



Institucioni i Avokatit të Popullit në Republikën e Kosovës  
Institucija Ombudsmena Republike Kosovo  
Ombudsperson Institution of Republic of Kosovo

**INSTITUCIJA OMBUDSMANA KOSOVA**

# **Priručnik za zaštitu od diskriminacije**

**Priština 2018**

## **SADRŽAJ:**

### **Predgovor**

1. Pojam diskriminacije i kako je prepoznati .....	3
1.1. Kako se može izvršiti diskriminacija i da li je svako pravljenje razlike diskriminacija .....	5
2. Diskriminacija i zaštita od diskriminacije u domaćem zakonodavstvu .....	5
2.1. Vrste diskriminacije prema Zakonu o zaštiti od diskriminacije.....	7
2.1.1. Neposredna (direktna) diskriminacija.....	7
2.1.2. Posredna (indirektna) diskriminacija.....	8
2.1.3. Uznemiravanje .....	9
2.1.4. Izazivanje diskriminacije .....	10
2.1.5. Viktimizacija,.....	10
2.1.6. Segregacija,.....	11
2.1.7. Diskriminacijom na osnovu asociranja-povezanosti.....	11
2.1.8. Nedavanje razumnog smeštaja/adaptacije osobama sa ograničenim sposobnostima, u skladu sa njihovim specifičnim potrebama -.....	12
2.1.9. Diskriminacija na osnovu percepcije .....	12
2.1.10. Višestruka diskriminacija.....	12
2.1.11. Povreda načela jednakih prava i obaveza.....	12
2.2. Teški oblici diskriminacije.....	13
2.3. Afirmativne radnje .....	13
3. Zaštita od diskriminacije.....	14
3.1. Sudska zaštita od diskriminacije.....	14
3.2. Teret dokazivanja.....	15
3.3. Zaštita od diskriminacije pred Institucijom Ombudsmana .....	15
3.3.1. Žalbe protiv diskriminacije pred Institucijom Ombudsmana.....	16
4. Propisi o zabrani od diskriminacije.....	18
4.1. Međunarodni propisi.....	18
4.2. Domaći propisi.....	18
4.2.1. Odgovarajuće odredbe sledećih propisa.....	19
LITERATURA .....	19
Aneks .....	20

## PREDGOVOR

---

Nediskriminacija je ljudsko pravo, ali i najbitniji element svih drugih ljudskih prava.

Diskriminacija je ozbiljan i dubok problem i izaziva štetne posledice za čitavo društvo i usporava njegov razvoj. Protiv nje se možemo boriti ukoliko je znamo prepoznati. Cilj ovog priručnika je pomoći čitaocima u prepoznavanju diskriminacije i korišćenju mehanizama zaštite od diskriminacije u Republici Kosovo, kao i podići svest javnosti o diskriminaciji, njenoj štetnosti i razornim posledicama koje ima na čitavo društvo.

Poslednjih godina učinjen je veliki pomak u poboljšanju i unapređenju zakonodavnog i institucionalnog okvira za borbu protiv diskriminacije u republici Kosovo, međutim, uspostavljanje pravnog okvira za zaštitu od diskriminacije ne znači i realizaciju cilja i kraj napora za ostvarenje jednakosti u pravima. Svedočimo da društvenu stvarnost na Kosovu obeležavaju suživot, saradnja i tolerancija, ali i etnički i drugi stereotipi i predrasude, kao i visok nivo društvene distance prema pojedinim nacionalnim, verskim i drugim manjinama i rodno osetljivim grupama, što znatno ograničava ostvarivanje standarda ravnopravnosti u svakodnevnom životu. Zato je neophodno da se u pravcu realizacije zaštite od diskriminacije, svi delovi društva, pred koje zakon postavlja konkretne zadatke, uključe u punom kapacitetu. Evidentno je da u realizaciji tog zadatka, nadležni sudovi i Ombudsman imaju jednu od najznačajnijih uloga i to ne samo tako što će u odgovarajućim postupcima efikasno pružiti pravnu zaštitu od diskriminacije, već i blagovremeno zakonodavnoj vlasti predlagati izmenu i dopunu eventualnih neadekvatnih zakonskih rešenja.

Ovaj priručnik pruža osnovna znanja za prepoznavanje i reagovanje na diskriminaciju. Cilj ovog priručnika je da se na jednom mestu sažmu svi zakonski pojmovi, definicije i odgovori na složena pitanja koja se tiču diskriminacije i zaštitu od diskriminacije i da pomogne da čitaoci jasno razgraniče diskriminaciju od drugih protivpravnih ponašanja.

Priručnik je delo Institucije Ombudsmana, Departmana za zaštitu od diskriminacije.

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

## 1. Pojam diskriminacije i kako je prepoznati

Reč diskriminacija potiče od latinske reči *discriminare* i znači „odvajati“ ili „razlikovati“. Tako da diskriminacija u oblasti prava predstavlja svako „nedozvoljeno razlikovanje“.

Diskriminacija je društveno neprihvatljiva pojava jer predstavlja povredu principa jednakosti, kao jednog od najvažnijih pravnih i moralnih principa. Diskriminacija predstavlja suprotnost jednakosti koja podrazumeva isti tretman za sve ljude, kao i jednake mogućnosti za sve.

To pravno gledano znači da su pred zakonom svi jednaki, da svi imaju ista prava i obaveze, isto pravo na zaštitu svojih prava i parvo na isti tretman.

Sledom navedenog, suština diskriminacije ogleda se u nejednakom postupanju prema jednakima, i u jednakom postupanju prema nejednakima. Da bi neko ponašanje predstavljalo diskriminaciju po nekoj od pravno zaštićenih osnova nije od značaja namera diskriminatora (lice koje vrši diskriminaciju), tj da li je ili nije imao za cilj nameru da diskriminiše, već je bitan krajnji rezultat takvog ponašanja odnosno da takvo ponašanje predstavlja akt diskriminacije.

Pravno zaštićena osnova se odnosi na neko lično svojstvo i predstavlja potrebu radi uspostavljanja uzročne veze između nepovoljnog postupanja i pravno zaštićene osnove, u cilju sprovođenja principa jednakog tretmana.<sup>1</sup> Lično svojstvo na kojem je diskriminacija zasnovana naziva se „osnov diskriminacije“.

Pravno zaštićene osnove po evropskom anti diskriminacijskom pravu kao i po domaćem zakonodavstvu su: nacionalnost ili veze sa nekom zajednicom društvenog ili nacionalnog porekla, rase, etničke pripadnosti, boje kože, rođenja, porekla, pola, rodne pripadnosti, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja, jezika, državljanstva, religije i verskih ubeđenja, političke pripadnosti, političkog ili drugog mišljenja, socijalnog ili ličnog stanja, starosnog doba, porodičnog ili bračnog statusa, trudnoće, porodiljstva, imovinskog stanja, zdravstvenog stanja, ograničene sposobnosti, genetskog nasledstva ili na drugoj osnovi, u cilju sprovođenja principa jednakog tretmana.<sup>2</sup>

Međutim odredba ili praksa koja se primjenjuje ne mora se nužno izričito odnositi na „zaštićenu osnovu“. Dovoljno je da se odnosi na nekakav uzrok koji se ne može razlučiti od zaštićene osnove. Relevantni sudovi su dali široko tumačenje „zaštićenih osnova“ koje mogu obuhvaćati „diskriminaciju na osnovu povezanosti“, odnosno slučaj kada žrtva diskriminacije sama nema zaštićeno obeležje. Takođe može obuhvatati i slučajeve kada se određena osnova tumači apstraktno.

Ključni uzroci diskriminacije jesu razne predrasude i stereotipi koje ljudi imaju prema određenim grupama ljudi.

---

<sup>1</sup> Videti član 1 stav 1 Zakon za zaštitu od diskriminacije, br.05/L-21

<sup>2</sup> Videti član 1 stav 1 ZZD

## 1.1. Kako se može izvršiti diskriminacija i da li je svako pravljenje razlike diskriminacija

Diskriminaciju može prouzrokovati neko aktivno ili pasivno ponašanje; prvo može biti čin koji nekoga diskriminiše, a drugo dopušta određeno ponašanje koje bi moglo voditi ka diskriminaciji. Do diskriminacije takođe može doći u slučajevima kada su različite osobe ili grupe tretirane jednako, a pritom nisu poštovane međusobne razlike koje zahtijevaju drugačiji tretman.

Diskriminacija je pojam koji se često pogrešno upotrebljava za označavanje svakog oblika kršenja prava jer diskriminacija je kršenje tačno određenog prava, a to je pravo jednakog tretmana u svim oblastima društvenog života.

Neophodno je naglasiti da svako razlikovanje nije nužno i diskriminacija, jer je u nekim situacijama razlikovanje opravdano i postoji razumno opravdanje za ograničavanje ili isključivanje, određenih prava ili nametanje određenih obaveza nekom licu ili grupi lica. Tako da je ključno pitanje u ovakvim situacijama opravdanost ili neopravdanost ograničenja ili uskraćivanja određenih prava odnosno nametanje nekih obaveza. Ključni kriterijumi za identifikovanje opravdanosti odnosno neopravdanosti ovih mera su: cilj ili posledica određenih postupanja u konkretnom slučaju i srazmera između određenih postupanja u konkretnom slučaju i cilj koji se određenim aktivnostima želi postići. U slučaju kada cilj ili posledica konkretnih postupanja nemaju zakonsko i razumno opravdanje i kada nema srazmere između konkretnih postupanja s jedne strane i cilja koji se u konkretnom slučaju želi postići radi se o diskriminaciji.

Primer opravdanog pravljenja razlike : Parking mesta za vozila osoba sa invaliditetom posebno su označena i nalaze se najbliže ulazima u objekte u javnoj upotrebi. Iako ovo jeste pravljenje razlike i privilegovanje jedne grupe ljudi, u ovom slučaju je sasvim opravdano da se osobama sa invaliditetom, jer se otežano kreću, obezbedi lakši i nesmetani prilaz objektima i ne predstavlja diskriminaciju.

Diskriminator može da bude svako, takođe žrtva diskriminacije može da bude svako pravno ili fizičko lice.

Do diskriminacije može doći u svim oblastima društvenog života. Zakon za zaštitu od diskriminacije u Republici Kosovo<sup>3</sup> navodi neke od oblasti, npr: rad i zapošljavanje, obrazovanje i stručno osposobljavanje, zdravstvena i socijalna zaštita, pravosuđe, nauka, sport, umetnost, kultura, imovinska prava, lična bezbednost, i dr. ali se ne ograničava samo na navedene zakonom već i na bilo koje drugo pravo predviđeno važećim zakonodavstvom.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Zakon za zaštitu od diskriminacije br. 05/L-021.

<sup>4</sup> Videti član 2, ZZD

## 2. Diskriminacija i zaštita od diskriminacije u domaćem zakonodavstvu

Ustav Republike Kosova (Ustav), garantuje svakom jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije, po osnovu, rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa. Međutim, načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovesti samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.<sup>5</sup> Takođe, i mnoge druge odredbe Ustava se neposredno ili posredno odnose na zabranu diskriminacije.

Ustavom Republike Kosovo utvrđena je direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata kojima se garantuju ljudska prava i slobode a koji ujedno predstavlja i međunarodni pravni okvir od značaja za borbu protiv diskriminacije. Međunarodni instrumenti koji su direktno primenjivi na Kosovu predstavljaju deo unutrašnjeg pravnog sistema Kosova i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija, to su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima; Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima i protokoli iste, Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina, Konvencija o pravima deteta, Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni.<sup>6</sup>

Ljudska prava i osnovne slobode garantovane Ustavom, tumače se u skladu sa odlukama Evropskog suda za ljudska prava.<sup>7</sup>

Zakonom za zaštitu od diskriminacije (ZZD) uspostavljen je sveobuhvatan sistem zaštite od diskriminacije u Republici Kosovo. Ovaj zakon definiše diskriminaciju kao svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, na bilo kom osnovu, koji ima za cilj ili efekat da obezvređi ili ugrozi priznavanje, uživanje ili obavljanje, osnovnih ljudskih prava i sloboda koja su priznata Ustavom i važećim zakonodavstvom u Republici Kosovo.<sup>8</sup>

ZZD se primenjuje na sve aktivnosti ili ne aktivnosti, svih lokalnih i državnih institucija, fizičkih i pravnih lica, javnog i privatnog sektora, koji su kršili, krše ili mogu kršiti prava bilo kog lica ili fizičkih ili pravnih lica, u svim oblastima života.<sup>9</sup>

Pored ZZD-a poseban Zakon o ravnopravnosti polova garantuje, štiti i promovise ravnopravnost polova kao osnovnu vrednost za razvoj demokratskog društva i definiše opšte i posebne mere za zaštitu i obezbeđivanje jednakih prava žena i muškaraca i utvrđuje odgovorne institucije i njihova ovlašćenja. Ovaj zakon izričito precizira zabranu, bilo indirektno bilo direktne diskriminacije na osnovu pola, a rodno zasnovano nasilje, precizira, kao poseban oblik

---

<sup>5</sup> Videti čl.24. Ustava R.Kosova,2008.

<sup>6</sup> Videti čl.22, Ustava

<sup>7</sup> Videti član 53, Ustava

<sup>8</sup> Videti čl.3 stav 2, ZZD

<sup>9</sup> Videti član 2 ZZD

diskriminacije. Ovim zakonom je pored drugih institucionalnih mehanizama, važna uloga data i Ombudsmanu, koji je ovlašćen da tretira slučajeve koji se odnose na rodnu diskriminaciju.<sup>10</sup>

## 2.1. Vrste diskriminacije prema Zakonu o zaštiti od diskriminacije

ZZD utvrđuje vrste nejednakog tretmana:

**2.1.1. Neposredna (direktna) diskriminacija** postoji - kada se neko lice tretira na manje povoljan način, nego što se tretira ili je bilo tretirano ili će biti tretirano neko drugo lice u uporedivoj situaciji po jednoj ili više „pravno zaštićenih osnova“.<sup>11</sup>

Shodno praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) mora postojati „razlika u postupanju s pojedincima u istoj ili relevantno sličnoj situaciji“ koja se „temelji na prepoznatljivom obeležju“.<sup>12</sup>

“Razlika u postupanju” može se odnositi na odbacivanje, odbijanje, isključivanje, ponuda manje povoljnih uslova ili lošija usluga, uskraćivanje izbora ili mogućnosti.<sup>13</sup> Osim po osnovu starosti, ne postoji nikakvo opšte opravdanje za neposrednu diskriminaciju.

Kod neposredne diskriminacije motiv ili namera diskriminatora nije bitna već samo pitanje da li je određeno lice stavljeno u nepovoljniji položaj.

Bitni elementi neposredne diskriminacije su: nepovoljan položaj u koje je stavljeno neko lice ili grupa lica, zbog nekog svog ličnog svojstva, u odnosu na druga lica u istoj ili sličnoj situaciji koja nemaju to lično svojstvo.

U postupku dokazivanja neposredne diskriminacije potreban je „uporednik“, odnosno osoba u činjenično sličnim okolnostima kao žrtva diskriminacije, s time da je glavna razlika između njih „pravno zaštićena osnova“.

Primer: u predmetu *Luczak protiv Poljske*, francuski poljoprivrednik, koji je živeo i radio u Poljskoj, žalio se što mu je odbijen pristup posebnom sistemu socijalnog osiguranja u Poljskoj, uspostavljenom za podršku isključivo poljskih poljoprivrednika, a bez prava na pristup stranih državljana. ESLJP se složio da je podnositelj zahteva bio u uporedivoj situaciji s poljskim poljoprivrednicima koji su imali pravo na korištenje povlastica navedenog sistema, jer je imao stalni boravak u Poljskoj, gde je plaćao poreze kao i domaći državljani, doprinoseći tako finansiranju sistema socijalnog osiguranja i jer je ranije učestvovao u obveznom sistemu socijalnog osiguranja.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Videti čl.13, Zakon o ravnopravnosti polova, br.05/L020

<sup>11</sup> Videti čl.4 stav 1 tačka 1 ZZD

<sup>12</sup> ESLJP, *Carson i drugi protiv UK-a* [GC] (br. 42184/05), 16. mart 2010., st. 61. Analogno, ESLJP, *D.H. i drugi protiv Češke* [GC] (br. 57325/00), 13. novembar 2007., st. 175.; ESLJP, *Burden protiv UK-a* [GC] (br. 13378/05), 29. april 2008., st. 60.

<sup>13</sup> Videti ESLJP, *Carson i drugi protiv UK-a* [GC] (br. 42184/05), 16. mart 2010., st. 61. Analogno, ESLJP, *D.H. i drugi protiv Češke* [GC] (br. 57325/00), 13. novembar 2007., st. 175.; ESLJP, *Burden protiv UK-a* [GC] (br. 13378/05), 29. April 2008., st. 60.

<sup>14</sup> ESLJP, *Luczak protiv Poljske* (br. 77782/01), 27. novembar 2007.; vidjeti takođe, ESLJP, *Gaygusuz protiv Austrije* (br. 17371/90), 16. septembar 1996.

Međutim postoji i izuzetak za koji se ne zahteva odgovarajući „uporednik“, a to je, bar u kontekstu prava Europske unije na području zapošljavanja, u slučajevima diskriminacije zbog trudnoće, jer biološki muškarac ne može biti u drugom stanju. U bogatoj pravnoj praksi Europskog suda pravde (ESP), počevši od poznatog slučaja Dekker, već je ustaljeno da se šteta pretrpljena zbog trudnoće smatra neposrednom diskriminacijom na osnovu pola, te stoga nema potrebe za uporednikom.<sup>15</sup>

Utvrđujući je li došlo do neposredne diskriminacije, odredba ili praksa koja se primjenjuje ne mora se nužno izričito odnositi na „zaštićenu osnovu“. Dovoljno je da se odnosi na nekakav uzrok koji se ne može raščlaniti od zaštićene osnove. Zapravo se procenjuje je li razlog nepovoljnijeg postupanja bila „pravno zaštićena osnova“ koja se ne može raščlaniti od konkretnog činioca koji je povod tužbe.

Primer 1.: u predmetu *Maruko*, homoseksualni par stupio je u „životnu zajednicu“. Nakon smrti partnera, podnositelj je od društva koje je vodilo pokojnikovo penzijsko osiguranje tražio „porodičnu penziju“. Njegov zahtev je odbijen na osnovu činjenice da se porodične penzije isplaćuju samo bračnim drugovima, a podnositelj nije bio u braku s pokojnikom. Evropski sud pravde složio se da se zbog uskraćivanja porodične penzije s podnositeljem postupilo nepovoljnije u odnosu na uporednik „venčanih“ parova. Nadalje je smatrao da je institucija „životne zajednice“ u Nemačkoj životnim i bračnim drugovima nametala mnoga jednaka prava i obveze, osobito u pogledu državnog penzijskog sistema. Stoga je zaključio da su u konkretnom slučaju partneri u životnoj zajednici u sličnoj situaciji s bračnim drugovima. Sud je nadalje zaključio da je u ovom slučaju došlo do diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije. Činjenica da se ovaj par nije mogao venčati nije se mogla raščlaniti od njihove seksualne orijentacije.<sup>16</sup>

Primer 2.: U predmetu *P. protiv S. i Regionalnog veća Cornwall*, podnositeljica je bila u postupku podvrgavanja operaciji za promenu pola iz muškoga u ženski kada je od poslodavca dobila otkaz. Evropski sud pravde (ESP) našao je da je taj otkaz predstavljao nepovoljno postupanje. Što se tiče merodavnog uporednika, ESP je istakao da „kada neko dobije otkaz na osnovu namere podvrgavanja ili nakon podvrgavanja operaciji za promenu pola, s njom/njim se nepovoljno postupa u poređenju s drugima onoga pola kojem se smatra da dotična osoba pripada pre podvrgavanja operaciji“. Što se tiče osnova, iako se nije moglo dokazati da se s podnositeljicom drugačije postupilo zbog njenog pola, moglo se dokazati da je različito postupanje bilo vezano uz pojam njenog pola.<sup>17</sup>

Neposredna diskriminacija je apsolutno zabranjena u smislu da se ničim ne može opravdati.

---

<sup>15</sup> ESP, Dekker protiv Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus, predmet C-177/88 [1990.] ECR I-3941, 8. novembar 1990. Analogno, ESP, Webb protiv EMO Cargo (UK) Ltd, predmet C-32/93 [1994.] ECR I-3567, 14. jul 1994.

<sup>16</sup> ESP, *Maruko protiv Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, predmet C-267/06 [2008.] ECR I-1757, 1. april 2008.

<sup>17</sup> ESP, *P. protiv S. i Regionalnog vijeća Cornwall*, predmet C-13/94 [1996.] ECR I-2143, 30. april 1996.



**2.1.2. Posredna (indirektna diskriminacija** - kada neka naizgled nepristrasna odredba, kriterijum ili praksa stavlja, stavila je ili će staviti u neravnopravan položaj lice ili grupu lica u odnosu na druge, prema jednom ili više pravno zaštićenih osnova, osim ako se takva odredba, kriterijum ili praksa može objektivno opravdati legitimnim ciljem a sredstva za postizanje tog cilja su primerena i nužna.<sup>18</sup>

Da bi bila objektivno opravdana odredba, kriterijum ili postupak mora imati zakonit cilj i mora biti prikladno i neophodno sredstvo za postizanje tog cilja. Ukoliko to nije slučaj u pitanju je posredna diskriminacija. Takođe treba imati u vidu da odredba, kriterijum ili postupak mogu biti objektivno opravdani u jednoj situaciji dok u drugoj nisu opravdani.

Prvi uslov za utvrđivanje posredne diskriminacije je naizgled neutralno pravilo, kriterijum ili praksa.

Drugi uslov za utvrđivanje posredne diskriminacije je da naizgled neutralno pravilo, kriterijum ili praksa stavlja u nepovoljan položaj lice ili grupu po nekoj pravno zaštićenoj osnovi. Ovde se posredna diskriminacija razlikuje od neposredne, jer je fokusirana na sagledavanje posledica, a ne na različito postupanje.

I kao treći uslov, kao i kod neposredne diskriminacije, i kod dokazivanja posredne diskriminacije potreban je uporednik, kako bi se utvrdilo deluje li određeno pravilo, kriterijum ili praksa znatno negativnije na određenu osobu u odnosu na druge u sličnoj situaciji.

Primer: u predmetu D.H. i drugi protiv Češke, za utvrđivanje nivoa inteligencije i pogodnosti učenika, na osnovu čega se odlučivalo treba li ih iz redovnih prebaciti u specijalne škole, korišten je niz testova. Specijalne su škole bile namenjene deci s intelektualnim i drugim poteškoćama u učenju. Isti se test primenjivao na sve učenike koji su bili potencijalni kandidati za specijalne škole. Međutim, test je ustvari bio prilagođen većinskom češkom stanovništvu zbog čega je bilo vrlo izvesno da će ga romski učenici lošije rešiti. To se i dogodilo, pa je tako od 80 do 90 procenata romske dece školovano van redovnog obrazovnog sistema. ESLJP smatra da se u ovom slučaju radi o posrednoj diskriminaciji.<sup>19</sup>

**2.1.3. Uznemiravanje** predstavlja diskriminaciju kada jedno nepoželjno ponašanje (koje obuhvata

ali se ne ograničava na nepoželjno seksualno i/ili psihološko ponašanje) , koje ima za cilj ili kao posledicu kršenje dostojanstva osobe i stvaranje zastrašujućeg, neprijateljskog, degradirajućeg, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja, po pravno zaštićenim osnovama.<sup>20</sup>

Uznemiravanje je posebna vrsta diskriminacije u antidiskriminacijskim direktivama Evropske unije i smatra se diskriminacijskim postupanjem kada: nastupi neželjeno ponašanje koje se odnosi na bilo koju pravno zaštićenu osnovu, · koje ima za cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva lica, ·sa efektom stvaranja zastrašujućeg, neprijateljskog, ponižavajućeg, degradirajućeg ili uvredljivog okruženja.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Član 4 stav 1 tačka 2 ZZD

<sup>19</sup> ESLJP, D.H. i drugi protiv Češke [GC] (br. 57325/00), 13. novembar 2007., st. 79.

<sup>20</sup> Videti član.4 stav 1 tačka 3, ZZD

<sup>21</sup> Videti: Direktiva o rasnoj jednakosti, član 2.(3); Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju, član 2.(3); Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama, član 2.(c); Direktiva o jednakosti polova , član 2.(1)(c).

Nije nužno postojanje uporednika da bi se dokazalo uznemiravanje, jer zbog načina na koji se javlja, verbalno, neverbalno ili fizički, kao i zbog potencijalnih posledica koje se odnose na povredu dostojanstva predstavlja nepoželjno ponašanje.

Neželjeno ponašanje može da bude bilo kakvo ponašanje, uključujući izgovorene ili napisane reči ili uvrede, slike, grafiti, fizički pokreti, mimikrija, šale, podvale ili fizički kontakt.

Primer: U predmetu koji se vodio na Sudu u Švedskoj jedno lice je želelo da kupi štene. Kad je prodavac shvatio da je kupac homoseksualac, odbio je da mu proda štene radi dobrobiti životinje, izjavivši da homoseksualci seksualno opšte sa životinjama. Odbijanje prodaje šteneta smatralo se neposrednom diskriminacijom u kontekstu dobara i usluga, a švedski sud je konkretno presudio da je posredi uznemiravanje po osnovu seksualnog opredeljenja.<sup>22</sup>

**2.1.4. Izazivanje diskriminacije** - smatra se diskriminacijom po bilo kojoj pravno zaštićenoj osnovi i obuhvata svako promovisanje mržnje kada se to radi namerno.<sup>23</sup>

Govor mržnje je društveno neprihvatljivo ponašanje jer potiče na diskriminaciju i može biti osnova za različite vrste diskriminacije. Govor mržnje podrazumeva sve oblike izražavanja kojima se širi, potiče, promovše ili opravdava rasna mržnja, ksenofobija, homofobija, antisemitizam, seksizam i drugi oblici mržnje koji se temelje na netrpeljivosti, uključujući i netrpeljivost izraženu u obliku nacionalizma i etnocentrizma, te diskriminaciju i neprijateljstvo prema manjinama, migrantima i osobama emigrantskog porekla

Važno je znati da nije svako izražavanje ideja, stavova i mišljenja govor mržnje, čak i kad su te ideje, stavovi i mišljenja za većinu ljudi neprihvatljivi. Dok god se tim stavovima ne podstiče diskriminacija, netrpeljivost i nasilje prema pojedincima i grupama zbog njihovog ličnog svojstva, oni se mogu slobodno iznositi.

U svim antidiskriminacijskim direktivama Evropske unije navodi se da se „poticanje na diskriminaciju“ smatra „diskriminacijom“.<sup>24</sup>

Primer: u predmetu *Bączkowski i drugi protiv Poljske*, gradonačelnik Varšave u javnom je homofobičnom nastupu izjavio da ne bi dopustio održavanje parade za podizanje svesti o diskriminaciji na osnovu polnog usmerenja. Merodavno upravno telo izjasnilo se protiv parade iz drugih razloga, naime radi sprečavanja sukoba među demonstrantima. ESLJP je zaključio da su gradonačelnikove izjave mogle uticati na odluku merodavnog tela te da se ta odluka temeljila na polnom usmerenju čime je prekršeno pravo na slobodu okupljanja u vezi s pravom na slobodu od diskriminacije.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Sud u Svei (Švedska), *Ombudsman protiv diskriminacije na osnovu polnog usmerenja protiv A.S.*, predmet br. T-3562-06, 11. februar 2008. Engleski sažetak dostupan na *European Anti-Discrimination Law Review*, br. 8 (jul 2009.), str. 69.

<sup>23</sup> Videti član 4, stav 1 tačka 4 ZZD

<sup>24</sup> Član 2.(4) Direktive o jednakosti pri zapošljavanju; član 4.(1) Direktive o jednakom pristupu dobrima i uslugama; član 2.(2)(b) Direktive o jednakosti polova ; član 2.(4) Direktive o rasnoj jednakosti.

<sup>25</sup> ESLJP, *Bączkowski i drugi protiv Poljske* (br. 1543/06), 3. maj 2007.

**2.1.5. Viktimizacija**, je poseban oblik diskriminacije, a javlja se kada osoba doživljava nepovoljno tretiranje ili štetne posledice kao reakciju na podnošenje žalbe ili radnje u cilju realizacije principa jednakog tretmana, ili u slučajevima kada takvo lice pruži informacije, dokaz ili pomoć u vezi sa žalbenim postupkom u slučaju diskriminacije.<sup>26</sup>

Zabranom viktimizacije štiti se žrtva diskriminacije, ali i treća lica koja su žrtvi diskriminacije pomogla ili su spremna da joj pomognu da ostvari pravnu zaštitu od diskriminacije.

Kod dokazivanja ove vrste diskriminacije nije potrebno identifikovati uporednika da bi se pokazalo da je osoba podvrgnuta nepovoljnom tretmanu kao posledica žalbenog postupka.

Primer: Mladić koji živi sa HIV/AIDS pokrenuo je postupak za zaštitu od diskriminacije, jer je na poslu izložen konstantnom šikaniranju. Drugi zaposleni izbegavaju kontakt sa njim, često mu upućuju negativne komentare, a neretko i uvrede. I rukovodstvo se prema njemu ophodi na sličan način. Nakon pokretanja postupka za zaštitu od diskriminacije, direktor ga premešta u drugu kancelariju, u kojoj sedi sam.

**2.1.6. Segregacija**, se smatra diskriminacijom prema nekoj od pravno zaštićenih osnova, koji obuhvata zaštitu svakog lica koje ne učestvuje u nekoj žalbi diskriminacije a za koga se misli da je to izvršio, koja se desila u slučajevima kada se jedno ili nekoliko lica izdvaja od drugih preko fizičkih lica, pravnih lica, ili kombinacijom oba, iz javnog, privatnog ili oba sektora, i takvo izdvajanje se vrši po jednom od zaštićenih pravnih osnova.<sup>27</sup>

Kratko segregacija je svako razdvajanje ljudi na osnovu različitih kriterijuma, koja se kose sa načelima ljudskih prava i sloboda.

Primeri segregacije mogu biti odvajanje romske od neromske djece u školama; naseljavanje manjinskih grupa u geta, uključujući i one slučajeve koji nisu direktan akt države, već posledica diskriminatorских politika države i lokalnih struktura.

**2.1.7. Diskriminacijom na osnovu asociiranja-povezanosti**, smatra se diskriminacija po nekom pravno zaštićenom osnovu, etiketiranje lica koja ne pripadaju određenoj grupi ali su treća lica koja se povezuju sa tim grupama.<sup>28</sup>

Asocijativna diskriminacija odnosi se na osobu koja sama ne posjeduje određenu karakteristiku, ali je ipak diskriminisana jer je (rodbinskim ili ostalim vezama) povezana sa osobom koja takvu karakteristiku poseduje. Sledom toga, neki autori preferiraju i da se takav oblik naziva “transferiranom” diskriminacijom jer se posledica posedovanja neke karakteristike “prenosi” na drugu osobu.

Primer: U predmetu *Coleman*, majka je tvrdila da se s njom nepovoljno postupalo na poslu radi invaliditeta njenog sina. Zbog njegovog je invaliditeta majka kasnila na posao te je tražila godišnji odmor u skladu sa sinovljevim potrebama. Njezini su zahtevi odbijeni i zaprećeno joj je otkazom, a to je popraćeno uvredljivim komentarima na račun sinovljeva stanja. Evropski sud pravde prihvatio je kao usporednike njene kolege s decom na sličnim radnim mestima,

---

<sup>26</sup> Videti član 4 stav 1 tačka 5 ZZD

<sup>27</sup> Videti član 4, stav 1, tačka 6 ZZD

<sup>28</sup> Videti član 4, stav 1, tačka 7, ZZD

zaključivši da im je, kad su to tražili, bilo omogućena fleksibilnost. Sud je također prihvatio da se u ovom slučaju radilo o diskriminaciji i uznemiravanju po osnovi djetetova invaliditeta.<sup>29</sup>

**2.1.8. Nedavanje razumnog smeštaja/adaptacije osobama sa ograničenim sposobnostima, u skladu sa njihovim specifičnim potrebama** - smatra se diskriminacijom u smislu zaštićene osnove, osim kada to predstavlja neopravdano opterećenje osobi koja je dužna da to obezbedi, nije u suprotnosti sa važećim zakonima, uzimajući u obzir u tu svrhu ,takve faktore kao korišćenje raspoloživih javnih izvora, učešće u javnom i društvenom životu i garantovanje pristupa random mestu i odgovarajuće uslove rada.<sup>30</sup>

Primer: U predmetu Zehnalova i Zehnal protiv Republike Češke (2002) podnosioci predstavke su tvrdili da je povređeno njihovo pravo na privatni život bez diskriminacije zbog toga što mnoge javne zgrade nisu opremljene tako da invalidi mogu da ih koriste (iako to nalažu čak i češki zakoni). Pozivajući se na član 14. Konvencije u vezi sa članom 8, podnositeljka predstavke je navela da je, kao lice sa invaliditetom, diskriminisana tako da ne može da uživa osnovna, svima zajamčena prava. Sud je zaključio da u ovom slučaju nije primenjiv član 8, pa onda nije primenjiv ni član 14.<sup>31</sup>

**2.1.9. Diskriminacija na osnovu percepcije** – se smatra diskriminacijom na osnovu nekog pretpostavljenog ličnog svojstva koje to lice nema, ali discriminator smatra da ta osoba ima to lično svojstvo. Znači u objektiv se stavljaju, ne lica koja pripadaju određenoj grupi, već treća lica za koja se smatra da pripadaju određenoj grupi.<sup>32</sup>

Primer: Ako osoba koja ima prijatelje i prijateljice homoseksualne orijentacije bude i sama diskriminisana, jer discriminator pretpostavlja da je i ta osoba homoseksualne orijentacije.

**2.1.10. Višestruka diskriminacija** se javlja kada je diskriminacija zasnovana na bilo kojoj kombinaciji po pravno zaštićenim osnovama. Višestruka diskriminacija i višestruka osnova se tumači u skladu sa okolnostima.<sup>33</sup>

Višestruka diskriminacija je težak oblik diskriminacije jer su njene negativne posledice mnoge veće u odnosu na žrtvu.

**2.1.11. Povreda načela jednakih prava i obaveza** Kršenje principa jednakog tretmana po pravno zaštićenim osnovama se smatra diskriminacijom.<sup>34</sup>

Da bi nejednak tretman predstavljao diskriminaciju, potrebno je da se zasniva na nekom ličnom svojstvu, kao što su npr: pol, seksualna orijentacija, nacionalnost, jezik, vera i drugo. Lice je, dakle, izloženo nejednakom tretmanu upravo zbog tog svog ličnog svojstva, a ne zbog nekih svojih karakternih i drugih ličnih osobina, navika i sl.

---

<sup>29</sup> ESP, *Coleman protiv Attridge Law i Steve Law*, predmet C-303/06 [2008.] I-5603, 17. jul 2008.

<sup>30</sup> Vidi član 4, stav 1, tačka 8, ZZD

<sup>31</sup> ESLJP *Zehnalová and Zehnal v. Czech Republic* (No. 3862/97, 14/05/2002)

<sup>32</sup> Vidi član 4, stav 1, tačka 9, ZZD

<sup>33</sup> Videti član 4, Stav 1, tačka 10 ZZD

<sup>34</sup> Videti član 4, stav 2, ZZD

Prvi uslov za utvrđivanje povrede načela jednakih prava i obaveza je uskraćivanje nekog prava, ili nametanje neke obaveze licu ili grupi lica, koje se u istoj ili sličnoj situaciji drugima ne uskraćuju ili nameću.

Drugi uslov za utvrđivanje ove vrste diskriminacije je da uskraćivanje prava ili nametanje obaveze bude zasnovano na nekom njihovom ličnom svojstvu.

Treće uslov je neopravdanost cilja ili posledica preduzetih mera.

Četvrti uslov je ne postojanje srazmere između preduzetih mera i cilja koji se ovim merama ostvaruje.

Ponekad se događa da se prema licu zaista nejednako postupa, ali to ponašanje ne može da se okarakteriše kao diskriminacija jer nije zasnovano na nekom ličnom svojstvu tog lica.

Lista ličnih svojstava navedenih u Zakonu o zabrani diskriminacije prilično je iscrpna ali nije zatvorena, što je posebno važno, jer se omogućava njeno proširenje i na neka druga lična svojstva koja nisu izričito navedena u zakonu.

## **2.2. Teški oblici diskriminacije**

Diskriminatorsko ponašanje koje je motivisano sa više od jedne pravno zaštićene osnove ili koje je izvršeno više od jedan put ili koje je trajalo duži vremenski period ili je imalo posledice koje su posebno štetne po žrtvu, smatra se teškim oblikom diskriminacije.<sup>35</sup>

## **2.3. Afirmativne radnje**

Afirmativne radnje predstavljaju posebne preduzete mere u cilju sprečavanja ili neadekvatnog nadoknađivanja ugroženih grupa ili osoba u vezi sa nekom od pravno zaštićenih osnova.

I sam Ustav, predviđa sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovoditi samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene. Ovakve preduzete mere neće biti smatrane aktom diskriminacije.<sup>36</sup>

Afirmativne mere prema ZZD, faktički znače odstupanje od osnovnog načela formalne jednakosti, ali se ne smatraju diskriminacijom i imaju posebno zakonsko utemeljenje i sprovode se samo dok se ne postigne cilj za koji su ove mere postavljene.<sup>37</sup>

Afirmativne radnje su razne zakonske i druge mere koje se preduzimaju kako bi određene društvene grupe, koje se činjenično nalaze u podređenom položaju i čiji je položaj u društvu loš, dostigle stvarnu ravnopravnost. Iz tih razloga je potrebno preduzeti određene afirmativne mere, kojima se tim licima daje izvesna prednost, kako bi došli na istu poziciju koju imaju ostali građani i stvorili im se uslovi da ravnopravno uživaju sva prava kao i ostali građani.

Primer: Javne institucije Kosova dužne su da preduzimaju posebne privremene mere kako bi se ubrzala realizacija konkretne ravnopravnosti žena i muškaraca u onim oblastima gde postoje

---

<sup>35</sup> Videti član 5, ZZD

<sup>36</sup> Videti član 24 I član 58 Ustava

<sup>37</sup> Vidi član 7, ZZD

nejednakosti.<sup>38</sup> Ovo je posebna mera u cilju sprečavanja i otklanjanja rodne diskriminacije i postizanja rodne ravnopravnosti u institucijama sistema Republike Kosovo, na svim nivoima zakonodavne izvršne i sudske vlasti, uključujući i druge javne institucije. Uvedena je zbog učešća malog broja žena u institucijama sistema u donošenju odluka i javnom životu Kosova. Međutim davanje prioriteta kandidatu koji je pripadnik manje zastupljenog pola ne može biti automatski i bezuslovno, nego se može ignorisati ukoliko specifični razlozi jednog kandidata mogu ići u njegov/njen prilog.<sup>39</sup> U zakonskim rešenjima Kosova koje se odnose na “posebne mere” korišćen je izraza “manje zastupljeni pol”, što omogućava da se ova odredba može primeniti i na muškarce – u slučaju da nekada u budućnosti bude mnogo više žena.

### **3. Zaštita od diskriminacije**

Republika Kosovo je donošenjem ZZD ustanovila različite mehanizme zaštite u slučajevima diskriminacije i svaki od njih ima svoju svrhu i cilj. Neki mehanizmi se koriste da bi se sprečilo ponavljanje i otklonile posledice diskriminacije u cilju zaštite žrtve diskriminacije a drugi se koriste da bi diskriminator bio kažnjen za ono što je učinio. Ovi mehanizmi se u zavisnosti od potrebe mogu koristiti pojedinačno ili kombinovano.

ZZD u vezi diskriminatornog ponašanja po pravno zaštićenim osnovama , kao mehanizme zaštite predviđa Instituciju Ombudsmana i sudsku zaštitu od diskriminacije.

#### **3.1. Sudska zaštita od diskriminacije**

Žrtve diskriminacije mogu zahtevati da se o njihovim pravima i satisfakciji odluči u odgovarajućem sudskom postupku (parničnom, krivičnom ili prekršajnom postupku), pred nadležnim sudom . Tužba za zaštitu od diskriminacije može se podneti najkasnije pet godina od dana kada je oštećeni saznao za kršenje.<sup>40</sup>

ZZD propisuje da žrtva diskriminacije može tužbom u parničnom postupku, od suda tražiti pružanje pravne zaštite od diskriminacije. Udruženja, organizacije ili drugi pravni subjekti mogu pokrenuti ili podržati pravne postupke u ime podnosioca, nakon dobijanja njihove saglasnosti, za održavanje upravnih ili sudskih postupaka predviđenih za sprovođenje obaveza iz ovog zakona.<sup>41</sup>

Nakon što utvrdi diskriminaciju sud može odlučiti sledeće: da zabrani tuženom dalje vršenje diskriminatornih radnji, i da naloži tuženom da eliminiše sva diskriminatorne radnje protiv tužioca; da odluči i naknadi materijalne i nematerijalne štete koju je diskriminisano lice pretrpelo zbog diskriminacije, prema tužbi za obeštećenje; naloži privremene mere u saglasnosti sa odredbama odgovarajućeg zakona o parničnom postupku; naloži kraći vremenski rok za

---

<sup>38</sup> Vidi član 5 I 6, Zakona o ravnopravnosti polova, br 05/L-020

<sup>39</sup> Isto.

<sup>40</sup> Videti član 14, ZZD

<sup>41</sup> Videti član 13, ZZD

izvršenje, nego što je propisano odgovarajućim zakonom o izvršnom postupku; u medijima objavi sudsku odluku, kojom se potvrđuje kršenje prava na jednako postupanje.

Nezadovoljna strana može da uloži žalbu protiv odluke prvog stepena u roku od sedam (7) dana pred Apelacionim sudom, prema odgovarajućem zakonu o parničnom postupku. Tužilac, tužbom za zaštitu od diskriminacije, može da istakne više zahteva i da sam odredi koje će vidove pravne zaštite tražiti od suda.<sup>42</sup>

Sudski postupci u slučajevima diskriminacije se trebaju obraditi po hitnom postupku.<sup>43</sup>

Slučajevi diskriminacije koji dotiču grupe lica se mogu pokrenuti kroz grupno delovanje u njihovo ime od strane nevladine organizacije ili Ombudsmana, u takvim slučajevima nije potrebna saglasnost pripadnika grupe.

U ovom slučaju tužilac u tužbi može od nadležnog suda tražiti: da odluči da je takvo ponašanje prekršilo pravo na jednako postupanje u odnosu na pripadnike grupe; da zabrani preduzimanje radnji koje krše ili mogu prekršiti pravo na jednako postupanje ili da izvrše radnje koje eliminišu diskriminaciju ili posledice iste u odnosu na pripadnike grupe; da objavi u medijima odluku kojom se utvrđuje kršenje prava na jednako postupanje uz troškove tuženog. Potraživanje za nadoknadu štete, može se tražiti tek na osnovu presude u slučaju grupnog delovanja. Lica koja pripadaju navedenoj grupi mogu pokrenuti tužbu i zahtevati nadoknadu štete.<sup>44</sup>

Žrtve krivičnih dela sa elementima diskriminacije imaju isključivo mogućnost obratiti se policiji i nadležnom tužiocu, koji je jedini ovlašten da pokrene istragu i inicira pokretanje krivičnog postupka podnošenjem optužnog akta. Povrede odredaba ovog zakona, u slučajevima kada predstavljaju krivično delo su kažnjive prema odredbama Krivičnog zakonika Republike Kosova.<sup>45</sup>

Za prekršajno pravnu zaštitu od diskriminacije ZZD je u “prekršajnim odredbama” utvrdio prekršajne kazne.<sup>46</sup>

### **3.2. Teret dokazivanja**

Kada lica koja smatraju da načelo jednakog postupanja nije primenjeno prema njima iznesu dokaze pred upravnim organom ili nadležnim sudom, iz kojih se može pretpostaviti da je postojala posredna ili neposredna diskriminacija. Teret dokazivanja pada na tuženu stranu, koja treba da dokaže da nije postojalo kršenje načela jednakog postupanja.<sup>47</sup>

Što znači da tužilac treba samo da učini verovatnim da je do diskriminacije došlo i da ga je tuženi stavio u nepovoljniji položaj zbog njegovog ličnog svojstva, tj da je, u odnosu na njega, prekršeno načelo jednakosti, tada je tuženi diskriminator dužan da dokaže da konkretnom radnjom nije prekršeno ovo načelo. Ako tuženi u tome ne uspe, sud će odlučiti da je izvršena diskriminacija i da je prekršeno načelo jednakosti.

---

<sup>42</sup> Videti član 16, ZZD

<sup>43</sup> Isto

<sup>44</sup> Videti član 18, ZZD

<sup>45</sup> Videti član 17, ZZD

<sup>46</sup> Videti član 23, ZZD

<sup>47</sup> Videti član 20, ZZD

### 3.3. Zaštita od diskriminacije pred Institucijom Ombudsmana

Institucija Ombudsmana je samostalan i nezavisan državni mehanizam za promociju jednakosti, praćenje i podršku jednakog tretmana bez diskriminacije prema pravno zaštićenim osnovama.<sup>48</sup> Ombudsman se bavi pitanjima koja se odnose na diskriminaciju u skladu sa nedležnostima predviđenim u Zakonu o Ombudsmanu<sup>49</sup> i Zakonu o zaštiti od diskriminacije.

ZZD predviđa da Institucija Ombudsman(IO) bude ključno telo u borbi protiv diskriminacije i ima sledeće nadležnosti: prima i istražuje žalbe osoba, posreduje, daje mišljenja i preporuke za konkretne slučajeve diskriminacije; pruža pomoć žrtvama diskriminacije u podnošenju žalbi protiv diskriminacije i pruža potrebne informacije licima koja su podnela žalbu u vezi sa njihovim pravima, obavezama i mogućnostima suda, kao i o drugim sredstvima zaštite; istražuje ili deluje povodom bilo koje žalbe ili samoinicijativno (ex-officio) kada postoji osnova za sumnju da postoji diskriminacija od strane subjekata javnog sektora; obraća se istražnim i tužilačkim organima direktno sa zahtevom u cilju pokretanja istraživanja za prekršaje i krivična dela, i zahteva pokretanje primenjivih disciplinskih postupaka; informiše javnost o slučajevima diskriminacije i preuzima mere za promovisanje ravnopravnosti, ljudskih prava i ne diskriminacije; prati sprovođenje ovog zakona i inicira izmene odredaba za sprovođenje i unapređenje zaštite od diskriminacije; daje savete, uputstva i podršku, subjektima javnog i privatnog sektora o najboljim praksama u promovisanju ravnopravnosti, prilagođavanje različitosti i sprečavanje diskriminacije na osnovu odgovarajućeg zakona o ravnopravnosti polova i ovim zakonom. i daje preporuke za preduzimanje mera za promovisanje jednakosti, prilagođavanje prema različitosti i / ili borbu protiv diskriminacije; pruža savete, podršku i smernice nevladinim organizacijama i socijalnim partnerima o dobrim i efikasnim praksama u borbi protiv diskriminacije i promovisanje jednakosti, posebno organizacijama koje se bave pitanjima ravnopravnosti i nediskriminacije; daje mišljenje o nacrtima normativnih akata o zaštiti od diskriminacije; prikuplja statističke i ostale podatke, realizuje studije, istraživanja i obuke, u vezi sa diskriminacijom; saraduje sa socijalnim partnerima, nevladinim organizacijama koje se bave promovisanjem i zaštitom ljudskih prava, relevantnim mehanizmima drugih zemalja koje se bave promovisanjem i zaštitom ljudskih prava, kao i institucijama i registrovanim verskim zajednicama na Kosovu; predstavlja najmanje godišnji izveštaj Skupštini Republike Kosovo za sprovođenje ovog zakona i isto tako može izraditi posebne izveštaje za njegovo sprovođenje; može se pojaviti u svojstvu prijatelja suda (amicus curiae) u sudskim procesima koji se odnose na pitanja ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije; može da izradi kodekse dobrih praksa za borbu protiv diskriminacije i za promovisanje jednakosti, koji mogu da se koriste kao referentna tačka u slučajevima diskriminacije.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Videti član 1, Zakona o Ombudsmanu, br.05/L-019

<sup>49</sup> Videti, čl.16, Zakona o Ombudsmanu, kojim su precizirane nadležnosti Ombudsmana.

<sup>50</sup> Videti član 9, ZZD



### 3.3.1. Žalbe protiv diskriminacije pred Institucijom Ombudsmana

Svako fizičko ili pravno lice ili grupa lica može podneti žalbu pred IO u vezi bilo kog diskriminatornog ponašanja. Podnošenje i razmatranje žalbi protiv diskriminacije od strane IO obavlja se u skladu sa procedurama predviđenim Zakonom o Ombudsmanu i u skladu sa posebnim Zakonom za zaštitu od diskriminacije<sup>51</sup> i Zakona o rodnoj ravnopravnosti<sup>52</sup>. Podnošenje žalbe Ombudsmanu nije uslov za pokretanje tužbe i ne predstavlja prepreku za oštećeno lice da se obrati sudu ili organima krivičnog gonjenja. Udruženja, organizacije ili drugi pravni subjekti mogu pokrenuti ili podržati žalbe u ime podnosioca, nakon dobijanja njihove saglasnosti, za vođenje postupka pred IO.<sup>53</sup>

Prijem, istraga i tretiranje žalbi i zahteva za zaštitu od diskriminacije obavlja Departman za zaštitu od diskriminacije, kao što je definisano Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta IO.<sup>54</sup>

Žalba se može podneti lično, u nekoj od kancelarija IO, slanjem poštom, elektronskom poštom ili faksom na adresu IO, putem telefonskog poziva ili kutijama za žalbe IO u svim mestima gde se nalaze lica lišena slobode. IO obezbeđuje obrazac za podnošenje žalbi i isti je dostupan i na veb stranici IO. Žalbe moraju biti obrazložene, i praćene relevantnom dokumentacijom. IO ne prihvata anonimne žalbe ili zahteve. Postupak pred IO je besplatan.

Nakon završetka obrade predmeta i nakon što je utvrđeno da je izvršena diskriminacija, Ombudsman u skladu sa svojim nadležnostima, izdaje i upućuje odgovornoj instituciji mišljenje ili izveštaj sa odgovarajućim preporukama i merama koje se trebaju preduzeti u konkretnom slučaju, radi otklanjanja i sprečavanja diskriminacije.<sup>55</sup>

Institucija Ombudsmana, nadgleda odgovore javnih institucija u vezi sa sprovođenjem upućenih preporuka.

Ako nakon datih preporuka Ombudsmana, administrativne vlasti ili dotični službenici ne preduzmu odgovarajuće mere u okviru datog roka ili ne obrazlože ne sprovođenje datih preporuka, Ombudsman upućuje ovo pitanje Skupštini Kosova i može dati saopštenje za javnost.

Kada utvrdi da u konkretnom slučaju nije izvršena diskriminacija, Ombudsman u svojoj odluci daje mišljenje u kojem navodi svoj stav.

Ombudsman se može pojaviti u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*) u sudskim procesima koji se odnose na pitanja ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije i dati svoje mišljenje ukoliko su isti prijavljeni i tretirani od strane IO.

---

<sup>51</sup> Isto

<sup>52</sup> Član 13. Zakona o rodnoj ravnopravnosti

<sup>53</sup> Videti član 12 i član 13, ZZD

<sup>54</sup> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta IO 01-2016

<sup>55</sup> Za detaljnije informacije Videti Pravilnik o radu IO02-2016, dostupan na , <http://ombudspersonkosovo.org/pravni-akti>

ZZD, takođe precizira ulogu još jednog institucionalnog organa tj. Kancelariju za dobro upravljanje u okviru Kancelarije premijera, u promovisanju i sprovođenju ZZD i kao tela koje monitoriše sprovođenje preporuka koje je dao Ombudsman. Pored ostalog, ZZD utvrđuje i institucionalne mehanizme za zaštitu od diskriminacije u ministarstvima i opštinama.<sup>56</sup>

#### **4. Propisi o zabrani od diskriminacije**

##### **4.1. Međunarodni propisi**

Povelja Ujedinjenih nacija, 1948.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Konvencija UN o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, 1965,

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966,

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966,

Konvencija o pravima deteta, 1989. godine, –

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, 1979,

Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom, 2006, godine,

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, 1950.

Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, 2002.

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, 1992.

Okvirna konvenciju Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina, 1994.

Istanbulska konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici,

Preporuke iz Osla u vezi sa jezičkim pravima nacionalnih manjina, 1955,

Preporuka CM/Rec(2010)5 Komiteta ministara zemalja članica Saveta Evrope o merama za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta.

*Preporuka Odbora ministara državama članicama o govoru mržnje* (R(97) 20), prihvaćena 1997. godine

„Strazburška deklaracija o Romima“, Sastanak na visokom nivou o Romima Saveta Evrope, Strazbur, 2010.

Direktivu Saveta 2000/43/EC od 29. juna 2000. godine kojom se uvodi princip jednakog tretmana među osobama bez obzira na rasno ili etničko poreklo,

Direktiva Saveta Evrope 2000/78/EC, od 27. novembra 2000, o uspostavljanju opšteg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja

Direktivom Saveta Evrope br. 2004/113/EC od 13. decembra 2004. o primeni principa ravnopravnog tretmana muškaraca žena pri snabdevanju robom i uslugama Saveta evropske unije

Direktiva Saveta Evrope 2006/54/EC, od 5. jula 2006 o implementaciji načela jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u vezi sa pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja.

---

<sup>56</sup> Videti čl 10, Zakona o zaštiti od diskriminacije

## **4.2. Domaći propisi**

Ustav Republike Kosovo 2008

Zakon o zaštiti od diskriminacije ,br.05-L-021

Zakon o ravnopravnosti polova, br. 05-L-20

Zakon o Ombudsmanu,br.05-L-019

Zakon o slepim licima,br.04/Z-092

Zakon o statusu i pravima paraplegičara i tetraplegičara, br.05/L-067

Zakon o profesionalnom osposobljavanju, prekvalifikovanju i zapošljavanju osoba sa ograničenim sposobnostima, br.03/L-019, izmenjen i dopunjen Zakonom br.05/L-078

Zakon o mentalnom zdravlju, br.05/L-025

Zakon o materijalnoj podršci porodicama dece sa stalnim ograničenim sposobnostima, br 03/L-022

### **4.2.1. Odgovarajuće odredbe sledećih propisa**

Zakon o penzijskim šemama finansiranim od države br.04/L-131

Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama, br.02/L-17, izmene i dopune Zakonom br.04/L-081

Zakon o predškolskom obrazovanju, br.02/L-52

Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, br. 03/L-068

Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju Republike Kosovo, br. 04/L-032

Zakon o visokom obrazovanju u Republici Kosovo,br. 04/L-037

Zakon o maturskom državnom ispitu, br.05/L-018,9

Zakon o zdravstvu, br.04/L-125

Zakon o zdravstvenom osiguranju, br.04/L-249,

Zakon o izgradnji,br.04/L-110, Administrativno uputstvo br.33/2007 o tehničkim uslovima građevinskih objekata za pristup osoba sa ograničenim sposobnostima

Zakon o zaštiti i unapređenju zajednic i njihovih pripadnika u Republici Kosovo,br.03/L-047

Zakon o upotrebi jezika, br.02/L-37

Zakon o radu,br.03/L-212

Zakon o zaštiti zdravlja zaposlenih i radnoj sredini, br.203/19

Zakon o civilnoj službi Republike Kosovo,br.03/L-149

Krivični zakonik,br.04/L-082

Zakon o verskim slobodama,br.02/L-31

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, br. 03/L-182

Uredba br.03/2017 o institucionalnim mehanizmina za zaštitu od diskriminacije u vladi i opštinama

Uredba br.07/2012,o Kancelariji poverenika za jezike,

Uredba br.13/2017, o integraciji repatriiranih lica i upravljanje programima repatrijacije

Administrativno uputstvo br.09/2016, o primenama afirmativnih mera i zaštićenog broja mesta za upis studenata pripadnika manjinskih zajednica u javnim ustanovama visokog obrazovanja

## LITERATURA

Ustav Republike Kosovo, 2008. godina.

Zakon o Ombudsmanu, br.05-L-019

Zakon o zaštiti od diskriminacije, br.05-L-021

Zakon o ravnopravnosti polova, br.05-L-020

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta br. IO 01-2016, dostupan na, <http://ombudspersonkosovo.org/pravni-akti>

Pravilnik o radu br. IO 02-2016, dostupan na , <http://ombudspersonkosovo.org/pravni-akti>

Direktiva 2000/43/EZ od 29. juna 2000. godine o uvođenju principa jednakog tretmana između osoba bez obzira na rasno ili etničko poreklo

Direktiva 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine o osnivanju opšteg okvira za jednak tretman u zapošljavanju i zanimanju

Europska komisija, *Suzbijanje diskriminacije: Priručnik za usavršavanje*, 2006. [DE – EN – FR]

Agencija za osnovna prava EU i Evropski sud za ljudska prava – Savet Evrope, *Priručnik o Evropskom zakonu o zabrani diskriminacije*, 2011,

[http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-CASE-LAW-HANDBOOK\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-CASE-LAW-HANDBOOK_EN.pdf)

Priručnik o evropskom antidiskriminacijskom pravu, Agencija Evropske unije za temeljna prava, 2010. Savet Evrope, 2010.file:1510- FRA\_CASE\_LAW\_HANDBOOK\_HR%20(2).pdf

Publikacije Evropske mreže pravnih eksperata na polju zabrane diskriminacije, uključujući Pregled evropskog antidiskriminatornog prava, [www.nondiscrimination.net/publications](http://www.nondiscrimination.net/publications);

## ANEKS

### TEST ZA UTVRĐIVANJE DISKRIMINACIJE

U nastavku se nalazi primer testa na osnovu kojeg se može identifikovati da li sporno postupanje koje se odnosi na neko činjenje ili nečinjenje, ili sporna mera prema licu/grupi lica, u opštem ili pojedinačnom pravnom aktu, predstavlja povredu načela jednakih mogućnosti i ima obeležja diskriminacije.

Primer: Za identifikovanje diskriminacije koja se u praksi javlja u obliku **Povreda načela jednakih prava i obaveza**, potrebno je utvrditi sledeće:

1. Identifikovati lice/grupu lica na koje se uskraćivanje nekog prava, ili nametanje neke obaveze odnosi. Odnosno da li je to pojedinac ili grupa lica?
2. Identifikovati koja pravno zaštićena osnova, odnosno koje lično svojstvo je osnov diskriminacije pojedinca/grupe lica, (nacionalnosti ili veze sa nekom zajednicom društvenog ili nacionalnog porekla, rasa, etnička pripadnost, boja kože, rođenje, poreklo, pol, rodna pripadnost, rodni identitet, seksualno opredeljenje, jezik, državljanstvo, religija i verska ubeđenja, politička pripadnost, političko ili drugo mišljenje, socijalno ili lično stanje, starosno doba, porodični ili bračni status, trudnoća, porođiljstvo, imovinsko stanje, zdravstveno stanje, ograničene sposobnosti, genetsko nasleđstvo ili na neki drugi osnov, u cilju sprovođenja principa jednakog tretmana).
3. Da li je situacija u kojoj se lice/grupa lica nalazi ista ili slična u odnosu na druga lica ili se radi o istom tretmanu lica/grupe lica koja se nalaze u različitim situacijama?
4. Da li se cilj koji se preduzetim merama želi postići u skladu sa zakonitim i razumnim razlozima odnosno da li je opravdan/neopravdan?
5. Da li postoji srazmere između preduzetih mera i cilja koji se preduzetim merama ostvaruje?

Ukoliko se utvrdi da je sporno postupanje opravdano objektivnim faktorima koji nisu u vezi ni sa kakvom diskriminacijom po osnovu određene pravno zaštićene osnove, kao i ni sa kakvim dovođenjem u vezu lica/grupe lica sa takvom osnovom i ukoliko sporna mera ili akt ima legitimni cilj i prikladna je i ukoliko ne postoji druga mera kojom se može ostvariti isti legitimni cilj, onda su to objektivno opravdani razlozi koji nemaju obeležja diskriminacije. Ukoliko to nije slučaj onda takvo sporno postupanje predstavlja povredu načela jednakog postupanja i ima obeležja diskriminacije.