



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

---

## IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

*Ex-officio br. 597/2020*

u vezi

**izmene i dopune Administrativnog Uputstva (MONT) br. 19/2016 o uključivanju dece u predškolskim institucijama na Kosovu**

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

Priština, 19 maj 2021.godine

## Cilj

1. Cilj ovog izveštaja je da preporuči Ministarstvu obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacije (u daljem tekstu: MONTI) izmenu i dopunu Administrativnog Uputstva (MONT) br. 19/2016 o uključivanju dece u predškolskim institucijama na Kosovu, kako bi se uskladili postupak i kriterijumi za prijem dece u predškolskim institucijama sa osnovnim principima i ovlašćenjima koja proizilaze iz Zakona br. 02/L-52 o predškolskom vaspitanju i Zakona br. 06/l-084 o zaštiti deteta.

## Pravna osnova

2. Ombudsman, u saglasnosti sa Ustavom Republike Kosova,<sup>1</sup> (u daljem tekstu: Ustav) 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:

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

2.2 “*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).

2.3 “*(...) 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).

2.4 “*da preporučuje Vladu, 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).

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

2.6 “*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. Ombudsman na osnovu člana 16, stav 4<sup>3</sup> Zakona o Ombudsmanu, dana 15. oktobra 2020.godine, otvorio je istrage *ex-officio* na osnovu informacija koje je uzela od Kallxo.com: “ (...) u nekim opštinama Kosova kao što je Mališevo, Uroševac, Kosovo

---

<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> 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.

*Polje, Istok, Orhahovac, Skenderaj, Vitina, Vučitrn, kaže se da osim pravnih kriterijuma koji su utvrđeni Administrativnim Uputstvom MONT br. 19/2016 o uključivanju dece u predškolskim institucijama na Kosovu, oni su postavili i dodatne kriterijume za prijem dece u javnim vrtićima. „Oba roditelja treba da budu u radnom odnosu“, je dodatni kriterijum koji je postavljen od strane predškolskih institucija u ovim 8 opštinama Kosova zbog ograničenih kapaciteta (...).”*

4. Tokom decembra 2020. godine, Institucija Ombudsmana (IO) je putem pisma tražila informacije od gore navedenih opština<sup>4</sup> u vezi sa navodima Kallxo.com, u vezi sa dodatnim kriterijumima za prijem dece u javnim predškolskim institucijama (u daljem tekstu: predškolske institucije).
5. Takođe, u cilju obezbeđenja informacija potrebne za stvaranje jasnije slike u vezi sa slučajem, IO se obratio ovim opštinama pitanjima kao u nastavku: *„Kako se utvrđuju kriterijumi za upis dece u JPI u vašoj opštini? Koji je pravni osnov za utvrđivanje kriterijuma za upis dece u JPI? Da li mislite da su kriterijumi za upis dece u JPI pravilno definisani u odgovarajućem podzakonskom aktu? Koji su problemi koji su identifikovani sa vaše strane tokom primene Administrativnog uputstva MONT br. 19/2016 o uključivanju dece u predškolskim institucijama na Kosovu? Pošaljite nam kopiju konkursa za upis dece u JPI kao i kriterijume postavljene za prijem dece u predškolskim institucijama za 2020. godinu. Dostavite nam bilo kakve informacije ili drugi relevantan dokument koji bi pomogao i upotpunio podatke za navedeno pitanje. ”*
6. Tokom decembra 2020. godine, u vezi sa postavljenim pitanjima, IO je dobio odgovor samo od opština, kao u nastavku: Uroševac, Istok, i Skenderaj.
7. Tokom januara 2021. godine, IO je ponovljenim pismom ponovo tražio informacije od opština: Mališevo, Kosovo Polje, Orahovac, Vitina i Vučitrn. Budući da nije dobio odgovor od njih, IO podseća iste na član 132. stav 3<sup>5</sup>, Ustava i članove 18. i 25. Zakona o Ombudsmanu, koji pozivaju javne vlasti da odgovore IO-u na podnete zahteve za dobijanje informacija, dokumenata i dosijea u razumnom vremenskom roku
8. Tokom januara i februara 2021. godine, IO je dobio odgovor dve opštine<sup>6</sup> za tražene informacije u tački 7 ovog izveštaja.
9. Opština Vitine obavestila je IO da su kriterijumi za izbor dece postavljeni na osnovu Administrativnog uputstva br.19/2016 i priložila je kopiju javnog konkursa. Jedan od dokumenata potrebnih za prijavu na konkurs je ugovor/potvrde da su oba roditelja u radnom odnosu i u nastavku napomena da ne kompletirana dokumenta neće biti prihvaćena.<sup>7</sup> Opština je takođe obavestila IO da u instituciji nisu primljena samo deca zaposlenih roditelja, već i deca sa roditeljima koji primaju socijalnu pomoć, deca sa samo jednim roditeljom i deca sa ograničenim sposobnostima.

---

<sup>4</sup> Opštine: Mališevo, Uroševac, Kosovo Polje, Istok, Orahovac, Skenderaj, Vitina i Vučitrn.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Opštine: Vitina i Vučitrn.

<sup>7</sup> Direkcija za obrazovanje Opštine Vitine, Informacija o procedurama prijema dece u obdaništu „Naša radost“ (original: “Gëzimi ynë”) u Vitini. Br. Nr. 05-68/21, 26.01.2021.

10. Opština Vučitrn je obavestila IO da kriterijumi za prijem dece zasnivaju se na Zakonu o predškolskom vaspitanju i obrazovanju i Administrativnom Uputstvu br. 19/2016, i priložio je kopiju javnog konkursa. Opština je obavestila IO da je zbog veoma velikog broja zahteva i nedostatka kapaciteta opštine za prijem, Opština je postavila dodatne prioritete (a ne kriterijume), gde je prednost data deci sa oba roditelja koja su zaposlena ili koji su u toku školovanja. Među traženim dokumentima za apliciranje u konkursu je i ugovor o radu roditelja, a u nastavku napomena da ne kompletirana dokumenta neće biti prihvaćena.<sup>8</sup>
11. Opština Uroševac je obavestila IO da se kriterijumi za prijem dece postavljaju na osnovu zakonodavstva, tačnije na osnovu Zakona br. 02/L-52 o predškolskom vaspitanju (član 2.2 i član 4), i Administrativnog Uputstva br. 19/2016, kao i na osnovu postojećih kapaciteta predškolske institucije i sve obuhvatanja. Prema njihovim rečima, institucija je otvorena za prijem sve dece, ali zbog ograničenih kapaciteta, prioritet imaju zaposleni roditelji, oni koji su u toku obrazovanja ili imaju preporuku za sve obuhvatanje od strane profesionalaca. Na priloženom javnom konkursu potrebna dokumentacija uključuje potvrdu zaposlenih roditelja (ugovor), ali ne uključuje napomenu da ne kompletirana dokumenta neće biti prihvaćena.<sup>9</sup>
12. Opština Istok je obavestila IO da navodi Kallxo.com ne stoje i da opština nije postavila dodatne kriterijume. Prema Opštini objavljivanje konkursa za upis dece u javnim vrtićima osnovano je na osnovu Zakona br. 02/L-52 o predškolskom obrazovanju i Administrativnom uputstvu br. 19/2016. U konkursu koji je dostavila Opština, oglas se poziva samo na zakon i uputstvo, ali nema nekog spiska traženih dokumenata.<sup>10</sup>
13. Opština Skenderaj je obavestila IO da je zbog velikog broja zainteresovanih za upis dece i u zbog nemogućnosti da se uključe sva deca koja apliciraju, prioritet je dat deci, čiji roditelji rade, obzirom da nema ko da se stara o njima. Opština je saopštila da su kriterijumi zasnovani na Administrativnom uputstvu br. 10/2016 i da je uputstvo trebalo da precizira da se prednost daje zaposlenim roditeljima, jer je broj zahteva za upis veoma velik. Postavljanje ovog kriterijuma olakšalo bi rad predškolskim institucijama. Među traženim dokumentima za apliciranje u konkursu je i ugovor o radu roditelja, a u nastavku je napomena da ne kompletirana dokumenta neće biti razmatrana.<sup>11</sup>
14. Do datuma objavljivanja ovog izveštaja IO nije dobio odgovor od opština: Maljiševo, Kosovo Polje i Orahovac.
15. Štaviše, u vezi sa pitanjem ne obuhvatanja dece u predškolskim institucijama, IO je otvorio istrage ex-officio na osnovu informacija dobijenih iz televizije „Kanal 10“, prema kojima je jedan od vrtića u gradu odbio da primi dete sa posebnim potrebama, pravdajući se da nema dovoljno prostora da prihvati i drugu decu. IO je od navedenog vrtića obavešten, između ostalog kao u nastavku: „(...) *U starosnoj grupi od 5-6 godina u P. I. (...) pohađaju aktivnosti 20 deteta, od kojih troje je drugačijim sposobnostima ili sa posebnim potrebama, ovime je primenjen (stav 7) člana 5 Administrativnog uputstva.*

---

<sup>8</sup> Direkcija za obrazovanje Opštine Vučitrn, Odgovor na podnesak Ombudsmana, 10. Nr. 71/21, 01.02.2021.

<sup>9</sup> Direkcija za obrazovanje Opštine Uroševac, Odgovor u vezi Vašeg zahteva, Br. 605/2020, 31.12.2020.

<sup>10</sup> Direkcija za obrazovanje Opštine Istok, Odgovor na zahtev, Br. 621/ 20, 21.12.2020.

<sup>11</sup> Direkcija za obrazovanje Opštine Skenderaj, Odgovor Br. 2122/2020, 28.12.2020.

*Ovim smo takođe primenili (stav 9) člana 5 koji predviđa da maksimalan broj dece sa posebnim obrazovnim potrebama može biti 3 dece. U tumačenju ove odredbe mi kao vrtić nismo mogli da povećamo broj dece sa posebnim potrebama za starosnu grupu dece uzrasta 5-6 godina koja pohađaju njihove aktivnosti, jer bi to prevazišao određeni broj i bilo bi u suprotnosti sa zakonskim propisima i normama, standardima predškolskih institucija. (...).“*

## **Relevantni pravni instrumenti**

16. Postoji niz pravnih instrumenata koji regulišu ovo pitanje, ali ne ograničavajući se na:

- 16.1. Ustav u članu 7 [Vrednosti], stav 1, definiše: *“Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načela slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podjele državne vlasti i tržišne privreda.*
- 16.2. Ustav u članu 21, stav 1, definiše: *“Ljudska prava i osnovne slobode su neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog reda Republike Kosovo.”* Dok u stacu 2, ovog člana kaže se: *“Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.”*
- 16.3. Ustav u članu 22 [Direktna Primjena Međunarodnih Sporazuma i Instrumenata] definiše: *“Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sljedećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primjenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija: (...) (2) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste; (...) (7) Konvencija o pravima djeteta; (...).”*
- 16.4. Dalje, član 24 Ustava propisuje: *“1.Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije. 2.Niko se ne smije diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili nekog drugog uvjerenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredjeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa. (...).”*
- 16.5. Dok Ustav u članu 50 [Prava Deteta], propisuje: *“Sve radnje koje se tiču deteta, preduzete od strane državnih, javnih ili privatnih institucija, moraju biti u najboljem interesu deteta.”*
- 16.6. Konvencija o pravima deteta (KPD), u članu 2, definiše: *“Strane ugovornice će preduzeti sve odgovarajuće mere kako bi se obezbedila zaštita deteta od svih oblika diskriminacije ili kažnjavanja zasnovanog na statusu, aktivnostima, izraženom mišljenju ili uverenju detetovih roditelja, zakonskih staratelja ili članova porodice.”* Dok član 3 definiše: *“U svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela, najbolji interesi deteta biće od prvenstvenog značaja”*
- 16.7. Zakon br.05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, Službeni List Republike

Kosova/br.16/26 jun 2015, Priština <sup>12</sup> ( u daljem tekstu ZZD) između ostalog reguliše: “ ... uspostavljanje jednog opšteg okvira za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije po osnovu nacionalnosti 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.”

16.8. Zakon br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, Službeni List Republike Kosova/br. 20/21 jun 2016, Priština<sup>13</sup> (u daljem tekstu: Zakon o opštoj administrativnoj proceduri) u članu 4 (Princip zakonitosti) definiše: “*Javni organi deluju u skladu sa Ustavom, zakonodavstvom na snazi, kao i opštim administrativnim pravilima, primenjivim unutar njihovih nadležnosti i u skladu sa ciljem za koji su ove nadležnosti date.. (...).*”

16.9. Zakon br. 06/l-084 o zaštiti deteta, Službeni List Republike Kosovo/br. 14/17 jul 2019, Priština (u daljem tekstu: UUD)<sup>14</sup>, u članu 37, stav 5, tačka 5.1, propisuje: “*omogućili pristup deteta predškolskom obrazovanju i besplatnom obaveznom obrazovanju za svu decu i u slučajevima kada su deca prekoračila starost obaveznog obrazovanja ali nisu bila u nemogućnosti pohađanja obrazovanja;*”

16.10. Zakon br. 04/l-032 o pred-univerzitetkom obrazovanju u Republici Kosovo, Službeni List Republike Kosova /br. 17/16 septembar 2011, Priština<sup>15</sup> (u daljem tekstu: ZPORK), u članu 9, stav 1, tačka 1.1, definiše: “*godina (predškolski razred), a inače u skladu sa članom 10 ovog Zakona; Nivo 0: predškolsko obrazovanje obično uzrast od nula (0) do šest (6) godina, glavna faza 0 i delo faze 1 NOK-a, ovim zakonom je uređeno samo za uzrast 5-6*”

16.11. Zakon br. 02/L-52 o predškolskom vaspitanju, Službeni List Privremenih Institucija Samouprave na Kosovu/Priština: godina i/br.1/01 jun 2006<sup>16</sup> (u daljem tekstu: ZPV), u članu 1 definiše: “*Predškolsko vaspitanje referiše se ranijem vaspitanju poznatih vaspitača za decu predškolskog uzrasta. Vaspitanje dece sa posebnim potrebama odnosi se na posebno vaspitanje dece sa oštećenjima Čula, fizičkim oštećenjima, poteškoćama u učenju, socijalnim, emocionalnim i komunikativnim poremećajima. Sveobuhvatnost (vidi Konvenciju o pravima deteta, Član 2.) – Države ugovornice ove Konvencije će poštovati i obezbeđivati prava utvrđena ovom Konvencijom svakom detetu koje se nalazi pod njihovom jurisdikcijom bez ikakve diskriminacije i bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo uverenje, nacionalno, etničko ili socijalno poreklo, imovinsko stanje, onesposobljenost, rođenje ili drugi status deteta, njegovog*

---

<sup>12</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10924>.

<sup>13</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2431>.

<sup>14</sup> [gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20844](https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20844)

<sup>15</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2770>

<sup>16</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2401>

roditelja ili zakonskog staratelja. (...). Dalje član 4 ZPV propisuje da Vaspitanje u institucijama predškolskog obrazovanja zasniva se na ovim principima: “(a) Ravnopravnost; (b) Sveobuhvatnost; (c) Demokratija; (d) Autonomnost osoblja; (e) Profesionalnost i odgovornost; (f) Jednake mogućnosti za decu i roditelje, imajući u vidu razlike između dece; (g) Pravo da bude drukčiji; (h) Ukupan razvoj ličnosti deteta”

16.12. Administrativno Uputstvo (MASHT) br.19/2016 o uključivanju dece u predškolskim institucijama na Kosovu<sup>17</sup> (u daljem tekstu: Uputstvo br.19/2016), u članu 1 propisuje: “Ovo administrativno uputstvo ima za cilj da omogući svoj deci da budu uključena u predškolsko obrazovanje.”

## Pravna analiza

### A. Zahtev za ugovor o radu roditelja, koji je postavljen od opština, u odnosu na princip zakonitosti i princip pravne sigurnosti

17. Princip zakonitosti je osnovna norma na osnovu koje se gradi čitav pravni sistem. Ovaj princip garantuje vladavinu zakona i izbegavanje samovolje, kako bi se postiglo poštovanje pravde i pravne sigurnosti. Princip zakonitosti znači da javni organi deluju u skladu sa Ustavom, važećim zakonodavstvom, kao i opštim administrativnim pravilima koja se primenjuju u okviru njihovih nadležnosti, i u skladu sa svrhom za koju su ove nadležnosti date.<sup>18</sup> Ovim principom definisana je obaveza organa javne administracije, da tokom obavljanja administrativne delatnosti, rade i odlučuju u skladu sa zakonom. Štaviše, ovo je utemeljeno u Ustavu, koji definiše: “Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načela slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podjele državne vlasti i tržišne privreda.”<sup>19</sup>

18. Načelo zakonitosti usko je povezano sa načelom pravne sigurnosti, na osnovu kojeg vladavina zakona osigurava poverljivost građana prema državi i nepromenljivost zakona putem postupaka administrativnih organa. Ovaj princip se, između ostalog, sastoji u tačnosti, jasnoći i doslednosti celokupnog pravnog poretka države, dakle ne samo u određenim normama. Zahteva se da čitav pravni poredak bude razumljiv, predvidljiv i da bude kontradiktoran.

19. ZPV je glavni zakon koji reguliše predškolsko obrazovanje u Republici Kosova. ZPV je utvrdio da predškolsko obrazovanje nije obavezno i da je uključivanje dece u predškolsko obrazovanje regulisano administrativnim uputstvom.<sup>20</sup> Prema ZPV predškolsko vaspitanje zasniva se na ovim principima: “(a) Ravnopravnost; (b) Sveobuhvatnost; (c) Demokratija; (d) Autonomnost osoblja; (e) Profesionalnost i odgovornost; (f) Jednake mogućnosti za decu i roditelje, imajući u vidu razlike između dece; (g) Pravo da bude drukčiji; (h) Ukupan razvoj ličnosti deteta”.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15178>

<sup>18</sup> Prema članu 4, stav 1 Zakona o opštoj administrativnoj proceduri.

<sup>19</sup> Ustav Republike Kosova, član 7.

<sup>20</sup> ZPV, član 2.

<sup>21</sup> Isti, član 4.

20. Kriterijumi za upis dece u predškolske institucije definisani su u Uputstvu br. 19/2016, kao podzakonski akt koji izričito i detaljno uređuje ovo pitanje. Uputstvo obavezuje da kriterijume za objavljivanje konkursa za upis treba da izradi Opštinska direkcija za obrazovanje (ODO) u saradnji sa predškolskim institucijama na osnovu Uputstva br.19/2016<sup>22</sup>. Prema stavu 1, kriterijum za prijem je mesto prebivališta deteta. Prema stavu 1, kriterijum za prijem je mesto prebivališta deteta. Stavovi 2. i 3. ovog člana definišu starosne i starosne grupe za prijem u predškolske institucije. Dalje, stav 4 predviđa da se upis u predškolske institucije plaća. Dok je stav 5 navedenog člana definisao izuzeće od plaćanja i prioritet za decu koja dolaze iz osetljivih grupa. Takođe, stav 6 definiše obavezu uključivanja dece sa posebnim obrazovnim potrebama u jednu od vaspitnih grupa u predškolskoj instituciji. Konačno, ovaj član predviđa slučajeve koji imaju prioritet za upis u predškolske institucije za decu obrazovnog osoblja koje doje, obaveze opštine da subvencionišu decu oslobođenu plaćanja i druge administrativne radnje predškolskih ustanova. Nijedan od članova uputstva izričito ne navodi da je zapošljavanje oba roditelja kriterijum za upis dece u predškolske institucije. Jedini primer gde se pominje ugovor o radu roditelja je član 3, stav 3, Procedure upisivanja dece u Predškolskim institucijama, stav 3, ovog člana kaže: *“Zahtev treba da sadrži ove podatke oba roditelja, ime i prezime zakonskog staratelja. 3.1. radno mesto (ukoliko radi, studira, kvalifikacija i br. telefona, e-mail adresa; (...))”* I u ovom slučaju, jezik kojim je sastavljeno uputstvo ne obavezuje da roditelji budu zaposleni (vidi veznik *ukoliko*) dakle ovaj kriterijum nije ograničavajući kriterijum.

21. ODO je u saradnji sa predškolskim ustanovama dužna da izradi kriterijume za objavljivanje konkursa za upis dece u predškolske institucije na osnovu Uputstva br.19/2016. Shodno tome, uputstvo ne predviđa izričito zaposlenost oba roditelja kao kriterijum za upis dece u predškolske institucije. Jedan takav zahtev koji je postavljen od strane opština tokom objavljivanja konkursa<sup>23</sup> i njihova napomena da se prijave bez ovih dokumenata neće razmatrati<sup>24</sup>, nisu u skladu sa načelom zakonitosti i pravne sigurnosti.

## **B. Zahtev za ugovor o radu roditelja, koji je postavljen od strane opština u odnosu na princip jednakosti i nediskriminacije (sveobuhvatnosti)**

22. Ustav štiti i garantuje osnovna ljudska prava i slobode, uključujući ovde i prava deteta. Sprovođenje i ostvarivanje ovih prava u praksi je u interesu funkcionisanja vladavine prava. Ustav izričito propisuje obavezu svih institucija da poštuju ljudska prava i slobode<sup>25</sup>, a ovaj princip važi za sve, uključujući i relevantne opštinske institucije, jer je predškolsko obrazovanje deo jedinstvenog sistema vaspitanja i obrazovanja u Republici Kosova.

23. Ustav takođe garantuje jednakost svih pred zakonom, dakle i deca imaju pravo na

---

<sup>22</sup> Član 4 (9).

<sup>23</sup> Opštine: Vitina, Vučitrn, Uroševac, Skenderaj. Obzirom da IO nije dobio odgovor od opština: Mališevo, Kosovo Polje i Orahovac, na osnovu navoda Kallxo.com, smatra da isto vazi i za ove opštine.

<sup>24</sup> Opštine: Vitina, Vučitrn i Skenderaj. Obzirom da IO nije dobio odgovor od opština: Mališevo, Kosovo Polje i Orahovac, na osnovu navoda Kallxo.com, smatra da isto vazi i za ove opštine.

<sup>25</sup> Ustav, član 21.



jednaku pravnu zaštitu, bez diskriminacije. Zabrana diskriminacije detaljnije je razrađena u ZZD<sup>26</sup>, gde su svi jednaki i uživaju jednak status i jednaku pravnu zaštitu, bez obzira na njihove lične karakteristike.

24. KPD, kao najvažniji međunarodni instrument u oblasti dečijih prava, predvideo je obaveze država da preduzmu sve moguće mere kako bi obezbedile opstanak i razvoj deteta, što nije samo jedno od osnovnih prava KPD<sup>27</sup>, već i jedan od četiri glavna principa u tumačenju i primeni iste.<sup>28</sup> Komitet KPD, u Opštem Komentaru br. 7-Primena prava deteta u ranom detinjstvu, protumačio je da pravo na obrazovanje u ranom detinjstvu počinje od rođenja i usko je povezano sa pravom male dece na maksimalan razvoj. Veza između obrazovanja i razvoja definisana u članu 29. 1. *“Strane ugovornice se slažu da obrazovanje deteta bude usmereno na: (a) razvoj detetove ličnosti, talenta i mentalnih i fizičkih sposobnosti do njihovih krajnjih mogućnosti;”* Opšti komentar br. 1, o obrazovnim ciljevima objašnjava da je cilj *„osnaživanje deteta razvijanjem njegovih veština, učenja i drugih sposobnosti, ljudskog dostojanstva, samopoštovanja i samopouzdanja“* i da to treba da se postigne na načinima kojima se dete postavlja na fokus, prijateljski načini prema detetu i odražavaju urođena prava i dostojanstvo deteta.<sup>29</sup>
25. Štaviše, Konvencija zahteva od država potpisnice da pružaju odgovarajuću pomoć roditeljima, zakonskim starateljima i porodicama u ispunjavanju odgovornosti za podizanje njihove dece<sup>30</sup>, uključujući pomoć roditeljima u obezbeđivanju životnih uslova neophodnih za razvoj deteta<sup>31</sup> i obezbeđivanju da deca dobijaju potrebnu zaštitu i potrebno staranje<sup>32</sup>. Komitet je pojasnio da se odgovarajuća roditeljska pomoć može najbolje postići kao deo sveobuhvatnih politika o ranom detinjstvu, uključujući pružanje osiguranja zdravlja, nege i obrazovanja tokom prvih godina. Države takođe treba da obezbede da se roditeljima pruži odgovarajuća podrška koja im omogućava da u potpunosti uključe malu decu u takve programe, posebno marginalizovane i osetljive grupe. Posebno član 18.3 zahteva da države preduzmu sve odgovarajuće mere kako bi obezbedile da deca zaposlenih roditelja imaju pravo na usluge nege deteta, porodijsko odsustvo i pristup drugim institucijama.
26. Jedan od principa kojim se rukovodi ZPV je sveobuhvatnost. Na osnovu ZPV, cilj Administrativnog Uputstva br.19/2016 je: *“Omogućiti da sva deca budu uključena u predškolsko obrazovanje”*<sup>33</sup> Dalje, ZPV je definisao Sveobuhvatnost: *„Države ugovornice ove Konvencije će poštovati i obezbeđivati prava utvrđena ovom Konvencijom svakom detetu koje se nalazi pod njihovom jurisdikcijom bez ikakve diskriminacije i bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo uverenje, nacionalno, etničko ili socijalno poreklo, imovinsko stanje,*

---

<sup>26</sup> ZZD, član 1.

<sup>27</sup> KPD, član 6.

<sup>28</sup> Vidi Opšti Komentar Br. 5 Konvencije usvojen od strane Komiteta KPD-a, na: <https://www.refworld.org/docid/4538834f1> 1.html.

<sup>29</sup> Vidi Opšti Komentar Br. 7 Konvencije usvojen od strane Komiteta KPD-a, na: <https://www.refworld.org/docid/460bc5a62.html>

<sup>30</sup> KPD, članovi 18.2 i 18.3.

<sup>31</sup> Isto tu, član 27.2.

<sup>32</sup> Isto tu, član 3.2.

<sup>33</sup> Administrativno Uputstvo Br.19/2016, član 1.

onesposobljenost, rođenje ili drugi status deteta, njegovog roditelja ili zakonskog staratelja.“<sup>34</sup> Ova definicija, koja se takođe odnosi na Konvenciju o pravima osoba, preuzeta je identično iz člana 2 Konvencije i stvara obavezu države da poštuje i osigurava prava utvrđena Konvencijom za svako dete unutar njihove nadležnosti, bez bilo kakve diskriminacije. Prema tome, u daljem tekstu, sveobuhvatanje takođe podrazumeva pravo na nediskriminaciju.

27. Sličan član sa KPD, ali ne identičan može se naći i u ZZD.<sup>35</sup> Prema ZZD u slučajevima nasilja i nemogućnosti ispunjavanja roditeljskih obaveza, roditelji imaju pravo da dobiju podršku od institucija<sup>36</sup>. Kao što se vidi iz formulacije, ovaj član ima uži obim od Konvencije o pravima deteta, koji proširuje obavezu pružanja podrške u svim oblastima roditeljske odgovornosti. Takođe ZZD primećuje da nadležno ministarstvo obrazovanja, kao nadležni javni organ, kao i lokalne obrazovne jedinice preduzimaju konkretne mere da obezbede pristup predškolskom obrazovanju za svu decu<sup>37</sup>. Nediskriminacija je jedan od glavnih principa sadržanih u ZZD, gde sve institucije, pružaoci usluga, profesionalci za zaštitu deteta treba da preduzmu sve potrebne mere, kako bi dete bilo zaštićeno od svih oblika diskriminacije.<sup>38</sup> Isti član ističe da: *“Svako dete ima pravo na ista prava priznata važećim zakonodavstvom i Konvencijom i da im se one garantuju bez ikakvih razlika, bez obzira na rasu, boju, rod, jezik, veru, političko mišljenje ili bilo koje drugo mišljenje, nacionalno, etničko ili društveno poreklo, imovinu, nesposobnost, porodično poreklo ili bilo koje drugo stanje deteta ili njegovih/njenih roditelja ili njegovih/njenih pravnih zastupnika”*
28. Temeljito čitanje ZZD-a zasnovano na njegovoj svrsi, njegovom usklađivanju sa KPD-a, kao i gore pomenuti specifični članovi sugerišu da su institucije odgovorne za pružanje podrške roditeljima u izvršavanju roditeljskih obaveza. U ovom slučaju, iako ZZD nema posebne odredbe kao što je tumačenje Komiteta KPD, koji naglašava da države preduzimaju sve odgovarajuće mere kako bi obezbedile da deca zaposlenih roditelja imaju pravo na beneficije iz usluga staranja o deci<sup>39</sup>, takva podrška ne bi bila u suprotnosti sa duhom i svrhom zakona.
29. Međutim, isto čitanje zakona daje prostor za tumačenje da se ova podrška ne bi trebala ograničiti na zaposlene roditelje i/ili u toku školovanja. Mogućnost slanja dece u predškolsku instituciju usko je povezana sa osnaživanjem porodice, a posebno žena. U Izveštaju „*Ko se stara*“, koji je sprovedla Mreža Žena Kosova, 88% nezaposlenih žena reklo je da bi tražile posao kada bi mogle da nađu pristupačne usluge staranja za njihovu decu<sup>40</sup>. S obzirom na to da je 14,4% žena zaposleno, stopa nezaposlenosti žena na Kosovu je alarmantna i iznosi 33,1%.<sup>41</sup> Slično tome, Evropska unija je

---

<sup>34</sup> Definicija preuzeta je iz KPD, ČLAN 2. Treba naglasiti da IO smatra da je pojam “sveobuhvatnost” (engleski Inclusion) širi pojam, međutim tokom ove analize fokusirano je u definiciji preuzetoj u zakonu.

<sup>35</sup> To je prirodno s obzirom na to da je ZZD izrađen na osnovu KPD-a.

<sup>36</sup> KPD, član 35.

<sup>37</sup> ZZD, član 37.

<sup>38</sup> Isto tu, član 8.

<sup>39</sup> Vidi gore navedeni stav.

<sup>40</sup> Mreža žena Kosova, “Ko se stara? Zahtevi, ponude i opcije za povećanje mogućnosti nege dece na Kosovu.”, Priština, 2016, na: <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/20161103153827479.pdf>.

<sup>41</sup> Agencija za Statistiku na Kosovu, Anketa radne Snage (ARS), TM3 2020, na: <https://ask.rks-gov.net/sq/agjencia-e-statistikave-te-kosoves/add-news/anketa-e-fuqise-punetore-afp-tm3-2020>.

primetila da su dostupnost, pristupačnost i mogućnost da se priušte usluge o staranju deteta takođe ključni faktori koji omogućavaju ženama, kao i muškarcima, koji imaju više odgovornosti za staranje, da učestvuju na tržištu rada. Zapošljavanje žena direktno doprinosi poboljšanju socijalno-ekonomske situacije porodice i ekonomskom rastu<sup>42</sup>. Takav prioritet postavljen od strane opština stavlja na očigledno nepovoljan položaj žene i muškarce koji rade ili nameravaju da traže posao.

30. IO primećuje da ovaj prioritet postavljen od strane opština je nastao zbog nedostatka kapaciteta i resursa za smeštaj velikog broja dece koji se prijavljuju uprkos njihove volje da uključe svu decu bez razlike.

31. Ipak, na osnovu gore navedenih argumenata, takav zahtev za ugovore o radu roditeljima, koji su opštine postavile na javnim konkursima, a koji nije u skladu sa principom zakonitosti i pravne sigurnosti<sup>43</sup>, rezultirao je takođe stvaranjem situacije koja nije u skladu sa principom jednakosti i nediskriminacije. Zbog zakonskih nejasnoća, zahtev za zapošljavanje roditelja *može* se smatrati kao osnova za diskriminaciju na osnovu Zakona o zaštiti od diskriminacije i Zakona o zaštiti deteta putem kategorije „*ili bilo koje drugo stanje deteta ili njegovih/njenih roditelja*“.

### **C. Zahtev za ugovor o radu roditelja, koji je postavljen od strane opština u odnosu na princip najboljeg interesa deteta**

32. Najbolji interesi deteta jedna su od osnovnih vrednosti KPD-a. Princip najboljeg interesa primenjuje se na sve postupke koji se odnose na decu i zahteva aktivne mere za zaštitu njihovih prava i promociju njihovog opstanka, rasta i blagostanja, kao i mere za podršku i pomoć roditeljima i drugima koji snose svakidašnje odgovornosti za ostvarivanje dečjih prava<sup>44</sup>. Komitet KPD-a identifikovao je najbolje interese deteta kao jedan od četiri opšta principa Konvencije u njegovom tumačenju i primeni u odnosu na sva ostala prava deteta<sup>45</sup>. To je dinamičan koncept koji zahteva odgovarajuću procenu za svaki konkretni slučaj.

33. ZZD je takođe predvideo najbolje interese deteta kao jedan od glavnih principa njegove/njene zaštite. U istom smislu kao i CRC, LMF izričito navodi: *“Ovaj zakon, kao i drugi pravni akti koji regulišu pitanja koja se odnose na zaštitu deteta, kao i bilo koji drugi pojedinačni akt, koji proizilazi od njih, podleže principu najboljeg interesa deteta.”*<sup>46</sup>

34. Vaspitanje i staranje o ranom detinjstvu prvi je korak stepena učenja tokom celog života i od velike je važnosti u oblikovanju ličnosti dece. Brojne studije podržavaju činjenicu da ovo vaspitanje pomaže deci da se razvijaju do svojih najboljih sposobnosti i podržava njihovo blagostanje<sup>47</sup>. Takođe, zdrav razvoj u prvim godinama

---

<sup>42</sup> Evropska Unija, Preporuka Saveta od 22 maja 2019. godine o visokokvalitetnim sistemima ranog obrazovanja i nege, (2019/C 189/02), nē: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01)&from=EN).

<sup>43</sup> Kao što je argumentovano u delu A analize.

<sup>44</sup> KPD, član 3.

<sup>45</sup> KPD, član 3.

<sup>46</sup> ZZD, član 5(2).

<sup>47</sup> FES, Zašto je rano obrazovanje rešenje?, 2020, na: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kosovo/16274-20201022.pdf>.

omogućava deci, između ostalog, da grade moždane blokove za akademska postignuća, odgovorno građanstvo, zdrav život i uspešno roditeljstvo za sledeću generaciju.

35. Evropska unija je primetila da učešće u vaspitanju i staranju u ranom detinjstvu ima mnogo koristi i za pojedince i za društvo, od poboljšanih postignuća u obrazovanju i na tržištu rada, manje socijalnih i obrazovnih intervencija i sveobuhvatnijeg društva. Deca koja su pohađala obrazovanje u ranom detinjstvu duže od godinu dana postigla su više rezultata iz jezika i matematike na testovima, kao i na PISA studijama. Takođe se pokazalo da je učešće u kvalitetnom obrazovanju i nezi u ranom detinjstvu važan faktor u sprečavanju napuštanja škole.<sup>48</sup>
36. Dakle, na osnovu gore navedenih argumenata i studija, pristup sve dece, bez diskriminacije, predškolskim ustanovama je u njihovom najboljem interesu. Sledstveno tome, IO smatra da zahtev za ugovor o radu roditelja koje su opštine postavile na javnim konkursima, a koji nije u skladu sa principom zakonitosti i pravne sigurnosti i koji se *može* smatrati kao osnova za diskriminaciju, takođe nije u skladu sa principom najboljeg interesa deteta.

#### **D. Pravo dece sa teškim invaliditetom da budu uključena u predškolske institucije**

37. Tokom ove analize IO je naišao na druge nejasnoće u Administrativnom Uputstvu br. 19/2016. Prema Uputstvu: *“Opština je dužna da deci iz marginalizovanih grupa koja se prijavljuju obezbedi mesto u PI.”*<sup>49</sup> U ovom slučaju, u grupu marginalizovane dece spadaju i deca sa ograničenim sposobnostima (sa posebnim potrebama)<sup>50</sup>. Dalje u članu 6, navodi se: *“Deca sa teškim oštećenjima mogu se uključiti u PI ukoliko je institucija ima obezbeđen adekvatan kadar i druge potrebne uslove, u zavisnosti od vrste oštećenja.”*
38. Pozivajući se na argumente razrađene u delovima A, B i C ove analize, IO naglašava da tekst članova 5 i 6 ne pružaju dovoljnu pravnu sigurnost deci sa teškim oštećenjima. IO primećuje da opštine možda neće imati dovoljno kapaciteta da uključe ovu grupu dece u predškolske ustanove. Zbog toga je neophodno da se tokom pregleda i promene uputstva razjasne ovi članovi i da se pruže konkretne alternative koje su obaveze opština u slučaju dece sa teškim povredama. Pozivajući se na pravo dece na obrazovanje, nediskriminaciju i u njihovom najboljem interesu, uputstvo treba da sadrži jasne i pristupačne alternative kako bi deca sa ozbiljnim oštećenjima mogla uživaju ista prava kao i sva druga deca.

#### **Zaključak**

39. Ombudsman primećuje da Administrativno Uputstvo br. 19/2016 ne definiše zapošljavanje oba roditelja kao kriterijum za upis dece u predškolske institucije. Prema tome, zahtev da se dostavi ugovor o radu roditelja, koji je postavljen od strane opština u objavljivanim konkursima i njihova napomena da se prijave bez ovih dokumenata

---

<sup>48</sup> Preporuka Saveta od 22 maja 2019. godine o visokokvalitetnim sistemima ranog obrazovanja i nege

<sup>49</sup> Administrativno Uputstvo Br.19/ 2016, član 4.

<sup>50</sup> Isto tu.

neće razmatrati u suprotnosti je sa Administrativnim uputstvom br. 19/2016. Ovaj kriterijum nije u skladu sa principom zakonitosti i pravne sigurnosti.

40. Ombudsman primećuje da je ovaj prioritet postavljen od strane opština nastao zbog nedostatka kapaciteta i resursa za smeštaj velikog broja dece koji se prijavljuju, uprkos njihove volje da uključe svu decu bez razlike.
41. Ombudsman zaključuje da zbog pravnih nejasnoća zahtev za zapošljavanje roditelja *može da se smatra kao osnova za diskriminaciju na osnovu Zakona o zaštiti od diskriminacije i Zakona o zaštiti deteta putem kategorije „ili bilo kog drugog stanja deteta ili njegovih/njenih roditelja“, i nije u skladu sa principom najbolji interes deteta.*
42. Ombudsman zaključuje da aktuelno Uputstvo ne pruža pravnu sigurnost, jasne i pristupačne alternative deci s teškim oštećenjima kako bi ona mogla da uživaju ista prava kao i sva druga deca, specifičnije pravo dece na obrazovanje, nediskriminaciju i u njihovom najboljem interesu.
43. Prema tome Ombudsman ocenjuje da Administrativno uputstvo br. 19/2016 nije jasan, koncizan i da su njegove relevantne norme kontradiktorne, nemaju doslednost i nisu u skladu sa osnovnim principima i ovlašćenjima koja proizilaze iz ZPV-a, odnosno sa principima utvrđenim u članu 4: “(a) Ravnopravnost; (b) Sveobuhvatnost; (c) Demokratija; (d) Autonomnost osoblja; (e) Profesionalnost i odgovornost; (f) Jednake mogućnosti za decu i roditelje, imajući u vidu razlike između dece; (g) Pravo da bude drukčiji; (h) Ukupan razvoj ličnosti deteta”, a ni sa ZZD.
44. 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, Ombudsman ima odgovornost: “da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, (...)”; kao i da: “da preporuči [...] donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo; (član 18, stav 1.7).

Prema tome, Ombudsman

## PREPORUČUJE

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

- **Izmenu i dopunu Administrativnog Uputstva (MONT) br. 19/2016 o uključivanju dece u predškolskim institucijama na Kosovu regulišući između ostalog i proceduru i kriterijume u skladu sa osnovnim principima Zakona br. o predškolskom vaspitanju, odnosno principima navedenim u članu 4: „(a) Ravnopravnost; (b) Sveobuhvatnost; (c) Demokratija; (d) Autonomnost osoblja; (e) Profesionalnost i odgovornost; (f) Jednake mogućnosti za decu i roditelje, imajući u vidu razlike između dece; (g) Pravo da bude drukčiji; (h) Ukupan razvoj ličnosti**

*deteta”, kao i Zakonom br. 06/I-084 o zaštiti deteta.*

U skladu sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo („*Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom*“) i člana 28 Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu („*Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, [...] treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja*“), ljubazno vas molimo da nas informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Naim Qelaj  
Ombudsman

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