posebne jedinice na osnovu potreba glavnog grada;*
 - *1.1.6. Odbor glavnog grada za bezbednost u zajednici je savetodavni organ, koji je odgovoran za među institucionalnu koordinaciju pitanja bezbednosti u glavnom gradu, čiji su zadaci i odgovornost određeni podzakonskim aktima.”*

Zakon o policiji

10. Član 1. Zakona o policiji [Cilj] određuje:

“Ovaj zakon reguliše ovlašćenja i obaveze Policije Republike Kosovo, njeno organizovanje i druga pitanja u vezi aktivnosti i delovanja Policije Republike Kosovo.”

11. Član 10. Zakona o policiji navodi opšte dužnosti i ovlašćenja policije, među kojima, sprečavanje opasnosti po građane i održavanje reda i ***javne bezbednosti***, kao što je utvrđeno u stavu 1. tačka 1.3.

12. Član 32. Zakona o policiji [organizovanje Policije Republike Kosova], stav 1. utvrđuje:

“Policija je organizovana na centralnom i lokalnom nivou. Generalna policijska direkcija predstavlja centralni nivo odgovoran za celu Republiku Kosova. Lokalni nivo uključivaće regionalne policijske direkcije, odgovorne za regione sastavljene u određenim opštinama, policijske stanice, koje su odgovorne za lokalnu policiju u svakoj opštini i policijske podstanice – odgovorne za lokalnu policiju unutar utvrđenih oblasti opština.”

Dok stav 3. istog ovog zakona utvrđuje:

“Unutrašnja organizaciona struktura policije Republike Kosova predlaže se od strane Generalnog direktora i odobrava se od strane ministra. Generalni direktor, uz saglasnost Ministra, može osnivati privremene policijske jedinice u cilju obavljanja posebnih dužnosti.”

PROCENA

13. Ombudsman, imajući u vidu gore navedenu ustavnu osnovu, primećuje da su ustavne odredbe jasno odredile da je policija odgovorna za javnu bezbednost i da su pitanja njene unutrašnje organizacije regulisana zakonom.
14. U tom smislu, ovaj normativni duh je prenet u Zakonu o policiji, kojim se uređuju pitanja organizacije policije (član 1).
15. Ombudsman primećuje da Zakon o policiji je usvojen u Skupštini Republike Kosova dana 2. marta 2012. i objavljen je u Službenom listu 4/2012, dana 19. marta 2012. godine, što pokazuje da se ovaj zakon više od šest (6) i po godina sprovodi.
16. Dalje, Ombudsman primećuje da Zakon o glavnom gradu, usvojen u Skupštini Kosova 17. maja 2018. godine, objavljen u Službenom listu 10/2018, dana 6. juna 2018., ima za cilj da uređuje organizaciju i funkcionisanje glavnog grada Republike Kosovo, koji, prema Ustavu Republike Kosovo, ima poseban pravni status (član 1).
17. Takođe, ovaj zakon uređuje i pitanja javne bezbednosti i organizovanja policije (član 7. stav 1. tačka 1.1).
18. U tom smislu, Ombudsman primećuje da Zakon o policiji, između ostalog, ima kao cilj i organizaciju policije, što nije slučaj sa ciljem Zakona o glavnom gradu.
19. Iz ove definicije se vidi da se trenutno sprovode dva zakona, koji na različite načine uređuju pitanja policije i njene organizacije, što izaziva nejasnoće o tome koji zakon se mora imati u vidu u slučajevima organizacije policije na teritoriji Prištine (glavnog grada).
20. U slučajevima kada se jedno pitanje uređuje na različite načine od dva zakona, za Ombudsmana je od posebnog značaja da utvrdi koji zakon treba imati u vidu u takvoj situaciji.
21. U vezi sa ovim pitanjem, Ombudsman je 28. septembra 2018. godine objavio izveštaj sa preporukama *Ex Officio* 441/2018 (u daljem tekstu Izveštaj), u vezi sa tri opšta principa za tumačenje normativnih akata i sprovođenje ovih principa u zaštiti ljudskih prava, kao i detaljno je dao objašnjenja koja se odnose na koncept specijalnog zakona nasuprot opštem zakonu.
22. Prema ovom izveštaju, princip *lex specialis derogat legi generali* (u daljem tekstu “*lex specialis*”) određuje da, kada određeno činjenično stanje stupa u delokrugu dva normativna akta, prednost se daje **posebnom aktu** nasuprot **opštem aktu** (§ 6 Izveštaja).

23. Između ostalog, u Izveštaju je utvrđeno da se *lex specialis* smatra onaj normativni akt koji se bavi činjeničnim okolnostima na specifičniji način, daje se prednost nasuprot onom aktu koji je opšte prirode (isto tu, § 20).
24. Važno je ovde pomenuti i Presudu br. 04/L-093 Ustavnog suda u predmetu KO97/12, od 12. aprila 2012. godine, koji se odnosi na procenu ustavnosti Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i finansijskim nebankarskim institucijama, gde je sud izrazio značajan stav u pogledu jedinstvene primene zakona. Prema Sudu: “*Novi zakon ne može poništiti odredbe postojećeg zakona bez izmene relevantnih odredbi, koje čine opšte principe ..., jer bi to dovelo u opasnost principe pravne sigurnosti i vladavine prava*” (vidi stav 128. Presude KO97/12). Ovaj sud u istoj Presudi kaže: “*Sud podseća da vlasti imaju ustavnu obavezu da obezbede jedinstvenu primenu zakona, zbog toga se ova obaveza može ometati uvođenjem odredbi koje se u potpunosti protive postojećim odredbama zakonaistovremeno ne izmenjujući te odredbe*” (vidi stav 130. Presude KO97/12).
25. Ombudsman takođe primećuje da, u vezi sa ovim pitanjem, dok je Zakon o glavnom gradu bio u postupku usvajanja u Skupštini Kosova, Komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitet, Pravilnik Skupštine i nadgledanje Agencije protiv korupcije, Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu *Komisija za zakonodavstvo*), na sastanku održanom 24. aprila 2018., usvojio Izveštaj br. 20/06 o Nacrtu zakona br. 06/L-012 o glavnom gradu Republike Kosovo, Prištini, prema kome se preporučuje da Komisija ne podržava Izveštaj sa amandmanima funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu samoupravu i medije (u daljem tekstu *Komisija za javnu upravu*), u vezi sa dotičnim nacrtom zakona.
26. Dalje, u obrazloženju ovog izveštaja, primećuje se da Komisija za zakonodavstvo, kao stalna komisija, je dala primedbe i podsetila je funkcionalnu komisiju za javnu upravu da je sadržaj Nacrta zakona br. 06/L-012 o glavnom gradu Republike Kosovo, Prištini, u suprotnosti sa članom 128. Ustava Republike Kosovo i Zakonom br. 04/L-076 o policiji, jer se ovim zakonom organizuje organizaciona struktura, način predlaganja i izbora direktora uprava koje funkcionišu prema Zakonu o policiji.
27. Ombudsman primećuje da, bez obzira na primedbe koje su date od strane Komisije za zakonodavstvo, sadržaj odredaba dotičnog nacrta zakona nije se menjao od strane funkcionalne komisije za javnu upravu i isti tekst dotičnog nacrta zakona je usvojen u Skupštini dana 17. maja 2018., i stupio je na snagu 21. juna 2018.
28. Stoga, imajući u vidu pravnu analizu i prakse koje su naglašene u prethodnom delu, Ombudsman primećuje da je Zakonom o policiji na specifičan i direktan način regulisano pitanje organizovanja policije i, kao takav, Zakon o policiji treba da ima prednost u odnosu na Zakon o glavnom gradu.
29. Imajući u vidu gore navedeno, Zakon o glavnom gradu bi trebao da bude u potpunosti u skladu sa Zakonom o policiji, konkretno sa odredbama koje uređuju pitanje organizovanja policije.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE OMBUDSMANA

A. Zaključci Ombudsmana

30. Na osnovu gore navedene procene, Ombudsman zaključuje:

- 1. Zakon o policiji se smatra posebnim zakonom, koji na direktan i specifičan način uređuje pitanja organizovanja policije.*
- 2. Zakon o glavnom gradu nije usklađen sa Zakonom o policiji u smislu definicija u vezi sa organizacijom policije.*
- 3. Odredbe relevantnog člana Zakona o glavnom gradu, kako jesu, stvaraju prostor za sumnju i sukob nadležnosti.*

B. Preporuke Ombudsmana

31. Na osnovu ovih zaključaka i u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 16. stav 1. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman:

Preporučuje

Skupštini Republike Kosovo

- 1. Da preduzme zakonsku inicijativu za izmenu i dopunu Zakona br. 06/L-012 o glavnom gradu Republike Kosovo, Prištini, odnosno člana 7. stav 1. tačka 1.1, uskladiti sa Zakonom br. 04/L-076 o policiji.*
- 2. Do usaglašavanja Zakona br. 06/L-012 o glavnom gradu Republike Kosovo, Prištini, sa Zakonom br. 04/L-076 o policiji, u situacijama sukoba nadležnosti oko javne bezbednosti, prednost treba dati Zakonu o policiji kao posebnom zakonu.*

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”*), molimo Vas da nas informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman