



26 JUL 2015

## PAKET ZAKONA O LJUDSKIM PRAVIMA STUPA NA SNAGU

Autor: Jennifer Addae  
Lektor: Pieter Troch  
Prevodilac: Diana Hasani

U julu 2015, stupili su na snagu novi Zakon o Zaštiti od Diskriminacije, Zakon o Ombudsmanu i Zakon o Ravnopravnosti Polova.<sup>1</sup> Ta tri zakona su istovremeno izglasana i objavljena i zajedno formiraju paket ljudskih prava na Kosovu o promociji i zaštiti osnovnih prava i slobode i jednakog tretmana svih građana Kosova.<sup>2</sup>

Nakon višegodišnjeg procesa evaluacije u koji su bili uključeni civilno društvo i drugi akteri, kao što je Savet Evrope, pređašnji zakoni su revidirani i promenjeni.<sup>3</sup> Revidirani zakoni koji su usvojeni zamenjuju svo prethodno primarno i sekundarno zakonodavstvo vezano za ova pitanja, jer je njihova namena da isprave prethodne nedostatke i da obezbede usklađenost sa evropskim standardima o ljudskim pravima.

Usvajanjem paketa zakona o ljudskim pravima, ispunjen je jedan od preduslova Evropske Komisije vezan za proces vizne liberalizacije.<sup>4</sup>

Sada kada je okvir za ljudska prava završen, on mora da se pravilno primenjuje tako da stvarno bude od koristi građanima u njihovom naporu da poprave diskriminatorno ponašanje.

U ovoj političkoj analizi, dajemo jezgrovit pregled ovih zakona i izazova koje kosovske institucije moraju uzeti u obzir u poboljšanju uživanja osnovnih prava i sloboda za sve članove zajednica.

### ZAKON O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE

U poređenju sa prethodnim zakonom, novi zakon razrađuje osnove za diskriminaciju i vrste diskriminacija, razjašnjava strukturu upravnih organa zajedno sa njihovim nadležnostima

<sup>1</sup> [Zakon \(br. 05/L-21\) o Zaštiti od Diskriminacije](#) (2015) [Zakon \(br. 03/L-195\) o Ombudsmanu](#) (2015) i [Zakon \(br. 05/L-020\) o Ravnopravnosti Polova](#) (2015).

<sup>2</sup> [Zakon \(br. 03/L-047\) o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosova](#) (2008) jeste sastavni deo korpusa zakona o ljudskim pravima, ali njegove odredbe nisu bile subjekt promene i stoga neće biti analizirane u ovom članku.

<sup>3</sup> SAVET EVROPE, [Predlozi za reformu kako bi se povećao entuzijazam nesudskih institucija za ljudska prava na Kosovu](#) Kosovo (2013).

<sup>4</sup> EVROPSKA KOMISIJA, *Drugi Izveštaj o Napredku Kosova u ispunjenu obaveza na putu ka viznoj libelarizaciji* (2014), str. 7–8.

vezanim za diskriminaciju, i propisuje smislene mere za podizanje svesti javnosti. Jedan od glavnih razloga za formulisanje ovog zakona jeste da se zakonodavstvo uskladi sa evropskim standardima kako bi se žrtvama diskriminacije obezbedila adekvatna i potrebna zaštita.

*Princip nediskriminacije se zasniva na ubeđenju da građani imaju pravo na potpuno uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i da, u tom pogledu, svi treba da se jednako tretiraju.*

Novi zakon dopunjuje listu karakteristika, na osnovu kojih je zabranjeno diskriminisati, i ona uključuje i društveni ili lični status, trudnoću i genetsko nasleđe.<sup>5</sup> Takođe proširuje vrste nejednakog tretmana koji sačinjavaju diskriminaciju uključivanjem zakonskih odredbi kao što su diskriminacija na osnovu percepcije navedenih karakteristika, nemogućnost pružanja razumnog smeštaja osobama sa posebnim potrebama i diskriminacija na osnovu asociiranja.<sup>6</sup>

Najvažnija novina se odnosi na razjašnjenje uloga upravnih tela koja imaju nadležnosti u domenu antidiskriminacije. Prethodni zakon je prouzrokovao zabunu o nadležnostima tela uprave, koja su uz nadležne sudove, bila odgovorna za utvrđivanje kršenja zakona i za izricanje odgovarajućih sankcija.<sup>7</sup> Kancelarija Ombudsmana je pomenuta kao "telo ovlašćeno da prima i istražuje žalbe u pogledu kršenja prava na osnovu diskriminacije."<sup>8</sup> Pored toga, advokat za ravnopravnost polova i opštinske jedinice za ljudska prava su takođe ovlašćeni da pokriju slučajeve diskriminatorne prirode.<sup>9</sup> Ostalo je nejasno, pod ovim odredbama i mandatima koji se preklapaju, kojem bi tačno upravnom telu građani trebalo da se obrate kako bi potražili pomoć i koje administrativne procedure bi trebalo da prate.

Novi zakon koji stupa na snagu nedvosmisleno imenuje dva tela na centralnom novou da pokriju sve žalbe diskriminatorne prirode: Kancelariju Ombudsmana, kao najveću nesudsku instituciju, i nadležne sudove.<sup>10</sup> Novi zakon eksplicitno dodeljuje Ombudsmanu nadležnost upravljanja žalbama na osnovu rodne diskriminacije. Svi propisi koji se odnose na jedinice za ljudska prava su ukinuti nakon usvajanja paketa zakona o ljudskim pravima i sekundarno zakonodavstvo o njihovom funkcionisanju i dužnostima tek treba da bude usvojeno.

Kancelarija za dobro upravljanje je još jedan institucionalni organ koji ima nadležnosti u diskriminatornim pitanjima. Odgovorna je za savetovanje Vlade Kosova o pitanjima vezanim za diskriminaciju, izradu politika i monitorisanje sprovođenja preporuka koje je dao Ombudsman.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Zakon o Zaštiti od Diskriminacije (2015), Član 1.

<sup>6</sup> Videti Zakon o Zaštiti od Diskriminacije (2015), Član 4. Diskriminacija na osnovu percepcije se odnosi na osobe koje ne pripadaju određenoj grupi ali koje su tako viđeni od strane drugih ljudi. Razumni smeštaj znači obezbeđivanje određenih mera tako da su osobe sa posebnim potrebama u mogućnosti da potpuno učestvuju u društvu. Diskriminacija na osnovu asociiranja se donosi na osobe koje ne pripadaju određenoj grupi ali su povezani sa tom grupom od strane drugih ljudi.

<sup>7</sup> Zakon (br. 2004/3) protiv Diskriminacije (2004), Član 9 I EVROPSKI CENTAR ZA PITANJA MANJINA, *Pravni Priručnik, Ugrožene i Marginalizovane Grupe na Kosovu* (2012), str. 150.

<sup>8</sup> Ombudsman je citirao u starom zakonu kao: "Telo ovlašćeno da prima i istražuje žalbe u pogledu kršenja prava na osnovu diskriminacije". Zakon protiv diskriminacije (2004), Član 10.

<sup>9</sup> SAVET EVROPE, *Predlozi za reformu kako bi se povećao entuzijizam nesudskih institucija za ljudska prava na Kosovu* (2013), str. 111–112. Odredbe advokata za ravnopravnost polova nisu nikad izvršene i Ombudsman je de facto preuzeo kršenja ljudskih prava na osnovu roda, videti SIDA *Rodna studija na Kosovu, Pregled sprovođenja zakona i programa o rodnoj ravnopravnosti na Kosovu*, str. 5.

<sup>10</sup> Nadležnosti suda na Kosovu mogu se pročitati na [Zakon \(Nr 03/L-199\) o Sudovima](#) (2010).

<sup>11</sup> Zakon o Zaštiti od Diskriminacije (2015), Član 10.

Prema novim odredbama, Vlada Kosova i javne vlasti će morati da povećaju svoje napore da upoznaju javnost o njihovim osnovnim pravima i odgovarajućim mehanizmima za ljudska prava u narednim mesecima.<sup>12</sup>

## ZAKON O OMBUDSMANU

Novousvojeni Zakon o Ombudsmanu uglavnom ima za cilj jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta institucija, kao glavna nesudska institucija sa nadležnostima u domenu ljudskih prava, harmonizovanju odredbi zakona o nediskriminaciji i rodnoj ravnopravnosti, i proširenju svog mandata. Uloga Ombudsmana je još važnija ako uzmemo u obzir da sudovi još uvek nisu proizveli precedentno pravo na osnovu antidiskriminatornih odredbi.<sup>13</sup> Žrtve diskriminacije su podnele žalbe vezane za pitanja diskriminacije, ali sudovi često presuđuju na osnovu drugih primenljivih zakona i zanemaruju antidiskriminatorne odredbe.<sup>14</sup> Efektivni sudski koraci protiv diskriminativnih slučajeva su apsolutni uslov za bilo koju smislenu antidiskriminatornu politiku. Ojačani položaj Ombudsmana kao glavne nesudske institucije sa nadležnostima u domenu nediskriminacije mogu je uspostaviti kao vrednu i dostupnu alternativu za sudske korake, i taj položaj može da obezbedi solidnu osnovu i podsticaje za snažnije i efikasnije sudske intervencije.

*Zakon definiše Ombudsmana kao državni mehanizam za ljudska prava, za promociju i zaštitu osnovnih prava i slobode za sve ljude protiv nedoličnog ponašanja javnih vlasti. Zakon o Ombudsmanu (2015), Član 1.*

Kao glavno nesudsko telo za obradu diskriminatornih žalbi, Ombudsman ima mandat da obrađuje i ispituje kršenje ljudskih prava. Ombudsman takođe dobija nadležnost u upravljanju rodnih slučajeva, zajedno sa opštim slučajevima diskriminacije.<sup>15</sup> Mandat Ombudsmana je proširen novim zakonom i uključuje davanje opštih preporuka o funkcionisanju sudskog sistema i pojavljivanje u svojstvu *prijatelja suda*.<sup>16</sup>

Kancelariji su dalje dodeljenje nadležnosti da deluje kao Nacionalni preventivni mehanizam protiv torture i drugih surovih i ponižavajućih postupanja, gde će biti moguća poseta i monitorisanje mesta pritvora osumnjičenih za kršenje ljudskih prava i izrada preporuka.<sup>17</sup>

Skupština Kosova je izabrala novog Ombudsmana 2. jula 2015. godine.

<sup>12</sup> Zakon o Zaštiti od Diskriminacije (2015), Član 25.

<sup>13</sup> SAVET EVROPE, [Predlozi za reformu kako bi se povećao entuzijazam nesudskih institucija za ljudska prava na Kosovu](#) (2013), str. 112.

<sup>14</sup> EVROPSKI CENTAR ZA PITANJA MANJINA, [Pravni Priručnik, Ugrožene i Marginalizovane Grupe na Kosovu](#) (2012), str. 148.

<sup>15</sup> *Isto*. Član 16 broj 13

<sup>16</sup> Prijatelj suda je osoba ili lice koje ima jaka interesovanja za odedenu temu i koje nije stranka ali može da da izjavu na pitanja vezana za opšti inters, ako to dozvoli sud.

<sup>17</sup> Vršice ova ovlašćenja godinu dana nakon što zakon stupi na snagu.

## ZAKON O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

Celokupan cilj Zakona o Ravnopravnosti Polova je da obezbedi i promoviše jednakost žena i muškaraca i da garantuje jednake mogućnosti u javnom i privatnom životu. Zakon razjašnjava nekoliko pojmova vezana za pol i daje pregled nadležnosti različitih tela u rodnim pitanjima.

Zakon definiše novi vodeći princip kao što je rodno integrisanje, rodno budžetiranje i rodni identitet.<sup>18</sup> Takođe, uvodi sveobuhvatnu definiciju rodne diskriminacije.<sup>19</sup>

Novi zakon popravlja nejasnoće prethodnog zakona u odredbama u kojima se dodeljuju odgovornosti različitim organima. Prema novom zakonu, Agencija za rodnu ravnopravnost sačinjava ključno institucionalno telo koje je odgovorno za, između ostalog, sprovođenje zakona, izradu programa Kosova za rodnu ravnopravnost, obezbeđivanje rodnog integrisanja i rodnog budžetiranja. Glavni akteri u obezbeđivanju sprovođenja zakona na opštinskom i ministarskom nivou će biti zvaničnici za rodnu ravnopravnost.

Međutim, kao što je prethodno naznačeno, Ombudsman je sada nadležno nesudsko telo koje upravlja slučajevima rodne diskriminacije. Ove odredbe imaju jasno podeljene nadležnosti i mnogo rigoroznije domene aktivnosti.

### KOJI SU IZAZOVI KOJI OSTAJU KOSOVU?

Nakon kratkog pregleda glavnih zakonodavnih novina, ova politička analiza će se sada fokusirati na različite izazove u polju ljudskih prava koji ostaju kosovskim institucijama.

Usvajanje paketa zakona o ljudskim pravima od strane skupštine je veliki korak napred u očuvanju osnovnih prava za sve građane Kosova. On se naročito udaljava od preklapajućih nadležnosti relevantnih institucija i pojačava Ombudsmana kao glavnog nesudskog tela za promociju i zaštitu ljudskih prava.

*Međutim, samo postojanje sveobuhvatnog okvira za ljudska prava samo po sebi je nedovoljno da bi se obezbedio i da bi se doprinelo jednakom tretmanu građana.*

Razni izazovi će morati da se reše u narednim godinama kako bi se stvorila osetljivost za ljudska prava među različitim organima vlasti i javnosti.

ECMI Kosovo veruje da su sledeći koraci presudni:

- Nesumnjivo, glavni preduslov jeste **davanje prioriteta promociji i zaštiti ljudskih prava** u dnevnim redovima Vlade i Skupštine Kosova, ministarstava, i lokalnih partnera, da se ojača politička volja za obezbeđivanje ovih prava.

Stoga **obuke i podizanje kapaciteta** moraju da budu predviđene za javne zastupnike. Takođe, važna je i adekvatna raspodela budžeta istinoljubivim nadležnim organima.

<sup>18</sup> Zakon o Ravnopravnosti Polova (2015), Član 3. Rodno integrisanje je uključivanje rodne perspektive u zakonodavstvu, politikama i programima. Rodno budžetiranje je valorizacija budžeta iz rodnog stanovišta. Rodni identitet je vezan za rodne karakteristike određene osobe.

<sup>19</sup> Zakon o Ravnopravnosti Polova (2015), Član 4.

- **Zakonski okvir** koji je uspostavljen kroz ljudska prava još uvek nije završen. Da bi se zagarantovalo ispravno sprovođenje ova tri zakona, mora da se izradi sekundarno zakonodavstvo u narednim mesecima. Takođe, kako bi agencija pravilno funkcionisala, Ombudsman će morati da izda smernice za unutrašnje organizovanje i poslovnik o radu.<sup>20</sup>
- Vlada Kosova još uvek nije finalizovala **Akcioni Plan i Strategiju za Ljudska Prava**. Nacrt verzije za period 2013-2017 je otvoren za javnost, ali konačna verzija još uvek nije usvojena.<sup>21</sup> Strategija i Akcioni Plan uspostavljaju prioritete Vlade za određeni vremenski period vezane za tretiranje i sprovođenje ljudskih prava.
- Sada kada je jasno da je **Ombudsman** glavno nesudsko telo za upravljanje žalbama vezanim za ljudska prava, važno je da se **ojačaju institucionalni kapaciteti** tog tela, kako bi lokalne i centralne vlasti pratile njegove preporuke i savete. Njegova uloga prijatelja suda takođe treba da se shvati ozbiljno i da se podrži određenim kapacitetima.
- **Sudije** treba da posmatraju navodne slučajeve diskriminacije iz različitih perspektiva. Moguće da jedan slučaj bude kleveta i diskriminacija, i sud treba da tumači postojeće slučajeve u širem smislu. Pored toga, sudijama treba da se dodele obuke podizanja kapaciteta kako bi se obrazovali u polju zakonodavstva o ljudskim pravima.
- Građani bi trebalo da se **obrazuju putem mera podizanja svesti** o temama kao što su nediskriminacija i različiti mehanizmi za ljudska prava. Okvir za ljudska prava je od velike važnosti, naročito za pripadnike manjinskih zajednica na Kosovu. Sve individue imaju jednako pravo na zaštitu osnovnih ljudskih prava, ali s obzirom na njihovu neizvesnu situaciju, jasno je da članovi manjinskih zajednica možda nisu u mogućnosti da uživaju ova prava na isti način kao većinska populacija. U tom pogledu, neophodno je da su zajednice, kao i drugi članovi, informisani o svojim pravima i da znaju kome da se jave u slučaju diskriminatornog tretiranja. Posebno je važno da Ombudsman dosegne do javnosti i da promoviše ljudska prava i objasni svoj mandat građanima Kosova.

## O ECMI-ju Kosovo

ECMI Kosovo je vodeća nevladina organizacija, koja se bavi pitanjima manjina na Kosovu, sa ciljem da razvije inkluzivne i reprezentativne institucije odgovorne za pitanja zajednica, koje podržavaju stabilno i multi-etničko Kosovo. ECMI Kosovo doprinosi razvoju, jačanju i implementaciji relevantnog zakonodavstva, podržava institucionalizaciju vladinih tela koja predstavljaju zajednice, i povećava kapacitet aktera civilnog društva i vlade kako bi saradivali na konstruktivan i održiv način.

<sup>20</sup> Zakon o Ombudsmanu (2015), Član 38.

<sup>21</sup> [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Pjesa\\_Narrative\\_e\\_Draft-Strategjise\\_per\\_te\\_Dreitat\\_e\\_Njeriut\\_\(2013-2017\)\\_05\\_gusht\\_2013\\_EN.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Pjesa_Narrative_e_Draft-Strategjise_per_te_Dreitat_e_Njeriut_(2013-2017)_05_gusht_2013_EN.pdf)