



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

---

*Ex officio*  
Slučaj br. 498/2014

## IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

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

**Predmet:** *Izgradnja "Parka Mira" "Trga Cara Lazara", "Trga OVK" i "Trga Adem Jashari" u opštini severne Mitrovice.*

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

Priština, 29. maj 2015.god.

## SADRŽAJ

CILJ IZVEŠTAJA .....	2
PRAVNA OSNOVA .....	2
SAŽETAK ČINJENICA .....	3
I. Četiri izgradnje u opštini Severne Mitrovice.....	3
II. Istrage Institucije Ombudsmana .....	6
PRAVNA ANALIZA .....	9
I. Pravo na slobodu kretanja iz člana 35. Ustava Republike Kosova, člana 2 protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima, člana 12 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i člana 13 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.....	9
II. Ocenjivanje ustavnosti četiri zgradnja u opštini severne mitrovice, na osnovu prava na slobodu kretanja, shodno članu 35. Ustava Republike Kosova, članu 2. protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima (ekljp), članu 12 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članu 13 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima...9	
A. Postojanje ograničenja.....	9
B. Odobravanje ograničenja.....	10
1. Kriterijumi odobravanja ograničenja.....	10
KONSTATACIJE I PREPORUKE OMBUDSMANA.....	19
I. KONSTATACIJE OMBUDSMANA .....	19
II. PREPORUKE OMBUDSMANA.....	19

## CILJ IZVEŠTAJA

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

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

## PRAVNA OSNOVA

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

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

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

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

## SAŽETAK ČINJENICA

### I. Četiri izgradnje u opštini Severne Mitrovice

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

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

Postavljena barikada na mostu reke Ibar ostala je tu dugo vremena. Prva nada da će barikada eventualno biti uklonjena pojavila se postizanjem "Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa" između Republike Kosova i Republike Srbije, dana 19. aprila 2013.godine. Jedan od ciljeva ovog sporazuma, koji je ratifikovan od strane Skupštine 27. juna 2013.godine, je bio da se gase "paralelne strukture" i da se članovi tih struktura integrišu u institucijama Republike Kosova.<sup>1</sup>

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

Međutim, uprkos ovih pozitivnih radnji vlasti Republike Kosovo u svrhu sprovođenja sporazuma, održavanjem lokalnih izbora i biranjem legitimnih predstavnika, i uprkos obećanja za integrisanje severnog dela sa ostalim delom Republike Kosova, ovaj sporazum nije doneo uklanjanje barikade na mostu na reci Ibar, zbog otpornosti predsednika Severne Mitrovice, Goran Rakić, i direktora takozvane Kancelarije za

---

<sup>1</sup> Zakon br. 04/L-199 Zakon o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma principa koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije), tačka 7 („Na Kosovu će postojati jedna policijska služba, koja se zove Kosovska policija. Svi policajci sa severa Kosova biće integrisani u okviru Kosovske policije“), tačka 8 („Pripadnicima drugih srpskih bezbednosnih struktura biće ponuđeno mesto u ekvivalentnim kosovskim strukturama“), tačka 10. („Sudski organi biće integrisani i radiće u okvirima pravnog sistema Kosova“), tačka 11 („Lokalni izbori u opštinama na severu biće organizovani 2013. godine, uz posredovanje OEBS-a, u skladu sa zakonima Kosova.“)

Kosovo Republike Srbije, Marko Đurić. Dana 27.marta 2014.godine, skoro godinu dana nakon potpisivanja sporazuma, predsednik Rakić je izjavio da se: "Za sada ne može govoriti o uklanjanju barikade na glavnom mostu na Ibru, a izgradnja kuća Albanaca u Severnoj Mitrovici je nemoguća."<sup>2</sup>

Međutim, nekoliko meseci kasnije, dana 18. juna 2014.godine, "[barikada preko reke Ibar je počela da se ukloni oko 1 časova izjutra" od strane grupa ljudi iz opštine Severne Mitrovice.<sup>3</sup> Ko je organizovao uklanjanje barikade ostaje još uvek misteriozno, ali je prijavljeno da je tokom akcije "jedan od organizatora, serbin" jednostavno izjavio da "smo to učinili našom voljom i našim sredstvima, kao što smo i postavili istu" (*Ibid*). Uklanjanje barikade je okončano oko 5 časova izjutra, oslobodeći put nad mostom za saobraćajna vozila po prvi put nakon tri godine. Akcija je pomno praćena od strane jedinice KFOR-a, EULEX-a i Kosovske policije, i nije bilo incidenata (*ibid*).

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

Prema ambasadoru Gregorie, "realna situacija pokazuje da se ništa ne dešava i da je uklanjanje barikade prihvaćeno kao normalno delovanje ljudi koji žive sa obe strane reke Ibar".<sup>4</sup> KFOR, koji je pozdravio uklanjanje barikade kao i procenio kao "važan trenutak"<sup>5</sup> povećao je njegove trupe da prate situaciju, iako u jednom saopštenju za medije, isti je potvrdio u potpuni da nije bilo incidenata tokom dana: "U ranim jutarnjim satima dodatni broj vojnika KFOR-a poslati su na područje da pojačaju i prate situaciju kako bi se izbegavao bilo kakav incident, zbog velikog broja ljudi koju su se okupili iz radoznalosti, bilo na severnom delu, bilo na južnom delu".<sup>6</sup> U saopštenju se dodaje da su "Snage za brzu reakciju bile postavljene u blizini, spremne da intervenišu "(Isto).

Političari Kosova takođe su pozdravili uklanjanje barikade, i naravno počeli skoro odmah da se svađaju jedni sa drugima u vezi toga ko ima više zasluga za dobre vesti.<sup>7</sup> Međutim, svađe su bile preuranjene. Oko 13:00 časova, samo 8 sati nakon uklanjanja stare barikade, grupa ljudi doneli betonske saksije zasade sa cvećem i borovima, i postavile su njima novu barikadu na istom mestu gde je bila stara barikada. Ova akcija je bila neočekivana, i nije dobro shvaćena od strane uključenih strana. Na

<sup>2</sup> Zëri, 27. mart 2014.god., K. Gecaj, " Niti se uklanja barikada, niti se grade albanske kuće na severu."

<sup>3</sup> Koha Ditore, 18. jun 2014.god., "Uklanja se barikada nad Ibar".

<sup>4</sup> Koha Ditore, 18 qershor 2014, "Ambasadori posećuju most na Ibar". Vidi takođe *Lajmi.net*, 18. juni 2014.god., "Reichel pozdravlja uklanjanje barikade".

<sup>5</sup> *Balkan Web*, 18. juni 2014.godine, "KFOR: Uklanjanje barikade, važan trenutak".

<sup>6</sup> *Telegrafi*, 18. juni 2014.godine, "KFOR: 'Park' na mostu Ibar politički motivisan.

<sup>7</sup> *Koha Ditore*, 18. juni 2014.godine, "Bahtiri kaže da je on uklonio barikade"; *Telegraf*, 18. juni 2014.godine, "Thaçi: Uklanjanje barikade rezultat sporazuma 19. aprila"; *Telegraf*, 18. juni 2014.godine, "Tahiri poručuje Bahtiru: Nemojte sebi pripisati zasluge koje vam ne pripadaju".

primer, nakon što je bio informisan da se na mostu postavljaju cveće i borovi, predsednik Bahtiri je izjavio "Nije se ništa dogodilo. Događa se nešto dobro.... Imam odgovarajuće informacije i garantujem da će se dogoditi nešto dobro".<sup>8</sup>

U međuvremenu, Goran Rakić, u svojstvu predsednika Severne Mitrovice, imenovao je novu barikadu "Park mira". "Park mira" je ponovo pretvorio most preko reke Ibar u neprohodnim za vozila, iako ostaje prostora za pešački prelaz. (vidi Prilog, sika 1). Prema g. Rakić odluku za ponovno blokiranje mosta je doneo lično on, u koordinaciji sa Vladom Srbije: "Posle dugih diskusija, i uz konsultacije sa Vladom Srbije, odlučili smo da gradimo park mira na most preko reke Ibar"<sup>9</sup> Tokom cele akcije prisutan je bio i Marko Đurić. Dok je akcija za ponovnu blokadu mosta bila u toku, policijske snage severnog dela, kao i one južnog dela, KFOR, EULEX, nisu preduzele nikakav korak, kao reagovanje u pogledu zabrane ove akcije (ibid).

Kada je postalo jasno da ne dešava "nešto dobro" na mostu reke Ibar, zasluga ostade ničija.<sup>10</sup>

Predsednik Agim Bahtiri je dao novu izjavu ocenjujući ponovo vraćanje barikade kao prepreku za slobodno kretanje građana.<sup>11</sup> Sutradan, dana 19. juna 2014.god. premijer u odlasku Thači u ime Vlade Republike Kosovo izrazio je njegovo protivljenje za ponovno postavljanje barikade.<sup>12</sup> Takođe i zamenik premijera gđa.Tahiri je izjavila da "ponovnim postavljanjem takozvanog "Parka mira" sa dimenzijama barikade, od Srba na severu, orkestrirani iz Beograda, kršen je sporazum Brisela za normalizaciju odnosa između Kosova i Srbije, kao i slobodno kretanje građana".<sup>13</sup>

Odmah nakon gradnje "Parka Mira", počele su tri nove gradnje. Dana 9. Jula 2014.godine, kao nastavak projekta "Parka Mira", g. Đurić u svojstvu direktora takozvane Kancelarija za Kosovo Republike Srbije, u društvu predsednika Rakića, inaugurisao je izgradnju "Trga Cara Lazara".<sup>14</sup> Do danas, gradnja trga izgleda da se prekinula. (vidi Prilog, slika 2). Međutim, čak iu svojoj nedovršenoj formi, primećuje se ogromna jama urađena mašinerijom-bagerom neposredno ispred reda borova "Parka Mira", na severnoj strani mosta (vidi Prilog, slika 3). Ovo ukazuje na to da će "Trg Cara Lazara", u svom konačnom obliku uključiti strukturu, ili trotoar postavljen na samom ulazu mosta. U izjavi za medije, predsednica Skupštine Opštine Severne Mitrovice, gđa. Ksenija Božović je izjavila da je planirano da se izgradi šetalište isključivo za

<sup>8</sup> Zëri, 18. juni 2014.godine, "Agim Bahtiri: Dogodiće se nešto dobro na mostu reke Ibar".

<sup>9</sup> Koha Ditore, 18. juni 2014.godine, "Vraćanje barikade Srbi sada zovu "Park mira".

<sup>10</sup> Vidi *Telegraf*, 18. juni 2014.godine, "Krasniqi: Barikada se ponovo vratila, čija je zasluga?"

<sup>11</sup> Zvaničan izjava predsednika Opštine južne Mitrovice, g. Agim Bahtiri, 18. juni 2014.godine.

<sup>12</sup> Saopštenje za medije Premijera Republike Kosova, g. Hashim Thači, 19. juni 2014.godine.

<sup>13</sup> Koha Ditore, 23. juni 2014.god., "Parkom mira", je prekršen Briselski sporazum".

<sup>14</sup> Koha Ditore, 9. juli 2014.god., "U Mitrovici danas počinje gradnja Trga "Cara Lazar".

pešake, koje će se prostirati od zgrade Telekomu kod Bošnjačke Mahale, do obilaznice blizu Tri Solitera”.<sup>15</sup>

U narednih nekoliko dana, u dva različita dela grada Mitrovice, u "Bošnjačkoj mahali", i u ulasku u selu Suho Dol, u znak revolte protiv pokretanja gradnje "Trga Car Lazar", grupe drugih građana su postavili betonsku vazu, sa prečnikom od 1,5 m, pod nazivom "Trg Adem Jashari" i "Trg OVK".<sup>16</sup> "Trg Adem Jashari" čini jedna vaza i zastava Republike Albanije, dok u Trgu "OVK" je postavljen bazament sa tri vaze i nekoliko drugih iznad njih, zajedno sa zastavama Republike Albanije, Evropske Unije i Sjedinjenih Američkih Država (vidi Prilog, slika 4 i 5). Kao što se jasno vidi na ovim slikama, vaze postavljene na ova dva trga su takve dimenzije da ne blokiraju kretanje pešaka ili vozila, i u najmanju ruku, prema izjavi jednog od organizatora, to nije bio cilj postavljanja istih: "Namerno nismo hteli da blokiramo put u potpunosti, kako ne bi stvorili napetost ionako krhke situaciju".<sup>17</sup>

Dana, 11. jula 2014.god. tadašnji ministar Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, g. Dardan Gashi, procenio je da jednostrano raspoređivanje parkova, trgova i barikada u Opštini Severne Mitrovice predstavljaju protivzakonite radnje, jer su u suprotnosti sa zakonima Republike Kosova koji su na snazi: "Takve radnje ne samo da su nezakonite, već iste se smatraju krivičnim delima i akteri koji su uključeni u njima uprkos položajima na kojima rade riskiraju da budu krivično gonjeni".<sup>18</sup>

Dana, 16. jula 2014.god., predsednik Rakić je dao izjavu za *Radio Slobodnu Evropu*, u kojoj iznosi opravdanje o gradnji "Parka Mira", tvrdeći da: "Odmah nakon uklanjanja barikade na mostu. . . odlučio sam da pristupim gradnji "Parka mira", jer odmah nakon uklanjanja barikade, počele su provokacije iz južnog dela, dela Albanaca".<sup>19</sup> Dalje u intervjuu, predsednik Rakić, je akode pokušao da iznese razliku između pravnog statusa Trga "Cara Lazara" i trga "OVK" i "Adem Jashari", tvrdeći da za Trg "Cara Lazara" "postoji odluka Skupštine opštine" a "Albanci, bez odluke Skupštine opštine [ ] i bez ikakve dozvole lokalnih vlasti", gradili su trgove "Adem Jashari" i "OVK". (*ibid*).

## II. Istrage Institucije Ombudsmana

Nakon četiri gradnji na severu Mitrovice, Ombudsman je dana 29. oktobra 2014.godine, odlučio da pokrene istrage na sopstvenu inicijativu (*ex officio*), sa namerom da otkrije da li ove gradnje predstavljaju kršenja ljudskih prava, odnosno prava na slobodu kretanja, prema standardima određenih Ustavom, zakonom i međunarodnim instrumentima.

<sup>15</sup> Bekim Bislimi, *Radio Slobodna Evropa*, 9. juli 2014.god., "Počinje izgradnja trga "Cara Lazara".

<sup>16</sup> *Kosova Press*, 10. juli 2014.god., "Gradi se trg "Adem Jashari" na severu Mitrovice"; *Koha Ditore*, 11. juli 2014.god., "Trg OVK' u Suho Dol Severne Mitrovice".

<sup>17</sup> *Koha Ditore*, 11.juli 2014.god., "Trg "OVK" u Suho Dol Severne Mitrovice".

<sup>18</sup> *Telegrafi*, 11. juli 2014.god., "Gashi: Barikade protivzakonite radnje".

<sup>19</sup> *Koha Ditore*, 16.juli 2014.god., "Rakić procenjuje "Park mira" kao odgovor na provokacije albanaca"

Istraživanja Institucije Ombudsmana (IO) pre svega su fokusirana na dva činjenična aspekta ovog slučaja, koja su relevantna za analizu situacije.

Prvo, uprkos tvrdnjama ministra Gashi, Ombudsman je zainteresovan da sazna, da li je bilo koja nadležna institucija donela odluku, ili je objavila bilo kakav urbanistički razvojni plan, po kome gradnje mogu biti zakonski opravdane, kao što je tvrdio predsednik Rakić u slučaju "Trga Cara Lazara". Pod dva, posebno u slučaju "Parka mira", Ombudsman je zainteresovan da razmotri da li se tvrdnja predsednika Rakić, da su "odmah nakon uklanjanja barikade, počele provokacije iz južnog dela, dela Albanaca" može proveriti i služiti kao opravdanje za ponovno blokiranje mosta, prvenstveno postavljanem "Parka Mira" a zatim i "Trga Cara Lazara".

Dana, 12 septembra 2014.god., predstavnik IO, i pre pokretanja istraga zvanično, razgovarao je sa glavnom izvršnom službenicom Administrativne kancelarije na severu Mitrovice, gđo-m. Adrijana Hodžić, u vezi ovih gradnji. Ona je izjavila da nije bilo nikakve odluke, niti je moglo biti bilo kakve odluke za takve radnje, jer to nije bilo dozvoljeno po zakonu. Prema njenim rečima, nije moglo da se donese odluka za izgradnju u ovom delu, a još manje na mostu preko reke Ibar. Tako se gđj. Hodžić potpuno suprotstavila tvrdnji predsednika Rakić, prema kome gradnja Trga "Cara Lazara" je uživala saglasnost Skupštine opštine, a trgovi "OVK" i "Adem Jashari" su izgrađeni bez takve saglasnosti.

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

U svom odgovoru, upućenom IO, dana 22. januara 2015. godine, zvaničnica Hodžić je objasnila: "Naša kancelarija nije obaveštena o bilo kakvoj odluci, koja je doneta od strane bilo koje institucije za izgradnju takozvanih "Parka mira", trga "Cara Lazara", "Trga Adem Jashari" i "Trga OVK". Zvaničnica Hodžić je obavestila takođe da: "Što se tiče urbanističkog plana za opštinu Severne Mitrovice, kao novoformiranoj opštini, urbanistički plan još nije usvojen, i zbog toga je nemoguće napraviti bilo kakve izmene u istom, što bi omogućilo izgradnju ovih parkova, trgova ili prepreka". Konačno, zvaničnica Hodžić je "konstatovala" da su "svi događaji u vezi takozvanih "Parka mira", trga "Cara Lazara", "Trga Adem Jashari" i "Trga OVK" visoko politički motivisani i rešenje o ovom pitanju očekuje se od visokog političkog nivoa."

Međutim, među članovima skupštine opštine Severne Mitrovice, ima kontradiktornih dokaza u vezi sa odobrenjem ili ne, "Trga Cara Lazara" od strane ove institucije. Tvrdnji predsednika Rakić da je "Trg Cara Lazara" odobren, protivio se zamenik predsedavajućeg za zajednice u Skupštini opštine Severne Mitrovice, g. Emir Azemi. Dana 8. decembra 2014. godine, predstavnik IO razgovarao je u vezi ovog slučaja sa



zamenikom predsedavajućeg g. Azemi, koji je svedočio da se pitanje četiri navedenih gradnji nikada nije raspravljalo u Skupštini opštine, i zvanično nije doneta bilo kakva odluka.

Ali, s druge strane, izveštavano je u medijima da je gđa. Ksenija Božović, predsednica Skupštine opštine, rekla da je "Odluka o pretvaranju ovog dela puta u pešačku zonu .... doneta od strane Skupštine ove opštine, nakon predloga od strane nekih opštinskih savetnika".<sup>20</sup> Ova odluka, prema njoj, kasnije je dostavljena predsedniku Rakić, pre početka gradnje. Predsednica Božović je dodala da je "ovo normalno u skladu sa statutom" (*ibid*).

Što se tiče druge tvrdnje predsednika Rakić, da "*nakon ukljanjanja barikade, počele su provokacije iz južnog dela, iz dela Albanaca*", Ombudsman je dana 22 decembra 2014.god., uputio pismo komandiru Policijske Regionalne direkcije opštine Severne Mitrovice, Nenad Đurić, tražeći da ga informiše da li regionalna direkcija policije raspolaže bilo kakvim dokazom, da je u period od osam sati od ukljanjanja stare barikade do postavljanja "Parka mira", bilo provokacija od strane građana južnog dela Mitrovice prema građanima severnog dela Mitrovice i obrnuto, ili bilo koji drugi incident koji bi uticao na kršenje mira, ili pogoršanje međunacionalnih odnosa ili kršenju javnog reda i mira. I ukoliko postoje dokazi o takvim provokacijama, Ombudsman je tražio informacije da li je policija preduzela bilo kakvu radnju za sprečavanje istih, pre nego što je postavljen "Park mira".

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

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

---

<sup>20</sup> Bekim Bislimi, *Radio Slobodna Evropa*, 9.juli 2014.god., "Počinje izgradnja trga "Car Lazar".

## PRAVNA ANALIZA

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

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

Prema članu 35. stav 1. Ustava, "građani Republike Kosovo i stranci koji su zakoniti stanovnici Kosova, imaju pravo na slobodno kretanje u Republici Kosovo". Pravo na slobodu kretanja potvrđuje se i članom 2 Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima ("Svako ko se legalno nalazi na teritoriji jedne države ima pravo, na toj teritoriji, da se slobodno kreće"), član 12, stav 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ("Svako ko je legalno na teritoriji jedne države ima pravo na slobodno kretanje unutar teritorije"), i člana 13. stav 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima ("Svako ima pravo na slobodu kretanja ... u granicama jedne države").

### **II. Ocenjivanje ustavnosti četiri zgradnja u opštini Severne Mitrovice, na osnovu prava na slobodu kretanja, shodno članu 35. Ustava Republike Kosova, članu 2. Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), članu 12 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članu 13 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**

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

#### **A. Postojanje ograničenja**

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

severu i obrnuto, "Park mira" ograničava prava pojedinaca na slobodu kretanja na teritoriji Republike Kosovo.

Iz istog razloga, može se smatrati da "Trg Cara Lazara" predstavlja ograničenje prava pojedinaca na slobodu kretanja. Kao što je gore uočeno, od dosadašnje gradnje trga, jedan deo istog će uključiti strukturu, ili trotoar koji još nije postavljen na ulazu mosta na njegovoj severnoj strani. Ova struktura, ma šta da se uradi blokiraće dalji prolazak vozila preko mosta, otežavajući dalje kretanje vozila između dva dela grada Mitrovice.

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

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

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

## **B. Odobravanje ograničenja**

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

### **1. Kriterijumi odobravanja ograničenja**

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

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

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

Izraz "*neophodno u demokratskom društvu*" ima tehničko značenje u odlukama Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), u skladu sa kojim se moraju tumačiti sva ljudska prava i osnovne slobode propisane u Ustavu (vidi Ustav, član 53). Prema mišljenju ovog Suda, "[ ] jedno ograničenje će se smatrati "neophodnim u demokratskom društvu" radi legitimnog cilja ukoliko odgovara važnoj društvenoj potrebi, i posebno, ukoliko je proporcionalno sa legitimnim ciljem koji se teži postići" (dodati naglasak).<sup>21</sup> Vezu između koncepta "neophodnosti u demokratskom društvu" i koncepta "proporcionalnosti" je potvrdio Ustavni Sud Republike Kosovo. Prema ovom sudu "[Pojam "neophodno. . . u otvorenom i demokratskom društvu", treba čitati u vezi sa specifičnim zahtevima koji su navedeni u stavovima 3, 4 i 5 člana 55", koji sadrži "test proporcionalnosti".<sup>22</sup> Da bi se procenilo da li je ograničenje proporcionalno, i na taj

<sup>21</sup> Slučaj *Yordanova i ostalih protiv Bugarske*, Aplikacija Br. 25446/06, ESLJP (2012).

<sup>22</sup> Slučaj Br. *KO131/12, Dr. Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine Republike Kosovo*, Presuda, 15. april 2013.god., stav. 132 i 127.

način "neophodno u demokratskom društvu", ograničenje mora se smatrati od pet aspekta:

- a. *Suština ustavnog prava;*
- b. *Značaj svrhe ograničenja;*
- c. *Priroda i stepen ograničenja;*
- d. *Odnos ograničenja i cilja koji se treba postići; i*
- e. *Mogućnost postizanja tog cilja sa manjim ograničenjem ( Ibid, sta 132. ).*

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

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

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

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

Stoga, treba da se pitamo koje "važeće zakonodavstvo" reguliše strukturu izgradnje kao što je "Park mira" i "Trg Cara Lazara". Izgradnja takve strukture se reguliše Zakonom Br. 04/L-174 Prostornog Planiranja. Ovaj zakon posebno predviđa niz „Dokumenata o Prostornom Planiranju“, sa kojima se sve javne, ali i privatne izgradnje moraju uskladiti: "Prostorni Plan Kosova i Mapa zona Kosova, Prostorni Plan Zaštićenih Zona, Opštinski Razvojni Plan, Mapa Zona Opština i Detaljni Regulativni Plan" (član 3, tačka 1.1).

Tri od ovih dokumenata (Opštinski Razvojni Plan Mapa Zona Opština i Detaljni Regulativni Plan), uključena su u okviru zakonodavstva lokalne vlasti (*isto*, član 5, tačka 1.2). Procedura izrade i usvajanja ovih dokumenata čini nekoliko specifičnih koraka. U prvom koraku ovi dokumenti se trebaju izraditi od strane „nadležnog opštinskog tela za planiranje i prostorno upravljanje....u potpunoj saglasnosti sa Kosovskim Prostornim Planom, Mapom Zona Kosova i tehničkim normama prostornog planiranja" (*isto*, član

11, tačka 1 i 1.2). U drugom koraku ovi dokumenti se moraju usvojiti od strane „Sektorskog Opštinskog Direktorata” (*isto*, član 10, tačke 2.2 i 2.3) i na kraju ovi se dokumenti trebaju usvojiti od strane Skupštine Opštine (*isto*).

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

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

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

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

Ombudsman nije u mogućnosti da utvrdi koja strana ima pravo u ovom pitanju. Ipak, za Ombudsmana je jako uznemiravajuća činjenica da četiri od najviših zvaničnika Opštine imaju razne informacije o tako jednom značajnom pitanju a istovremeno faktički, tako

jednostavnom. I u slučaju da tvrdnje predsednika Rakića i predsednice Skupštine gde. Božović na kraju rezultiraju istinite, da je projekat „Trg Cara Lazara“ odobren od strane Skupštine Opštine, ovaj slučaj ukazuje da su oni poptuno neuspeli, ne samo da saraduju sa drugim zvaničnicima, već i da ih obaveste o najjednostavnijim radnjama Skupštine Opštine, ali i o važnim zvaničnim pitanjima.

Ipak, u vezi ustavne procene „Trga Cara Lazara“, odobravanje ili ne ove strukture od strane Skupštine Opštine nije odlučujući faktor u zakonitosti iste. Zakon o Prostornom Planiranju ne predviđa nigde u članu 10 („Nadležnosti Skupštine Opštine u Prostornom Planiranju) nadležnost Skupštine Opštine za odobrenje jedne individualne izgradnje van okvira Dokumenta Prostornog Planiranja. Naprotiv, od dore diskutovanih zakonskih odredbi, relevantno pitanje nije prosto, „Da li je Skupština Opštine dala svoju saglasnost za izgradnju „Trga Cara Lazara“?, već „Da li se „Trg Cara Lazara“ gradi u saglasnosti sa Dokumentima Prostornog Planiranja koja su prešla tri faze izrade i usvajanja predviđenih zakonom, uključujući i konsultovanje sa građanima Opštine?“

Nažalost ovi zakonski zahtevi ni u kom slučaju nisu ispunjeni. U sažetku činjenica, uvideli smo da je glavna zvaničnica za Opštinu severne Mitrovice, gđa. Hodžić, informisala Ombudsmana da „kao novoformirana opština, nema odobren urbanistički plan i stoga bilo je nemoguće izvršiti bilo kakve izmene u istim, koje bi omogućile izgradnju ovih parkova, trgova ili prepreka“, uključujući „Park Mira“ i „Trg Cara Lazara“. Na osnovu ove informacije Ombudsman konstatuje da , bez obzira da li je odobreno ili ne od strane Skupštine Opštine, pitanje koje ostaje nerazjašnjeno, izgradnja „Trga Cara Lazara“ nije bila u saglasnosti sa Zakonom o Prostornom Planiranju. Posebno, Ombudsman smatra da je krajnje uznemiravajuće da je izgradnja takve strukture, koja se nalazi u jednoj od najvažnijih tačaka Opštine, a koja blokira ulaz u jedinom prelazu sa susednom opštinom, pokrenuta na potpuno netransparentan način i bez učešća javnosti, uprkos jasnim zakonskim zahtevima. Stoga, „Trg Cara Lazara“ zajedno sa „Parkom Mira“ čini nezakonito ograničenje slobode kretanja i zato se može smatrati kao **kršenje Ustava i međunarodnih instrumenata ljudskih prava**.<sup>23</sup>

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

Kako je gore navedeno, postoji spisak specifičnih ciljeva određenih od strane EKLJP i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, za koje se odobravaju

---

<sup>23</sup> Uočili smo da je, u njenom intervjuu za štampu, predsednica Skupštine, gđa. Božović tvrdila da je odobrena procedura izgradnje „Trga Cara Lazara“ određena Statutom Opštine primenjena ovim slučajem. Ovo je absolutno netačno. Nigde u statutu Opštine se Skupštini Opštine ne daje pravo odobravanja individualne izgradnje van okvira Dokumenta Prostornog Planiranja.

ograničenja prava slobodnog kretanja. Šta je bilo cilj izgradnje „Parka Mira“ i „Trga Cara Lazara“? Prema predsedniku Rakić, blokiranje mosta se dogodilo zato što su „odmah nakon uklanjanja barikada počele provokacije albanaca sa južne strane“. Ako ovu tvrdnju uzmemo kao zdravo za gotovo, moglo bi se smatrati da je izgradnja „Parka Mira“ i „Trga Cara Lazara“ imala legitiman cilj, jer obe gore navedene međunarodne Konvencije priznaju očuvanje „javnog reda“ kao jednog od ciljeva za koje se odobrava ograničenje prava na slobodno kretanje.

Ipak, imamo razloga da sumnjamo da su ove dve strukture, u stvari, građene u ovu svrhu, jer istog dana kada je most ponovo blokiran gradnjom „Parka Mira“, predsednik Rakić nije uopšte spomenuo problem provokacije kao obrazloženje za gradnju parka. On je samo izjavio da je „Park Mira“ postavljen „nakon dužih konsultacija, i u konsultaciji sa Vladom Srbije“. Problem provokacije predsednik Rakić nije spomenuo do 16. jula 2014. godine, tako reči mesec dana nakon što je „Park Mira“ izgrađen. Ovo u najmanju ruku ukazuje na jednu opravdanu sumnju da stvarni cilj izgradnje „Parka Mira“, a nakon toga i „Trga Cara Lazara“ nije imalo nikakve veze sa održavanjem javnog reda.

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

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

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

Ipak, izgradnja „Parka Mira“ i „Trga Cara Lazara“ ne ispunjava četiri drugih uslova proporcionalnosti. Možemo početi zapažajući da u ovom slučaju nije bilo nikakve „veze [racionalna] između ograničenja i cilja koji se teži postići“. Kako smo nekoliko puta naveli, ni pola dana nije prošlo nakon što su stare barikade na mostu uklonjene, kada je gradnjom „Parka Mira“, a kasnije i „Trga Cara Lazara“ most ponovo blokiran. Tokom



ovih nekoliko časova, desio se samo jedan incident koji se može smatrati kao remetanje mira, izveštava policija. Izveštaj navodi da su u 12:08 “nekoliko osobe” prišle mostu i u 12:16, “dobacili nekoliko reči” i “psovali ” neke druge osobe. Ali izveštavanje u 12:16 takođe navodi da se “ništa drugo nije desilo”.

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

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

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

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

Ali analiza važnosti cilja me može se okončati ovim. Druga dva elemenata analize treba se uzeti u obzir. Prvo, treba napraviti razliku između pretnji različitih stepena opasnosti za javni red. Na primer, pretnje javnom redu i miru koje predstavljaju visok rizik smrti ljudi, moraju se smatrati jako ozbiljnim. Očuvanje javnog reda od takvih pretnji može se proceniti kao cilj od veoma velikog značaja. U drugoj krajnosti, pretnje javnom redu mogu biti iz najobičnije prirode, kao na primer, sukobi između pijanica ili između sportskih navijača, koji se mogu lako naći na ulicama svakog velikog grada u kasnim

satima tokom vikenda. Očuvanje reda od takvih sukoba nije da je uopšte nebitno, ali podrazumeva se da je značaj istog itekako manji, od važnosti očuvanja reda u ozbiljnijim situacijama, koje mogu rezultirati smrću ljudi ili nanošenjem teških telesnih povreda. Stoga, naše pitanje ne bi trebalo da bude "Da li je cilj očuvanja javnog reda abstraktno važan cilj". Umesto toga, naše pitanje bi trebalo da bude "Da li je važan i koliko je važan cilj očuvanja javnog reda *od pretnji nad javnim redom ispoljene u specifičnim situacijama koje se analiziraju*".

Drugo, kada se radi o proceni proporcionalnosti ograničenja, pitanje značaja cilja ograničenja me može se analizirati izolovano od drugih faktora proporcionalnosti "priroda i stepen ograničenja". Značaj cilja ograničenja uvek treba proceniti *kao dovoljna ili nedovoljna osnova za obrazloženje ograničenja o kome se radi, uzimajući u obzir prirodu i stepen ograničenja*. Spajajući ovaj faktor sa prvim, naše pitanje ne može biti "Da li je cilj očuvanja javnog reda abstraktan značajan cilj", već "Da li je *dovoljno značajan* cilj očuvanja javnog reda *od pretnji ispoljenih u specifičnim situacijama, odnosno da obrazloži prirodu i stepen ograničenja u ovoj specifičnoj situaciji*".

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

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

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

Odgovor na ovo pitanje je jednostavan. Prvo, policijski izveštaj pokazuje da su policajci na licu mesta odmah preduzeli korake da se očuva javni red ("mi ćemo ojačati patroliranje ovde."), i pismo komandira Đurić u vezi ovog pitanja podrazumeva da su ti naponi bili uspešni, "policija je preduzela preventivne mere i radnje kako bi se sprečilo narušavanje javnog reda". Stoga, prema saznanjima, može se shvatiti da je održavanje

javnog reda postignuto nakon jedinog incidenta koji je zabeležen, i da nije bila potrebna gradnja "Parka mira". Ovo znači da svrha ograničenja, ne samo da se *može* postići manjim ograničenjem prava na izražavanje, već *zapravo* cilj je postignut vrlo lako, a da nije nimalo bilo potrebno da se ograniči slobodno kretanje.

Takođe, vredi napomenuti da se u ovom slučaju radi o *potpunoj* blokadi kretanja vozila. Čak i da je bilo neophodno, radi očuvanja javnog reda, da se ograniči kretanje vozila u izvesnoj meri, ne postoji nijedan dokaz koji sugerise da je *potpuna* blokada bila neophodna. Jedan od temelja testa proporcionalnosti, kada se radi o "mogućnosti u postizanju svrhe ... sa manjim ograničenjem", jeste da su državni organi "obavezni da razmotre razumne alternative i da izbegavaju one koje predstavljaju teža ograničenja".<sup>24</sup> Na primer, da li je moglo, umesto potpune blokade mosta preko reke Ibar, da se postigne cilj očuvanja javnog reda i mira uspostavljanjem privremenog kontrolnog punkta na mostu, koji bi proverio svako vozilo koje prolazi? Nije poznato zašto u ovom slučaju, organi koji su nadležni za gradnju "Parka mira" i "Trga Cara Lazara", čak i u slučaju da se njihov cilj uzima zdravo za gotovo, nisu uzeli u obzir nijednu alternativu za postizanje njihovog pretpostavljenog cilja, pre donošenja odluke da ostvare kompletnu blokadu kretanja vozila. Ovo je flagrantan slučaj kršenja principa proporcionalnosti.

Štaviše, da je postojala bilo kakva realna opasnost i cilj zbog prolaska vozila iz južnog u severni deo grada Mitrovice koji se ne može sprečiti od strane organa reda bez potpunog blokiranja njihovog prolaza, policija bi trebala da blokira i druge prelaze u dva različita dela grada Mitrovice, kod "Bošnjačke Mahale" i na ulazu u selu Suho Dol. Ali nijedan od ovih prelaza nije blokiran za vozila ni tog dana, ni kasnije. Ova činjenica čini još više sumnjivom ideju da je izgradnja "Parka mira" i "Trga Cara Lazara" bila neophodna radi održavanja javnog reda.

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

---

<sup>24</sup> A. Stone Sweet dhe J. Mathews, "All Things in Proportion?", 60 *Emory Law Journal* 102-179, 107 (2011)

## KONSTATACIJE I PREPORUKE OMBUDSMANA

### I. Konstatacije Ombudsmana

Na osnovu gore iznete analize, Ombudsman zaključuje da:

- (1) Trg "OVK" i Trg "Adem Jašari" ne predstavljaju nikakvo ograničenje prava na slobodu kretanja. Ali, obzirom da nisu građene u skladu sa zakonom, ove izgradnje su protivzakonite.
- (2) Izgradnja "Parka mira" i "Trga Cara Lazara" predstavljaju ne samo kršenje zakona, već i kršenje Ustava i međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, odnosno kršenje prava na slobodu kretanja.
- (3) Marko Đurić kršeći Ustav i zakone Republike Kosova putem konkretnih radnji ograničio je slobodu kretanja građana, učestvujući aktivno i konkretnim postupcima u geoetničkoj podeli teritorije Republike Kosova, odnosno grada Mitrovice, g. Đurić "predstavlja pretnju za nacionalnu bezbednost javnog reda ... u Republici Kosovo".<sup>25</sup>
- (4) Gradonačelnik Severne Mitrovice, g. Goran Rakić, i predsednica Skupštine opštine Severne Mitrovice, g-đa Ksenija Božović, nisu u potpunosti uspeali da sarađuju sa drugim opštinskim zvaničnicima.

### II. Preporuke Ombudsmana

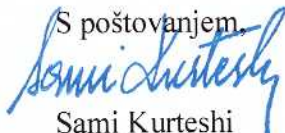
Na osnovu ovih konstatacija, i u skladu sa članom 135, stav. 3 Ustava Republike Kosovo, i članom 16. stav 1 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje da:

- (1) Administrativna kancelarija Opštine Severna Mitrovica i Vlada Republike Kosova, u najkraćem roku, da uklone "Park mira" iz glavnog mosta na reci Ibar, i da zaustave radove na "Trgu Cara Lazara", i vrate put na prethodno stanje, dozvoljavajući slobodno kretanje na ovom mostu, kako za pešake, tako i za vozila.
- (2) Administrativna kancelarija Opštine Severna Mitrovica i Vlada Republike Kosova, u najkraćem roku, da uklone sve fizičke prepreke izgrađene kod "Bošnjačke Mahale", i na ulazu u selu Suho Dol, odnosno "Trgu Adem Jashari" i "Trgu OVK".
- (3) Protiv svih lica odgovornih za gradnju "Parka mira", a posebno protiv njihovih lidera, predsednika Rakić i gospodina Marko Đurić, da se preduzmu mere predviđene zakonom zbog kršenja Ustava i važećih zakona, uključujući i krivično gonjenje.

<sup>25</sup> Zakon 04/L-219 o strancima, član 31.1: "Stranac može biti dozvoljen da uđe u Republiku Kosovo. . . ukoliko on [između ostalog] ne predstavlja pretnju za nacionalnu bezbednost javnog reda i javnog zdravlja u Republici Kosovo" i član 32.1: "Stranac, koji ne ispunjava uslove za ulazak, utvrđenim u članu 1 ovog zakona, odbijen mu je ulazak na teritoriju Republike Kosovo".

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

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

S poštovanjem,  
  
Sami Kurteshi  
Ombudsman

**Kopija:**

- G. Kadri Veseli, Predsednik skupštine Republike Kosovo
- G. Ferid Agani, Ministar Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja
- G. Ljubomir Marić, Ministar Ministarstva za lokalnu upravu
- G. Mahir Yagcilar, Ministar Ministarstva Javne Uprave
- G. Goran Rakić, Predsednik opštine Severne Mitrovice
- Gđi. Ksenija Božović, Predsednica Skupštine opštine Severne Mitrovice
- Gđi. Adrijana Hodžić Šef Administrativne kancelarije, Severna Mitrovica

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

## PRILOG



*Slika 1: "Park Mira", nad mostom reke "Ibar"*



*Slika 2: "Trg Car Lazar" ispred mosta na reci "Ibar" na severnoj strani*



Slika 3: "Park Mira", sa "Trgom Cara Lazara"u pozadini



Slika 4: "Trg Adem Jashari", u Bošnjačkoj mahali , u severnoj Mitrovici



*Slika 5: "Trg OVK" na ulazu u selu Sudohol u Severnoj Mitrovici*