



OMBUDSPERSON INSTITUCIJA na KOSOVU

SPECIJALNI IZVEŠTAJ Br. 5

O određenim aspektima

UNMIK Uredbe br. 2001/17

O registraciji ugovora o prodaji nepokretne imovine u specifičnim geografskim područjima Kosova (od 22. avgusta 2001. godine)

upućeno

G. Hansu Hakerupu

Specijalnom Predstavniku Generalnog Sekretara Ujedinjenih Nacija

Ombudsperson za Kosovo, shodno ovlašćenjima koje ima po članu 4.3 i 4.9 UNMIK-ove Uredbe br. 2000/38 o uspostavljanju ombudsperson Institucije na Kosovu i Pravila 22, parag. 3 i 4 Pravila postupka Ombudsperson Institucije, dana 26. aprila 2001. godine:

Predstavlja sledeći izveštaj gospodinu Hansu Hakerupu, specijalnom predstavniku Generalnog sekretara UN sa značenjem ovih odredbi:

OSNOVA ZA SPECIJALNI IZVEŠTAJ

1. Ovaj specijalni Izveštaj je delom zasnovan na osnovu zvaničnog zahteva Ombudspersonu predloženom od strane Norveškog Saveta za izbeglice (Projekat Građanskih Prava za Kosovo) od 7. septembra 2001. godine, tražeći od Ombudspersona da dostavi svoje mišljenje i preporuke koje se tiču usklađenosti određenih odredbi UNMIK Uredbe br. 2001/17 o Registraciji Ugovora o prodaji nepokretne imovine u određenim geografskim područjima Kosova. (22. avgust 2001. godine) (u daljem tekstu UNMIK Uredba 2001/17) sa priznatim međunarodnim standardima o ljudskim pravima. Ovaj izveštaj je takođe zasnovan delimično i na drugim izvorima informacija.

POZADINA IZVEŠTAJA

2. UNMIK Uredba 2001/17 uspostavlja režim pod kojim zvaničnici UNMIK-a mogu da odbiju dozvolu registracije ugovora o prodaji stambenog prostora koji se nalazi u određenim geografskim područjima Kosova. Prividna podnesena svrha Uredbe je da kontroliše prodaju privatnog vlasništva gde je vlasništvo locirano u oblastima kojima su ranije dominirale etničke manjine.

19. oktobra 2001. godine, Specijalni predstavnik Generalnog Sekretara (u daljem tekstu SPGS) izdao je Upravnu Direktivu 2001/16 izvršavajući UNMIK Uredbu br. 2001/17 o Registraciji ugovora o prodaji nepokretne imovine u određenim geografskim područjima Kosova. Ova direktiva koja određuje specifične geografske oblasti gde ugovori o prodaji stambenog prostora moraju biti registrovana od strane opštinskog administratora pre potvrde suda, ne oslanja se direktno na otkrića ovog izveštaja.

PORICANJE

3. Ništa sadržano u ovom Specijalnom izveštaju ne treba biti tumačeno kao nagoveštaj da je Ombudsperson koristi svoje pravo da istažuje individualne žalbe koje se tiču kršenja ljudskih prava ili zloupotrebe ovlašćenja u skladu sa UNMIK Uredbom 2001/17 ili da preispita druge odredbe UNMIK Uredbe 2001/17 u skladu sa njihovom usklađenošću sa priznatim međunarodnim standardima. Ombudsperson zadržava sva prava da sprovodi svoju nadležnost u vezi ovih ili bilo kojih pitanja u vezi sa njima.

RELEVANTNI INSTRUMENTI

4. Stav 11 Rezolucije Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija 1244 (od 10. juna 1999. godine) (u daljem tekstu S/RES/1244(1999)) u prikladnom delu navodi:

[Savet Bezbednosti] odlučuje da će glavne odgovornosti međunarodnog civilnog prisustva uključivati: ...j) Promovisanje i zaštitu ljudskih prava; i ...k) obezbeđivanje bezbednog i nesmetanog povratak svih izbeglica i raseljenih lica njihovim domovima na Kosovu...

5. Stav 1 člana 1 UNMIK Uredbe br. 1999/1 o ovlašćenju privremene Uprave na Kosovu (od 25. jula 199. godine) u prikladnom delu navodi:

Sva legalna i izvršna vlast koja se poštuje na Kosovu, uključujući upravu i pravosuđe, je u okviru UNMIK-a i sprovedena od strane Specijalnog predstavnika Generalnog Sekretara...

6.UNMIK Uredba br. 1999/10 o objavljivanju Diskriminatornog Propisa koji se tiče Stambenog Pitanja i Prava Vlasništva(od 13. oktobra 1999. godine) (u daljem tekstu UNMIK-Uredba 1999/10) u prikladnom delu navodi:

Iz razloga objavljivanja izvesnih propisa koji su po prirodi diskriminatorski i da su u suprotnosti sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima...

Odeljak 1: Objavljivanje izvesnih Propisa

Sledeći zakoni... su objavljeni na Kosovu:

Zakon o promeni i dodacima o Ograničenjima Transakcije Nepokretne Imovine(sluzbeni list Republike Srbije 22/91 od 18. aprila 1991. godine)...

7.UNMIK Uredba br. 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova(od 22. avgusta 2001. godine) (u daljem tekstu UNMIK Uredba 2001/17 ili Propis) u prikladnom delu navodi:

Specijalni predstavnik Generalnog Sekretara...

Radi obezbeđenja bezbedne i sigurne sredine, prihvatljivih životnih uslova svim zajednicama na Kosovu, i prava na povratak svim izbeglicama i raseljenim licima svojim domovima na Kosovo,

Radi nadgledanja prodaje stambenog prostora u određenim geografskim oblastima Kosova,

Ovim objavljuje sledeće:

Odeljak 1: Određivanje posebnih geografskih oblasti

1.1 Specijalni predstavnik Generalnog Sekretara(u daljem tekstu 'SPGS') može, nakon konsultacija sa opštinskim administratorom, odrediti posebne geografske oblasti unutar Kosova gde će svi ugovori o prodaji stambenog prostora koji se nalaze u određenim oblastima biti prijavljeni opštinskom administratoru pre verifikacije od strane suda.

1.2 Prilikom određivanja posebnih geografskih oblasti, SPGS će uzeti u razmatranje preporuke opštinskog administratora koje će biti zasnovane na sledećim kriterijumima:

a) briga o bezbednosti proistekle iz prodaje poseda u vlasništvu neke od nacionalnih manjina;

b) dokazi o postojanju šeme sistematske prodaje manjinskog vlasništava po nerealnim cenama; i

c) prodaja stambenog prostora u oblastima gde su prava vlasništva manjinskih zajednica pod posebnom brigom.

Odeljak 2: registracija Ugovora za prodaju stambenog prostora

2.1 Ugovori o prodaji stambenog prostora koji se nalaze u oblastima određenim u skladu sa odeljkom 1.1 mogu biti registrovani sa važećim predsednikom opštine ...

2.3 Predsednik opštine će preispitati svu dokumentaciju u vezi sa vlasništvom i može zatražiti objašnjenja u vezi sa prodajom imovine i njegove buduće namene. Predsednik opštine je ovlašćen da zatraži od kupca da uspostavi izvor sredstava za kupovinu imovine o kojoj je reč...

Odeljak 3: Odbijanje registracije

3.1 Na osnovu ispitivanja dokumentacije i objašnjenja dostavljenih od strane kupca u skladu sa odeljkom 2.3, Predsednik opštine može ...odbiti da registruje ugovor o prodaji stambenog prostora ako on/ona ima razumnu osnovu da veruje da je:

a) transakcija direktno ili indirektno sprovedena ili podržana od strane organizacije ili strukture sa ciljem da sistematski kupuje imovinu u vlasništvu manjinskih zajednica sa ciljem promene etničke ravnoteže određenih oblasti;

b) transakcije izvedene uz prisilu;

c) prodajna cena imovine koje je u pitanju nerealna;

d) izvor sredstava za kupovinu imovine doveden u pitanje i da nije uspostavljena dobra vera u prirodu transakcije; ili

e) transakcija se objektivno smatra, na osnovu izveštaja zakonodavnih organa, uticajnom na bezbednosnu situaciju u određenim oblastima na način da bi bila ozbiljna povreda drugih manjinskih vlasnika stambenog prostora u toj oblasti. ...

Odeljak 11: Sprovođenje

Specijalni izaslanik generalnog sekretara može izdati upravne smernice za sprovođenje sadašnjih propisa.

Odeljak 12: Važeći zakon

Sadašnji propisi će, dok su na snazi, staviti van snage bilo koje odredbe važećeg zakona koji nije u skladu sa njim.

8. Konvencija za Zaštitu Ljudskih Prava i osnovnih sloboda(od 4. novembra 1950. godine) (u daljem tekstu Evropska Konvencija o Ljudskim Pravima ili Konvencija) u prikladnim delovima navodi:

Član 8, u prikladnom delu navodi:

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života [i]svog doma...
2. Neće biti mešanja javnih vlasti u sprovođenje ovog prava osim u slučajevima kada je u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu i u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti i ekonomske dobrobiti zemlje, radi spečavanja nereda i kriminala, radi zaštite zdravlja ili morala ili u cilju zaštite prava i sloboda drugih.

Član 14 navodi:

Uživanje prava i sloboda postavljenih pre ove Konvencije biće osigurane bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je ... nacionalno ili socijalno poreklo, saradnja sa nacionalnim manjinama, imovina ... ili drugi status.

Član 18 navodi:

Ograničenja navedenih prava i sloboda dozvoljena ovom Konvencijom neće biti primenjivana za bilo koje druge namene osim onih koje su bile propisane.

Član 1 Dodatnog protokola Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima, u prikladnom delu navodi:

Svaka prirodna ili legalna osoba ima pravo na mirno uživanje u svom vlasništvu. Niko neće biti lišen svog vlasništva osim u slučaju javnog interesa i činilaca uslovima omogućenim od strane zakona i opštih principa međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim neće na bilo koji način oštetiti pravo države da sprovede zakone koji se smatraju neophodnim za kontrolu upotrebe imovine u skladu sa opštim interesom ...

Član 2 Protokola br. 4 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima, u prikladnom delu navodi:

1. Svako zakonski unutar teritorije države će, u okviru te teritorije, imati ... slobodu da izabere svoje mesto stanovanja...
3. Nikakva druga ograničenja neće biti postavljena na sprovođenje (ovog) prava osim onih koja su u skladu sa zakonom i neophodni u demokratskom društvu radi interesa

nacionalne sigurnosti i javne bezbednosti, u cilju očuvanja javnog reda, sprečavanja kriminala ... ili zaštite prava i sloboda drugih.

4. Pravo postavljeno u paragrafu 1 može takođe uticati, u određenim oblastima, na ograničenja određena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu.

ANALIZE

9. Ombudsperson smatra da bilo kakva revizija usklađenosti specifičnih pravnih akta sa priznatim međunarodnim standardima mora prvobitno biti zasnovana ne opštim principima tumačenja vladajućih zakona o ljudskim pravima (pogledati parag. 10-20 Specijalnog izveštaja br. 1 o Usklađenosti sa priznatim međunarodnim standardima UNMIK Uredbe br. 2000/47 o Statusu, Privilegijama i Imunitetima KFOR-a i UNMIK-a i njihovog osoblja na Kosovu (od 18. avgusta 2000. godine) i o Usklađenosti gore pomenute Uredbe, upućene g. Hansu Hakerupu, Specijalnom predstavniku Generalnog Sekretara Ujedinjenih Nacija, sa datumom 26. aprila 2001. godine (u daljem tekstu Specijalni Izveštaj br.1). Sledeća analiza je u velikom delu zasnovana na ovim principima.

Sa ovim u vezi, Ombudsperson naročito ponavlja da trenutno ne postoji vanredno stanje na Kosovu u smislu Člana 15 Konvencije.

Usklađenost UNMIK-Uredbe 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u određenim geografskim područjima Kosova sa 'zakonskim' zahtevima Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima

10. Od Ombudspersona je zatraženo da ispita da li se UNMIK-Uredba 2001/17 može smatrati 'u skladu sa zakonom' u smislu Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima. Ombudsperson podseća na standarde koji regulišu takvu reviziju, sakupljene u Specijalnom izveštaju br. 1 u stav 11-14, uključujući sledeće elemente: pristupačnost, predvidljivost, zaštita pojedinaca od samovoljnog sprovođenja vlasti i pristup domaćim pravosudnim tumačenjima akta u pitanju. Ombudsperson takođe poziva da 'zakon' u smislu Konvencije okružuje sve vrste zakona, uključujući pod-pravna akta kao što su upravne instrukcije. Gde je zakon nedosledno primenjen, rezultujući nepredvidivim ili samovoljnim ishodima, pojedinci su lišeni efektivne zaštite svojih prava, okolnosti koje se ne pridržavaju zahteva zakonitosti (Belvedere Alberghiera S.r.l. protiv Italije, presuda od 30. maja 2000. godine).

11. Ombudsperson primećuje da nekoliko od odredbi koje postavljaju standarde UNMIK Uredbe 2001/17, sadrže veoma nejasne kriterijume koje nadležne vlasti mogu navesti da zabrane, *inter alia*, pravo na vlasništvo, poštovanja prema domu, i poštovanja prema privatnom životu. Termini 'nerealne cene', 'posebna briga', 'objašnjenje prodaje' su samo neki od primera ovih kriterijuma, čiji obim i sadržaj nisu razrađeni i čije značenje i primenjivost samim tim ostaju nedostižni pojedincima čija prava su ugrožena. Zbog toga, se ne može smatrati da kriterijumi slažu sa standardima dostupnosti i predvidljivosti navedenih u

Konvenciji. Niti propis omogućuje dovoljnu zaštitu pojedinaca protiv samovoljnih odluka nadležnih organa odgovornih sa svojom uključivanjem.

12. U odnosu na drugi aspekt ‘zakonitosti’ UNMIK Uredbe 2001/17, Ombudsperson primećuje da Uredba zauzima jedinstveno mesto u pravnom poretku Kosova. Odeljak 12 Uredbe izjavljuje:

Sadašnji propis će, za vreme dok je na snazi, zameniti bilo koju odredbu važećeg zakona, koji nije dosledan sa njim.

Iz ove uredbe izgleda da je namena UNMIK-Uredbe 2001/17 da ima ograničenja ali neodređeni životni razmak, Odeljak 12 diktira da Uredba ima viši položaj u odnosu nad sve druge važeće zakone koji su na snazi. Kao što će biti razrađeno u daljem tekstu, efekat ove odredbe je da premosti domaći ugovorni zakon, zakon o građanskom postupku, zakon o upravnom postupku, ili bilo koja UNMIK-ova Uredba koja se dotiče osnovnih prava sa kojima sama Uredba nije usklađena, uključujući Ustavni Okvir za uspostavljanje samouprave na Kosovu (UNMIK Uredba 2001/9) i UNMIK Uredba 2000/59 važećeg zakona Kosova. Uzimajući sve ovo u obzir Ombudsperson ponavlja brigu i nalaze Specijalnog izveštaja br.2 o Izvesnim aspektima UNMIK Uredbe br. 2000/59 unoseći ispravke u UNMIK Uredbe br 1999/24 o važećim zakonima na Kosovu(od 27. oktobra 2000. godine) od 30. maja 2001. koje ostaju bitni za trenutnu diskusiju.

Zaključak

13. Prema tome Ombudsperson je mišljenja da UNMIK Uredba br. 2001/17 o Registraciji ugovora o prodaji nepokretne imovine u određenim geografskim područjima Kosova nije ‘u skladu sa zakonom’ u smislu Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima.

Državno ograničavanje prava: opšti principi

14. U svetlu pronalazaka Ombudsperson-a je da se UNMIK Uredba 2001/17 ne može smatrati ‘u skladu sa zakonom’ u smislu Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima, za Ombudsperson nije isključivo bitno da naznači druge aspekte usaglašenosti Uredbe sa priznatim međunarodnim standardima. Međutim, Ombudsperson smatra da takva revizija može poslužiti da pojasni prirodu i obim onih standarda koji su u vezi sa parametrima dozvoljenih ograničenja prava garantovanih pod članom 8 Konvencije, član 1 Protokola br. 1 i član 2 Protokola br.4 Konvencije.

Priroda ‘demokratskog društva’ u smislu Konvencije

15. Ombudsperson napominje da svaki od gorepomenutih članova Konvencije dozvoljava vladi da zabrani sprovođenje zaštićenog prava kada se određena zabrana može smatrati ‘neophodnom u demokratskom društvu’ radi jednog ili više ciljeva postavljenih u odnosu na

relevantni Član. U ovom kontekstu, Ombudsperson podseća da Evropski Sud za Ljudska prava opisao izgled ‘demokratskog društva’ u smislu Konvencije koje sadrži pravilo pluralizma, široke svesti i tolerancije (pogledati primer Handzside protiv Presude Ujedinjenog Kraljevstva od 7. decembra 1976. godine), Gde je efekat državnih akcija ograničenja primene prava predstavlja borbu protiv ovih demokratskih vrednosti, te akcije neće biti dozvoljene pod uslovima Konvencije.

16. Ombudsperson primećuje da se zabrana prodaje stambene imovine koja se nalazi u zajednicama nacionalnih manjina od strane pripadnika etničke manjine pripadniku etničke većine protivi bilo kojim principima koje su u osnovi samog pomena ‘demokratskog društva’ u Evropi. Zaista, antipatija neprekidnosti održavanja etničkih getoa bila je jedna od osnova osnivanja međunarodnih ljudskih prava bar od Drugog Svetskog rata, uključujući razvijanje zakonskih i političkih normativnih kanona koji zabranjuju diskriminaciju, sve do i uključujući pokret protiv aparthejda. Ombudsperson dalje primećuje da, pretpostavljajući čak da ograničenja kupovine i prodaje stambenog prostora na etničkoj osnovi može čak i biti prikladan mehanizam za postizanje cilja javne politike, ako se taj cilj javne politike odnosi na bilo koji način na poboljšanje demokratskih vrednosti trebalo bi da se primene u slučajevima imovine manjina u oblastima neseljenim većinskim narodima, da bi se ohrabrila integracija. Napokon, Ombudsperson primećuje da bez obira na osnovu koju vlada navodi kao opravdanje za segregaciju, suština segregacije je ostvarena kroz slabljenje pojedinaca u cilju te politike.

Proporcionalnost ograničenja prava legitimisanja vladinih ciljeva

17. Ombudsperson podseća da bilo kakvo mešanje javnih vlasti sa zaštićenim pravima mora biti iz opravdanih razloga i radi postizanja legitimnog cilja određenog u određenom članu Konvencije. Da bi se mešanje opravdalo u vezi sa ovim, mora pogoditi pristojna ravnoteža između opštih interesa zajednice i potreba zaštite osnovnih prava pojedinaca. Ombudsperson podseća da je Evropski Sud za Ljudska prava usvojio da se prilikom stvaranja ravnoteže mora primeniti princip proporcionalnosti (Stran Greek Referines i Stratis Andreadis protiv grčke presude od 9. decembra 1994. godine, serija a br. 301-B s. 87, parag. 69). Dva aspekta principa su od posebne važnosti za ispitivanje UNMIK Uredbe 2001/17, testa ‘tereta disproporcijalnosti i testa ‘poslednjih restriktivnih mera’.

18. Sa poštovanjem prvog od ovih testova, Ombudsperson napominje da vladino ograničenje sprovođenja uživanja prava treba da izađe u susret sa zahtevima Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima, to ograničenje ne može da se postavi na proporcionalan teret na zahvaćenog pojedinca (Sporrong i Lonroth protiv švedske presude od 23. septembra 1982. godine).

19. Ombudsperson primećuje da UNMIK Uredba 2001/17 uspostavlja sistem koji dozvoljava UNMIK-u da liši pojedinca njegovog ličnog vlasništava zabranjujući njegovo otuđenje i negativno pogađa ostala garantovana prava, bez dostavljanja kompenzacije ili neke druge pomoći. Ovim oštećeni pojedinci su prinuđeni da podnose ceo teret uključivanja vladajuće politike time što su postali nekompenzovani agenti za njihovo ispunjenje. Težina ovog tereta ne može se smatrati prikladnom po ni jednom legitimnom cilju.

Krajnje restriktivne mere za ograničenje uživanja prava:

20. Ombudsperson podseća da stalni paket zakona Konvencije prilikom ograničenja sprovođenja prava, vlada mora da odredi krajnje restriktivne mere za postizanje legitimnog kraja. U slučaju Hatton i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva presuda od 2. oktobra 2001. godine, sud je izjavio:

... [U] pogađanju tražene ravnoteže, Države moraju da uzmu u obzir ceo raspon materijalnih razmatranja... Smatra se da Države treba da umanje što je više moguće, uplitanje sa ovom pravima, pokušavajući da pronadu alternativna rešenja i uopšte tražeći najmanje tegobnih načina za postizanje njihovih ciljeva kao poštovanje ljudskih prava. Da bi se to učinilo, pre umesnog projekta potrebno je izvršiti pravilnu i celokupnu istragu i proučavanje sa ciljem pronalazjenja najboljeg rešenja koje će u stvarnosti pogoditi pravu ravnotežu.

21. Smatrajući čak u smislu rasprave, da održavanje zajednica naseljenim isključivo etničkim manjinama može se smatrati legitimnim vladinim ciljem, Ombudsperson primećuje da UNMIK ima pomoćna sredstva pri njihovom uklanjanju radi postizanja takvih ciljeva. Na primer, vlada može da sprovede svoje pravo eminentnog poseda da konfiskuje vlasništvo radi javnog interesa, u ovom slučaju navedeni državni interes za omogućavanje stanovanja u o određenim geografskim oblastima pripadnicima etničkih manjina. Vlada isto tako može da uspostavi propis pod kojim može da sprovede pravo prethode kupovine imovine ili pravo odbijanja kupovine imovine čak nakon što je prodaja zaključena. Vlada koja želi da ohrabri pojedince da se nastane u određenim oblastima može takođe stvoriti podršku da žive u tim oblastima uvodeći poreske pogodnosti ili neke druge vrste prinude. Sa poštovanjem prema 'stvaranju prihvatljivih životnih uslova', vlada čak može tražiti profesionalce, na primer pravne ili medicinske, da rade makar određeni period vremena u određenim zajednicama kojima trebaju takve službe. Sa poštovanjem prema 'budućoj nameni' nepokretne imovine, korišćenja javnog zemljišta ili planova za određivanje zona koje su normalna sredstva za pravljenje takvog rešenja.

22. Ombudsperson takođe primećuje da UNMIK Uredba 2001/17 postavlja nekoliko osnova za ograničenje prava koja padaju pod nadležnost drugih domaćih režima sa razvijenom doktrinom i procedurama za obraćanje na pitanja koja su u opticaju. Na primer, građanski zakon upravljanja ugovora je ispravan kanal kojim će takve tvrdnje kao što je prinuda, veštački niske cene ili neke druge slične tvrdnje treba da budu osuđene. I krivični zakon je optimalno rešenje u kome vlada upućuje bilo kakve brige koje može da ima o izvoru bogatstva pojedinca.

23. Ombudsperson napominje da izgleda nije bilo razmatranja alternativnih sredstava za postizanje ciljeva postavljenih u UNMIK Uredbi 2001/17 po nacrtu Uredbe.

Zaključak

24. Prema tome, Ombudsperson je mišljenja da ograničenja garantovanih prava dozvoljenih od strane UNMIK Uredbe 2001/17 O Registraciji ugovora o prodaji nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima na Kosovu (od 22. avgusta 2001. godine) ne mogu se smatrati 'neophodnim u demokratskom društvu' za legitimne vladine ciljeve.

Pravo na mirno uživanje svojine (pravo o vlasništvu) pod članom 1 Protokola br. 1 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima

25. Ombudsperson je pozvan da ispita da li se može smatrati da je UNMIK Uredba u skladu sa zahtevima člana 1 Protokola br.1 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima, koja po dosadašnjoj važnosti navodi:

Svaka prirodna ili legalna osoba ima pravo na mirno uživanje u svom vlasništvu. Niko neće biti lišen svog vlasništva osim u slučaju javnog interesa i činilaca uslovima omogućenim od strana zakona i opštih principa međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim neće na bilo koji način oštetiti pravo države da sprovede zakone koji se smatraju neophodnim za kontrolu upotrebe imovine u skladu sa opštim interesom ...

26. Ombudsperson podseća na paket zakona Evropskog suda za Ljudska Prava sa poštovanjem prava na mirno uživanje poseda, kao što je razmotreno , *inter alia*, u parag. 31-33,35,36 i 39 Specijalnog Izveštaja br. 1. Ombudsperson dalje podseća na principe sprovođenja ograničenja prava, uključujući pravo na vlasništvo, i njegove otkrića u vezi sa ovim određenim u parag. 10-24, *gore*

27. Ombudsperson primećuje da UNMIK Uredba 2001/17 uspostavlja principe za pojedince da budu efektivno lišeni svoje imovine ali ne pravi bilo kakvu proviziju ili kompenzaciju. Ombudsperson je prethodno ukazao da manje restriktivne mere mogu biti uvedene radi postizanja bilo kog vladinog cilja koji se može smatrati legitimnim pod Uredbom (pogledati primer stav 21 *gore*). Međutim, ove manje restriktivne mere zahtevaju proširenje javnih prihoda. U kontekstu poštovanja ljudskih prava koja su prekršena UNMIK Uredbom 2001/17, Ombudsperson primećuje da izgleda da je osnova premisa Uredbe da se postara da UNMIK nema nikakvih finansijskih troškova niti da potpada pod bilo kakve finansijske obaveze pod Propisom- pojedinci, koji poseduju imovinu na Kosovu podneće seo finansijski teret ovog dodatka. Rezultujuće ograničenje prava pojedinaca da urede svoje živote po sopstvenim najboljim interesima teško da se slažu sa priznatim međunarodnim standardima o ljudskim pravima.

28. Napokon, Ombudsperson je zabrinut o zabrinjavajućem širenju vladinih argumenata da 'bezbednosni' interesi zahtevaju međunarodnu civilnu upravu da pojedince liši njihove imovine bez kompenzacije u još jednom kontekstu na Kosovu. U specijalnom izveštaju br. 1, Ombudsperson pronalazi da uzimanje imovine bez kompenzacije sadrži kršenja istih prava upućenih u trenutnim Izveštaju čak i kada su ta oduzimanja navodno bila za vojne svrhe u

kontekstu Rezolucije Saveta Bezbednosti UN 1244. Gde međunarodni zakon zahteva da pojedinci dobiju kompenzaciju za imovinu oduzetu od strane vlasti čak i u problematičnom kontekstu 'izvanrednog' slučaja, Ombudsperson ne shvata zašto se ne bi tražila kompenzacija gde vlada oduzima imovinu radi svojih civilnih pa i za socijalne svrhe. Ombudsperson napominje, u ovom kontekstu, da UNMIK-ova Uredba 2001/17 ne određuje nikakvu ubedljivu potrebu da međunarodno civilno ili vojno prisustvo na Kosovu zaista koristi imovinu koja je određena u propisu.

Zaključak

29. Prema tome, Ombudsperson je mišljenja da UNMIK-ova Uredba br. 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova (od 22. avgusta 2001) nije neusklađen sa pravom o mirnom uživanju poseda garantovanog članom 1 Dodatnog Protokola Evropske Konvencije o Ljudskim pravima.

Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i za domove pod članom 8 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima

30. UNMIK-ova Uredba 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova (od 22. avgusta 2001) omogućava vlastima da sprovede ograničenje prava pojedinaca da prodaju svoje stambeno vlasništvo. Prava na taj način povređena padaju u nadležnost člana 8 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima, koja po dosadašnjoj važnosti navodi:

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života [i] njegovog doma...

2. Neće biti mešanja od strane javnih vlasti u primeni ovog prava ukoliko tako nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti i ekonomske dobrobiti zemlje, za sprečavanje nereda i kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala, ili za zaštitu prava i sloboda drugih.

31. Na početku, Ombudsperson podseća na paket zakona evropskog Suda za Ljudska prava iskazujući pomen 'prava na poštovanje' pod članom 8. Sud je usvojio da je pravo na poštovanje sadrži prvo i glavno pravo pojedinca da živi njegov ili njen dnevni život i da razvija odnose sa drugim osobama bez nadgledanja, upravljanja ili bilo koje druge vrste mešanja u njegove ili njene aktivnosti od strane države (Airey protiv irske presude od 9. oktobra 1979. godine). Ova obaveza države da ostavi pojedince same odražava princip da je pojedinac činilac zakona a ne objekat vladine politike. To takođe oslikava princip da je u diskreciji i kontroli pojedinca da primenjuje njegova ili njena prava a da nije na državi da diktira sredstva po kojima on ili ona treba da postupaju.

32. Ombudsperson podseća da je srž člana 8 predmeta da od zaštite pojedinca od proizvoljnog mešanja vlasti sa pravom da, *inter alia*, poštuje dom (Gillow protiv presude Ujedinjenog Kraljevstva od 24. novembra 1986, Serija a br. 109). U vezi sa ovim, Ombudsperson daljepodseća da pod članom 8 Konvencije, stambena svojina, jednom zakonski dobijena od

strane pojedinca i naseljena razumno u razumno dugom vremenskom periodu, ne prestaje da bude

‘dom’ tog pojedinca samo zato što zbog nepredviđenih okolnosti, on ili ona nisu više ovlašćeni da ga koriste (Odl. br 7456/76 od 8. februara 1978. godine, D.R. 13 s. 13 na s. 44). Međutim, Ombudsperson napominje da početno određivanje šta sačinjava ‘dom’ je obučeno u individui, koja je zasnovana i zakonom i zdravim razumom za promenu lokacije njegovog ili njenog doma bez neumesnog uplitanja od strane države.

33. Ombudsperson je postavio iznad (stav. 25-29) opšte principe koji se primenjuju na određivanje o tome da li je došlo do kršenja prava na imovinu u smislu člana 1 Dodatnog Protokola Konvencije. Iako postoji razlika između primenjivanja ovih opštih principa prava na imovinu i sa pravom poštovanja doma garantovano pod članom 8, postoji široka sličnost u ravnoteži koji treba biti pogođen između interesa zajednice i prava pojedinca. (pogledati primer Sporrang i Lonnroth protiv švedske presude od 23 septembra 1982. godine Serija A br. 52, s. 26, parag. 69).

34. U ovom kontekstu, Ombudsperson takođe primećuje da je u prethodnih nekoliko godina Kosovo videlo visoke nivoe nasilja i iseljavanja, ozbiljno ometanje pojedinačnih života kao i društvenog reda. Ombudsperson dalje primećuje da pojedinac koji je usled nasilja izgubio članove svoje porodice može biti u posebno ranjivom psihološkom položaju. U takvim okolnostima, za odgovorne vlasti koje se pozovu na UNMIK-ovu Uredbu 2001/17 da odbiju odobravanje takvoj osobi da proda njegov ili njen dom da bi imao dovoljno sredstava da se preseli sa mesta lične tragedije može se smatrati obrazovanjem makar jednog prekršaja prava na privatni i porodični život ako ne nehumanim i degradirajućim postupkom. U bilo kom slučaju, nijedna upravna akcija ne može se smatrati proporcionalnom bilo kom legitimnom cilju.

Zaključak

35. Stoga je Ombudsperson mišljenja da UNMIK- Uredba br. 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova (od 22. avgusta 2001) nije u skladu sa pravom o poštovanju privatnog i porodičnog života i doma garantovanih po članu 8 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima.

Pravo pojedinca da odabere mesto stanovanja: član 2 Protokola br. 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima

36. UNMIK-ova Uredba 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova (od 22. avgusta 2001) omogućava upravnim vlastima da odrede ograničenja pojedinaca da prodaju svoju stambenu svojinu. Dato u mnogo primera, ‘stambena svojina’ će se sastojati od nečijeg osnovnog prebivališta, prava na taj način oštećena od strane Propisa spadaju u nadležnost člana 2 Protokola br. 4 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima, koji po dosadašnjoj važnosti navodi:

1. Svako zakonski unutar teritorije Države će, unutar te teritorije, imati... slobodu da odabere svoje prebivalište ...

3. Neće biti postavljena ograničenja na sprovođenje [ovog] prava osim onih koje su u skladu sa zakonom i neophodno za demokratsko društvo u interesu nacionalne sigurnosti i javne bezbednosti, za održavanje javnog reda, za sprečavanje zločina... ili za zaštitu prava i sloboda drugih.

4. Pravo postavljeno u paragrafu 1 može takođe biti činilac, u određenim delovima, ograničenja određenih u skladu sa zakonom u opravdan javnom interesom u demokratskom društvu.

37. Ombudsperson primećuje da se njegova prethodna nalazišta u vezi sa članom 1 Protokola br. 1 Konvencije i člana 8 same Konvencije takođe primenjuju na član iznad. Poštujući to, Ombudsperson dalje primećuje da određivanje uslova pripadnicima etničkih manjina sa trenutnim mestom boravka na teritoriji koja ih sprečava da odaberu mesto boravka, i da se otuđivanje njihovog vlasništva, i preseljavanje njihovih domova ne mogu smatrati proporcionalnim.

Zaključak

38. Prema tome Ombudsperson je mišljenja da UNMIK- Uredba br. 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova(od 22. avgusta 2001) nije u skladu sa pravom pojedinca da odabere mesto stanovanja garantovanim članom 2 Protokola br.4 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima.

Zabrana protiv diskriminacije: član 14 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima

39. Ombudsperson je pozvan da ispita da li je UNMIK Uredba 2001/ 17 usklađena sa zabranom diskriminacije garantovane pod članom 14 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima, koji po dosadašnjoj važnosti navodi:

Uživanje prava i sloboda postavljenih u ovoj Konvenciji biće obezbeđena bez diskriminacije, po bilo kojoj osnovi kao što je... nacionalno ili društveno poreklo, saradnja sa nacionalnim manjinama ... ili drugi status.

40. Ombudsperson primećuje da, koliko je njemu poznato, nijedna država koja se drži Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima nija nikad postavila neki upravni program sa ciljem stvaranja ili očuvanja naročitog etničkog sastava u specifičnim geografskim oblastima kroz sprečavanje pojedinaca jedne etničke pripadnosti od prodaje njihovog vlasništva pripadnicima druge etničke grupe. Ombudsperson, međutim, primećuje da je 1991. godine srpski Parlament objavio Izmene i Dopune Zakona specijalnih uslova primenjivih na transakcije nepokretne imovine (Službeni list SRS 22/91 od 18. aprila 1991. godine) tražeći odobrenje od strane Ministarstva Finansija Republike Srbije za bilo koji ugovor gde etnički Srbin želi da proda svoju nepokretnu imovinu lociranu na Kosovu. UNMIK Uredba 1999/10 o Ukidanju Diskriminatorne Zakonitosti u vezi Stambene izgradnje i Svojinskih Prava (od 13. oktobra 1999) (u daljem tekstu UNMIKUredba 1999/10) ukinuo je zakon iz 1999. godine na

osnovi da 'je diskriminatorski po prirodi i da je u suprotnosti sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima...'

41. Ombudsperson primećuje da UNMIK- Uredba2001/17 zahteva odobrenje od zvaničnika UNMIK-a za bilo koji ugovor kojim lična svojina u određenim geografskim oblastima Kosova- uglavnom ili isključivo nastanjenim pripadnicima etničkih manjina. Ombudsperson se slaže da sa ukidanjem zakona iz 1991. godine zakonom iz 1999. godine i primećuje da se praktično ista pitanja ističu u vezi sa UNMIK-ovom Uredbom 2001/17.

Zaključak

Ombudsperson je, prema tome, mišljenja da UNMIK- Uredba 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova (od 22. avgusta 2001) nije u skladu sa zabranom protiv diskriminacije garantovane članom 14 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima.

Ograničenje uživanja prava za druge svrhe osim ovde propisanih: član 18 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima

43. Ombudsperson je pozvan da ispita da li su ograničenja određena od strane UNMIK-ove Uredbe 2001/17 o pravima poštivanja privatnog i porodičnog života i doma i prava na mirno uživanje svojina u skladu sa članom 18 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima, koja izjavljuje:

Ograničenja navedenih prava i sloboda dozvoljena pod ovom Konvencijom neće biti primenjena za neke druge svrhe osim onih koje su ovde propisane.

44. Ombudsperson napominje da UNMIK- Uredbe 2001/17 postavlja broj osnovnih smerova koje mogu pozvati vlasti da dostave opravdanje za određivanje ograničenja prava zagarantovanih Konvencijom. Ombudsperson je pronašao da Propis ne izlazi u susret zahtevima zakonitosti i proporcionalnosti sa poštovanjem ovih prava (pogledati stav 10-20 *gore*).

45. U vezi sa ovim, Ombudsperson primećuje da S/RES/1244 (1999) dodeljuje deo odgovornosti za povratak izbeglica i raseljenih lica svojim domovima na Kosovu UNMIK-u (parag. 11 (K)). Međutim, Ombudsperson ne smatra da će zabrana otuđivanja većeg dela svojine pojedinca ili porodica pomoći u postizanju cilja ove politike. Niti da je takva zabrana u skladu sa pravom pojedinca da uživa pravo da zasniva o održava dom.

46. Ombudsperson primećuje da ciljevi politike na kojima je UNMIK-ova Uredba 2001/17 zasnovana uključuje:

... obezbeđivanje bezbedne i sigurne okoline, prihvatljivih uslova života za sve zajednice na Kosovu, i pravo na povratak svih izbeglica i raseljenih lica njihovim domovima na Kosovu [i] nadgledanje prodaje stambene imovine u određenim geografskim oblastima Kosova...

47. Na početku, Ombudsperson primećuje da 'nadgledanje prodaje stambenog vlasništva u određenim geografskim područjima Kosova' nije zakonit vladajući cilj pod bilo kojom odlukom međunarodnih ljudskih prava. U isto vreme, registracija imovinskih isprava, prenos prava i slične aktivnosti su normalna vladina funkcija. Stvaranje javnih zemljičnih registara, katastra i sličnih zvaničnih zapisa omogućuje uvid u sve relevantne informacije o transakciji svojine.

48. Ombudsperson dalje primećuje da cilj politike, 'pravo na povratak svih izbeglica i raseljenih lica na svoje domove na Kosovu', ne može biti shvaćen da se odnosi na ograničenja otuđivanja imovine koja se nalazi u oblastima manjina. Sa poštovanjem prema 'izbeglicama' Ombudsperson primećuje da velika većina izbeglica sa Kosova su etnički Albanci prisiljeni da beže iz Jugoslavije ili Savezne Republike Jugoslavije još od 1989. Zabrane njihove mogućnosti da kupuju stambenu imovinu na Kosovu teško mogu da se shvate kao pomoć njihovom povratku. U isto vreme, sa poštovanjem prema drugim kategorijama izbeglica ili interno raseljenih lica, Ombudsperson primećuje da prisiljavanje takvih lica na povratak na svoju imovinu na Kosovu opterećujući ih onim što za mnoge predstavlja njihovu glavnu imovinu ne može se smatrati zaštitom njihovog 'prava' na povratak. U ovom kontekstu, važno je napomenuti da je priroda ljudskih prava obučena u pojedincu, koji može da odabere da zahteva ili da primeni pravo ili ne. Drugim rečima, vlada ne može da prisili pojedinca na primenjivanje prava, zbog vladinih, političkih ili drugih svrha.

49. Ombudsperson dalje poseća da je na odgovornosti vlade da garantuje pravo na bezbednost pojedinca i da to nije odgovornost da ni samog/e individue niti odabranog dela populacije. U vezi sa ovim, Ombudsperson primećuje da UNMIK- Uredba 2001/17 ne predstavlja samo teret za garantovanje bezbednosti nekim pojedincima od nekih zajednica, već osnovu da ovim pristupom vladajuće strukture KFOR i UNMIK nisu uspele da ispune svoje dužnosti koje su im dodeljene pod Rezolucijom 1244 Saveta Bezbednosti UN da garantuju bezbednost populacije. Umesto toga, Uredba 2001/17 je očigledno zasnovana na pretpostavci da se bezbednost zajednice ne može garantovati kroz politiku 'u brojnosti je sigurnost'.

50. U ovom kontekstu, Ombudsperson primećuje da pojedinci koji žele da prodaju svoje stambeno vlasništvo i da se presele drugde često mogu želeti da učine to da bi osigurali zaštitu njihovih ljudskih prava i prava njihovih porodica, gde vlada nije uspela da ostvari svoje odgovornosti u vezi sa ovim. U sredini gde vlada ne može da garantuje razuman nivo bezbednosti pojedincima koji žive u datim zajednicama, pravo na obrazovanje dece iz zajednica, pravo javnog zaposlenja i uopšte javnih službi i njihova osnovna prava efektivno spečavajući članove zajednice od traženja da žive u sredini gde su ta prava bolje zaštićena, vlada pogoršava postojeća kršenja ljudskih prava.

51. Ombudsperson napokon primećuje da uvođenje takvih subjektivnih kriterijuma kao što su neslaganje sa izvorom sredstava koja se koriste pri kupovini imovine ili motiva kupca prema datom vlasništvu kao osnovu za vlasti da odbiju dozvolu prodaje vlasništva na osnovu ova dva pitanja. Primena ovih kriterijuma nije jedini predmet kršenja kroz arbitražni ili subjektivnu interpretaciju od strane odgovornih vlasti ali njihov efekat je da kazni individualne pokušaje prodaje imovine iz 'loših motiva' ili trošenje 'loše stečene dobiti' kupca.

Zaključak

52. Ombudsperson je, prema tome, mišljenja da UNMIK- Uredba br. 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova (od 22. avgusta 2001) nije usklađen sa članom 18 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima.

REKAPITULACIJA ZAKLJUČAKA

53. Ombudsperson je, prema tome, mišljenja da UNMIK- Uredba br. 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova(od 22. avgusta 2001)

-nije 'u skadu sa zakonom' u smislu Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima;

-ne može se smatrati 'neophodnim u demokratskom društvu' kao legitimni vladin cilj u smislu Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima;

- nije u skladu sa pravom na mirno uživanje svojine garantovano članom1 Dodatnog Protokola Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima;

- nije u skladu sa pravom na poštovanje privatnog i pododičnog života i doma garantovano članom 8 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima;

- nije u skladu sa pravom biranja mesta stanovanja garantovao članom 2 Protokola br. 4 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima;

- nije u skladu sa zabranom diskriminacije garantovane članom 14 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima;

- nije u skladu sa zabranom protiv određivanja ograničenja prava za druge ciljeve osim onih propisanih i garantovanih članom 18 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima.

Ombudsperson zbog toga zaključuje da UNMIK Uredba Br. 2001/17 o registraciji ugovora o prodaji nepokretne imovine u specifičnim geografskim područjima Kosova (22.avgust 2001) nije u skladu sa priznatim međunarodnim standardima.

PREPORUKE

54. Ombudsperson preporučuje da, ne kasnije nakon 15 novembra 2001, Specijalni Izaslanik Generalnog Sekretara:

- treba da ukine UNMIK-ovu Uredbu br. 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova(od 22. avgusta 2001);
- treba da ukine Upravnu naredbu 2001/16 koja uključuje UNMIK- Uredbu br. 2001/17 o Registraciji ugovora za prodaju nepokretne imovine u Određenim geografskim oblastima Kosova(od 22. avgusta 2001);
- treba da izda novu Upravnu naredbu koja bi proglašavala ništavnim i nevažećim bilo koju odluku koja odbija da registruje ugovor za prodaju nepokretne imovine bilo gde na Kosovu, gde je ta odluka donesena u skladu sa UNMIK- Uredbom 2001/17 i/ili Upravnom naredbom 2001/16;
- treba da obavesti Ombudsperson o akcijama preduzetim kao odgovor na ove preporuke, u skladu sa članom 4.9 UNMIK. Uredbe 2000/38 o Osnivanju Institucije Ombudspersona na Kosovu.

Marek Antoni Nowicki
Ombudsperson