

## Izveštaj o Ex-post analizi zakona br. 05/L -021 o zaštiti od diskriminacije<sup>1</sup>

<b>Institucija predlagач</b>	Pravna kancelarija u Kabinetu premijera
<b>Naziv izveštaja o Ex-post analizi</b>	Izveštaj o Ex-post analizi Zakona br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije
<b>Kontakt osoba</b>	Mentor Borovci - Direktor Pravne Kancelarije u Kabinetu premijera - Vlada Republike Kosovo
<b>Radna grupa</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1.1. Mentor Borovci, PK/KP, <i>predsedavajući</i>;</li><li>1.2. Habit Hajredini KDU/ZKM, <i>zamenik predsedavajućeg</i>;</li><li>1.3. Bedri Bahtiri, EUKOJUST, <i>ekspert</i>;</li><li>1.4. Alban Krasniqi, EUKOJUST, <i>predstavnik</i>;</li><li>1.5. Sadete Demaj, KDU/KP, <i>član</i>;</li><li>1.6. Alberita Hyseni, PK/KP, <i>član</i>;</li><li>1.7. Diellza Mujaj, PK/KP, <i>član</i>;</li><li>1.8. Leonora Selmani, ARR/KP; <i>član</i>;</li><li>1.9. Arbnore Gjinovci, MFRT, <i>član</i> ;</li><li>1.10. Florentina Beqiraj, MP <i>član</i>;</li><li>1.11. Emine Kelmendi, MPŠRR, <i>član</i> ;</li><li>1.12. Armenda Berani, KDU/KP, <i>član</i>;</li><li>1.13. Ganimete Xhelili, Komora medijatora, <i>član</i>;</li><li>1.14. Qendrim Gashi, Agencija za besplatnu pravnu pomoć, <i>član</i>;</li><li>1.15. Kadrije Bicaj, Akademija pravde, <i>član</i>;</li><li>1.16. Blend Pira, Youth Initiative for Human Rights, <i>član</i>;</li><li>1.17. Adelina Tershani, Mreža žena Kosova, <i>član</i>;</li><li>1.18. Kristian Rasaj, CEL Kosovo, <i>član</i>;</li><li>1.19. Predstavnik Institucije Ombudsmana, <i>član</i>;</li><li>1.20. Predstavnik SSK-a, <i>član</i>;</li><li>1.21. Predstavnik TSK-a, <i>član</i>;</li><li>1.22. Predstavnik OEBS-a, <i>član</i>;</li><li>1.23. Predstavnik IFC-a, <i>član</i>.</li></ol>
<b>Dana</b>	<b>18.08.2023</b>

<sup>1</sup> Izveštaj o Ex-post analizi zakona br. 05/L -021 o zaštiti od diskriminacije, je usvojeno na 159, Sednici Vlade, sa Odlukom br. 05/159, datum 13.09.2023.

## IZVRŠNI SAŽETAK

1. Zaštita od diskriminacije je jedna od ustavnih vrednosti na kojima se zasniva ustavni poredak Republike Kosovo.<sup>2</sup> Član 24. stav 2. Ustava garantuje svakome pravo na jednaku pravnu zaštitu, bez diskriminacije. Štaviše, ovaj član propisuje da „ *niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa* “. <sup>3</sup>
2. Ustav Republike Kosovo u svom članu 22 definiše direktno sprovođenje nekoliko međunarodnih sporazuma i instrumenata koji garantuju, između ostalog, jednak tretman i zabranu diskriminacije, kao što su: Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije; Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena; Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama, Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama, koja je direktno primenljiva na osnovu člana 22. Ustava Republike Kosovo<sup>4</sup>, u članu 14. takođe propisuje da „ *Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.*“<sup>5</sup>
3. Jedan od pravnih instrumenata za sprovođenje ovih odredaba, kako iz Ustava Republike Kosovo, tako i iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i drugih međunarodnih instrumenata je Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije. Ovaj zakon zajedno sa Zakonom br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova i Zakonom br. 05/L-019 o Narodnom advokatu, čine paket zakona o ljudskim pravima u Republici Kosovo.
4. Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije (u daljem tekstu „ZZD“) objavljen je u Službenom listu Republike Kosovo 26. juna 2015. godine i, u skladu sa članom 28. istog, stupio je na snagu 15. dana od dana objavljivanja.
5. Imajući u vidu značaj ovog zakona u obezbeđivanju jednakosti pred zakonom i nediskriminacije, štaviše, na osnovu zaključka Skupštine br. 08-P-48, od 16.05.2022.

<sup>2</sup> Vidi član 7. Ustava Republike Kosova, dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> dana 27.04.2023.

<sup>3</sup> Na istom mestu, član 24.

<sup>4</sup> Na istom mestu., član 22 st. 2. Deo člana 22. Ustava Republike Kosova, kojim se direktno primenjuju međunarodne konvencije i određeni instrumenti su takođe Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije i Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.

<sup>5</sup> Član 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama, dostupan na [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_sqi.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_sqi.pdf), dana 27.04.2023.

godine, donetog na osnovu Preporuke Komisije za ljudska prava, polnu ravnopravnost, nestala lica, žrtve seksualnog nasilja rata i peticija, kao i Programa zaštite i unapređenja ljudskih prava i sloboda,<sup>6</sup> Kabinet premijera Republike Kosovo procenio je potrebu za *Ex-post* analizom ZZD-a.

6. Svrha ove inicijative je da se identifikuju izazovi u primeni ovog zakona, od posebnog značaja za zaštitu ljudskih prava i nediskriminacije, a posebno da se sagledaju koraci za jačanje njegove primene. Konkretnije, ovom analizom, cilj je doći do razumevanja da li je nakon stupanja na snagu ZZD-a, od kada je proteklo skoro 8. godina, bilo na raspolaganju dovoljno resursa za podršku sprovođenju ovog zakona, da li su odgovorne institucije ili mehanizmi za njegovo sprovođenje, postupali u skladu sa svojim odgovornostima, i da li je ovaj zakon u skladu sa drugim pravnim okvirom.
7. U tom kontekstu, Kabinet premijera je obrazovao Radnu grupu koja ima za cilj da izvrši *Ex-Post* analizu ZZD-a. Ovom radnom grupom predsedava Pravna kancelarija pri kabinetu premijera, a učestvuju Kancelariju za dobro upravljanje u okviru KP-a, kao i predstavnici drugih nadležnih institucija u oblasti zaštite od diskriminacije.
8. Tokom izrade ovog Izveštaja o *Ex-post* analizi, naišlo se na poteškoće u pribavljanju statističkih podataka za slučajeve koji su upućeni tužilaštvu i sudstvu, što je uticalo da izveštaj bude nepotpun u nedostatku konkretnih podataka za predmete diskriminacije. Iz tog razloga, ova *Ex-post* analiza sprovedena ne na osnovu intervjua obavljenih sa institucijama koje su nadležne za sprovođenje ZZD-a.
9. U *Ex-Post* analizi ZZD-a, radna grupa<sup>7</sup> opredelila se za "**Analizu sprovođenja i usklađenosti**" kao jedan od tri vrste *Ex-Post* analize. To u cilju analize procesa sprovođenja ZZD-a, da li se primena sprovodi na pravi način, kao i sa ciljem da se identifikuju faktori koji su pomogli ili otežali sprovođenje ZZD-a. Što se tiče obima analize, ona ne obuhvata zakon u celini, već samo neke članove koji uređuju pokretanje upravnih i sudskih postupaka, u predmetima zaštite od diskriminacije, podnošenje efikasnih pravnih lekova, pitanje tereta dokazivanja, kao i prekršajne odredbe, i druge povezane odredbe.
10. Na osnovu obavljenih intervjua utvrđeno je da pojedini institucionalni mehanizmi nisu operacionalizovani u skladu sa zahtevima ZZD-a. Shodno tome, uprkos činjenici da su ZZD-om definisani osnovi diskriminacije, ocenjeno je da je neophodno da se ujednače funkcionisanje centralnih i lokalnih mehanizama, u skladu sa zahtevima člana 11. ZZD-a. Takođe, i pored činjenice da su u ZZD-u utvrđene sankcije za kršenje njegovih

<sup>6</sup> Odobreno Odlukom Vlade nr.10/42, od 27.10.2021.

<sup>7</sup> I plotësuar dhe ndryshuar me Vendimin Nr. 017/2023.

odredaba, nije odredio nadležni upravni organ za izricanje novčanih kazni, zbog čega do sada nisu sprovedene kaznene odredbe ZZD-a.

11. Ovaj izveštaj takođe ističe nekoherentnost i koliziju između zakonskih odredbi ovog zakona i odredaba drugih zakona, kao npr. Zakona o obligacionim odnosima, Zakona o radu, Zakona o parničnom postupku, Zakona o prekršajima, gde postoji potreba za hitnom zakonodavnom intervencijom za izmene i dopune tih zakona radi usklađenosti sa ZZD-om, što se tiče delova koji se odnose na diskriminaciju.
12. Naposletku, Izveštaj preporučuje korektivne mere u vezi sa ZZD-a. Konkretnije, preporuke se odnose na korake koji se moraju preduzeti da bi se odgovorilo na izazove i nedostatke identifikovane u vezi sa sprovođenjem ZZD-a, počevši od potrebe za izmenom i dopunom ZZD-a radi usklađivanja sa drugim zakonodavstvom na snazi. Pored toga, izmenom i dopunom ZZD-a potrebno je precizirati nadležnosti upravnih organa koji su odgovorni za sprovođenje ovog zakona, te dodatno uskladiti kaznene odredbe što se tiče utvrđivanja prekršajnih sankcija, i usklađivanja minimuma i maksimuma novčane kazne za prekršaje, koja se može izreći u slučajevima kršenja relevantnih odredbi ZZD-a.

## UVOD

### I.1. Kontekst analize

13. Tokom prethodno sprovedenog procesa nadgledanja i izveštaja, uočeno je da se institucije odgovorne za sprovođenje ZZD-a suočavaju sa ozbiljnim poteškoćama u pravnom, institucionalnom i funkcionalnom smislu, kao i sa značajnim nedostatkom finansijskih kapaciteta i ljudskih resursa.
14. Takođe, podaci iz izveštaja o nadgledanju Ombudsmana, Kancelarije za dobro upravljanje, nevladinih organizacija i dr. ukazuju da su uprkos mandatu ministarstava, opština i drugih institucija za nadgledanje, izveštavanje i rešavanje predmeta diskriminacije, kapaciteti svih institucija za pružanje kvalitetnih usluga u zaštiti od diskriminacije, i dalje ograničeni i nedovoljni da obezbede efikasno i efektivno sprovođenje ZZD-a.
15. Stoga, na osnovu gore navedenog i na osnovu zahteva koji su proizašli iz Programa za ljudska prava, i Zaključka Skupštine br. 08-P-048 od 16.05.2022.godine, Kabinet premijera se opredelio za *ex-post* analizu Zakona o zaštiti od diskriminacije.
16. Stoga je izbor ovog zakona za Ex-post analizu, izvršen, između ostalog, imajući u vidu izuzetan značaj koji ZZD ima u kreiranju pravne i institucionalne infrastrukture, u cilju

zaštite od diskriminacije. Takođe, drugi razlozi su bili i izazovi koji su navedeni u različitim izveštajima (gore navedeni), u pogledu nedovoljnog nivoa sprovođenja ZZD-a, kao i zaštite od diskriminacije, uzimajući u obzir činjenicu ustavne i zakonske obaveze za jednakost pred zakonom, kao jednu od vrednosti ustavnog poretka Republike Kosovo.

## **I.2. Svrha i obim analize**

17. Svrha ovog Izveštaja o *Ex-post* analizi je da ukaže na glavne izazove u oblasti zaštite od diskriminacije, te izazove organa i institucija sa pravnog, institucionalnog i funkcionalnog aspekta, sa posebnim naglaskom na analizu sprovođenja i usklađivanja ovog zakona sa ostalim važećim zakonima. Ova analiza takođe ima za cilj da identifikuje nedostatke i predloži relevantne preporuke za odgovarajući pregled i restrukturiranje zakonskog okvira, i konkretne predloge za svaku od ovih institucija u okviru procesa reformi koje se očekuju da će se izvršiti u budućnosti počev od zakonodavstva, a zatim utvrđivanje nadležnosti organa odgovornosti za izricanje prekršajnih sankcija u slučajevima povrede ZZD-a, uključujući organizacione i funkcionalne aspekte. Pored toga, analiza će služiti kao osnova za buduće zakonske izmene ZZD-a, i drugih posebnih zakona u delovima koji se odnose na jednako postupanje i nediskriminaciju, kao i druge izmene, za koje se smatra da će biti izvršene u našem zakonskom okviru, kako bi se obezbedilo jednako postupanje i nediskriminacija.
18. *Ex-post* analiza ZZD-a smatra se veoma neophodnim instrumentom za identifikaciju nivoa sprovođenja, izazova koji su se pojavili tokom sprovođenja, kao i mera koje se moraju preduzeti u cilju jačanja primene ovog zakona, a time, takođe da se obezbedi sprovođenje u praksi ustavne obaveze za jednako postupanje i nediskriminaciju, odnosno, kako dalje ojačati mere i politike za zaštitu od diskriminacije na Kosovu.
19. Stoga je radna grupa odlučila da se, u smislu utvrđivanja obima ove analize, ova *Ex-Post* analiza usredsredi na „Analizu sprovođenja i usklađenosti“. Ova vrsta analize korišćena je za identifikaciju obima primene ZZD-a. Stoga, analiza ima za cilj da utvrdi da li je ZZD-a u potpunosti sproveden, delimično sproveden, nije sproveden ili sproveden, ali ne na odgovarajući način.
20. Analiza se vrši ZZD-u za period od stupanja na snagu do sada. Što se tiče obima analize, ona ne obuhvata zakon u celini, već posebno članove 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 23. i 24. ovog zakona. Ovim članovima uređeno je pokretanje upravnih i sudskih postupaka u slučajevima zaštite od diskriminacije, podnošenje efikasnih pravnih lekova, pitanje tereta dokazivanja, kao i prekršajne odredbe i druge odredbe koje se odnose na njih.
21. Takođe, ova analiza, takođe vrši analizu i nivo usklađenosti ZZD-a sa ostalim važećim zakonima, odnosno u kojoj je meri svrha ZZD-a povezana sa njegovim drugim zakonskim odredbama.
22. Strane koje su aktivno uključene u procesu sprovođenja ZZD-a, su: Pravna kancelarija u KP, Kancelarija za dobro upravljanje u KP, Kancelarija narodnog advokata, Tužilački savet Kosova, Sudski savet Kosova, Akademija pravde, Advokatska komora Kosova,

Agencija za besplatnu pravnu pomoć, službenici odgovorni za zaštitu od diskriminacije na nivou vlasti i na nivou opština.

## II. OPIS ZAKONA KOJI ĆE SE OCENITI I PRIMENJENA METODOLOGIJA

### II.1. Opis zakona ili podzakonskog akta koji se ocenjuje

23. Kao što je utvrđeno u članu 1 ZZD-a „*Cilj ovog zakona je uspostavljanje jednog opšteg okvira za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije po osnovu nacionalnosti ili veze sa nekom zajednicom društvenog ili nacionalnog porekla , rase, etničke pripadnosti, boje kože, rođenja, porekla, pola, rodne pripadnosti, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja, jezika, državljanstva, religije i verskih ubeđenja, političke pripadnosti, političkog ili drugog mišljenja, socijalnog ili ličnog stanja, starosnog doba, porodičnog ili bračnog statusa, trudnoće, porodiljstva, imovinskog stanja, zdravstvenog stanja, ograničene sposobnosti, genetskog nasledstva ili na drugoj osnovi, u cilju sprovođenja principa jednakog tretmana.*“

24. Za potrebe ove *Ex-post* analize, članovi 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 23. i 24. su predmet njene obrade, a odnose se na uspostavljanje institucionalnih mehanizama za zaštitu od diskriminacije u ministarstvu i opštinama, pravo na pokretanje upravnog i sudskog postupka u slučajevima zaštite od diskriminacije, podnošenje efikasnih pravnih lekova protiv odluka u postupku, bilo u upravnom ili sudskom postupku, uključujući i krivični postupak. Štaviše, u ovim zakonskim odredbama, tretira se i pitanje tereta dokazivanja, individualne i institucionalne odgovornosti, kao i prekršajne odredbe koje se odnose na njih.

25. Nakon ove analize, fokus će biti na najproblematičnijim pitanjima gore navedenih članova. Ovde je vredno napomenuti da su na osnovu ZZD-a, pored nadležnosti utvrđenih drugim posebnim zakonima, utvrđuju se nadležnosti i odgovornosti Institucije narodnog advokata, kao jedne od državnih institucija, koja promovise i štiti ljudska prava, uključujući i oblast zaštite od diskriminacije (član 9. ZZD). Prema ovom članu, Ombudsman je nadležan da prima i istražuje žalbe lica koja tvrde da su žrtve diskriminacije, kao i da daje mišljenja i preporuke za konkretne slučajeve diskriminacije. Ombudsman je ovlašćen i da se obrati tužilaštvu u slučajevima sumnje za krivična dela.<sup>8</sup>

26. Štaviše, u vezi sa ovim zakonom nema odobrenog koncept dokumenta. Shodno tome, ovaj izveštaj *Ex-Post* analize neće imati mogućnost da analizira povezanost između

<sup>8</sup> Videti u vezi sa ovim član 9. stav 2. podstav 2.4. Zakona br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije.

analize politika koje bi bile definisane u koncept dokumentu i njihovog odraza u ovoj *Ex-Post* analizi. Ovo je zapravo prvi zvaničan i konkretan dokument koji ističe izazove u primeni ovog zakona, i kao takav predstavlja važan korak u početku procesa izmene i dopuna ZZD-a, kao i usaglašavanja drugih posebnih zakona, u pogledu jednakog postupanja i zaštite od diskriminacije.

## **II.2. Lanac rezultata**

27. S obzirom na obim i vrstu ove *Ex-post* analize, radna grupa je došla do zaključka da se ovaj deo ne primenjuje za ovu analizu.

## **II.3. METODOLOGIJA**

28. Kabinet premijera je obrazovao Radnu grupu koja ima za cilj da izvrši *Ex-post* analizu ZZD-a. Ovom radnom grupom predsedava Pravna kancelarija pri Kabinetu premijera, u saradnji sa Kancelarijom za dobro upravljanje u KP, kao i sa učesnicima iz drugih nadležnih institucija u oblasti zaštite od diskriminacije.

29. Projekat EUKOJUST, koji finansira Evropska unija, pružio je neophodnu tehničku podršku, obezbeđujući stručnjake iz pravne oblasti (prof.doc.dr Bedri Bahtiri) kako bi podržao rad Radne grupe u pripremi *Ex-post* analize ZZD-a, sa posebnim osvrtom na deo procene sprovođenja i usaglašenosti ovog zakona. Projekat je takođe obezbedio i ostalu neophodnu podršku za sprovođenje ovog procesa analize.

30. Metodologija u pripremi Izveštaja o *Ex-Post* analizi ZZD-a sastoji se od upotrebe kvalitativne metode i metode analize, pošto ima za cilj da prikupi podatke o trenutnom strukturnom funkcionisanju za relevantne jedinice ili službenike, radi koordinacije i izveštavanja o sprovođenju ovog zakona, o izvršenju analize o načinu koordinacije, izveštavanja i saradnje sa Kancelarijom za dobro upravljanje, i institucionalnim mehanizmima za zaštitu od diskriminacije.

31. Podaci su prikupljeni iz dva izvora:

- (i) Primarni izvori: važeće zakonodavstvo u oblasti zaštite od diskriminacije, izveštaji i drugi dokumenti glavnih organa i institucija koje se bave zaštitom od diskriminacije;
- (ii) Sekundarni izvori: sastanci sa institucijama odgovornim za sprovođenje ZZD-a u cilju prikupljanja podataka o nivou sprovođenja, kao i izazovima sa kojima se ove institucije suočavaju.

32. Što se tiče primarnih izvora, analizirane su ustavne odredbe, relevantne odredbe ZZD-a, Zakona o radu, Zakona o obligacionim odnosima, Zakona o parničnom postupku i drugih podzakonskih akata, kao i relevantni izveštaja u vezi sa ZZD-a. Takođe, kroz analizu relevantnih izveštaja i empirijskih studija koje su ranije sprovele relevantne institucije o stanju u oblasti zaštite od diskriminacije, procedure i institucionalni kapaciteti za pružanje ove zaštite poslužili su kao dobra osnova za izradu ove *Ex-Post* analize.
33. U okviru sekundarnih izvora, prikupljeni su podaci sa sastanaka i intervjuja koji su obavljani sa predstavnicima relevantnih institucija kao što su: Institucija narodnog advokata, Sudski savet, Tužilački savet, Akademija pravde, Advokatska komora Kosova, kao i sa predstavnicima pojedinih ministarstava i opština. Na ovim sastancima, istraživanje je usredsređeno na pitanja strukturirana u 4 odeljka: pitanja o kapacitetima i trenutnom strukturiranju jedinica za zaštitu od diskriminacije u svim institucijama, pitanja o njihovom funkcionisanju, pružanja usluga i razvoja osoblja, pitanja o strukturnim, funkcionalnim i pravnim izazovima, i deo predloga i preporuka.
34. Rezultati ovih diskusija, uključujući mišljenja ovih institucija u vezi sa nivoom sprovođenja ZZD-a, merama koje su preduzele u njegovoj primeni, izazovima koje su imali, kapacitetima koje imaju na raspolaganju kako bi obezbedili obavljanje zakonskih obaveza, bili su deo intervjuja sa ovim institucijama.
35. Konačno, jedan od izazova u procesu sprovođenja ove *Ex-post* analize bio je nedostatak statističkih podataka od institucija odgovornih za sprovođenje ZZD-a. Na sastancima su pomenuti pojedinačni slučajevi, ali bez konkretnih podataka, jer je i pokretanje postupaka obavljeno po drugim zakonskim osnovama, a ne po osnovu diskriminacije utvrđene u ZZD-u. Stoga, institucije ne raspolažu statističkim podacima o predmetima po osnovu diskriminacije.
36. Međutim, sa sastanaka održanih sa nadležnim institucijama u procesu sprovođenja ovog zakona, kao što su: Kancelarija za dobro upravljanje u okviru KP-a, Institucija narodnog advokata, Tužilački savet Kosova, Sudski savet Kosova, Akademija pravde, Advokatska komora Kosova, kao i službenici odgovorni za zaštitu od diskriminacije na nivou vlade i na opštinskom nivou, diskutovano je o aspektima koji se odnose na angažovanje ovih institucija u sprovođenju ZZD-a, njihovim izazovima i preporukama u jačanju sprovođenja ovog zakona. Stoga se ova analiza u značajnoj meri zasniva na podacima primljenim od ovih institucija, koji su, na strukturisan način, predstavljeni u nastavku.



37. Na sastancima i intervjuima održanim sa navedenim institucijama učestvovali su predstavnici Pravne kancelarije u KP-u, Kancelarije za dobro upravljanje u KP-u, kao i ekspert angažovan od strane projekta EUKOJUST. Nalazi sa ovih sastanaka su predstavljeni radnoj grupi od strane angažovanog eksperta, o kojima je raspravljeno i predstavljeni su u ovom izveštaju. Pravna kancelarija u KP-u, kao koordinator ovog procesa, razmotrila je pripremljeni nacrt i obezbedila je da sadržaj izveštaja bude u skladu sa zahtevima Priručnika za *Ex-post* analizu pravnih akata.

### **III. REZULTATI PROCENE**

#### **Potpoglavlje I – Primenljivost**

##### *Opšte informacije*

38. Iz održanih sastanaka sa nadležnim institucijama proizilazi da su izazovi u primeni ZZD-a bili različitih aspekata, počev od aspekta netačne formulacije pravnih normi, do aspekta usaglašavanja ovih normi sa normama drugih zakona, aspekta nedostatka ljudskih i finansijskih resursa institucija nadležnih za sprovođenje ovog zakona, pa sve do nedostatka dovoljnog znanja iz oblasti zaštite od diskriminacije, što je uticalo na nedovoljnu primenu ZZD-a.

##### *Uspostavljanje institucionalnih mehanizama u Ministarstvu i Opštinama za zaštitu od diskriminacije*

39. Kao rezultat usvajanja Uredbe (VRK) - br. 03/2017 o institucionalnim mehanizmima za zaštitu od diskriminacije u Vladi i opštinama, počelo je takođe i uspostavljanje mehanizama za zaštitu od diskriminacije na centralnom i lokalnom nivou. Trenutno, od 15 ministarstava, struktura za zaštitu od diskriminacije nedostaje samo u jednom od njih, i to u Ministarstvu regionalnog razvoja. Dok u opštinama Republike Kosovo, prema poslednjim podacima iz 38 opština, mehanizam zaštite od diskriminacije nedostaje samo u Opštini Parteš i Zubin Potok.

40. Međutim, funkcionisanje mehanizama za zaštitu od diskriminacije na oba institucionalna nivoa ostaje izazovno u sledećim aspektima:

- Mehanizmi nisu funkcionalizovani u skladu sa članom 13. Uredbe (KRRK) – br. 03/2017 o institucionalnim mehanizmima za zaštitu od diskriminacije u Vladi i opštinama. Konkretno, relevantna jedinica ili službenik za zaštitu od diskriminacije mora direktno odgovarati generalnom sekretaru (na ministarskom nivou) i direktno gradonačelniku (na opštinskom nivou).

- Imenovanje, dužnosti i odgovornosti nadležne jedinice ili službenika za zaštitu od diskriminacije u svim institucijama nisu objedinjene, prema članu 9. i 10. navedene Uredbe. Takođe, član 7. navedene uredbe nije pravilno primenjen u svim institucijama, za izdvajanje dovoljnih finansijskih sredstava iz budžeta Kosova za institucionalne mehanizme zaštite od diskriminacije, u ministarstvima i opštinama, u cilju sprovođenja zadataka i njihove odgovornosti, kao i za unapređenje pitanja zaštite od diskriminacije.
- Određenom broju odgovorih službenika za zaštitu od diskriminacije, dodeljene su dodatne dužnosti i odgovornosti.
- Konačno, prema Kancelariji za dobro upravljanje pri Kabinetu premijera, nedostaje podrška za povećanje broja osoblja u ovoj kancelariji, za obavljanje dužnosti i odgovornosti iz Zakona br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije. Slično tome, takav zahtev su uputili i nadležni službenici i jedinice za zaštitu od diskriminacije na centralnom i lokalnom nivou.

Prilog 1 ove analize odražava trenutno stanje mehanizama za zaštitu od diskriminacije na dva institucionalna nivoa, koji se nadgledaju i izveštavaju Kancelariji za dobro upravljanje u KP-u. Dok je u Prilogu 2 prikazana tabela sa podacima o budžetu navedenih mehanizama.

### ***Nedostatak pokretanja građanskih i krivičnih postupaka po osnovu zaštite od diskriminacije***

41. Ima mnogo slučajeva kada određeni pojedinci, grupe ili zajednice mogu biti diskriminisani, ali ne pokreću ove slučajeve, u skladu sa članom 12. i 13. ZZD-a, zbog nedovoljnog poznavanja ovog zakona, straha od kažnjavanja, njihova stigmatizacije, pa čak i zbog nepoverenja u mehanizme zaštite od diskriminacije i pravosudne organe. U ovom kontekstu, iz sastanaka koje je Ombudsman imao sa SSK-om i TSK-om,<sup>9</sup> pokazalo se da je, u nedostatku pokretanja slučajeva po osnovu diskriminacije, broj sudskih predmeta za zaštitu od diskriminacije mali. Štaviše, pravni osnov za zaštitu od diskriminacije se ne primenjuje i zbog činjenice da ga advokati ne koriste. Ovo je takođe uočeno u specifičnim slučajevima u kojima postoje navodi, ali ne i identifikacija osnova diskriminacije. Dalje, iz sudske prakse se pominje predmet u Đakovici, koji u Vrhovnom sudu nije rešen na meritoran način, jer je vrednost spora smatrana

<sup>9</sup> Sastanak sa Ombudsmanom, dana 03.04.2023.

„malom.”<sup>10</sup> Takođe, sa sastanka sa SSK-om i TSK-om,<sup>11</sup> proizilazi da je broj predmeta mali, a čak i kada se podnose, ne pojavljuju se sa posebnom identifikacijom u ISUP-u.

42. Na sastanku održanom u TSK-u, prikupljeni su podaci u vezi sa predmetima diskriminacije koji su okončani podizanjem optužnice, međutim, prema TSK-u, nema statistike ni o jednom predmetu diskriminacije koji je okončan podizanjem optužnice od strane nekog tužilaštva u zemlji.

#### ***Nedostatak izricanja prekršajnih sankcija***

43. Zbog netačne formulacije svojih normi i usklađivanja sa relevantnim Zakonom o prekršajima (detaljnije razrađenim u odeljku o usaglašavanju), ZZD ima problema sa određenim normama sankcionišućeg karaktera, tačnije svojim članom 23. Ovim članom nije utvrđeno koje prekršajne sankcije se izriču za koje diskriminatorne radnje, ne poštujući princip utvrđivanja veze između konkretnih radnji i odgovarajućih sankcija, i ne utvrđujući nadležni upravni organ za izricanje ovih novčanih kazni.

#### ***Nedostatak jedinstvene sudske prakse***

44. Prema rečima Ombudsmana,<sup>12</sup> sudovi su naveli da nedostaje sudska praksa, koja bi olakšala sprovođenje članova 13, 14, 16. i 17. ZZD-a.

45. Dok prema rečima predsedavajućeg SSK-a,<sup>13</sup> ova institucija se zalaže za intenziviranje rada na ujednačavanju sudske prakse od strane Vrhovnog suda, kako bi se obezbedila primena ZZD-a. S tim u vezi, komisija koju je obrazovao Vrhovni sud, nadležna za davanje pravnih mišljenja i načelnih stavova, služi ujednačavanju sudske prakse. Na sličan način, SSK je takođe obrazovao Etički komitet, koji je nadležan da daje mišljenja u ovu svrhu.

#### ***Nedostatak među-institucionalne koordinacije***

46. Predsedavajući TSK-a je saopštio da je pre dve godine održan sastanak sa Ombudsmanom, ali bez efikasnosti, što ukazuje na nedostatak među-institucionalne koordinacije i saradnje.

<sup>10</sup> Sastanak sa Ombudsmanom, dana 03.04.2023.

<sup>11</sup> Sastanak sa SSK-om 07.04.2023; Sastanak sa TSK-om, dana 05.04.2023.

<sup>12</sup> Sastanak sa Ombudsmanom, dana. 03.04.2023.

<sup>13</sup> Sastanak sa predsedavajućem SSK-a, dana 07.04.2023.

47. Takođe, zbog nedostatka koordinacije u oblasti zaštite od diskriminacije, nedostaju konkretni rezultati za poboljšanje postojećeg stanja.

#### ***Nedostatak obuke i/ili njihovog pohađanja***

48. Akademija pravde izrađuje program obuke na osnovu procene potreba za obukom. U okviru ovog programa, uključene su i određene dobrovoljne obuke iz oblasti zaštite od diskriminacije. Korisnici ovih obuka su: sudije, tužioci, stručni saradnici, advokati, uključujući advokate za besplatnu pravnu pomoć, službenici Vlade i opština, kao i predstavnici IAP-a i nevladinih organizacija koje se bave ovom oblašću.<sup>14</sup>

49. Prema rečima Akademije pravde, ista je pružila i pružiće stalno mogućnosti za obuku u oblasti zaštite od diskriminacije, svakom sudiji, tužiocu ili stručnom saradniku. Međutim, broj učesnika je mali.

50. S druge strane, prema rečima SSK-a, postoji dovoljno obuka u oblasti zaštite od diskriminacije. Razvoj obuka iz oblasti zaštite od diskriminacije u početnoj obuci kandidata za sudije i tužioce treba da bude obavezan. Međutim, zbog preopterećenosti, obavezna obuka za zaštitu od diskriminacije ne treba da bude uključena u kontinuiranom obrazovanju.

51. Osim Akademije pravde, Advokatska komora Kosova (AKK) održava i obuke za advokate u svim regionima, a pošto se radi i o prikupljanju bodova, nikada se nije desilo da nema interesovanja za obuke izabrane od strane AKK-a, a koje se prilagođavaju aktuelnosti, čestim izmenama i dopunama zakonodavstva i inovacijama koje se dešavaju u svim oblastima.

#### ***Nedostatak prioritizacije predmeta po osnovu diskriminacije***

52. U tužbama po osnovu zaštite od diskriminacije, moraju se razjasniti i rokovi za pokretanje postupka. Prema članu 16 (9) ZZD-a, slučajevi diskriminacije moraju se rešavati po hitnom postupku. Prema tome, ovo treba da bude obuhvaćeno ne samo u zakonu, već i u strateškim dokumentima za pristup pravdi, te i u cirkularima SSK-a.

53. Dalje, glavni problem u oblasti zaštite od diskriminacije je to što se predmet ne prima kao predmet po osnovu diskriminacije, već se predmet prima, po osnovu vraćanja na radno mesto zbog diskriminacije, ili naknade po osnovu diskriminacije. Dakle, ni u

---

<sup>14</sup> Sastanak sa Akademijom pravde, dana 06.04.2023.

jednom slučaju nije dat prioritet pokretanju postupka po glavnom osnovu diskriminacije, a zatim vraćanje na radno mesto ili naknade, već se uvek dešava suprotno, za šta su odgovorne i stranke i advokati koji pokreću takve predmete. Problematičniji slučajevi se javljaju kada ima i drugih osnova diskriminacija, a pitanje je kako postupiti u tim slučajevima.

54. U Strategiji za pristup pravdi, utvrđeno je nekoliko slučajeva koji se odnose na ono što se naziva 'prioritetnim predmetima', među kojima nisu navedeni predmeti po osnovu diskriminacije, uprkos definiciji datoj u članu 16. stav 9. ZZD-a.

#### ***Nedostatak dovoljnih finansijskih i ljudskih resursa u pojedinim institucijama***

55. Potreba za povećanjem kapaciteta za sudije i tužioce koji rade u oblasti zaštite od diskriminacije je neophodna, a takođe i razmatranje mogućnosti da ova obuka postane obavezna. Budući da su obuke u Programu kontinuirane obuke dobrovoljne, predlaže se da se u početni program uključi najmanje jedna obavezna obuka o zaštiti od diskriminacije.<sup>15</sup>

#### ***Teret dokazivanja***

56. Prema članu 20. stav 2. ZZD-a, teret dokazivanja pada na tuženu stranu u predmetima po osnovu diskriminacije, ali je drugim zakonima utvrđeno da je teret dokazivanja pada na tužioca. To predstavlja izazove u primeni pomenutog člana i neophodno je usaglašavanje drugih zakona sa ZZD-om u smislu tereta dokazivanja u sporovima po osnovu diskriminacije.

57. Treba jasno ustanoviti da teret dokazivanja pada na tuženog, gde organi treba da obezbede oslobađajuće dokaze za predmete u kojima ima navoda o slučajevima diskriminacije. S tim u vezi, sudovi moraju slediti praksu ESLJP-a prema članu 53. Ustava Republike Kosovo.

#### **Potpoglavlje II- Važnost:**

58. Iz procesa ove *Ex-post* analize proizilazi da su članovi 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 23. i 24. ZZD-a važni kako bi se obezbedio neophodan proceduralni okvir za sprovođenje ovog zakona, međutim, u nekim slučajevima nedostaje potpuna pravna jasnoća, kao što je jasnoća u pogledu nadležnosti mehanizama za sprovođenje zakona. Shodno tome, potrebna je izmena i dopuna određenih odredaba, uglavnom u cilju

<sup>15</sup> Sastanak sa ombudsmanom, dana 03.04.2023; Sastanak sa SSK-om, dana 07.04.2023; Sastanak sa TSK-om, dana 05.04.2023.

usaglašavanja. Takođe, prilikom dopune i izmene relevantnih članova, ocenjuje se da je važno odrediti rok za pokretanje postupka u slučajevima zaštite od diskriminacije.

59. Prema rečima Ombudsmana, ocenjeno je da je potrebna izmena i dopuna ZZD-a, radi jačanja postojećih mehanizama. Konkretno, Poglavlje II ZZD-a, usredsređeno je na nadležnosti Institucije Ombudsmana, ali se procenjuje da bi odredbe trebalo da budu detaljnije, *na primer*, u svom članu 13. Zakona treba detaljno propisati postupak od podnošenja tužbe do njenog okončanja, sa osvrtom na ZPK, a takođe, ZPK i ZZD treba da budu usklađeni u pogledu tereta dokazivanja<sup>16</sup>

60. Tokom sastanka sa KPK,<sup>17</sup> izražena je potreba za izmenom ZZD-a, gde je potrebna izmena i dopuna odredbe člana 17, što se tiče krivičnih dela, pri čemu je preporučeno da se ZZD uskladi sa Krivičnim zakonikom.

### **Potpoglavlje III- Usklađivanje:**

#### ***Usklađivanje sa međunarodnim standardima***

61. Na osnovu nalaza Evropske komisije u Izveštaju o zemlji za 2022. godinu, ZZD je u skladu sa međunarodnim standardima.<sup>18</sup> Međutim, u pogledu usklađenosti sa unutrašnjim zakonodavstvom, utvrđena je neusklađenost između ovog zakona i drugih zakona na snazi.<sup>19</sup>

#### ***Nedostatak koherentnosti zakona***

62. Koherentnost samih članova u okviru zakona je takođe jedan od nalaza, jer u okviru poglavlja II ZZD-a, relevantni članovi nemaju međusobnu koherentnost. Na primer, – članom 19. definisano je materijalno pravo na opravdano raspoređivanje lica sa ograničenim sposobnostima u zaposlenju, a ovaj član je pogrešno stavljen u Poglavlje II koje govori o postupcima pred nadležnim organima. Isti slučaj nedostatka koherentnosti u samom ZZD-u, postoji u članu 22. koji uređuje javne ugovore (*materijalna pitanja*) koja su uključena u okviru Poglavlja II koje uređuje proceduralna pitanja. Takođe, u ovom poglavlju, nedostaje uređenje upravnog postupka za predmete diskriminacije.

#### ***Neusklađenost sa Zakonom br. 05/L-019 o narodnom advokatu***

<sup>16</sup> Sastanak sa ombudsmanom, dana 03.04.2023.

<sup>17</sup> Sastanak sa TSK-om, dana 05.04.2023.

<sup>18</sup> Izveštaj Evropske komisije za Kosovo za 2022. godinu, str. 36.

<sup>19</sup> Gore citirano, str. 4.

63. Tokom analize, uočeno je da ZZD ima značajne nepodudarnosti sa ustavnim odredbama i drugim zakonodavstvom na snazi. Na primer, član 9 (2.7) ZZD-a ovlašćuje Ombudsmana da „*daje savete, uputstva i podršku subjektima javnog i privatnog sektora...*“ Dok, na osnovu člana 132 (1) Ustava Republike Kosovo, Ombudsman je ovlašćen „da štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji **javnih organa [naglasak dodat]**.“<sup>20</sup> Dakle, u navedenoj odredbi ZZD-a, Ombudsmanu su dodeljena zakonska ovlašćenja koja prevazilaze ustavna ograničenja njegovog mandata.
64. Takođe, prema rečima Ombudsmana, potrebne su izmene i Zakona o narodnom advokatu, da se doda jedna odredba kod člana 16. I da se uskladi sa ZZD-om, ističući da u situacijama kada se radi o predmetima diskriminacije, da mogućnost za pokretanje postupka po službenoj dužnosti ima i Ombudsman.

#### *Neusklađenost sa zakonodavstvom u oblasti rada*

65. Rešavanje slučajeva zaštite od diskriminacije u privatnom sektoru, potrebno je urediti relevantnim zakonodavstvom iz oblasti rada, dodajući nadležnosti i odgovornosti relevantnih mehanizama (npr. izričito dodajući nadležnost za rešavanje slučajeva diskriminacije u radu od strane Inspektorata rada, u odgovarajućem Zakonu o Inspektoratu rada). Rad u relevantnom Zakonu o inspekciji rada). U tom smislu, u sudstvu postoje nedoumice u vezi sa sprovođenjem ZZD-a, a posebno u pogledu sporova iz radnog odnosa, i neusklađivanja Zakona o radu i ZZD-a.
66. Osim toga, Zakon o radu u članu 87. utvrđuje rok zastarelosti od 3. godine od dana podnošenja zahteva za zaštitu od diskriminacije na radu. Ovaj član nije u skladu sa članom 14 (3) ZZD-a.
67. Prema SSK-u, postoji neusaglašenost između ZZD-a i Zakona o radu, budući da je članom 14. stav 3. ZZD-a definisan rok od 5. godina za mogućnost pokretanja sudskog postupka za zaštitu od diskriminacije u radnom odnosu. Prema SSK-u, to ostavlja prostor za različita tumačenja, pošto neki smatraju da ovaj rok važi za pokretanje postupka, dok drugi smatraju da se radi o roku zastarelosti prava na podnošenje zahteva. S druge strane, Zakon o radu utvrđuje obavezu pokretanja postupka u sporovima iz radnog odnosa u roku od 30 dana.<sup>21</sup>

#### *Neusklađenost sa Zakonom br. 05/L-087 o prekršajima*

<sup>20</sup> Ustav Republike Kosovo, član 132 (1).

<sup>21</sup> Takimi me KGJK, dt. 07.06.2023.

68. Stupanjem na snagu Zakona o prekršajima, pitanje prekršaja uređeno je na potpuno nov način, najpre utvrđujući princip zakonitosti, po kome se prekršaji mogu definisati samo zakonom (a ne podzakonskim aktom), sa izuzetkom onih na opštinskom nivou koji se mogu definisati i pravilnicima opština. Takođe, Zakonom o prekršajima definisani su minimum i maksimum prekršaja koji se mogu izreći fizičkim i pravnim licima, a koji se potom mogu utvrditi posebnim zakonima različitih oblasti u okvirima definisanim osnovnim zakonom o prekršajima. Usled toga, prema članu 167. ovog zakona, postoji potreba za opštim usklađivanjem sa ovim zakonom svih odredaba posebnih zakona kojima se utvrđuju i uređuju prekršaji. Međutim, ZZD nije u skladu sa ovim zakonom, jer nema definisanog organa za prekršaje, niti konkretne radnje koje predstavljaju kršenje materijalno pravnih odredbi.

#### ***Neusklađenost sa Zakonom br. 04/L-077 o obligacionim odnosima***

69. Neusklađenost ZZD-a i Zakona o obligacionim odnosima sastoji se u činjenici da je u potonjem zakonu, u odredbama o naknadi štete predviđeno više zakonskih rokova u kojima stranka može ostvariti svoje pravo na naknadu štete, a ti rokovi su 1, 3 i 5 godina. Ovo je u suprotnosti sa rokovima utvrđenim posebnim zakonima, i ne bi trebalo utvrditi drugačiji rok u Zakonu o zaštiti od diskriminacije, jer sudovi primenjuju Zakon o obligacionim odnosima u svim predmetima za naknadu štete.

#### **Potpoglavlje IV-Efikasnost:**

70. S obzirom na obim i vrstu ove *ex-post* analize, radna grupa je došla do zaključka da se ovaj deo ne primenjuje na ovu analizu.

### **IV. ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

#### **IV.1. Zaključci**

##### **A. ZAKLJUČCI O PRIMENLJIVOSTI**

Nakon analize ZZD-A i drugih zakona koji su na snazi na Kosovu u oblasti zaštite od diskriminacije, kao i međunarodnih pravnih akata, a takođe i na osnovu podataka iz izveštaja Ombudsmana o nadgledanju, Kancelarije za dobro upravljanje, nevladinih organizacija i dr. proizilazi da je potrebno da se ova oblast reformiše i unapredi. Ove analize ukazuju da pored pravnih nepodudarnosti, postoje i izazovi u vršenju ovlašćenja institucija nadležnih za sprovođenje ovog zakona. U nastavku su izneti konkretni sažeti zaključci, kao što sledi:



ZZD i drugi zakoni koji su na snazi na Kosovu zabranjuju diskriminaciju „na osnovu rase ili etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovine, članstva u sindikatu, obrazovanja, socijalnog statusa, bračni ili porodični, starosnog doba, zdravstvenog stanja, ograničene sposobnosti, genetskog nasleđstva, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja, itd.“.

- a.** Uočen je izražen nedostatak kadrovskih i finansijskih resursa institucija nadležnih za sprovođenje ovog zakona, uključujući i nedostatak znanja u oblasti zaštite od diskriminacije, što je uticalo na nedovoljnu primenu ZZD-a.
- b.** Uočen je nedostatak koordinacije između institucija u vezi sa sprovođenjem zakona. Postoji neusaglašenost između izjava institucija o stručnim obukama za zaštitu od diskriminacije.<sup>22</sup>
- c.** Međutim, funkcionisanje mehanizama za zaštitu od diskriminacije na oba institucionalna nivoa ostaje izazovno u sledećim aspektima:
  - Mehanizmi nisu funkcionalizovani u skladu sa članom 13. Uredbe (KRK) – br. 03/2017 o institucionalnim mehanizmima za zaštitu od diskriminacije u Vladi i opštinama. Konkretno, relevantna jedinica ili službenik za zaštitu od diskriminacije mora direktno odgovarati generalnom sekretaru (na ministarskom nivou) i direktno gradonačelniku (na opštinskom nivou).
  - Imenovanje, dužnosti i odgovornosti nadležne jedinice ili službenika za zaštitu od diskriminacije u svim institucijama nisu objedinjene, prema članu 9. i 10. navedene Uredbe.
- d.** Poznavanje zakonodavstva o zaštiti od diskriminacije nije dovoljno. Mali je broj advokata koji su primenili odredbe ZZD-a prilikom zastupanja stranaka u raznim pravnim stvarima. Tačnije, oni pružaju vrlo malo saveta svojim klijentima o upotrebi zakonodavstva o zaštiti od diskriminacije. Takođe, stranke nisu sklone podnošenju tužbi za diskriminaciju zbog troškova postupka.
- e.** Praksa koja se odnosi na oblast diskriminacije na Kosovu sadrži brojne i dobro razvijene odredbe u mnogim oblastima, ali nepravilna primena ostaje veoma veliki problem. Izazovi se odnose i na nedostatak kapaciteta istražnih i sudskih organa, nedostatak dovoljno specijalizovanih advokata za zaštitu od diskriminacije, kao i poznavanje diskriminatorne prakse.

---

<sup>22</sup> Izveštaj, str. 12; Sastanak sa ombudsmanom, dana 04.04.2023; Sastanak sa Tužilačkim savetom, dana 05.04.2023; Sastanak sa SSK-om, dana 07.04.2023.

- f. Izazov u ovoj oblasti je dužina trajanja postupaka i visoki troškovi, koji se smatraju kao dve prepreke da bi se došlo do suđenja predmeta diskriminacije pred sudovima na Kosovu. Iz brojnih izveštaja, uočeno je da sudski postupci često traju nekoliko godina i retko ispunjavaju standarde pravde u poštovanju prava na suđenje u razumnom roku, kao što se zahteva Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama.
- g. Vredni istaknuti da u građanskim predmetima, sud može odlučiti da li je bilo diskriminacije, zabraniti diskriminaciju i može dodeliti naknadu na osnovu tužbe kojom se pokreće sudski postupak. Za krivične predmete, strana koja tvrdi da je diskriminisana, može prijaviti diskriminaciju policiji i kancelariji državnog tužilaštva, što može dovesti do podizanja optužnice, a potom i krivičnom kaznom. Ovde je važno podnošenje tužbe pred sudom, u građanskoj oblasti, kao i optužnice u krivičnoj oblasti, a potom postupa sud. Dakle, važno je da stranke koriste raspoložive pravne lekove, kako bi nadležne institucije postupale za zaštitu od diskriminacije.

## **B. ZAKLJUČCI O ZNAČAJU**

Trenutno stanje uređenja oblasti zaštite od diskriminacije i otklanjanja zakonskih rupa i pravnih sukoba ima prostora za velika poboljšanja. Takođe, usklađivanje zakona sa dobrim praksama iz oblasti zaštite od diskriminacije, ima prostora za dalja poboljšanja.

## **C. ZAKLJUČCI O USKLAĐIVANJU**

Na osnovu gore navedenih nalaza, ZZD je u skladu sa međunarodnim standardima.<sup>23</sup> Međutim, ocenjeno je da još ima prostora za usklađivanje ZZD -asa drugim zakonima na snazi.<sup>24</sup> Dakle, ZZD ima nepodudarnosti sa zakonima koji su detaljno razrađeni u delu preporuka.

## **IV.2. PREPORUKE**

### **A. PREPORUKE ZA SPROVOĐENJE:**

#### **A1. Preporuke za podizanje stručnih kapaciteta kroz obuku:**

<sup>23</sup> Izveštaj Evropske komisije za Kosovo, za 2002. godine. str. 36.

<sup>24</sup> Izveštaj, str. 4, 11, 20, 21.

- i. Organizovanje stalne obuke za sve subjekte za sprovođenje zakona i za sve sektore. Iz analize stanja proizilazi da je uočljiv nedostatak znanja o načinu pristupa oblasti zaštite od diskriminacije, i u tom pogledu, potrebno je naći načini podsticanja sudija, tužilaca i stručnih saradnika za pohađanje naprednih obuka iz oblasti zaštite od diskriminacije, a posebno sa Akademijom pravde (za sudije i tužioce, stručne saradnike kao i administrativno osoblje sudova i tužilaštava), Centrom za obuku Advokatske komore, Kosovskim institutom za javnu upravu, Policijskom akademijom, drugim institucijama, kao i sa pravnim i nevladinim sektorom.

#### **A2. Preporuke reorganizacijskog karaktera registracije predmeta iz oblasti zaštite od diskriminacije u bazi podataka sudstva i tužilaštva, sa posebnim identifikacionim brojevima**

- ii. Baza podataka, ISUP, u kojoj se registruju predmeti u sudovima i predmeti u tužilaštvu, treba da bude definisana specifikacijama za registraciju predmeta po osnovu diskriminacije, pošto se to trenutno ne radi. Istovremeno, potrebno je unaprediti druge platforme vezane za zaštitu od diskriminacije.
- iii. Takođe, preporučuje se SSK-u da među predmetima koji se rešavaju prioritarno, budu uključeni i predmeti za zaštitu od diskriminacije.

#### **A3. Preporuke za skraćivanje procedura i izbegavanje nepotrebnog odlaganja postupaka**

- iv. Trajanje i odugovlačenje postupaka stvara finansijske troškove za građane, pa se smatraju dvema preprekama za sudske predmete u slučajevima diskriminacije.
- v. Razmotriti mogućnost da slučajevi diskriminacije i tužbe za zaštitu od diskriminacije budu izuzeti od plaćanja sudskih taksi, što bi uticalo na podsticanje žrtava diskriminacije da prijave slučajeve bez prepreka i složenih procedura, uključujući i oslobađanje od plaćanja sudskih taksi.

#### **A4. Preporuke za jačanje budžetom i ljudskim resursima mehanizama koji se bave zaštitom od diskriminacije**

- vi. Da se odmah poboljša stanje u pogledu izdvajanja sredstava za povećanje osoblja u institucijama za pravilno sprovođenje nadležnosti u oblasti zaštite od diskriminacije, kao što su Institucija narodnog advokata, Kancelarija za dobro

upravljanje, sudovi, tužilaštva, kao i drugi mehanizmi na centralnom i lokalnom nivou koji su nadležni za zaštitu od diskriminacije.

- vii. Dakle, potrebno je podizati svest javnosti o značaju zaštite od diskriminacije i promovisanju kulture poštovanja, tolerancije i razumevanja prema promenama koje se dešavaju u društvu.

## **B. PREPORUKE ZA USKLADIVANJE**

U procesu izmene ZZD-a neophodno je izvršiti izmene i dopune ovih posebnih zakona, definišući isključujuće odredbe za oblast diskriminacije i primenu odredaba ZZD-a kao *lex specialis*, a posebno izmene treba da obuhvate sledeće ciljeve:

### **B1. NEOPHODNE ZAKONSK IZMENE**

**i. Izmena Zakona o zaštiti od diskriminacije** – Prvobitno, potrebno je izmeniti član 9 (2.7) ZZD-a, kojim je Ombudsman ovlašćuje da „*daje savete, uputstva i podršku subjektima javnog i privatnog sektora...*“ suprotno ustavnim ograničenjima njegovog mandata, definisanim u članu 132 (1) Ustava Kosova. Isto tako, da bi se izbegao pravni vakuum, preporučuje se da se ova nadležnost prenese relevantnom inspektoratu.

Takođe, potrebno je tačno definisanje prekršaja u odredbama ZZD-a, zatim određivanje sankcija za svaki prekršaj, kao i utvrđivanje prekršajnih organa. Sve to u cilju usaglašavanja ZZD-a sa Zakonom o prekršajima, i obezbeđenja primene ZZD-a.

Takođe, potrebna je izmena i dopuna ZZD-a, tako da se posebnim poglavljem uredi upravni postupak, uključujući i efikasne pravne lekove za zaštitu od diskriminacije, a posebno poglavlje o postupcima pred sudom, posebnim pravnim postupcima za zaštitu od diskriminacije, privremenim merama, nadležnostima, teretu dokazivanja, učešće trećih lica kao umešača, rok za ispunjenje obaveza, redovnim i vanrednim pravnim lekovima za pobijanje sudskih odluka. Time bi se osigurala efikasna zaštita od diskriminacije za strane u postupku.

**ii. Izmena Zakona o parničnom postupku** – sa ciljem da teret dokazivanja u predmetima diskriminacije bude na institucijama, za koje se navodi da su izazvale diskriminaciju, a ne na tužioca, kao što jeste trenutno. Ovo je u cilju usklađivanja Zakona o parničnom postupku sa ZZD-om i međunarodnim standardima.

**iii. Izmena odredaba Zakona o radu** – što se tiče rokova za pravnu zaštitu koja se može tražiti u sudu, protiv odluka javnih i privatnih pravnih lica, uključujući i privredna društva. Ovo je u cilju usklađivanja Zakona o radu sa ZZD-om.

**iv. Izmena odredaba Zakona o upravnim sporovima** – što se tiče rokova za podnošenje tužbe za upravni spor po osnovu diskriminacije, gde kao izuzetak treba utvrditi da se u slučajevima upravnog spora po osnovu diskriminacije, primenjuju rokovi utvrđeni ZZD-om, a ne rok od 30. dana kako je definisano Zakonom o upravnim sporovima.

**v. Izmena odredaba Zakona o obligacionim odnosima** – u pogledu aspekata zastarevanja zahteva, što mora biti usklađeno sa ZZD-om, jer rokovi definisani u Zakonu o obligacionim odnosima ne bi trebalo da važe i za zahteve iz oblasti zaštite od diskriminacije.

**vi. Izmena zakona koji uređuju dužnosti i odgovornosti centralnih inspektorata** - Povećati izričita ovlašćenja nadležnih inspektorata za postupanje u slučajevima diskriminacije. Na primer, da se u relevantnom Zakonu o Inspektoratu rada izričito doda nadležnost za rešavanje slučajeva diskriminacije na radu od strane relevantnog Inspektorata rada.

**vii. Izmena odredaba Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija** – da se dopuni zakon kako bi se stvorila zakonska mogućnost da se institucionalni mehanizmi za ljudska prava i zaštitu od diskriminacije na nivou ministarstava organizuju na nivou odseka ili odeljenja, u zavisnosti od veličine ministarstva. Uprkos organizaciji na nivou odseka ili odeljenja, rukovodilac ovog mehanizma treba da odgovara direktno generalnom sekretaru.

**viii. Izmena Zakona o izmenama i dopunama Zakona za besplatnu pravnu pomoć** – da se član 10. (A) izmeni u cilju pružanja besplatne pravne pomoći i bez „Odluke“ nadležnog organa.

## **TEHNIČKI PRILOZI**

### **Deo ovog priručnika čine sledeći prilozi:**

Prilog 1: Centralni i lokalni mehanizmi za zaštitu od diskriminacije;

Prilog 2: Budžet centralnih i lokalnih mehanizama za zaštitu od diskriminacije;

Prilog 3: Odluka br. 139/2022 od 10.06.2022. godine o formiranju Radne grupe za *Ex-Post* analizu Zakona o zaštiti od diskriminacije;

Prilog 4: Odluka br. 139/2/2022 od 13.02.2023 za izmenu i dopunu Odluke br. 139/2022 od 10.06.2022;

Prilog 5: Zaključak Skupštine br. 08-P-48 od 16.05.2022.

**Tabela 1 : Centralni i lokalni mehanizmi za zaštitu od diskriminacije**

**Mehanizmi za zaštitu od diskriminacije na centralnom nivou**

	<b>Ministarstvo</b>	<b>Mehanizmi za zaštitu od diskriminacije</b>
1	MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Službenik za zaštitu od diskriminacije</li></ul>
2	MINISTARSTVO FINANSIJA, RADA I TRANSFERA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Službenik za zaštitu od diskriminacije</li></ul>
3	MINISTARSTVO ZA ZAJEDNICE I POVRATAK	<ul style="list-style-type: none"><li>• Službenik za zaštitu od diskriminacije</li></ul>
4	MINISTARSTVO ODBRANE	<ul style="list-style-type: none"><li>• Koordinator za zaštitu od diskriminacije</li></ul>
5	MINISTARSTVO KULTURE, OMLADINE I SPORTA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Službenik za zaštitu od diskriminacije</li></ul>

6	MINISTARSTVO ZA LOKALNU SAMOUPRAVU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Službenik za zaštitu od diskriminacije</li> </ul>
7	MINISTARSTVO INDUSTRIJE, PREDUZETNIŠTVA I TRGOVINE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Službenik za zaštitu od diskriminacije</li> </ul>
8	MINISTARSTVO ŽIVOTNE SREDINE, PROSTORNOG PLANIRANJA I INFRASTRUKTURE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Službenik za zaštitu od diskriminacije</li> </ul>
9	MINISTARSTVO PROSVETE, NAUKE, TEHNOLOGIJE I INOVACIJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Službenik za zaštitu od diskriminacije</li> </ul>
10	MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I RURALNOG RAZVOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinator za zaštitu od diskriminacije</li> </ul>
11	MINISTARSTVO EKONOMIJE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Službenik za zaštitu od diskriminacije</li> </ul>
12	MINISTARSTVO ZDRAVSTVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinator za zaštitu od diskriminacije</li> </ul>
13	MINISTARSTVO PRAVDE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinator za zaštitu od diskriminacije</li> </ul>
14	MINISTARSTVO REGIONALNOG RAZVOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nije određen odgovorni službenik</li> </ul>

**Mehanizmi za zaštitu od diskriminacije na lokalnom nivou**

Br.	Opština	Struktura odgovorna za ljudska prava/rodnu ravnopravnost	Broj službenika	Naziv radnih mesta službenika
1	Peć	/	2	Službenik za rodnu ravnopravnost; Službenik za zaštitu od diskriminacije
2	Dečane	/	1	Službenik za rodnu ravnopravnost
3	Dragaš	Jedinica za ljudska prava i Kancelarija za zajednice i povratak	4	Službenik za rodnu ravnopravnost; Službenik za zaštitu od diskriminacije; Službenik za zajednice i Službenik za prava deteta
4	Lipljane	Jedinica za ljudska prava i rodnu ravnopravnost	1	Službenik za rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti
5	Kosovo Polje	Jedinica za ljudska prava i rodnu ravnopravnost	1	Službenik za rodnu ravnopravnost
6	Priština	Sektor za ljudska prava i zajednice	4	Koordinator za ljudska prava, tri službenika za zajednice
7	Obilić	Jedinica za zaštitu od diskriminacije i rodnu ravnopravnost	4	Koordinator, Službenik za ljudska prava, Službenik za rodnu ravnopravnost, Službenik za prava zajednica
8	Vučitrn	Jedinica za ljudska prava	2	Službenik za ljudska prava, Službenik za rodnu ravnopravnost

9	Podujevo	Jedinica za ljudska prava	4	Koordinator za ljudska prava Službenik za rodnu ravnopravnost Službenik za prava deteta
10	Južna Mitrovica	Jedinica za ljudska prava	4	Koordinator jedinice za ljudska prava Službenik za zajednice Službenik za zajednice Službenik za rodnu ravnopravnost
11	Klina	Kancelarija za rodnu ravnopravnost	1	Službenik za rodnu ravnopravnost
12	Srbica	Jedinica za ljudska prava	2	1 Službenik za ljudska prava i 1 za rodnu ravnopravnost
13	Istok	Sektor za ljudska prava i zajednice	2	1 Službenik za rodnu ravnopravnost i 1 službenik za zaštitu dece
14	Đakovica	Jedinica za ljudska prava	4	1 Koordinator za ljudska prava, 1 Službenik za prava zajednica, 1 za prava deteta
15	Prizren	Jedinica za ljudska prava	1	Koordinator za ljudska prava
16	Mamuša	Jedinica za ljudska prava	1	Službenik za ljudska prava i rodnu ravnopravnost
17	Suvareka	Jedinica za zaštitu od diskriminacije	1	Službenik za zaštitu od diskriminacije
18	Orahovac	Jedinica za ljudska prava	2	1 za prava deteta i 1 za rodnu ravnopravnost
19	Štimlje	Jedinica za borbu protiv diskriminacije i rodnu ravnopravnost	3	Službenik za borbu protiv diskriminacije i rodnu ravnopravnost, Službenik za prava deteta i Službenik za zajednice
20	Uroševac	Jedinica za ljudska prava	1	Službenik za ljudska prava i rodnu ravnopravnost
21	Štrpce	Jedinica za ljudska prava	2	Službenik za rodnu ravnopravnost Službenik za ljudska prava
22	Gnjilane	Jedinica za ljudska prava	4	Koordinator za ljudska prava, Službenik za prava deteta Službenik za rodnu ravnopravnost i Službenik za zaštitu od diskriminacije
23	Kamenica	Jedinica za ljudska prava	3	Službenik za rodnu ravnopravnost, Službenik za povratak i repatrijaciju Službenik za prava deteta (istovremeno koordinator relevantne jedinice)
24	Novo Brdo	/	1	Službenik za rodnu ravnopravnost
25	Gračanica	/	1	Službenik za rodnu ravnopravnost



26	Klokot	Kancelarija za ljudska prava Kancelarija za rodnu ravnopravnost	2	Koordinator za ljudska prava Službenik za rodnu ravnopravnost
27	Glogovac	Jedinica za ljudska prava, rodnu ravnopravnost	1	Koordinator za ljudska prava, rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti
28	Mališevo	Jedinica za ljudska prava	3	Koordinator za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Službenik za zajednice Službenik za prava deteta
29	Ranilug	Jedinica za ljudska prava Kancelarija za rodnu ravnopravnost	3	Službenik za ljudska prava Službenik za prava deteta Službenik za zajednice
30	Kačanik	Kancelarija za rodnu ravnopravnost	3	Koordinator za ljudska prava Službenik za rodnu ravnopravnost Službenik za prava deteta
31	Vitina	/	1	Službenik za rodnu ravnopravnost i zaštitu od diskriminacije
32	Severna Mitrovica	/	1	Službenik za zaštitu od diskriminacije
33	Klina	Kancelarija za rodnu ravnopravnost	1	Službenik za rodnu ravnopravnost
34	Elez Han	/	1	Službenik za ljudska prava, za rodnu ravnopravnost
35	Leposavić	/	1	Službenik za zaštitu od diskriminacije
36	Parteš	/	/	/
37	Zubin Potok	/	/	
38	Zvečan	/	1	Službenik za zaštitu od diskriminacije

## Prilog 2: Budžet centralnih i lokalnih mehanizama za zaštitu od diskriminacije

Mehanizmi za zaštitu od diskriminacije na centralnom nivou nemaju poseban kod budžeta, međutim, njihove aktivnosti ili obaveze u okviru politika (akcionih planova) za koje je potreban budžet sprovede se putem zahteva odgovarajućoj hijerarhiji unutar ministarstva.

### Budžet mehanizama za zaštitu od diskriminacije na lokalnom nivou

Budžet za subvencije/transfere i kapitalne troškove u mehanizmu za zaštitu od diskriminacije/rodnu ravnopravnost 2022. godine.

Br.	Opština	Subvencije/transfери	Kapitalni troškovi	Ukupno
1	Peć	10,000	n/a	20,800
2	Kosovo Polje	n/a	n/a	22,050
3	Vučitrn	n/a	n/a	16,491
4	Mitrovica	3,500	n/a	21,200

5	Klina	n/a	n/a	10,727
6	Srbica	n/a	n/a	29,500
7	Istok	2,000	n/a	10,000
8	Orahovac	n/a	n/a	7,281
9	Kamenica	5,000	n/a	12,200
10	Novo Brdo	n/a	n/a	9,100
11	Gračanica	5,000	n/a	10,897
	<b>Ukupno</b>	<b>25,500</b>	n/a	<b>170,246</b>