



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

GODIŠNJI IZVEŠTAJ ZA 2024. O PRIMENI ZAKONA BR. 05/L-021 O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE U REPUBLICI KOSOVO

Priština, 10 decembar 2025.g.

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA.....	3
REČ OMBUDSMANA	5
I. PRAVNI OKVIR ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE U REPUBLICI KOSOVO..	5
<i>Ustav Republike Kosovo</i>	6
<i>Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije</i>	7
<i>Pravni postupci za zaštitu od diskriminacije</i>	8
II. INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZA NADZOR NAD PRIMENOM ZAKONA O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE	9
<i>Ombudsman</i>	10
<i>Kancelarija za dobro upravljanje</i>	10
<i>Institucionalni mehanizmi za zaštitu od diskriminacije u ministarstvima i opštinama</i>	10
III. ULOGA DRUGIH INSTITUCIJA	11
<i>Agencija za rodnu ravnopravnost</i>	11
<i>Kancelarija Poverenika za jezike</i>	11
<i>Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova</i>	11
<i>Inspektorat rada</i>	12
<i>Inspektorat za obrazovanje</i>	12
<i>Inspektorat za zdravstvo</i>	12
IV. USTAVNE I PRAVNE NADLEŽNOSTI OMBUDSMANA ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE	13
<i>Slučajevi koji su obrađeni od strane Ombudsmana za zaštitu od diskriminacije tokom 2024 godine</i>	13
<i>Izveštaji koji se odnose na istraženim slučajevima po službenoj dužnosti (ex officio)</i>	14
<i>Izveštaji sa preporukama koji se odnose na pojedinačne slučajeve</i>	16
<i>Mišljenja</i>	18
<i>Zahtevi upućeni Ustavnom Sudu</i>	20
<i>Promotivne aktivnosti vezane za ravnopravnost</i>	21
V. NALAZI OMBUDSMANA U ULOZI NADZORNIKA U PRIMENI ZAKONA O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE	21
<i>Prikupljanje podataka u vezi sa Zakonom o zaštiti od diskriminacije</i>	21
VI. NALAZI OMBUDSMANA U VEZI SA DISKRIMINACIJOM	25
VII. PREPORUKE	28

LISTA SKRAĆENICA

ARR - Agencija za rodnu ravnopravnost
AIP - Agencija za informacije i privatnost
AK – Autoritet za konkurenciju
KAUVI – Kosovska Agencija za poređivanje i verifikaciju imovine
KAP – Kosovska Agencija za Privatizaciju
AZŽS - Agencija za zaštitu životne sredine
ABPP - Agencija za besplatnu pravnu pomoć
ASK - Agencija za sprečavanje korupcije
ASK - Agencija za statistiku na Kosovu
EU - Evropska unija
CBK - Centralna banka Kosova
BSK - Bezbednosne snage Kosova
ESLJP - Evropski sud za ljudska prava
US - Ustavni sud
EKLJP - Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
SSK - Sudski savet Kosova
SE - Savet Evrope
SKKN - Savet Kosova za kulturno nasleđe
TSK - Tužilački savet Kosova
NKM - Nezavisna komisija za medije
NKRM - Nezavisna komisija za rudnike i minerale
NNOCSK - Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova
CIK - Centralna izborna komisija
ZRP - Zakon o ravnopravnosti polova
ZZD - Zakon o zaštiti od diskriminacije
MALS - Ministarstvo administracije lokalne samouprave
MONTI - Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija
MPŠRR - Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja
MP - Ministarstvo pravde
MFRT - Ministarstvo finansija, rada i transfera
MIPT - Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine
MZP - Ministarstvo za zajednice i povratak

MKOS - Ministarstvo kulture, omladine i sporta
MO - Ministarstvo odbrane
MŽSPPI - Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture
MUP - Ministarstvo unutrašnjih poslova
ME - Ministarstvo ekonomije
MVPD - Ministarstvo vanjskih poslova i dijaspore
MZ - Ministarstvo zdravlja
MRR - Ministarstvo ruralnog razvoja
TRJN - Telo za reviziju javnih nabavki
PK - Policija Kosova
RTK - Radio televizija Kosova
SMIL - Informacioni sistem za upravljanje predmetima
FPŠ - Fond za penzijsku štednju.
NKR - Nacionalna kancelarija za reviziju
KPJ - Kancelarija Poverenika za jezike pri Kancelariji premijera
KDU - Kancelarija za dobro upravljanje pri Kancelariji premijera

REČ OMBUDSMANA

Ovo je druga godina da Ombudsman predstavlja Skupštini Republike Kosovo Izveštaj o sprovođenju Zakona o zaštiti od diskriminacije. Podnošenjem ovog izveštaja, Ombudsman ne samo da ispunjava obavezu utvrđenu članom 9. Zakona o zaštiti od diskriminacije, već i pokazuje svoju posvećenost promovisanju i garantovanju prava na jednakost pred zakonom i zaštitu od diskriminacije.

Važno je napomenuti da se objavljivanje ovog izveštaja poklapa s procesom izmena i dopuna Zakona o zaštiti od diskriminacije, za koji se očekuje da će biti deo zakonodavnog dnevnog reda Skupštine Republike Kosovo tokom 2026. godine. Ombudsman je igrao i nastavlja igrati aktivnu ulogu u svim fazama ovog procesa.

Jednakost pred zakonom i zaštita od diskriminacije predstavljaju ustavne vrednosti u Republici Kosovo. Pravni sistem zemlje pruža snažne garancije protiv bilo kakvog oblika diskriminacije, štiteći sve građane i društvene grupe, bez razlike. Članovi 3 i 24 Ustava Republike Kosovo, zajedno sa Zakonom o zaštiti od diskriminacije, čine glavne stubove ove zaštite. U međuvremenu, član 53 Ustava Republike Kosovo obavezuje sudove i javne institucije da tumače osnovna ljudska prava i slobode u skladu sa jurisprudencijom Evropskog suda za ljudska prava. To takođe uključuje pravo na jednakost pred zakonom i zaštitu od diskriminacije, što je, prema ovom sudu, u srži Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Međutim, primena ustavnih i zakonskih garancija ostaje institucionalni i društveni izazov. Nedostatak konsolidovanih institucionalnih mehanizama i standardiziranih procedura za identifikaciju i evidentiranje slučajeva diskriminacije otežava stvaranje jasne i sveobuhvatne slike diskriminacije.

Ombudsman ostaje posvećen ispunjavanju svog ustavnog i zakonskog mandata u zaštiti od diskriminacije. Na osnovu nalaza i preporuka prošlogodišnjeg izveštaja, ponavljamo našu posvećenost podizanju javne svesti i jačanju institucionalnih kapaciteta za identifikaciju, rešavanje i sprečavanje slučajeva diskriminacije od strane javnih institucija.¹ Naša posvećenost garantovanju jednakosti pred zakonom i zaštiti od bilo kojeg oblika diskriminacije nastavi će da se produbljuje, jer ove vrednosti predstavljaju temelje naše demokratske države i društva.

Za kraj, želeo bih da naglasim da ovaj izveštaj pruža jasan pregled pravnog okvira, institucionalne strukture, izazova i dinamike vezane za ostvarivanje prava na jednakost i zaštitu od diskriminacije. Istovremeno, isti teži da podstiče viši nivo institucionalne i društvene svesti o važnosti garantovanja ovog temeljnog prava.

I. PRAVNI OKVIR ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE U REPUBLICI KOSOVO

Na osnovu ustavnog mandata da nadgleda i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i nepravilnih činjenja ili nečinjenja javnih vlasti, Ombudsman ima centralnu ulogu u zaštiti od diskriminacije i promovisanju prava na jednakost pred zakonom. Zakon o Ombudsmanu

¹ Izveštaj o primeni Zakona o zaštiti od diskriminacije 2023, vidi: <https://oik-rks.org/sr/2024/12/10/godisnji-izvestaj-2023-o-primeni-zakona-o-zastiti-od-diskriminacije-u-republici-kosovo/>

utvrđuje da je Ombudsman mehanizam jednakosti za promovisanje, praćenje i podršku jednakom tretmanu, bez diskriminacije. Delatnost Ombudsmana u ispunjavanju ove funkcije prostire se u nekoliko pravaca. To uključuje sprovođenje istraga u slučaju žalbi fizičkih i pravnih lica koja tvrde da su diskriminirani; sprovođenje istraga po vlastitoj inicijativi (*ex officio*) u slučajevima diskriminacije i podnošenje izveštaja o tim slučajevima; učešće u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*) u sudskim postupcima koji se odnose na diskriminaciju; davanje preporuka i sprovođenje promotivnih aktivnosti za podizanje svesti o jednakosti pred zakonom i zaštiti od diskriminacije.

Pored ovih dužnosti i odgovornosti, prema članu 9. Zakona o zaštiti od diskriminacije (ZZD), Ombudsman nadgleda i sprovođenje ovog zakona. Član 9, stav 2.12, zahteva od Ombudsmana da najmanje jednom godišnje podnosi izveštaj Skupštini Republike Kosova o sprovođenju ZZD-a. U sprovođenju ove obaveze, Ombudsman je od prošle godine počeo da podnosi Skupštini Republike Kosovo posebne godišnje izveštaje o sprovođenju ZZD-a. Treba napomenuti da je Ombudsman podnosio Skupštini Republike Kosova redovne godišnje izveštaje o svojim aktivnostima, koji su uključivali opšte informacije i podatke o slučajevima diskriminacije koje je ova institucija obradila.

Godišnji izveštaj o primeni ZZD-a za 2024. godinu označava drugi godišnji izveštaj koji Ombudsman predstavlja Skupštini Republike Kosova, u skladu sa članom 9, stavom 2.12 ZZD-a. Kao i prethodne godine, pripremu ovog izveštaja podržao je Savet Evrope (SE).

Ovaj izveštaj se zasniva na iskustvu izrade izveštaja iz prethodne godine, kao i na njegovim glavnim nalazima i preporukama. Posebno je uzet u obzir nedostatak informacija i podataka o slučajevima diskriminacije od strane nadležnih institucija kojima se Ombudsman obratio. Stoga je, u poređenju sa prošlogodišnjim izveštajem, ove godine značajno povećan broj institucija i organizacija od kojih su tražene informacije o slučajevima diskriminacije. Prikupljanje podataka obavljeno je na osnovu tabele koja je dizajnirana da bi se dobili kvantitativni i kvalitativni podaci potrebni za procenu implementacije ZZD-a.

Republika Kosovo ima konsolidovan pravni okvir za zaštitu od diskriminacije koji utelovljuje najviše standarde zagarantovane međunarodnim pravnim aktima, posebno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP), kao i drugim aktima SE i Evropske unije (EU).

Dva glavna zakonodavna akta koja garantuju jednakost pred zakonom i zaštitu od diskriminacije su Ustav i ZZD. Pored njih, širok spektar zakona i podzakonskih akata garantuje jednakost pred zakonom i zaštitu od diskriminacije, proširujući zaštitu na posebna područja. To uključuje Zakon o ravnopravnosti polova, Zakon o radu, Zakon o javnim službenicima, Zakon o preduniverzitetskom obrazovanju, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o opštoj administrativnoj proceduri, kao i niz drugih materijalnih i proceduralnih zakona. Ovi normativni akti utvrđuju postupke koje fizička i pravna lica treba da slede kako bi tražila zaštitu od diskriminacije i naknadu štete ako su žrtva iste.

Ustav Republike Kosovo

Ustav Republike Kosovo daje pravu na jednakost pred zakonom i zaštitu od diskriminacije dvostruki status. Prvo, pravo na jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije utvrđeni su kao temeljni ustavni princip u Poglavlju I Ustava [Osnovne odredbe], posebno u članovima 3 i 7. Drugo, jednakost pred zakonom i zaštita od diskriminacije zagarantovane su kao individualno ustavno pravo u Poglavlju II [Osnovna prava i slobode], odnosno u članu 24.

Pored toga, zaštita od diskriminacije zasniva se i na članu 22. Ustava [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], koji predviđa da neki od ovih međunarodnih instrumenata, koji su sastavni deo pravnog poretka Kosova, sadrže odredbe kojima se zabranjuje diskriminacija.

Slično tome, član 53. Ustava Republike Kosovo obavezuje sudove i sve institucije Republike Kosovo da tumače ljudska prava i osnovne slobode zagarantovane Ustavom – uključujući i pravo na jednakost pred zakonom – u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije

Zakon o zaštiti od diskriminacije predstavlja *lex specialis* u pitanjima diskriminacije i, kao takav, ima centralnu ulogu u rešavanju pitanja koja se nadovezuju sa diskriminacijom. Dakle, pored Ustava, ovaj zakon predstavlja glavni normativni akt na osnovu kojeg se rešavaju slučajevi diskriminacije, kako u upravnim tako i u sudskim postupcima. Pravna zaštita koju pruža ovaj zakon dopunjena je, između ostalog, posebnim odredbama koje se nalaze u sektorskim zakonima, koji regulišu oblasti kao što su obrazovanje, zdravstvo, zapošljavanje, javna administracija.

Ovaj zakon uspostavlja opšti normativni okvir za sprečavanje i borbu protiv svih oblika diskriminacije, a istovremeno garantuje pravo na jednakost pred zakonom za sva fizička i pravna lica pod nadležnošću državnih institucija Republike Kosova.

ZZD pruža sveobuhvatne garancije protiv diskriminacije, uključujući široku i neiscrpnu listu zaštićenih osnova. Dakle, Član 1, stav 1, naglašava svrhu zakona da spreči i suzbije diskriminaciju po osnovu kao što je: nacionalnost ili veza sa nekom zajednicom društvenog ili nacionalnog porekla, rasa, etnička pripadnost, boja kože, rođenje, poreklo, pol, rodna pripadnost, rodni identitet, seksualno opredeljenje, jezik, državljanstvo, religija i verska ubeđenja, politička pripadnost, političko ili drugo mišljenje, socijalno ili lično stanje, starosna dob, porodični ili bračni status, trudnoća, porodiljstvo, imovinsko stanje, zdravstveno stanje, ograničena sposobnost, genetsko nasleđe ili bilo koja druga osnova.

Ovaj zakon se primenjuje i na javni i na privatni sektor i sadrži vrlo sveobuhvatne definicije različitih oblika diskriminacije, uključujući direktnu diskriminaciju, indirektnu diskriminaciju, uznemiravanje, podsticanje na diskriminaciju, viktimizaciju, segregaciju, diskriminaciju po osnovu udruživanja, neuspeh u pružanju razumnog smeštaja osobama sa ograničenim sposobnostima, diskriminaciju na osnovu percepcije i višestruku diskriminaciju.

Zakon jasno definiše institucionalnu odgovornost za primenu istog, na centralnom i lokalnom nivou, gde su specifične uloge i prerogativi povereni Ombudsmanu. Zakon sadrži specifične procedure za njegovu primenu, sažete u Poglavlju II, koje određuju načine zaštite od diskriminacije u praksi.

Treba naglasiti da se ZZD nalazi u procesu dopune i izmene, čemu je prethodio Izveštaj o ex-post proceni primene ZZD-a, koji je pripremila Pravna kancelarija Kancelarije Premijera, uz učešće ključnih institucionalnih aktera u oblasti zaštite od diskriminacije, uključujući i Ombudsmana. Međuinstitucionalna grupa je 2024. godine završila novi nacrt Zakona o zaštiti od diskriminacije. Očekuje se da će ovaj Nacrt zakona biti stavljen na zakonodavni dnevni red Skupštine Republike Kosovo u narednim godinama. Novi nacrt zakona naglašava

administrativne i sudske postupke za njegovu primenu, kao i međuinstitucionalnu saradnju u primeni zakonskih odredbi o zaštiti od diskriminacije.

Kada su u pitanju direktive EU-a, važno je naglasiti da je EU 2024. godine usvojila Direktivu 2024/1499² i Direktivu 2024/1500³, koje uspostavljaju skup minimalnih i obaveznih standarda za funkcionisanje tela za ravnopravnost. One se fokusiraju na jačanje institucionalne nezavisnosti, osiguranje dovoljnih resursa, proširenje mandata i uspostavljanje efikasnih mehanizama za rešavanje slučajeva diskriminacije. Direktive propisuju da tela za ravnopravnost treba da imaju jasna ovlašćenja za podršku žrtvama, istragu slučajeva, učešće u sudskim postupcima i davanje preporuka politika, uz osiguranje transparentnosti i lakog javnog pristupa njihovim uslugama.

Ove direktive teže da eliminišu nedoslednosti koje su postojale između različitih zemalja EU-a i da stvore jednak nivo zaštite od diskriminacije, osiguravajući da svaki građanin ima pristup delotvornom, nezavisnom i zakonski ovlašćenom mehanizmu.

Uprkos konsolidovanom zakonodavstvu koje Republika Kosovo ima u vezi sa zaštitom od diskriminacije, ovo je odgovarajući trenutak za ažuriranje pravnog okvira za zaštitu od diskriminacije u skladu sa ove dve direktive EU-a, uzimajući u obzir da je ZZD već u toku procesa izmene i dopune i da bi usklađivanje sa novim standardima obezbedilo napredniji i funkcionalniji pristup. Svrha dopune i izmene ZZD-a je prilagođavanje ovog zakona kako bi se odgovorilo na izazove, potrebe i društvene transformacije, kao i njegovo dalje usklađivanje sa stalno promenjivim standardima Saveta Evrope i *pravnom tekovinom (acquis)* EU-a i da transpozicija ove dve direktive, koje su u međuvremenu stupile na snagu, ispuni svrhu inicijative za izmenu i dopunu ZZD-a.

Pravni postupci za zaštitu od diskriminacije

Zakonodavstvo Republike Kosovo pruža višestruku zaštitu osobama koje tvrde da su bile diskriminisane. To se može postići putem upravnih, prekršajnih ili sudskih postupaka. Na taj način oštećene strane mogu tražiti zaštitu, sankcije za prekršioce i naknadu štete.

Pored ovih tipičnih pravnih postupaka, koji su predstavljeni u nastavku, treba naglasiti da član 21. ZZD-a predviđa da se slučajevi diskriminacije mogu rešavati i putem medijacije ili pomirenja, kako je predviđeno važećim zakonodavstvom.

Administrativni postupak - Sve institucije, bilo na lokalnom ili centralnom nivou, obavezne su da sprovedu zakonodavstvo za zaštitu od diskriminacije. Svaki put kada postoji tvrdnja o diskriminatornom postupanju, prvi korak može biti administrativna žalba unutar institucije za koju se tvrdi da je uzrokovala kršenje ili koja je odgovorna za ispravljanje kršenja, kako na lokalnom nivou (opština) tako i na centralnom nivou (sve centralne institucije, uključujući nezavisne agencije).

Prekršajni postupak - ZZD sadrži „Prekršajne odredbe“ kojima se utvrđuju sankcije za fizička i pravna lica koja postupaju u suprotnosti sa ovim zakonom. Isti također određuje osnove za pokretanje prekršajnog postupka, uključujući izricanje novčanih kazni protiv pojedinaca, pravnih lica i javnih institucija koje vrše, podstiču ili podržavaju diskriminatorne aktivnosti. Zakon ovlašćuje Ombudsmena da zahteva od nadležnih organa pokretanje

² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401499

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401500

prekršajnog postupka zbog diskriminacije. Prekršajni postupci zbog diskriminacije mogu se pokrenuti na sudu, ili čak i pred upravnim organima (kao što su razni inspektorati).

Sudski postupak - U slučajevima diskriminacije mogu se pokrenuti različiti sudski postupci, kao što su: građanska tužba za naknadu štete, tužba za upravni spor protiv radnji ili propusta upravnih organa koji sadrže elemente diskriminacije, kao i krivični postupak podnošenjem krivične prijave, ukoliko delo diskriminacije predstavlja krivično delo "*kršenja ravnopravnog statusa građana i stanovnika Republike Kosovo*" ili je povezano s krivičnim delom izazivanja razdora, mržnje i netolerancije. Također, seksualno uznemiravanje, osim što se smatra oblikom diskriminacije prema Zakonu o zaštiti od diskriminacije, sankcionisano je kao krivično delo protiv života i tela prema Krivičnom zakonu Republike Kosovo.

Procedure kod Ombudsmana - Ombudsman predstavlja ustavni mehanizam za zaštitu, nadzor i promociju osnovnih prava i sloboda fizičkih i pravnih lica od nezakonitih i nepravilnih radnji ili propusta javnih organa, institucija i drugih lica ili organa koji vrše javna ovlašćenja u Republici Kosovo. Ombudsman je također mehanizam za jednakost za promociju, praćenje i podršku jednakog tretmana bez diskriminacije po osnovama zaštićenim Zakonom o ravnopravnosti polova i Zakonom o zaštiti od diskriminacije.

II. INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZA NADZOR NAD PRIMENOM ZAKONA O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE

Pre svega, potrebno je napraviti razliku između zakonske obaveze primene Zakona o zaštiti od diskriminacije (ZZD) i zakonske obaveze nadzora nad njegovom primenom. U prvom aspektu, jednakost pred zakonom i zaštita od diskriminacije predstavljaju ustavne principe i temeljna individualna prava. Iz tog razloga, svaka javna institucija ima ustavnu i zakonsku obavezu da poštuje ove principe, što podrazumeva i primenu Zakona o zaštiti od diskriminacije.

Član 2, stav 1, ZZD-a naglašava da se njegove odredbe primenjuju na svaku radnju ili neradnju svih državnih institucija, kao i fizičkih i pravnih lica u javnom i privatnom sektoru. Dok, Član 8 navodi da su sve institucije obavezne da deluju u skladu s principima ovog zakona.

Stoga je primena ZZD-a zajednička obaveza između više institucionalnih mehanizama. Dok je odgovornost za nadgledanje njegove primene dodeljena samo ograničenom broju tela.

Sve dok sprovođenje ZZD-a ima za cilj da garantuje praktičnu primenu ustavnog prava lica na zaštitu od diskriminacije u svim različitim oblastima života; nadzor je institucionalna aktivnost u cilju garantovanja pravilne primene relevantnog zakonskog okvira. Svrha nadzora je da, uz pomoć specifičnih indikatora, identifikuje nivo shvatanja zakonskih obaveza koje proizilaze iz ZZD-a i njihovo poštovanje od strane različitih aktera, kako bi se identifikovale oblasti u kojima su potrebna poboljšanja.

ZZD predviđa institucionalne mehanizme i specifične procedure za sistematski nadzor njegove primene. Iako zakon direktno dodeljuje odgovornost ograničenom broju institucija i službenika, u smislu nadzora nad njegovom primenom, ovaj proces je nemoguć bez sistematske međuinstitucionalne saradnje.

Ombudsman

Prema članu 132, stav 1, Ustava Republike Kosova, Ombudsman nadgleda i štiti prava pojedinaca od nezakonitih radnji ili propusta javnih vlasti. Njegov mandat je dalje definisan Zakonom o Ombudsmanu, Zakonom o zaštiti od diskriminacije (ZZD) i Zakonom o ravnopravnosti polova (ZRP).

Ovlašćenja Ombudsmana u primeni ZZD-a predviđena su članovima 9, 12 i 18 zakona. Prema članu 9 stav 2 tačka 2.1, Ombudsman prima, istražuje i posreduje u žalbama na diskriminaciju, kao i daje mišljenja i preporuke. Član 9 stav 2 tačka 2.6 obavezuje ga da prati primenu ZZD-a i da podstiče potrebne zakonske izmene. Dok tačka 2.12 obavezuje istog da godišnje izveštava Skupštini o primeni zakona.

Komplementarne uloge Ombudsmana u oblasti zaštite od diskriminacije definisane su u članu 16. i članu 18. ZZD-a. U tom kontekstu, Departman za zaštitu od diskriminacije igra centralnu ulogu u nadzoru nad sprovođenjem zakona.

Putem ovog izveštaja, Ombudsman predstavlja nalaze o slučajevima diskriminacije, svoje procene kao nadzornog mehanizma za sprovođenje ZZD-a, i neke od promotivnih aktivnosti vezanih za ravnopravnost.

Kancelarija za dobro upravljanje

Kancelarija za dobro upravljanje (KDU) pri Kancelariji Premijera ima centralnu i koordinirajuću ulogu u sprovođenju ZZD-a od strane Vlade. Savetuje Vladu o pitanjima jednakosti, osigurava da su politike i nacrti zakona u skladu sa standardima ljudskih prava i monitoriše sprovođenje preporuka Ombudsmana. KDU izrađuje politike i akcione planove, prikuplja podatke i sprovodi studije o ranjivim grupama i godišnje izveštava Vladu o sprovođenju ZZD-a.

Kao koordinacijski mehanizam, KDU vodi proces saradnje s ministarstvima i opštinama, koje su dužne da odrede službenike za sprovođenje ZZD-a. Također predlaže podzakonske akte koji određuju način izveštavanja i institucionalne koordinacije. Osim toga, KDU sarađuje s međunarodnim organizacijama i podržava Vladu u stvaranju partnerstava sa nevladinim organizacijama radi unapređenja jednakosti i borbe protiv diskriminacije.

Institucionalni mehanizmi za zaštitu od diskriminacije u ministarstvima i opštinama

Jedinice i službenici za zaštitu od diskriminacije u ministarstvima i opštinama također igraju važnu ulogu u nadzoru nad sprovođenjem ZZD-a.

ZZD član 11. propisuje da su sva ministarstva i opštine dužne odrediti nadležnu jedinicu ili službenika. Ovaj institucionalni mehanizam proširuje zaštitu od diskriminacije na centralnom i lokalnom nivou, kroz čitavu državnu institucionalnu strukturu. Na osnovu Uredbe br. 03/2017 o institucionalnim mehanizmima za zaštitu od diskriminacije u Vladi i Opštinama, u članu 5. stav 2. propisuje da: nadležna jedinica ili službenik za zaštitu od diskriminacije, u okviru ministarstava i opština, odgovorni su za saradnju, koordinaciju, nadgledanje, izveštavanje, zaštitu, promovisanje ravnopravnosti, jednakih mogućnosti kao i za koordinaciju Strategije za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije u skladu sa propisima na snazi ili međunarodnim instrumentima važećim u Republici Kosovo.

III. ULOGA DRUGIH INSTITUCIJA

Agencija za rodnu ravnopravnost

Zakon br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova (ZRP) deo je paketa zakona o ljudskim pravima na Kosovu, koji obuhvata i Zakon o Ombudsmanu i Zakon o zaštiti od diskriminacije. Ovaj zakon definiše funkciju i ulogu Agencije za rodnu ravnopravnost (ARR), koja je izvršna agencija i koja deluje u okviru Kancelarije Premijera.

Ovaj zakon je usko povezan sa ZZD, koji definiše opšti okvir za zaštitu svakog pojedinca od bilo kojeg oblika diskriminacije, bez obzira na osnovu na kojoj se ona događa - bilo da se radi o polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji. Dok je ZZD opšte prirode i pokriva sve oblike diskriminacije, ZRP se fokusira na rodnu ravnopravnost kao temeljnu komponentu ljudskih prava, jačajući institucionalne mehanizme za njegovo praktično sprovođenje.

U skladu sa članom 8. ZRP, ARR ima niz funkcija i odgovornosti usmerenih na promovisanje i jačanje principa rodne ravnopravnosti. Podržava sprovođenje ZRP-a predlaganjem zakonskih amandmana, afirmativnih mera i politika neophodnih za sprečavanje diskriminacije na osnovu pola. ARR monitoriše stanje rodne ravnopravnosti u javnim institucijama, izrađuje analitičke izveštaje i daje preporuke. Agencija takođe blisko sarađuje sa vladinim institucijama i civilnim društvom kako bi osigurala integraciju rodne perspektive i unapredila prava žena i devojaka.

Kancelarija Poverenika za jezike

Kancelarija Poverenika za jezike, osnovana u skladu sa Zakonom br. 02/L-37 o upotrebi jezika, ima mandat da nadgleda i osigura sprovođenje ovog zakona na celoj teritoriji Republike Kosovo. Njena uloga je da garantuje očuvanje, promovisanje i zaštitu službenih jezika, kao i jezika zajednica čiji maternji jezik nije službeni jezik. Sve javne institucije su obavezne da sarađuju sa Kancelarijom i da dostavljaju potrebne informacije i izveštaje, dok je u svakoj instituciji imenovana kontakt osoba za jezička pitanja.

Kancelarija ima ovlašćenje da sprovodi istrage na sopstvenu inicijativu ili na osnovu žalbi fizičkih ili pravnih lica, u slučajevima kada postoji sumnja da se ne sprovodi zakon ili drugi akti koji regulišu upotrebu jezika. Ova kancelarija može da preduzima mere u okviru svojih nadležnosti, uključujući posredovanje, kako bi institucije delovale u skladu sa zakonom. Pored svoje nadzorne funkcije, KPJ podržava Vladu u sprovođenju programa javnog informisanja, doprinoseći osiguravanju da su građani dobro informisani o svojim jezičkim pravima.

Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova

Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova je nezavisno telo koje osigurava poštovanje pravila i principa koji regulišu državnu službu u skladu sa Ustavom i relevantnim Zakonom o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova. Savet igra važnu ulogu u uspostavljanju administrativne pravde za zaštitu prava javnih službenika od nepravednog postupanja, uključujući diskriminaciju u radnim odnosima. Također je važno naglasiti činjenicu da Savet nadgleda sprovođenje zakonskih odredbi, uključujući poštovanje kvote zapošljavanja za nedovoljno zastupljene grupe u javnim institucijama, koje mogu primeniti afirmativne mere, u skladu s relevantnim zakonodavstvom o zaštiti od diskriminacije.

Inspektorat rada

Inspektorat rada ima ovlašćenje da vrši nadzor nad sprovođenjem odredbi Zakona o radu, koje regulišu radni odnos, sigurnost i zaštitu na radu.

Prema članu 5. Zakona o radu, diskriminacija je strogo zabranjena u svim aspektima radnog odnosa, uključujući zapošljavanje, obuku, unapređenje, uslove rada, disciplinske mere i raskid ugovora o radu. Ova odredba uključuje zabranu svakog oblika direktne ili indirektno diskriminacije, posebno osoba sa ograničenim sposobnostima, sve dok su sposobne da posao obavljaju adekvatno.

U tom kontekstu, Inspektorat rada ima jasna ovlašćenja da monitoriše, istražuje i preduzima mere protiv bilo kakvog kršenja koje se nadovezuje sa diskriminacijom na radnom mestu. Inspektori rada ovlašćeni su da vrše redovne ili vanredne inspekcije u javnim institucijama i privatnom sektoru, sa ciljem provere primene principa jednakosti i pravičnog postupanja u radnom odnosu.

Kada se tokom inspekcija utvrdi da je poslodavac postupao diskriminatorski, u fazi konkursa, zapošljavanja, postupanja sa zaposlenima ili raskida ugovora - Inspektorat ima pravo da naredi trenutni prekid diskriminatorske prakse, traži ispravljanje stanja i ponovno uspostavljanje jednakog tretmana, i da predloži kaznene ili administrativne mere u skladu sa važećim zakonom.

Inspektorat rada takođe ima preventivnu i obrazovnu ulogu, pružajući savete, obuku i uputstva poslodavcima i zaposlenicima u vezi sa zabranom diskriminacije i primenom standarda rodne i profesionalne ravnopravnosti.

Tržišna inspekcija

Tržišna inspekcija osigurava da potrošači ne budu diskriminirani u pristupu i primanju usluga ili robe. Ona štiti potrošače od diskriminatorskih praksi i nadzire pružatelje usluga kako bi obezbedila jednak tretman. Putem praćenja tržišnih standarda, Inspekcija doprinosi sprečavanju ekonomske i socijalne diskriminacije u javnim i privatnim uslugama. Takođe je važno da u javnim uslugama koje se pružaju potrošačima, pružilac usluga koji pruža javnu uslugu putem distributivne mreže treba da omogući potrošaču pristup distributivnoj mreži i da pruži usluge u skladu sa posebnim pravilnicima, ugovorima o koncesiji ili drugim aktima lokalne samouprave na čijoj se teritoriji pruža usluga, pod nediskriminirajućim uslovima.

Inspektorat za obrazovanje

Inspektorat za obrazovanje nadzire poštovanje principa nediskriminacije u obrazovnim institucijama, rešavajući žalbe učenika, roditelja, studenata i nastavnog osoblja. Osigurava jednak pristup obrazovanju, prati procese zapošljavanja u obrazovanju i interveniše kada se uoče diskriminatorske prakse. Putem ove uloge, Inspektorat promovise inkluzivan i pristupačan obrazovni sistem za sve.

Inspektorat za zdravstvo

Inspektorat za zdravstvo garantuje da zdravstvene institucije pružaju usluge bez diskriminacije, kako za pacijente, tako i za zdravstveno osoblje. Ovaj inspektorat istražuje prekršaje, daje stručne preporuke i preduzima mere za jednak tretman u pristupu i pružanju zdravstvenih usluga. Njegov doprinos je od suštinskog značaja za funkcionisanje sveobuhvatnog i nediskriminatorskog zdravstvenog sistema.

Nezavisna komisija za medije (NKM)

Nezavisna komisija za medije je nezavisna ustavna institucija koja je nadležna za regulisanje, upravljanje i nadzor frekvencijskog spektra prenosa. NKM reguliše prava, obaveze i odgovornosti fizičkih i pravnih lica koja pružaju audio i audiovizuelne medijske usluge.

NKM monitoriše audio i audiovizuelne sadržaje kako bi sprečio distribuciju materijala koji uključuje upotrebu huškačkog, uvredljivog ili pogrdnog jezika, preduzima mere protiv kršenja i osigurava da se medijski operateri pridržavaju zakonskih i etičkih standarda nediskriminacije.

IV. USTAVNE I PRAVNE NADLEŽNOSTI OMBUDSMANA ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE

Ombudsman je jedina institucija u Republici Kosovo koja sistematski evidentira i čuva podatke o slučajevima diskriminacije. Napominjemo da je u Izveštaju Ombudsmana o primeni Zakona o zaštiti od diskriminacije, koji je poslat Skupštini 11. decembra 2024. godine, konstatovano da generalno institucije u Republici Kosovo ne vode podatke u vezi sa žalbama i slučajevima diskriminacije. Stoga se, u cilju sagledavanja primene Zakona o zaštiti od diskriminacije, Ombudsman u velikoj meri oslanja na podatke koje sama ova institucija vodi u vezi sa primljenim žalbama, kao i istragama i analizama koje je izradio na sopstvenu inicijativu.

Slučajevi koji su obrađeni od strane Ombudsmana za zaštitu od diskriminacije tokom 2024 godine

Ombudsman je tokom 2024. godine istražio ukupno 61 slučaj sa navodima za diskriminaciju, od kojih je 41 otvoren za istragu, dok je 20 proglašeno neosnovanim. Također smo primili zahteve za savet ili pravnu pomoć. Najveći broj njih se odnosi na navode za diskriminaciju po osnovu zaštite kao što su: pravo na pravično i nepristrasno suđenje; pravo na pravni lek; pravo na rad i obavljanje profesije; zdravstvena i socijalna zaštita, zaštita imovine; jednakost pred zakonom; prava optuženog, prava deteta.

U izveštajnom periodu otvoreno je 9 predmeta po službenoj dužnosti (*ex officio*).

Žalbe koje se nadovezuju na tvrdnje o diskriminaciji uglavnom se odnose na pitanja koja se odnose na zdravstvena i socijalna prava, penzije, radne odnose, prava nevećinskih zajednica, smetnje u ostvarivanju prava zbog nepriznavanja verskih zajednica. Osnovi po kojima se navode ove tvrdnje o diskriminaciji su različiti: ograničena sposobnost, starosna dob, nacionalna i verska pripadnost, društveni status, pol, seksualna orijentacija, zdravstveno stanje, politička pripadnost i drugi osnovi zaštićeni članom 1. ZZD-a.

Od ukupno 14 izveštaja sa preporukama objavljenim na osnovu žalbi primljenih ili otvorenih na službenu inicijativu, u 6 je utvrđena povreda prava na jednakost pred zakonom, odnosno nediskriminaciju. Osim toga, Ombudsman je objavio i dva pravna mišljenja, u ulozi prijatelja suda (*amicus curiae*), kao i zahtev Ustavnom sudu – sve u vezi sa nediskriminacijom.

Jedan od glavnih aspekata rada Ombudsmana u garantovanju jednakosti pred zakonom i zaštiti od diskriminacije ostaje ocena usklađenosti normativnih akata sa članovima 3. i 24. Ustava i Zakonom o zaštiti od diskriminacije.

Izveštaji koji se odnose na istraženim slučajevima po službenoj dužnosti (ex officio)

Ex officio br. 146/2021 jezik u javnom diskursu, u vezi sa obavezama koje država ima u garantovanju slobode izražavanja i sprečavanju jezika mržnje⁴

Cilj ovog izveštaja je bio da se skrene pažnja javnosti i institucija na međunarodne i domaće standarde o pravu na slobodu izražavanja i koncept govora mržnje. Cilj izveštaja je takođe bio da doprinese shvatanju modela diskursa koji se koriste u društvenim medijima i javnoj komunikaciji u zemlji, analizirajući različite oblike korišćenog jezika, kao što su: govor mržnje, diskriminišući jezik, uvredljiv jezik, retorika koja dovodi u pitanje ideje i uverenja, kao i izrazi koji uključuju nenasilne negativne radnje, uvredljive i dehumanizirajuće karakterizacije pojedinaca ili određenih grupa. Istovremeno, izveštaj je imao za cilj da poveća sposobnost društva da reaguje na ove pojave i da razvije narative koji promovišu ljudska prava, raznolikost i toleranciju.

Ombudsman je uočio da jezik koji političari koriste u javnim debatama ima značajan uticaj na širu javnost, određujući temu i ton javnog diskursa. U tom kontekstu, Ombudsman je insistirao na važnosti aktivne uloge i odgovornosti Centralne izborne komisije u nadzoru nad primenom Kodeksa ponašanja od strane političkih subjekata, njihovih pristalica i kandidata, imajući kao prioritet sprečavanje upotrebe govora mržnje.

Tokom perioda koji je predmet istraživanja, utvrđen je nedostatak moderacije medija, što je izložilo javnost slučajevima govora mržnje bez ograničenja i interferisanja. Dalje, Ombudsman je primetio da Nezavisna komisija za medije nije preduzela mere blagovremeno u kontinuiranom praćenju govora mržnje. U tom smislu, smatrano je neophodnim da se Nezavisna komisija za medije angažuje u kontinuiranim kampanjama protiv govora mržnje, uključujući javni pristup žalbama i blisku saradnju s medijima i novinarima radi brzog i efikasnog odgovora.

Kao zaključak, Ombudsman je naglasio važnost podizanja javne svesti o posledicama govora mržnje i njegovom negativnom uticaju na društvo. Iz tog razloga, upućen je poziv na sve stubove vlasti, zajedno sa profesionalnim i nevladinim organizacijama, da sarađuju u podizanju javne svesti, identifikovanju najboljih praksi i jasnoj osudi govora mržnje i zločina iz mržnje, potvrđujući principe demokratije, vladavine prava, jednakosti i nediskriminacije.

Ex officio br. 601/2023 u vezi sa obavezama države za podršku i pružanje usluga mentalnog zdravlja za osobe starije od 65 godina u Republici Kosova⁵

Cilj ovog izveštaja je da proceni i analizira obaveze i odgovornosti državnih institucija Republike Kosovo u pružanju usluga mentalnog zdravlja za lica starija od 65 godina. Analiza teži da osvetli ključne aspekte dostupnosti, pristupa i kvaliteta ovih usluga, u potpunosti saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo, sa zakonodavstvom na snazi i sa međunarodnim standardima koji se direktno primenjuju u Republici Kosovo. Izveštaj ima za cilj da identifikuje postojeće izazove i predloži konkretne preporuke za poboljšanje pružanja usluga mentalnog zdravlja za osobe starije od 65 godina, osiguravajući jednak i nediskriminatorski pristup za sve.

⁴ <https://oik-rks.org/sr/2024/02/06/izvestaj-ex-officio-br-1462021-jezik-u-javnom-diskursu-u-vezi-sa-obavezama-koje-drzava-ima-u-garantovanju-slobode-izrazavanja-i-sprecavanju-jezika-mrznje/>

⁵ <https://oik-rks.org/sr/2024/09/10/izvestaj-ombdusmana-ex-officio-br-601-2023-u-vezi-sa-obavezama-drzave-za-podrsku-i-pruzanje-usluga-mentalnog-zdravlja-za-osobe-starije-od-65-godina-u-republici-kosova/>

Ombudsman je zaključio da ograničavanje starosne dobi na 65 godina kao kriterijum za prijem u rezidencijalne ustanove predstavlja kršenje odredbi Zakona o socijalnim i porodičnim uslugama, kao i Zakona o zaštiti od diskriminacije. Također, nepostojanje podzakonskih akata Zakona o mentalnom zdravlju dovodi u pitanje primenu zakona i stvara prostor za diskriminatornu praksu u pružanju usluga mentalnog zdravlja u pogledu starosne granice za osobe starije od 65 godina.

Ombudsman je uočio takođe da osim nepostojanja podzakonskih akata, nedostatak jasnih kriterijuma u postojećim podzakonskim aktima, ukidanje podzakonskih akata odlukama Vlade umesto donošenja novih podzakonskih akata i ograničenje prava zagarantovanih zakonom podzakonskim aktima su u suprotnosti sa principima vladavine prava.

Ex officio br. 535/2019 u vezi sa sprovođenjem posebnih mera predviđenih članom 6 [Posebne mere] Zakona br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova, od strane zakonodavnih, izvršnih i sudskih organa, na svim nivoima, kao i od strane drugih javnih institucija na Kosovu⁶

Ombudsman, u svojstvu organa za ravnopravnost, putem ovog izveštaja ima za cilj da odrazi stanje u pogledu rodne zastupljenosti u institucijama Republike Kosovo, sa posebnim naglaskom na visoke rukovodeće pozicije i pozicije odlučivanja. Isto tako, cilj Ombudsmana je da oceni sprovođenje člana 6 [Posebne mere], Zakona o ravnopravnosti polova od strane institucija Republike Kosovo, u kontekstu obaveza u vezi sa preduzimanjem posebnih mera, sa ciljem rešavanja nejednakosti između muškaraca i žena.

Prikupljeni podaci pokazali su da na višim rukovodećim pozicijama i dalje značajno dominiraju muškarci sa 77,1%, dok su žene bile zastupljene sa samo 22,9%. Na druga dva nivoa, žene su činile oko 31%, dok su muškarci činili oko 69%, što ukazuje na državnu administraciju u kojoj dominira muški pol, posebno na višim nivoima donošenja odluka. Analiza podataka je takođe pokazala da su žene iz etničkih zajednica još manje zastupljene u poređenju s muškarcima. U tom kontekstu, institucije na svim nivoima imale su obavezu da osiguraju da se principi Zakona o ravnopravnosti polova transponiraju i odražavaju u javnim politikama, zakonskim inicijativama i podzakonskim aktima s ciljem rešavanja nejednakosti polova.

Ex officio br.224/2023 izmene Uredbe (MFRT) br. 02/2023 o dodatku za uslove tržišta rada⁷

Ombudsman je zaključio da neke odredbe Uredbe MFRT-a br. 02/2023, odnosno član 4. stav 4.3 i član 7. stav 2. tačke 2.1 i 2.2, stvaraju nejednak tretman za državne službenike koji su završili studije uz samofinansiranje, u zemlji ili inostranstvu, bez podrške Vlade. Uvođenje kriterijuma koji se odnose na profesije studija koje finansira Vlada ne proizilazi ni iz jedne zakonske odredbe i prekorači ovlašćenja podzakonskog akta, stavljajući ovu kategoriju zaposlenih u manje povoljniji položaj. Ovakav tretman se ocenjuje kao direktna i višestruka diskriminacija, u suprotnosti sa Ustavom, Zakonom o zaštiti od diskriminacije i relevantnom zakonodavstvu o platama, javnim službenicima i visokom obrazovanju, kao i standardima Evropske konvencije o ljudskim pravima.

⁶ <https://oik-rks.org/sr/2024/12/16/izvestaj-ombudsmana-ex-officio-535-2019-u-vezi-sa-sprovođenjem-posebnih-mera-predviđenih-clanom-6-posebne-mere-zakona-br-05-l-020-o-ravnopravnosti-polova-od-strane-zakonodavnih-izvršnih-i-sud/>

⁷ <https://oik-rks.org/sr/2025/09/13/izvestaj-ombudsmana-ex-officio-br-224-2023-u-vezi-izmene-uredbe-mfrr-br-02-2023-o-dodatku-za-uslove-trzista-rada/>

Na osnovu ovih nalaza, Ombudsman preporučuje da MFRT preduzme neophodne izmene Uredbe br. 02/2023, kako bi njegove odredbe bile u potpunosti usklađene sa Ustavom, sa važećim zakonodavstvom i sa principima jednakog tretmana i nediskriminacije. Izmena ovih odredbi je neophodna kako bi se osiguralo da se svi zaposleni u državnoj službi tretiraju pravedno i jednako, bez obzira na poreklo finansiranja studija ili instituciju u kojoj su ih završili.

Izveštaj Ombudsmana Ex officio br. 436/2023 u vezi sa poštovanjem ljudskih prava tokom procesa priznavanja i verifikacije statusa žrtve seksualnog nasilja tokom oslobodilačkog rata na Kosovu i prepreka za ostvarivanje beneficija definisanih zakonom⁸

U izveštaju objavljenom 24. avgusta 2024. godine, Ombudsman iznosi značajnu zabrinutost u vezi sa procesom verifikacije i priznavanja statusa žrtve seksualnog nasilja tokom rata na Kosovu. Nalazi otkrivaju da Uredba br. 22/2015 ima zakonskih praznina koje izazivaju nesigurnost i nedoslednost u administrativnim postupcima, zbog nepostojanja jasnih rokova za donošenje odluka i upotrebe nejasnih zakonskih termina, kao što su „žalba“ i „zahtev za ponovno razmatranje“. Štaviše, tretiranje žrtava tokom intervjua ne garantuje uvek pristojne uslove, poverljivost i zaštitu od ponovne traumatizacije, što ukazuje na infrastrukturne i organizacione nedostatke koji ometaju jednak pristup pravdi i podršci.

U cilju otklanjanja ovih nedostataka, Ombudsman je izdao niz preporuka nadležnim institucijama, uključujući Vladu, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija, rada i transfera, kao i Sudski savet Kosova. Preporuke uključuju unapređenje uredbi i pravnih postupaka, jasno definisanje rokova, obezbeđivanje odgovarajućih uslova za intervju uz poštovanje dostojanstva žrtava, njihovo blagovremeno opremanje ličnim kartama, kao i pružanje psiho-socijalne podrške neophodne za reintegraciju. Također u izveštaju se pozdravljaju pozitivni pomaci u krivičnom procesuiranju krivičnih dela seksualnog nasilja, uključujući prve optužnice i odluku Vrhovnog suda o konkretnom slučaju kažnjavanja počinitelja seksualnog nasilja tokom rata.

Izveštaji sa preporukama koji se odnose na pojedinačne slučajeve

Ž.br. 540/2023 u vezi sa diskriminacijom po osnovu pola u slučaju izbora zamenika direktora Radio Televizije Kosova⁹

Izveštaj je zasnovan na individualnoj žalbi i imao je za cilj da skrene pažnju Radio Televizije Kosova (RTK) u vezi sa procedurom izbora zamenika generalnog direktora, kao i sprovođenjem Zakona br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova, u kontekstu ravnopravne zastupljenosti polova na konkursu od 22. novembra 2022. godine. Ombudsman je ocenio da je redovan i pravičan proces koji je RTK sproveo u ovom slučaju doveden u pitanje, jer je predmet vraćen na ponovno razmatranje istoj Komisiji za izbor. Ova komisija je, prema nalazima Žalbene komisije, napravila propuste koji su narušili integritet procesa zapošljavanja. Takođe, konstatovano je da je nedostatak jasnoće i transparentnosti unutrašnjih pravilnika o zapošljavanju stvorio negativne posledice po pravima kandidata i zaposlenih. Iz

⁸ <https://oik-rks.org/sr/2024/10/31/izvestaj-ombudsmana-ex-officio-br-436-2023-u-vezi-sa-postovanjem-ljudskih-prava-tokom-procesa-priznavanja-i-verifikacije-statusa-zrtve-seksualnog-nasilja-tokom-oslobodilackog-rata-na-kosovu-i-prepre/>

⁹ <https://oik-rks.org/sr/2024/10/21/izvestaj-ombudsmana-z-br-540-2023-u-vezi-sa-diskriminacijom-po-osnovu-pola-u-slucaju-izbora-zamenika-direktora-radio-televizije-kosova/>

tog razloga, Ombudsman je naglasio da je poštovanje jasnih procedura zapošljavanja suštinski preduslov za garantovanje poštenog, nepristrasnog i strukturiranog procesa.

Nakon analize, Ombudsman je ocenio da je u ovom slučaju narušen princip rodne ravnopravnosti, s obzirom da je od četiri kandidata koji su se podvrgavali proceduri prijema, podnositeljka žalbe bila jedini kandidat žena. Ova činjenica je ukazala na neophodnost odgovornijeg sprovođenja zakonskih odredbi koje garantuju ravnopravnu zastupljenost polova, kako bi se izbegli diskriminatorni tretmani i promovisala efektivna ravnopravnost na pozicijama odlučivanja.

R. br. 522/2024 u vezi Odluke br. 43/III/2024 Ministarstva zdravlja, od 22. marta 2024. godine, u vezi sa pokrivanjem troškova medicinskih tretmana osoba sa statusom ratnih invalida OVK¹⁰

Ovaj izveštaj je sastavljen na osnovu pojedinačne žalbe icilj istog je da skrene pažnju Ministarstvu zdravlja na primenu Odluke br.01/194, od 20 marta 2024. godine, koja se odnosi na finansiranje troškova medicinskog tretmana lica sa statusom ratnog invalida, koje je izdato od strane Vlade Republike Kosovo, u skladu sa članom 6. Zakona br. 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika Oslobođilačke Vojske Kosova (OVK), civilnih žrtava i njihovih porodica. Ombudsman je razmotrio sadržaj i svrhu odluke i procenio uticaje koje je ova odluka imala na prava različitih kategorija osoba sa statusom invalida.

Ombudsman zaključuje da Odluka br. 43/III/2024 od 22. marta 2024. godine, koja je doneta od strane Ministarstva zdravlja, predstavlja diskriminatorski pristup, iz razloga što navedena odluka utvrđuje prava samo licima sa statusom ratnih vojnih invalida OVK-a, isključujući kategoriju osoba sa statusom civilnog invalida rata. Ovo je bilo u suprotnosti sa odredbama člana 6, stav 1.7, Zakona br. 04/L-054, koje garantuju iste beneficije za obe kategorije. U tom kontekstu, Ombudsman je ocenio da je ovim postupkom stvoren nejednak tretman i prekršen je princip jednakosti i nediskriminacije.

Izveštaj Ombudsmana Ž. br. 526/2023, R. br. 812/2024 i R.br. 867/2024 U vezi preduzimanja relevantnih radnji u pravcu proširenja Liste esencijalnih lekova, uključujući nove lekove koji mogu značajno poboljšati zdravlje i kvalitet života građana obolelih od teških bolesti¹¹

Ombudsman je istražio i tri pojedinačne žalbe u kojima se navodi kršenje prava zbog ne obuhvatanja nekih lekova koji su, prema navodima podnosilaca žalbe, suštinski i neophodni za njihovo zdravlje i život. Nakon istraživanja ovih slučajeva, Ombudsman je objavio izveštaj sa preporukama u vezi sa preduzimanjem relevantnih radnji u smislu proširenja Liste esencijalnih lijekova, uključujući nove lekove koji mogu značajno poboljšati zdravlje i kvalitet života građana obolelih od teških bolesti.

¹⁰ <https://oik-rks.org/sr/2025/12/09/izvestaj-ombudsmana-r-nr-522-2024-u-vezi-odluke-br-43-iii-2024-ministarstva-zdravlja-od-22-marta-2024-godine-u-vezi-sa-pokrivanjem-troskova-medicinskih-tretmana-osoba-sa-statusom-ratnih/>

¹¹ <https://oik-rks.org/sr/2024/12/20/izvestaj-ombudsmana-a-nr-526-2023-r-nr-812-2024-r-nr-867-2024-u-vezi-preduzimanja-relevantnih-radnji-u-pravcu-prosirenja-liste-esencijalnih-lekova-ukljucujuci-nove-lekove-koji-mogu-znacajno/>

Mišljenja

Mišljenje R/50/2024 u vezi sa obavezama državnih organa da postupaju u skladu sa principima Zakona o zaštiti od diskriminacije¹²

Ombudsman je ocenio da je odluku o prestanku radnog odnosa podnositeljke žalbe, predsedavajuća Odbora Nezavisne komisije za rudnike i minerale (NKRM), doneo nenadležni organ i nezakonito, suprotno Zakonu o opštoj administrativnoj proceduri (član 4. i 52.). Štaviše, nakon razmatranja dosadašnje prakse NKRM-a proizilazi da sličan slučaj sa muškim članom odbora, koji je tokom mandata dostigao starosnu granicu za penzionisanje, nije rezultirao prestankom radnog odnosa, što ukazuje na nejednak tretman i višestruku diskriminaciju podnosioca žalbe, prema definiciji Zakona o zaštiti od diskriminacije. (član 4. stav 1, podstav 1.10). Ovakav pristup krši principe zakonitosti i jednakosti, ostavljajući podnositeljku žalbe u nepovoljnijem položaju i kršeći njeno pravo na jednak tretman.

Ombudsman je preporučio da NKRM preispita svoju praksu tako da administrativne odluke donose samo nadležni organi i u potpunosti u skladu sa principima Zakona o zaštiti od diskriminacije, garantujući jednak tretman za sve članove Odbora, bez obzira na pol i godine. Takođe, institucija ističe potrebu za redovnom primenom važećeg zakonodavstva, kako bi se izbegao svaki oblik direktne ili indirektno diskriminacije, i ponovo potvrđuje svoje angažovanje za zaštitu ljudskih prava i principa jednakog tretmana u javnim institucijama.

Pravno mišljenje Ombudsmana u svojstvu Prijatelja suda (*Amicus Curiae*) za Osnovni Sud u Prištini R. br. 175/2024 u vezi sa diskriminacijom i povredom dostojanstva pripadnika LGBTIQ+ zajednice, kao i tužbom C.nr 2993/2024 podnetom 1 marta 2024 godine, Osnovnom Sudu u Prištini¹³

Ombudsman je primio žalbu od nekoliko organizacija civilnog društva protiv Skupštine Republike Kosova u vezi sa diskriminacijom i povredom dostojanstva LGBTIQ+ osoba tokom plenarne sednice, koja je održana 16 marta 2022. godine. Istog dana organizacije su podnele i tužbu (C.nr 2993/2024) Osnovnom sudu u Prištini, i Ombudsman je, nakon analize okolnosti slučaja, odlučio da svoje mišljenje iznese ovom sudu u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*).

Ombudsman je ocenio da su izjave poslanika tokom rasprave o članu 1138. stav 2. Nacrta Građanskog Zakonika (br. 08/L-124) bile diskriminatorne i narušavale dostojanstvo LGBTIQ+ osoba, stvarajući ponižavajuće i uvredljivo okruženje. On je napomenuo je da se sloboda govora i izražavanja ne može koristiti kao opravdanje za govor mržnje, za promociju predrasuda ili stvaranje neprijateljskog okruženja za određenu grupu ljudi. Ombudsman je istakao i posebnu odgovornost predstavnika naroda i javnih organa da izbegavaju podržavanje stereotipa i predrasuda, kao i da promovišu toleranciju i poštovanje prava svih, bez diskriminacije. Na osnovu ove ocene i prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), izjave poslanika ocenjene su kao govor mržnje prema LGBTIQ+ zajednici i kao postupanje koje je stvorilo diskriminatorno okruženje u Skupštini.

¹² <https://oik-rks.org/sr/2024/12/05/ombudsman-misljenje-u-vezi-sa-obavezama-drzavnih-organa-da-postupaju-u-skladu-sa-principima-zakona-o-zastiti-od-diskriminacije/>

¹³ <https://oik-rks.org/sr/2024/12/05/pravno-misljenje-ombudsmana-u-svojstvu-prijatelja-suda-amicus-curiae-za-osnovni-sud-u-pristini-r-nr-175-2024-u-vezi-sa-diskriminacijom-i-povredom-dostojanstva-pripadnika-lgbtq-zajednice-kao-i/>

Mišljenje R.br. 151/2024 U vezi sa obavezama Univerziteta u Prištini „Hasan Priština“ da postupi u skladu sa principima Zakona o zaštiti od diskriminacije¹⁴

Ovo mišljenje je obrađeno od strane Ombudsmana sa ciljen pružanja opšteg stava u vezi sa obavezama Prištinskog univerziteta „Hasan Priština“ (UP), da tokom obavljanja svojih dužnosti i odgovornosti postupa u skladu sa principima Zakona o zaštiti od diskriminacije i relevantnog zakonodavstva na snazi. Mišljenje je zasnovano na žalbi koja je podneta protiv UP, u vezi sa navodima za povredu prava na rad i obavljanje profesije, kao i nejednak tretman i diskriminaciju u postupku zasnivanja radnog odnosa. Ombudsman je ocenio da, imajući u vidu činjenicu da podnosilac žalbe nije bio i nije zaposlen na UP-u i nije student, zahtev rektora upućen Etičkom savetu predstavlja povredu procedura definisanih Pravilnikom br. 886. Ova ocena je zasnovana na odredbama Etičkog kodeksa UP-a, koji je u članu 3. definisao delokrug i primenjuje se samo za zaposleno akademsko osoblje, isključujući kandidate u postupcima izbora akademskog osoblja.

Ombudsman je takođe ocenio da ni Pravilnik br. 886 ne sadrži nijednu odredbu koja reguliše pitanje integriteta za kandidate u postupku izbora, a koji nisu zaposleni u UP, i da je takva ocena izvršena izvođenjem dokaza od strane nadležnog suda da kandidat nije pod istragom i da nije osuđivan, prema uslovima konkursa br. 1/331 od 31. maja 2023. godine. Postupci Rektora, odluka Etičkog saveta i konačna odluka Senata doveli su podnosioca žalbe u neravnotežan položaj, i predstavljaju i diskriminaciju shodno definicijama člana 1. Zakona br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, kršeći prava na jednak tretman i kršeći princip nediskriminacije na osnovu statusa, porekla ili drugih zakonom zaštićenih osnova.

Mišljenje Ombudsmana Ž. br. 295/2022 U vezi sa tvrdnjom o povredi slobode udruživanja i sindikalne aktivnosti, kao i diskriminaciji zbog sindikalnog angažovanja

15

Ovo mišljenje odražava stavove i konstatacije Ombudsmana u vezi sa kršenjem slobode udruživanja i organizovanja sindikalne aktivnosti zaposlenih na Međunarodnom aerodromu Limak Kosovo J.S.C. "Adem Jashari" (MAP). Ombudsman je ocenio da nadležne institucije moraju posvetiti dužnu pažnju nadzoru pune usklađenosti sa odredbama Zakona o radu i Zakona o sindikalnom organizovanju, u cilju zaštite prava iz radnog odnosa i organizacije sindikalne aktivnosti radnika Međunarodnog aerodroma Priština "Adem Jashari".

On je naglasio da nadležni organi treba da preduzmu potrebne mere kako bi predsedniku Udruženja sindikata MAP-a i radnicima aerodroma garantovali obavljanje sindikalne aktivnosti, bez ikakvog uticaja u neravnomernom tretiranju u odnosu sa radnicima koji nisu članovi sindikata. Takođe, Ombudsman je ocenio neophodnim pronalaženje modaliteta komunikacije i dozvole za obavljanje sindikalne aktivnosti u prostorima koje je rezervisano za Sindikat od strane Međunarodnog aerodroma Priština "Adem Jashari".

¹⁴ <https://oik-rks.org/2024/12/16/opinion-i-avokatit-te-popullit-r-nr-151-2024-ne-lidhje-me-detyrimet-e-universitetit-te-prishtines-hasan-prishtina-per-te-vepruar-ne-perputhje-me-parimet-e-ligjit-per-mbrojtjen-nga-diskriminimi/>

¹⁵ <https://oik-rks.org/sr/2024/05/14/misljenje-ombudsmana-z-br-295-2022-u-vezi-sa-tvrdnjom-o-povredi-slobode-udruzivanja-i-sindikalne-aktivnosti-kao-i-diskriminaciji-zbog-sindikalnog-angazovanja/>

Zahtevi upućeni Ustavnom Sudu

Zahtev za ocenu usaglašenosti sa Ustavom člana 28. Zakona br. 08/L-228 o opštim izborima

Ombudsman je ocenio da član 28. Zakona o opštim izborima, kojim je definisana polna kvota od najmanje 30%, ne obezbeđuje stvarnu ravnopravnost žena na izbornim listama. Usvajanjem ovog zakona po ubrzanoj proceduri ograničena je mogućnost punog učešća Ombudsmana i zainteresovanih subjekata u procesu rasprave i davanja komentara o pitanjima rodne ravnopravnosti. Iako se čini da je kvota od 30% jednaka, u praksi su politički subjekti ispunili ovaj minimum dostavljanjem lista sa 30% žena i 70% muškaraca, često sa ženama koje su niže pozicionirane na listi, održavajući trajnu situaciju nedovoljne zastupljenosti žena. Ombudsman je istakao da ovakva situacija predstavlja nejednakost i indirektnu diskriminaciju, i tražio od Ustavnog suda da oceni usklađenost člana 28. sa članovima 7, 24. i 45. Ustava, u vezi sa ustavnim vrednostima, ravnopravnost pred zakonom i ravnopravnost polova.

Ustavni sud je 27. decembra 2024. godine Presudom KO 15/24 odlučio da je član 28. u saglasnosti sa članom 45. Ustava. Međutim, Sud nije odlučio o usklađenosti člana 28. sa članom 7. i članom 24., ostavljajući pitanje rodne ravnopravnosti nepotpunim. Ombudsman ističe da kvota od 30% ne promoviše ravnopravno učešće žena i muškaraca u praksi i potvrđuje svoj zahtev za pravnim mehanizmom koji garantuje jednaku zastupljenost na izbornim listama. Institucija će nastaviti da bude aktivno posvećena rodnoj ravnopravnosti, tražeći pravne i proceduralne standarde koji izbegavaju nedovoljnu zastupljenost žena i obezbeđuju fer tretman za sve kandidate.

Zahtev za ocenu usaglašenosti sa Ustavom člana 8A, stav 2, tačka 2.4, Zakona br. 08/L-248 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-131 za penzione šeme finansiranim od države

Ombudsman je podneo ovaj ustavni zahtev u vezi sa Zakonom br. 08/L-248 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-131 za penzione šeme finansiranim od države. Svrha zahteva je da Ustavni sud oceni ustavnost člana 4. osporenog zakona, uzimajući u obzir načela jednakosti pred zakonom i zabrane diskriminacije, kao i da utvrdi da li je ovaj član usaglašen sa ustavnim odredbama i međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava.

Ombudsman je tražio da se utvrdi da li su odredbe Zakona br. 08/L-248 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-131 u suprotnosti sa članovima 23 (Ljudsko dostojanstvo) i 24 (Jednakost pred zakonom) Ustava Republike Kosovo, kao i članovima 14 i 1 Protokola br. 12 Evropskog suda za ljudska prava (EKLJP), jer kriterijum od 15 godina radnog staža kao uslov za penziju platiše doprinosa - za period 1989-1999, nepravedno isključuje radnike koji zbog otpuštanja tokom ratnih godina nisu imali mogućnost da navrše te godine doprinosa.

Ustavni sud Republike Kosovo, nakon što razmotrio slučaj, jednoglasno je odlučio da član 4. osporenog zakona, kojim se dodaje član 8A u osnovnom zakonu o penzijskim šemama, nije u suprotnosti sa članom 24. Ustava (jednakost pred zakonom) i odredbama o zabrani diskriminacije EKLJP. Sud je ocenio da je zakonskom izmenom adekvatno rešeno stanje grupa koje su udaljene sa radnog mesta iz diskriminatornih razloga u periodu od 1989. do 1999. godine, stvarajući novu šemu "delimične starosne penzije platiše doprinosa" koja omogućava uključivanje tih lica čak i u slučajevima kada ne navrše 15 godina radnog staža, pod uslovom da je udaljenje sa radnog mesta u ovom periodu argumentovano.

Promotivne aktivnosti vezane za ravnopravnost

Ombudsman je realizovao i uključen je u niz obaveza koje se odnose na garantovanje jednakosti pred zakonom i zaštitu od diskriminacije. Veliki deo ovih aktivnosti realizovan je u saradnji sa domaćim institucijama, međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva. Ovo uključuje Projekat „Unapređenje jezičkih prava“, zajedničke aktivnosti sa Kancelarijom Poverenika za jezike u vezi nivoa implementacije Zakona o upotrebi službenih jezika, sastancima Radne grupe za rodnu ravnopravnost, Webinar „Tela za ravnopravnost koji promovišu prava Duginih porodica“, učešće na radionicama i drugim aktivnostima za zaštitu prava osoba sa ograničenim sposobnostima, administrativni teret nevećinskih zajednica i dr. Takođe, tokom izveštajnog perioda realizovane su studentske posete inostranstvu, medijski nastupi na teme jednakosti pred zakonom, kao i druge aktivnosti koje promovišu jednakost pred zakonom i nediskriminaciju.

V. NALAZI OMBUDSMANA U ULOZI NADZORNIKA U PRIMENI ZAKONA O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE

Prikupljanje podataka u vezi sa Zakonom o zaštiti od diskriminacije

U Izveštaju Ombudsmana u vezi sa sprovođenjem ZZD-a, koji je poslat Skupštini 11. decembra 2024. godine, utvrđeno je da uopšteno institucije u Republici Kosovo ne vode podatke o žalbama i slučajevima diskriminacije.

U cilju izrade ovog izveštaja, Ombudsman je u periodu jun-avgust 2025. godine tražio informacije, kako kvalitativne tako i kvantitativne, u vezi sa implementacijom ZZD-a od 93 institucija, organa i vlasti. Zahtevi su upućeni putem posebnih pisama, koja su sadržavala potrebna objašnjenja i konkretna pitanja, koja su prilagođena prirodi institucije ili organizacije kojoj su upućeni.

Zahtevi za informacijama upućeni su sledećim institucijama:

Skupštini Kosova, Kancelariji predsednice, Kancelariji Premijera, Ministarstvima, Sudskom savetu, Tužilačkom savetu, Ustavnom sudu, Policiji Kosova, Inspektoratu rada, Inspektoratu zdravlja, Centralnom inspektoratu za obrazovanje, Parlamentarnom komesaru KSB-a, Opštinama.

Nezavisnim institucijama i agencijama, Centralnoj banci Kosova, Nacionalnoj Kancelariji Revizije, Nezavisnoj komisiji za medije, Centralnoj izbornoj komisiji, Carini Kosova, Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova, Savetu Kosova za kulturnu baštinu, Radio televiziji Kosova, Autoritetu za konkurenciju, Agenciji za besplatnu pravnu pomoć, Agenciji za sprečavanje korupcije, Kosovskoj agenciji za imovinu, Kosovskoj agenciji za upoređivanje imovine, Kosovskoj agenciji za upoređivanje privatnih podataka i Agenciji za verifikaciju imovine Agenciji za zaštitu životne sredine, Organu za razmatranje javnih nabavki, Fondu za penzijske štednje. Također, zahtev za informacijama upućen je i javnim visokoškolskim ustanovama.

Odgovori koje je primio Ombudsman

Od 93 institucija i organa koje su kontaktirane, 50 njih je odgovorilo, a 43 nisu odgovorili. U nastavku su u sažetom obliku izneti dobijeni odgovori, prema konkretnim pitanjima koje je postavila Institucija Ombudsmana.

Skupština Republike Kosova

Skupština je odgovorila i saopštila da, iako ne postoji poseban mehanizam za prijavljivanje slučajeva diskriminacije, žalbe se mogu uputiti Direkciji za upravljanje ljudskim resursima. Prema dostavljenim podacima, tokom izveštajne godine nije prikazan nijedan slučaj diskriminacije, ni u unutrašnjem nivou, ni putem sudskih ili administrativnih procedura. Skupština vodi evidenciju o žalbama ukoliko su podnesene, međutim na zvaničnoj web stranici trenutno nema informacija o načinu podnošenju žalbe Ombudsmanu.

Kancelarija Predsednika

Iz Kabineta Predsednice nisu odgovorili na postavljena pitanja. Shodno tome, nema informacija o postojanju mehanizama, prijavljenim slučajevima ili funkcionisanju službenih web stranica koje se odnose na žalbene postupke zbog diskriminacije.

Kancelarija Premijera i jedinice u okviru iste

Kabinet Premijera je potvrdio postojanje mehanizama za rešavanje pitanja diskriminacije, ali nije dao detaljne informacije o slučajevima. U međuvremenu, Kancelarija za dobro upravljanje ima konsolidovani mehanizam i izveštavala je o obrađivanju 18 slučajeva tokom 2024. Isto tako, Kancelarija Poverenika za jezike ima funkcionalne mehanizme i obradila je 16 žalbi tokom 2024. godine, takođe izdajući preporuke *po službenoj dužnosti*. Nijedna od ovih kancelarija ne pruža dovoljno informacija na web stranici, posebno u vezi sa podnošenjem žalbi Ombudsmanu.

Ministarstva

Od 15 ministarstava, 11 njih¹⁶ je odgovorilo, dok 4 ministarstva¹⁷ nisu odgovorila. Većina ministarstava koja su odgovorila potvrdila je da nije bilo prijavljenih slučajeva diskriminacije, ali su neka od njih istakli da postoje opšti mehanizmi za žalbe ili unutrašnje komisije za njihovo obrađivanje, kao u slučaju MONTI-a i Ministarstva unutrašnjih poslova. Neka ministarstva, kao što su MIPT i MRR iako nemaju posebne mehanizme ili dokumentovane slučajeve, izrazila su spremnost da se bave pitanjima koja su pokrenuta kao preporuke Ombudsmana. U međuvremenu, nekoliko ministarstava, poput Ministarstva zdravlja, izveštavala je o 40 zahteva za pristup javnim dokumentima i 172 žalbi na diskriminaciju na konkursu za specijalizovano obrazovanje. Sa druge strane, 4 ministarstva (MKRS, MALS, ME i MVPD) uopšte nisu odgovorila, ostavljajući prazan prostor za evaluaciju njihove prakse u vezi sa postupanjem po žalbama na diskriminaciju i institucionalnom transparentnošću.

Opštine

Od 38 opština, samo 15 je njih¹⁸ odgovorilo na zahtev Ombudsmana, dok 23 opština¹⁹ nisu odgovorile. Od opština koje su odgovorile, rezultira kao u nastavku:

¹⁶ Ministarstvo obrazovanja, nauke, tehnologije i inovacija (MONTI), Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine (MIPT), Ministarstvo ruralnog razvoja (MRR), Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUB), Ministarstvo odbrane (MO), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR), Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP), Ministarstvo Pravde (MP), Ministarstvo finansija rada i transfera (MFRT), Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (MŽSPPI), Ministarstvo zdravlja (MZ).

¹⁷ Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS), Ministarstvo administracije i lokalne samouprave (MALS), Ministarstvo privrede (MP), Ministarstvo inostranih poslova i dijaspore (MIPD)

¹⁸ Opština Obilić, Opština Glogovac, Opština Gračanica, Opština Gnjilane, Opština Mitrovica, Opština Uroševac, Opština Mamuša, Opština Junik, Opština Podujevo, Opština Lipljan, Opština Štimlje, Opština Elez Han, Opština Vučitrn, Opština Orahovac, Opština Istok.

Opštine kao što su Obilić, Glogovac, Gračanica, Gnjilane, Uroševac, Mamuša, Podujevo, Lipjane, Štimja, Elez Han, Orahovac, Vučitrn, Istok izveštavaju da imaju određene mehanizme za rešavanje slučajeva diskriminacije, uglavnom kroz jedinice za ljudska prava ili rodnu ravnopravnost.

U gotovo svim opštinama koje su se odazvale, nije izveštavano o nijednom slučaju diskriminacije tokom 2024. godine.

Samo je opština Štimlje izveštavala o jednom slučaju, koji je pokrenut na sudu, dok je Istok izveštavao o jednom slučaju, koji je identifikovan preko platformi zajednica.

Evidentiranje žalbi je realizovano u nekim opštinama, ali u drugim opštinama nije ili je realizovano delimično.

Na zvaničnim internet stranicama opština često nedostaje posvećen sadržaj u vezi sa pravom na podnošenje žalbi Ombudsmanu, iako su neke opštine to shvatile kao preporuku i u procesu su poboljšanja.

Sudski savet Kosova

SSK je odgovorio na zahtev, ali nije pružio informacije o postojanju internih mehanizama ili procedura za prijavljivanje slučajeva diskriminacije, ni unutar institucije ni od strane trećih lica. Međutim, dostavio je podatke o tri sudska predmeta u vezi sa diskriminacijom, koji su vođeni u Osnovnom sudu u Prizrenu i njegovom ogranku u Suvoj Reci, koji su okončani prvostepenim presudama.²⁰

Tužilački savet Kosova

TSK je odgovorio, ali nije pružio informacije o tome da li ima interne mehanizme ili procedure za prijavljivanje slučajeva diskriminacije, bilo unutar institucije ili od trećih strana. Takođe, na pitanja u vezi sa brojem krivičnih prijava i postupaka na osnovu člana 190. Krivičnog zakonika, TSK nije dostavio nijedan podatak. S druge strane, TSK je dostavio detaljne podatke o predmetima na osnovu člana 141. Krivičnog zakonika (Izazivanje razdora i netrpeljivosti) za 2022., 2023. i 2024. godinu. Ovi podaci uključuju broj prihvaćenih, rešenih, nerešenih predmeta, metode rešavanja i sudske odluke. Svake godine je bilo slučajeva osuđujućih presuda, odbačenih prijava, optužnica nakon istraga i prekida istrage, što pokazuje da statistički bilteni institucije za ovaj članak postoje i da se redovno obrađuju.

Policija Kosova

Policija Kosova ima organizovanu strukturu za bavljenje pitanjima ljudskih prava i zaštite od diskriminacije, preko Kancelarije za ljudska prava i raznolikost i radne grupe za formiranje kancelarije Poverenika za ljudska prava. Iako ne postoji formalni mehanizam za prijavu objavljene diskriminacije, ove strukture rešavaju zahteve, izveštaje po službenoj dužnosti i preporuke Ombudsmana. Policija takođe sarađuje sa Kancelarijom za dobro upravljanje i angažuje službenike u radnim grupama da daju profesionalne doprinose u rešavanju pitanja diskriminacije.

¹⁹ Opština Kačanik, Opština Dečani, Opština Kosovo Polje, Opština Đakovica, Opština Kamenica, Opština Klina, Opština Laposavić, Opština Mališevo, Opština Severna Mitrovica, Opština Peć, Opština Priština, Opština Prizren, Opština Priština, Opština Srbica, Opština Suva Reka, Opština Vitina, Opština Zubin Potok, Opština Zvečan, Opština Novo Brdo, Opština Ranilug, Opština Štrpce, Opština Klokot, Opština Parteš, Opština Dragaš.

²⁰ 13 jun 2024 (C.nr. 912/2023), 5 decembar 2023.god. (C.nr. 1722/20236), i 25 jun 2024.god. (C.nr. 487/22).

Što se tiče konkretnih slučajeva, tokom 2024. godine primljena su dva slučaja sumnje na diskriminatorne radnje, od kojih je jedan slučaj potvrđen i rezultirao je disciplinskim merama (30% suspenzije plate na 2 meseca). Za slučajeve seksualnog uznemiravanja primljeno je devet slučajeva, od kojih je jedan slučaj potvrđen i rezultirao je suspenzijom plate od 30% na 6 meseci. Policija je obradila druge predmete koji se odnose na mržnju i diskriminaciju, uključujući 44 slučaja podsticanja na nejedinstvo, 2.547 slučajeva nasilja u porodici i 101 slučaj seksualnog uznemiravanja. Pored postupanja u konkretnim slučajevima, Policija je razvila kontinuiranu obuku osoblja i izradila smernice i standardne procedure za postupanje sa zločinima iz mržnje i obezbeđivanje ravnopravnog pristupa osobama sa invaliditetom.

Inspektorati

Samo Policijski Inspektorat Kosova je vratio odgovor. Ona obrađuje sve žalbe na jedinstven način bez posebnog mehanizma za diskriminaciju. Upis dokumenata se vrši prema pravilnicima o upravljanju predmetima. Web stranica je u procesu redizajniranja kako bi uključila zakonske zahteve. Drugi inspektorati nisu se odazvali.²¹

Nezavisne Institucije

Ustavni sud je izveštavao o nekoliko odluka²² u kojima je utvrđena povreda člana 24. Ustava o ravnopravnosti pred zakonom. Sve odluke su javne.

Nacionalna Kancelarija Revizije ima etičke mehanizme i mehanizme vođenja evidencije, ali nije registrovala slučajeve diskriminacije. Postoji poseban registar za žalbe.

Centralna Izborna Komisija nema posebne mehanizme, nema predmeta i nema informacija na web stranici.

Centralna banka Kosova ima strukture za žalbe, ali nije prijavila slučajeve i njena web stranica ne sadrži informacije o postupcima žalbe zbog diskriminacije.

Parlamentarni komesar za KBS nije imao nijedan prijavljeni slučaj diskriminacije.

Nezavisna komisija za medije nije odgovorila.

Regulatorne agencije i regularni autoriteti

Većina agencija je odgovorila²³, dok dvije tri nisu odgovorile.²⁴ Međutim, i pored odgovora, većina njih nema mehanizme za prijavu slučajeva diskriminacije, nije primila takve žalbe i ne daju jasne informacije na svojim zvaničnim web stranicama, posebno u pogledu informacija koje se odnose na mogućnost podnošenja žalbi Ombudsmanu.

Carina Kosova

Carina ima mehanizme za primanje žalbi putem digitalnih platformi kao što su e-portal, mobilne aplikacije i poverljive linije. Nije bilo prijavljenih slučajeva diskriminacije. Sve reklamacije se evidentiraju u službenom protokolu. Njihova stranica sadrži informacije o postupcima podnošenja žalbi Ombudsmanu.

Radio Televizija Kosova

²¹ Inspektorat Rada, Inspektorat o zdravstvu, Glavni Inspektorat Obrazovanja.

²² KO232/23, KO233/23, KO79/23, KO100/22 i KO101/22, KO190/10

²³ Autoritet Konkurencije, Agencija za Statistike Kosova, Agencija za informisanje i Privatnost, Kosovska Agencija za Privatizaciju, Kosovska Agencija za upoređivanje i verifikaciju imovine, Agencija za sprečavanje korupcije, i Nezavisni Nadzorini Odbor za civilnu službu Kosova.

²⁴ Agencija za kulturno nasleđe i Telo za razmatranje javnih nabavki, Fond penzione štednje.

RTK je saopštila da ne postoje posebni mehanizmi za rešavanje žalbi na diskriminaciju, da na zvaničnom sajtu nema informacija o postupku podnošenja žalbi Ombudsmanu i da imaju jednu tužbu za diskriminaciju.

Javni Univerziteti i Akademije

Univerziteti koji su se odazvali²⁵ izveštavali su da nemaju posebne mehanizme; nemaju prijavljenih slučajeva diskriminacije; nemaju posebne registre, ali vode službene protokole; njihove službene stranice ne sadrže informacije, ali institucije su se obavezale da će to poboljšati. Ostali univerziteti nisu se odazvali.²⁶

VI. NALAZI OMBUDSMANA U VEZI SA DISKRIMINACIJOM

Ombudsman iznosi nalaze iz istrage predmeta koji se odnose na primljene žalbe i slučajeve po službenoj dužnosti (*ex officio*), kao i nalaze u vezi sa primenom ZZD-a od strane javnih institucija.

Nalazi koji se odnose na slučajeve diskriminacije koje je istraživao Ombudsman

Nalazi Ombudsmana pokazuju da je diskriminacija na Kosovu i dalje prisutna i rasprostranjena u različitim oblastima društvenog života.

Diskriminacija na osnovu starosne dobi često ima više oblika, posebno prema starijim osobama koje se suočavaju s ograničenjima u zdravstvenim uslugama, socijalnoj zaštiti i odgovarajućoj podršci za njihovu dobrobit. U oblasti zapošljavanja, nedostatak transparentnosti u procesima zapošljavanja i nejednak tretman kandidata su stalni problemi koji ometaju jednake mogućnosti pri zapošljavanju. Rodna neravnopravnost evidentna je i na rukovodećim pozicijama, gde muškarci jasno dominiraju, dok se žene suočavaju sa preprekama da dođu do pozicija odlučivanja. Rodna diskriminacija se takođe uočava u imovinskim i naslednim pravima, gde društvene norme i nedostatak informacija ograničavaju žene u ostvarivanju ovih prava. Drugi oblik diskriminacije koji ostaje zabrinjavajući je etnički, posebno u zapošljavanju u javnom sektoru, gde nevećinske zajednice i dalje nisu dovoljno zastupljene u javnim institucijama.

Pored ocenjivanja normativnih akata i davanja pravnih mišljenja, Ombudsman je obradio različite slučajeve i objavljivao izveštaje sa preporukama u vezi sa diskriminacijom, na osnovu pojedinačnih žalbi i pratio realizaciju njegovih preporuka i mišljenja. On je evidentirao da na Kosovu postoje prakse i odredbe koje stvaraju nejednak i diskriminatorski tretman u različitim oblastima javne uprave, zakonodavstva i državnih službi.

U oblasti zapošljavanja i javnih usluga, Ombudsman je konstatovao da neke zakonske i podzakonske odredbe favorizuju određene grupe zaposlenih, stavljajući druge u nepovoljniji položaj i krše principe ravnopravnosti i nediskriminacije. On je evidentirao slučajeve nezakonitog prestanka radnog odnosa, nejednakog tretmana žena i neuključivanja osoba sa posebnim statusom, uključujući zaposlene invalide i osobe sa ograničenim sposobnostima. Ombudsman je istakao potrebu usklađivanja zakonskih odredbi i upravnih postupaka sa Ustavom i međunarodnim standardima.

²⁵ Univerzitet u Đakovici "Fehmi Agani", Univerzitet primenjenih nauka, Kosovska akademija za javnu bezbednost.

²⁶ Univerzitet Prištine "Hasan Priština; Univerzitet Peži, "Haxhi Zeka"; Univerzitet Mitrovice "Isa Boletini"; Univerzitet Gnjilana "Kadri Zeka"; Univerzitet Prizrena "Ukshin Hoti"

Osobe sa ograničenim sposobnostima se suočavaju sa brojnim preprekama u pristupu javnim prostorima, mogućnostima zapošljavanja i zdravstvenim beneficijama, uključujući potrebu da se preispita status paraplegičara i tetraplegičara, poboljša nastavni plan i program za gluve osobe i adekvatna pokrivenost medicinskim tretmanom, uključujući i osobe sa statusom ratnih invalida OVK-a.

Kada je u pitanju zdravstvo, utvrđeni su nedostaci u obezbeđenju esencijalnih lijekova i nedostatak Zdravstvenog Informacionog Sistema, koji građanima ograničava pristup neophodnim uslugama. Ombudsman je ocenio da se sloboda verovanja i verska praksa ne poštuju podjednako, što govori o nedostatku zakonskog priznavanja pojedinih verskih zajednica i slučajevima diskriminacije, uključujući i otpuštanje iz škole zbog ispoljavanja verskog uverenja.

Rodna ravnopravnost se i dalje dovodi u pitanje nejednakostima u zapošljavanju, zastupljenosti na pozicijama odlučivanja i imovinskih i naslednih prava za žene. Etnička pripadnost je i dalje diskriminirana zbog nedostatka jednake zastupljenosti u javnom sektoru i prisustva međuetničkih incidenata. LGBTIQ+ osobe se suočavaju s kršenjem dostojanstva i govorom mržnje u javnom diskursu, tražeći od vlasti mere za zaštitu i garanciju svojih prava.

Ombudsman je također ukazao na potrebu zaštite žena žrtava nasilja, uključujući žrtve seksualnog nasilja tokom rata, i sprečavanja svakog drugog oblika diskriminacije. Uopšteno, nalazi pokazuju da postoje sistemske barijere i diskriminatorne prakse u mnogim oblastima, naglašavajući neophodnost zakonskih i administrativnih intervencija kako bi se garantovala jednakost, pravičan tretman i jednak pristup za sve građane.

Nalazi Ombudsmana u vezi sa sprovođenjem ZZD-a od strane javnih institucija

Pre iznošenja konkretnih nalaza i konkretnih preporuka Izveštaja, treba istaknuti da je u poređenju sa prošlogodišnjim izveštajem, ovaj Izveštaj zasnovan na većem broju podataka, koji su dobijeni od svih institucionalnih karika Republike Kosovo. Međutim, nedostatak potpunih međuinstitucionalnih podataka o slučajevima diskriminacije na nivou zemlje ostaje glavni izazov u praćenju implementacije ZZD-a.

Funkcionalizacija mehanizama zaštite od diskriminacije - U vezi sa osnivanjem mehanizama za zaštitu od diskriminacije od strane institucija koje su odgovorile na dopis Ombudsmana, primećuje se da je značajan deo uspostavio mehanizme za prijavu slučajeva diskriminacije. Pojedine institucije nisu uspostavile posebne mehanizme za zaštitu od diskriminacije, ali se žalbe rešavaju preko komisija, kroz procedure državne službe ili uz ovlašćenog službenika. U međuvremenu, neke institucije su u procesu stvaranja mehanizama za zaštitu od diskriminacije.

Prijavljeni slučajevi diskriminacije - Konkretni slučajevi prijavljeni tokom 2024. su retki. Kosovska policija je razmotrila dva slučaja diskriminatornih radnji i devet slučajeva seksualnog uznemiravanja, od kojih su neki rezultirali disciplinskim merama. Neka ministarstva, kao što je Ministarstvo zdravlja, prijavila su žalbe na diskriminaciju u određenim postupcima, dok su neke opštine (npr. Istok i Štimlje) prijavile jedan ili dva konkretna slučaja. Sudovi su zabeležili tri slučaja vođena u Osnovnom sudu u Prizrenu i njegovom ogranku u Suvoj Reci, koji su završeni prvostepenim presudama. Većina drugih institucija nije prijavila slučajeve diskriminacije.

Evidentiranje slučajeva diskriminacije - Mnoge institucije su izveštavale da ne vode posebne registre za slučajeve/žalbe na diskriminaciju. Opštine kao što su Glogovac, Gnjilane, Uroševac, Lipjane, Istok i broj ministarstva su izveštavale da vode evidenciju. Pojedine institucije su dopis Ombudsmana (u kojem su tražene informacije) smatrale kao preporuku i naglasile da u budućnosti planiraju da kreiraju registre za slučajeve diskriminacije.

Informacije o zvaničnim internet stranicama za izveštavanje Ombudsmanu o slučajevima diskriminacije - Mnoge institucije su izveštavale da na svojim zvaničnim web stranicama još nisu objavile informacije o mogućnosti podnošenja žalbi Ombudsmanu, za slučajeve diskriminacije, kako to zahteva ZZD. Niz opština (Glogovac, Gnjilane, Mamuša, Istok, Uroševac) su obuhvatile ili su u procesu obuhvatanja ovih informacija. Kosovska policija i nekoliko agencija su u procesu redizajniranja svojih veb stranica kako bi uključile ove elemente.

Percepcija institucija i pristup obavezama prema Zakonu o zaštiti od diskriminacije – Nekoliko ministarstva i opštine vide ZZD kao deo institucionalnog integriteta (ovo proizilazi iz odgovora MONTI, opština Uroševac i Istok). Neke institucije se diskriminacijom bave samo formalno, naime izjavile su da nije bilo slučajeva žalbi na diskriminaciju i da nemaju jasne mehanizme zaštite od diskriminacije. Međutim, one smatraju da je pravna obaveza stvaranje takvih mehanizama u budućnosti. Dok značajan deo institucija uopšte se nije odazvalo našem zahtevu, ili su izjavile da nemaju mehanizme zaštite od diskriminacije, što pokazuje nedostatak posvećenosti sprovođenju obaveza koje proizilaze iz Zakona o zaštiti od diskriminacije.

Generalno, situacija pokazuje da, iako neke institucije imaju funkcionalne strukture i procedure za zaštitu od diskriminacije, nedostatak standardizovanih registara, nedostatak javnih informacija i nefokusirani pristup ZZD-u odražavaju potrebu za koordinisanim i jedinstvenim poboljšanjem na nivou zemlje, kako bi se obezbedila efektivno sprovođenje i transparentnost zaštite od diskriminacije.

Primena preporuka Izveštaja Ombudsmana za 2023. godinu

Godišnji izveštaj o primeni ZZD-a za 2023. godinu otkrio je nedostatke i defekte u institucionalnoj strukturi, koji onemogućavaju sistematski nadzor nad primenom ovog zakona. U izveštaju se preporučuje da sve institucije koje imaju obavezu da primene ZZD treba da pruže obuke za svoje osoblje, kako bi poznavali sadržaj ZZD-a i shvatili svoje odgovornosti. Zaposleni u javnim institucijama treba da budu svesni uloge Ombudsmana u nadzoru nad primenom zakona, a institucije treba da pokažu spremnost na saradnju tokom ovog procesa. Jedan od glavnih identifikovanih nedostataka je nedostatak organizovanog sistema za prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije. Prošlogodišnji izveštaj je preporučio institucijama da kreiraju održiv sistem za prikupljanje i klasifikaciju ovih podataka, uključujući odvojene podatke o osnovnim osnovama i oblicima diskriminacije, što će omogućiti efektivnije praćenje od strane Ombudsmana. Takođe, u izveštaju je naglašena potreba da se u narednih 12 meseci okončaju imenovanja službenika i funkcionalizacija jedinica za zaštitu od diskriminacije u ministarstvima i opštinama. Osoblje institucija takođe treba da bude obučeno za prikupljanje podataka kako bi se omogućio nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaštiti od diskriminacije.

Iz podataka i informacija Ombudsmana proizilazi da većina preporuka iz prošlogodišnjeg izveštaja nije adresirana, uključujući stvaranje uspostavljenog sistema za

evidentiranje/čuvanje podataka o diskriminaciji u relevantnim institucijama; neispunjenost institucionalne strukture; neobučavanje osoblja odgovornog za zaštitu od diskriminacije u institucijama.

Treba naglasiti da je preporuka prošlogodišnjeg izveštaja za povećanje saradnje drugih institucija sa Ombudsmanom, u vezi sa nadzorom nad sprovođenjem Zakona o zaštiti od diskriminacije, adresirana u novom nacrtu ovog zakona, koji je deo zakonodavnog dnevnog reda Skupštine Republike Kosovo za 2026. godinu.

VII. PREPORUKE

- Sve institucije koje imaju posebne obaveze iz Zakona o zaštiti od diskriminacije da izrade akcioni plan za sprovođenje preporuka Ombudsmana, iznetih u godišnjim izveštajima podnetim Skupštini Republike Kosovo.
- Tokom procesa izmene-dopune Zakona o zaštiti od diskriminacije, jasno definisati mehanizme za sprovođenje zakona, ovlašćenja i odgovornosti, izdvajajući mehanizme promocije i podizanja svesti, mehanizme zaštite koji mogu dobiti ili primati žalbe, uključujući i one administrativne i sudske.
- Svi organi javne vlasti, kao što su institucije na centralnom i lokalnom nivou, nezavisne agencije, treba da operacionalizuju jedinice za zaštitu od diskriminacije ili da bez odlaganja imenuju službenike za zaštitu od diskriminacije i standardizuju opis njihovih radnih obaveza, u skladu sa važećim zakonodavstvom, i iste da vode evidenciju o slučajevima u vezi sa tužbama za diskriminaciju.
- Da se razjasni uloga Kancelarije za Dobro Upravljanje (KDU) u promovisanju i koordinaciji primene Zakona o zaštiti od diskriminacije, u okviru svojih zakonskih ovlašćenja.
- Da se organizuju obuke za osoblje jedinica i službenike o pravima na zaštitu od diskriminacije, u vezi sa značenjem i primenom Zakona o zaštiti od diskriminacije, kao i o nadzornoj ulozi Ombudsmana.
- Sudovi i osnovna tužilaštva da vode odvojene podatke, registre i dokaze za slučajeve diskriminacije, integrišući ih u SMIL, ka o i da izmene sistem klasifikacije predmeta tako da se slučajevi diskriminacije mogu razlikovati od drugih predmeta.
- Javne institucije treba da obezbede jasno objavljivanje na njihovim službenim stranicama, postupaka podnošenja žalbi Ombudsmanu, kao i da preduzmu inicijative za promociju i podizanje svesti javnosti u oblasti diskriminacije.