



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

**MIŠLJENJE OMBUDSMANA U VEZI SA ZAHTEVIMA ZA OSLOBAĐANJE
ZATVORENIKA ODREĐENIH KATEGORIJA U VREMENU GLOBALNE
PANDEMIJE COVIDA-19**

Za: **Gđu. Albulena Haxhiu, Ministarka**
Ministarstvo pravde

G. Arben Vitia, Ministar
Ministarstvo zdravlja

G. Nehat Thaqi, Generalni direktor
Korektivna služba Kosova

G. Milazim Gjocaj, Direktor
Departman za zdravlje u zatvorima

Kopija za: **G. Rasim Demiri, predsednik**
Parlamentarna komisija za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala
lica i peticije

G. Skënder Çoqaj, predsedavajući
Sudski savet Kosova

Priština, dana 21. aprila 2020.godin

MIŠLJENJE OMBUDSMANA U VEZI SA ZAHTEVIMA ZA OSLOBAĐANJE ZATVORENIKA ODREĐENIH KATEGORIJA U VREMENU GLOBALNE PANDEMIJE COVIDA-19

Ovo mišljenje zasniva se na žalbama nekoliko zatvorenika koji su se obratili Ombudsmanu i tražili prevremeno puštanje na slobodu ili uslovno puštanje slobodu pozivajući se na situaciju u zemlji nakon pojavljivanja slučajeva infekcije sa virusom covid 19, koji je od strane Svetske zdravstvene organizacije (SZO) proglašen globalnom pandemijom. SZO je apelovala na državne vlade da preduzmu drastične mere kako bi sprečile COVID-19. Takve mere preduzela je i Vlada Republike Kosovo. Korektivna služba Kosova preduzela je niz mera u skladu sa preporukama zdravstvenih vlasti kako bi sprečila COVID-19 u zatvorima i pritvorskim centrima. Ove mere uključuju zabranu poseta zatvorenicima, zabranu transfera, slanje zatvorenika na ročišta samo u određenim slučajevima i tako dalje. Zdravstveno odeljenje zatvora takođe je preduzelo razne medicinske mere.

Trenutno stanje u zatvorima i pritvorskim centrima

Nacionalni mehanizam Ombudsmana za sprečavanje torture, nakon što su se pojavili prvi slučajevi sa COVID-19, i mera koje je preduzela Vlada Kosova za sprečavanje, privremeno je obustavio posete zatvorima i pritvorskim centrima, po principu "ne prouzrokovanja veće štete" koji je nedavno preporučio Evropski komitet za sprečavanje torture i Pod-komite UN-a za sprečavanje torture. Međutim, monitoring poštovanja prava lica lišenih slobode nastavljeno je intenzivno putem kontakata sa vlastima i primanjem žalbi zatvorenika telefonom i drugim sredstvima komunikacije.

Dana 13. marta 2020. godine, Departman za zdravlje u zatvorima obavestio je Ombudsmana da je pripremio operacioni plan za sprečavanje COVID-19 koji predviđa niz mera, i koji je prosleđen svim zdravstvenim jedinicama u zatvorima i pritvorskim centrima. Do sada nije zabeležen nijedan slučaj infekcije COVID-19. Bilo je slučajeva infekcije COVID-19 među korektivnim službenicima i medicinskim osobljem u pritvorskom centru u Mitrovici. U saradnji sa Nacionalnim Institutom za javno zdravstvo (NIJZ) preduzete su potrebne mere za testiranje službenika i zatvorenika, a službenici koji su rezultirali pozitivni poslani su u karantin i samoizolaciju. NIJZ je testirao određeni broj zatvorenika koji su rezultirali negativno. Do sada nadležne vlasti su putem službenih dokumenata obavestile Ombudsmana da upravljaju situacijom bez nekog posebnog problema.

Izjava o principima Evropskog komiteta za sprečavanje torture (CPT) i Saveti Pod-komiteta Ujedinjenih nacija za postupanje sa zatvorenicima u vreme COVID-19

Evropski komitet za sprečavanje torture je mehanizam Saveta Evrope koji nadgleda sprovođenje Evropske konvencije protiv torture u zemljama članicama Saveta Evrope. Na osnovu sporazuma potpisanog sa UNMIK-om i NATO-om 2004. i 2006. godine, ovaj mehanizam takođe posećuje i Republiku Kosovo, ocenjuje poštovanje prava zatvorenika i nadležnim organima daje preporuke za poboljšanje postupanja sa zatvorenicima u skladu sa međunarodnim standardima.¹ KPT je do sada posetio Kosovo tri puta i podneo vladi Kosova

¹ Više o posetama, izveštaji i sporazumi sa Evropskim komitetom za sprečavanje torture sa UNMIK-om i NATO-om, vidi: <https://www.coe.int/en/web/cpt/kosovo>

preko UNMIK-a izveštaj o nalazima. Nakon podnošenja izveštaja sa nalazima i preporukama, od Vlade Republike Kosova se traži da odgovori na svako pitanje i preporuku.

Dana 20. marta 2020. godine, KPT je izdao Izjavu o principima postupanja sa osobama lišenim slobode u kontekstu globalne pandemije COVID-19.² Povodom objavljivanja ovih principa, KPT između ostalog navodi: "*KPT je prosledio ovu Izjavu svim državama članicama Saveta Evrope, i tražio da iste ovu Izjavu proslede svim relevantnim ministarstvima, kao i bilo kom drugom organu (uključujući pravosuđe i Parlament) koji je odgovoran za stanje lica lišenih slobode. U ovom pismu KPT traži od autoriteta da do dana 30. aprila 2020. godine, proslede ovom organu uzveštaj o konkretnim merama koje su preduzete od strane relevantnih organa u kontekstu pandemije koronavirusa (COVID-19), u vezi postupanja sa licima lišenim slobode u zatvorima, kao i u drugim ustanovama, posebno u ustanovama zdravstvene zaštite i socijalne zaštite i ustanovama za zadržavanje za strance.*"³ Ombudsman nije upoznat da li je Republika Kosovo primila takvo pismo, kako je navedeno u saopštenju KPT-a, imajući u obzir da Republika Kosovo nije član Saveta Evrope.

Takođe, ovom Izjavom KPT navodi da je pojava bolesti COVID-19 za države članice Saveta Evrope stvorila vanredne izazove u svim zemljama u kojima se zadržavaju osobe lišene slobode. Dalje, KPT u Izjavi kaže:

"Priznajući jasne obaveze da se odlučno preduzimaju aktivnosti u borbi protiv COVID-19, KPT treba da podseti sve aktere na apsolutnu prirodu zabrane mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja. Zaštitne mere ne treba nikada da rezultiraju nečovečnim i ponižavajućim postupanjem prema osobama lišenim slobode. "

Do sada, Ombudsman je putem telefonskih linija dostupnim osobama lišenim slobode nije primio nijednu žalbu na nečovečno ili ponižavajuće postupanje. Sve primljene žalbe odnose se na prevremeno puštanje i uslovno puštanje na slobodi.

Ombudsman primećuje da u principu br. 5 Izjave o principima, KPT izričito navodi:

"Pošto bliski kontakti potiču širenje virusa, svi nadležni organi treba da ulože koordinirane napore kako bi se pribeglo alternativama lišenju slobode. Takav pristup je neophodan, posebno u situacijama pretrpanosti kapaciteta. Dalje, organi vlasti treba još više koristiti alternative pritvora, preinačenje kazni, prevremeni otpust i uslovni otpust (pod nadzorom); da ponovo procenjuju potrebu za daljim prisilnim smeštajem psihijatrijskih pacijenata; otpust ili puštanje korisnika domova za socijalno zbrinjavanje na negu u zajednici, koje god da je od ovih rešenja prihvatljivije; te se suzdržati, do najveće moguće mere, od pritvaranja migranata."

Ovim principom, KPT poziva nadležne organe da primene alternativne mere lišavanju slobode, posebno u slučajevima kada se suočavaju sa **pretrpanošću**. Tokom monitoring poseta svim mestima za lišennje slobode tokom 2019. i početkom 2020. godine, Ombudsman je, izveštajima sa preporukama, naglasio da se ove institucije ne suočavaju sa prenatrpanošću. Međutim, prema KCK-a, od uvođenja COVID-19 na Kosovu, broj zatvorenika se smanjio.

² KPT, Izjava o principima vezanim za tretman lica lišenih slobode u kontekstu pandemije zaraze korona virusom (COVID-19), prevod na albanski jezik: <https://rm.coe.int/16809d569f>. Verzija na engleski jezik: <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/covid-19-council-of-europe-anti-torture-committee-issues-statement-of-principles-relating-to-the-treatment-of-persons-deprived-of-their-liberty->.

³ Isto.

Pod pokroviteljstvom Komiteta Ujedinjenih nacija za sprečavanje mučenja (u daljem tekstu: SPT)

Mandat ovog pod-komiteta UN-a je da realizuje posete zemljama potpisnicama Fakultativnog protokola uz Konvenciju UN-a protiv torture. Svrha poseta je procena postupanja sa osobama lišenim slobode u državama potpisnicama gore navedenog protokola. Dana 25. marta 2020. godine, pod-komite UN-a usvojio je dokument pod nazivom „**Savet Komiteta za sprečavanje mučenja za države potpisnice i Nacionalne preventivne mehanizme u vezi sa koronavirusnom pandemijom**“.⁴

Republika Kosovo nije potpisnica Konvencije Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i Fakultativnog protokola uz ovu konvenciju, obzirom da još nije članica Ujedinjenih nacija. Ipak, član 22, Ustava Republike Kosovo predviđa da se ljudska prava i slobode koja zagarantovana međunarodnim sporazumima i instrumentima garantuju i Ustavom Republike Kosovo. Ovi međunarodni sporazumi i instrumenti se direktno primenjuju u Republici Kosovo i imaju premoć u slučaju sukoba nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija. Jedna od konvencija koja je uključena u ovom članu je i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni.

Uvažavajući izazove sa kojima se suočavaju nadležni organi u upravljanju situacijom koju je stvorio COVID-19, neophodnost ograničenja određenih prava i sloboda, mere preduzete u mestima za lica lišenim slobode i šire, ovaj komitet je utvrdio mere koje treba da preduzimaju vlasti u svim mestima za lica lišenim slobode, uključujući zatvore i pritvorne centre, pritvorne institucije za strance, zatvorene kafane za izbeglice, psihijatrijske bolnice i druge zdravstvene ustanove.

Ove mere su uključene u 20 tačaka, a to su:

- 1) Da se hitno vrše procene kako bi se identifikovali pojedinci unutar populacije u zatvorima i pritvorskim centrima koji su suočeni sa najvećim rizikom i da se vrši procena svih ugroženih grupa.
- 2) Da se smanji broj stanovnika u zatvorima i drugim institucijama gde god je to moguće, primenom shema privremenog i prevremenog oslobađanja zatvorenika za koje je sigurno da se to učini, uzimajući u obzir alternativne mere zatvora predviđene u Tokijskim pravilima.
- 3) Posebnu pažnju treba posvetiti zatvorima i pritvorskim ustanovama u kojima je prekoračen zvanični smeštajni kapacitet (gde postoji prenatrpanost) i gde se službeni kapacitet zasniva na kvadratnim metrima po osobi i koji ne dozvoljava socijalno distanciranje u skladu sa standardnim smernicama za celokupno stanovništvo zatvora u celini.
- 4) Da se preispitaju svi slučajevi pritvora, kako bi se utvrdilo, da li je mera pritvora strogo neophodna u svetlu javnog zdravlja vanredne situacije, i da se produži izricanje kaucije u svim slučajevima, osim u ozbiljnim slučajevima.

⁴ Kompletan dokument na engleskom jeziku se nalazi na:

<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/AdviceStatePartiesCoronavirusPandemic2020.pdf>.

- 5) Da se preispita upotreba pritvorskih objekata za strance i zatvorenih izbegličkih kampova kako bi se populacija u tim institucijama svela na najniži mogući nivo.
- 6) Puštanje iz pritvora treba da se podvrgne proceni, kako bi se osiguralo da se odgovarajuće mere sprovode protiv onih koji su pozitivni ili posebno osjetljivi na infekciju.
- 7) Da se obezbedi da sva ograničenja postojećih režima budu svedena na minimum, srazmerna prirodi zdravstvene zaštite i u skladu sa zakonom;
- 8) Da se obezbedi da postojeći mehanizmi za podnošenje žalbi i dalje budu funkcionalni i efektivni;
- 9) Da se poštuje minimalni zahtev za svakodnevni izlazak na svež vazduh, uzimajući u obzir istovremeno mere neophodne za borbu protiv trenutne pandemije
- 10) Da se obezbede dovoljni prostori i zalihe (koje se obezbeđuju besplatno) za sve osobe koje ostaju u zatvorima i pritvorskim centrima, kako bi se omogućila higijena na istom nivou kao i celokupnog stanovništva.
- 11) Tamo gde su porodične posete zabranjene iz zdravstvenih razloga, da se obezbede drugi načini koji omogućavaju zatvorenicima kontakt sa njihovim porodicama i kontakt sa spoljnim svetom, na primer, telefonom, internetom/e-poštom, video komunikacijom i drugim prikladnim elektronskim sredstvima. Takvi kontakti treba da se olakšaju i ohrabrujemo vas da treba da budu česti i besplatni.
- 12) Da se omogućí članovima porodice i rođacima da nastave da donose zatvorenicima hranu i druge potrepštine, u skladu sa lokalnom praksom i uz dužno poštovanje zaštitnih mera.
- 13) Da se smeste oni koji predstavljaju veliku opasnost za ostatak zatvorske populacije, istovremeno poštujući njihova prava.
- 14) Da se spreči da zdravstvena izolacija u obliku disciplinske mere usamljenosti, mera zdravstvene izolacije treba da se zasniva na nezavisnoj medicinskoj proceni, da bude proporcionalna, vremenski ograničena i da podleže proceduralnim garancijama.
- 15) Da se obezbedi medicinska negu zatvorenicima kojima je potrebna, a po potrebi i van zatvora i pritvorskih centara, svaki put kada je to moguće.
- 16) Da se osigura da osnovne proceduralne garancije protiv zlostavljanja (uključujući pravo na nezavisno lekarsko savetovanje, pravnu pomoć i da se garantuje da se treća lica obavešte o zatvoru) ostaju dostupne i deluju bez obzira na ograničenje pristupa.

- 17) Sa se obezbedi da svi zatvorenici i osoblje dobijaju pouzdane, ažurne i tačne informacije o svim preduzetim merama, njihovom trajanju i razlogu za preduzimanje takvih mera;
- 18) Da se osigura da se preduzmu odgovarajuće mere za zaštitu zdravlja medicinskog i popravnog osoblja i da budu pravilno opremljeni i podržani u obavljanju njihovih dužnosti.
- 19) Da se obezbedi pristup odgovarajućim psihološkim uslugama za sve zatvorenike i osoblje na koje se primenjuju ove mere, i
- 20) Da se obezbedi da se gorenavedene preporuke, ako je primenljivo, uzmu u obzir u odnosu na pacijente koji su protiv njihove volje primljeni u psihijatrijske bolnice.

Uslovni otpust od strane Odbora za uslovni otpust i nadležnosti Ombudsmana

Zakon br. 05/I-129 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/I-149 o izvršenju krivičnih sankcija određuje sastav Odbora za Uslovni Otpust (OUO). Prema članu 18 stav 2 OUO je u sastavu kao u nastavku: jedan (1) sudija Vrhovnog suda, delegiran od strane predsednika Vrhovnog suda; jedan (1) sudija Apelacionog suda delegiran od strane predsednika Apelacionog suda i jedan (1) sudija Osnovnog suda u Prištini, delegiran od strane predsednika Osnovnog suda. U saglasnosti sa gorenavedenim izmenama OUO sada ima potpuno pravosudni sastav. Ombudsman nema nadležnosti nad sudskim odlukama, osim u slučajevima odlaganja.⁵ Takođe, Uredba za organizovanje i funkcionisanje Odbora za uslovni otpust izričito predviđa da se protiv odluke Odbora za uslovni otpust ne može podneti žalba.

Pomilovanje od predsednika

Pomilovanje od predsednika podrazumeva vanrednu izvršnu vlast predsednika da pomiluje lica koja su osuđena za krivična dela, oslobađajući ih od kazne izrečene od strane suda.⁶ Prema Zakonu o pomilovanju, pomilovanje je pravo predsednika da koristi neredovna i retka sredstva za nagrađivanje izvanrednog ponašanja i karaktera ili za adresiranje vanrednih humanitarnih pitanja.⁷ Ombudsman je primio žalbe od strane osuđenih u vezi sa pomilovanjem Predsednika. Takođe primio je žalbe od strane osuđenih lica ženskog roda zato što nijedna od osuđenih žena nije pomilovana od strane predsednika. Tokom 2019. godine, Predsednik je proglasio Dekret 250/2019 kojim je pomilovao tri osuđena lica. Među njima nije bilo nijedno osuđeno lice ženskog roda. Ombudsman, priznajući potpunu diskreciono pravo predsednika da odluči o tom pitanju, ipak smatra da prilikom pomilovanja treba da se uzimaju u obzir i principi rodne ravnopravnosti i nediskriminacije predviđeni Zakonom o ravnopravnosti polova i Zakonom o zaštiti od diskriminacije.

⁵ Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 16.8.

⁶ Zakon br. 03/L-101 o pomilovanju, član 2.

⁷ Zakon br. 03/L-101 o pomilovanju, član 3, stav 1.

Privremena obustava izvršenja kazne

Zakon br. 05/L-129 o izmenama i dopunama zakona br. 04/L-149 o izvršenju krivičnih sankcija definiše kao u nastavku: *“Privremena obustava izvršenja neke kazne podrazumeva bilo koje puštanje osuđenog lica iz kazneno-popravnog objekta, tokom kojeg se ne računa vreme izdržavanja kazne zatvora.”* Dalje, ovim zakonom je propisano da predsednik nadležnog osnovnog suda odlučuje po tom osnovu na osnovu kriterijuma utvrđenih u ovom zakonu. Protiv odluke predsednika Osnovnog suda, prema važećem zakonu odobrena je žalba pred Apelacionom sudu.⁸

Prevremeno puštanje na slobodu

Zakon br. 05/L-129 o izmenama i dopunama zakona br. 04/L-149 o izvršenju krivičnih sankcija, u članu 1, definiše kao u nastavku: *“Na zahtev osuđenog lica, nadležni sud može osloboditi osuđenog pre kraja izdržavanja njegove kazne zatvora, ako je imao dobro vladanje, uspeha u radu i u drugim aktivnostima.”* Na osnovu odredbi ovog člana rezultira da je ponovo nadležan nadležni sud.⁹

Zaključak

Ombudsman je primio žalbe od nekoliko zatvorenika koji su tražili da budu oslobođeni daljnjeg izdržavanja kazne, pozivajući se na stvorenu situaciju pojavljivanjem globalne pandemije COVID-19. Ombudsman, u skladu sa Zakonom br. 05/L-019 o Ombudsmanu, i shodno odgovarajućem zakonodavstvu na snazi nema nadležnost nad odlukama Odbora za uslovni otpust, kao ni odlukama nadležnih sudova koje se odnose na prevremeno oslobađanje i privremenu obustavu izvršenja kazne.

Priznajući jasne obaveze da se odlučno preduzimaju aktivnosti u borbi protiv COVID-19, Ombudsman podseća svim nadležnim organima Republike Kosova koja su odgovorna za lica lišena slobode, apsolutnu prirodu zabrane mučenja i nečovečnog i ponižavajućeg postupanja koja je predviđena Ustavom Republike Kosova, relevantnim domaćim zakonodavstvom, kao i međunarodnim standardima za ljudska prava.

Zaštitne mere nikada ne treba da rezultiraju neljudskim ili ponižavajućim postupanjem prema licima lišenim slobode. Svako ograničenje osnovnih prava i sloboda mora da bude neophodno, srazmerno, sa određenim trajanjem, zasnovano na zakonu, Ustavu Republike Kosovo kao i međunarodno-pravnim aktima o ljudskim pravima koji su inkorporirani u Ustavu.

Takođe, nadležne vlasti Republike Kosovo, u ovom periodu treba da postupaju potpuno u skladu sa Izjavom o principima koju je KPT proglasio dana 20. marta 2015. godine i Saveta Pod-komiteta UN-a za sprečavanje torture, za postupanje sa osobama lišenim slobode u kontekstu borbe protiv pandemije COVID-19, proglašena dana 25. mart 2020.godine. Ombudsman preporučuje vladi Republike Kosova da prosledi svim relevantnim ministarstvima, i svakom drugom organu (obuhvatajući i Pravosuđe i Skupštinu Kosova)

⁸ Zakon br. 05/L-129 Zakon br. 05/L-129 o izmenama i dopunama zakona br. 04/L-149 o izvršenju krivičnih sankcija, član 94. Vidi na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8867>.

⁹ Zakon br. 05/L-129 o izmenama i dopunama zakona br. 04/L-149 o izvršenju krivičnih sankcija, član 127. Više vidi: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8867>.

odgovornim za stanje lica lišenih slobode, ova dva važna dokumenta za postupanje prema osobama lišenim slobode u ovom periodu globalne pandemije.

Šta više Ombudsman ohrabruje nadležne vlasti da do 30. aprila 2020.godine, podnesu KPT-u jedan izveštaj o konkretnim merama preduzetim u kontekstu globalne pandemije (COVID-19), u pogledu postupanja prema osobama lišenim slobode u zatvorima, kao i u drugim institucijama, posebno u ustanovama zdravstvene zaštite i socijalne zaštite i u institucijama za zadržavanje stranih lica.

Tamo gde su porodične posete zabranjene iz zdravstvenih razloga, da se obezbede drugi načini koji pružaju zatvorenicima kontakt sa njihovim porodicama i kontakt sa spoljnim svetom, na primer, telefonom, internetom/e-poštom, video komunikacijom i drugim prikladnim elektronskim sredstvima. Takvi kontakti treba da se olakšaju i da se ohrabre, da budu česti i besplatni.

Nadležne vlasti treba da pruže medicinsku negu zatvorenicima kojima je potrebna, a ukoliko je potrebno i van zatvora i pritvorskih centara, svaki put kada je to moguće

Ombudsman ohrabruje nadležne organe da izriču alternativne sankcije pritvora kako bi se sprečilo povećanje broja zatvorenika i kako se ne bi ugrozio princip držanja socijalnog razmaka, što je jedna od mera koje je SZO proglasila u borbi protiv COVID-19.

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, [...] 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