



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

---

## IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

*Ex-officio br. 69/2021*

**u vezi**

**sa nedostatkom usklađivanja Zakona br. 04/L-32 o pred univerzitetskom obrazovanju  
u Republici Kosova sa Zakonom br. 05/L-087 o prekršajima**

Za: Gđu. Arbërie Nagavci, ministarka  
Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije

Priština, 28 april 2021.godine

## Cilj

1. Cilj ovog izveštaja sa preporukom je da se skrene pažnja Ministarstvu obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije (u daljem tekstu: MONTI) da preduzima odgovarajuće mere za izmenu i dopunu relevantnih odredbi Zakona br. 04/L-032 o pred univerzitetskom obrazovanju u Republici Kosova, odnosno usklađivanju istog sa Zakonom br. 05/L-087 o prekršajima.

## Pravna osnova

2. Ombudsman, u saglasnosti sa Ustavom Republike Kosova,<sup>1</sup> (u daljem tekstu: Ustava) i Zakonom br. 05/L-019 o Ombudsmanu<sup>2</sup>, Službeni List Republike Kosova/br.16/26 jun 2015, Priština, (u daljem tekstu: Zakon o Ombudsmanu) između ostalog, ima i nadležnosti i odgovornosti kao u nastavku:

3.1 *“Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa;”* (član 132, stav 1, Ustava).

3.2 *Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primijeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa;* (član 135, stav 3, Ustava).

3.3 (...) *samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima”.* (član 16, stav 4, Zakona o Ombudsmanu).

3.4 *da preporučuje Vladi, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije* (član 18, stav 1, tačka 1.5, Zakona o Ombudsmanu).

3.5 *da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje”* (član 18, stav 1, tačka 1.6, Zakona o Ombudsmanu).

3.6 *da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo.“* (član 18, stav 1, tačka 1.7, Zakona o Ombudsmanu).

## Činjenice i okolnosti slučaja

3. U septembru 2011. godine, donet je Zakon br. 04/L-032 o pred-univerzitetskom obrazovanju u Republici Kosovo, Službeni List Republike Kosova/br. 17/16 septembar 2011, Priština<sup>3</sup> ( u daljem tekstu: ZPORK)
4. Dok u septembru 2016. godine, donet je Zakon br. 05/L-087 o prekršajima, Službeni List Republike Kosova /Br. 33 / 8 septembar 2016, Priština<sup>4</sup> ) u daljem tekstu: ZP).
5. Dana 25. januara 2021. godine, predstavnik Institucije Ombudsmana (IO) tražio je

---

<sup>1</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>

<sup>2</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10922>

<sup>3</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2770>

<sup>4</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12839>

informacije od MONTI-a da li je bilo slučajeva kada su roditelji kažnjeni za prekršaje shodno članu 15 - Pohađanje škole i članu 47 - Kućno obrazovanje, ZPORK-a. Ako je odgovor da, na osnovu koje zakonske odredbe je izrečena prekršajna sankcija.

6. Dana 26. januara 2021. godine, predstavnica MONTI-a informisala je predstavnika IO-a da je u vezi sa stavom 4. člana 15. ZPORK-a na snazi i *Administrativno uputstvo br. 13/2005 o merama protiv roditelja čija deca nisu upisana ili ne pohađaju obavezno obrazovanje* (u daljem tekstu: Administrativno uputstvo br. 13/2005). Međutim, na osnovu podataka koji su na raspolaganju MONTI-u, ova odredba kao i stavovi 1, i 3, člana 47, ni u jednom slučaju nisu primenjivani. Dakle, MONTI nema izveštavanja o nekom slučaju pokretanja postupka za prekršaje od trsane opština<sup>5</sup>.
7. Dana 8. februara 2021. godine, Ombudsman je pokrenuo istrage samoinicijativno (*ex-officio*) na osnovu člana 16. stav 4<sup>6</sup>, Zakona o Ombudsmanu.

### Pravna analiza slučaja

8. ZPORK uređuje pred-univerzitetsko vaspitanje, obrazovanje i osposobljavanje na nivou Međunarodnih standarda za klasifikaciju obrazovanja od 0 do 4, koji se odnosi na obrazovanje i osposobljavanje dece i odraslih koji stiču kvalifikacije u tim nivoima.<sup>7</sup>
9. ZPORK, u članu 15, Pohađanje škole, utvrdilo je da je pohađanje obaveznog školovanja učenika glavna odgovornost roditelja. U slučajevima kada roditelj ne upiše dete u školu ili ne preduzima alternativne mere za dete, bez ikakvog razumnog i/ili neizbežnog razloga, u tom slučaju taj roditelj krši zakon<sup>8</sup>. Izuzetno, zakon predviđa da direktor institucije za obrazovanje i osposobljavanje, na zahtev roditelja učenika, može da oslobodi učenika od pohađanja škole do dve nedelje tokom školske godine, ukoliko to smatra razumnim i u najboljem interesu učenika<sup>9</sup>. Prema ZPORK-u, ukoliko se učenik bez ikakvog razloga ne upiše, ne pohađa školu ili odustane od obaveznog školovanja, njegovi roditelji se kažnjavaju za prekršaj. U takvim slučajevima, opština pismeno obaveštava MONTI<sup>10</sup>. Stav 6. obavezuje MONTI da pripremi uputstva da pomogne opštinama i institucijama za obrazovanje i osposobljavanje da efektivno rešava pitanje napuštanja škole.
10. Dalje, ZPORK u članu 47 - Kućno školovanje definisao je odgovornost opštine da proceni da li se dete ne školuje na odgovarajući način<sup>11</sup>, bilo kroz redovno pohađanje škole ili na neki drugi način, ili ne podleže zakonskom stalnom isključenju<sup>12</sup>. Ovaj član takođe definiše proceduru koju opština treba da sledi i roditeljima na početku šalje pisanu

---

<sup>5</sup> E-mail od MONTI-a, 26 januar 2021.godine.

<sup>6</sup> Ombudsman ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (*ex officio*), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima“.

<sup>7</sup> ZPORK, član 2, stav 1, pod-stav 1.21: “*ISCED - međunarodne standarde za klasifikaciju obrazovanja usvojene od strane UNESCO-a na Generalnoj konferenciji održanoj na 29. Sednici u novembru 1997. godine i sa kasnijim izmenama*“.

<sup>8</sup> ZPORK, član 15 (2)

<sup>9</sup> Isto tu, član 15 (3).

<sup>10</sup> Isto tu, član 15 (4).

<sup>11</sup> Odgovarajuće obrazovanje prema ZPORK znači efikasno obrazovanje punim radnim vremenom koje odgovara uzrastu, sposobnostima i težnjama deteta, kao i svim posebnim obrazovnim potrebama koje dete može da ima.

<sup>12</sup> ZPORK, član 47 (1).

opomenu i traži od njih da ubedi opštinu da se dete u propisanom roku školuje kod kuće ili negde drugde, u propisanom vremenskom roku. Ako se roditelji ne odazovu opštini u roku navedenom u opomeni, opština nastavlja postupak u *prekršajnom postupku*.<sup>13</sup> Međutim, ukoliko roditelji odgovore da se dete obrazuje van formalnog obrazovnog sistema, aranžmani koje preduzimaju roditelji, kao i inspekcijskih, nakon konsultacija sa relevantnom opštinom, podležu ovlašćenju MONTI-a<sup>14</sup>.

11. ZP je objavljen u SLRK 8. septembra 2016. godine i stupio je na snagu u januaru 2017. godine<sup>15</sup>. Ovim zakonom uređuju se, između ostalih, uslovi za utvrđivanje prekršaja i sankcije za prekršaje, stranke i odgovornost za prekršaje, prekršajni postupak, poseban postupak za maloletnike i postupak izvršenja sankcija za prekršaje. Dakle, zakon uređuje opšti materijalni deo zakona o prekršajima i postupak prekršaja u celini.
12. Član 2. ZP definiše pojam prekršaja, kao: „*Prekršaj je ponašanje kojem se krši ili ugrožava red ili javni mir i društvene vrednosti garantovane Ustavom Republike Kosova, čija zaštita nije moguća bez prekršajno sankcionisanje.*”
13. Dalje, ZK u članu 3 – Princip zakonitosti, predviđa da niko ne može biti kažnjen za prekršaj niti se prema njemu ne može izricati sankcija prekršaja za delo koja pre nego da je izvršeno, nije bila definisana kao prekršaj zakonom ili aktima (opštinskim uredbama) Skupštine Opštine, a za koje delo nije bila propisana sankcija za prekršaj. Ovaj princip je veoma važan zbog činjenice da se osoba može kazniti za prekršaj samo za delo koje je zakonskom normom predviđeno kao prekršaj i samo sankcijom koja je prethodno bila predviđena za određeni prekršaj.
14. Prekršaji i sankcije za prekršaje utvrđeni su zakonom i aktima (opštinski propisi) skupštine opštine, a organ ovlašćen za utvrđivanje prekršaja ne može ovo ovlašćenje preneti na druge organe<sup>16</sup>. Opis prekršaja je obuhvaćen u mnogim drugim zakonima i odredbama, kao kršenje određenih prava i dužnosti. Obično se u posebnom delu odredbi razlikuju kaznene odredbe odgovarajućih prekršajnih sankcija.
15. ZP je utvrdio vrste prekršajnih sankcija: 1.1. ukor; 1.2. novčana kazna; (...) <sup>17</sup>“, kao i iznose za sankcije novčanim kaznama<sup>18</sup>. Za neke prekršaje definisane zakonom ili propisima skupštine opštine može se sprovesti postupak za prekršaj i izreći sankciju za prekršaj organ državne uprave ili organ koji vrši ovlašćenja javnog nadzora za sprovođenje zakona, koji su predviđeni u suprotnosti. Za neke prekršaje koji su utvrđeni zakonom ili Uredbom Skupštine Opštine, prekršajni postupak se može odvijati i sankciju prekršaja može izricati organ državne uprave ili organ koji obavlja javna ovlašćenja nadgledanja za sprovođenje zakona, u kojem su predviđeni prekršaji<sup>19</sup>. ZP je takođe predvideo da se odredbe koje nisu u skladu sa ZP usklade u roku od 1 godine od stupanja na snagu zakona<sup>20</sup>. ZP je stupio na

---

<sup>13</sup> Isto tu, stavovi 1 i 3.

<sup>14</sup> Isto tu, stav 4.

<sup>15</sup> ZP, član 171: “*Ovaj zakon stupa na snagu u januaru 2017. godine.*”

<sup>16</sup> Zp, stav 7.

<sup>17</sup> Isto tu, član 27.

<sup>18</sup> Isto tu, član 29.

<sup>19</sup> Isto tu, član 55 (4).

<sup>20</sup> Isto tu, član 167.

snagu u januaru 2017. godine<sup>21</sup>. Na kraju, ZP izričito kaže da stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi važeće zakonodavstvo za prekršaj<sup>22</sup>. Od stupanja na snagu ZP prošlo je više od četiri godine.

## Zaključci

16. Ombudsmana primećuje da ZP predviđa da niko ne može biti kažnjen za prekršaj za delo koje pre nego da je izvršeno, nije bilo definisano kao prekršaj zakonom ili aktima (opštinskim uredbama) Skupštine Opštine, i za koje delo nije bila propisana sankcija za prekršaj. Štaviše, ZP obavezuje da se odredbe za prekršaje koje nisu u skladu sa njim, uključujući ovde i relevantne odredbe ZPORK-a, usklade u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ZP-a.
17. Ombudsmana primećuje da je prošlo više od četiri godine od stupanja na snagu ZP.
18. Ombudsman ocenjuje da ZPORK, odnosno član 15 - Pohađanje škole; i član 47 - Kućno obrazovanje nisu u skladu sa odredbama ZP, obzirom da nisu regulisana jasnim prekršajnim sankcijama.
19. Ombudsmana takođe primećuje da član 15 - Pohađanje škole; i član 47 - Kućno obrazovanje, nisu primenjivani ni u jednom slučaju.
20. Ombudsman na osnovu gore navedenog, u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosova: “ Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primijeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.” U smislu člana 18. stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu ima odgovornost: “da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva; (...)”; kao i da: “da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosova; (član 18, stav 1.7).

Prema tome, Ombudsman

## PREPORUČUJE

### Ministarstvu obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije:

- **Izmenu i dopunu Zakona br. 04/L-32 o pred univerzitetskom obrazovanju u Republici Kosova, odnosno članovi 15 i 47 da se usklađuju sa Zakonom br. 05/L-087 o prekršajima**

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo („Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom“) i člana 28 Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu („Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, [...]“)

<sup>21</sup> Isto tu, član 171.

<sup>22</sup> Isto tu, član 170.

*treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja“), ljubazno vas molimo da nas informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.*

S poštovanjem,

Naim Qelaj  
Ombudsman

Kopija: G. Habit Hajredini, direktor Kancelarije za dobro upravljanje, Kancelarija Premijera