

REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVA - REPUBLIC OF KOSOVO
QEVERIA E KOSOVËS - VLADA KOSOVA - GOVERNMENT OF KOSOVO
ZYRA E KRYEMINISTRI - URBET PRISTINE - OFFICE OF THE PRIME MINISTER
SEKTORI I ARKIVËS - SEKTOR ARHIVE - ARCHIVE SECTOR

Njeria Ore.
Chelidnice
Org. Unit 02.1.a

Nr. Seri
No. Ser. 1113

Nr. Ifaqeve
Br. stranica
No. pages - 20 -

Data:
Datum
Date 20 / 05 / 20 22

Prishtinë/a



Republika e Kosovës
Republika Kosovo - Republic of Kosovo
Kuvendi – Skupština - Assembly

Legjislatura VIII
Sesioni pranveror

Kryesia e Kuvendit, në mbështetje të nenit 67.6 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, dhe të nenit 55 të Rregullores së Kuvendi, në mbledhjen e mbajtur më 16 maj 2022, pasi e shqyrtoi kërkesën e Komisionit për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, për Persona të Pagjetur, Viktima të Dhunës Seksuale të Luftës dhe Peticione që Qeveria e Republikës së Kosovës ta hartojë Projektligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, nxori këtë:

P Ë R F U N D I M

Kërkohet nga Qeveria e Republikës së Kosovës që të deklarohet lidhur me kërkesën e Komisionit për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, për Persona të Pagjetur, Viktima të Dhunës Seksuale të Luftës dhe Peticione, që Qeveria e Republikës së Kosovës ta hartojë Projektligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi.

Nr. 08-P-048

Prishtinë, 16.05.2022

Glauk KONJUFCA

Kryetar i Kuvendit

Përfundimi dhe kërkesa u dërgohet:

- Qeverisë së Republikës së Kosovës,
- Arkivit të Kuvendit.

Sl. No.	Name of the Candidate	Grade	Percentage	Remarks
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



Republika e Kosovës
Republika Kosovo - Republic of Kosovo
Kuvendi – Skupština - Assembly

VIII saziv
Prolećno zasedanje

Predsedništvo Skupštine, u skladu sa članom 67.6 Ustava Republike Kosovo i članom 55 Poslovnika Skupštine, na sednici održanoj 16. maja 2022. godine, nakon razmatranja zahteva Komisije za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica, žrtve seksualnog nasilja u ratu i peticije, da Vlada Republike Kosovo izradi N/zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, donelo je sledeći:

Z a k l j u č a k

Zahteva se od Vlade Republike Kosovo da se izjasni povodom zahteva Komisije za ljudska prava, ravnopravnost polova, nestala lica, žrtve seksualnog nasilja u ratu i peticije, a koji se odnosi na izradu N/ zakona o izmenama i dopunama i Zakona br. 05 / L-021 o zaštiti od diskriminacije.

Br. 08-P - 048.

Priština, 16.05.2022.

Glauk KONJUFCA

Predsednik Skupštine

Zaključak i zahtev dostaviti:

- Vladi Republike Kosovo,
- Arhivi Skupštine.





REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO
KUVENDI I REPUBLIKËS SË KOSOVËS
SKUPŠTINA REPUBLIKE KOSOVA
ASSEMBLY OF REPUBLIC OF KOSOVO
Zëvendësuesi i Komisionit për Mbrojtje dhe Peticione dhe Komisioni i Përbashkët i Prodhimit dhe Përcaktimit të Aktit
Nr. Prot. 08/1901/Do-809
Br. Prot. / Prof. No.
Date Datum 11.05.2022
Date Datum
PRISHTINË - PRISTINA - PRISTINA

Republika e Kosovës
Republika Kosovo-Republic of Kosovo
Kuvendi - Skupština - Assembly

Legjislatura VIII
Sesioni pranveror

PËR : Kryesinë e Kuvendit

NGA : Komisioni për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, për Persona të Pagjetur, Viktima të Dhunës Seksuale të Luftës dhe Peticione

LËNDA: Nisma për hartimin e Projektligjit nga Qeveria e Republikës së Kosovës

DATE: 10.5.2022

Komisioni për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, për Persona të Pagjetur, Viktima të Dhunës Seksuale të Luftës dhe Peticione, në bazë të nenit 8 dhe nenit 9 të Ligjit nr. 04/L-025 për Nisma Legjislative dhe të nenit 55 të Rregullores së Kuvendit, në mbledhjen e mbajtur më 10.5.2022, vendosi që Kryesisë së Kuvendit t'ia paraqesë këtë :

REKOMANDIM

Kërkohet nga Qeveria e Republikës së Kosovës që pas analizës gjithëpërfshirëse post-legjislative, të hartojë Projektligjin për Plotësimin dhe Ndryshimin e Ligjit Nr. 05/L-021 për Mbrojtje nga Diskriminimi, Gazeta Zyrtare 16/2015, ose eventualisht hartimin e Projektligjit të ri për Mbrojtje nga Diskriminimi.

ARSYETIM

Komisioni për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, për Persona të Pagjetur, Viktima të Dhunës Seksuale të Luftës dhe Peticione, duke parë zbrazësitë dhe vështirësitë e aplikimit në praktikë të Ligjit Nr. 05/L-021 për Mbrojtje nga Diskriminimi, i rekomandon Kuvendit që të kërkojë nga Qeveria hartimin e Projektligjit për Plotësimin dhe Ndryshimin e Ligjit Nr. 05/L-021 për Mbrojtje nga Diskriminimi, ose eventualisht hartimin e Projektligjit të ri për Mbrojtje nga Diskriminimi.

Komisioni Funkcional në mbledhjet e mbajtura më: 31 janar 2022, 7 shkurt 2022 dhe 15 shkurt 2022, diskutoi në mënyrë të gjithanshme, me shumë institucione relevante të Republikës së Kosovës, çështjen e moszbatimit të Ligjit Nr. 05/L-021 për Mbrojtje nga Diskriminimi.

Ky diskutim është zhvilluar me: Institucionin e Avokatit të Popullit, Zyrën për Qeverisje të Mirë, të Drejtat e Njeriut, Mundësitë e Barabarta dhe Jodiskriminim - Zyra e Kryeministrit, Zyrën Ligjore - Zyra e Kryeministrit, Agjencinë për Barazi Gjinore - Zyra e Kryeministrit, Këshillin Gjyqësor të Kosovës, Agjencinë për Ndihmë Juridike Falas dhe Inspektoratin e Punës së Kosovës.

Po ashtu, Komisioni Funkcional, (me autorizim të Komisionit Funkcional), ka në dispozicion një Raport për shqyrtimin post-legjislativ për Ligjin Nr. 05/L-021 për Mbrojtje nga Diskriminimi, që është bërë në organizimin e Westminster Foundation for Democracy WFD, në kuadër të Rrjetit HUGEN – Rrjet ky i Komisioneve Parlamentare për të Drejtat e Njeriut dhe të Barazisë Gjinore, të Parlamenteve të shteteve të Ballkanit Perëndimor, ku jemi anëtar me të drejta të barabarta.

Në të gjitha këto takime dhe diskutime, emërues i përbashkët ka qenë se, Ligjit Nr. 05/L-021 për Mbrojtje nga Diskriminimi, duhet t'i bëhet një analizë gjithëpërfshirëse post-legjislative, në mënyrë që të vjen deri tek përfundimet dhe konkluzat e sakta se si do të procedohet më tutje me këtë ligj.

Komisioni Funkcional ka identifikuar çështjet më problematike për t'u rregulluar të cilat kanë të bëjnë me:

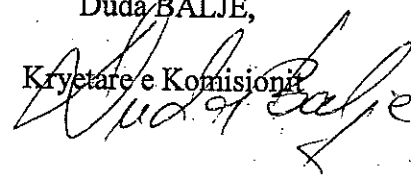
- Harmonizimi me Ligjin për Kundërvajtje;
- Definimi i qartë i prioriteteve të procedurave ankimore;
- Ky ligj parasheh disa lloje të proceduarve ankimore (administrative, kundërvajtës, kontestimore, penale, etj.);
- Mundësia teorike e zhvillimit të disa procedurave në të njëjtën kohë e vështirëson zbatimin e ligjit dhe kjo e bënë ligjin të jetë i pazbatueshëm;
- Komunitat nuk kanë caktuar akoma një zyrtar të vetëm i cili do të ishte përgjegjës për të koordinuar dhe raportuar zbatimin, sipas nenit 11 të Ligji për Mbrojtje nga Diskriminimi.

Bashkëngjitur gjeni;

Raportin për shqyrtimin post-legjislativ për Ligjin Nr. 05/L-021 për Mbrojtje nga Diskriminimi, që është bërë nën organizimin e Westminster Foundation for Democracy WFD

Duda BALJE,

Kryetare e Komisionit





Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosova
Kuvendi - Skupština - Assembly

VIII Saziv
Prolećna sesija

Za: Predsedništvo Skupštine

Od: Komisije za ljudska prava, ravnopravnost polova, ne pronalazena lica, žrtve seksualnog nasilja u ratu i peticije

Predmet: Inicijativa za izradu Nacrta zakona od Vlade Republike Kosova

Dana: 10.05.2022. god.

Komisija za ljudska prava, ravnopravnost polova, ne pronalazena lica, žrtve seksualnog nasilja u ratu i peticije, na osnovu člana 8 i 9. Zakona br. 04/L-025 o zakonodavnim inicijativama i člana 55. Poslovnika, na sednici od 10.05.2022, odlučila da Skupštini dostavlja ovu:

PREPORUKU

Zahteva se od Vlade Republike Kosova da nakon sve obuhvatne postzakonodavne inicijative da izradi Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, Službeni list br. 16/2015, ili eventualno da se izradi Novi nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije.

OBRAZLOŽENJE

Komisija za ljudska prava, ravnopravnost polova, ne pronalazena lica, žrtve seksualnog nasilja u ratu i peticije, razmatrajući praznine i poteškoće u praktičnoj primeni Zakona br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, preporučuje Skupštini da zahteva od Vlade izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, ili eventualno izradu novog Nacrta zakona za zaštitu od diskriminacije.

Funkcionalna Komisija, na sednicama od 31.01., 07.02. i 15.02. 2022. god. je svestrano diskutovala sa više relevantnih institucija Republike Kosova po pitanju ne sprovođenja Zakona br. 05/L-021 za zaštitu od diskriminacije.

Ova diskusija je odvijana sa: Institutom narodnog advokata, Kancelarijom za dobro upravljanje, ljudska prava, jednaki mogućnostima i nediskriminaciju – Kancelarijom Premijera, Pravno kancelarijom Premijera, Agencijom za ravnopravnost polova – Kancelarija Premijera, sudskim savetom Kosova, Agencijom za besplatnu pravnu pomoć i Inspektoratom rada Kosova.

Isto tako funkcionalna komisija (uz ovlašćenje funkcionalne komisije) raspolaže sa Izveštajem za post zakonodavno razmatranje Zakona br. 05/L-021 za zaštitu od diskriminacije, sastavljenog u organizaciji Westminster Foundation for Democracy WFD, u sklopu mreže HUGEN – mreža parlamentarnih komisija o ljudskim pravima, ravnopravnosti polova parlamenata zemalja Zapadnog Balkana gde smo puno pravni članovi.

U ovim susretima i diskusijama jedini imenitelj Zakonu br. 05/L-021 za zaštitu od diskriminacije je da se mora izvršiti sve obuhvatna post zakonodavna analiza, kako bi se došlo do tačnih zaključaka o načinu daljeg procesiranja ovog Zakona.

Komisija je identifikovala problematična pitanja za regulisanje, koja se odnose na:

- Usklađivanje sa Zakonom o prekršajima;
- Jasno definisanje prioriteta žalbenih procedura;
- Ovaj Zakon predviđa nekoliko vrste žalbenih procedura (Administrativne, prekršajne, parnične i krivične procedure itd.);
- Teoretske mogućnosti održavanja nekoliko procedura istovremeno otežava primenu zakona ali i čini zakon ne primenljivim;
- Opštine nisu još uvek odredile zvaničnika koji će biti odgovoran za koordinaciju i izveštavanje o sprovođenju, shodno članu 11. Zakona o zaštiti od diskriminacije.

U prilogu:

Izveštaj za post – zakonodavno razmatranje u vezi Zakona br. 05/L-021 za zaštitu od diskriminacije, izrađenog u organizovanju Westminster Foundation for Democracy WFD.

Predsednica Komisije,

Duda BALJE

Shqyrtim Post-Legjislativ
i Kreut 2 të Ligjit 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi

Shkurt 2021

Përmbajtja

Hyrje	3
I. Përmbledhje ekzekutive	5
II. Metodologjia	7
III. Historik	9
IV. Konteksti përkatës i të drejtave të njeriut	11
IV. Korniza ligjore	13
V. Gjetjet	18
VI. Përfundimet	24
Rekomandimet	25
Burimet	26
Lista e intervistave/institucioneve:	27
Aneksi I: Raste të diskriminimit në Kosovë	28

DRAFT

Shkurtesat

CEDAW	Konventa për Eliminimin e Diskriminimit ndaj Grave
KQZ	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve
BQK	Banka Qendrore e Kosovës
BE	Bashkimi Evropian
KEDNJ	Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (emërtimi i plotë: Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut)
ICERD	Konventa Ndërkombëtare për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racor
RrGK	Rrjeti i Grave të Kosovës
LMD	Ligji për Mbrojtjen nga Diskriminimi
LBGJ	Ligji për Barazinë Gjinore
ABGJ	Agjencia për Barazi Gjinore
ZKM	Zyra e Kryeministrit
ZQM	Zyra për Qeverisje të Mirë
DUDNJ	Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut
KB	Kombet e Bashkuara
YIHR	Nisma e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut
SHPL	Shqyrtimi Post-Legjislativ

Hyrje

Ky raport u zhvillua me iniciativën e Komisionit për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, Persona të Pagjetur dhe Peticionë të Kuvendit të Republikës së Kosovës me mbështetjen e Fondacionit Westminster për Demokraci (WFD). WFD-ja është duke e zbatuar një program rajonal që synon forcimin e bashkëpunimit ndërmjet parlamenteve të Ballkanit Perëndimor përmes krijimit të një rrjeti rajonal të organeve punuese për të drejtat e njeriut dhe barazinë gjinore. Koha e zbatimit të programit është prej prillit të vitit 2019 deri në prill të vitit 2022, me mbështetjen e Ministrisë Norvegjeze të Punëve të Jashtme.

Rrjeti i Komisioneve për të Drejtat e Njeriut dhe Barazinë Gjinore në Ballkanin Perëndimor¹ (HUGEN) zyrtarisht u krijua më 8 tetor 2019 gjatë një konference parlamentare rajonale të mbajtur në Cetinje të Malit të Zi. HUGEN bashkon organet punuese për të drejtat e njeriut dhe barazinë gjinore nga tetë parlamente të rajonit të Ballkanit Perëndimor. Bordi i HUGEN-it u krijua në takimin e parë të organeve punuese dhe përfshinte kryesuesit/bashkëkryesuesit e organeve punuese për të drejtat e njeriut dhe barazinë gjinore.

Një prej aktiviteteve të para të përbashkëta të HUGEN-it është mbështetja për parlamentet në pilotimin e procesit të shqyrtimit post-legjislativ (SHPL). Gjatë nëntorit të vitit 2019 u mbajt një kurs i certifikuar treditör mbi shqyrtimin post-legjislativ për anëtarët e parlamenteve dhe shërbimet profesionale parlamentare që morën pjesë në punën e HUGEN-it. Pas kësaj, shtatë parlamente zgjodhën ligjet e tyre përkatëse për t'iu nënshtruar procesit të shqyrtimit post-legjislativ dhe metodologjisë përkatëse. Ky proces pjesëmarrës dhe i hapur për konsultime me palë të ndryshme të interesit rezultoi në raportin e SHPL-së dhe i kontribuoi cilësisë së vetë raportit të SHPL-së.

WFD-ja dëshiron t'ua shprehë mirënjohjen e vet të gjitha institucioneve publike, organizatave, individëve, ekspertëve dhe aktivistëve që kontribuan në zhvillimin e këtij raporti të SHPL-së. Një mirënjohje e veçantë shkon për autorin e këtij raporti të SHPL-së.

Qëndrimet e shprehura në këtë dokument janë të autorit dhe nuk janë medoemos qëndrime të WFD-së, Kuvendit të Republikës së Kosovës ose Ministrisë Norvegjeze të Punëve të Jashtme, të cilët nuk pranojnë përgjegjësi për qëndrime të tilla ose ndonjë mbështetje të tyre.

¹ Më shumë informata janë në dispozicion në: <https://www.hugenwb.net/>.

I. Përmbledhje ekzekutive

E drejta për jetë dhe trajtim të barabartë për të gjithë njerëzit është thelbësore dhe e garantuar me konventat ndërkombëtare². Mosrespektimi apo shkelja e kësaj të drejte, qoftë fizike apo juridike, nga një person ose grup bart përgjegjësi penale ligjore pasi e drejta për t'u trajtuar në mënyrë të barabartë me të tjerët nuk është privilegj i dhënë nga shoqëria ose qeveria, por një e drejtë me të cilën individi është lindur.

Për t'i mbrojtur të drejtat e njerëzve kundër diskriminimit, në vitin 1950 u miratua Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, e cila përcakton ndalimin e përgjithshëm të diskriminimit në nenin 14 të saj. Në vitin 2010 u hartuan edhe dy tekste themelore për ndalimin e diskriminimit në nivel të Bashkimit Evropian (BE); Direktivat mbi: (I) Barazinë e Punësimit dhe (II) Barazinë Racore³.

Pasi e drejta për trajtim të barabartë është universale, shumica e vendeve demokratike kanë miratuar ligje për mbrojtje nga diskriminimi. Edhe Kosova e ka miratuar Ligjin për Mbrojtjen nga Diskriminimi (LMD) në vitin 2004, i cili u shfuqizua me miratimin e Ligjit të ri në vitin 2015. Edhe pse Kosova nuk është palë nënshkruese e konventave ndërkombëtare që e ndalojnë diskriminimin, këto instrumente ndërkombëtare janë drejtpërdrejt të zbatueshme në Republikën e Kosovës dhe kanë përparësi në rast të konfliktit me dispozitat ligjore vendore.

Ligji Nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi është pjesë e të ashtuquajturës pako e ligjeve për të drejtat e njeriut në legjislacionin e Republikës së Kosovës, bashkë me Ligjin Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit dhe Ligjin Nr. 05/L-020 për Barazinë Gjinore. Kjo pako formon bazën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut në Republikën e Kosovës dhe paraqet një instrument të fuqishëm për avancimin e të drejtave të njeriut sipas akteve ndërkombëtare që e rregullojnë këtë fushë, si Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut.

Ndonëse është shkruar në mënyrë të qartë dhe gjithëpërfshirëse, LMD-ja ka hasur pengesa në zbatim. Përkundër faktit që gjatë pesë vjetëve të fundit është shënuar pak përparim sa i përket zbatimit të LMD-së, si rezultat i bashkëpunimit të institucioneve lokale dhe qendrore, si dhe

² Deklarata Universale e Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut (1948). Neni 3. Adresa: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

³ Manuali i Këshillit të Evropës mbi ligjin evropian të mosdiskriminimit (Nëntor 2020). F. 3. Adresa: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-non-discrimination-law-2018-edition>

institucioneve të tjera relevante ndërkombëtare dhe organizatave të shoqërisë civile, megjithatë ende ka pengesa për zbatimin e tij.

Pasi Komisioni për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, Persona të Pagjetur dhe Peticione i Kuvendit të Republikës së Kosovës ka marrë informacione se ky ligj nuk është duke u zbatuar, atëherë dhe ka propozuar që në bashkëpunim me Westminster Foundation for Democracy WFD, si pjesë e Rrjetit HUGEN, të fillojë analizën e shqyrtimit post-legjislativ. Ky raport i shqyrtimit post-legjislativ (SHPL) përqendrohet në Kreun 2 të Ligjit, i cili i trajton kryesisht procedurat e ankimimit.

Intervistat janë zhvilluar me palë të ndryshme të interesit, kryesisht me: Institucionin e Avokatit të Popullit, Ministrinë e Drejtësisë, Agjencinë për Barazi Gjinore në kuadër të Zyrës së Kryeministrit (ZKM), Zyrën për Qeverisje të Mirë (ZQM) në kuadër të ZKM-së, Zyrën Ligjore në kuadër të ZKM-së si dhe Iniciativën Rinore për të Drejtat e Njeriut (YIHR). Nga këto intervista është konkluduar se ka mungesë të përgjithshme të ndërgjegjësimit për LMD-në në publikun e gjerë, si dhe në gjyqësor. Përgjigjet e marra nga palët e lartpërmendura të interesit janë se Ligji është në përgjithësi i shkruar mirë, i përmbush standardet evropiane dhe nuk kërkon ndonjë plotësim-ndryshim në këtë fazë pasi që ai duhet të fillojë të zbatohet për t'i identifikuar mangësitë në fazën e zbatimit.

Në këtë fazë, duhet të zhvillohet një fushatë vetëdijesimi në tërë vendin me qëllim që publiku i gjerë dhe gjyqësori të informohen për këtë Ligj.

Sipas disa zyrtarëve të intervistuar ndjekja e disa procedurave paralele të ankimimit nuk shihet si problem, pasi kjo e shkurton kohën e viktimës së diskriminimit për të gjetur drejtësi dhe ia ofron mundësinë për ta zgjedhur vendimin që është më i favorshëm, në rast se do të nxirreshin më shumë se një vendim për atë rastin. Fakti që ka procedura të ankimimit në dispozicion të palës nuk do të thotë me doemos që pala do t'i përdorë të gjitha në të njëjtën kohë.

Po ashtu, Zyra për Qeverisje të Mirë duhet të vazhdojë ta mbikëqyrë zbatimin e LMD-së, siç kërkohet nga ky Ligj dhe, në të njëjtën kohë duhet t'i forcojë përpjekjet e veta për ta rritur vetëdijesimin për rëndësinë e këtij Ligji.

II. Metodologjia

a. Faza e planifikimit

Komisioni për të Drejtat e Njeriut, Barazi Gjinore, Persona të Pagjetur dhe Peticione i Kuvendit të Republikës së Kosovës vendosi ta ndërmarrë shqyrtimin post-legjislativ të LMD-së. Procesi u zbatua sipas metodologjisë së zhvilluar më parë nga WFD-ja.

Qëllimi i analizës së SHPL-së për LMD-në është që të monitorojë zbatimin e ligjit, mënyrën e interpretimit të tij nga gjykatat dhe mënyrën e përdorimit të tij nga profesionistët ligjorë dhe qytetarët. Përveç kësaj, SHPL-ja synon ta vlerësojë ndikimin e LMD-së në shoqërinë kosovare dhe përmbushjen e objektivave të synuara të Ligjit, efikasitetin e përmbushjes së tij, sfidat kryesore në zbatimin e tij, si dhe nevojën për ndryshime.

Qëllimi kryesor i këtij hulumtimi është monitorimi dhe vlerësimi i zbatimit të Kreut 2 të Ligjit për mbrojtjen nga diskriminimi, identifikimi i sfidave kryesore për zbatim, si dhe adresimi i nevojës për ndryshime. Synim i këtij hulumtimi ishte të ofrohen përgjigje në këto pyetje të hulumtimit: (I) A është Ligji për mbrojtjen nga diskriminimi në përputhje me Kodin Penal dhe me Ligjin për kundërvajtje dhe (II) cilat ndërhyrje nevojiten për ta lehtësuar zbatimin e Ligjit për mbrojtjen nga diskriminimi?

b. Faza e zbatimit

Për hartimin e këtij raporti të SHPL-së është zgjedhur një qasje cilësore e hulumtimit, duke i përdorur burimet parësore dhe dytësore të informimit. Si burim parësor i informimit janë intervistuar përfaqësues të këtyre institucioneve publike: Avokati i Popullit, Ministria e Drejtësisë, Agjencia për Barazi Gjinore në kuadër të Zyrës së Kryeministrit, ZQM-ja në kuadër të ZKM-së, si dhe Zyra Ligjore në kuadër të ZKM-së. Përveç kësaj, është intervistuar edhe një përfaqësues nga një organizatë e shoqërisë civile me seli në Prishtinë, Iniciativa Rinore për të Drejtat e Njeriut. Si burim dytësor përshiheshin: traktatet përkatëse ndërkombëtare dhe materialet hulumtuese në dispozicion si Konventa e Kombeve të Bashkuara për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave, Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, një sërë ligjesh ndërkombëtare që kanë të bëjnë me diskriminimin, raportet vjetore të Institucionit të Avokatit të Popullit dhe gjetjet e hulumtimeve të organizatave vendore e ndërkombëtare për trajtimin e diskriminimit, ndër të tjera.

Pjesa e parë e këtij raporti e përcakton procesin e SHPL-së, i përshkruan dimensionet kryesore dhe e adreson historinë e konceptit të diskriminimit dhe LMD-së në Kosovë. Pjesa e dytë përfshin një analizë të instrumenteve ndërkombëtare që e ndalojnë diskriminimin, e pasuar nga korniza ligjore. Gjetjet kryesore nga ky raport, lidhur me efektivitetin dhe sfidat për zbatimin e LMD-së, janë prezantuar, të pasuara nga rekomandimet dhe një përfundim.

Kufizimet e raportit

Ky raport bazohet kryesisht në burimet dytësore të të dhënave dhe në intervistat me një numër të kufizuar individësh që i përfaqësojnë institucionet publike dhe organizatat e shoqërisë civile. Si të tilla, kufizimet e këtij studimi që ekipi hulumtues i ka identifikuar dhe njohur, janë me sa vijon: mostra e përdorur për t'i gjeneruar të dhënat parësore përmes intervistave është relativisht e vogël (janë intervistuar shtatë individë ose përfaqësues institucionalë) dhe përgjigjet e marra prej tyre mund të jenë jopërfaqësuese; lista e burimeve dytësore e të dhënave mund të mos jetë shteruese (mund të ketë raporte të tjera të shkruara e të botuara nga palë të treta që e mbuluan këtë çështje, por që nuk janë identifikuar ose marrë parasysh në këtë studim); mostra e mendimeve dhe përvojave të qytetarëve me këtë Ligj është shumë e vogël dhe është marrë nga burimet dytësore; dhe mostra e individëve që i përfaqësojnë institucionet shtetërore dhe organizatat e shoqërisë civile që e mbulojnë këtë çështje nuk është përfaqësuese. Këto kufizime janë për shkak të kufizimeve të kohës, buxhetit dhe rrethanave të jashtëzakonshme, përfshirë pandeminë COVID-19, si dhe zgjedhjet e jashtëzakonshme parlamentare në Kosovë.

III. Historiku

Rendi kushtetues i Republikës së Kosovës bazohet në parimet e lirisë, demokracisë, respektimit të të drejtave dhe lirive të njeriut, sundimit të ligjit dhe mosdiskriminimit⁴. Prandaj, diskriminimi, si formë e drejtpërdrejtë e shkeljes së të drejtave të njeriut, është i ndaluar me konventat ndërkombëtare dhe me Kushtetutën e Republikës së Kosovës.

Ligji Nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi është pjesë e të ashtuquajturës pako e legjislacionit të Kosovës për të drejtat e njeriut bashkë me Ligjin Nr. 05/L-019 për Avokatit e Popullit dhe Ligjin Nr. 05/L-020 për Barazinë Gjinore. Kjo pako formon bazën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut në Kosovë dhe është legjislacion i fuqishëm për avancimin e të drejtave të njeriut sipas akteve të tilla ndërkombëtare, si Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut.

“Qëllimi i këtij Ligji është përcaktimi i një kornize të përgjithshme për parandalimin dhe luftimin e diskriminimit në bazë të kombësisë apo lidhjes me ndonjë komunitet, origjinës sociale apo kombëtare, racës, etnisë, ngjyrës, lindjes, origjinës, seksit, gjinisë, identitetit gjinor, orientimit seksual, gjuhës, shtetësisë, besimit fetar dhe besimit, përkatësisë politike, mendimit politik apo mendimeve të tjera, gjendjes sociale ose personale, moshës, gjendjes familjare ose martesore, shtatzënisë, lehonisë, gjendjes pasurore, gjendjes shëndetësore, aftësisë së kufizuar, trashëgimisë gjenetike ose ndonjë baze tjetër, me qëllim të zbatimit të parimit të trajtimit të barabartë⁵. Përgjegjësia për zbatimin e këtij Ligji është e ZQM-së në kuadër të ZKM-së dhe Institucionit të Avokatit të Popullit.

Megjithatë, Qeveria e Kosovës, përveç miratimit të koncept dokumentit për LMD-në, nuk ka miratuar ndonjë strategji për zbatimin e këtij Ligji, dhe kjo vazhdon të mbetet pengesë për përdorimin e këtij Ligji nga qytetarët dhe institucionet publike.

Në një kuptim më të gjerë, ky SHPL e analizon ndikimin e legjislacionit dhe nëse janë përmbushur objektivat e synuara të Ligjit dhe, nëse po, me çfarë efektiviteti. Në këtë mënyrë, qëllimi i këtij procesi është të kontribuojë në përmirësimin e vetë ligjit dhe në mirëqenien e njerëzve⁶. Në Kosovë, monitorimi i zbatimit të ligjeve është detyrë kushtetuese e Kuvendit, pasi komisionet

⁴ Kushtetuta e Republikës së Kosovës (Qershor 2008), Kapitulli I – nenet 7 dhe 24.

⁵ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës (Qershor 2015). Ligji Nr. 05/L-021 për mbrojtjen nga diskriminimi, neni 1. Prishtinë.

⁶ De Vrieze, F. (2018). Parimet e Shqyrtimi Post-Legjislativ nga Parlamentet. Fondacioni Westminster për Demokraci. Adresa: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Principles-of-Post-Legislative-Scrutiny-by-Parliaments.pdf>

parlamentare e mbajnë Qeverinë përgjegjëse. Kjo përgjegjësi gjithashtu përcaktohet edhe në Rregulloren e Kuvendit:

1. Secili komision, brenda fushës së përgjegjësive të tij, është i autorizuar ta mbikëqyrë zbatimin e ligjit nga Qeveria e Kosovës, përkatësisht nga ministria.
2. Ministria përkatëse i raporton komisionit funksional në lidhje me zbatimin e ligjit pa kërkesë, së paku një herë në vit⁷.

Ndërmjet viteve 2008 dhe 2019, Kuvendi i Kosovës i ka miratuar 84 raporte të monitorimit për zbatim të legjisllacionit⁸. Viti më produktiv ishte viti 2015, kur Kuvendi arriti t'i shqyrtojë dhe miratojë 16 raporte të monitorimit për zbatim të legjisllacionit. Dy vitet e fundit, 2019 dhe 2020, nuk kanë qenë produktive në këtë drejtim. "Në vitin 2019, përkundër faktit që komisionet parlamentare e kanë monitoruar zbatimin e gjashtë ligjeve dhe i kanë miratuar raportet në komisione, për shkak të dështimeve të Kuvendit për ta siguruar kuorumin e nevojshëm për të mbajtur seanca gjatë legjisllaturës së gjashtë dhe për shkak të shpërbërjes së Kuvendit, këto raporte nuk kishin arritur të miratoheshin në seance plenare"⁹. Dështimet për t'i miratuar këto raporte e kanë zvogëluar punën e komisioneve dhe, si të tilla, duke mos pasur miratim nga Kuvendi, raportet nuk kanë efekt juridik. Në të njëjtën mënyrë, Kuvendi nuk e ka miratuar asnjë raport të vetëm të monitorimit për zbatim të legjisllacionit¹⁰. Kjo është për shkak të vonesës në formimin e qeverisë së re, proces ky që zgjati deri në fillim të shkurtit, pastaj për shkak të mocionit të mosbesimit për qeverinë e mëparshme, në fund të muajit mars, deri në formimin e qeverisë së tanishme, e cila u zëvendësua edhe një herë pas zgjedhjeve parlamentare të shkurtit të vitit 2021.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës gjithashtu i përcakton obligimet e Qeverisë në zbatimin e ligjeve, si dhe detyrimin e Kuvendit për të ushtruar kontroll parlamentar mbi ekzekutivin. Një prej obligimeve kushtetuese të Qeverisë është: "Qeveria ... merr vendime dhe nxjerr akte juridike ose rregullore, të nevojshme për zbatimin e ligjeve"¹¹. Por, ky obligim nuk është zbatuar siç duhet, sepse numri i ligjeve të monitoruara nga Qeveria ka qenë shumë i ulët me vite të tëra. "Prej vitit 2016 deri në vitin 2019, Qeveria, përkatësisht Zyra e Kryeministrit dhe ministritë, e mbikëqyrën

⁷ Kuvendi i Republikës së Kosovës (2019). Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Kosovës, neni 73. Prishtinë.

⁸ Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) (2019). Kuvendi që (s') mund të mbikëqyrë zbatimin e ligjeve. Prishtinë. Adresa: http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/07/Brief_FINAL_per-pdf.pdf

⁹ Demokracia Plus dhe Konrad Adenauer Stiftung (2020). Shqyrtimi Post-Legjislativ: Parimet ndërkombëtare dhe mbikëqyrja në Kosovë. Prishtinë. Adresa: <https://www.kas.de/documents/286052/0/Publication+20-09-30+Post-legislative+scrutiny+International+principles+and+oversight+in+Kosovo+%28Eng%29.pdf/5085c598-6ef2-3959-552a-243cc210b17c?version=1.0&t=1609943885902>

¹⁰ Po aty.

¹¹ Kuvendi, Rregullorja e Punës, neni 93, paragrafi 4.

zbatimin e 10 ligjeve. Ministria e Punëve të Brendshme ka qenë më aktive në këtë drejtim, ajo ka mbikëqyrur zbatimin e katër prej gjithsej 10 ligjeve¹². Ndërsa për vitin 2020 nuk ka të dhëna për mbikëqyrjen e zbatimit të ligjeve nga Qeveria e Kosovës.

Komisionet parlamentare, përveç detyrave të tjera, janë të një rëndësie të madhe në forcimin e organizimit dhe kapacitetit të brendshëm të parlamentit në lidhje me monitorimin e zbatimit të ligjeve. Për këtë arsye, duhet të forcohet komunikimi ndërmjet qeverisë dhe komisioneve, në mënyrë që këta të fundit t'i kryejnë përgjegjësitë e tyre siç përcaktohet nga rregulloret e Kuvendit. Duhet të theksohet se raportet e komisioneve parlamentare publikohen në ueb faqet zyrtare të komisioneve.

IV. Konteksti përkatës i të drejtave të njeriut

Siç u cek më lart, Ligji Nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, Ligji për Avokatin e Popullit dhe Ligji për barazinë gjinore janë një mjet i fuqishëm për avancimin e të drejtave të njeriut sipas akteve ndërkombëtare, si Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut.

Sipas një studimi të Rrjetit të Grave të Kosovës¹³, mundësia e ballafaqimit me diskriminim është dy herë më e lartë në sektorin privat sesa në sektorin publik. Megjithatë, as sektori publik nuk është imun ndaj këtij fenomeni dhe ka pasur raste të dëshmuara ndër vite. Punonjësit e grup moshës 40 deri në 49 vjeç, që fitojnë më pak se 300-€ në muaj, duket se janë më të prirur ndaj diskriminimit; megjithatë, duket se ata që i kanë përfunduar studimet pasuniversitare janë më të diskriminuarit, sepse ata raportojnë më shumë raste të diskriminimit. Megjithatë, kjo mund të kuptohet për shkak të faktit se ky grup është më i vetëdijshëm për format e diskriminimit dhe më i informuar për procedurat e ankimit për këtë fenomen.

Legjislati i kosovar parashikon masa afirmative kur bëhet fjalë për punësimin e personave me nevoja të veçanta. Sipas nenit 12 të Ligjit Nr. 03/L-019 për Aftësimin, Riaftësimin Profesional dhe Punësimin e Personave me Aftësi të Kufizuara, "çdo institucion shtetëror, subjekt privat dhe organizatë e shoqërisë civile është i detyruar ta punësojë një person me nevoja të veçanta për

¹² Demokracia Plus dhe Konrad Adenauer, Shqyrtimi Post-Legjislativ.

¹³ Banjska, Iliriana, et al. (2019). Diskriminimi dhe punësimi i bazuar në gjini në Kosovë. Rrjeti i Grave të Kosovës. Adresa: <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/GBD-Labour-Kosovo> ISBN-978-9951-737-31-9 FINAL.pdf

çdo 50 punëtorë”¹⁴. Mirëpo, ky Ligj zbatohet në praktikë pjesërisht. Për shembull Kuvendi i Republikës së Kosovës këtë kriter e ka realizuar në tërësi.

Sipas RrGK-së, organizatat e shoqërisë civile kanë raportuar për një numër shumë të ulët të të punësuarve nga radhët e personave me nevoja të veçanta, dhe kjo është e vërtetë posaçërisht për gratë. Për shembull, sipas HandiKOS Gjakova, në atë rajon, prej 668 personave me nevoja të veçanta që ishin në moshë pune, vetëm 14 gra ishin punësuar në institucione të qeverisë lokale, dhe katër persona (një grua dhe tre burra) ishin punësuar në organizatat e shoqërisë civile që kryesisht punojnë me kategorinë e personave me nevoja të veçanta, dhe vetëm një pjesë e vogël e tyre ishin punësuar në sektorin privat, kryesisht në bizneset në pronësi të familjes¹⁵. Ndërsa në rajonin e Gjilanit, prej 1.160 personave me nevoja të veçanta në moshë pune, vetëm 20 ishin punësuar, kryesisht burra, në sektorin privat.

Sipas grupit The Headhunter, në Kosovë, 95 për qind e 65 kompanive që kanë qenë pjesë e një studimi, kanë thënë se ato kanë një politikë të mosdiskriminimit në kompanitë e tyre¹⁶. Vetëm 6 për qind e kompanive kanë raportuar se i trajtojnë menaxherët e tyre të burimeve njerëzore për ta shmangur diskriminimin në procedura të rekrutimit. Sa i përket punësimit të personelit nga pakicat etnike, këtu ka edhe më shumë sfida. Atyre rrallë u jepen pozita udhëheqëse, dhe, sipas organizatave që merren me këto grupe, shkalla e diskriminimit me të cilën përballen komunitet rom, ashkali dhe egjiptian është një nga më seriozet. Sipas raportit të RrGK-së, 54 për qind e të anketuarve besojnë se nuk mendojnë se kishin mundësi të barabarta për t'u ngritur në detyrë në vendin e tyre të punës. 16 për qind e grave dhe 4 për qind e burrave mendojnë se janë të diskriminuar në lidhje me ngritjen në detyrë, bazuar në gjininë e tyre. Sipas raportit të RrGK-së, numri i grave që kanë përjetuar ngacmime seksuale në vend të punës ishte shumë më i lartë se ai i burrave, pasi 30 për qind e grave dhe 15 për qind e burrave kanë thënë se kanë përjetuar të paktën një formë të ngacmimit seksual në vendin e tyre të punës, ndërsa ata kanë raportuar se në 80 për qind të rasteve personi që e kishte kryer veprën e ngacmimit ishte një burrë¹⁷.

Pagesa e barabartë për punën e barabartë është vlerë themelore e Bashkimit Evropian. Sipas një studimi për fuqinë punëtore dhe përdorimin e kohës të Korporatës Sfidat e Mijëvjeçarit në Kosovë, është arritur në përfundimin se burrat kanë paga mesatarisht më të larta në krahasim

¹⁴ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës (Dhjetor 2008). Ligji Nr. 03/L-019 për aftësimin, riaftësimin profesional dhe punësimin e personave me aftësi të kufizuara, neni 12. Prishtinë.

¹⁵ Banjska et al., Diskriminimi dhe punësimi i bazuar në gjini në Kosovë.

¹⁶ The Headhunter (2018). Indeksi i Barazisë në Punësim LGBTIQ: Gjetjet e Raportit Vjetor 2018, Kosovë, f. 15. Adresa http://headhunter.al/uploads/files/2018/June/11/LGBTIQ_Index_Report_Kosovo_2018_English_version1528722989.pdf

¹⁷ Banjska et al., Diskriminimi dhe punësimi i bazuar në gjini në Kosovë.

me gratë¹⁸. Ata kanë konstatuar se gratë paguhen më pak, mesatarisht 289 € në muaj, në krahasim me burrat, të cilët marrin 353 € në muaj.

IV. Korniza ligjore

Që nga kohët e lashta, diskriminimi është manifestuar duke u bazuar në idenë e epërsisë së një populli ose të një personi ndaj një populli ose një personi tjetër, i bazuar kryesisht në përkatësinë etnike. Kjo ka qenë ndër format e para dhe më të përhapura të diskriminimit.

Diskriminimi mund të bazohet në racë, kombësi, ngjyrë, etni, lindje, origjinë, seks, gjini, identitet gjinor, orientim seksual, gjuhë, fe ose besim, përkatësi politike, mendim politik ose mendime të tjera, gjendje sociale ose personale, moshë, gjendje martesore, shtatzëni, amësi, gjendje financiare, gjendje shëndetësore, aftësi të kufizuara etj. Të gjitha këto baza përcaktohen në nenin 1 të LMD-së, i cili synon ta parandalojë dhe luftojë diskriminimin mbi këto baza.

Megjithatë, pasi diskriminimi mund të kuptohet në mënyra të ndryshme dhe mund të bazohet në forma të ndryshme, LMD-ja, në përputhje me instrumentet ndërkombëtare, i përcakton llojet e diskriminimit dhe thotë se "parimi i trajtimit të barabartë nënkupton se nuk do të ketë diskriminim të drejtpërdrejtë ose të tërthortë në kuptimin e ndonjëres prej arsyeve të përcaktuara në këtë Ligj"¹⁹.

Diskriminimi si një nga format e shkeljes së të drejtave të njeriut, ka ekzistuar paralelisht me këto të drejta. Siç u cek më lart, shumica e vendeve demokratike janë nënshkruese të konventave ndërkombëtare kundër diskriminimit, ose, në disa raste, i kanë përfshirë ato konventa në kushtetutat e tyre. Republika e Kosovës është në mesin e tyre.

Kosova e miratoi LMD-në në vitin 2004 dhe ai hyri në fuqi në vitin 2005, por për shkak të rrethanave të reja të krijuara politike dhe kushtetuese, të krijuara në vitin 2008, Kuvendi e miratoi atë më 28 maj 2015 si pjesë të pakos së ligjeve për të drejtat e njeriut me Ligjin për Avokatin e Popullit dhe Ligjin për barazinë gjinore.

Të gjitha të metat nga Ligji i mëparshëm janë adresuar në ndryshimin e bërë në vitin 2015, i cili është në përputhje me legjislacionin e Bashkimit Evropian. Ai gjithashtu i përcakton në mënyrë të qartë llojet e trajtimit të pabarabartë dhe format e rënda të diskriminimit, i përcakton përgjegjësitë

¹⁸ Siddiqui, Hira, et al. (2018). Raporti i Hulufimit të Fuqisë Punëtore të Kosovës dhe Studimit të Përdorimit të Kohës. Ndikimi Social, Inc. Adresa: <https://millenniumkosovo.org/wp-content/uploads/2018/11/MCC-Kosovo-Labor-Force-and-Time-Use-Study-Final-Research-Report-1.pdf>.

¹⁹ The Headhunter. Indeksi i Barazisë në Punësim LGBTIQ, neni 3.1.

e mekanizmave institucionalë për mbrojtjen nga diskriminimi, dhe e parasheh integrimin e personave me nevoja të veçanta në tregun e punës.

Ndonëse është shkruar në mënyrë të qartë dhe gjithëpërfshirëse, LMD-ja ka hasur në pengesa në zbatim.

Përveç shkeljeve të të drejtave të njeriut, diskriminimi është gjithashtu një prej shkaqeve të konflikteve, sepse shkelja e të drejtave të njeriut e cenon dinjitetin dhe vetëbesimin e personit të diskriminuar. Megjithatë, diskriminimi i një personi ose i një grupi nuk është vepër penale, pasi është vështirë të përcaktohen në mënyrë të qartë veprimet diskriminuese. Prandaj, duhet të përcaktohet koncepti i diskriminimit në mënyrë që të kuptohet më mirë natyra e tij praktike.

Sipas LMD-së: "Diskriminim është çdo dallim, përjashtim, kufizim ose preferencë në bazë të kombësisë apo lidhjes me ndonjë komunitet, origjinës sociale, racës, etnisë, ngjyrës, lindjes, origjinës, seksit, gjinisë, identitetit gjinor, orientimit seksual, gjuhës, shtetësisë, besimit fetar dhe besimit, përkatësisë politike, mendimit politik apo mendimeve të tjera, gjendjes sociale ose personale, moshës, gjendjes familjare ose martesore, shtatzenisë, lehonisë, gjendjes pasurore, gjendjes shëndetësore, aftësisë së kufizuar, trashëgimisë gjenetike ose ndonjë baze tjetër, me qëllim të zbatimit të parimit të trajtimit të barabartë"²⁰.

Pasi diskriminimi është fenomen që ndodh në çdo vend, konventat ndërkombëtare janë hartuar gjatë viteve dhe traktatet dypalëshe dhe shumëpalëshe janë nënshkruar ndërmjet shteteve për ta arritur respektimin maksimal të të drejtave të njeriut dhe ndalimin e fillimit të konflikteve që mund të ndodhin në emër të tij. Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut e OKB-së është një nga dokumentet e para ndërkombëtare që proklamon të drejtat themelore të të gjitha qenieve njerëzore, përfshirë të drejtën për mbrojtje të barabartë ndaj çdo diskriminimi që mbulohet nga kjo Deklaratë. Në hyrje të kësaj marrëveshjeje ndërkombëtare thuhet se "dinjiteti i lindur i të drejtave të barabarta dhe të patjetërsueshme të të gjithë anëtarëve të familjes njerëzore është themeli i lirisë, drejtësisë dhe paqes në botë"²¹.

Përveç Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut, me kalimin e viteve janë nënshkruar edhe disa marrëveshje që e ndalojnë diskriminimin ndërmjet vendeve anëtare të BE-së dhe të cilat

²⁰ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës (2015). Ligji Nr. 05/L-021 për mbrojtjen nga diskriminimi, neni 1-3. Adresa: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>

²¹ Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara (1948). Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut. F. 1. Adresa: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>

gjithashtu janë pranuar edhe nga disa vende jo-anëtare. Disa nga këto marrëveshje janë miratuar kryesisht nga Këshilli i BE-së.

Direktiva e Këshillit Evropian 2000/43/EC, e vitit 2000, për zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë midis personave pavarësisht nga origjina racore ose etnike, proklamon idenë se diskriminimi i bazuar në origjinën racore ose etnike mund ta dëmtojë arritjen e objektivave të Traktatit të BE-së, e posaçërisht arritjen e një niveli të lartë të punësisimit dhe mbrojtjes sociale, ngritjen e standardit të jetesës dhe cilësinë e jetës, kohezionin dhe solidaritetin ekonomik e social. Diskriminimi gjithashtu mund ta dëmtojë objektivin e zhvillimit të Bashkimit Evropian si një zonë të lirisë, sigurisë dhe drejtësisë²². Kjo direktivë i obligon shtetet anëtare për t'i mbrojtur personat fizikë nga diskriminimi racor ose etnik. Ajo gjithashtu i obligon shtetet anëtare për t'i mbrojtur personat juridikë nga këto lloje të diskriminimit, sipas mundësive të shteteve anëtare.

Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave e përcakton diskriminimin ndaj grave si "çdo dallim, përjashtim ose kufizim që bëhet mbi bazën e seksit, e që ka për pasojë ose për qëllim të komprometojë ose të asgjësojë njohjen, gëzimin ose ushtrimin nga gratë, pavarësisht nga gjendja e tyre martesore, mbi bazën e barazisë së burrit dhe të gruas, të të drejtave dhe të lirive themelore të njeriut"²³. Shtetet nënshkruese të kësaj konvente janë të përkushtuara ta ndjekin një politikë të ndalimit të diskriminimit ndaj grave. Dispozitat e kësaj Konvente zbatohen drejtpërdrejt në Republikën e Kosovës dhe kanë përparësi, në rast të konfliktit, ndaj dispozitave të ligjeve dhe akteve të tjera të institucioneve publike.

Për ta eliminuar formën racore të shkeljes së të drejtave të njeriut, Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara e miratoi në vitin 1965 Konventën për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit Racor. Sipas kësaj Konvente, diskriminimi është "çdo dallim, përjashtim, kufizim, ose preferencë që bazohet në racën, ngjyrën, prejardhjen ose origjinën kombëtare e etnike, që ka për qëllim apo për efekt të shkatërrojë ose të komprometojë njohjen, gëzimin ose ushtrimin, në kushte barazie, të të drejtave dhe të lirive themelore të njeriut në fushat politike, ekonomike, shoqërore dhe kulturore ose në çdo fushë tjetër të jetës publike"²⁴. Sipas Konventës, politikat ose masat afirmative të veprimit nuk duhet të konsiderohen si diskriminim racor. Zbatimi i dispozitave të kësaj konvente është i detyrueshëm për institucionet e Kosovës. Pas miratimit dhe zbatimit të

²² Këshilli i Bashkimit Evropian (2000). Direktiva 2000/43/EC për zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë midis personave, pavarësisht nga origjina racore ose etnike. Adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=en>

²³ Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara (1979). Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave. Adresa: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw.pdf>

²⁴ Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara (1965). Konventa Ndërkombëtare për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit Racor. Adresa: <https://www.coe.int/en/web/compass/148>

këtyre instrumenteve ndërkombëtare, shtetet demokratike filluan t'i përfshijnë këto marrëveshje në kushtetutat e tyre. Republika e Kosovës ndërmori një hap të tillë në vitin 2004 me miratimin e Ligjit për Mbrojtje nga Diskriminimi, dhe miratimin e ligjit të ri në vitin 2015, i cili u sponsorizua nga Zyra e Kryeministrit të Kosovës dhe u hartua në bazë të rekomandimeve dhe mbikëqyrjes nga Komisioni Evropian.

LMD-ja "është në përputhje me Direktivën e Këshillit 2000/43/EC, të 29 qershorit 2000, për zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë midis personave pavarësisht nga origjina racore ose etnike, të Këshillit të Bashkimit Evropian; Direktivën e Këshillit 2000/78/EC, të 27 nëntorit 2000, mbi krijimin e një kornize të përgjithshme për trajtimin e barabartë në punësim dhe profesion të Këshillit të Bashkimit Evropian; Direktivën e Këshillit 2004/113/EC, të 13 dhjetorit 2004, mbi zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë midis burrave dhe grave në qasjen dhe ofrimin e mallrave dhe shërbimeve, të Këshillit të Bashkimit Evropian; Direktivën 2006/54/EC, të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit, të 5 korrikut 2006, mbi zbatimin e parimit të mundësive të barabarta dhe trajtimit të barabartë të burrave dhe grave në lidhje me punësimin dhe profesionin (e ndryshuar), të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit të Bashkimit Evropian"²⁵. Prandaj, LMD-ja është në përputhje me legjislacionin e Bashkimit Evropian dhe teksti është në përputhje me standardet evropiane, si dhe me ligje të ngjashme të vendeve të tjera demokratike.

ZQM-ja në kudër të Zyrës së Kryeministrit është kryesisht përgjegjëse për zbatimin e LMD-së, si dhe për zbatimin e rekomandimeve që dalin nga Institucioni i Avokatit të Popullit²⁶. ZQM-ja është gjithashtu përgjegjëse për koordinimin e punës së të gjitha institucioneve publike në mënyrë që të arrihet zbatimi i plotë i këtij Ligji. Brenda këtyre përgjegjësisë, Ligji parashikon disa detyra për ta bërë zbatimin më të lehtë. Ndërsa për promovimin dhe mbrojtjen e së të drejtave të njeriut, Ligji i siguron Avokatit të Popullit përgjegjësi, Avokati i Popullit autorizohet, sipas Ligjit, për t'i trajtuar ankesat kundër diskriminimit në përputhje me procedurat e specifikuar në Ligjin përkatës për Avokatin e Popullit. Gjithashtu, neni 9.2.2 e autorizon Avokatin e Popullit që t'u ofrojë ndihmë viktimave të diskriminimit me rastin e parashtrimit të ankesave kundër diskriminimit. Avokati i Popullit e sheh zbatimin e këtyre neneve si sfidues "duke pasur parasysh faktin se këto nene nuk janë në përputhje me njëri-tjetrin dhe me legjislacionin në fuqi që e përcakton mandatin e Avokatit të Popullit"²⁷. Lidhur me këtë, në raportin e vet të vitit 2015, ky Institucion theksoi se dhënia e

²⁵ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës (2015). Ligji Nr. 05/L-021 për mbrojtjen nga diskriminimi, nenet 1-3. Adresa: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>

²⁶ Po aty, neni 10, pika 1

²⁷ Instituti i Avokatit të Popullit (2016). Raporti vjetor 2015. Prishtinë. Adresa: 01.-Avokati-i-popullit-Raporti-Vjetor-2015-IAP-FINAL-351292.pdf (qendrore.com)

ndihmës viktimave me rastin e përpilimit të ankesave e tejkalon mandatin e tij kushtetues dhe ligjor.

Një mospërputhje ndërmjet neneve vërehet në përgjegjësinë kolektive dhe individuale për veprimet diskriminuese. Neni 15 i LMD-së thotë se "Çdo veprim i kryer nga një person, gjatë marrëdhënies së punës, për çdo rast të parashtruar në bazë të këtij Ligji, trajtohet, për qëllimet e këtij Ligji, sikur të jetë kryer nga punëdhënësi i personit, pavarësisht se a është kryer me apo pa njohurinë ose aprovimin e punëdhënësit"²⁸, ndërsa sipas nenit 24 parashikohet që "Çdo person mban përgjegjësi në bazë të dispozitave të këtij Ligji, kur, me veprimet ose mosveprimet e tij, ka kryer një akt diskriminues në kuptimin e këtij Ligji. Përgjegjësia individuale nuk e përjashton përgjegjësinë e institucioneve shtetërore ose të personit juridik privat"²⁹.

Në rastin e parë, përgjegjësia e punëdhënësit proklamohet edhe nëse veprimi i diskriminimit është kryer nga një punonjës i ndërmarrjes, kurse në rastin e dytë, sigurohet përgjegjësia individuale e personit për kryerjen e veprimit të diskriminimit ose të një vepre penale. Pasi të dy nenet nuk mund të zbatohen njëkohësisht për shkak se të dy rastet mund të ndodhin njëkohësisht, përgjegjësia duhet të përcaktohet. Interpretimi që mund të zbatohet është se në rastet kur dispozita e 14 nuk zbatohet, neni 24 hyn në fuqi dhe anasjelltas.

²⁸ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës (2015). Ligji Nr. 05/L-021 për mbrojtjen nga diskriminimi, neni 15. Adresa: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>

²⁹ Po aty, neni 24

V. Gjetjet

Për sa i përket zbatimit të LMD-së, gjatë pesë vjetëve të fundit është shënuar pak përparim si rezultat i bashkëpunimit të institucioneve lokale e qendrore, si dhe institucioneve të tjera relevante ndërkombëtare dhe organizatave të shoqërisë civile. Përmes këtij procesi, intervistave të zhvilluara dhe hulumtimit të realizuar, një nga gjetjet kryesore është se ka mungesë të vetëdijesimit për këtë Ligj si te publiku i gjerë, ashtu edhe tek anëtarët e gjyqësorit.

Ngjashëm me shumë raste në gjithë botën, dhe posaçërisht në demokracitë e reja, ka pasur pengesa sa i përket zbatimit të ligjit, për shkak të pamundësisë për ta krijuar një sistem të raportimit dhe komunikimit ndërmjet institucioneve, por edhe për shkak të periudhës së shkurtër kohore duke punuar në pakon e ligjeve të Kosovës për të drejtat e njeriut, prej fillimit të hartimit e deri në procesin e miratimit.

Kur bëhet fjalë për zbatimin e Ligjit në praktikë, LMD-ja nuk ka pasur zbatim të kënaqshëm, ndërsa Ligji për Avokatin e Popullit dhe Ligji për Barazi Gjinore janë zbatuar në mënyrë të kënaqshme, sipas ZKM-së. Ligji për Avokatin e Popullit, për shembull, ka marrë vlerësim të lartë nga institucione të ndryshme përkatëse kosovare e ndërkombëtare, të cilat e kanë renditur Institucionin e Avokatit të Popullit si njërin nga institucionet me performancën më të mirë në Kosovë.

Siç kanë treguar disa studime, qytetarët në Kosovë nuk janë në dijeni për procedurat që mund t'i ndjekin kur përballen me diskriminim; ata kanë tendencë të parashetrojnë ankesë brenda organizatës së tyre dhe ta lënë çështjen e tyre në atë instancë. Nga ana tjetër, kur e angazhojnë një avokat për t'u marrë çështjen e tyre, ata zakonisht e hartojnë padinë duke i mbështetur pretendimet e tyre në ligje të tjera dhe jo në LMD-në. Ajo që studimet sugjerojnë është se viktimat e diskriminimit zakonisht kanë frikë t'i padisin punëdhënësit e tyre për shkak të frikës se nuk do të jenë në gjendje t'i dokumentojnë pretendimet e tyre. Megjithatë, LMD-ja lë barrën e provës se nuk ka ndodhur asnjë diskriminim mbi palën e akuzuar, dhe jo mbi viktimën.

a. Institucioni i Avokatit të Popullit

Sipas Institucionit të Avokatit të Popullit³⁰, LMD-ja ka dështuar pothuajse plotësisht në zbatimin e vet. Sipas mendimit të tyre, kjo situatë lidhet edhe me punën e Kuvendit, pasi LMD-ja nuk është monitoruar nga Kuvendi që nga hyrja e tij në fuqi. Sipas gjetjeve të këtij hulumtimi, pjesës më të

³⁰ Intervistë me Avokatin e Popullit.

madhe të qytetarëve, si dhe shumë gjykatësve dhe avokatëve në sistemin gjyqësor, u mungon vetëdijësimi për LMD-në, prandaj ata nuk i mbështesin aktakuzat e tyre në këtë Ligj, por në Kodin Penal dhe në ligje të tjera që bien në fushën e të drejtave të njeriut, siç është Ligji për Barazinë Gjinore. Kjo është arsyeja pse, sipas Avokatit të Popullit, nuk ka pasur ndonjë rast gjyqësor që i është referuar këtij Ligji që kur ai u miratua në vitin 2015³¹. Megjithatë, kjo nuk do të thotë që Avokati i Popullit nuk i është referuar këtij Ligji në trajtimin e rasteve e diskriminimit, kur ato janë ngritur. Por, ky Institucion është organ administrativ dhe nuk ka autoritet për ta zbatuar ligjin. Ajo që Avokati i Popullit mund të bëjë në raste të tilla është të japë rekomandime gjykatave mbi rezultatin e një procesi gjyqësor. Sipas Avokatit të Popullit, duhet të punohet me avokatë për ta ngritur vetëdijësimin mbi dispozitat e LMD-së, në mënyrë që ata të mund t'i referohen LMD-së me rastin e adresimit të rasteve të diskriminimit në gjykatë.

LMD-ja ia jep Avokatit të Popullit autoritetin për të lëshuar mendime ligjore në cilësinë e *amicus curiae* (mikut të gjykatës), por rekomandimet janë mjete i fundit ligjor që Avokati i Popullit i ka në dispozicion. Ka pasur përmirësime në zbatimin e këtyre rekomandimeve nga gjykatat, por ende ka vend për përmirësime. Për shembull, "në vitin 2019, gjykatat kanë zbatuar mbi 50 për qind të të gjitha rekomandimeve që vinin nga Avokati i Popullit, krahasuar me 11 për qind në vitin 2015"³². Institucioni i Avokatit të Popullit lëshon rekomandime që kanë të bëjnë me disa të drejta që mbulohen nga Kushtetuta, si e drejta e privatesisë, mbrojtja e të dhënave, qasja në informata publike etj. Sipas LMD-së, pala mund t'i drejtojë ankesë Avokatit të Popullit me pretendimin se të drejtat e tij/saj janë shkelur nga një institucion publik, dhe nëse konsiderohet e arsyeshme nga Institucioni i Avokatit të Popullit, atëherë ai lëshon një rekomandim (e hap rastin për hetime të mëtejme) dhe i rekomandon institucionit publik në fjalë që ta shqyrtojë rekomandimin e tij.

Institucioni i Avokatit të Popullit, sipas mandatit të dhënë me Kushtetutë dhe Ligjin e posaçëm për këtë institucion, ka mandatin të rekomandojë, por jo t'i zgjidhë çështjet vetë. Fakti që Institucioni i Avokatit të Popullit mbështet një rast të caktuar duke u bazuar në LMD-në, u bën presion institucioneve publike për ta zbatuar rekomandimin. Nga ana tjetër, duke qenë se jo të gjitha rekomandimet e këtij Institucioni zbatohen nga pranuesit e rekomandimit, Institucioni i Avokatit të Popullit rekomandon që të ndiqet shembulli i vendeve të tjera fqinje, si i Shqipërisë, të cilat kanë formuar organe të pavarura që e trajtojnë këtë çështje, konkretisht Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi. Një rast i ngjashëm ka ndodhur në Kosovë në vitin 2019 kur përmes Ligjit për mbrojtjen e të dhënave personale, institucioni i shkallës së dytë është zëvendësuar me Agjencinë

³¹ Intervistë me Avokatin e Popullit.

³² Po aty.

për Informacion dhe Privatësi në shqyrtimin e rasteve lidhur me qasjen në dokumente publike. Deri në vitin 2019, nëse një palë ka konsideruar se e drejta e tij/saj për qasje në dokumente publike është shkelur nga një institucion publik, rasti ka mundur t'i paraqitet Institucionit të Avokatit të Popullit dhe më pas gjykatës. Që nga viti 2019 e tutje, Agjencia për Informacion dhe Privatësi, e pajisur me funksione ekzekutive nga ligji, shërben si institucion i shkallës së dytë dhe i zgjidh kontestet ndërmjet palëve dhe institucioneve përkatëse publike.

b. Ministria e Drejtësisë

LMD-ja thotë që "Shkeljet e dispozitave të këtij Ligji, në rastet kur përbëjnë vepra penale, dënohen sipas dispozitave të Kodit Penal të Republikës së Kosovës"³³. Por, Kodi Penal i Republikës së Kosovës trajton akte të caktuara të diskriminimit që hyjnë në kategorinë e veprave penale, dhe kjo është arsyeja pse është e nevojshme që profesionistët ligjorë të mësohen me LMPD-në, në mënyrë që të vendosin drejtësi për viktimat e diskriminimit. Ministria e Drejtësisë nuk ka shifra dhe raste për të treguar për zbatimin ose moszbatimin e LMD-së. Kjo Ministri thekson se LMD-ja është harmonizuar me Ligjin për kundërvajtje dhe nuk sheh nevojën që zbatimi i LPD-së të jetë i ndërlidhur plotësisht me Kodin Penal.

Ministria e Drejtësisë ka qenë e hapur ndaj idesë për ndryshimin e Kodit Penal nëse kjo konsiderohet e nevojshme për ta shtuar diskriminimin si vepër penale; megjithatë, ata kanë vërejtur se "jo të gjitha rastet e diskriminimit janë vepra penale"³⁴. Por duhet të përcaktohet se cilat janë veprat penale që kryhen mbi baza diskriminuuese. Përveç kësaj, para një ndryshimi eventual të Kodit Penal, duhet t'u sugjerohet të gjitha palëve të interesuara gjyqësore, si avokatëve, prokurorëve dhe gjykatësve, që ta rrisin numrin e rasteve të iniciuara në bazë të LMD-së dhe ta rrisin nivelin e zbatimit të vetë Ligjit. Shkurt, asnjëri nga institucionet publike të intervistuar, si Institucioni i Avokatit të Popullit, Ministria e Drejtësisë, Agjencia për Barazi Gjinore dhe Zyra për Qeverisje të Mirë në kuadër të ZKM-së, nuk e mbështesin idenë për ndryshimin e LMD-së. Përkundrazi, duhet të zhvillohet një fushatë për ngritjen e vetëdijesimit mbi rëndësinë e LMD-së, përfshirë të gjitha palët e interesit. Nisma e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut, një OSHC që e mbështet një qëndrim të kundërt, është për ndryshimin e Kodit Penal në mënyrë që të mundësohet një zbatim më i mirë i LMD-së³⁵.

³³ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës (2015). Ligji Nr. 05/L-021 për mbrojtjen nga diskriminimi, neni 9. Adresa: <https://qzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>

³⁴ Intervistë me Drejtorin e Zyrës Ligjore të Ministrisë së Drejtësisë.

³⁵ Intervistë me Koordinatorin e Programit të YIHR-it për të Drejtat e Njeriut dhe Sundimin e Ligjit.

Sa i përket aspektit të ndjekjes së disa procedurave të ankimimit në të njëjtën kohë, përfaqësuesit e Ministrisë së Drejtësisë nuk e konsiderojnë këtë si problem³⁶.

Ministria e Drejtësisë e konsideron si problematik faktin që Parlamenti ka tendencë t'u shmangët dhënies së komenteve në procesin e hartimit të ligjeve dhe anëtarët e parlamentit kanë tendencë t'i diskutojnë vetëm problemet që dalin nga ligji pasi ligjet të hyjnë në fuqi. Ata e konsiderojnë koordinimin ndërmjet legjislativit dhe ekzekutivit si thelbësor për të hartuar ligje cilësore³⁷.

C. Agjencia për Barazi Gjinore

Ligji për Barazinë Gjinore (LBGJ) është zbatuar në një shkallë më të kënaqshme sesa LMD-ja, prandaj Agjencia për Barazi Gjinore në kuadër të Zyrës së Kryeministrit është shumë e rëndësishme.

Agjencia ka bërë një analizë ex-post për LBGJ-në për t'i identifikuar çështjet që mund të jenë problematike me ligjin. Bazuar në analizën ex-post të kryer për LBGJ-në 18 muaj pas miratimit të tij, disa nga sfidat kryesore me të cilat përballen gjatë procesit janë mungesa e kapaciteteve për t'i adresuar boshllëqet në arritjen e barazisë gjinore, mungesa e ndërgjegjësimit për LBGJ-në, si dhe mungesa e bashkëpunimit ndërmjet Agjencisë për Barazi Gjinore (ABGJ) dhe institucioneve të tjera. ABGJ-së i kërkohet t'i bëjë rregullimet e nevojshme në mënyrë që ta konsolidojë dhe intensifikojë rolin e vet si autoriteti i vetëm për ta monitoruar zbatimin e këtij Ligji nga të gjitha palët e interesit. Analiza ex-post gjithashtu zbuloi se pavarësisht nga autoriteti ligjor që ABGJ-ja ka, ajo ka mungesë të burimeve financiare dhe njerëzore. Këto kanë ndikuar drejtpërdrejt në performancën e këtij subjekti, si dhe në përparimin për zbatimin e LBGJ-së. Këto gjetje i kanë mundësuar ABGJ-së që t'i bëjë ndryshimet e nevojshme për ta vazhduar procesin e zbatimit të LBGJ-së dhe, për këtë arsye, është e domosdoshme që LMD-ja të kalojë nëpër procesin e një analize ex-post për të parë si mund të trajtohen sfidat në zbatimin e Ligjit. LMD-së nuk i është bërë asnjë analizë ex-post deri më tani dhe për këtë arsye Agjencia rekomandon që të bëhet kjo, për ta pasur një pasqyrë se pse ky Ligj nuk është zbatuar në tërësinë e tij.

³⁶ Intervistë me Drejtorin e Zyrës Ligjore të Ministrisë së Drejtësisë.

³⁷ Po aty.

As ABGJ-ja nuk pajtohet me idenë e shtimit të diskriminimit në Kodin Penal, pasi jo të gjitha veprimet e diskriminimit janë vepra penale. Përveç kësaj, ata shtuan se konventat ndërkombëtare që janë të zbatueshme në Republikën e Kosovës e trajtojnë çështjen e diskriminimit dhe nuk ka nevojë që shprehja 'diskriminim' të jetë në Kodin Penal³⁸.

Në lidhje me atë se pse gjyqësori nuk i referohet LMD-së, Agjencia mendon se është e nevojshme të hartohet një komentari i Ligjit dhe t'u shpërndahet gjykatësve, prokurorëve dhe avokatëve, në mënyrë që ata ta kenë më lehtë ta kuptojnë fushën e çështjeve që LMD-ja i trajton³⁹.

d. Zyra për Qeverisje të Mirë

Zyra për Qeverisje të Mirë (ZQM) e Zyrës së Kryeministrit është autorizuar nga LMD-ja, bashkë me Institucionin e Avokatit të Popullit, për ta monitoruar zbatimin e këtij Ligji. ZQM-ja ka për detyrë t'i ofrojë këshilla Qeverisë për çështje të mbrojtjes nga diskriminimi, prandaj ajo e monitoron zbatimin e rekomandimeve të Avokatit të Popullit etj.

ZQM-ja ka pranuar që LMD-ja nuk është zbatuar siç është planifikuar. Prandaj, ajo ka organizuar aktivitete shtesë për ndërtimin e kapaciteteve që mund ta përmirësojnë zbatimin e LMD-së. Vëmendje e veçantë e këtyre aktiviteteve për ndërtimin e kapaciteteve është vënë në ngritjen e vetëdijesimit të personelit gjyqësor për LMD-në dhe në rëndësinë e referimit në këtë Ligj me rastin e trajtimit të rasteve të diskriminimit.

Bashkë me Këshillin e Evropës, ata kanë iniciuar krijimin e një matrice të standardizuar për mbrojtje nga diskriminimi dhe gjithashtu kanë filluar trajnime në bashkëpunim me shoqërinë civile për forcimin e strukturave për mbrojtje nga diskriminimi në nivelin lokal dhe kombëtar.

ZQM-ja ka planifikuar krijimin e komisioneve disiplinore brenda secilit institucion në mënyrë që t'i mbrojnë punonjësit e tanishëm dhe të ardhshëm nga diskriminimi në të gjitha institucionet publike. Përveç kësaj, ZQM-ja e ka marrë përsipër përgjegjësinë për ta vazhduar një fushatë vetëdijesimi në tërë vendin për ta informuar publikun e gjerë lidhur me LMD-në dhe rëndësinë e referimit në këtë Ligj me rastin e inicimit të procedurave gjyqësore.

Kur flasim për diskriminimin në vendin e punës, sipas një studimi të kryer nga Rrjeti i Grave të Kosovës (RrGK)⁴⁰, shumica e të anketuarve ishin të vetëdijshëm se diskriminimi është i

³⁸ Intervistë me Koordinatorin e Agjencisë për Barazi Gjinore.

³⁹ Po aty.

⁴⁰ Banjska et al., Diskriminimi me bazë gjinore dhe punësimi në Kosovë.

paligjshëm në Kosovë dhe besonin se kur ata përjetojnë diskriminim, ata duhet ta raportojnë atë te punëdhënësi. Megjithatë, ata kishin shumë pak njohuri për institucionet e tjera kompetente ku mund t'i ngrenë shqetësimet e tyre kur ndihen të diskriminuar. Mungesa e vetëdijësimit mund të jetë një faktor kryesor në shpjegimin pse ekziston një numër kaq i ulët i rasteve të raportuara në institucionet përkatëse që merren me këtë dukuri. Faktorë të tjerë kontribuues mund të jenë frika se nuk do të respektohet anonimiteti i tyre, frika nga humbja e vendit të punës, procedurat e gjata burokratike dhe vështirësia për të provuar se janë diskriminuar. Mirëpo, ata nuk janë në dijeni për faktin se kur i raportojnë rastet e diskriminimit, të akuzuarit (në këtë rast punëdhënësit) i takon të provojë se nuk ka pasur diskriminim, e jo akuzuesit (në këtë rast punonjësit) të provojë se është diskriminuar.

DRAFT

VI. Përfundimet

LMD-ja është në përgjithësi një Ligj i shkruar mirë, por që nuk zbatohet në praktikë. Gjetjet nga ky studim tregojnë se nuk është e nevojshme që ky Ligj të ndryshohet, por duhet të përqendrohet më tepër në ngritjen e vetëdijesimit për ekzistencën e tij në publikun e gjerë, si edhe tek aktorët gjyqësorë. Megjithatë, nga procesi i intervistave, është me rëndësi të theksohet se LMD-ja është një Ligj që ia mundëson të akuzuarit barrën e të provuarit se diskriminimi nuk ka ndodhur. Kjo e bën më të lehtë për viktimën e diskriminimit që ta ngrejë rastin e vet në instanca më të larta, por në të njëjtën kohë, i dekurajon punëdhënësit që të përfshihen në forma të ndryshme të diskriminimit.

Një përfundim tjetër i rëndësishëm i këtij studimi është se roli i Institucionit të Avokatit të Popullit duhet të forcohet në përgjithësi si dhe departamenti që merret me çështje të diskriminimit në kuadër të këtij institucioni, duhet t'i ngrisë kapacitetet dhe të merret ekskluzivisht vetëm me çështjet e diskriminimit, si në sektorin publik, ashtu edhe në atë privat. Shpresohet që forcimi i këtij departament do të rezultojë në më shumë raste të trajtuara në bazë të këtij Ligji. Nga ana tjetër është me rëndësi që Ligji për Avokatin e Popullit të ndryshohet dhe që Avokatit të Popullit t'i jepet autorizim për të trajtuar raste nga sektori privat, pasi Ligji për Mbrojtjen nga Diskriminimi kërkon që Avokati i Popullit t'i trajtojë edhe rastet e diskriminimit nga subjektet private. Kuvendi dhe Qeveria duhet që në një fazë më të vonshme, ta shqyrtojnë themelimin e një organi të pavarur që merret me çështjet e diskriminimit, siç është rasti me Komisionerin për Mbrojtje nga Diskriminimi në Shqipëri.

Zyra për Qeverisje të Mirë vazhdon ta mbikëqyrë zbatimin e LMD-së dhe, në të njëjtën kohë, duhet t'i forcojë përpjekjet e veta për ngritjen e vetëdijesimit për rëndësinë e këtij Ligji.

LMD-ja është harmonizuar me Ligjin për Kundërvajtje, por në Kodin Penal, "diskriminimi" si term nuk përdoret. Megjithatë, kjo nuk shihet si problem, pasi jo të gjitha rastet e diskriminimit janë vepra penale. Nga ana tjetër, ndjekja e disa procedurave të ankimit në të njëjtën kohë nuk është problem, pasi në fund paditësi ose gjykata do të vendosin se cili prej vendimeve është më i favorshëm për t'u zbatuar.

Rekomandimet

- Zyra për Qeverisje të Mirë e ZKM-së duhet ta përgatisë dhe zhvillojë një fushatë vetëdijesimi në gjithë vendin, në bashkëpunim me të gjitha palët e interesit, si Institucioni i Avokatit të Popullit dhe Ministria e Drejtësisë, për ta informuar publikun mbi Ligjin për Mbrojtjen nga Diskriminimi (në veçanti gjykatësit, prokurorët dhe avokatët);
- Zyra për Qeverisje të Mirë e ZKM-së, si sponsor i Ligjit, duhet të punojë ngushtë me Odën e Avokatëve të Kosovës për të hartuar aktivitete specifike, duke i përfshirë avokatët, lidhur me ndërtimin e rasteve duke u bazuar në LMD-në;
- LMD-ja duhet të fillojë të zbatohet, në vend se të ndryshohet, në këtë fazë. Përqendrimi duhet të jetë në identifikimin e të metave sapo të fillojë të zbatohet;
- Zyra për Qeverisje të Mirë gjithashtu duhet ta kryejë një analizë gjithëpërfshirëse ex-post të tërë Ligjit në fazën tjetër, pasi të jetë forcuar zbatimi i Ligjit. Analiza ex-post do të ndihmojë në identifikimin e problemeve që hasen në fazën e zbatimit. Përfundimisht, kjo analizë do të ndihmojë të kuptohet më mirë nëse ndryshimi i Ligjit është domosdoshëm, dhe nëse po, cilat pjesë të LMD-se duhet të ndryshohen;
- Dega ekzekutive e pushtetit duhet të bashkëpunojë ngushtë me legjislativin dhe komisionet e tij para se ta hartojë një ligj në mënyrë që ta bëjë procesin më gjithëpërfshirës dhe më të plotë që nga fillimi në mënyrë që të shmangen mospërputhjet e mëvonshme gjatë procesit të zbatimit të ligjit;
- Për ta lehtësuar zbatimin e LMD-së, ZQM-ja duhet ta ketë parasysh përgatitjen e një komentari të Ligjit, për interpretim më të lehtë nga palët e ndryshme të interesit të përfshira. Ky komentari duhet të shpërndahet në të gjitha gjykatat, në mënyrë që të bëhet më i lehtë për ta kuptuar dhe për të nxjerrë vendime duke u bazuar në LMD-në;
- Kodi Penal duhet të përcaktojë cilat veprime të diskriminimit hyjnë në kategorinë e veprave penale, në mënyrë që gjykatësit, prokurorët dhe avokatët ta kuptojnë më mirë nëse duhet referuar Kodit Penal apo LMD-së kur bëhet fjalë për trajtimin e rasteve të diskriminimit;
- Në një perspektivë afatgjate, autoritetet përkatëse (Avokati i Popullit, ZQM-ja, Ministria e Drejtësisë, komisionet parlamentare) duhet ta kenë parasysh krijimin e një mekanizmi të veçantë që i trajton rastet e diskriminimit, si Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi që ekziston në Shqipëri ose në Maqedoninë e Veriut;
- Administratorët (nëpunësit) e gjykatëve që punojnë në sistemin (në internet) të menaxhimit të rasteve duhet t'i shënojnë dosjet ose rastet me një "D" të cilat janë iniciuar duke u bazuar në LMD-në.

Burimet:

Këshilli i Evropës 'Manual mbi ligjin evropian për mosdiskriminimin'. Adresa: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-non-discrimination-law-2018-edition>

Këshilli i Bashkimit Evropian, 'Direktiva 2000/43/EC për zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë midis personave, pavarësisht nga origjina racore ose etnike', (2000). Adresa: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=n>

Kushtetuta e Republikës së Kosovës (2008).

Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, 'Analizë e efektivitetit të fushatës së informimit publik', (2019). Adresa: [Analizë-e-Efektivitetit-të-Fushatës-së-Informimit-Publik.pdf \(kqz-ks.org\)](https://www.kqz-ks.org/Analize-e-Efektivitetit-te-Fushates-se-Informimit-Publik.pdf)

Instituti GAP, 'Diskriminimi në tregun e punës – Ndikimi i konkurseve në pabarazinë gjinore', (2017). Adresa: [48043_Raporti-Final-analizë-punesimi-i-grave.pdf \(institutigap.org\)](https://www.institutigap.org/48043-Raporti-Final-analize-punesimi-i-grave.pdf)

The Headhunter, 'Indeksi i Barazisë në Punësim LGBTIQ: Gjetjet e Raportit Vjetor 2018, Kosovë', (2018). Adresa: http://headhunter.al/uploads/files/2018/June/11/LGBTIQ_Index_Report_Kosovo_2018_English_version15287229_89.pdf

Kosovo 2.0, 'Të kufizohesh nga padrejtësia' (2020). Adresa: [Limited by injustice - Kosovo 2.0 \(kosovotwopointzero.com\)](https://www.kosovotwopointzero.com/limited-by-injustice-kosovo-2.0)

Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, 'Ligji Nr. 05/L-021 për mbrojtjen nga diskriminimi', (2015), Adresa: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>

Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, 'Ligji Nr. 03/L-019 për aftësimin, riaftësimin profesional dhe punësimin e personave me aftësi të kufizuara' (Dhjetor, 2008).

Institucioni i Avokatit të Popullit, 'Raport vjetor', (2019). Adresa: <https://www.oik-rks.org/en/2020/04/02/godisnji-izvestaj-2019/>

Reporter.net, 'Rrëfimi i dhimbshëm i të riut nga komuniteti ashkali që u përball me diskriminimin në Kosovë', (2020). Adresa: [Rrëfimi i dhimbshëm i të riut nga komuniteti ashkali që u përball me diskriminimin në Kosovë - Gazeta Online 'Reporter.net'](https://www.reporter.net/rrefimi-i-dhimbshem-i-te-riut-nga-komuniteti-ashkali-qe-u-perball-me-diskriminimin-ne-kosove-gazeta-online-reporter.net)

Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara, 'Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut', (1948), Adresa: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>

Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara, 'Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit ndaj Grave', (1979). Adresa: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw.pdf>

Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara, 'Konventa Ndërkombëtare për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit Racor', (1963). Adresa: <https://www.coe.int/en/web/compass/148>

Lista e intervistave/institucioneve:

Intervistë me Avokatin e Popullit të Kosovës;

Intervistë me Drejtorin e Zyrës Ligjore të Ministrisë së Drejtësisë;

Intervistë me Koordinatorin e Agjencisë për Barazi Gjinore;

Intervistë me Drejtorin e Zyrës për Qeverisje të Mirë;

Intervistë me Zyrën Ligjore të Zyrës së Kryeministrit;

Intervistë me Drejtorin e Zyrës Ligjore të Ministrisë së Pushtetit Lokal;

Intervistë me Koordinatorin e Programit për të Drejtat e Njeriut dhe Sundimin e Ligjit, Nisma e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut.

DRAFT

Aneksi I: Raste të diskriminimit në Kosovë

a. Diskriminimi i pensionistëve në Kosovë nga bankat komerciale

Në vitin 2019, Institucioni i Avokatit të Popullit raportoi për trajtim të pabarabartë të pensionistëve nga bankat komerciale në Kosovë, të cilat përcaktuan se "pensionistët janë përfitues të pensioneve dhe prandaj kredia nuk mund të aprovohet"⁴¹. Me këto veprime, bankat komerciale në Kosovë po i shkelin dispozitat e Ligjit për mbrojtjen nga diskriminimi. Sipas nenit 1 të këtij Ligji, mosha, statusi shoqëror, personal dhe pasuror mbrohen nga diskriminimi.

Këto shqetësime i janë adresuar Bankës Qendrore të Kosovës nga Institucioni i Avokatit të Popullit, por, edhe pse Banka është zotuar të ndërmarrë veprime përkatëse, dukuria e trajtimit të pabarabartë të pensionistëve ende vazhdon. Demokracia Plus vëren se nga dhjetë banka komerciale në Kosovë, shumica prej tyre kanë si kriter të kredisë kontratën e punës së huamarrësit dhe nuk kanë një politikë bankare që i specifikon kreditë për pensionistët, duke pasur parasysh faktin që personat mbi moshën 65 vjeçare nuk punojnë dhe nuk kanë kontratë pune. Gjithashtu është vërejtur se një numër i vogël i bankave komerciale i kanë marrë parasysh rekomandimet e Avokatit të Popullit duke i integruar kreditë pensionale në politikat bankare.

Ky trajtim i pabarabartë kërkon attribute personale, si mosha, dhe është shkelje e të drejtave të njeriut. Banka Qendrore e Kosovës duhet të ndërmarrë masa kundër bankave komerciale në Kosovë të cilat e praktikojnë diskriminimin mbi këto baza.

b. Diskriminimi i bazuar në aftësinë e kufizuar

Në zgjedhjet e jashtëzakonshme për nivelin qendror në Kosovë në vitin 2019, fushatat e partive politike u transmetuan kryesisht në kanalet televizive kabllore dhe satelitore. Megjithatë, Avokati i Popullit konstatoi se nuk kishte asnjë përkthim të fushatave në gjuhën e shenjave gjatë transmetimit të fushatave zgjedhore, prandaj personave me aftësi të kufizuara në të parë dhe në të dëgjuar nuk iu dha mundësia e informimit për programet e partive politike në mënyrë që të vlerësonin se cila parti politike ofronte politikat më të mira që u përgjigjeshin nevojave të tyre.

⁴¹ Institucioni i Avokatit të Popullit (2019). Raport vjetor, f. 127. Adresa: <https://www.oik-rks.org/en/2020/04/02/godisnji-izvestaj-2019/>

Nga intervistat e zhvilluara nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ), duket se personat me aftësi të kufizuara i kanë shikuar shumicën e video spoteve të realizuara vetëm nga KQZ-ja dhe televizioni publik RTK⁴². Një nga arsytet e përdorimit të këtyre kanaleve ishte përkthimi në gjuhën e shenjave, gjë që nuk ishte rasti me mediat e tjera.

Si rrjedhojë, e drejta për informim u është mohuar këtyre grupeve nga të gjitha kanalet. Ky mosveprim nga ana e televizioneve konsiderohej diskriminim i bazuar në aftësi të kufizuara, pasi Ligji për mbrojtjen nga diskriminimi e ndalon trajtimin e pabarabartë bazuar në aftësinë e kufizuara, ndër elementet e tjera personale.

c. Diskriminimi në punësim i bazuar në aftësinë e kufizuara

Siç u cek më lart, Ligji për mbrojtjen nga diskriminimi është hartuar duke i zbatuar standardet evropiane, por zbatimi i tij në Kosovë po has në shumë pengesa. Diskriminimi i personave me aftësi të kufizuara dhe paaftësia e tyre për të hyrë në tregun e punës vazhdon të jetë problem shqetësues në Kosovë. Një rast individual i cili shërben si shembull i mirë i diskriminimit me të cilin përballet ky komunitet, është ai i B.B.-së nga komuna e Obiliqit. Ky person ka dy diploma Bachelor dhe një Master, por për shkak të dëmtimeve në të parë, ishte refuzuar në 15 vende të punës në të cilat kishte konkurruar. "Ky lloj i neglizhencës është i rëndomtë dhe ka vazhduar për tri vjet me radhë që kur B.B.-ja filloi të konkurronte për një vend të punës"⁴³. Edhe pse Ligji për aftësimin, riaftësimin profesional dhe punësimin e personave me aftësi të kufizuara i obligon institucionet publike dhe private që ta punësojnë të paktën një person me aftësi të kufizuara për çdo 50 punëtorë, kjo praktikë nuk po zbatohet në Kosovë. Përkundrazi, kësaj kategorie nuk i ofrohen mundësi për punësim.

B.B.-ja dhe personat e tjerë me aftësi të kufizuara nuk e kanë as infrastrukturën adekuate rrugore ku mund të ecin lirisht dhe pa ndihmën e ndonjë personi tjetër. Artikulli i Kosovo 2.0 thotë se B.B.-ja i kërkoi komunës së Obiliqit që "të siguronte infrastrukturë për të verbrit në sheshin që ishte në ndërtim e sipër. Por kërkesa e tij nuk u mor parasysh"⁴⁴. Një shpërfillje e tillë tregon se legjislacioni nuk zbatohet nga komunat e Kosovës, në këtë rast nga komuna e Obiliqit. "Gjatë studimeve të tij, [B.B.] mund të shkonte në universitet vetëm duke qenë i shoqëruar nga një

⁴² Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (2019). Analizë e efektivitetit të fushatës së informimit publik. Adresa: [Analizë-e-Efektivitetit-të-Fushatës-së-Informimit-Publik.pdf \(kqz-ks.org\)](#)

⁴³ Bregovina, Liridona (2020). 'Të kufizohesh nga padrejtësia'. Kosovo 2.0. Adresa: [Limited by injustice - Kosovo 2.0 \(kosovotwopointzero.com\)](#)

⁴⁴ Po aty.

person tjetër, prandaj vendosja e kësaj infrastrukture do të thotë rritje e pavarësisë për të dhe për personat e tjerë të verbër⁴⁵.

Për t'u mundësuar personave me aftësi të kufizuara që të ecin në mënyrë të pavarur, duhet të vihen në dispozicion semaforët me shenja akustike dhe infrastruktura e përshtatshme publike, por pothuajse asnjë komunë nuk ka semaforë me shenja akustike në rrugë. Mossigurimi i qasjes së barabartë në infrastrukturën rrugore konsiderohet diskriminim i bazuar në aftësi të kufizuara, i cili përcaktohet në nenin 1 të Ligjit për mbrojtjen nga diskriminimi.

Personat me aftësi të kufizuara nuk kanë qasje përkatëse fizike as në ndërtesën e Kuvendit të Kosovës. Deri në vitin 2020 nuk kishte asnjë ashensor për t'i transportuar personat me karroca të invalidëve në sallat e Kuvendit. Me zgjedhjen e Fetah Rudit si anëtar të parlamentit, lindi nevoja për ndërtimin e një ashensori të tillë. Z. Rudi tha se për një vit u ndihmua nga punonjësit e Kuvendit për të shkuar në sallat e duhura derisa nuk u instalua një ashensor përkatës. Megjithatë, Kuvendit ende i mungojnë shenjat e ndihmës për të verbrit. Ky boshllëk duhet të plotësohet nga Kuvendi, pasi ai, si institucion përfaqësues, duhet të jetë shembull për institucionet e tjera publike dhe private.

d. Diskriminimi bazuar në racë dhe etni

Përveç rasteve të diskriminimit të bazuara në elemente personale dhe aftësi të kufizuara, diskriminimi i bazuar në racë dhe etni është i përhapur në Kosovë, posaçërisht ndaj komuniteteve joshumicë, si komuniteti rom, ashkali dhe egjiptian. Një rast konkret është diskriminimi i M.P.-së, i cili ishte diskriminuar nga disa shoferë të taksive të cilët refuzuan ta merrnin atë në makinë për shkak të ngjyrës së lëkurës së tij. Edhe pse ishte me një anëtar të sëmurë të familjes, shoferët e taksive refuzuan t'i ofronin shërbime vetëm për shkak të pamjes së tij. "Vetëm se jam me ngjyrë, nuk më mori, sepse jam ashkali"⁴⁶.

Një rast tjetër i refuzimit për të ofruar shërbime të taksive ishte se "vetëm pse jeni të komunitetit Ashkali, unë nuk do t'ju marr në taksì"⁴⁷. Ka pasur raste kur M.P.-ja u dëbua nga autobusi⁴⁸. M.P.-ja tha se u ndie shumë keq kur iu kërkua të dilte nga autobusi, por ky nuk është rasti i vetëm.

⁴⁵ Po aty.

⁴⁶ Reporter.net (2020). 'Rrëfimi i dhimbshëm i të riut nga komuniteti ashkali që u përball me diskriminimin në Kosovë'. Adresa: [Rrëfimi i dhimbshëm i të riut nga komuniteti ashkali që u përball me diskriminimin në Kosovë - Gazeta Online 'Reporter.net'](#)

⁴⁷ Po aty.

⁴⁸ Po aty.

M.P.-ja tha se ai përballë me diskriminim kudo, në rrugë, kafene, taksi dhe autobusë, sipas Reporterit. Këto janë raste të diskriminimit në bazë të ngjyrës, racës dhe përkatësisë etnike, siç përcaktohet në nenin 1 të Ligjit për mbrojtjen nga diskriminimi.

Kjo praktikë duhet të shmangët, prandaj është obligim i institucioneve shkollore që t'i mësojnë fëmijët që në fazat e hershme për të jetuar në tolerancë dhe në harmoni me etnitë e tjera. Gjithashtu, për t'i shmangur këto praktika diskriminuese, duhet të ndërmerren fushata vetëdijesimi në shkollat fillore dhe të mesme në Kosovë.

Të gjitha rastet e lartpërmendura paraqesin shembuj të diskriminimit për shkak të karakteristikave të tyre, si mosha, aftësia e kufizuar, ngjyra, etnia dhe raca. Ligji për mbrojtjen nga diskriminimi i ndalon këto trajtime të pabarabarta; megjithatë, përsëritja e vazhdueshme e këtyre rasteve tregon për moszbatim të Ligjit në praktikë dhe tregon për nevojën për të marrë masa konkrete e të shpejta në mënyrë që të ndërpritet kjo praktikë diskriminuese.

Përveç këtyre rasteve, diskriminimi gjinor në tregun e punës mbetet shqetësim. Sipas të dhënave nga Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Kulturës, pjesëmarrja e grave të reja në studimet Bachelor dhe Master dhe diplomimi i tyre është pothuaj 55 për qind. Por, përkundër studimeve dhe gatishmërisë për të punuar, papunësia e grave në Kosovë mbetet e lartë. Sipas Institutit Gap, një nga arsyet e mospunësimit të grave është "mënyra si shkruhet titulli i punës dhe mënyra si përshkruhen kualifikimet e kërkuara të kandidatëve potencialë. Kjo ndikon në procesin e konkurrimit të njerëzve për atë pozitë, si dhe në procesin e rekrutimit"⁴⁹.

Tabela 1. Pjesëmarrja e grave dhe burrave në fuqinë punëtore në vitin 2018 dhe 2019

Viti:	2018		2019	
	Mashkull	Femër	Mashkull	Femër
15-19	10,3	4,4	16,1	7,7
20-24	51,0	24,6	50,7	28,1
25-29	78,0	31,7	67,1	35,7
30-34	84,8	24,5	76,5	29,0
35-39	85,2	22,6	75,2	24,8

⁴⁹ Instituti GAP (2017). 'Diskriminimi në tregun e punës – Ndikimi i konkurseve në pabarazinë gjinore'. Adresa: 48043 Raporti-Final analize punesimi i grave.pdf (institutigap.org)

40-44	86,2	19,1	78,0	22,1
45-49	82,8	18,5	78,1	20,3
50-54	74,3	14,8	70,0	17,6
55-59	65,5	14,1	65,7	13,4
60-64	48,0	9,7	48,3	9,7

Siç tregojnë të dhënat në këtë tabelë, pjesëmarrja e grave në fuqinë punëtore është shumë e ulët krahasuar me burrat, dhe kjo mund t'i atribuohet në një masë të madhe gjuhës diskriminuese të përdorur në përshkrimet e shpalljeve për vende të lira të punës.

Sipas një hulumtimi të Institutit GAP, vendet e lira për punë në shërbimin civil të Kosovës janë kryesisht tituj të mbizotëruar nga emërtimet në gjininë mashkullore, pasi në gjuhën shqipe secili emër ka gjini, dhe me rastin e shpalljes së vendeve të lira të punës zakonisht përdoret emërtimi në gjininë mashkullore për përshkrimin e një titulli të punës, kjo vlen veçanërisht për pozitat e nivelit të lartë, si: drejtor, udhëheqës, zyrtar i lartë, sekretar i përgjithshëm⁵⁰. Gjuha e këtyre përshkrimeve të vendeve të lira të punës duhet të shkruhet me kujdes me emërtim të titullit të punës në të dy gjinitë. Megjithatë, kjo rrallë ndodh në institucionet publike të Kosovës, pasi gjuha për pozitat e nivelit të lartë/menaxherial është përshtatur për burra, ndërsa shpalljet për pozita më të ulëta, si asistente, janë shkruar në një mënyrë që tregon se pozita është e përshtatshme për gra.

Situata me diskriminim gjinor është edhe më shqetësuese në sektorin privat. Studimi i GAP-it zbuloi se shumica e vendeve të lira për pozita menaxheriale kërkojnë burra, ndërsa pozitat për recepcionistë, ofrues të kujdesit për fëmijë dhe detyra të tjera të kësaj natyre janë në një farë mënyre të rezervuara për gra. Në shumë raste, bizneset private e cekin edhe moshën e dëshiruar të punonjësve të ardhshëm. Këto raste të trajtimit të pabarabartë përbëjnë diskriminim në bazë të elementeve personale si gjinia dhe moshja. Diskriminimi mbi këto baza është i ndaluar sipas legjislacionit të Kosovës për të drejtat e njeriut.

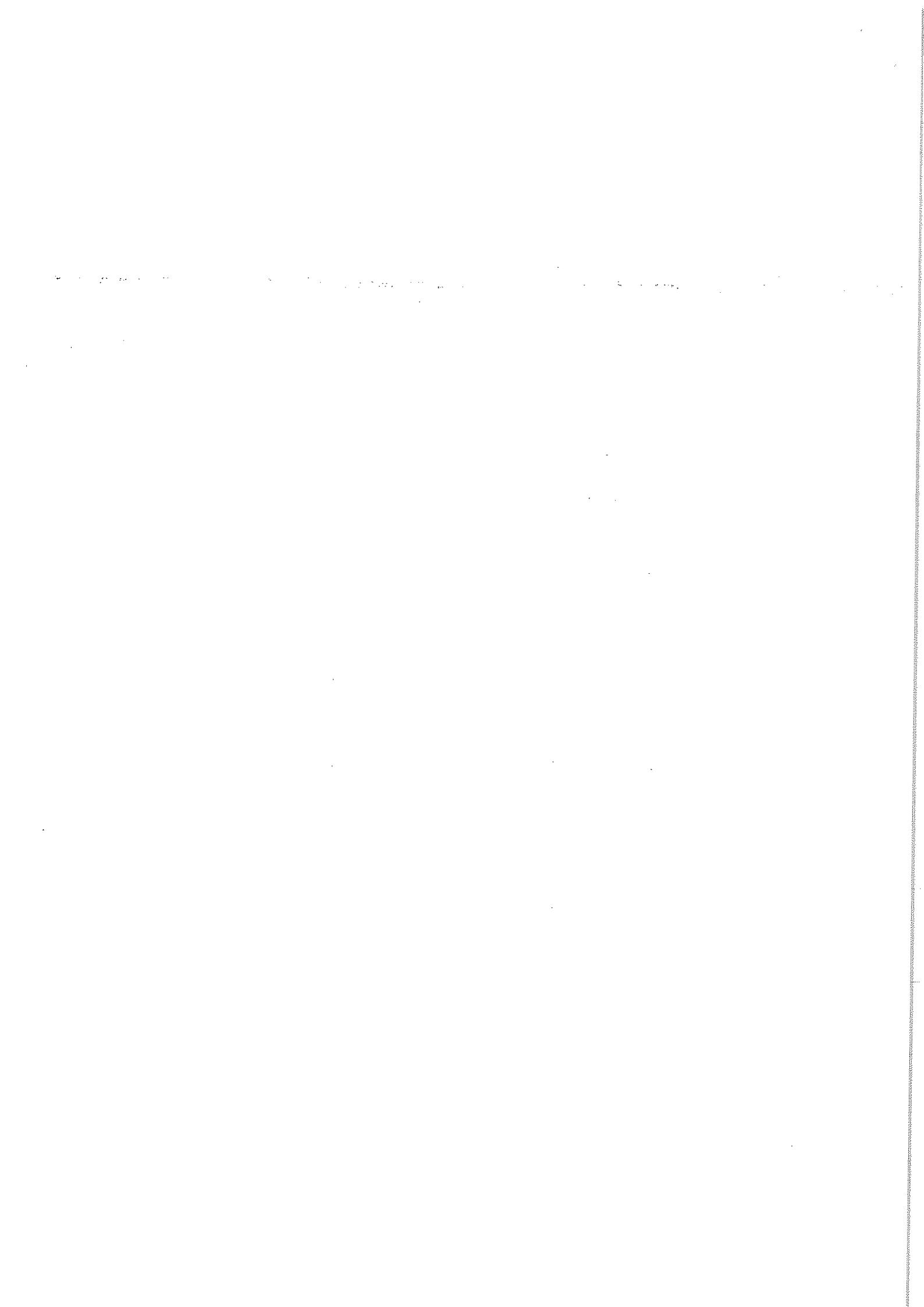
⁵⁰ Po aty.

Tabela 2. Gjuha diskriminuuese e përdorur nga bizneset private për shpalljen e vendeve të lira të punës (F për Femra; M për Meshkuj)

Titulli i vendit të punës	Përshkrimi i konkursit
Ekonomiste (F)	Mosha e preferuar 25 - 35 vjeç
Agjente e shitjes (F)	Të jetë komunikative dhe bashkëpunuese
Asistente e stomatologut (F)	Ofron në vazhdimësi asistencë stomatologut në detyrë
Asistente e shitjes në butikë (F)	Përkujdeset për vendosjen e artikujve
Banakiere (F)	Të ketë paraqitje profesionale
Sekretare administrative (F)	Të jetë e përkushtuar
Dy pastruese (F)	
Drejtor Ekzekutiv (M)	Kandidati të jetë
Punëtore (F)	Juriste e diplomuar (F)
Mësimdhënëse e gjermanishtes (F)	Punëtore (femër) të jetë nga Prishtina
Kamerier	Diplomë e studimeve BA
Menaxher i ndërtimit	Të jetë i diplomuar në Fakultetin e Ndërtimtarisë

Të dhënat janë marrë nga Instituti GAP: GAP Diskriminimi në tregun e punës

Të gjitha rastet e lartpërmendura tregojnë për diskriminim ndaj personave për shkak të karakteristikave të tyre personale si: mosha, aftësia e kufizuar, ngjyra, etnia dhe raca.



Izveštaj o post-zakonodavnom nadzoru poglavlja 2 Zakona
05/L-021 o zaštiti od diskriminacije

MAKRO

Februar 2021.

Sadržaj

Uvod	3
I. Kratak pregled	4
II. Metodologija	6
III. Osnovne informacije	8
IV Relevantni kontekst ljudskih prava	11
V Pravni okvir	13
VI Nalazi	18
VII Zaključci	24
Preporuke	25
Izvori	27

MAČERT

Uvod

Izveštaj o post-zakonodavnom nadzoru izrađen je uz podršku i inicijativu Vestminsterske fondacije za demokratiju (WFD) i Odbora za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije Skupštine Republike Kosovo. WFD sprovodi regionalni parlamentarni program sa ciljem jačanja saradnje među parlamentima Zapadnog Balkana, a putem uspostavljanja regionalne mreže radnih tela za ljudska prava i rodnu ravnopravnost. Program se sprovodi u periodu od aprila 2019. do aprila 2022. godine, uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške.

Mreža parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana¹ (*Human Rights and Gender Equality Network of Committees in the Western Balkan*, u daljem tekstu: HUGEN) zvanično je osnovana 08.10.2019. godine tokom regionalne parlamentarne konferencije koja je održana na Cetinju. HUGEN mreža okuplja radna tela za ljudska prava i rodnu ravnopravnost iz osam parlamenata iz regiona Zapadnog Balkana. Prilikom prvog okupljanja radnih tela oformljen je i odbor HUGEN mreže koji okuplja predsednike/potpredsednike radnih tela nadležnih za ljudska prava i rodnu ravnopravnost.

Jedna od prvih zajedničkih aktivnosti HUGEN mreže jeste podrška parlamentima u pilotiranju procesa post-zakonodavnog nadzora. Tokom novembra meseca 2019. godine organizovan je trodnevni sertifikovani kurs na temu post-zakonodavnog nadzora za poslanike i članove stručne službe koji učestvuju u radu HUGEN mreže. Nakon toga, sedam parlamenata je izabralo zakon na koji je primijenjen proces post-zakonodavnog nadzora i relevantna metodologija. Rezultat ovog procesa jeste i ovaj izvještaj o post-zakonodavnom nadzoru koji je podrazumevao participativan i otvoren proces konsultacija sa različitim akterima koji su doprinijeli kvalitetu samog izvještaja o postzakonodavnom nadzoru.

WFD se zahvaljuje svim institucijama, organizacijama, pojedincima, ekspertima kao i aktivistima koji su doprineli stvaranju ovog izvještaja. Posebnu zahvalnost WFD želi da izrazi autorima izvještaja

Stavovi izraženi u ovom dokumentu pripadaju autorima i nisu nužno usvojeni od strane WFD, Skupštine Republike Kosova ili Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške, koji ne prihvataju odgovornost za takve stavove ili bilo kakvo oslanjanje na njih.

¹ Više informacija o HUGEN mreži je dostupno na <https://www.hugenwb.net/sr/o-mrezi/>.

I. Kratak pregled

Pravo na život i jednako postupanje prema svim ljudima predstavljaju imperativ i garantovani su međunarodnim konvencijama.² Nepridržavanje ili kršenje ovog prava, bilo fizičkog ili pravnog, od strane nekog lica ili grupe nosi sa sobom krivično-pravnu odgovornost, jer pravo na ravnopravno postupanje sa drugima nije privilegija koju daje društvo ili vlada, već pravo koje se dobija rođenjem.

Da bi se zaštitila prava ljudi od diskriminacije, 1950. godine je usvojena Evropska konvencija o ljudskim pravima koja utvrđuje opštu zabranu diskriminacije u članu 14. Takođe, 2010. godine su izrađena dva osnovna teksta o zabrani diskriminacije na nivou Evropske unije (EU): Direktive o jednakosti pri zapošljavanju i rasnoj jednakosti³.

Budući da je pravo na jednako postupanje univerzalno, većina demokratskih zemalja usvojila je zakone o zaštiti od diskriminacije. Slično tome, Kosovo je usvojilo Zakon o zaštiti od diskriminacije (ZZD) 2004. godine, koji je izmenjen i dopunjen 2015. godine. Iako Kosovo nije potpisnica međunarodnih konvencija o zabrani diskriminacije, ovi međunarodni instrumenti su direktno primenljivi u Republici Kosovo i imaju prioritet u slučaju sukoba sa domaćim zakonskim odredbama.

Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije deo je takozvanog paketa zakona o ljudskim pravima u zakonodavstvu Republike Kosovo, zajedno sa Zakonom br. 05/L-019 o Ombudsmanu i Zakonu br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti. Ovaj paket čini osnovu zaštite ljudskih prava u Republici Kosovo i predstavlja moćan aparat za unapređenje ljudskih prava u skladu sa međunarodnim aktima koji regulišu ovu oblast, kao što su Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Iako je jasno i sveobuhvatno napisan, Zakon o zaštiti od diskriminacije je naišao na prepreke u svojoj primeni. Uprkos činjenici da je u poslednjih pet godina, što se tiče primene Zakona o zaštiti od diskriminacije, postignut određeni napredak kao rezultat saradnje lokalnih i nacionalnih institucija kao i drugih relevantnih međunarodnih institucija i organizacija civilnog društva, prepreke u vezi sa sprovođenjem i dalje postoje.

² „Univerzalna deklaracija Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima” (1948). Član 3. Link <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

³ „Priručnik o evropskom zakonu o zabrani diskriminaciji” Saveta Evrope (novembar 2020. godine). Strana 3 Link <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-non-discrimination-law-2018-edition>.

Kako je Odbor za ljudska prava, ravnopravnost polova, nestala lica i predstavke u Skupštini Republike Kosovo dobio informaciju da je postojao samo simboličan broj slučajeva koji su svoje optužnice zasnivali na ovom zakonu, ovaj izveštaj o post-zakonodavnom nadzoru usredsređen je na poglavlje 2 zakona, koje se uglavnom bavi žalbenim postupcima.

Razgovori sa različitim akterima, i to: Institucijom Ombudsmana, Ministarstva pravde, Agencijom za ravnopravnost polova u okviru Kabineta predsednika Vlade, Kancelarijom za dobro upravljanje u okviru Kabineta predsednika Vlade, kao i Kancelarijom za pravne poslove u okviru Kabineta predsednika Vlade. Iz ovih razgovora zaključuje se da postoji opšti nedostatak svesti o Zakonu o zaštiti od diskriminacije kod šire javnosti, kao i kod pravosuđa. Povratne informacije dobijene od gore pomenutih zainteresovanih strana su da je zakon generalno dobro napisan, da zadovoljava evropske standarde i da ne zahteva nikakve izmene u ovoj fazi, jer je neophodno započeti primenu kako bi se identifikovale slabosti u fazi primene.

U ovom trenutku je neophodno da se sprovede nacionalna kampanja podizanja svesti s ciljem informisanja šire javnosti, kao i pravosuđa o zakonu. Praćenje nekoliko paralelnih žalbenih postupaka ne predstavlja problem, jer skraćuje vreme za žrtve diskriminacije da pronađu pravdu i daje mogućnost izbora povoljnije presude ukoliko se o slučaju donese više presuda. Činjenica da postoje tri žalbena postupka na raspolaganju stranci ne znači nužno da će stranka koristiti sva tri u isto vreme.

Ovaj izveštaj o post-zakonodavnom nadzoru preporučuje da se ojača Institucija Ombudsmana, kako finansijski, tako i kadrovski, kako bi se u okviru ove institucije uspostavile autonomne službe koje se bave isključivo slučajevima diskriminacije, baš kao što je slučaj sa susednim zemljama. Takođe, Kancelarija za dobro upravljanje trebalo bi da nastavi da nadgleda sprovođenje Zakona o zaštiti od diskriminacije kako je propisano ovim zakonom, a istovremeno bi trebalo da ojača svoje napore na podizanju svesti o značaju ovog zakona.

II. Metodologija

a. Faza planiranja

Odbor za ljudska prava, ravnopravnost polova, nestala lica i predstavke Skupštine Republike Kosovo odlučio je da izvrši post-zakonodavni nadzor nad Zakonom o zaštiti od diskriminacije. Proces je sproveden prema metodologiji koju je prethodno razvio WFD.

Opseg analize post-zakonodavnog nadzora bio je ispitivanje donošenja zakona i praćenje stupanja na snagu zakonskih odredaba zakona, načina njegovog tumačenja od strane sudova i načina njegove upotrebe od strane pravnih stručnjaka i građana. Nadalje, post-zakonodavni nadzor je imao za cilj da proceni uticaj Zakona o zaštiti od diskriminacije na kosovsko društvo i ispunjenje predviđenih ciljeva zakona, efikasnost njegovog ispunjenja, glavne izazove u njegovoj primeni, kao i potrebu za izmenama i dopunama.

Glavna svrha ovog istraživanja je nadgledanje i procena primene poglavlja 2 Zakona o zaštiti od diskriminacije, identifikacija glavnih izazova za sprovođenje, kao i rešavanje potrebe za izmenama i dopunama. Cilj ovog istraživanja bio je odgovoriti na sledeća istraživačka pitanja: Da li je Zakon o zaštiti od diskriminacije u skladu sa Krivičnim zakonikom i Zakonom o prekršajima i koje su intervencije potrebne da bi se olakšala primena Zakona o zaštiti od diskriminacije?

b. Faza sprovođenja

Za ovaj izveštaj o post-zakonodavnom nadzoru odabran je kvalitativni istraživački pristup, primenom primarnih i sekundarne izvore informacija. Predstavnici sledećih javnih institucija razgovorisan su kao izvori primarnih informacija: Ombudsman, Ministarstvo pravde, Agencija za ravnopravnost polova u okviru Kabineta predsednika Vlade, Kancelarija za dobro upravljanje u okviru Kabineta predsednika Vlade, kao i Kancelarija za pravna pitanja u okviru Kabineta predsednika Vlade. Pored toga, intervjuisan je jedan predstavnik organizacije civilnog društva sa sedištem u Prištini, Inicijative mladih za ljudska prava. Sekundarni izvori su obuhvatali: relevantne međunarodne ugovore i dostupan istraživački materijal kao što su Konvencija Ujedinjenih nacija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i Evropska konvencija o ljudskim pravima, niz međunarodnih zakona u vezi sa diskriminacijom, godišnji izveštaji Institucije

Ombudsmana i nalazi iz istraživanja lokalnih i međunarodnih organizacija o postupanju u slučajevima diskriminacije.

Prvi deo ovog izveštaja definiše proces post-zakonodavnog nadzora, opisuje glavne dimenzije i obrađuje istoriju koncepta diskriminacije i Zakona o zaštiti od diskriminacije na Kosovu. Drugi deo uključuje analizu međunarodnih instrumenata koji zabranjuju diskriminaciju praćen zakonskim okvirom. Predstavljani su glavni nalazi ovog izveštaja u vezi sa efikasnošću i izazovima primene Zakona o zaštiti od diskriminacije, praćeni preporukama i zaključkom.

Ograničenja izveštaja

Ovaj izveštaj zasnovan je uglavnom na sekundarnim izvorima podataka i razgovorima sa ograničenim brojem pojedinaca koji predstavljaju javne institucije i organizacije civilnog društva. Kao takva, ograničenja ove studije koja je istraživački tim identifikovao i prepoznao su sledeća: uzorak koji se koristi za generisanje sekundarnih podataka putem razgovora relativno je mali (razgovorisano je sedam pojedinaca ili institucionalnih predstavnika) i stoga dobijeni odgovori mogu biti nereprezentativni; lista sekundarnih izvora podataka možda nije iscrpna (mogu postojati i drugi izveštaji koje su napisale i objavile treće strane koji su pokrivali ovo pitanje, ali nisu identifikovani ili uzeti u obzir u ovoj studiji); uzorak mišljenja i iskustva građana sa ovim zakonom je vrlo mali i dobijen je iz sekundarnih izvora; a uzorak pojedinaca koji predstavljaju državne institucije i organizacije civilnog društva koji pokrivaju ovo pitanje nije reprezentativan. Ova ograničenja nastaju usled vremenskih ograničenja, budžeta i vanrednih okolnosti, uključujući pandemiju COVID-19, kao i usled vanrednih parlamentarnih izbora na Kosovu.

III. Osnovne informacije

Ustavni poredak Republike Kosovo zasnovan je na principima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i sloboda, vladavine zakona i zabrane diskriminacije.⁴ Dakle, diskriminacija kao direktan oblik kršenja ljudskih prava zabranjena je međunarodnim konvencijama i Ustavom Republike Kosovo.

Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije deo je paketa kosovskog zakonodavstva o ljudskim pravima zajedno sa Zakonom br. 05/L-019 o Ombudsmanu i Zakonu br. 05/L-020 o rodnoj ravnopravnosti. Ovaj paket čini osnovu zaštite ljudskih prava na Kosovu i snažno je zakonodavstvo za unapređenje ljudskih prava u skladu sa međunarodnim aktima kao što je Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

„Svrha ovog zakona je da uspostavi opšti okvir za prevenciju i borbu protiv diskriminacije na osnovu nacionalnosti ili u odnosu na bilo koju zajednicu, socijalno poreklo, rasu, etničku pripadnost, boju kože, rođenje, poreklo, pol, rod, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, jezik, državljanstvo, religiju i verska uverenja, političku pripadnost, političko ili drugo mišljenje, socijalni ili lični status, starost, porodično ili bračno stanje, trudnoću, materinstvo, bogatstvo, zdravstveno stanje, invaliditet, genetsko nasleđe ili bilo koji drugi osnov, kako bi se za sprovođenje principa jednakog postupanja.“⁵ Odgovornost za sprovođenje ovog zakona snose Kancelarija za dobro upravljanje u okviru Kabineta predsednika Vlade i Institucija Ombudsmana.

Međutim, Vlada Kosova, osim odobrenja konceptnog dokumenta o Zakonu o zaštiti od diskriminacije, nije usvojila nijednu strategiju za sprovođenje ovog zakona, i to i dalje predstavlja prepreku za primenu ovog zakona od strane ljudi i javnosti institucije.

Ova studija preispituje donošenje zakona i njegov uticaj na društvo, a time doprinosi razumevanju samog zakona i njegovog efekta na birače koji bi njime trebalo da budu zaštićeni. U uskom tumačenju, ovaj post-zakonodavni nadzor razmatra donošenje zakona, da li su njegove zakonske odredbe stupile na snagu, kako su ga tumačili sudovi i kako su ga koristili pravnici i građani. U širem smislu, ovaj post-zakonodavni nadzor razmatra uticaj zakonodavstva i da li su ispunjeni predviđeni ciljevi politike i, ako jeste, koliko efikasno. Dve dimenzije post-zakonodavnog nadzora su procena tehničkog ulaska i donošenja ovog zakona i procena njegovog odnosa sa planiranim ishodima politike. Preporučuje se da parlament izvrši oba oblika post-zakonodavnog nadzora, donošenje zakona i njegov uticaj. Na ovaj način, cilj ovog procesa

⁴Ustav Republike Kosovo (2008). Poglavlje I, članovi 7 i 24.

⁵„Službeni glasnik Republike Kosovo“, Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, (2015), član 1. Priština.

je da doprinese poboljšanju samog zakona i blagostanja ljudi.⁶ Na Kosovu je nadgledanje primene zakona ustavni zadatak skupštine jer parlamentarni odbori smatraju Vladu odgovornom. Ova odgovornost je takođe definisana u pravilima skupštine:

1. Svaka komisija će, u okviru svojih ovlašćenja, biti ovlašćena da nadgleda sprovođenje zakona od strane Vlade Kosova, odnosno ministarstva.
2. Nadležno ministarstvo izveštava funkcionalni odbor o sprovođenju zakona bez zahteva, najmanje jednom svake godine.⁷

Između 2008. i 2019. godine, skupština je usvojila 84 izveštaja o praćenju sprovođenja zakona⁸. Najproduktivnija je bila 2015. godina kada je skupština uspela da pregleda i odobri 16 izveštaja o praćenju primene zakona. Poslednje dve godine, 2019. i 2020. godine, nisu bile produktivne u ovom pogledu. „U 2019. godini, uprkos činjenici da su skupštinski odbori pratili primenu šest zakona i odobravalu izveštaje u odborima, zbog propusta skupštine da obezbedi neophodan kvorum za održavanje sednica tokom šestog zakonodavnog saziva i rasformiranja skupštine, ovi izveštaji nisu usvojeni na plenarnoj sednici.“⁹ Neusvajanje ovih izveštaja umanjilo je rad odbora i kao takvi, ukoliko ih skupština ne usvoji, izveštaji nemaju pravno dejstvo. Isto tako, skupština nije usvojila nijedan nedavni izveštaj o praćenju primene zakona.¹⁰ Do toga je došlo zbog kašnjenja u formiranju nove Vlade, procesa koji je trajao do početka februara, zatim podnošenja zahteva za izglasavanje nepoverenja prethodnoj Vladi krajem marta, do formiranja aktuelne Vlade, koja je još jednom je zamenjena nakon parlamentarnih izbora u februaru 2021. godine.

Ustav Republike Kosovo takođe definiše obaveze Vlade u sprovođenju zakona, kao i obavezu skupštine da vrši parlamentarnu kontrolu nad izvršnom vlašću. Jedna od ustavnih obaveza Vlade je: „Vlada... donosi odluke i donosi pravne akte ili propise neophodne za sprovođenje zakona.“¹¹ Ali, ova obaveza nije pravilno sprovedena jer je broj zakona koje je Vlada nadgledala bio veoma mali tokom godina. „Od 2016. do 2019. godine Vlada, odnosno Kabinet

⁶ De Vrieze, F. (2018). Principi post-zakonodavnog nadzora od strane parlamenata. (*Principles of Post-Legislative Scrutiny by Parliaments*). Westminster Foundation for Democracy. Link <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Principles-of-Post-Legislative-Scrutiny-by-Parliaments.pdf>.

⁷ Skupština Republike Kosovo (2019). Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo, član 73. Priština.

⁸ Kosovski demokratski institut (KDI) (2019). Kuvendi që (s') mund të mbikëqyrë zbatimin e ligjeve'. Priština. Link http://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/07/Brief_FINAL_per-pdf.pdf.

⁹ Democracy Plus i Konrad Adenauer Stiftung (2020). Post-zakonodavni nadzor: Međunarodni principi i kontrola na Kosovu. Priština. Link <https://www.kas.de/documents/286052/0/Publication+20-09-30+Post-legislative+scrutiny+International+principles+and+oversight+in+Kosovo+%28Eng%29.pdf/5085c598-6ef2-3959-552a-243cc210b17c?version=1.0&t=1609943885902>.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Skupština, Poslovnik o radu, član 93, tačka 4.

predsednika Vlade i ministarstva, nadgledala je sprovođenje 10 zakona. Ministarstvo unutrašnjih poslova je bilo aktivnije u ovom pogledu, nadgledajući sprovođenje četiri zakona od ukupno 10.¹² Dok za 2020. godinu nema podataka o sprovođenju zakona od strane Vlade.

U većini slučajeva nadgledanje sprovođenja zakona vrši civilno društvo na sopstvenu inicijativu, koje zatim preporučuje nadležnom odboru nalaze tog izveštaja. Na primer, *Democracy Plus* (D+) tokom 2020. godine nadgledao je primenu četiri zakona i preporuke ovih izveštaja su poslate nadležnim odborima. Međutim, izveštaji o monitoringu civilnog društva uopšte nisu uzeti u obzir zbog nedostatka komunikacije između odbora i Vlade.

Parlamentarni odbori, pored ostalih zadataka, od velikog su značaja za jačanje unutrašnje organizacije i kapaciteta parlamenta u vezi sa praćenjem primene zakona. Iz tog razloga, neophodno je ojačati komunikaciju između Vlade i odbora kako bi oni izvršavali svoje odgovornosti kako je definisano propisima skupštine. Treba napomenuti da se izveštaji skupštinskih odbora ne objavljuju na zvaničnim internet stranicama odbora, što predstavlja prepreku za javnost i institucije koje su zainteresovane za rad odbora.

¹² Democracy Plus i Konrad Adenauer Stiftung, Post-zakonodavni nadzor.

IV Relevantni kontekst ljudskih prava

Kao što je gore pomenuto, Zakon o zaštiti od diskriminacije, Zakon o Ombudsmanu i Zakon o ravnopravnosti polova moćan su aparat za unapređivanje ljudskih prava u skladu sa međunarodnim aktima kao što su Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Na osnovu studije Ženske mreže Kosova,¹³ verovatnoća suočavanja sa diskriminacijom dvostruko je veća u privatnom sektoru u poređenju sa javnim sektorom. Međutim, javni sektor nije imun na ovu pojavu i godinama je bilo dokazanih slučajeva. Čini se da su zaposleni starosti između 40 i 49 godina koji zarađuju manje od 300 evra mesečno skloniji diskriminaciji; međutim čini se da su najviše diskriminirani oni koji su završili postdiplomske studije jer prijavljuju više slučajeva diskriminacije. Međutim, ovo je možda zbog činjenice da je ova grupa svesnija oblika diskriminacije i bolje informisana o postupcima za žalbu na tu pojavu.

Kosovsko zakonodavstvo predviđa pozitivne mere kada je reč o zapošljavanju ljudi sa posebnim potrebama. Prema članu 12. Zakona br. 03/L-019 o profesionalnoj sposobnosti, rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, „svaka državna institucija, privatni subjekt i organizacija civilnog društva dužni su da na svakih 50 zaposlenih zaposle osobu sa posebnim potrebama.“¹⁴ Međutim, ni ovaj zakon se ne primenjuje u praksi.

Prema Ženskoj mreži Kosova, organizacije civilnog društva prijavile su vrlo mali broj osoba sa posebnim potrebama koje se zapošljavaju, a to važi posebno za žene. Na primer, prema podacima HandiKOS Đakovica u tom regionu, od 668 osoba sa posebnim potrebama koje su bile radno sposobne, samo je 14 žena bilo zaposleno u institucijama lokalne samouprave, a četiri (jedna žena i tri muškarca) zaposlene su u organizacijama civilnog društva koje su uglavnom rade sa kategorijom osoba sa posebnim potrebama, a samo je nekolicina bila zaposlena u privatnom sektoru, uglavnom u porodičnim preduzećima.¹⁵ Dok je u regionu Gnjilana od 1.160 osoba sa posebnim potrebama u radno sposobnom dobu zaposleno samo 20, uglavnom muškaraca u privatnom sektoru.

¹³ Banjska et al., Diskriminacija na osnovu pola i zapošljavanje na Kosovu. Ženska mreža Kosova. Link <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/GBD-Labour-Kosovo-ISBN-978-9951-737-31-9-FINAL.pdf>.

¹⁴ „Službeni glasnik Republike Kosovo“, (decembar 2008. godine). Zakon br. 03/L-019 o profesionalnim sposobnostima, rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, član 12. Priština.

¹⁵ Banjska et al., Diskriminacija na osnovu pola i zapošljavanje na Kosovu

Prema izveštaju Headhunter grupe na Kosovu, 95 odsto od 65 kompanija koje su učestvovala u studiji izjavilo je da u svojim kompanijama vode politiku zabrane diskriminacije¹⁶. Međutim, njihova politika zabrane diskriminacije odnosi se samo na diskriminaciju zasnovanu na polu i ne odnosi se na lezbijske, homoseksualne, biseksualne, transrodne i interseksualne plus zajednice. Samo šest procenata kompanija prijavilo je da obučavaju svoje rukovodioce ljudskih resursa kako bi izbegli diskriminaciju u postupcima zapošljavanja. Što se tiče zapošljavanja osoblja iz etničkih manjina, izazova je još više. Retko im se daju upravljačke uloge, a prema organizacijama koje se bave tim grupama, stepen diskriminacije sa kojom se suočavaju zajednice Roma, Aškalija i Egipćana jedan je od najozbiljnijih. Prema izveštaju Ženske mreže Kosova, 54 procenta ispitanika veruje da ne oseća jednake šanse za unapređenje na svom radnom mestu. Šesnaest procenata žena i četiri procenta muškaraca smatralo je da je diskriminisano u pogledu unapređenja na osnovu svog pola. Prema izveštaju Ženske mreže Kosova, broj žena koje su doživele seksualno uznemiravanje na radnom mestu bio je znatno veći od broja muškaraca, jer je 30 procenata žena i 15 procenata muškaraca reklo da su doživele barem jedan oblik seksualnog uznemiravanja u na svom radnom mestu, dok su izvestili da je u 80 posto slučajeva muškarac počinio delo uznemiravanja¹⁷.

Jednaka zarada za jednak rad osnovna je vrednost Evropske unije. Prema istraživanju o radnoj snazi i korišćenju vremena za *Millennium Challenge Corporation* na Kosovu, zaključeno je da su muškarci u proseku imali veće plate u poređenju sa ženama¹⁸. Utvrđeno je da žene u proseku zarađuju 289 evra mesečno u poređenju sa 353 evra koliko zarađuju muškarci.

¹⁶ The Headhunter, Indeks jednakosti zapošljavanja LGBTIQ osoba, ('LGBTIQ Employment Equality Index: 2018 Annual Report Findings, Kosovo'), (2018), Link http://headhunter.al/uploads/files/2018/June/11/LGBTIQ_Index_Report_Kosovo_2018_English_version1528722989.pdf.

¹⁷ Banjska et al., Diskriminacija na osnovu pola i zapošljavanje na Kosovu.

¹⁸ Siddiqui, Hira, et al. (2018). Izveštaj o studijskom istraživanju radne snage i iskorišćenosti vremena na Kosovu. Social Impact, Inc. Link <https://millenniumkosovo.org/wp-content/uploads/2018/11/MCC-Kosovo-Labor-Force-and-Time-Use-Study-Final-Research-Report-1.pdf>.

V Pravni okvir

Diskriminacija se od davnina manifestovala na osnovu ideje o superiornosti naroda ili osobe nad narodom ili druge osobe prvenstveno zasnovane na etničkoj pripadnosti. Ovo je jedan od prvih i najrasprostranjenijih oblika diskriminacije.

Diskriminacija se može zasnivati na rasi, nacionalnosti, boji kože, etničkoj pripadnosti, rođenju, poreklu, polu, rodu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, jeziku, veri ili uverenju, političkoj pripadnosti, političkim ili drugim mišljenjima, socijalnom ili ličnom statusu, starosti, bračnom stanju, trudnoći, materinstvu, materijalnom stanju, zdravstvenom stanju, invaliditetu itd. Sve ove osnove su definisane u članu 1. Zakona o zaštiti od diskriminacije, koji ima za cilj sprečavanje i borbu protiv diskriminacije po ovim karakteristikama.

Međutim, kako se diskriminacija može shvatiti na različite načine i može se zasnivati na različitim oblicima, Zakonu o zaštiti od diskriminacije u skladu sa međunarodnim instrumentima definiše vrste diskriminacije i navodi da „princip jednakog postupanja podrazumeva da neće biti diskriminacije direktno ili indirektno u smislu bilo koje od osnova utvrđenih ovim zakonom.“¹⁹

Diskriminacija, kao jedan od oblika kršenja ljudskih prava, postojala je paralelno sa tim pravima. Kao što je gore pomenuto, većina demokratskih zemalja potpisnice su međunarodnih konvencija protiv diskriminacije ili su ih u nekim slučajevima ugradile u svoje ustave. Republika Kosovo je među njima.

Kosovo je usvojilo Zakon o zaštiti od diskriminacije 2004. godine, a stupio je na snagu 2005. godine, ali zbog njegovih nedostataka, skupština ga je odobrila tek 28. maja 2015. godine kao deo paketa osnovnih zakona o ljudskim pravima sa zakonima o Ombusmanu i o rodnoj ravnopravnosti.

Privremene institucije samouprave izradile su Zakon o zaštiti od diskriminacije iz 2004. godine u vreme Misije privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu. Brojni su nedostaci u rešavanju diskriminacije, u definisanju vrsta i ozbiljnih oblika diskriminacije, u definisanju institucionalnih mehanizama zaštite od diskriminacije, kao i u postupanju i smeštaju osoba sa posebnim potrebama u zapošljavanje. Svi ovi nedostaci prvobitnog zakona rešeni su u amandmanu iz 2015. godine, koji je u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije. Takođe jasno definiše vrste nejednakog postupanja i teške oblike diskriminacije, definiše odgovornosti institucionalnih

¹⁹ The Headhunter, Indeks jednakosti zapošljavanja LGBTIQ osoba, član 3.1.

mehanizama za zaštitu od diskriminacije i predviđa integraciju osoba sa posebnim potrebama na tržište rada.

Iako je jasno i sveobuhvatno napisan, Zakon o zaštiti od diskriminacije je naišao na prepreke u primeni.

Osim kršenja ljudskih prava, diskriminacija je takođe jedan od uzroka sukoba jer kršenje ljudskih prava narušava dostojanstvo i samopoštovanje osobe koja je diskriminisana. Međutim, diskriminacija osobe ili grupe nije krivično delo, jer je teško jasno definisati diskriminatorne radnje. Stoga je neophodno definisati pojam diskriminacije kako bi se bolje razumela njena praktična priroda.

Prema Zakonu o zaštiti od diskriminacije: „Diskriminacija je svako razlikovanje, isključenje, ograničenje ili prednost koji su zasnovani na nacionalnosti ili u odnosu na bilo koju zajednicu, socijalno poreklo, rasu, etničku pripadnost, boju kože, rođenje, poreklo, pol, rod, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, jezik, državljanstvo, religiju i verska uverenja, političku pripadnost, političko ili drugo mišljenje, socijalni ili lični status, starost, porodično ili bračno stanje, trudnoću, materinstvo, bogatstvo, zdravstveno stanje, invaliditet, genetsko nasleđe ili bilo koji drugi osnov, kako bi se za sprovođenje principa jednakog postupanja.“²⁰

Kako je diskriminacija pojava koja se javlja u svakoj zemlji, tokom godina su izrađivane međunarodne konvencije i potpisani su bilateralni i multilateralni ugovori između država kako bi se postiglo maksimalno poštovanje ljudskih prava i zabrana početka sukoba koji se mogu dogoditi u njegovo ime. Univerzalna deklaracija Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima jedan je od prvih međunarodnih dokumenata koji proglašavaju osnovna prava svih ljudskih bića, uključujući pravo na jednaku zaštitu od svake diskriminacije obuhvaćene ovom deklaracijom. U preambuli ovog međunarodnog sporazuma stoji da je „urođeno dostojanstvo jednakih i neotuđivih prava svih članova ljudske porodice temelj slobode, pravde i mira u svetu.“²¹

Pored Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, tokom godina potpisano je nekoliko sporazuma koji zabranjuju diskriminaciju u državama članicama Evropske unije, a koje su prihvatile i neke države koje nisu članice. Neke od ovih sporazuma uglavnom odobrava Savet EU.

²⁰ „Službeni glasnik Republike Kosovo“, Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, (2015), članovi 1. do 3. Link <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>.

²¹ Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, (1948).. Strana 1. Link <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>.

Direktiva Evropskog saveta 2000/43/EZ iz 2000. godine kojom se sprovodi princip jednakog postupanja prema osobama bez obzira na rasno ili etničko poreklo proglašava ideju da diskriminacija na osnovu rasnog ili etničkog porekla može ugroziti postizanje ciljeva Ugovora o EU, posebno postizanje visokog nivoa zaposlenosti i socijalne zaštite, povećanje životnog standarda i kvaliteta života, ekonomska i socijalna kohezija i solidarnost. Takođe može dovesti u pitanje cilj razvoja Evropske unije kao oblast slobode, bezbednosti i pravde.²² Ova direktiva obavezuje države članice da zaštite fizička lica od rasne ili etničke diskriminacije. Takođe nameće obavezu državama članicama da zaštite pravna lica od ove vrste diskriminacije, u skladu sa mogućnostima država članica.

Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena definiše diskriminaciju žena kao „bilo kakvu razliku, isključenje ili ograničenje u pogledu pola, što ima za posledicu ili cilj da ugrozi ili onemogući priznanje, ostvarenje ili vršenje od strane žena, ljudskih prava i osnovnih sloboda bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovu ravnopravnosti muškaraca i žena.“²³ Države potpisnice ove konvencije posvećene su vođenju politike zabrane diskriminacije žena. Odredbe ove konvencije odnose se direktno na Republiku Kosovo i imaju prioritet u slučaju sukoba nad odredbama zakona i drugih akata javnih institucija.

Da bi eliminisala rasni oblik kršenja ljudskih prava, Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je 1965. godine Konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Ova konvencija definiše diskriminaciju kao „razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasniva na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom poreklu koji imaju za cilj ili za rezultat da naruše ili da kompromituju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uslovima, prava čoveka i osnovnih sloboda i političkoj, ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj oblasti ili u svakoj drugoj oblasti javnog života.“²⁴ Prema ovoj konvenciji, politike ili mere afirmativne akcije ne mogu se smatrati rasnom diskriminacijom. Sprovođenje odredbi ove konvencije je obavezno za kosovske institucije. Nakon usvajanja i primene ovih međunarodnih instrumenata, demokratske države počele su da integrišu ove sporazume u svoje ustave. Takav korak je preduzela Republika Kosovo 2004. usvajanjem Zakona o zaštiti od diskriminacije i usvajanjem novog zakona 2015. godine, koji je podržao Kabinet predsednika Vlade i izrađen je na osnovu preporuka pod nadzorom Evropske komisije.

²² Savet Evropske unije (2000). Direktiva 2000/43/EZ o sprovođenju principa jednakog postupanja prema osobama bez obzira na rasno ili etničko poreklo. Link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=en>.

²³ Generalna skupština Ujedinjenih nacija (1979). Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena. Link <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw.pdf>.

²⁴ Generalna skupština Ujedinjenih nacija (1965). Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Link <https://www.coe.int/en/web/compass/148>.

Zakon o zaštiti od diskriminacije „je u skladu sa Direktivom Saveta 2000/43/EZ od 29. juna 2000. godine o sprovođenju principa jednakog postupanja prema osobama bez obzira na rasno ili etničko poreklo Saveta Evropske unije, Direktivom Saveta 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine o uspostavljanju opšteg okvira za jednako postupanje u zapošljavanju i zanimanju Saveta Evropske unije, Direktiva Saveta 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. godine o primeni principa jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i snabdevanju robe i usluga Saveta Evropske unije, Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 5. jula 2006. godine o primeni principa jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u vezi sa zapošljavanjem i zanimanjem (izmenjeno) Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije“.²⁵ Shodno tome, Zakon o zaštiti od diskriminacije je u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije, a tekst je u skladu sa evropskim standardima, kao i sličnim zakonima drugih demokratskih zemalja.

Kancelarija za dobro upravljanje u okviru Kabineta predsednika Vlade je prvenstveno odgovorna za sprovođenje Zakona o zaštiti od diskriminacije, kao i za sprovođenje preporuka koje potiču od Institucije Ombudsmana.²⁶ Kancelarija za dobro upravljanje je takođe odgovorna za koordinaciju rada svih javnih institucija kako bi se postigla puna primena ovog zakona. U okviru ovih odgovornosti, zakon predviđa nekoliko zadataka za olakšavanje sprovođenja. Iako za promociju i zaštitu ljudskih prava zakon daje odgovornost Ombudsmanu, on ima zakonski mandat da postupa po pritužbama na diskriminaciju u skladu sa postupcima navedenim u relevantnom Zakonu o Ombudsmanu. Takođe, član 9.2.2. ovlašćuje Ombudsmana da pruži pomoć žrtvama diskriminacije u podnošenju žalbi protiv diskriminacije. Ombudsman sprovođenje ovih članaka vidi kao izazov „s obzirom na činjenicu da ti članovi nisu u skladu jedni sa drugima sa zakonodavstvom na snazi koje definišu mandat Ombudsmana“.²⁷ U skladu sa tim, u svom izveštaju za 2015. godinu, ovo institucija izjavila je da pružanje pomoći žrtvama u pisanju žalbi prevazilazi njen ustavni i zakonski mandat.

Uočena je razlika između članova u kolektivnoj i pojedinačnoj odgovornosti za dela diskriminacije. Član 14. Zakona o zaštiti od diskriminacije predviđa da se „bilo koje postupanje nekog lica koje je izvršeno tokom radnog odnosa, za bilo koji slučaj podnet po ovom zakonu, u smislu ovog zakona tretira kao da ga je počinio poslodavac tog lica, bez obzira da li je izvršeno

²⁵ „Službeni glasnik Republike Kosovo“ (2015). Zakon broj 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, članovi 1. do 3. Link <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>.

²⁶ Ibid., član 10, tačka 1.

²⁷ Institucija Ombudsmana (2016). Godišnji izveštaj za 2015. godinu. Priština. Link [01.-Avokati-i-popullit-Raporti-Vjetor-2015-IAP-FINAL_351292.pdf \(gendrore.com\)](#).

sa ili bez znanja ili odobrenja poslodavca",²⁸ dok je prema članu 24. predviđeno da „svako lice snosi odgovornost na osnovu odredaba ovog zakona, kada svojim postupcima ili propustima počini delo diskriminacije u smislu ovog zakona. Individualna odgovornost ne isključuje odgovornost državnih institucija ili privatnih pravnih lica.“²⁹

U prvom slučaju odgovornost poslodavca proglašava se čak i ako je akt diskriminacije počinio zaposleni u preduzeću, dok je u drugom slučaju predviđena individualna odgovornost osobe za izvršenje akta diskriminacije ili krivičnog dela. Pošto se oba člana ne mogu primeniti istovremeno, jer se oba slučaja mogu istovremeno primeniti, neophodno je definisati odgovornost. Tumačenje koje se može primeniti je da u slučajevima kada se odredba 14 ne primenjuje, član 24. stupa na snagu i obrnuto.

WACRRI

²⁸ „Službeni glasnik Republike Kosovo“, Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, (2015), član 15. Link <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>.

²⁹ Ibid., član 24.

VI Nalazi

Tokom poslednjih pet godina, što se tiče primene Zakona o zaštiti od diskriminacije, postignut je određen napredak kao rezultat saradnje lokalnih i nacionalnih institucija, kao i drugih relevantnih međunarodnih institucija i organizacija civilnog društva. Kroz ovaj proces obavljani razgovori, kao i kancelarijsko istraživanje, jedno od glavnih otkrića je da postoji nedostatak svesti o ovom zakonu kako među širom javnošću, tako i među članovima pravosuđa.

Slično mnogim slučajevima širom sveta, a posebno u novim demokratijama, došlo je do zastoja u pogledu sprovođenja zakona zbog nemogućnosti stvaranja sistema izveštavanja i komunikacije među institucijama, ali i zbog kratkog perioda rada na kosovskom paketu zakona o pravima, od početka izrade do procesa usvajanja.

Kada je reč o primenljivosti zakona u praksi, Zakon o zaštiti od diskriminacije nije imao zadovoljavajuću primenu, dok su Zakon o Ombudsmanu i Zakon o ravnopravnosti polova sprovedeni na zadovoljavajući način, prema Kabinetu predsednika Vlade. Na primer, Zakon o Ombudsmanu je dobio visoke ocene od različitih relevantnih kosovskih i međunarodnih institucija koje su Instituciju Ombudsmana svrstale u red institucija sa najboljim učinkom na Kosovu.

Kao što je nekoliko studija pokazalo, ljudi na Kosovu nisu upoznati sa procedurama koje mogu slediti kada se suočavaju sa diskriminacijom; oni imaju tendenciju da podnesu žalbu u svojoj organizaciji i ostave svoj slučaj tamo. S druge strane, kada angažuju advokata da preuzme njihov slučaj, oni obično sastavljaju tužbu temeljeći svoje zahteve na drugim zakonima, a ne na Zakonu o zaštiti od diskriminacije. Studije ukazuju na to da se žrtve diskriminacije obično plaše da tuže svoje poslodavce iz straha da neće moći da dokumentuju svoje tužbe. Međutim, Zakon o zaštiti od diskriminacije prepusta odgovornost dokazivanja da nije došlo do diskriminacije optuženoj strani, a ne žrtvi.

a. Institucija Ombudsmana

Prema Instituciji Ombudsmana³⁰, Zakon o zaštiti od diskriminacije je skoro u potpunosti neuspešan u svojoj primeni. Po njihovom mišljenju, ova situacija je takođe povezana sa radom skupštine, jer skup nije nadgledao Zakona o zaštiti od diskriminacije od njegovog stupanja na snagu. Prema nalazima ovog istraživanja, većini šire javnosti, kao i mnogim sudijama i

³⁰ Razgovor sa Ombudsmanom Kosova.

pravnicima u pravosudnom sistemu nedostaje svesti o Zakonu o zaštiti od diskriminacije, pa stoga svoje optužnice ne zasnivaju na ovom zakonu, već na Krivičnom zakoniku i drugim zakonima koji spadaju u domen ljudskih prava, poput Zakona o ravnopravnosti polova. To je razlog zašto, prema Ombudsmanu, nije bilo nijednog sudskog postupka koji bi se pozivao na ovaj zakon od njegovog donošenja 2015. godine.³¹ Međutim, to ne znači da se Ombudsman nije pozivao na ovaj zakon u slučajevima diskriminacije kada su pokrenuti. Međutim, ova institucija je administrativni organ i zbog toga nema ovlašćenje da sprovodi zakon. Ono što Ombudsman može učiniti u takvim slučajevima je da daje preporuke sudovima o ishodu sudskog postupka. Prema Ombudsmanu, neophodno je saradivati sa advokatima kako bi se podigla svest o dispozicijama Zakona o zaštiti od diskriminacije kako bi se oni mogli obratiti Zakonu o zaštiti od diskriminacije kada se sudom obraćaju u slučajevima diskriminacije.

Zakon o zaštiti od diskriminacije daje Ombudsmanu ovlašćenje da izda pravna mišljenja u svojstvu *amicus curiae* (prijatelja suda), ali preporuke su konačno pravno sredstvo koje Ombudsman ima. Postignuto je poboljšanje u usvajanju ovih preporuka od strane sudova, međutim, još uvek ima prostora za dalja poboljšanja. Na primer, „2019. godine sudovi su primenili preko 50 procenata svih preporuka koje dolaze od Ombudsmana, u poređenju sa 11 procenata 2015. godine“³². Institucija Ombudsmana izdaje preporuke koje se odnose na nekoliko prava obuhvaćenih ustavom, poput prava na privatnost, zaštitu podataka, pristup javnim informacijama i tako dalje. U skladu sa Zakonom o zaštiti od diskriminacije, stranka može da uputi žalbu Ombudsmanu sa tvrdnjom da je javna institucija povredila njeno/njena prava, a ako Institucija Ombudsmana to smatra razumnim, izdaje preporuku (otvara slučaj za dalju istragu) i preporučuje dotičnoj javnoj instituciji da pošalje svoju preporuku.

Institucija Ombudsmana, u skladu sa mandatom datim Ustavom i posebnim zakonom o ovoj instituciji, ima mandat da preporučuje, ali ne i da sama rešava ova pitanja. Činjenica da Ombudsman institucija podržava određeni slučaj zasnovan na Zakonu o zaštiti od diskriminacije vrši pritisak na javne institucije da primene preporuku. S druge strane, s obzirom na to da primaoci preporuke ne sprovode sve preporuke ove institucije, Institucija Ombudsmana preporučuje da slede primer drugih susednih zemalja, poput Albanije, koje su osnovale nezavisna tela koja se bave ovim pitanjem, naime Poverenik za zaštitu od diskriminacije. Sličan slučaj se dogodio na Kosovu 2019. godine kada je, kroz Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, drugostepena institucija zamenjena Agencijom za informacije i privatnost u preispitivanju

³¹ Razgovor sa Ombudsmanom Kosova.

³² Ibid.

slučajeva pristupa javnim dokumentima. Do 2019. godine, ako je javna institucija povredila stranku koja je smatrala svoje pravo na pristup javnim dokumentima, pitanje je moglo biti upućeno Instituciji Ombudsmana, a zatim i Sudu. Od 2019. godine nadalje, Agencija za informacije i privatnost, kojoj su zakonom dodeljene izvršne funkcije, služi kao drugostepena institucija i rešava spor između strana i odgovarajućih javnih institucija.

b. Ministarstvo pravde

Zakon o zaštiti od diskriminacije navodi da se „kršenje odredaba ovog zakona, u slučajevima kada čine krivična dela, kažnjava u skladu sa odredbama Krivičnog zakona Republike Kosovo“³³. Međutim, Krivični zakonik Republike Kosovo tretira samo određena dela diskriminacije koja spadaju u kategoriju krivičnih dela, i zato je neophodno da se pravnici naviknu na Zakon o zaštiti od diskriminacije, kako bi za žrtve diskriminacije pravda bila zadovoljena. Ministarstvo pravde nema podatke i slučajeve koji bi pokazali primenu ili nesprovođenje Zakona o zaštiti od diskriminacije. Ovo ministarstvo ističe da je Zakon o zaštiti od diskriminacije usklađen sa Zakonom o prekršajima i da ne vidi potrebu da primena Zakona o zaštiti od diskriminacije bude u potpunosti usklađena sa Krivičnim zakonikom.

Ministarstvo pravde je otvoreno ideji o izmenama Krivičnog zakonika ukoliko se to smatra neophodnim kako bi se diskriminacija dodala kao krivično delo; međutim, primetili su da „nisu svi slučajevi diskriminacije krivična dela“³⁴. Ali neophodno je definisati koja su krivična dela počinjena na diskriminatornoj osnovi. Štaviše, pre eventualne promene Krivičnog zakonika, treba se zalagati za to da sve zainteresovane strane u pravosuđu, kao što su advokati, tužioci i sudije, povećaju broj slučajeva pokrenutih na osnovu Zakona o zaštiti od diskriminacije i povećaju nivo primene samog zakona. Ukratko, nijedna javna institucija sa kojom su obavljani razgovori, poput Institucije Ombudsmana, Ministarstva pravde, Agencije za ravnopravnost polova i Kancelarije za dobro upravljanje pri Kabinetu predsednika Vlade, ne podržava ideju promene Zakona o zaštiti od diskriminacije. Suprotno tome, trebalo bi razviti kampanju za podizanje svesti o važnosti Zakona o zaštiti od diskriminacije koja bi uključivala sve zainteresovane strane. Suprotan stav podržava Inicijativa mladih za ljudska prava, organizacija

³³„Službeni glasnik Republike Kosovo“ (2015). Zakon broj 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, član 9. Link <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>.

³⁴Razgovor sa direktorom Kancelarije za pravne poslove u Ministarstvu pravde.

civilnog društva koja se zalaže za ideju izmene Krivičnog zakonika kako bi se omogućila bolja primena Zakona o zaštiti od diskriminacije.³⁵

Što se tiče aspekta praćenja nekoliko podnosilaca žalbi istovremeno, predstavnici Ministarstva pravde ovo nisu smatrali problemom.³⁶

Ministarstvo pravde smatra problematičnom činjenicu da parlament nastoji da izbegava davanje komentara i povratnih informacija o procesu izrade zakona, a poslanici imaju tendenciju da raspravljaju o problemima koji proizilaze iz zakona tek kada oni stupe na snagu. Koordinaciju između zakonodavne i izvršne vlasti smatraju presudnom za izradu kvalitativnih zakona.³⁷

c. Agencija za ravnopravnost polova

Zakon o ravnopravnosti polova primenjen je na zadovoljavajućem nivou od iskustva sa Zakonom o zaštiti od diskriminacije, tako da je Agencija za rodnu ravnopravnost u okviru Kabineta predsednika Vlade od velike važnosti.

Agencija je sprovedla *ex-post* analizu Zakona o zaštiti od diskriminacije kako bi identifikovala pitanja koja bi mogla biti problematična u vezi sa zakonom. Na osnovu *ex-post* revizije sprovedene na Zakon o ravnopravnosti polova 18 meseci nakon njegovog usvajanja, neki od glavnih izazova sa kojima se suočava proces su nedostatak kapaciteta za rešavanje praznina u postizanju rodne ravnopravnosti, nedostatak svesti o Zakonu o ravnopravnosti polova kao i nedostatak saradnje između Agencije za ravnopravnost polova i drugih institucija. Od Agencije za rodnu ravnopravnost se zahteva da izvrši potrebna prilagođavanja kako bi konsolidovala i ojačala svoju ulogu kao jedinog organa koji nadgleda sprovođenje ovog zakona od strane svih zainteresovanih strana. *Ex-post* analizom je takođe ustanovljeno da, uprkos zakonskim ovlašćenjima koja Agencija za rodnu ravnopravnost ima, nedostaju joj finansijski i ljudski resursi. To je direktno uticalo na učinak ovog tela, kao i na napredak u primeni Zakona o ravnopravnosti polova. Ovi nalazi su omogućili Agenciji za rodnu ravnopravnost da izvrši neophodna prilagođavanja kako bi nastavio proces primene Zakona o ravnopravnosti polova, te je stoga neophodno da Zakon o zaštiti od diskriminacije prođe kroz proces *ex-post* analize kako bi utvrdio kako izazovi na primeni zakona može se rešiti. Zakon o zaštiti od diskriminacije do

³⁵ Razgovor sa programskim koordinatorom za ljudska prava i vladavinu prava iz Inicijative mladih za ljudska prava.

³⁶ Razgovor sa direktorom Kancelarije za pravne poslove u Ministarstvu pravde.

³⁷ Ibid.

sada nije prošao kroz *ex-post* analizu, pa stoga agencija toplo preporučuje da se analiza sprovede kako bi se videlo zašto ovaj zakon nije sproveden u celosti.

Agencija za rodnu ravnopravnost se takođe ne slaže sa idejom da se krivičnom zakonu doda diskriminacija, jer nisu sva dela diskriminacije krivična dela. Dalje, primetili su da međunarodne konvencije koje se primenjuju u Republici Kosovo tretiraju pitanje diskriminacije i da u Krivičnom zakoniku nema potrebe za pojmom „diskriminacija“³⁸.

Što se tiče toga zašto se pravosuđe ne poziva na Zakon o zaštiti od diskriminacije, agencija smatra da je neophodno izraditi komentar zakona i podeliti ga sudijama, tužiocima i advokatima kako bi lakše shvatili obim pitanja koja Zakon o zaštiti od diskriminacije tretira.³⁹

d. Kancelarija za dobro upravljanje

Kancelarija za dobro upravljanje Kabineta predsednika Vlade je Zakonom o zaštiti od diskriminacije dobila zadatak da, zajedno sa Institucijom Ombudsmana, nadgleda sprovođenje ovog zakona. Kancelarija za dobro upravljanje ima zadatak da savetuje Vladu o pitanjima zaštite od diskriminacije, tako da nadgleda sprovođenje preporuka Ombudsmana itd.

Kancelarija za dobro upravljanje je potvrdila da Zakon o zaštiti od diskriminacije nije sproveden kako je planirano. Stoga je organizovao dodatne aktivnosti na izgradnji kapaciteta koje bi mogle poboljšati primenu Zakona o zaštiti od diskriminacije. Poseban fokus ovih aktivnosti na izgradnji kapaciteta stavlja se na podizanje svesti o Zakonu o zaštiti od diskriminacije među pravosudnim osobljem i na važnost pozivanja na ovaj zakon prilikom postupanja u slučajevima diskriminacije.

Zajedno sa Savetom Evrope, inicirali su stvaranje standardizovane matrice za zaštitu od diskriminacije, a pokrenuli su i obuku u saradnji sa civilnim društvom za jačanje struktura za zaštitu od diskriminacije na lokalnom i nacionalnom nivou.

Kancelarija za dobro upravljanje planira formiranje disciplinskih odbora u okviru svake institucije kako bi se sadašnji i budući zaposleni zaštitili od diskriminacije u svim javnim institucijama. Pored toga, Kancelarija za dobro upravljanje je preuzela odgovornost da nastavi nacionalnu kampanju podizanja svesti da bi se javnost obavestila o Zakonu o zaštiti od diskriminacije i važnosti pozivanja na ovaj zakon prilikom pokretanja sudskog postupka.

³⁸ Razgovor sa koordinatorom Agencije za rodnu ravnopravnost;

³⁹ Ibid.

Kada govorimo o diskriminaciji na radnom mestu, prema studiji koju je sprovedla Ženska mreža Kosova,⁴⁰ većina ispitanika bila je svesna da je diskriminacija nezakonita na Kosovu i verovala je da bi, kada dožive diskriminaciju, to trebalo da prijave poslodavcu. Međutim, imali su vrlo malo znanja o drugim nadležnim institucijama gde mogu da izraze svoju zabrinutost kada se oseće diskriminisanim. Nedostatak svesti može biti vodeći faktor u objašnjavanju zašto postoji tako mali broj prijavljenih slučajeva u nadležnim institucijama koje se bave ovom pojavom. Ostali faktori koji mogu doprineti mogu biti strah da njihova anonimnost neće biti poštovana, strah od gubitka posla, duge birokratske procedure i poteškoće u dokazivanju da su predmet diskriminacije. Međutim, nisu svesni činjenice da je prilikom prijavljivanja slučajeva diskriminacije na tuženom (u ovom slučaju na poslodavcu) da dokaže da nije bilo diskriminacije, a ne na tužiocu (u ovom slučaju zaposlenom) da dokaže da je postojala diskriminacija.

⁴⁰ Banjska et al., Diskriminacija na osnovu pola i zapošljavanje na Kosovu.

VII Zaključci

Zakon o zaštiti od diskriminacije je generalno dobro napisan zakon; ali mu nedostaje sprovođenje na terenu. Nalazi iz ove studije pokazuju da nije neophodno menjati ovaj zakon, već se usredsediti na podizanje svesti o njegovom postojanju kod šire javnosti, kao i među pravosudnim akterima. Međutim, iz postupka razgovora važno je naglasiti da je Zakon o zaštiti od diskriminacije zakon koji optuženom daje teret dokazivanja da nije došlo do diskriminacije. To žrtvama diskriminacije olakšava podnošenje slučaja, dok istovremeno obeshrabruje poslodavce da se bave različitim oblicima diskriminacije.

Još jedan važan zaključak ove studije je da bi ulogu Institucije Ombudsmana trebalo ojačati uopšte, i formirati još jedno autonomno odeljenje u okviru ove Institucije koje bi se bavilo isključivo slučajevima diskriminacije u javnom i privatnom sektoru. Ovo odeljenje bi trebalo da ima zaseban budžet, kao i svoje osoblje. Za nadati je se da će formiranje ovog odeljenja rezultirati sa više slučajeva zasnovanih na ovom zakonu. S druge strane, važno je da se izmeni i dopuni Zakon o Ombudsmanu i da se Ombudsmanu daju ovlašćenja za postupanje u slučajevima iz privatnog sektora, jer Zakon o zaštiti od diskriminacije zahteva da Ombudsman tretira slučajeve diskriminacije i od privatnih lica.

Kancelarija za dobro upravljanje trebalo bi da nastavi da nadgleda sprovođenje Zakona o zaštiti od diskriminacije, a istovremeno bi trebalo da ojača svoje napore u podizanju svesti o značaju ovog zakona.

Zakon o zaštiti od diskriminacije je usklađen sa Zakonom o prekršajima, ali izraz „diskriminacija“ kao termin se ne koristi na isti način kao u Krivičnom zakoniku. To se, međutim, ne doživljava kao problem, jer nisu svi slučajevi diskriminacije krivična dela. S druge strane, praćenje nekoliko žalbenih postupaka istovremeno nije problem jer će na kraju tužilac ili sud odlučiti koja je presuda povoljnija za izvršenje.

Preporuke

- Kancelarija za dobro upravljanje pri Kabinetu predsednika Vlade bi trebalo da pripremi i sprovede nacionalnu kampanju podizanja svesti, u saradnji sa svim zainteresovanim stranama, poput Institucije Ombudsmana i Ministarstva pravde, u cilju informisanja javnosti o Zakonu o zaštiti od diskriminacije (posebno sudije, tužioci i advokati);
- Kancelarija za dobro upravljanje pri Kabinetu predsednika Vlade, kao pokrovitelj zakona, trebalo bi da blisko saraduje sa Advokatskom komorom Kosova u kreiranju specifičnih aktivnosti, uključujući advokate, povezane sa utvrđivanjem predmeta zasnovanih na Zakonu o zaštiti od diskriminacije;
- Zakon o zaštiti od diskriminacije bi trebalo da počne da se primenjuje, a ne da se menja u ovom trenutku. Fokus bi trebao biti na identifikovanju nedostataka nakon što se primeni;
- Kancelarija za dobro upravljanje takođe treba da sprovede sveobuhvatnu *ex-post* analizu celokupnog zakona u sledećoj fazi, nakon što se ojača primena zakona. *Ex-post* analiza pomoći će u identifikovanju problema sa kojima se suočavaju u fazi primene. Na kraju će ova analiza pomoći da se bolje razume da li su neophodne izmene zakona i ako jesu, koje delove Zakona o zaštiti od diskriminacije treba izmeniti;
- Izvršna grana vlasti treba da blisko saraduje sa zakonodavstvom i njenim odborima pre izrade zakona kako bi proces od početka bio sveobuhvatniji i sveobuhvatniji kako bi se izbegle kasnije nesavesnosti tokom procesa primene zakona;
- Da bi se olakšala primena Zakona o zaštiti od diskriminacije, Kancelarija za dobro upravljanje bi trebalo da razmotri mogućnost pripreme komentara zakona radi lakšeg tumačenja različitih uključenih zainteresovanih strana. Ovaj komentar treba distribuirati svim sudovima, kako bi se olakšalo razumevanje i donele presude zasnovane na Zakonu o zaštiti od diskriminacije;
- Krivični zakonik mora definisati koja dela diskriminacije spadaju u kategoriju krivičnih dela, tako da sudije, tužioci i advokati imaju bolje reference na bilo Krivičnog zakonika ili Zakon o zaštiti od diskriminacije kada je u pitanju tretiranje slučajeve diskriminacije;
- U dugoročnoj perspektivi, nadležni organi (Ombudsman, Kancelarija za dobro upravljanje, Ministarstvo pravde, skupštinski odbori) trebalo bi da razmotre uspostavljanje posebnog mehanizma koji tretira slučajeve diskriminacije, kao što je Poverenik za zaštitu od diskriminacije koji postoji u Albaniji ili Severnoj Makedoniji;

- Sudski administratori (službenici) koji rade u (mrežnom) sistemu upravljanja predmetima treba da označe dosijeom „D” ili slučajeve pokrenute na osnovu Zakona o zaštiti od diskriminacije;

MAKRT

Izvori

- „Priručnik o evropskom zakonu o zabrani diskriminaciji“ Saveta Evrope (*Council of Europe Handbook on European non-discrimination law*). Link <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-non-discrimination-law-2018-edition>.
- Savet Evropske unije, Direktiva 2000/43/EZ o sprovođenju principa jednakog postupanja prema osobama bez obzira na rasno ili etničko poreklo, (2000). Link <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=n>.
- Ustav Republike Kosovo (2008).
- Centralna izborna komisija, „Analiza efikasnosti kampanje javnog informisanja“, (2019). Link [Analizë-e-Efektivitetit-të-Fushatës-së-Infomimit-Publik.pdf \(kgz-ks.org\)](#)
- Institut GAP, „Diskriminacija na tržištu rada - Uticaj konkurencije na rodnu nejednakost“, (2017). Link [48043 Raporti-Final analizë punesimi i grave.pdf \(institutigap.org\)](#)
- The Headhunter, Indeks jednakosti zapošljavanja LGBTIQ osoba, ('LGBTIQ Employment Equality Index: 2018 Annual Report Findings, Kosovo'), (2018), Web link http://headhunter.al/uploads/files/2018/June/11/LGBTIQ_Index_Report_Kosovo_2018_English_version15287229_89.pdf
- Kosovo 2.0, „Ograničeno nepravdom“ ('Limited by Injustice') (2020) Web link [Limited by injustice - Kosovo 2.0 \(kosovotwopointzero.com\)](#)
- „Službeni glasnik Republike Kosovo“, Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, (2015), link <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=10924>
- „Službeni glasnik Republike Kosovo“, Zakon br. 03/L-019 o profesionalnim sposobnostima, rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (decembar 2008. godine).
- Institucija Ombudsmana, „Godišnji izveštaj“, (2019). Link <https://www.oik-rks.org/en/2020/04/02/godisnji-izvestaj-2019/>
- Reporteri.net, „Bolna priča o mladiću iz zajednice Aškaliya koji se suočio sa diskriminacijom na Kosovu“ ('The painful story of a young man from the Ashkali community who faced discrimination in Kosovo') (2020). Link [Rrëfimi i dhimbshëm i të riut nga komuniteti ashkali që u përball me diskriminimin në Kosovë - Gazeta Online 'Reporteri.net'](#)
- Generalna skupština Ujedinjenih nacija, „Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima“, (1948). Link <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>.
- Generalna skupština Ujedinjenih nacija, „Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena“, (1979). Link <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw.pdf>.
- Generalna skupština Ujedinjenih nacija, „Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije“, (1963). Link <https://www.coe.int/en/web/compass/148>.

Spisak konsultovanih aktera:

Razgovor sa Ombudsmanom Kosova.

Razgovor sa direktorom Kancelarije za pravne poslove u Ministarstvu pravde;

Razgovor sa koordinatorom Agencije za rodnu ravnopravnost;

Razgovor sa direktorom Kancelarije za dobro upravljanje;

Razgovor sa Kancelarije za pravne poslove Kabineta predsednika Vlade;

Razgovor sa direktorom Kancelarije za pravne poslove u Ministarstvu lokalne samouprave;

Razgovor sa programskim koordinatorom za ljudska prava i vladavinu prava, Inicijativa mladih za ljudska prava

MAKRO