



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

OMBUDSMAN

MIŠLJENJE

R/50/2024

U vezi sa obavezama državnih organa da postupaju u skladu sa principima Zakona o zaštiti od diskriminacije

Upućen:

G. Habib Basholli, predsedavajući Borda
Nezavisna komisija za rudnike i minerale

Kopija za:

G. Glauk Konjufca, predsednik parlamenta
Skupština Republike Kosova

Priština, 29 novembar 2024.god.

Cilj

1. Cilj ovog Mišljenja je da izražava stavove Ombudsmana u vezi sa obavezama državnih organa da u vršenju svojih dužnosti i odgovornosti postupaju u skladu sa principima Zakona o zaštiti od diskriminacije i relevantnog zakonodavstva na snazi.

Nadležnosti i odgovornosti Ombudsmana

2. Ustav Republike Kosova, član 132, stav 1, definiše: “*Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.*”
3. Član 135, stav 3, definiše: “*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.*”
4. Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, između ostalog propisuje i nadležnosti i odgovornosti kao u nastavku: “*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.*” (član 16.4); i “*da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje;*” (član 18, stav 1, podstav 1.6).
5. Zakon br. 05/L -020 o ravnopravnosti polova, član 9 [Ombudsman], definiše: “*Ombudsman je institucija ravnopravnosti koja tretira slučajeve koji se odnose na rodnu diskriminaciju, u skladu sa procedurama utvrđenim Zakonom o Ombudsmanu.*”
6. Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od Diskriminacije, član 9 [Ombudsman], pstav 1, definiše: “*Ombudsman je državna institucija koja promoviše i štiti ljudska prava. Ombudsman se bavi pitanjima koja se odnose na diskriminaciju prema odgovarajućem zakonu o ombudsmanu.*”

Okolnosti slučaja

7. Ombudsman je na osnovu člana 16. stav 1. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, 19. januara 2024. godine, primio je žalbu gđe. (u daljem tekstu: podnositeljka žalbe), podnesena protiv Nezavisne komisije za rudarstvo i minerale (NKRM), uz navode o diskriminaciji na osnovu starone dobi prilikom donošenja odluke o prekidu radnog odnosa u svojstvu predsedavajuće odbora NKRM.
8. Prema spisima predmeta i izjavama podnositeljke žalbe, podrazumeva se da je 06.12.2021.godine, Skupština Republike Kosova izabrala Odbor Nezavisne komisije za rudarstvo i minerale (NKRM), manadatom od pet godina, i tom prilikom podnositeljka žalbe je izabrana kao predsedavajuća Odbora.
9. Dalje, odnositeljka žalbe tvrdi da su dana 29 decembra 2022 godine, tri člana Odbora NKRM održala XXXV Sastanak za 2022. godinu, gde su, između ostalog, doneli odluku o penzionisanju podnositeljke žalbe na osnovu Zakona br. 03/L-163 o rudnicima i

mineralima i Zakon br. 04/L-158 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-163 o rudnicima i mineralima (u daljem tekstu: Zakon o RM), u smislu člana 59, tačka 3, kao iu Zakonu 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija.

10. Dok dana 30 decembra 2022. godine, zamenik direktora NKRM-a formatirao je odluku Odbora NKRM-a Odlukom ref. br. 024/2022 i br. prot. 4472, kao i obavezujući podnositeljku žalbe da preda nadležnom službeniku svu opremu sa kojom je zadužena za obavljanje svojih radnih obaveza i koja je u vlasništvu NKRM-a (odluka je ispravljena u delu obrazloženja Odlukom br. 05/2023 i nr. prot. 476/2023, od 15 februara 2023. godine).
11. Podnositeljka žalbe tvrdi da je prekidom njenog radnog odnosa u NKRM -u, od strane Odbora NKRM-a, zbog navršene starosne dobi za penzionisanje, diskriminisana u pogledu starosti, ali i pola, te da su joj povređena prava iz radnog odnosa kao predsedavajuće Odbora NKRM-a, shodno tome njeno pravo da obavlja funkciju predsedavajuće Odbora, mandatom koji joj je poverila Skupština Republike Kosova, kao jedina institucija koja je mogla da je razreši, u kom slučaju joj je, prema rečima podnositeljke žalbe, pričinjena materijalna i nematerijalna šteta.
12. Podnositeljka žalbe je tvrdila da je 1. februara 2023. godine, protiv odluke NKRM-a o njenom penzionisanju, podnela tužbu C. br. 1753/2023 Osnovnom sudu u Prištini, sa zahtevom za odlaganje izvršenja ove odluke. Dana 4. januara 2024. godine, Osnovni sud u Prištini je doneo Rešenje C.br. 1753/2023, kojim je predlog podnositeljke žalbe u celosti odbio kao neosnovan.
13. Dana 11. jula 2023. godine, Komisija za privredu, industriju, preduzetništvo i trgovinu Skupštine Republike Kosova, kao komisija koja je tražila razrešenje Odbora, pozvala je članove Odbora NKRM-a na sastanak kako bi im dala mogućnost da isti budu pitani, slušani, kako bi isti mogli da postavljaju pitanja tražiocima razrešenja i da iznesu njihova objašnjenja.
14. Dana 26. oktobra 2023. godine, Skupština Republike Kosova je na plenarnoj sednici razrešila odbor NKRM-a, uključujući i podnositeljku žalbe.
15. Dana 16. avgusta 2024. godine, Ombudsman se obratio pismom predsedavajućem Odbora NKRM-a i obavestio ga o tvrdnjama podnositeljke žalbe i tražio od njega informacije u vezi sa slučajem, a posebno su tražene informacije da li je bilo slučajeva kada su članovi odbora NKRM-a nastavili svoj mandat kao imenovani od strane Skupštine do kraja čak i nakon navršenih godina za penzionisanje.
16. Dana 22. avgusta 2024. godine, Ombudsman se obratio pismom zameniku generalnog sekretara Skupštine Republike Kosova za autentično tumačenje Zakona o RM-u, odnosno člana 59. stav 3.: „*Da li je zakonito udaljavanje sa pozicije svakog člana odbora NKRM-a čak i kada navrší 65 godina?*” Do objavljivanja ovog mišljenja, Ombudsman nije dobio odgovor od Skupštine Republike Kosova.
17. Dana 30. avgusta 2024. godine Ombudsman je primio odgovor od predsedavajućeg Odbora NKRM-a, kojim je, između ostalog, saopšteno da je od osnivanja NKRM-a bilo članova Odbora NKRM-a koji su tokom vršenja mandata navršili starosnu dob za penzionisanje i nastavili mandat do kraja, a za to je obezbedio i dokumentaciju.

Procena Ombudsmana

18. Zakonom o RM-u, odnosno članom 59, definisana je procedura do izbora Odbora NKRM-a od strane Skupštine Republike Kosovo, i određen je mandat svih naslednika početnih članova (pet godina). Takođe, članom 60. istog zakona definisani su kriterijumi i procedure za razrešenje članova Odbora NKRM od strane Skupštine Republike Kosova.
19. Ombudsman uočava da je Skupština Republike Kosova 6. decembra 2021. godine, na osnovu člana 59. Zakona o RM-u, izabrala članove Odbora NKRM-a sa mandatom od 5 godina, i tom prilikom je podnositeljka žalbe izabrana za predsedavajuću odbora.
20. Ombudsman uočava da su 29. decembra 2022. godine tri člana Odbora donela odluku o penzionisanju podnositeljke žalbe na osnovu Zakona o RM-a i u smislu člana 59. tačka 3, kao i Zakona 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija.
21. S tim u vezi, Ombudsman ocenjuje da podnositeljka žabe nije uspela da završi petogodišnji mandat u svojstvu predsedavajuće Odbora, kako je bila izabrana od strane Skupštine Republike Kosova. Štaviše, zbog navršene starosne dobi, ostala tri člana Odbora su penzionisala podnositeljku žalbe, čija je odluka zasnovana na članu 59. tačka 3. Zakona o RM. Ombudsman ocenjuje da je Odbor NKRM-a prekoračio svoja ovlašćenja prema navedenom zakonu, jer je to ovlašćenje isključivo ovlašćenje Skupštine Republike Kosova.¹
22. Dalje, Ombudsman primećuje da Skupština Republike Kosova nije reagovala na takav postupak tri člana Odbora. Naprotiv, Komisija za privredu, industriju, preduzetništvo i trgovinu Skupštine Republike Kosova je nakon nekoliko meseci (11. jula 2023. godine) pozvala članove Odbora NKRM-a na sastanak o pitanjima koja se nadovezuju na njihovog rad i odgovornost u svojstvu Odbora, a prisutna na sastanku je bila i podnositeljka žalbe, iako je kasnije Skupština Republike Kosova razrešila ceo Odbor, uključujući i podnositeljku žalbe (26.10.2023.).
23. Štaviše, Ombudsman ocenjuje da je donošenje ovakve odluke o penzionisanju podnositeljke žalbe, od strane nenadležnog organa, takođe u suprotnosti sa Zakonom br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, konkretno članom 4. stav 1. kojim je definisano načelo zakonitosti.²
24. Ombudsman smatra da je ovakva odluka nezakonita u smislu člana 52. istog zakona, kojim je utvrđena nezakonitost administrativnog akta ukoliko „*je donet bez zakonskog ovlašćenja, prema stavu 2 člana 4 ovog zakona (stav 1. stav 1.1); i ako “je javni organ koji je doneo akt delovao bez nadležnosti.”* (podstav 1.2).
25. Ombudsman iz odgovora i dokumenata koje je dobio od NKRM-a primećuje da NKRM nije primenila takvu praksu u prošlosti u slučaju jednog od članova odbora (muškarac), u slučaju istom sa slučajem podnositeljke žabe, kada je jedan od članova Odbora tokom

¹ Zakon br. 03/L-163 o rudnicima i mineralima i Zakon br. 04/L-158 o izmeni i dopuni Zakona br. 03/L-163 o rudnicima i mineralima, donosno član 60 [Razrešenje Članova Odbora].

² Zakon br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, član 4. stav 1: “*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.*”

vršenja mandata navršio starosnu granicu za penzionisanje (2010-2014), ali je nastavio mandat do kraja.

26. Za podnositeljku žalbe je odluka članova odbora imala posledice, skinuta je sa platnog spiska i nije imala mogućnost da obavlja svoj mandat za vreme dok je trajao (26.10.2023. godine razrešeni su svi članovi odbora od strane Skupštine Republike Kosova) za koji je bila izabrana od strane Skupštine Republike Kosova.
27. Prema oceni Ombudsmana, odluka članova Odbora NKRM-a je stvorila pravnu situaciju bez presedana do sada za ovu instituciju i ista praksa nije primenjena u svim slučajevima.

Zaključak

28. Ombudsman, ne prejudicirajući druge procese u vezi sa slučajem podnositeljke žalbe, ocenjuje da NKRM nema zakonsko ovlašćenje da prekine mandat bilo kog člana odbora i da odluka o penzionisanju podnositeljke žalbe kao člana odbora, prema zakonskim odredbama je nezakonita. Prema zakonskoj definiciji, prestanak mandata članova odbora je isključiva nadležnost Skupštine Republike Kosova.³
29. Štaviše, Ombudsman ocenjuje da NKRM ne samo da je prekoračila svoja zakonska ovlašćenja, već je delovala iu suprotnosti sa Zakonom o zaštiti od diskriminacije.
30. Ombudsman navodi da je podnositeljka žalbe, donošenjem odluke o njenom penzionisanju kao člana Odbora, diskriminisana od strane Odbora NKRM-a na osnovu starosti i pola, te da zbog toga nije stigla da završi njen mandat. Podnositeljka žalbe je stavljena u neravnopravan položaj u poređenju sa drugim (muškim) članom Odbora NKRM-a, koji je obavljao pun mandat, u periodu 2010-2014, iako je u tom periodu dostigao starosnu granicu za penzionisanje, koji je, iako je bio penzionisan, nastavio svoj mandat do kraja, ovo je činjenica koju Odbor NKRM-a nije uzeo u obzir kada je prekinuo mandat podnositeljke žalbe.
31. Štaviše, Ombudsman konstatuje da slučaj podnosioca žalbe predstavlja višestruku diskriminaciju prema definiciji Zakona o zaštiti od diskriminacije, član 4. stav 1. podstav 1.10, koja se događa kada je diskriminacija zasnovana na bilo kojoj kombinaciji po osnovu obuhvaćenih ovim zakonom.
32. Ombudsman ocenjuje da, pored sprovođenja svih drugih zakona koji su na snazi, NKRM ima obavezu da tokom obavljanja svoje aktivnosti postupa u punoj saglasnosti sa principima Zakona o zaštiti od diskriminacije. Nesprovođenje principa Zakona o zaštiti od diskriminacije dovodi do kršenja ljudskih prava, odnosno diskriminacije, kao u slučaju podnositeljke žalbe.

S poštovanjem,

Naim Qelaj
Ombudsman

³ Zakon br. 03/L-163 o rudnicima i mineralima i Zakon br. 04/L-158 o izmeni i dopuni Zakona br. 03/L-163 o rudnicima i mineralima, donosno član 60 [Razrešenje Članova Odbora].