



Co-funded by
the European Union

Co-funded by Sweden



Sweden
Sverige

SAŽETAK POLITIKE

Preporuke za
usklađivanje kosovskog
zakonodavstva sa
standardima procesa
pristupanja EU

Januar 2023



Advocacy Center
for Democratic Culture



Co-funded by
the European Union

Co-funded by Sweden



Sweden
Sverige

*

PREPORUKE ZA USKLAĐIVANJE KOSOVSKE¹ ZAKONODAVSTVA SA STANDARDIMA PROCESA PRISTUPANJA EU

Kratki sažetak praktične politike rađen je u okviru projekta „Žene za žene – ujedinjene i osnažene“, koji sprovodi Centar za zastupanje demokratske kulture, a podržava Reaktor – Istraživanje na delu i njihovi partneri kroz akciju „Unapređenje rodne ravnopravnosti kroz proces pristupanja EU“. Ovu akciju finansira Evropska unija, a sufinansira Švedska.

Ova publikacija je nastala uz finansijsku podršku Evropske unije, a sufinansirala je Švedska. Njegov sadržaj je isključiva odgovornost NVO ACDC i ne odražava nužno stavove Evropske unije ili Švedske.

¹ Ovaj naziv ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SBUN 1244 I mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj nezavisnosti

SADRŽAJ

O PROJEKTU "Žene za žene – ujedinjene i osnažene"	3
UVOD	4
POZADINA PROBLEMA.....	6
PREPORUKE.....	8
ZAKLJUČAK	10

O PROJEKTU "ŽENE ZA ŽENE – UJEDINJENE I OSNAŽENE"

O pšti cilj projekta je osnažiti žene koje dolaze iz nevećinskih zajednica i žive na severu Kosova da učestvuju u procesima donošenja odluka i podići svest među muškarcima o važnosti njihovog uključivanja. Tačnije, dugoročni cilj projekta je promovisanje i podrška uključivanju većeg broja žena u pravosuđe, policiju i politiku. Time će se povećati broj žena što će poboljšati primenu ukupne kvote (prema Zakonu o rodnoj ravnopravnosti) i približiti Kosovo evropskom putu.

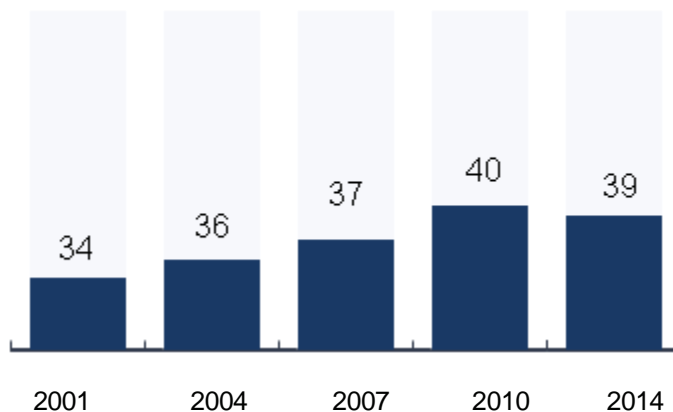
Cilj ove politike jeste da, i pored značajnog napretka u društveno-ekonomskom razvoju, još jednom istakne da nijedna zemlja nije ostvarila punu rodnu ravnopravnost. Politički sažetak ima zadatak da proceni trenutnu situaciju u vezi sa učešćem žena u donošenju odluka na centralnom i lokalnom nivou na Kosovu, promoviše rodnu ravnopravnost i pruži preporuke odgovarajućim državnim organima. Preporuke su razvijene na osnovu sastanaka osnovane Mreže Žena koja je okupila žene iz različitih institucija na severu Kosova kako bi proširile kontakte i razmenile stavove i mišljenja o položaju žena na severu.

UVOD

Istorija pokazuje da su se žene od davnina borile za svoja prava. Početna borba je bila vezana za pravo glasa. I kroz celu prošlost žene su bile te koje su obezvređivane i njima su se isključivala prava na mnoge stvari kao što su pravo na imovinu, pravo na posao, pravo izbornog glasa. Neminovno je uočavanje činjenice da iako zakoni imaju jasne pretenzije da predstavljaju interese svih ljudskih bića, žene su kroz donošenje i formulisanje zakona i njihovu primenu od strane muškaraca stavljene na stranu, ućutkivane, loše tumačene, deprivilegovane i podređene, neadekvatno zaštićene od nasilja i diskriminacije raznih vrsta.

Prilikom donošenja zakona i njihovog praktičnog sprovođenja, ženama kroz istoriju, sem u kratkom periodu savremene istorije počev od poslednjih decenija 20 veka, nikada nije bilo dozvoljeno da predstavljaju same sebe. Žene su uvek predstavljali muškarci što nije bilo lišeno nepristrasnosti. Pravna zavisnost od muškarca u nekim periodima je bila potpuna, pri čemu nikada nije prestajala da teži tome. Žene su se uglavnom više borile za svoja prava jer su one bile više diskriminisane, međutim naravno da se dešavalo i da muškarci bivaju diskriminisani i da se njima takođe uskraćuju određena prava. Ono što je bitno istaći jeste da je kod žena zapravo više zastupljeno uskraćivanje određenih prava u odnosu na muškarce.

Kada je u pitanju jačanje zastupljenosti žena u političkom rukovodstvu, Kosovo je postiglo značajan napredak. Iako je broj žena na izvršnim rukovodećim pozicijama i dalje mali, prisustvo uticajnih žena menja stavove javnosti o ženama i stvara podsticaj za povećanje ženskog menadžmenta u budućnosti. Implementacija parlamentarne rodne kvote otvorila je veće mogućnosti za političku uključenost žena i pomaže im da prevaziđu prepreke za političko učešće.²



Broj izabranih poslanika 2001 - 2014

Napomena: brojke izračunate na osnovu potvrđenih izbornih rezultata CIK-a

Kako se iz gornjeg grafikona može zaključiti, iako je kvota od 30% od ukupnog broja mandata političkih subjekata u republičkim i lokalnim skupštinama predviđena Zakonom o opštim izborima³ u velikoj meri

² Međunarodna fondacija za izborne sisteme (IFES), "Rodna analiza opštinskih izbornih komisija, biračkih odbora i upravnika biračkih centara na opštinskim izborima održanim novembra 2013. na Kosovu," mart 2014

ispoštovana, Zakon o ravnopravnosti polova koji propisuje da zauzimaju 40% imenovanih pozicija u vladi nije. Uprkos tome što su imale zapažene portfolie, žene su imale samo 3 od 19 ministarskih i 5 potpredsedničkih pozicija u administraciji koja je uspostavljena 2010. Do isteka mandata 2014, samo je jedna žena ostala na višoj poziciji. Slična situacija je bila i na nivou lokalne administracije. Kada je reč o poslednjim opštinskim izborima održanim 2021. godine⁴, 14 kandidata (8%) su bile žene, a samo dve su postavljene u uporišta svoje političke stranke (u Gračanici i Ranilugu). Ukupno 1.937 žena (37%) kandidovalo se za opštinske skupštine u skladu sa minimalnom kvotom od 30% polova, a njih 36 (12%) je vodilo svoje liste. Izabrane su samo 364 žene (36%) – 221 izabrana putem dobijenih glasova (61% svih izabranih žena) i 143 zahvaljujući mehanizmu kvota (39%). Usvajanje internih stranačkih politika za političare za podsticanje učešća žena i integrisanje rodniha pitanja u partijske platforme bilo bi jedno od najdugotrajnijih rešenja u smislu veće uključenosti žena u izborni proces i proces donošenja odluka kako na lokalnom, tako i na centralnom nivou.

Prema **kosovskom zakonu o ravnopravnosti polova** žene moraju biti ravnopravno zastupljene u svim aspektima društvenog i ekonomskog života. Jednakost pravne zaštite i tretmana, diskriminacija u obrazovanju, zaposlenju, napredovanju i plaćanju, zaštita reproduktivnih prava i sloboda, zaštita od nasilja, silovanja, incesta, seksualnog ucenjivanja i bračnih zloupotreba, prostitucija i pornografija, patrijarhalno pravo i primena zakona, glavne su oblasti izučavanja koje se tiču rodne diskriminacije.

Međutim, društveno-pravni kontekst u kome deluje pravna teorija roda nije uvek isti, jer se menjaju društvene okolnosti, a sa njima, i prateći pravni ambijent. Problem rodne ravnopravnosti ostaje jedan od najvećih problema današnjice. O njemu se ne govori u dovoljnoj meri. Na Kosovu je još uvek sveobuhvatno zastupljen, međutim postoje zemlje u kojima je ovaj problem daleko veći. Upravo zbog toga je bitno govoriti o rodnoj ravnopravnosti, i o toj jednakosti koja u društvu treba biti prioritet. Pre svega, rodna ravnopravnost podrazumeva jednakost muškaraca i žena u društvenom životu. Tačnije, zauzimanje jednakog statusa u društvu od strane muškaraca i žena. Na Kosovu postoji određen nivo rodne ravnopravnosti, koji je mnogo veći u odnosu na pojedine države. Nažalost, problem rodne ravnopravnosti je prevelik u pojedinim državama i o njemu se jako malo priča. Na Kosovu i dalje nije postignuta potpuna rodna ravnopravnost, međutim, stvari idu na bolje, i to je ono što treba da služi kao podstrek za dalje. Kroz političke sažetke, proces pristupanja EU može ubrzati postizanje rodne ravnopravnosti.

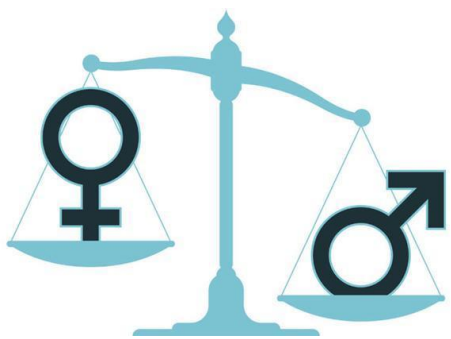
Problem rodne ravnopravnosti će uvek postojati, u većoj ili manjoj meri, i to je neosporno. Važno je još napomenuti da smo svi mi jednaki, nikako isti. Šta to znači? Prvenstveno, nismo isti jer se razlikujemo prema polu, svakog krasi određene lične osobine, svako ima svoj način razmišljanja. **Ali, jednaki jesmo.** Iako smo svi mi različiti, potrebno je da imamo ista prava, isti status u društvu, potrebno je da budemo jednaki u svakom smislu te reči jer će jedino sinergija svih naših pojedinačnih i kolektivnih akcija dovesti do primene i poštovanja osnovnih ljudskih prava, a s tim u vezi i do smanjenja rodne diskriminacije.

³ Zakon br. 03/L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo (član 111.6)

⁴ Evropska unija Izborna posmatračka misija KOSOVO 2021. Završni izveštaj

POZADINA PROBLEMA

Kosovo je 2004. godine usvojilo svoj prvi Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Od tada su institucije preduzele dalje korake da unaprede pravni i institucionalni okvir rodne ravnopravnosti. Skupština Kosova je 2015. godine usvojila nove zakonske propise o rodnoj ravnopravnosti i zabrani diskriminacije i novi Zakon o instituciji ombudsmana. U zakonodavnom ogranku postoji skupštinski odbor koji se bavi rodnom ravnopravnošću, dok u izvršnom ogranku postoji Agencija za rodnu ravnopravnost koja se nalazi pri Kabinetu premijera. Sva ministarstva imaju službenike za rodnu ravnopravnost. Na lokalnom nivou takođe postoje odbori pri skupštinama opština koji se bave pitanjima rodne ravnopravnosti kao i opštinski službenici za rodnu ravnopravnost. Međutim, u trenutno važećoj Strategiji razvoja Kosova samo dva od 34 cilja su povezana sa rodnim pitanjima. Prvi se odnosi na povećanje stope upisa dece u predškolskim ustanovama kao mehanizam za olakšavanje zapošljavanja žena, a drugi se odnosi na proširenje pristupa žena svojim imovinskim pravima.



Uprkos pravnom okviru i okviru praktične politike za rodnu ravnopravnost, rodno zasnovano nasilje je i dalje prisutno. Osim seksualnog nasilja, nasilje u porodici i drugi oblici rodno zasnovanog nasilja i dalje preovlađuju. Dakle, pravni okvir postoji i on u velikoj meri garantuje zaštitu ljudskih i osnovnih prava u skladu sa evrpskim standardima. Kosovo jeste pokazalo posvećenost rešavanju rodne nejednakosti ali je potrebno učiniti više da se garantuju prava licima koja pripadaju nevećinskoj zajednici, posebno kada govorimo o Romima i Aškalijama, kako bi se osigurala rodna ravnopravnost u praksi i unapredila zaštita prava nevećinskih zajednica. Još jedna vrlo bitna stavka kada govorimo o pristupu Kosova Evropskoj uniji jeste I pitanje zaštite prava dece. Neosporno je da dalji napredak u oblasti zaštite prava dece, a samim tim i devojčica, u tom smislu, koči manjak administrativnih uputstava.

Kada govorimo o zastupljenosti žena u izbornom procesu, pravni okvir za izbore je ostao nepromenjen od 2010. godine, uz neispunjenje skoro svih preporuka koje je prethodno dala Evropska unija, te s toga Kosovo, u tom smislu, treba da reši sve nedostatke i kontradiktorne odredbe. U tom smislu bi I političke partije trebale ozbiljno da se pozabave pitanjem rodne ravnopravnosti u svojim politikama i političkim programima, te da se u tom smislu prevaziđu prepreke koje sputavaju žene da više i efektivnije učestvuju u političkom i javnom životu Kosova.

Što se tiče ravnopravnosti žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnoj politici, diskriminacija na osnovu pola je još uvek široko rasprostranjena u zapošljavanju, napredovanju, platama, dužini ugovora. U tom smislu ključnu ulogu u zapošljavanju i napredovanju žena u karijeri predstavljaju barijere koje se tiču brige o deci, fleksibilni radni angažmani, ali je svakako najpresudniji faktor dužina porodijskog odsustva I nepoštovanje zakonskih propisa od strane poslodavaca, naročito kada govorimo o severu Kosova. Kada govorimo o ravnopravnosti polova, neizbežno je pomenuti žene u ruralnim područjima koje su posebno pogođene osnovnim oblicima diskriminacije kao što su ograničen pristup imovini, rodno zasnovano nasilje i nedostatak brige o starijim osobama.

Pravni okvir, dakle, postoji i garantuje zaštitu osnovnih ljudskih prava i usklađen je sa osnovnim evropskim standardima. Kosovo je pokazalo svoju posvećenost rešavanju pitanja rodne ravnopravnosti daljim sprovođenjem Zakona o ravnopravnosti polova u procesu zapošljavanja u javnoj upravi i poboljšanjem međuinstitucionalne koordinacije u borbi protiv rodno zasnovanog nasilja. Ipak, pitanja osnovnih prava trebalo bi da budu više na političkom dnevnom redu a rad na poboljšanju položaja žena koji i dalje ostavlja ozbiljne posledice ne samo na žene koje su direktno izložene tome, već i na čitavu porodicu, i na kraju – na čitavo društvo u celini jeste od krucijalnog značaja.

Nacionalni program o sprovođenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (NPISAA)⁵ i Evropska reformska agenda (ERA)⁶ navode da Kosovo mora da ojača primenu Zakona o rodnoj ravnopravnosti i da preduzme konkretne mere da obezbedi funkcionalno sklonište za žrtve rodno zasnovanog nasilja kako bi se nacionalno zakonodavstvo približilo Evropskoj uniji u smislu postizanja rodne ravnopravnosti i smanjenja rodne diskriminacije. Osnovni korak ka poboljšanju položaja žena, posebno kada se govori o severu Kosova, jeste ekonomsko osnaživanje žena i devojaka kroz finansiranje inicijativa OCD i drugih aktivista koje imaju za cilj postizanje rodne ravnopravnosti, kao i podizanje svesti javnosti o značaju sprečavanje nasilja u porodici i suzbijanje rodnih stereotipa. Stoga je od ključne važnosti pružiti podršku za preduzetništvo ženama iz nevećinskih zajednica. Kosovski Zakon o radu treba da se zasniva na kontinuiranoj borbi protiv neregistrovanog zapošljavanja, koje prvenstveno pogađa žene, i fokusira se na legalno zapošljavanje, uslove rada i preventivne mere, kao i na unapređenje koordinacije između odgovornih institucija u sprečavanju i suzbijanju „rada na crno“. Da bi se povećalo učešće žena u donošenju odluka i na lokalnom i na centralnom nivou, neophodno je i usklađivanje Zakona o izornoj reformi sa Zakonom o ravnopravnosti polova. Pored toga, od ključnog značaja je sprovođenje Kosovskog programa za rodnu ravnopravnost i uspostavljanje sistema za praćenje sprovođenja Zakona o ravnopravnosti polova. Neusklađenost Zakona br. 03/L-073 o opštim izborima i Zakona br. 03/L-072 o lokalnim izborima sa Zakonom br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova takođe treba da se reši kao deo reforme izbornog sistema, jer je ovo neslaganje posebno bilo evidentno na poslednjim izborima za gradonačelnika održanim 2021.

Iako je Kosovo napredovalo u pogledu sadržaja i strukture zakonodavnog sistema i neke modifikacije su evidentne, Nacionalni program o sprovođenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Evropska reformska agenda ostaju ključni nacionalni strateški dokumenti za planiranje, sprovođenje i praćenje realizovanja svih reformi neophodnih za primenu Evropske reformske agende i predstojeće faze pristupanja EU – posebno kada govorimo o političkim, ekonomskim i reformama vladavine prava.

⁵ Nacionalni program o sprovođenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju – NPSSSP

⁶ Politički prioriteti za implementaciju SSP - Evropska reformska agenda (ERA)

PREPORUKE

Unapređivanje položaja žena i postizanje rodne ravnopravnosti je pitanje ljudskih prava i uslov za društvenu pravdu, pa ga, kako se navodi u Pekinškoj deklaraciji (1995), ne treba posmatrati izolovano, odnosno kao isključivo žensko pitanje.

Rodna ravnopravnost predstavlja jedan od ključnih preduslova za uspostavljanje demokratije, poštovanje ljudskih prava, postizanje socijalnog mira i pravde, ekonomski prosperitet, održivi razvoj društva i unapređenje društvenih odnosa.

Rodna ravnopravnost podrazumeva jednak položaj, tretman i mogućnosti za žene i muškarce u ostvarivanju ljudskih prava i to u svim sferama društvenog i privatnog života a da bi Kosovo uspostavilo punu rodnu ravnopravnost potrebno je

preduzeti dodatne napore za efektivniju implementaciju osnovnih ljudskih prava.

S tim u vezi, da bi se približilo standardima evropskog zakonodavstva u smislu rodne nediskriminacije, Kosovo bi trebalo:



Aktivno podsticati Vladu da radi na harmonizaciji kosovskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u pogledu rodne ravnopravnosti, te vršiti stalno nadgledanje u pravcu njegove implementacije.



Konsultovati i angažovati organizacije civilnog društva, posebno ženske organizacije civilnog društva, u javnim konsultacijama sa fokusom na procese donošenja odluka na lokalnom nivou.



Nastaviti potragu za mehanizmima na lokalnom nivou za sprovođenje afirmativnijih mera u vezi sa zapošljavanjem žena.



Ojačati implementaciju već postojećeg Zakona o ravnopravnosti polova.



Ojačati primenu već postojećih instrumenata zaštite ljudskih prava.



Usvojiti Zakon o nasilju u porodici i nasilju nad ženama kako bi se rodno zasnovano nasilje svelo na minimum.



Pojačati napore u cilju pravilnog funkcionisanja sistema zaštite, prevencije i suđenja svih oblika rodno zasnovanog nasilja.



Usvajanje podzakonskih akata koji bi proistekli iz Zakona o zaštiti dece te u tom smislu ojačati zaštitu dece.



Uspostaviti održiv mehanizam Vlade koji bi omogućio praćenje poštovanja osnovnih ljudskih prava i rodne ravnopravnosti, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.



Prebaciti teret plaćanja porodiljskog odsustva sa preduzeća na Vladu, kako bi se izbegla zloupotreba nepoštovanja zakonskih odredbi od strane poslodavaca. Ujedno, uvesti strožije sankcije za poslodavce koji ne poštuju osnovne odredbe Zakona o radu.



Zakon o radu uskladiti sa Direktivom EU o ravnoteži između poslovnog i privatnog života, odnosno smanjiti diskriminaciju na tržištu rada, smanjiti procenat niskih plata žena, smanjiti ograničen pristup brizi o deci i starima i smanjiti procenat nedostatka radnih mesta pogodnih za žene sa porodicom.



Pojačati ulogu Agencije za rodnu ravnopravnost u unapređenju nediskriminacije među polovima, te ujedno unaprediti koordinaciju službenika za rodnu ravnopravnost u ministarstvima i opštinama kako bi se njihova uloga potpuno uskladila.



Garantovati veću usklađenost Krivičnog zakona Kosova sa Istanbulskom konvencijom kako bi se smanjio procenat nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja, te omogućiti svim žrtvama nasilja potpuno besplatnu pravnu pomoć.



Poboljšati funkcionisanje opštinskih mehanizama za prevenciju nasilja u porodici i omogućiti ujednačena i koordinisana skloništa za žrtve nasilja u porodici i trgovine ljudima.

ZAKLJUČAK



Formalno gledano, žene i muškarci na Kosovu su ravnopravni, odnosno imaju ista prava, koja su garantovana Ustavom i pozitivnim propisima. Proteklih godina država je puno toga uradila na planu unapređenja zakonodavnog i institucionalnog okvira za postizanje rodne ravnopravnosti i zaštitu od diskriminacije. Time je pokazala određeni nivo političke volje i spemnosti da posveti pažnju pitanju rodne ravnopravnosti, koje je identifikovano kao jedno od ključnih pitanja politike Evropske unije. Pozitivnim pomacima svakako doprinosi širi kontekst evropskih integracija i obaveze koje se postavljaju pred Kosovo u pogledu harmonizacije zakonodavstva i politika sa pravnim tekovima Evropske unije, između ostalog i u sferi rodne ravnopravnosti.

De facto gledajući, međutim, rodna ravnopravnost među polovima nije postignuta. Sve prethodno rečeno, dakle, upućuje na potrebu šireg zalaganja za primenu postojećih rešenja u praksi, razvijanje jasne metodologije praćenja primene rešenja u praksi kako bi se procenjivao nivo postignute ravnopravnosti i predlagale odgovarajuće izmene propisa i politika, što bi omogućilo dalji razvoj na empirijskim dokazima zasnovane politike jednakih mogućnosti. Važno je nastaviti sa unapređivanjem znanja i jačanjem kapaciteta svih relevantnih aktera, odnosno nadležnih organa i institucija za razumevanje koncepta rodne ravnopravnosti i prepoznavanje situacija u kojima se princip rodne ravnopravnosti krši. S tim u vezi, posebno važnim se čini informisanje i obučavanje zaposlenih u institucijama koje dolaze u kontakt sa slučajevima nasilja prema ženama, posebno nasilja u porodici i partnerskim odnosima o načinu postupanja, koje treba da obezbedi efikasnu zaštitu žrtava i spreči fatalne posledice, ali i odgovarajuće postupanje i tretman nasilnika.

Iako javno mnjenje pokazuje da prepoznaje i podržava koncept rodne ravnopravnosti, te da je pitanje rodne ravnopravnosti postalo vidljivije, ipak se primećuje da se kao društvo držimo i nekih tradicionalnih stavova, odnosno stereotipa o rodnim ulogama, koji svakako doprinose održavanju rodne neravnopravnosti. Uz to, ima i onih koji smatraju da su žene i muškarci u našem društvu ravnopravni, te da nema potrebe za bilo kakvim intervencijama. To upućuje na zaključak da je potrebno i dalje raditi na podizanju svesti opšte javnosti o rodnoj ravnopravnosti kako bi se ukorenjeni stavovi o rodnim ulogama dekonstruisali i diskvalifikovali. S tim u vezi, potrebno je vaspitno-obrazovni proces, programe i sadržaje učiniti rodno osetljivim, kako bi se od najranijeg uzrasta učilo razumevanju rodnih razlika i poštovanju različitosti, ali i uvažavanju jednakih mogućnosti i prava za sve. Najzad, važno je raditi na unapređivanju rodno osetljivog medijskog izveštavanja, jer su mediji značajno sredstvo kreiranja predstave o ženama i rodnoj ravnopravnosti.

