



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

IZVEŠTAJ

OMBUDSMANA

P. br. 226/2025

U vezi sa uskraćivanjem prava glasa [REDACTED]

Za:

G. Kreshnik Radoniqi, predsedavajući
Centralna Izborna Komisija

Priština, 12 decembar 2025.god.

Cilj izveštaja

Izveštaj teži da skrene pažnju vlasti na pravo građana da učestvuju u političkim procesima, odnosno pravo glasa, onih građana kojima je sudskom odlukom delimično oduzeta radna sposobnost i stavljeni pod starateljstvo.

Pravna osnova

1. Ustav Republike Kosova u članu 132, stav 1, definiše: *“Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.”* Dok član 135, stav 3, ustava definiše: *“Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primijeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa”*
2. Prema Zakonu br. 05/L-019 o Ombudsmanu, između ostalog, Ombudsman ima nadležnosti i odgovornosti kao u nastavku:
 - *“ ... da istražuje primljene žalbe od svakog fizičkog i pravnog lica u vezi tvrdnji o kršenju ljudskih prava predviđenih Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim za ljudska prava, posebno Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima, obuhvatajući radnje ili neradnje koje predstavljaju zloupotrebu autoriteta.”* (član 16, stav 1);
 - *da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva;”* (Član 18, stav 1, podstav. 1.2).
 - *da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje;”* (Član 18, stav 1, podstav. 6).

Sažetak činjenica i postupci Ombudsmana

3. Ombudsman je, na osnovu člana 16. stav 1. Zakona o Ombudsmanu, 07. februara 2025. godine primio žalbu [REDAKTOVANO] (u nastavku: podnositeljka žalbe), podnetu u ime njene ćerke, [REDAKTOVANO], protiv Centralne Izborne Komisije (u nastavku: CIK) i Sudskog saveta Kosova (u nastavku: SSK) zbog uskraćivanja prava glasa na parlamentarnim izborima 09.02.2025.god.
4. Na osnovu izjava podnosioca žalbe i dokumentacije koju smo dobili, proizilazi da je 29.09.2022.godine Osnovni sud u Prištini – Opšti deprtman doneo rešenje kojim usvaja predlog [REDAKTOVANO], podnetu protiv predlagačice [REDAKTOVANO] da delimično ukine njenu sposobnost da deluje u vezi sa svojim imovinskim pravima, zbog Downovog sindroma.
5. Takođe, podnositeljka žalbe je navela da je 6. februara 2025. godine, u svojstvu zakonskog staratelja, tražila da se overi glasački centar za njenu ćerku, [REDAKTOVANO]. Nakon verifikacije od strane CIK-a, obaveštena je da njena kćerka nema pravo glasa, uz obrazloženje da joj je oduzeta sposobnost delovanja.

6. Prema rečima podnositeljke žalbe ovakva radnja je neprihvatljiva i nepravедna, jer je njenoj kćerki samo delimično oduzeta radna sposobnost i to samo u vezi sa imovinskim pravima. Što se tiče svih drugih radnji, devoјka uživa punu sposobnost delovanja.
7. Ombudsman se 11. aprila 2025. godine obratio CIK-u kako i tražio informacije u vezi sa tvrdnjama podnositeljke žalbe, kao i pravnim osnovama po kojima je CIK preduzeo radnje u pogledu prava glasa za [REDACTED]
8. Ombudsman je 15. aprila 2025. godine primio odgovor CIK-a u kojem se saopštava da je 16. avgusta 2025. godine, na osnovu člana 3. stav 4. Izbornog pravilnika br. 03/2024 za izradu, prigovor i potvrđivanje biračkog spiska“, tražio je od SSK-a spisak lica protiv kojih je odlukom suda oduzeta radna sposobnost. Prema ovom pravilniku, spisak mora da sadrži ime, prezime, datum rođenja, lični broj i adresu lica kojima je oduzeta radna sposobnost.
9. U odgovoru CIK-a, između ostalog se ističe da je SSK-a dostavio spisak sa traženim podacima, u kojem je navedeno ime [REDACTED] iz Prištine.
10. CIK je naglasio da je, prema Zakonu o opštim izborima u Republici Kosovo, rok za podnošenje žalbe na njegove odluke 48 sati od dana donošenja osporene odluke. Odluka CIK-a o sertifikaciji konačne liste birača za izbore za Skupštinu Kosova, održane 9. februara 2025. godine, doneta je 4. januara 2025. godine, dok je podnosilac žalbe podneo žalbu 7. februara 2025. godine. Iz tog razloga, CIK je ocenio da je žalba podneta van zakonskog roka. Podnositeljka žalbe je također podnela žalbu IPŽP-u, koji ju je odbio, istu ocenivši, kao i CIK, da je žalba neblagovremena.
11. Dana 14. jula 2025. godine, Ombudsman se obratio SSK-u, i tražio informacije o: vremenu dostavljanja CIK-u spiskova sa imenima lica kojima je oduzeta radna sposobnost; vrsta informacija dostavljenih CIK-u (ako je diskvalifikacija potpuna ili delimična); ako je CIK obavešten o konkretnim pravima zbog kojih su lica lišena mogućnosti delovanja; kao i razloge zbog kojih se CIK obaveštava o oduzimanju poslovne sposobnosti čak iu slučajevima kada presudom nije oduzeto pravo licu da izrazi svoju volju glasanjem.
12. Ombudsman je 23. jula 2025. godine dobio odgovor od SSK-a, u kojem se ističe da SSK, na osnovu relevantnog Zakona o izborima i zahteva CIK-a, u svakom izbornom procesu prihvata zahtev za spisak lica koja su pravosnažnom sudskom odlukom lišena poslovne sposobnosti. Ovo se radi kako bi se ažurirala lista birača koji će imati pravo glasa.
13. Dalje, u odgovoru se navodi da je Osnovni sud u Prištini prosledio ovaj spisak SSK-au 30. avgusta 2024. godine. Spisak je sastavljen na osnovu dokaza suda. Na osnovu podataka dobijenih od strane ovog suda proizilazi da je subjekt [REDACTED] kroz predmet C.nr.116/2021, potpuno lišena sposobnosti za postupanje. Dodatne informacije nisu obrađene, a svi prosleđeni podaci pristigli su u CIK –u. 30. avgusta 2024. godine, bez ikakvih sporova.
14. Takođe, u odgovoru SSK-a se ističe da prema članu 8. stav 8. Zakona br. 08/L-228 o opštim izborima u Republici Kosovo: *“Nadležni sud mora dostaviti podatke CIK-u o licima koja su pravosnažnom sudskom odlukom lišena poslovne sposobnosti. Ovi podaci se dostavljaju u skladu sa zahtevima CIK-a.”* U tom kontekstu, SSK-a objašnjava da podaci prosleđeni CIK-u sadrže samo informaciju da je lice „lišeno poslovne sposobnosti“, kao i broj odluke i neke opšte podatke o postupku. Svaki sud obrađuje podatke na osnovu svojih dokaza, dok SSK-a ih samo prosleđuje CIK-u bez dodavanja ili izmene sadržaja.

15. Prema SSK-au, na osnovu odredbe člana 8. i zahteva CIK-a, zahtev za informacijama se odnosi samo na utvrđivanje da li je lice “pravosnažnom sudskom odlukom lišeno poslovne sposobnosti“. Shodno tome, dostavljeni podaci ne uključuju detalje koji se odnose na konkretna prava koja su osobi oduzeta, niti potpun ili detaljan sadržaj odluke kojim je oduzeta radna sposobnost.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP)

16. Dana 20 maja 2010.godine ESLJP je doneo istorijsku odluku u predmetu Kiss protiv Mađarske.¹ G. Kiss je bolovao od bipolarnog poremećaja i zbog ovog stanja je 2005. godine stavljen pod delimično starateljstvo. 2006. godine, kako su se približavali izbori, shvatio je da mu mađarski zakon uskraćuje pravo glasa, jer su sva lica stavljena pod starateljstvo (delimično ili u potpunosti) bila lišena ovog prava. Sud je odlučio da je član 3. Protokola br. 1 [Pravo na slobodne izbore] je povređeno.
17. Sud je ukinuo opštu odredbu mađarskog zakonodavstva koja je uskraćivala pravo glasa osobama sa mentalnim invaliditetom koje su bile pod delimičnim starateljstvom. Sud je naglasio da se, kada se ograničenje osnovnih prava primenjuje na posebno ranjivu grupu, koja je u prošlosti iskusila značajne oblike diskriminacije – kao što su osobe sa mentalnim invaliditetom – polje slobodne procene države (margin of appreciation) značajno se sužava i da su potrebni vrlo jaki razlozi da se takva ograničenja opravdaju.
18. Sud je naglasio da prava zagarantovana članom 3. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) su od suštinskog značaja za stvaranje i održavanje temelja efikasne i smislene demokratije zasnovane na vladavini prava. Međutim, ova prava nisu apsolutna i polje slobodne procene koje se priznaje državama u ovoj oblasti je široko. U svakom slučaju, na ESLJP je da, u krajnjoj liniji, oceni da li nametnuti uslovi krše samu suštinu prava i lišavaju ih delotvornosti; da li teže da postignu legitiman cilj; i da li su sredstva koja se koriste nesrazmjerna. Stoga je ESLJP morao da utvrdi da li je mera primenjena u konkretnom slučaju ispunila legitimni cilj na proporcionalan način.
19. Što se tiče legitimnog cilja, ESLJP je priznao da je cilj bio da se obezbedi da samo građani koji su u stanju da procene posledice svojih odluka i koji mogu doneti informirane i razumne odluke učestvuju u javnim poslovima.
20. U pogledu proporcionalnosti, mađarska vlada je tvrdila, oslanjajući se na polje slobodne procene, da zakonodavna vlast treba da ima pravo da uspostavi pravila koja osiguravaju da samo oni koji su u stanju da procene posledice svojih odluka treba da učestvuju u javnim poslovima. Sud je priznao da je ovo oblast u kojoj, generalno, nacionalnim zakonodavnim telima treba dati široku slobodu procene. Međutim, nije bilo dokaza da je mađarsko zakonodavstvo ikada procenilo proporcionalnost takvog ograničenja. Stoga je ESLJP ocenio kao u nastavku:

„Međutim, Sud ne može prihvatiti da apsolutna zabrana glasanja od strane bilo koje osobe pod delimičnim starateljstvom, bez obzira na njegove ili njene stvarne sposobnosti, spada u prihvatljivo polje procene. U stvari, dok Sud ponavlja da je ovo polje slobodne procene široko, ono nije sveobuhvatno... Osim toga, ukoliko se ograničenje osnovnih prava

¹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-970>, broj aplikacije 38832/06

primenjuje na posebno ranjivu grupu u društvu, koja je u prošlosti pretrpela značajnu diskriminaciju, kao što su osobe s mentalnim poteškoćama, onda je polje slobodne procene države znatno uže i za navedena ograničenja mora da postoje vrlo jaki razlozi (vidi i primer onih koji imaju različit tretman na osnovu njihovog pola...). Razlog za ovakav pristup, koji dovodi u pitanje određene klasifikacije same po sebi, je taj što su takve grupe kroz istoriju bile podložne predrasudama sa trajnim posledicama, što je rezultiralo njihovom društvenom isključenošću. Takve predrasude mogu uključivati zakonodavne stereotipe koji zabranjuju individualnu procenu njihovih kapaciteta i potreba [...].”

21. U konkretnom slučaju, podnosilac predstavke je izgubio pravo glasa kao rezultat automatskog i opšteg ograničenja, koje je primenjeno na sva lica stavljena pod delimično starateljstvo.
22. Sud je dalje smatrao: „ *Bilo je upitno tretirati ljude sa intelektualnim ili mentalnim invaliditetom kao jednu klasu, a ograničavanje njihovih prava moralo je biti podvrgnuto strogoj kontroli.*“ Ovaj pristup se odrazio i na druge instrumente međunarodnog prava, na primer u Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom. Stoga je Sud zaključio da: " *... neselektivno oduzimanje biračkog prava bez individualizovane sudske ocene, isključivo na osnovu mentalnog invaliditeta zbog kojeg je potrebno delimično starateljstvo, ne može se smatrati kompatibilnim sa legitimnim razlozima za ograničavanje prava glasa.*"
23. Ombudsman se poziva i na slučaj Harmati protiv Mađarske, koji se tiče mađarskog državljanina sa Downovim sindromom kojem je uskraćeno pravo glasa na osnovu mađarskog zakonodavstva koje je predviđalo da svaka osoba sa intelektualnim ili mentalnim invaliditetom koja ima zakonskog staratelja automatski gubi ovo pravo. Vlada se nije usprotivila argumentima podnosioca predstavke. Sud je ocenio da su okolnosti trenutne aplikacije gotovo identične onima iz odluke Alajos Kiss (gore citirane) i došao do istog zaključka: da je došlo do povrede člana 3. Protokola br. 1 EKLJP. Ova odluka potvrđuje da se nijednoj osobi sa intelektualnim teškoćama ne može automatski oduzeti pravo glasa.
24. Nakon odluke ESLJP-a u slučaju Alajos Kiss, Mađarska je ukinula automatsku zabranu glasanja osobama pod starateljstvom, u sklopu širih ustavnih promena koje su stupile na snagu 2012. godine. Novi Osnovni zakon (Ustav) propisuje da mađarski sudovi moraju proceniti da li pojedinačne okolnosti svakog štićenika opravdavaju ograničavanje njihovog prava glasa. Mađarska je potom donela druge zakonske izmene kako bi ovo postalo još jasnije. Između 2013. i 2014. godine, 23% osoba stavljenih pod delimično starateljstvo zadržalo je pravo glasa - što ne bi bilo moguće pre zakonskih promena. Mađarski sud je 2015. godine ponovo stavio Alajosa Kisa pod delimično starateljstvo, ali ovaj put mu nije uskratio pravo glasa.

Ocenjivanje Ombudsmana

25. Ustav Republike Kosova, u članu 45 [Pravo na Izbor i Učešće] stav 1, propisuje: “*Svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda.*”

26. Ombudsman ocenjuje da, iako Ustav dozvoljava ograničenje ovog prava pravosnažnom sudskom odlukom, to ne znači da se svakom licu koje je delimično lišeno poslovne sposobnosti i stavljeno pod starateljstvo automatski oduzima pravo glasa.
27. Član 8, stav 8, Zakona br. 08/L-228 o opštim izborima u Republici Kosovo definiše: *“Nadležni sud mora dostaviti podatke CIK-u o licima koja su pravosnažnom sudskom odlukom lišena poslovne sposobnosti. Ovi podaci se dostavljaju u skladu sa zahtevima CIK-a.”*
28. Ombudsman ocenjuje da ova odredba zakona ne pravi razliku između delimične i potpune poslovne sposobnosti, i ne precizira okolnosti kada oduzimanje poslovne sposobnosti utiče na biračko pravo.
29. Ombudsman napominje da je Izborna uredba br. 03/2024 o sastavljanju, prigovoru i potvrđivanju biračkog spiska, član 3. stav 4. definiše: *“UB, odmah po raspisivanju izbora, traži od Sudskog saveta Kosova da dostavi spisak lica koja su odlukom suda lišena poslovne sposobnosti, koju CIK treba prihvatiti najkasnije u roku od sedam (7 dana) nakon objavljivanja datuma izbora. Lični podaci ovih osoba treba da sadrže: ime, prezime, datum rođenja, lični broj i adresu.”*
30. Ombudsman ocenjuje da CIK u svom zahtevu upućenom SSK-u ne pravi razliku između lišenja delimične i potpune sposobnosti, i da od sudova ne traži podatke u vezi sa razlozima oduzimanja poslovne sposobnosti - bilo delimično ili potpuno - koji možda nemaju veze sa pravom glasa.
31. S druge strane, Ombudsman ocenjuje da sudovi u slučaju oduzimanja poslovne sposobnosti moraju oceniti da li pojedinačne okolnosti svakog lica stavljenog pod starateljstvo opravdavaju ograničenje njegovog prava glasa.
32. Ombudsman ocenjuje da je zahtev koji je CIK podneo SSK-u, na osnovu člana 8. stav 8. Zakona br. 08/L-228 o opštim izborima u Republici Kosovo, ne može da posluži kao osnova i ne može se automatski primeniti na sva lica koja su delimično lišena sposobnosti za delovanje.

Zaključci Ombudsmana

33. Ombudsman, na osnovu prakse ESLJP-a, nalazi da automatsko lišavanje prava glasa licima koja su lišena poslovne sposobnosti i koja se nalaze pod starateljstvom, bez uzimanja u obzir ličnih okolnosti svakog lica, ne opravdava ograničenje njihovog biračkog prava zagarantovanog članom 45. [Pravo na Izbor i Učešće] Ustava Kosova.
34. Ombudsman skreće pažnju na član 55. Ustava [Ograničenje Prava i Osnovnih sloboda], posebno na stav 4. prema kojem: *“U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.”*
35. S tim u vezi, Ombudsman, imajući u vidu odredbe člana 55. stav 1. Ustava, prema kojima se Ustavom garantovana prava mogu ograničiti samo zakonom, a imajući u vidu da je i Ustavom i zakonom predviđena mogućnost ograničenja prava na izbor, međutim, ocenjuje

da ovo ograničenje nije srazmerno. Ovo zbog činjenice da zakonom nisu definisane jasne okolnosti na osnovu kojih se biračko pravo može ograničiti.

36. Pored toga, Ombudsman skreće pažnju na Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom, koja u članu 29. [Učešće u političkom i javnom životu] definiše:

“Države potpisnice garantuju osobama s invaliditetom njihova politička prava i mogućnost njihovog uživanja na ravnopravnoj osnovi s drugim osobama, te se obavezuju:

(a) osigurati da osobe s invaliditetom mogu delotvorno i u potpunosti sudelovati u političkom i javnom životu, na ravnopravnoj osnovi s drugim osobama, direktno ili putem slobodno izabranih predstavnika, uključujući i pravo i mogućnost da glasaju i budu birane,...:

37. Na kraju, Ombudsman izražava stav da ograničavanje biračkog prava za osobe sa ograničenim mentalnim i intelektualnim sposobnostima treba da bude pod pojačanom kontrolom i dodatnom pažnjom. U konkretnom slučaju, Ombudsman je razmotrio pitanje u vezi sa ograničenjem biračkog prava kao posledicom oduzimanja poslovne sposobnosti, a koje se odnosi na Downov sindrom. Po ovom pitanju ESLJP ima jasan i čvrst stav, naglašavajući da takva ograničenja, kada nisu zasnovana na individualnoj i proporcionalnoj proceni, predstavljaju diskriminaciju osoba sa ograničenim sposobnostima. Ovo zahteva od nadležnih organa, posebno sudova, da pokažu povećanu pažnju kako bi se izbegla praksa nejednakog tretmana i osiguralo slobodno i jednako ostvarivanje prava glasa za ove osobe.

Na osnovu gore navedenog, Ombudsman, u skladu sa članom 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo: „[...] ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primijeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa. [...]”. U smislu člana 18, stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman je odgovoran “[...] da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, [...] i da “ preporuči [...] donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo; (član 18, stav 1.7), Prema gore rečenom, Ombudsman

PREPORUČUJE

Centralnoj Izornoj Komisiji:

- ***Da dopuni stav 4 člana 3 Izbornog pravilnika br. 03/2024 o izradi, prigovoru i potvrđivanju biračkog spiska, na način da se ovim propisom ni pod kojim okolnostima ne ograničava pravo glasa, osim u slučajevima kada je to pravo izričito ograničeno pravosnažnom sudskom odlukom.***

U saglasnosti sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo („Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom” i članom 28 Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu (“Autoriteti, kojima

je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, uključujući i disciplinske mere, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja”), ljubazno Vas molim da nas obavestite o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja.

S poštovanjem,

Naim Qelaj

Ombudsman