



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

Priština, 28. maj 2025

Z. Hekuran Murati, ministrar
Ministarstvo finansija, rada i transfera

PISMO PREPORUKE

Ex officio Br. 68/25

Ombudsman, u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim ovlašćenjima, uzimajući u obzir relativno veliki broj pritužbi primljenih od građana, uglavnom iz srpske zajednice, koje su podnete protiv Ministarstva finansija, rada i transfera (MFRT), zbog obustave isplate dodatka za decu, započeo je istragu po službenoj dužnosti (ex officio).

Primljene žalbe u instituciji su registrovane pod sledećim brojevima:

(R. 1452/24 I.S., R. 1453/24 M.S., R. 21/25 M.S. R. 23/25 M.D., R. 36/25 I. G., R. 53/25 S.V., R. 54/25 M.M., R. 55/25 N.A., R. 59/25 M.S., R. 66/25 D.J., R. 69/25 B.R., R. 74/25 A.B., R. 75/25 N.K., R. 79/25 M.M., R. 89/25 A.I., R. 92/25 A.V.S. R. 94/25 M.M i ostali (kolektivna žalba sa 34 žalilaca), R. 98/25 J.E., R. 99/25 D.V., R. 100/25 A.Š., R. 101/25 S.R., R. 116/25 D.R., R.114/25 M.M.S., R. 120/25 I.A., R. 121/25 N.T., R. 122/25 A.Š., R. 125/25 H.E., R. 133/25 I.M., R. 233/25 G.V., R. 235/25 K.M., R. 238/25 N.R., R. 239/25 M.M., R. 247/25 B.P., R. 270/25 M.P., R. 271/25 D.I.J, R. 302/25 M.S, R. 303/25 M.S., R. 304/25 A.M., R. 305/25 J.J.C., R. 306/25 V.C., R. 309/25 A.S., R. 310/25 H.A., R. 311/25 M.L., R. 312/25 Z.S., R. 314/25 M.D., R. 315/25 I.T., R. 317/25 M.S., R. 318/25 M.S., R. 356/25 N.K., R. 358/25 S.S., R. 359/25 R.M., R. 374/25 J.S., R. 376/25 N.K. R. 401/25 S.P., R. 420/25 U.S., R. 438/25 J.S.

Među primljenim žalbama, određeni broj žalbi podnet je od strane građana koji su, u periodu od septembra do kraja decembra 2024. godine, prvi put aplicirali za ostvarivanje prava na dečiji dodatak. Oni navode da su prilikom podnošenja aplikacije primili poruku putem sistema na platformi „e-Uprava“ (e-Kosova) da je njihova prijava prihvaćena, ali nisu primili nikakvo obaveštenje niti isplatu u vezi sa dečijim dodatkom.

Žalbeni navodi se odnose na nepoštovanje načela jednakosti pred zakonom, odnosno nedoslednu primenu Odluke br. 55 Vlade Republike Kosovo, od 9. septembra 2021. godine, o

Činjenice slučaja

1. Dana 9. septembra 2021. godine, Vlada Republike Kosovo usvojila je Odluku br. 55 o primeni Mere 3.5, koja se odnosi na subvencionisanje porodica sa decom. Mera 3.5 se odnosi na novčane naknade za porodice sa decom uzrasta od 0 do 16 godina.
2. Odluka, između ostalog, određuje način apliciranja i neophodnu dokumentaciju. Tačka 6 Odluke definiše dokumenta koja moraju biti dostavljena prilikom podnošenja zahteva, a to su:
 - izvod iz matične knjige rođenih deteta ili izvod iz Centralnog registra stanja u matičnoj evidenciji;
 - potvrda da je podnosilac/ka zahteva zakonski staratelj deteta;
 - potvrda o bankovnom računu podnosioca/podnositeljke zahteva
 - kopija lične karte podnosioca/podnositeljke zahteva.
3. Podnosioci žalbi su obavestili da su bili korisnici dečijeg dodatka od septembra 2021. godine do kraja decembra 2024. godine. Međutim, u periodu od avgusta do decembra 2024. godine, Odeljenje za socijalne šeme (OSS) pri MFRT-u im je putem e-maila zatražilo verifikaciju dokumentacije za dečiji dodatak, odnosno, zatraženo je da dostave račun za električnu energiju ne stariji od 3 meseca, potvrdu iz škole ili vrtića koje dete pohađa, ili karton o vakcinaciji za decu koja ne pohađaju školu ili vrtić. Istovremeno, u ovom periodu je počela i obustava isplate dečijeg dodatka.
4. Podnosioci žalbi su dalje obavestili da su postupili u skladu sa uputstvima iz e-maila, dostavili su dokumentaciju, najpre putem nadležnih centara za socijalni rad, a zatim putem pošte. Međutim, uprkos činjenici da su postupili u skladu sa uputstvima, isplata dečijeg dodatka je obustavljena, a oni nisu primili nikakvo obaveštenje ili objašnjenje u vezi sa ovim pitanjem.
5. Na kraju, neki podnosioci žalbi su saopštili da su putem e-maila obavešteni da dokumentacija koju su poslali u procesu verifikacije u Ministarstvu finansija, rada i transfera (MFRT) nije važeća, ali nije precizirano koja dokumentacija nije važeća, kao ni da je zbog toga neophodno da se lično pojave u Agenciji za statistiku Kosova u Prištini radi verifikacije mesta stanovanja u prisustvu svih članova porodice.

Istražne radnje Ombudsmana

6. Predstavnici Ombudsmana su, u okviru istrage po podnetim žalbama, 31. januara 2025. godine održali sastanak sa predstavnicima OSS-a, prilikom kojeg su zatražili informacije u vezi sa:
 - razlozima pokretanja verifikacije;
 - kriterijumima za validnost dokumentacije koju su podnosioci žalbi dostavili;
 - transparentnošću procesa verifikacije.

¹ Odluka br. 55 Vlade za utvrđivanje uslova i kriterijuma za primenu Mere 3.5 od 9.9.2021; <https://mfpt.rks-gov.net/desk/content/media/2BB0E5A8-D238-49E1-AA4D-5B46F7707D55.pdf>

- ulogom i pravnim osnovom za uključivanje Agencije za statistiku Kosova u navedeni proces;
 - mogućnošću olakšavanja procesa verifikacije za građane.
7. Predstavnici Ombudsmana su, između ostalog, obavješteni da je proces verifikacije korisnika dečijeg dodatka započet u septembru 2024. godine. Takođe, navedeno je da predmetna pomoć nije ukinuta, već je privremeno obustavljena do okončanja procesa provere i verifikacije dokumentacije koju su podneli korisnici.
 8. Službenici OSŠ-a su izjavili da se ovaj proces odvija sporo zbog ograničenog broja zaposlenih angažovanih na verifikaciji, što je dovelo do kašnjenja
 9. Takođe je potvrđeno da je nekim korisnicima dečijeg dodatka iz srpske zajednice zatraženo da se jave u Agenciju za statistiku Kosova radi provere statusa prebivališta. To je učinjeno zbog toga što dokazi koji su dostavljeni, kao što su potvrde iz škola koje deca pohađaju i podaci o vakcinaciji, nisu priznati od strane državnog sistema. Te škole nisu upisane u zvanični registar obrazovnih ustanova Ministarstva obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI), kao ni zdravstvene ustanove koje su izdale potvrde o vakcinaciji.
 10. Predstavnici OSŠ-a su se složili sa predstavnicima Ombudsmana da se pomenuti građani suočavaju sa brojnim poteškoćama zbog nemogućnosti da im se verifikuje dostavljena dokumentacija, kao i zbog zahteva da se fizički pojave u kancelarijama Agencije za statistiku Kosova u Prištini, u svrhu registracije i potvrde svog prebivališta na Kosovu.
 11. Predstavnici Ombudsmana su od službenika OSŠ-a zatražili da im dostave sve kopije odluka i smernica na osnovu kojih OSŠ postupa u primeni Mere 3.5, koju je usvojila Vlada Republike Kosovo, kao i prateću dokumentaciju koja se odnosi na proces verifikacije dokumenata.
 12. Međutim, do izrade ovog izveštaja, Ombudsman još uvek nije primio tražena dokumenta. Institucija Ombudsmana (IO) obratila se pravnoj službi OSŠ-a, koja, iako obavještena o zahtevu, još uvek nije dostavila pomenutu dokumentaciju.
 13. Ombudsman nije dobio ni jasan odgovor u vezi sa kriterijumima za odabir građana koji su poslati na verifikaciju, niti je ponuđeno bilo kakvo objašnjenje o pravnom osnovu na osnovu kojeg je Agencija za statistiku Kosova uključena u ovaj proces verifikacije.
 14. Ombudsman konstatuje da je Ministarstvo finansija, rada i transfera (MFRT) dana 31. oktobra 2024. godine donelo Odluku o dopuni i izmeni Odluke br. 55/2021, izmenjene i dopunjene Odlukom br. 55-1/2021, Odlukom br. 55-2/2021, Odlukom br. 55-3/22/23 i Odlukom 55-4/2024, kojom su dodate sledeće tačke:

“1B. Ostvarivanje prava nakon podnošenja zahteva, bez podvrgavanja procesu verifikacije radi ispunjavanja kriterijuma iz ove odluke, biće moguće samo za decu koja su u trenutku podnošenja zahteva stara tri (3) meseca ili manje i koja su rođena na Kosovu.

1C. Za decu koja su u trenutku podnošenja zahteva starija od tri (3) meseca ili koja su rođena na Kosovu, pravo na ostvarivanje beneficije prema ovoj odluci biće omogućeno tek nakon potvrde ispunjavanja kriterijuma po okončanju procesa verifikacije.

1Ç. Isplata počinje da se vrši nakon završetka procesa verifikacije radi ispunjavanja kriterijuma prema ovoj odluci.

15. Navedena odluka od 31.oktobra 2024 nije dostupna na zvaničnim stranicama MFRT-a. Ombudsman je došao do ove odluke putem linkova na internet portalima² i objave od e-Kosova na Facebook-u.³

Procena Ombudsmanat

16. U skladu sa svojim mandatom, Ombudsman ima za cilj, između ostalog, da informiše MFRT o svom stavu u vezi sa predmetnim pitanjem, zasnovanom na pravima zagarantovanim Ustavom.
17. Konkretno, stav Ombudsmana zasniva se na pravima deteta, pristupu osnovnim socijalnim pravima, uslovima propisanim za isplatu dodataka za decu prema odlukama Vlade u okviru Mere 3.5, koja je u suštini namenjena podršci porodicama sa decom do 16 godina starosti.
18. Odluka Vlade broj 55 o utvrđivanju uslova i kriterijuma za sprovođenje Mere 3.5 jasno propisuje način, uslove i ograničenja za podnošenje zahteva za ostvarivanje prava na dodatak za decu, dok u nijednoj svojoj odredbi ne predviđa verifikaciju dokumenata koje su građani bili obavezni da prilože prilikom podnošenja zahteva.
19. Dok Odluka o dopuni i izmeni Odluke br. 55/2021, izmenjena i dopunjena Odlukama br. 55-1/2021, 55-2/2021, 55-3/22/23 i 55-4/2024, od 31. oktobra 2024. godine, predviđa proces verifikacije dokumenata, međutim nisu precizirani dodatni dokumenti koji su građanima zatraženi putem e-maila.
20. U toku istrage ovog slučaja, Ombudsman nije uspeo da dobije niti pronade izmenjenu odluku na zvaničnoj stranici MFRT-a, već joj se pristupilo putem nezvaničnih kanala. Pored toga, Ombudsman nije uspeo da pronade bilo koji zvanični dokument vezan za pomenuti proces verifikacije i potvrde dokumentacije, niti neki drugi zvanični dokument na osnovu kojeg je vršen proces selekcije građana od kojih je zahtevano da verifikuju svoje prebivalište na Kosovu.
21. Zahtev za dodatnom dokumentacijom, zatim nepriznavanje tih dokumenata od strane MFRT-a zbog toga što su potvrde izdate od škola koje ne funkcionišu u okviru obrazovnog sistema Republike Kosovo, kao i nepriznavanje sertifikata o vakcinaciji izdatih od zdravstvenih ustanova koje ne funkcionišu u okviru zdravstvenog sistema Republike Kosovo, utiču na prava dece iz nećinskih zajednica, a posebno dece iz srpske zajednice.
22. Zahtev za prijavljivanje u Agenciju za statistiku Kosova u Prištini predstavlja zahtev koji nije utemeljen u zakonu. Osim toga, ovaj zahtev nameće disproportionalan teret porodicama sa decom kojima je isplata dodatka obustavljena. Neki građani nisu u mogućnosti da ispune ovaj zahtev zbog velike udaljenosti i finansijskih poteškoća. Ombudsman poseduje informacije da u nekim naseljima sa srpskom većinom ima građana koji se nisu popisali, ne zato što nisu hteli, već zato što niko nije došao da ih popiše. Štaviše, Ombudsman nije razumeo učešće Agencije za statistiku Kosova u ovom procesu.

² <https://reporteri.net/lajme/ndryshon-procedura-e-aplikimit-per-shtesa-per-femije/>

³ <https://www.facebook.com/photo/?fbid=968685885295536&set=a.447383390759124>

23. Iako su neki podnosioci žalbi obavestili da su njihove isplate nastavljene nakon posete Agenciji za statistiku Kosova (zajedno sa svim članovima porodice), nije im isplaćeno retroaktivno za period kada nisu primali dečiji dodatak. Takođe, pojedini podnosioci žalbi su nas obavestili da su nastavili da primaju dečiji dodatak samo za jedno dete, iako su ranije primali za više dece.

Nalazi Ombudsmana

24. Jedno od osnovnih načela vladavine prava jeste zakonitost, koja zahteva da sve radnje državnih organa budu zasnovane na zakonu, a zakoni moraju biti jasni, predvidivi, opšti i dostupni javnosti. Ovo načelo važi i za odluke koje donosi Vlada, u konkretnom slučaju i za odluke i uredbe kojima se uređuju uslovi za ostvarivanje prava na dečiji dodatak. Imajući u vidu činjenicu da je Ministarstvo finansija, rada i transfera (MFRT) postavilo dodatne uslove za verifikaciju dokumentacije, koji nisu predviđeni Odlukom br. 55, niti njenim izmenama i dopunama, kao i uzimajući u obzir da ti uslovi nisu javno objavljeni, Ombudsman konstatuje da takvo postupanje predstavlja kršenje načela zakonitosti.
25. Još jedno načelo vladavine prava jeste pravna sigurnost, prema kojem se zahteva da pojedinci budu zaštićeni od neočekivanih i proizvoljnih promena zakona. Ovo načelo, takođe, važi i za odluke koje donosi Vlada, u konkretnom slučaju i za odluke i uredbe koje regulišu uslove za ostvarivanje prava na dečiji dodatak. Izmena i dopuna Odluke br. 55 od 9. septembra 2021. godine, odlukom od 31. oktobra 2024. godine, koja nije objavljena i do koje je Ombudsman uspeo da dođe samo putem nezvaničnih izvora, uspostavlja proces verifikacije, ali ne pruža detalje o tom procesu, što negativno utiče na pravnu sigurnost građana. Ova promena naročito utiče na prava građana iz nevećinskih zajednica, čija se dokumenta ne priznaju i kojima je naloženo da se lično jave u Agenciji za statistiku Kosova, čije je uključivanje u proces ostalo sporno, jer nije jasno definisana uloga ove agencije u ostvarivanju prava dece na dečiji dodatak.
26. Zabrana arbitrarnosti takođe predstavlja jedno od načela vladavine prava. Prema ovom načelu, javne vlasti ne smeju da postupaju proizvoljno niti da prekoračuju svoja ovlašćenja. U konkretnom slučaju, arbitrarnost se ogleda u činjenici da je MFRT tražio dodatna dokumenta koja nisu propisana odlukama ili nekim drugim dokumentom. Ombudsman smatra da postupanje vlasti koje nije zasnovano na zakonu vodi ka arbitrarnosti. Kada je reč o prekoračenju ovlašćenja, Ombudsman konstatuje da administrativne vlasti ne bi smele da uvode mere ili preduzimaju radnje koje im ne pripadaju. U konkretnom slučaju, za administrativne vlasti bi bilo dovoljno da zahtevaju izvod iz matične knjige rođenih, koji potvrđuje da je dete rođeno na Kosovu. Potvrda činjenice da dete živi na Kosovu mogla bi da se dokaže dodatnim dokazom, i koji bi bili predviđene određenom odlukom. Takođe, potrebno je naglasiti da pravo na dečiji dodatak imaju samo deca koja su rođena i koja žive na Kosovu. U slučaju postojanja osnovane sumnje o zloupotrebi socijalnih davanja, tada bi administrativne vlasti morale da donesu pojedinačne i obrazložene odluke, koje bi mogle biti predmet sudske kontrole, a ne da se dečiji dodatak obustavlja velikom broju korisnika bez informacija o osnovu za tu obustavu.
27. Vladavina prava je usko povezana sa efektivnom zaštitom ljudskih prava. Poštovanje osnovnih ljudskih prava predstavlja takođe jedno od načela vladavine prava. Ombudsman smatra da postupci MFRT-a možda nisu imali za cilj kršenje prava građana koji pripadaju nevećinskim zajednicama, ali je čitav proces verifikacije, pre svega, bio u suprotnosti sa načelima upravnog postupka, što je imalo lančani efekat na kršenje načela vladavine

prava, na prava nevećinskih zajednica, a posebno na prava dece iz srpske zajednice, stavljajući ih u neravnotežan i nepovoljan položaj.

28. Presuda Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava u predmetu D.H. i drugi protiv Češke Republike (2007) predstavlja model presudu u kojoj je sud razjasnio i ojačao niz načela koja se odnose na jednakost u kontekstu Evropske konvencije o ljudskim pravima. To je prvi put da je sud razmatrao obrazac diskriminacije na nacionalnom nivou. Štaviše, sud je pojasnio da u slučajevima kada neka politika ima diskriminatoran uticaj, postojanje diskriminatorne namere nije relevantno (indirektna diskriminacija).
29. U konkretnom slučaju, povreda ljudskih prava najviše pogađa decu nevećinskih zajednica, što u stvari predstavlja diskriminaciju na osnovu etničke pripadnosti, budući da deca iz ovih zajednica pohađaju škole koje, ne njihovom krivicom, nisu priznate od strane vlasti Republike Kosova, ili su vakcinisana u zdravstvenim ustanovama koje, takođe ne njihovom krivicom, nisu priznate od strane vlasti Republike Kosovo.
30. Ombudsman, pozivajući se, takođe, na relevantno zakonodavstvo o pravima deteta, smatra da uvek treba uzeti u obzir najbolji interes deteta, kako to zahtevaju Ustav i Konvencija o pravima deteta.
31. Član 2 Konvencije o pravima deteta predviđa:

1. *. Države članice ove konvencije poštuju i obezbeđuju prava sadržana u Konvenciji svakom detetu pod njihovom jurisdikcijom, bez ikakve diskriminacije i bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo ubeđenje, nacionalno, etničko ili socijalno poreklo, imovno stanje, onesposobljenost, rođenje ili drugi status deteta ili njegovog roditelja*
2. *Države članice preduzimaju sve potrebne mere kako bi se obezbedila zaštita deteta od svih oblika diskriminacije ili kazne zasnovane na statusu, aktivnostima, izraženom mišljenju ili ubeđenju roditelja, zakonitih staratelja ili članova porodice deteta*

32. Dok član 3, stav 1, Konvencije predviđa

“U svim aktivnostima koje se tiču dece od primarnog značaja su interesi deteta bez obzira na to da li ih sprovode javne ili privatne institucije za socijalnu zaštitu, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela”.

33. Stoga, Ombudsman preporučuje Ministarstvu finansija, rada i transfera, kao i Odeljenju za socijalne šeme:

1. *Da se bez daljeg odlaganja, sve odluke, uputstva i uslovi koji se odnose na proces verifikacije dokumentacije građana korisnika dečijeg dodatka objave na jasan i transparentan način, na oba zvanična jezika, kako bi građani bez poteškoća mogli da se informišu o ovom procesu.*
2. *Da se pronađu odgovarajući modaliteti za proveru ispunjenosti kriterijuma, pružajući svim građanima mogućnost da na jednostavan način, putem dokumenata koje mogu lako da obezbede, dokažu postojanje traženih kriterijuma.*
3. *Da svim građanima koji su prvi put podneli zahtev za dečiji dodatak, kao i građanima kojima je ovaj dodatak obustavljen, treba dostaviti pojedinačne obrazložene odluke, u skladu sa principima upravnog postupka.*

4. *Da se svakom korisniku kome je obustavljena isplata dečijeg dodatka, nakon izvršene provere, retroaktivno isplate svi neisplaćeni iznosi, uključujući i iznos od 100 evra, koji je krajem 2024. godine isplaćen korisnicima dečijeg dodatka kojima ova socijalna davanja nisu bila obustavljena, kao i roditeljima koji su podneli zahtev za dečiji dodatak, ali ga do danas nisu primili.*

U skladu sa članom 132, st.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 zatražene 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, [...] dužni su da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži pisano obrazloženje o preduzetim merama u vezi sa ovim pitanjem*“), ljubazno Vas molimo da nas obavestite o preduzetim merama u vezi sa predmetnim pitanjem.

S poštovanjem,

Naim Qelaj

Ombudsman

Kopija: g.Habit Hajredini, direktor Kancelarije za dobro upravljanje, Kabinet premijera