



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

IZVEŠTAJ RA PREPORUKAMA OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVO

U vezi sa slučajem A.br. 674/2018
Sloboda udruživanja

Upućen:

g. Ramush Haradinaj, Premijer, Vlada Republike Kosovo
g. Mahir Yagcilar, Ministar javne uprave

Kopija za:

gđa Afërdita Bytyçi, Predsednica Osnovnog suda u Prištini
g. Shpend Maxhuni, Direktor, Obaveštajna agencija Kosova

Priština, 1. april 2019.

CILJ IZVEŠTAJA

1. Ovaj Izveštaj za preporukama (u daljem tekstu „Izveštaj“) ima u cilju analizu ostvarivanja slobode udruživanja nevladinih organizacija i dosadašnje prakse što se tiče obustavljanja aktivnosti nevladinih organizacija u Republici Kosovo, na osnovu zahteva nadležnog bezbednosnog organa.
2. Ova Izveštaj se zasniva na dve žalbe koje je Ombudsman primio u vezi sa obustavom delatnosti nevladinih organizacija od strane Odeljenja za nevladine organizacije, u okviru Ministarstva javne uprave, na osnovu zahteva nadležnog bezbednosnog organa.¹

PРАВNA OSNOVA

3. Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu „Ustav“) na osnovu člana 135. stav 3. utvrđuje 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*“.
4. Prema Zakonu br. 05/L-019 o Narodnom advokatu, Ombudsman, između ostalog, ima ove nadležnosti i odgovornosti:
 - „*Ombudsman ima nadležnost da istražuje primljene žalbe od strane svakog fizičkog ili pravnog lica u vezi tvrdnji o kršenju ljudskih prava predviđenih Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim aktima za ljudska prava, posebno Evropskom konvencijom za ljudska prava, uključuju radnje ili neradnje koje predstavljaju zloupotrebu autoriteta*“ (član 16. stav 1.).
 - „*da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje, kao i 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. i 2.).
 - „*da preporučuje Vladi, Skupštini i drugim nadležnim institucijama Republike Kosovo o pitanjima koje se donose na unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije*“ (član 18. stav 1. tačka 5.).
 - „*da objavljuje obaveštenja, mišljenja, predloge i svoje izveštaje*“ (član 18. stav 1. tačka 6.).
 - „*da preporučuje 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.).

¹ Određenom broju NVO-a je obustavljena ili zabranjena delatnost zbog sumnje o finansiranju terorizma, za koje je izveštavao i Američki Stejt Department, Country Reports on Terrorism 2016 <https://www.state.gov/documents/organization/272488.pdf> (pristup 15. januara 2018. godine)

- „da preporučuje Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu“ (član 18. stav 1. tačka 9.).
 - „da daje savete 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.).
5. Dostavljanjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, kao i njegovim objavljivanjem, Ombudsman ima u cilju da izvrši ove zakonske odgovornosti.

PRIMENLJIVI PRAVNI INSTRUMENTI U REPUBLICI KOSOVO I PRAVNA ANALIZA

6. Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), član 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] utvrđuje da: „*Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana ovim Ustavom, direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija*“.
7. Dalje, Ustav u članu 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava], utvrđuje da: osnovna prava i slobode zagantovane ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.
8. Pored toga, ustav član 44. [Sloboda udruživanja] definiše slobodu udruživanja kao u nastavku: „*Garantuje se sloboda udruživanja. Sloboda udruživanja uključuje i pravo na osnivanje organizacije bez dobijanja dozvole, da bude ili ne bude član neke organizacije, kao i da učestvuje u aktivnostima neke organizacije. Organizacije ili aktivnosti koje imaju za cilj rušenje ustavnog poretka, kršenje ljudskih prava i sloboda, ili izazivanje rasne, nacionalne, etničke ili verske mržnje, mogu se zabraniti odlukom nadležnog suda*“.
9. Zakon br. 04/L-057 o slobodi udruživanja u nevladinim organizacijama, koji je stupio na snagu 24. septembra 2011. godine, u članu 1. [Cilj], stav 1. utvrđuje da: „Ovim zakonom uređuje se: osnivanje, upis, unutrašnje upravljanje, delatnosti, ugašenje, brisanje iz registra i prestanak rada pravnih lica organizovanih kao nevladine organizacije na Kosovu.
10. Ombudsman uočava da Zakon o slobodi udruživanja, u članu 19. predviđa između ostalog obustavu statusa javnog korisnika NVO-a i utvrđuje uslove kada se ovaj status može obustaviti od strane Odeljenja za nevladine organizacije, u okviru Ministarstva javne uprave, i tom prilikom uočeno da se takva obustava vrši iz administrativnih razloga. Konkretno, jedna NVO koja uživa status javnog korisnika može se suspendirati ako ne podnese kompletan godišnji izveštaj. Uočeno je da je ova vrsta suspendiranja

NVO-a administrativne prirode i ne odnosi se na suspendiranje zbog sumnje za izvršenje krivičnih dela.

11. S druge strane, Administrativno uputstvo br. 02/2014 o registraciji i funkcionisanju nevladinih organizacija, usvojeno na 195. sednici Vlade Kosova, Odlukom br. 01/195, od 03.09.2014. godine (u daljem tekstu AU o registraciji i funkcionisanju NVO-a), u članu 18. stav 1. utvrđuje obustavu aktivnosti NVO-a, kao u nastavku: *„Na osnovu pismenog zahteva i opravdanosti ovlašćenih bezbednosnih institucija, Departman je doneo odluku da obustavlja aktivnosti NVO-a, za koje se sumnja da se njihova delatnost ne podudara sa pravnim i ustavnim poretkom Republike Kosovo i sa međunarodnim pravom“*; nastavljajući sa stavom 5. kao u nastavku: *„NVO kojoj je aktivnost obustavljena ima pravo žalbe Komisiji za razmatranje žalbi NVO-a, u skladu sa Uredbom br. 02/2012 MJU“*.
12. Ombudsman uočava da je u Skupštini Republike Kosovo, u postupku je Nacrt zakona o slobodi udruživanja u nevladinim organizacijama (koji se očekuje da će zameniti aktuelni zakon), u članu 14. [Princip proporcionalnosti ograničenja i zabrana], između ostalog predviđa da: *„Ograničenja i zabrane u ostvarivanju prava na udruživanje, vrše se samo sudskom odlukom nadležnog suda, samo za organizacije i aktivnosti koje ugrožavaju ustavni poredak, krše ljudska prava i slobode, podstiču rasnu, etničku ili versku mržnju“*.

KONSTATACIJE I PREPORUKE OMBUDSMANA

Konstatacije Ombudsmana

13. Ustav brani slobodu udruživanja i preko toga, poziva se na poseban član na međunarodne instrumente za zaštitu ljudskih prava, kojima daje premoć nad domaćim zakonodavstvom. Shodno tome, svaki izrađeni zakon od strane domaćih institucija i usvojen od strane Skupštine Republike Kosovo, treba da bude u skladu sa standardima koji su inkorporisani u međunarodnim instrumentima, koji su navedeni u članu 22. Ustava.
14. Član 44. stav 1. Ustava garantuje slobodu udruživanja i predviđa pravo svakog da osnuje organizaciju, bez osiguranja dozvole. Jedna takva stvar podrazumeva da prvo pravilo koje važi u cilju ostvarivanja slobode udruživanja jeste činjenica da svako ima pravo da osnuje organizaciju, bez osiguranja dozvole, činjenica koja obuhvata ideju ostvarivanja slobode udruživanja. Ovo međutim ne znači da je sloboda udruživanja apsolutno pravo, jer se ograničava zakonom a ova definicija je propisana Ustavom, u članu 44. stav 2.
15. Vredi napomenuti da bilo kakvo ograničavanje bilo kojeg zagarantovanog prava Ustavom, može se vršiti samo zakonom i na osnovu kriterijuma, koji su utvrđeni u članu 55. Ustava.

16. U konkretnom slučaju, nije reč o bilo kojem ograničavanju, koje je utvrđeno Zakonom o slobodi udruživanja u nevladinim organizacijama. Sam Zakon o slobodi udruživanja u nevladinim organizacijama u članu 22. utvrđuje: „*Institucije Republike Kosovo podržavaju ali ne podstiču delatnosti NVO-a, ali daju u javnost svaku vrstu saradnje i podrške...*“. Ključni problem u ovoj situaciji proizilazi iz člana 18. stav 1. AU o registraciji i funkcionisanju NVO-a, jer dok zakon utvrđuje da su državni organi u obavezi da omogućuju što lakše funkcionisanje NVO-a, s druge strane AU o registraciji i funkcionisanju NVO-a predviđa nešto što nije utvrđeno zakonom.
17. Iz komparativnog istraživanja o zakonima o slobodi udruživanja u zemljama regiona, kao i važećeg zakona u Republici Kosovo, nisu uočene odredbe koje govore o intervencijama, bilo o obustavi, bilo o zabrani NVO-a. To je iz razloga jer, kako je gore navedeno, države imaju pozitivne obaveze kada se radi o stvaranju uslova u ostvarivanju prava na slobodu udruživanja i imaju negativne obaveze kada se radi o ometanju ili otežavanju funkcionisanja NVO-a, koje su registrovane u skladu sa zakonom, osim u situacijama kada one same ne ispunjavaju njihove obaveze koje su utvrđene zakonom.
18. Izdata preporuka od strane Komiteta ministara Saveta Evrope, Preporuka CM/Rec 2007/14.² Jedan od osnovnih principa Preporuke je da NVO-i, kao pravna lica treba da imaju kapacitete koje generalno uživaju i druga pravna lica i kao takve one su predmet obaveza i sankcija koje proističu iz upravnog, građanskog i krivičnog prava, koje su primenljive za pravna lica. Treba napomenuti da je od suštinskog značaja da se prava i obaveze ne primenjuju pogrešno ili neadekvatno.
19. Za razliku od važećeg zakona, Nacrt zakona o slobodi udruživanja u nevladinim organizacijama, predviđa suspendiranje i zabranu NVO-a. Štaviše, ovaj Nacrt zakona, koji se trenutno nalazi u Skupštini, utvrđuje da: „*Ograničavanja i zabrane u ostvarivanju slobode udruživanja vrše se sudskom odlukom nadležnog suda, samo za organizacije ili aktivnosti koje ugrožavaju ustavni poredak, krše ljudska prava i slobode, podstiču rasnu, nacionalnu, etničku ili versku mržnju*“.
20. Osim zakonskih ograničenja, Ombudsman skreće pažnju na član 17. EKLJP-a [Zabrana zloupotrebe prava], koji izričito utvrđuje da: „*Ništa u ovoj Konvenciji ne može se 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*“.
21. Ombudsman smatra način na koji su obustavljeni aktivnosti NVO-a pogrešan i neadekvatan, jer je obustava vršena putem administrativnih odluka, s obzirom da su postojale sumnje za izvršenje krivičnog dela. Ombudsman ocenjuje da je nedostajala

² Nađeno na <https://www.osce.org/odihr/33742?download=true>

odgovarajuća istraga, koja bi rezultirala eventualnim podizanjem optužnica za koje na kraju odlučuje sud.

22. Ombudsman je upoznat da je jedna od NVO-a, čija je delatnost obustavljena na ovaj način, pokrenula upravni spor, koristeći tako jedini pravni lek, koju je imala na raspolaganju, protiv odluke Odeljenja za nevladine organizacije. Iskorišćeni pravni lek od strane ovog NVO-a rezultirao da nije delotvoran pravni lek, jer se slučaj već 5 godine neprekidno razmatra od strane Osnovnog suda u Prištini – Odeljenje za administrativne poslove. Sud neprekidno usvaja tužbeni zahtev suspendovanog NVO-a, poništava odluku Odeljenja za NVO, i predmet vraća na ponovno razmatranje Odeljenu za NVO-e.
23. Ombudsman je u jednoj od odluka Osnovnog suda u Prištini (A. br. 2345/2014) od 09.11.2017. godine, uočio da je sud stavio do znanja, između ostalog, da odluka Odeljenja za NVO-e nije konkretno objasnila i nije potvrdila činjenice kako je delatnost NVO-a, čije su aktivnosti obustavljene, ne poklapa sa pravnim i ustavnim poretkom Republike Kosovo. Međutim, sud nije uspeo da odlučuje u vezi zakonitošću ovog akta vrateći predmet administrativnom organu za ponovno razmatranje.
24. U takvim okolnostima, Ombudsman smatra da subjektu, čije su aktivnosti obustavljene, povređeno pravo na pravično i nepristrasno suđenje zbog odugovlačenja u donošenju odluke, koje je utvrđeno u članu 31. Ustava i u članu 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), kao i pravo na delotvoran pravni lek, koje je utvrđeno u članu 54. Ustava Republike Kosovo, kao i u članu 13. EKLJP-a. Član 54. Ustava kao i član 13. EKLJP-a garantuju delotvoran pravni lek za podnošenje žalbe pred domaćim organima, za navodno kršenje zahteva u smislu člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a, za razmatranje u razumnom roku. S obzirom da se odnose, između ostalog, i na odugovlačenje postupaka, onda je član 13. EKLJP-a primenjiv u ovim slučajevima jer se ne može smatrati da je podnosiocima žalbe pružen delotvoran pravni lek za žalbu.³
25. Ombudsman smatra da obustava delatnosti NVO-a na ovaj način prouzrokovalo povredu prava ne samo subjektu, kojem su obustavljene aktivnosti, nego i ugrozilo vladavinu prava u zemlji.
26. Ombudsman smatra da u konkretnom slučaju, ako su nadležni bezbednosni organi imali osnovanu sumnju za izvršenje krivičnog dela, trebalo je da ove sumnje iznose organima gonjenja, u skladu sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku, bez uključivanja Odeljenja za NVO u okviru Ministarstva javne uprave. Sam Zakon br. 03/L-063 o obaveštajnoj agenciji Kosova, u članu 25. stav 2. utvrđuje da: „*Ako tokom vršenja svojih dužnosti OAK utvrdi da postoji sumnja da je izvesna osoba ili telo izvršilo ili vršni kazneno delo, ili se priprema ili organizuje krivično delo predmet krivičnog gonjenja,*

³ Izveštaj Ombudsmana *Ex Officio* br. 425/2015 u vezi sa nedostatkom delotvornih pravnih lekova, upućen MRSZ-u i OSP-u, od 22. avgusta 2016. godine.

obavezna je da o tome obavesti Generalnog direktora Policije Kosova ili nadležnog javnog tužioca“.

27. Obustava aktivnosti NVO-a samo na osnovanoj sumnji da se njihova delatnost ne poklapa sa pravnim i ustavnim poretkom Republike Kosovo i međunarodnim pravom, bez odgovarajuće istrage od strane organa za gonjenje, predstavlja direktno ugrožavanje slobode udruživanja i predstavlja opasnost da država može u svako vreme da interveniše u aktivnostima bilo kojeg drugog NVO-a.

Na osnovu gore navedenog, Ombudsman

Preporučuje

Vladi Republike Kosovo

1. Da izmenjuje Administrativno uputstvo br. 02/2014 o registraciji i funkcionisanju nevladinih organizacija, koje je usvojeno na 195. sednici Vlade Kosova, Odlukom br. 01/195, od 03.09.2014. godine, odnosno da briše član 18.

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo ("Bilo koji drugi organ, institucija ili autoritet koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da njemu/njoj predstavi sva dokumenta i tražene informacije koje su od njega zatražena u skladu sa zakonom") i članom 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 sadrži 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