



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

Godišnji Izveštaj 2023 o primeni Zakona o zaštiti od diskriminacije u Republici Kosova

Priština, 10. decembar 2024. godine

Sva prava zadržana: Institucija Ombudsmana, Kosovo



Ovaj izveštaj je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope, kroz zajednički projekat "Borba protiv diskriminacije i mržnje", koji je deo zajedničkog programa „Horizontalni instrument za Zapadni Balkan i Tursku“. Sadržaj je isključiva odgovornost autora/autorke i ni u kom slučaju ne predstavlja zvanične stavove Evropske unije ni Saveta Evrope.

Predgovor od strane Ombudsmana

Jednakost pred zakonom i zaštita od diskriminacije zauzima centralno mesto u spektru ljudskih prava demokratskih društava, što uključuje i Republiku Kosovo. Kao što je dosledno naglašavao Evropski sud za ljudska prava, princip nediskriminacije je temeljne prirode i leži u temelju Evropske konvencije o ljudskim pravima, zajedno s vladavinom prava i vrednostima mira i tolerancije.

Pravni poredak Republike Kosovo pruža snažne ustavne i zakonske garancije za zaštitu od diskriminacije za sve osobe i segmente kosovskog društva, bez ikakve razlike. Članovi 3 i 24 Ustava, kao i Zakon o zaštiti od diskriminacije, iz 2015. godine, su dva glavna stuba normativnog okvira za zaštitu od diskriminacije u Republici Kosovo.

Kao institucija sa ustavnim mandatom za zaštitu ljudskih prava od kršenja od strane organa javne vlasti, Institucija Ombudsmana ima posebnu i nezamenjivu ulogu i odgovornost u promociji i zaštiti prava na jednakost pred zakonom i zaštitu od diskriminacije. Važan deo ove funkcije Ombudsmana je nadzor nad primenom Zakona o zaštiti od diskriminacije. Ovo uključuje predstavljanje opštih izveštaja, najmanje svake godine, pred Skupštinom Republike Kosova o primeni ovog zakona – uporedo sa posebnim izveštajima koje Ombudsman priprema za ovu svrhu.

Izveštaj o primeni Zakona o zaštiti od diskriminacije za 2023. godinu je prvi put da Ombudsman podnosi ovakav izveštaj Skupštini Republike Kosova. Kao takav, ovaj izveštaj predstavlja korak napred u ispunjavanju zakonskih obaveza zaštite od diskriminacije. Ono što je važnije, uprkos činjenici da ovaj Izveštaj pokriva 2023. godinu, isti daje sveobuhvatan pregled primene Zakona o zaštiti od diskriminacije, posebno naglašavajući efikasnost institucionalnih mehanizama za zaštitu od diskriminacije.

Kako je navedeno u ovom izveštaju, glavni izazov u nadgledanju primene Zakona o zaštiti od diskriminacije je nedostatak institucionalnih podataka o prijavljenim slučajevima diskriminacije. Ovo je posledica sistemskih defekata, odnosno nedostataka standardnih procedura za identifikaciju slučajeva diskriminacije, u pravosudnom sistemu, u institucijama za provođenje zakona ili u drugim relevantnim institucijama.

Nadamo se da će ovaj Izveštaj da posluži kao vodič svim institucijama koje imaju zakonsku odgovornost za zaštitu od diskriminacije, kao i drugim akterima, da razviju jasnu perspektivu u pogledu njihove odgovornosti u primeni Zakona o zaštiti od diskriminacije. Institucija Ombudsmana će u tom pogledu pružiti svestranu podršku.

Ombudsman će nastaviti da ispunjava svoje ustavne i zakonske obaveze u zaštiti od diskriminacije, putem profesionalnog i efikasnog postupanja po žalbama za diskriminaciju, putem istrage *ex officio* slučajeva i situacija koja se nadovezuju sa diskriminacijom, kao i izradom izveštaja sa preporukama. Mi ćemo se posebno angažovati na podizanju institucionalne svesti o neophodnosti identifikovanja slučajeva diskriminacije.

Pored ovih aktivnosti, Ombudsman je aktivno uključen u proces dopune i izmene Zakona o zaštiti od diskriminacije, za koji se očekuje da će završiti fazu javnih konsultacija tokom druge polovine 2024. godine.

Mi ćemo nastaviti i produbiti naše angažovanje u cilju unapređenja ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije, kao uzvišene vrednosti oličene u temeljima naše države i našeg društva.

Izvršni sažetak

U okviru pravnog sistema Kosova za zaštitu od diskriminacije, Ombudsmanu je, sa članom 9. Zakona o zaštiti od diskriminacije, povereno da sistematski nadgleda sprovođenje ovog zakona. Ombudsman je do sada pripremao redovne godišnje izveštaje o svojim aktivnostima, i izradio je posebne izveštaje, *ex-officio* i po pojedinačnim žalbama, rešavajući situacije i slučajeve koje se odnose na diskriminaciju.

Godišnji izveštaji Ombudsmana obuhvatali su opšte informacije i podatke o slučajevima diskriminacije, ali ova institucija nikada nije podnosila Skupštini poseban godišnji izveštaj o primeni Zakona o zaštiti od diskriminacije, kako je predviđeno članom 9. ovog zakona. Uz podršku Saveta Evrope, Ombudsman se posvetio da će 2023. godine izdati prvi godišnji izveštaj o implementaciji Zakona o zaštiti od diskriminacije.

Nakon pripreme specifične matrice praćenja, koja će se postepeno primeniti, Ombudsman se obratio različitim institucijama nadležnim za sprovođenje Zakona o zaštiti od diskriminacije, radi dobijanja kvantitativnih i kvalitativnih podataka neophodnih za nastavak socio-pravne analize, što je u osnovi svake aktivnosti praćenja. Očekivanja nisu bila velika, ali su, nažalost, odgovori dobijeni od ovih institucija bili ispod očekivanja.

Uprkos tome da nije u mogućnosti da pruži sveobuhvatan pregled primene Zakona o zaštiti od diskriminacije, zasnovan na pokazateljima i podacima, ovaj Izveštaj je od suštinskog značaja u identifikovanju trenutnih nedostataka i kritičnih aspekata koje je potrebno rešiti kako bi se omogućio efikasan monitoring nad primenom Zakona o zaštiti od diskriminacije od strane Ombudsmana, kao deo pozitivnog ciklusa koji će unaprediti primenu ovog zakona.

Ovaj Izveštaj postavlja osnovu za buduće aktivnosti praćenja, omogućavajući identifikaciju praktičnih i kulturnih prepreka koje se moraju otkloniti kako bi Ombudsman u potpunosti mogao da izvršava svoje odgovornosti monitoringa u primeni Zakona o zaštiti od diskriminacije. Osim toga, Izveštaj će poslužiti kao orijentacija zakonodavnom telu, sa podacima koji mogu pomoći u reviziji Zakona o zaštiti od diskriminacije koja se trenutno vrši, kako bi se odrazile izmene neophodne za efikasniju primenu ovog zakona Zakon u praksi.

Iznad svega, u ovom Izveštaju se još jednom ističe da pravilna primena jednog zakona podrazumeva i prikupljanje relevantnih informacija i podataka bez kojih se ne može vršiti monitoring nad istim.

Ovaj Izveštaj daje šest konkretnih i praktičnih preporuka, koje imaju za cilj rešavanje problema delimične primene Zakona o zaštiti od diskriminacije – s obzirom na to da ukoliko se podaci o slučajevima diskriminacije ne prikupе od strane nadležnih institucija, nemoguće je zaključiti da se Zakon o zaštiti od diskriminacije primenjuje u potpunosti – Izveštaj takođe predstavlja priliku za Instituciju Ombudsmana da ponovo ističe svoju posvećenost da obezbedi da diskriminacija ne nađe mesta u kosovskom društvu.

Tabela sadržaja

Predgovor od strane Ombudsmana	2
Izvršni sažetak	4
Tabela sadržaja	5
Lista skraćenica.....	6
Glavni Izveštaj	7
1. Normativni okvir za zaštitu od diskriminacije u Republici Kosovo	7
1.1. Glavni normativni akti za garantovanje jednakosti pred zakonom i zaštitu od diskriminacije.....	7
1.2 Pravne procedure za zaštitu od diskriminacije.....	8
2. Obaveza sprovođenja i praćenja primene Zakona o zaštiti od diskriminacije.....	9
2.1 Institucionalni mehanizmi sa direktnom ulogom u praćenju implementacije ZZD-a.	9
2.2 Interakcija između praktične primene i sistematskog praćenja primene Zakona o zaštiti od diskriminacije.....	10
3. Trenutno stanje u praćenju primene Zakona o zaštiti od diskriminacije.....	11
3.1 Izrada matrice nadzora i implementacija iste.....	12
4. Nalazi.....	14
4.1 Nedostatak institucionalne svesti o potrebi praćenja primene Zakona o zaštiti od diskriminacije.....	14
4.2 Neispunjavanje institucionalne infrastrukture	15
5. Zaključci i preporuke.....	15
Dodatak.....	17

Lista skraćenica

SE Savet Evrope

EU Evropska unija

ZZD Zakon o zaštiti od diskriminacije

KDU Kancelarija za dobro upravljanje pri Kancelariji Premijera

IOK Institucija Ombudsmana Kosova

Glavni Izveštaj

1. Normativni okvir za zaštitu od diskriminacije u Republici Kosovo

Normativni okvir za zaštitu od diskriminacije u Republici Kosovo sastoji se od dve glavne komponente: normativnih akata koji garantuju jednakost pred zakonom i zabranjuju diskriminaciju; kao i zakonske odredbe koje određuju procedure koje fizička i pravna lica moraju pratiti, kako bi tražila zaštitu od diskriminacije.

1.1. Glavni normativni akti za garantovanje jednakosti pred zakonom i zaštitu od diskriminacije

Pravni poredak Republike Kosovo pruža višestruku zaštitu od diskriminacije i pravo na jednakost pred zakonom. Ova prava su zagwarantovana Ustavom Republike Kosova, kao i nizom organskih zakona. Ustav pripisuje dvojni status pravu na jednakost pred zakonom i zaštitu od diskriminacije. *Prvo*, pravo na jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije sankcionisani su kao osnovni ustavni princip u članovima 3 i 7 Poglavlja I Ustava [Osnovne odredbe]. *Drugo*, jednakost pred zakonom i zaštita od diskriminacije zagwarantovana je kao individualno ustavno pravo u Poglavlju II [Prava i osnovne slobode], odnosno u članu 24. Ustava. Štaviše, kao individualno pravo, pravo na jednakost pred zakonom i zaštita od diskriminacije zagwarantovano je nekim od glavnih međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, koji na osnovu člana 22. Ustava imaju direktnu primenu u pravnom poretku Republike Kosova. Kao jedno od najosnovnijih individualnih prava zagwarantovanih Ustavom, načelo zabrane diskriminacije uključeno je i garantovano Zakonom o zaštiti od diskriminacije, Zakonom o ravnopravnosti polova, kao i većinom osnovnih zakona, uključujući Zakon o radu, Zakon o javnim službenicima, Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o opštoj administrativnoj proceduri.

Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije (u daljem tekstu u ovom izveštaju naziva se ZZD ili Zakon) zauzima centralno mesto u pravnom okviru za zaštitu od diskriminacije. Ovaj zakon, zajedno sa Zakonom o ravnopravnosti polova i Zakonom o Ombudsmanu, bili su deo tzv. „Pravnog paketa za ljudska prava“, koji je stupio na snagu 2015. godine. Kao što je navedeno u članu 1, ZZD definiše opšti normativni okvir za sprečavanje i borbu protiv svih oblika diskriminacije i garantuje pravo na jednakost pred zakonom za sve osobe, U duhu članova 3. i 24. Ustava, ZZD zabranjuje diskriminaciju “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”. ZZD proširuje svoju zaštitu na javni i privatni sektor (član 2) i daje sveobuhvatnu definiciju svih oblika diskriminacije, uključujući neposrednu diskriminaciju, posrednu diskriminaciju, uznemiravanje, izazivanje diskriminacije, viktimizaciju, segregaciju; diskriminaciju po osnovu udruživanja, nedavanje razumnog smeštaja/prilagođavanja osobama sa ograničenim sposobnostima, diskriminaciju na osnovu percepcije, višestruku diskriminacija. Ovim

zakonom je jasno definisana institucionalna odgovornost za primenu istog, na centralnom i lokalnom nivou, gde su posebne uloge i prerogativi povereni Instituciji Ombudsmana.

ZDD je trenutno u procesu revizije, koji je u početnoj fazi. Svrha ovog zakonodavnog preispitivanja je prilagođavanje ovog zakona kako bi odgovorilo na izazove, potrebe i društvene transformacije, kao i njegovo dalje usklađivanje sa standardima Saveta Evrope (SE) i *acquis*-em Evropske unije (EU), koji se stalno evoluiraju. Ovaj proces revizije dolazi nakon Izveštaj o *Ex-Post* evaluaciji primene Zakona o zaštiti od diskriminacije, koji je pripremila Pravna kancelarija pri Kabinetu Premijera i uz učešće ključnih institucionalnih aktera u oblasti borbe protiv diskriminacije, uključujući i Ombudsmana.

1.2 Pravne procedure za zaštitu od diskriminacije

U svetlu gore navedenog normativnog okvira, sva lica u Republici Kosova imaju na raspolaganju različite pravne procedure i lekove koje mogu koristiti ukoliko tvrde da su diskriminisana. Ove procedure mogu biti administrativne, prekršajne ili sudske prirode.

Prema Zakonu o opštoj administrativnoj proceduri, pored posebnih zakona i podzakonskih akata, svako lice koje tvrdi da je diskriminisano može da pokrene administrativni postupak. Ovo počinje podnošenjem žalbe instituciji ili organu koji je počinio prekršaj (u institucijama centralne i lokalne uprave; institucijama za sprovođenje zakona i drugih). Oni takođe mogu pokrenuti postupke u nezavisnim telima, kao što su: Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova, ili u posebnim institucionalnim mehanizmima, kao što su: Kancelarija poverenika za jezike ili Inspektorat rada.

ZDD predviđa da se slučajevi diskriminacije mogu rešavati i putem posredovanja ili pomirenja, kako je predviđeno važećim zakonodavstvom (član 21). Ovaj zakon takođe postavlja osnov za pokretanje prekršajnog postupka, uključujući i izricanje novčanih kazni pojedincima, pravnim licima i javnim ustanovama, koji vrše, podstiču ili podržavaju diskriminatorne radnje (član 23.) i ovlašćuje Ombudsmana da od nadležnih organa traži pokretanje prekršajnog postupka za početak diskriminacije (član 9, stav 2.4).

U slučajevima diskriminacije mogu se pokrenuti sudski postupci raznih vrsta. To uključuje tužbe za naknadu štete u parničnom postupku, tužbe za upravni spor protiv činjenja ili nečinjenja administrativnih organa koji imaju elemente diskriminacije, kao i krivične postupke podnošenjem krivične prijave, ukoliko diskriminacija predstavlja krivično delo „Povreda ravnopravnog statusa građana i stanovnika Republike Kosova“.

Štaviše, lica koja tvrde da su žrtve diskriminacije mogu pokrenuti postupak kod Ombudsmana, podnošenjem žalbi. Uloga Institucije Ombudsmana je ukratko ilustrovana u nastavku ovog Izveštaja.

Uprkos zakonima Kosova, koji pružaju sveobuhvatnu zaštitu od diskriminacije, u praksi nastavljaju da postoje praznine i nedostaci u primeni ovih mera pravne zaštite. Dva tipična primera ilustruju ove nedostatke. *Prvo*, postoji očigledan nedostatak primene Zakona o zaštiti od diskriminacije u vezi sa prekršajnim postupcima diskriminacije. Drugo, u retkim sudskim postupcima koji se odnose na diskriminaciju, sudovi/sudije ne primenjuju striktno odredbe o teretu dokazivanja predviđene Zakonom o zaštiti od diskriminacije. Ovaj zakon precizira da teret dokazivanja u sudskim postupcima koji uključuju diskriminaciju pada na okrivljenog.

Propust da se striktno primeni princip tereta dokazivanja u ovakvim slučajevima bio je evidentan u nekoliko sudskih postupaka za naknadu štete zbog diskriminacije, pokrenutih od strane osoba sa ograničenim sposobnostima, u kojima je bio uključen Ombudsman (npr. slučaj C.nr.3663/18, F. K. protiv Opštine Priština).

2. Obaveza sprovođenja i praćenja primene Zakona o zaštiti od diskriminacije

U početku je važno napraviti razliku između zakonske obaveze primene ZZD-a i zakonske obaveze praćenja primene ovog zakona. U prvom aspektu, jednakost pred zakonom i zaštita od diskriminacije su ustavna načela i prava pojedinca. Shodno tome, svaka javna institucija ima ustavnu i zakonsku obavezu da poštuje načelo jednakosti pred zakonom i nediskriminacije – što znači sprovođenje ZZD-a. Štaviše, član 2. stav 1. ZZD-a utvrđuje da se njegove odredbe sprovode za sve aktivnosti ili neaktivnosti svih lokalnih i državnih institucija i fizičkih i pravnih lica, javnog i privatnog sektora. Takođe, član 8 precizira da sve institucije moraju da postupaju u skladu sa principima ovog zakona.

ZZD takođe uspostavlja institucionalne mehanizme i posebne procedure za praćenje, odnosno praćenje njegove primene. Međutim, osim institucija koje imaju direktnu ulogu u praćenju i izveštavanju o implementaciji ZZD-a, za efikasnu evaluaciju primene ovog zakona potrebna je međuinstitucionalna saradnja i zajedničko delovanje.

2.1 Institucionalni mehanizmi sa direktnom ulogom u praćenju implementacije ZZD-a

Institucionalna struktura sa direktnom ulogom u zaštiti od diskriminacije i praćenju primene Zakona o zaštiti od diskriminacije sastoji se od tri stuba:

- a) Ombudsman, kao nezavisna ustavna institucija;
- b) Kancelarija za dobro upravljanje u okviru Kancelarije Premijera (KDU);
- c) Jedinice ili službenici za zaštitu od diskriminacije u ministarstvima i opštinama.

a) *Institucija Ombudsmana*

Članom 132. stav 1. Ustava Republike Kosova propisano je da Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.

Uloga i mandat Institucije Ombudsmana su precizirani u paketu zakona o ljudskim pravima, koji uključuje, pored ZZD, Zakon 05/L-019 o Ombudsmanu i Zakon 05/L-020 o ravnopravnosti polova.

Članovima 9, 12 i 18 ZZD definisana su ovlašćenja Ombudsmana u pogledu sprovođenja ovog zakona. Konkretno, članom 9, stav 2.6, predviđeno je da Ombudsman prati sprovođenje ZZD-a i inicira izmene odredaba za sprovođenje i unapređenje zaštite od diskriminacije. Stav 2.12 istog člana zahteva od Ombudsmana da najmanje svake godine podnosi izveštaj Skupštini Republike Kosovo o sprovođenju ovog zakona, a takođe može izraditi posebne izveštaje za njegovo sprovođenje; Štaviše, članovi 16. i 18. definišu niz odgovornosti Ombudsmana u vezi sa zaštitom od diskriminacije, odnosno sprovođenjem ZZD-a (vidi deo 2.3 u vezi sa glavnom aktivnošću Ombudsmana u borbi protiv diskriminacije tokom 2023. godine). Departman za zaštitu od diskriminacije Institucije Ombudsmana igra suštinsku ulogu u praćenju i primeni

ZZD-a. Ovaj Departman će se ojačati kako bi dodatno povećao svoje kapacitete u borbi protiv diskriminacije i garantovanju jednakosti pred zakonom.

b) Kancelarija za dobro upravljanje u okviru Kancelarije Premijera

Prema ZZD-u, KDU u okviru Kabineta Premijera ima direktnu odgovornost za praćenje sprovođenja ovog zakona. Član 10. posebno definiše odgovornost i radnje KDU-a, koje takođe obuhvataju i podnošenje godišnjih izveštaja Vladi Republike Kosovo za sprovođenje ovog zakona.

c) Jedinice ili službenici za zaštitu od diskriminacije u ministarstvima i opštinama

Član 11 ZZD određuje da sva ministarstva i opštine imaju obavezu da imenuju relevantnu jedinicu ili službenika koji će koordinirati i izveštavati o primeni ovog zakona. Ovo naglašava važnost vlade i opština u praćenju implementacije ZZD-a, posebno na lokalnom nivou.

d) Uloga drugih institucija

Iako Ombudsman, KDU i jedinice/službenici za zaštitu od diskriminacije u ministarstvima i opštinama su direktno zaduženi da vrše nadzor nad sprovođenjem ZZD-a, ove institucije mogu ispuniti ovaj zadatak samo uz saradnju drugih relevantnih institucija. Ovo se posebno odnosi na prikupljanje i analizu relevantnih podataka.

2.2 Interakcija između praktične primene i sistematskog praćenja primene Zakona o zaštiti od diskriminacije

Dok je implementacija ZZD-a zajednička obaveza niz institucionalnih mehanizama, odgovornost za praćenje njegove implementacije, kao što je gore navedeno, dodeljena je samo ograničenom broju tela. To ne može biti drugačije s obzirom na to da implementacija ZZD ima za cilj da garantuje sprovođenje u praksi ustavnog prava lica na zaštitu od diskriminacije, u svim različitim oblastima života; dok je praćenje institucionalna aktivnost u funkciji garantovanja dotične implementacije odgovarajućeg pravnog okvira. Cilj monitoringa je da identifikuje, uz pomoć specifičnih indikatora, nivo razumevanja zakonskih obaveza koje proizilaze iz ZZD-a i njihovog poštovanja od strane različitih aktera, kako bi se identifikovale oblasti u kojima su potrebna poboljšanja. Budući da indikatori mogu biti strukturni indikatori, indikatori procesa ili indikatori rezultata, monitoring, odnosno nadzor će rezultirati različitim preporukama za rešavanje identifikovanih nedostataka u zaštiti od diskriminacije.

Iako su dva različita procesa, primena u praksi i praćenje primene ZZD-a su isprepleteni i međusobno utiču. Stoga, praktična implementacija ZZD-a može da ima koristi od preporuka izdatih kao rezultat njegovog sistematskog monitoringa. Monitoring sprovođenja ZZD, s druge strane, ne može se vršiti bez podataka pruženih od strane organa nadležnih za sprovođenje ovog zakona. To je zato što je monitoring primene jednog zakona sistematski proces prikupljanja, analiziranja i korištenja informacija, koji je samo delimično dostupan različitim institucionalnim akterima. Dakle, jasno je da bez pouzdanih podataka i evidencije Institucija Ombudsmana ne može u potpunosti ispuniti svoje obaveze u pogledu zaštite od diskriminacije. Drugim rečima, to znači da se monitoring ne može zamisliti izolovano, niti da pripada samo jednoj instituciji (u konkretnom slučaju, IO-u). Naprotiv, ovaj proces je rezultat sveobuhvatne aktivnosti, u kojoj sve institucionalne niti koje implementiraju ZZD imaju svoju ulogu, za šta,

na kraju, jedna institucija (IO) preuzima konačnu odgovornost. Ova uloga nije samo pasivna (gde su institucionalni akteri informisani o rezultatima aktivnosti monitoringa primene ZZD-a), već zahteva barem minimalno obezbeđivanje pouzdanih, objektivnih i subjektivnih podataka, koja su neophodna osnova za sprovođenje procesa monitoringa primene Zakona.

Samo posedujući potpune i pouzdane podatke, institucija zadužena za monitoring sprovođenja ZZD može da oceni iste, u poređenju sa opštim standardima ljudskih prava i na taj način donese zaključke u vezi sa sprovođenjem ZZD. Stoga, u nedostatku podataka, svaka obaveza u vezi sa monitoringom implementacije ZZD-a bila bi neefikasna i besmislena.

3. Trenutno stanje u praćenju primene Zakona o zaštiti od diskriminacije

U okviru institucionalne arhitekture Kosova, Ombudsman ima ključnu ulogu u sistematskom praćenju sprovođenja ZZD. Ombudsman je do sada dostavljao redovne godišnje izveštaje o svojim aktivnostima. Tokom godina, ova institucija je sastavljala i posebne izveštaje, po službenoj dužnosti i izveštaje o slučajevima koje su pokrenule stranke, uključujući situacije i slučajeve u vezi sa diskriminacijom. Godišnji izveštaji koje Ombudsman podnosi Skupštini sadrže deo koji je posvećen jednakosti pred zakonom, gde je rad ove institucije opisan kao mehanizam zaštite od diskriminacije. Opis dat u godišnjim izveštajima u kome se obuhvataju različite osnove diskriminacije zasnovan je na slučajevima. Podaci i ilustrovane statistike u ovim izveštajima, (pod naslovom "Jednakost pred zakonom"), nisu obrađeni detaljno i opširno. Ovakva opšta prezentacija je prikladna za godišnji izveštaj, ali se nikada nije smatrala dovoljnim da suštinski ispuni obaveze koje proizilaze iz člana 9, stav 2.6, ZZD.

Tokom 2023. godine, Ombudsman je nastavio da istražuje pojedinačne žalbe na diskriminaciju i otvarao slučajeve po službenoj dužnosti. Ombudsman se bavio pravima zajednica i njihovih pripadnika, diskriminacijom penzionera koji su platiše doprinosa, ponovnim vrednovanjem i utvrđivanjem postupaka za priznavanje statusa i prava paraplegičara i tetraplegičara, sprovođenjem posebnih mera definisanih Zakonom o ravnopravnosti polova za jednaku zastupljenost žena i muškaraca na svim nivoima javnog sektora, kao i pitanje rodnih kvota na kandidatskim listama prema Zakonu br. 08/L-228 za opšte izbore.

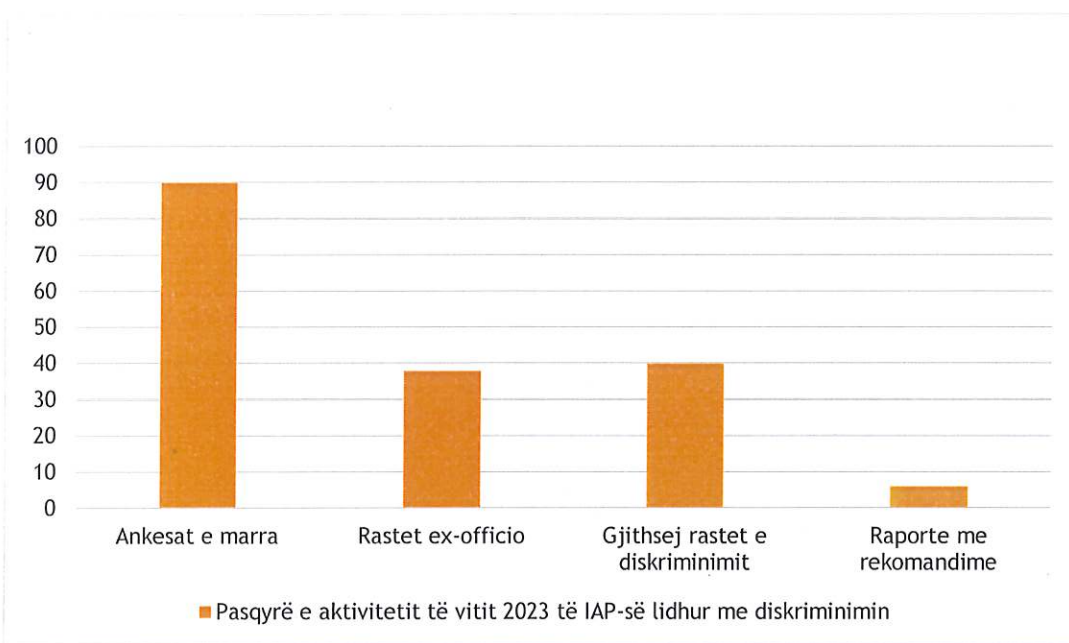
S druge strane, u istom periodu, Ombudsman je organizovao značajan broj promotivnih aktivnosti kroz radionice, konferencije i direktne sastanke sa građanima i drugim zainteresovanim stranama, kao i prezentacije u elektronskim i štampanim medijima, na kojima je prezentovao svoje nalaze i preporuke za zaštitu od diskriminacije i jednakost pred zakonom.

U skladu sa svojim ustavnim mandatom, Ombudsman je razmotrio i dao preporuke za poštovanje principa nediskriminacije niza normativnih akata, a neke od njih uputio je na razmatranje Ustavnom sudu. To uključuje: Zakon br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru (za koje je Ustavni sud zaključio da su neke odredbe ovog zakona u suprotnosti sa principom jednakosti pred zakonom); Član 28 Zakona br. 08/L-228 o opštim izborima u Republici Kosovo; Zakon br. 08/L-248 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države.

U 2023. godini Ombudsman, Departman za zaštitu od diskriminacije otvorio je za istragu 90 žalbi građana i dva slučaja po službenoj dužnosti. Od 90 primljenih žalbi, 38 se odnosi na navode o diskriminaciji, što zajedno sa dva slučaja otvorena po službenoj dužnosti čini 40

slučajeva istraženih zbog diskriminacije. Ombudsman je objavio 6 izveštaja sa preporukama o diskriminaciji. Osnovi diskriminacije navedeni u primljenim žalbama odnose se na nacionalnu pripadnost, pol, starosna dob, ograničenu sposobnost, političko mišljenje, jezik, zdravstveno stanje, diskriminaciju na radnom mestu, obavljanje profesije i druge razloge. Dok se otvoreni predmeti po službenoj dužnosti odnose na Uredbu br. 02/2023 o dodatku za uslove tržišta rada, izdat od strane Ministarstva finansija Republike Kosovo; Upotreba službenih jezika u Komercijalnim Bankama.

Na osnovu aktivnosti Ombudsmana za 2023. godinu, proizilazi da se većina žalbi i navoda o diskriminaciji odnosila na oblasti kao u nastavku: radni odnos, imovina, pristup pravdi, pristup sistemu socijalne i zdravstvene pomoći. S druge strane, neke od najugroženijih grupa su osobe sa ograničenim sposobnostima, žene, LGBTQI+ osobe, etničke zajednice (naročito zajednica Roma, zajednica Aškalija i zajednica Egipćana).



3.1 Izrada matrice nadzora i implementacija iste

U svrhu podržavanja Ombudsmana da dalje ispunjava svoje odgovornosti u praćenju implementacije ZZD-a, i u cilju pomaganja da izradi prvi izveštaja o ZZD-u, Veće Evrope je 2023. godine kreiralo matricu monitoringa, koja je završena u koordinaciji sa IO-m. Matrica, koja se nalazi kao dodatak ovom Izveštaju, zasnovana je na odredbama ZZD-a. Ona je prilično sveobuhvatna i sadrži ne samo kvalitativne indikatore, već i njihove izvore; dakle institucije koje bi trebalo da ga koriste za prikupljanje i obradu podataka o diskriminaciji. Ovo još jednom naglašava da je proces monitoringa implementacije ZZD zahteva međuinstitucionalnu saradnju. Na taj način ovaj proces može biti ozbiljan u zavisnosti od ozbiljnosti podataka koje sadrži.

Zajednička odgovornost u procesu nadgledanja implementacije ZZD odražava se u matrici koja pored indikatora navodi i izvor informacija. Budući da je matrica u početku izgledala složenom i previše ambicioznom, dogovoreno je da će je IO primeniti postepeno, birajući samo ograničen

broj aktera i relativnih indikatora (posebno onih indikatora koji bi mogli biti lakše dostupni i pristupačniji).

U cilju pripreme ovog izveštaja u okviru matrice monitoringa, IO je u periodu februar-maj 2024. godine zatražila od niza institucionalnih aktera kvalitativne i kvantitativne informacije o praktičnoj primjeni Zakona o zaštiti od diskriminacije. Upravo ove institucije imaju zakonsku obavezu da se bave slučajevima diskriminacije i koje igraju vitalnu ulogu u zaštiti od diskriminacije u različitim oblastima. S tim u vezi, IO je uputio pismeni zahtev institucijama kao u nastavku:

- Sudskom savetu Kosova.
- Ustavnom sudu.
- Policiji Kosova.
- Ministarstvu administracije lokalne samouprave
- Kancelariji za dobru upravljanje u okviru Kancelarije Premijera
- Inspektoratu Rada.
- Kancelariji Poverenika za Jezike.

Ove institucije su odabrane pod pretpostavkom da, u skladu sa svojim mandatom i nadležnostima, evidentiraju i poseduju podatke o prijavljenim slučajevima diskriminacije u odgovarajućim oblastima. Konceptualno, aktivnost praćenja jednog zakona kao što je ZZD treba da uključuje socio-pravnu analizu, koja kombinuje indikatore različitih priroda (analizu literature i pravnih dokumenata, kao i kvantitativne i kvalitativne podatke). Međutim, u pripremi ovog izveštaja odlučeno je da se započne ovaj prvi napor izveštavanja fokusirajući se na kvantitativne podatke. Pretpostavka je bila da će se takvi podaci o prijavljenim slučajevima diskriminacije sistematski evidentirati od strane nadležnih institucija. Naime, pravna zaštita ljudskih prava nadovezuje se sa dostupnošću ozbiljnih zvaničnih statistika o slučajevima kršenja. Takve statistike igraju ključnu ulogu u podršci kreiranju politike zasnovanoj na podacima, kao i u ukupnoj opštoj oceni građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava.

I pored toga što su kontaktirane na odgovarajući način službene komunikacije, neke od navedenih institucija uopće nisu odgovorile na zahtev Ombudsmana za pružanje informacija; druge institucije dale su generalne informacije o svojim aktivnostima. Od dotičnih institucija se odazvalo vrlo malo, a nijedna nije bila u mogućnosti da pruži potpune podatke u vezi sa sprovođenjem ZZD, koji se mogu koristiti kao osnov za aktivnost praćenja sprovođenja ovog zakona.

Odgovori koje je dobio Ombudsman su kao u nastavku:

1. Sudski savet Kosova nije odgovorio na zahtev Ombudsmana za dobijanje podataka o sudskim predmetima koji se odnose na diskriminaciju.¹

¹ Nezvanične informacije govore da SSK nema podataka o slučajevima diskriminacije.

2. Kosovska policija je odgovorila da nema podataka o bilo kom prijavljenom slučaju diskriminacije od strane policajca.
3. Kancelarija za dobro upravljanje pri Kancelariji Premijera dostavila je Instituciji Ombudsmana „Izveštaj o primeni Zakona o zaštiti od diskriminacije na osnovu slučajeva prijavljenih na nacionalnoj platformi za zaštitu od diskriminacije zajednica Roma, Aškalija i Egipćana”.
4. Ministarstvo administracije lokalne samouprave dostavilo je dokument pod nazivom „Funkcionisanje Jedinice za ljudska prava u opštini“. Dokument ne sadrži podatke o broju slučajeva diskriminacije u opštinama, već informacije o strukturi i aktivnostima ovih jedinica.
5. Kancelarija Poverenika za jezike nije odgovorila na zahtev Ombudsmana u vezi sa žalbama na diskriminaciju u upotrebi jezika.
6. Ustavni sud je odgovorio na zahtev Ombudsmana, obaveštavajući ga samo o presudama koje se odnose na tri posebna zakona, u kojima je ovaj sud utvrdio povrede prava na jednakost pred zakonom. Nije dostavljena nijedna informacija o pojedinačnim ustavnim žalbama zbog diskriminacije podnesenim Ustavnom sudu.

Pored zahteva upućenih nadležnim institucijama, IO je analizirao zvanične web stranice svih centralnih institucija i opština, kako bi procenio prostor koji daju iste daju ZZD-u i informacije koje pružaju javnosti o mogućnostima ostvarivanja svojih prava prema ovom zakonu - uključujući pružanje saveta i podrške za rešavanje tužbi i žalbi zbog diskriminacije. Samo stranice pravosudnih institucija pružaju neke opšte informacije i smernice o praktičnoj primeni ZZD-a. Sve ostale institucionalne stranice koje su analizirane ne sadrže nikakve informacije ili podatke, ni o ZZD-u ni o diskriminaciji uopšteno.

Čak i u slučajevima kada web stranice pojedinih institucija sadrže informacije o žrtvama diskriminacije (kao što je slučaj sa Nacionalnom platformom protiv diskriminacije romske, aškalijske i egipćanske zajednice, KDU-a), iste ne sadrže potrebna uputstva za mogućnost pokretanja postupaka u IO-u.

4. Nalazi

Uprkos činjenici da nije bilo moguće da se izvrši sveobuhvatna socio-pravna analiza, kako je prvobitno planirano, ovaj Izveštaj je od suštinskog značaja, jer vrši identifikaciju nedostataka i kritičnih aspekata koji se moraju otkloniti kako bi se omogućilo efikasno praćenje implementacije zakona ZZD od strane IO-a I, kao deo napora na implementaciji ovog zakona. Na osnovu ovih nalaza date su konkretne preporuke koje su navedene na kraju ovog izvještaja

4.1 Nedostatak institucionalne svesti o potrebi praćenja primene Zakona o zaštiti od diskriminacije

Odgovori centralnih i lokalnih institucija, kao što je gore navedeno, ističu izražen nedostatak institucionalne svesti o neophodnosti prikupljanja podataka i evidentiranju slučajeva diskriminacije. Treba naglasiti da nedostatak institucionalnih dokaza u vezi sa kršenjem ZZD nije pokazatelj činjeničnog stanja slučajeva diskriminacije. Poznata je činjenica da su prijave i

žalbe na diskriminaciju, u javnom i privatnom sektoru, česte; takođe i administrativni i sudski postupci koje pokreću osobe koje tvrde da su žrtve povrede prava na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju. Ovo su javno poznate činjenice. Prema tome, postoji očigledan nesklad između navodnih slučajeva diskriminacije i zvaničnih dokaza o njima.

Tokom godina, IO se redovno uključio u aktivnosti podizanja svesti u vezi sa ZZD-om, sa javnim institucijama kao glavnim fokusom. Međutim, to nije bilo dovoljno. Kako je naglašeno u *Ex-post* evaluaciji implementacije ZZD-a, mehanizmi zaštite od diskriminacije, na lokalnom i centralnom nivou, nisu funkcionisali u skladu sa Uredbom br. 03/2017 o institucionalnim mehanizmima za zaštitu od diskriminacije u Vladi i opštinama. Ovo uključuje nesprovođenje odredaba ove Uredbe u vezi sa izveštajem jedinica/službenika za zaštitu od diskriminacije u ministarstvima i opštinama, kao i nedovoljnu finansijsku i druge oblike podrške ovim službenicima/jedinicama.

4.2 Neispunjavanje institucionalne infrastrukture

Kako se uočava i u Godišnjem izveštaju KDU-a za 2023. godinu, jedan broj opština još nije imenovao službenika za zaštitu od diskriminacije, a nedostaje i standardizacija opisa poslova jedinica i službenika za zaštitu od diskriminacije, na nivou ministarstva i opština. Imajući u obzir da je ZZD stupio na snagu pre skoro deceniju, ovaj nedostatak nekih od temeljnih dela lanca opšteg sistema prevencije i zaštite od diskriminacije je uznemirujući i utiče na implementaciju Zakona o zaštiti od diskriminacije.

Na osnovu gore navedenih činjenica proizilazi da se slučajevi diskriminacije ne registruju sistematski. Ovi slučajevi nisu zabeleženi/identifikovani kao takvi ni u sudskim ni u upravnim postupcima. Praktično, takvi predmeti se registruju prema opštim registrima/šablonima po kojima se predmeti evidentiraju u sudskim ili upravnim postupcima, pri čemu ne postoje karakteristične oznake koje identifikuju slučajeve diskriminacije.

5. Zaključci i preporuke

Kada je IO, uz podršku Saveta Evrope, preuzela obavezu da izveštava o nadzoru implementacije ZZD-a, ovoj instituciji je bilo jasno da će njen prvi izveštaj biti neizbežno nepotpun zbog nedovoljnih podataka i ograničenosti obima izveštavanja. Međutim, rezultat napora uložениh u izradu ovog izveštaja daleko je ispod prvobitnih očekivanja. Ovo je rezultat činjenice da, osim podataka kojima raspolaže IO i onih koji su uključeni u izveštaju KDU-a, nijedna od relevantnih kontaktiranih institucija nije bila u stanju da pruži kvantitativne ili kvalitativne podatke o slučajevima diskriminacije.

Uprkos gore navedenim izazovima i ograničenjima, ovaj izveštaj je od suštinske važnosti iz sledećih razloga:

- a) Jer je kamen temeljac za buduće izveštaje o primeni Zakona o zaštiti od diskriminacije ;
- b) identifikuje prepreke koje će se morati eliminisati kako bi IO mogao u potpunosti da implementira svoje odgovornosti prema ZZD-u

- c) ističe činjenicu da se promocija i zaštita od diskriminacije ne mogu smatrati nadležnostima ograničenim na neke javne institucije, već su rezultat zajedničkog i koordiniranog napora svih državnih mehanizama;
- d) Pruža važne podatke, činjenice i sugestije za zakonodavni proces revizije LMD-a koji je trenutno u toku.

U svetlu gore navedenog, Institucija Ombudsmana daje preporuke kao u nastavku:

1. Sve institucije čija je obaveza da sprovode ZZD moraju da obezbede obuku za svoje osoblje u vezi sa diskriminacijom i sadržajem ovog zakona, u formalnom i praktičnom smislu.
2. Osoblje ovih institucija treba da bude svesno odgovornosti Institucije Ombudsmana da vrši nadzor nad primenom Zakona o zaštiti od diskriminacije. Takođe, navedene institucije moraju biti spremne i opredeljene za saradnju sa Institucijom Ombudsmana u procesu nadzora nad primenom Zakona o zaštiti od diskriminacije;
3. Sve institucije koje imaju obavezu da sprovode Zakon o zaštiti od diskriminacije moraju stvoriti sistem za sistematsko prikupljanje podataka u vezi sa diskriminacijom.
4. Imenovanje službenika i/ili operacionalizacija jedinica za zaštitu od diskriminacije u ministarstvima i opštinama mora biti završena u narednih 12 meseci.
5. Osoblje svih relevantnih institucija treba da prođe obuku za prikupljanje podataka o diskriminaciji, kako bi se omogućilo pravilno praćenje Zakona o zaštiti od diskriminacije od strane Institucije Ombudsmana;
6. Sistem klasifikacije sudskih predmeta treba da se promeni kako bi uključio posebne podatke o diskriminaciji u njenim različitim oblicima.



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

Dodatak

Vrsta pokazatelja	Metode/Izvori prikupljanja podataka	Raščlanjivanje
Strukturni indikatori	Literatura Administrativni/zvanični podaci Zapažanja Fokus grupe/povratne informacije	
S1. Naslov i datum stupanja na snagu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima od značaja za zabranu diskriminacije na Kosovu (nakon prvog referentnog izveštaja, izdvajaju se samo promene tokom perioda izveštavanja)	✓ Literatura	Zaštićena osnova/grupa

<p>S2. Naslov i datum stupanja na snagu domaćeg zakonodavstva na Kosovu (građanskog, krivičnog, upravnog) od značaja za zabranu diskriminacije tokom perioda izveštavanja (nakon referentnog izveštaja, izdvajaju se samo promene tokom perioda izveštavanja)</p>	✓	✓	✓	✓	Zaštićeni/e osnovi/grupe
<p>S3. Naslov, datum stupanja na snagu i obuhvat mehanizama za zaštitu od diskriminacije uvedenih tokom perioda izveštavanja (nakon referentnog izveštaja, izdvajaju se samo promene tokom perioda izveštavanja)</p>	✓	✓	✓	✓	Zaštićene osnove/grupe
<p>S4. Naslov, vrsta, datum usvajanja i period važenja nacionalnih politika, strategija i drugih planova od značaja za zabranu diskriminacije (nakon referentnog izveštaja, izdvajaju se samo promene tokom perioda izveštavanja)</p>	✓	✓	✓	✓	Zaštićena osnova/grupa
<p>S5. Naslov, obuhvat i datum stupanja na snagu sekundarnog zakonodavstva o sprečavanju diskriminacije u javnom i</p>	✓	✓	✓	✓	Zaštićena osnova/grupa

<p>privatnom sektoru (nakon referentnog izveštaja, izdvajaju se samo promene tokom perioda izveštavanja) (član 26 ZZD)</p>						
<p>S6. Naslov, vrsta, datum usvajanja sekundarnog zakonodavstva / smernica / propisa kojima se uređuje koordinacija, izveštavanje i saradnja sa KDU (član 11.2 ZZD) (nakon referentnog izveštaja, izdvajaju se samo promene tokom perioda izveštavanja)</p>	√	√	√	√	√	Zaštićena osnova/grupa
<p>S7. Broj registrovanih ili aktivnih NVO koje učestvuju u unapređenju zaštite i zaštiti od diskriminacije, uključujući i područje nadležnosti ako nije na čitavom Kosovu (nakon referentnog izveštaja, izdvajaju se samo promene tokom perioda izveštavanja)</p>	√	√	√	√		Zaštićena osnova/grupa, fokus
<p>S8. Naslov, obuhvat i datum stupanja na snagu bilo kojih dobrovoljnih zakonodavnih okvira za sprečavanje diskriminacije (uključujući u vezi sa afirmativnim akcijama) u javnom ili privatnom sektoru tokom perioda izveštavanja</p>	√	√	√	√	√	Zaštićena osnova/grupa

(nakon referentnog izvještaja, izdvajaju se samo promene tokom perioda izveštavanja)						
S9 Kodeksi dobrih praksi za borbu protiv diskriminacije i za jednakost (član 9.2.14 ZZD) (nakon referentnog izvještaja, izdvajaju se samo promene tokom perioda izveštavanja)	✓	✓	✓	✓	✓	
S10. Broj ministarstava (mereno u odnosu na ukupan broj ministarstava) koja su imenovala Jedinicu/slужbenika za borbu protiv diskriminacije (član 11.1) (nakon referentnog izvještaja, izdvajaju se samo promene tokom perioda izveštavanja)		✓	✓	✓		
S11. Osoblje ministarskog JLJP–uključujući funkcionalni naziv, zadatke, vreme posvećeno ovoj ulozi (u slučaju mješovitih funkcija) (nakon osnovnog izvještaja bit će istaknute samo varijacije u izvještajnom periodu)		✓		✓		

<p>S12. Broj JLJP uspostavljenih na nivou opštine (mereno u odnosu na ukupan broj opština) (nakon osnovnog izveštaja razlikovaće se samo varijacije u izveštajnom periodu) (član 11.1 ZZD)</p>		√	√		
<p>S13. Osoblje opštinske JLJP - uključujući funkcionalno zvanje, zadatke, vreme posvećeno ovoj ulozi (u slučaju mešovitih funkcija) (član 11.1 ZZD) (nakon osnovnog izveštaja, izdvajaju se samo promene u periodu izveštavanja)</p>		√	√		
<p>S14. Pristup JLJP-a (uključujući prisustvo banera, indikacija, web stranica, radno vreme) i fizički/jezički pristup (član 11.1 ZZD) (nakon osnovnog izveštaja, izdvajaju se samo promene u periodu izveštavanja)</p>		√	√	√	<p>Jezik, ograničena sposobnost (tj. Brajevo pismo, znakovni jezik), starosna dob</p>

<p>S15. Dostupnost na web stranici javnih institucija informacija o pravima građana i mogućnost podnošenja pritužbi IO-u u vezi sa diskriminacijom (član 25.2 ZZD) (nakon osnovnog izveštaja, izdvajaju se samo promene u periodu izveštavanja)</p>		√	√	√	<p>Jezik, ograničena sposobnost (npr. poboljšana čitljivost i slušanost.)</p>
<p>Deo javnog budžeta namenjen za implementaciju ZZD-a (nakon osnovnog izveštaja, izdvajaju se samo promene u periodu izveštavanja)</p>		√	√	√	<p>Prema instituciji, prema aktivnosti</p>