



KOMENTAR

RODNO ČITANJE IZVEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O KOSOVU 2023

UVOD

Evropska komisija (EK) svake godine predstavlja svoju procenu napretka Kosova ka pridruživanju Evropskoj uniji (EU) u izveštaju (u daljem tekstu: Izveštaj). Analizira se politička situacija na Kosovu, vladavina prava, ljudska prava, zaštita manjina, regionalna pitanja, ekonomska situacija i kosovsko zakonodavstvo, politika i njihova usklađenost sa pravnim tekovinama EU-a. Svake godine, **Mreža žena Kosova (MŽK)** i **Kosovski centar za rodne studije (KCRS)** proizvode Komentar o tome u kojoj meri se izveštaj o napretku Kosova bavio pitanjima rodne ravnopravnosti.¹ Ovaj Komentar razmatra Izveštaj EK-a za Kosovo 2023 iz rodne perspektive,² ispitujući pažnju na žene, muškarce, devojčice, dečake i rodnu ravnopravnost; i u kojoj meri su uključene preporuke ženskih organizacija civilnog društva (ŽOCD).³

PREGLED: UKLJUČIVANJE RODNE PERSPEKTIVE U IZVEŠTAJ

U idealnom slučaju, u skladu sa obavezama EU-a, sva poglavlja Izveštaja treba da budu rodno integrisana. U poređenju sa prethodnim godinama, Izveštaj o Kosovu 2023 je poboljšan u pogledu stepena do kojeg je doprinos koji su dali ŽOCD tokom konsultacija integrisani u izveštaj i stepena i stepena do kojeg je rodni aspekt uključe u različitim poglavljima, kao i u formulisanju koji se odnosi na rodnu ravnopravnost i prava žena. Izveštaj je adresirao 70% preporuka koje su dali MŽK i njene članice. Četiri obaveze se direktno bave pitanjima rodne ravnopravnosti, a uključene su na osnovu doprinosa koji su poslali MŽK i ostale ŽOCD. Izveštaj za 2023 posebno naglašava da Kosovo mora da u pogledu:

- **Vladavine prava:** „Poboljša kapacitete sudija i tužilaca za rešavanje slučajeva rodno zasnovanog nasilja u skladu sa zakonima, strategijom 2022-2026 protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama i novim Državnim protokolom o postupanju u slučajevima seksualnog nasilja.“
- **Osnovnih prava:** „Osnaži zaštitu građanskih i osnovnih prava žena usvajanjem Građanskog zakonika, primenom Zakona o sprečavanju i zaštiti od nasilja u porodici i jačanjem primene Zakona o rodnoj ravnopravnosti i strategije o rodno zasnovanom nasilju;“
- **Socijalne politike i zapošljavanja:** „Usvoji izmene i dopune Zakona o radu radi usklađivanja sa novijim pravnim tekovinama EU, posebno u vezi sa nediskriminacijom pri zapošljavanju i roditeljskom odsustvu; Sprovede temeljne reforme u oblasti šema socijalne pomoći kako bi

¹ Ovaj Komentar je napisala Valjmira Rašiti za MŽK kao deo EQUAPRO koalicije, koju sufinansiraju EU i Sida.

² Evropska komisija, [Izveštaj o Kosovu 2023](#).

³ MŽK se konsultovala sa svojim različitim organizacijama članicama i dala doprinos za ovogodišnji Izveštaj u martu-aprilu 2023. Članice MŽK koje su dale doprinos su: KCRS, EcoKos Women, Komitet slepih žena Kosova, Organizacija lica sa mišićnom distrofijom Kosova, Udruženje žena Mitrovice za ljudska prava (MWAHR) i Partners Kosova.

se obezbedilo bolje ciljanje i uticaj i poboljšao pristup socijalnim uslugama.“

Sljedeće primedbe u Izveštaju će takođe podržati praćenje napretka vlade:

- **Reforma javne uprave:** „Kosovo je ostvarilo ograničen napredak u integraciji rodne perspektive, kao i u inkluzivnom razvoju politike zasnovanoj na dokazima.“
- **Upravljanje javnim finansijama:** „Budžetski sistemi treba da sadrže ciljeve u pravcu postizanja rodne ravnopravnosti i pokazatelje podataka razvrstane po polu sa specifičnim ciljevima.“
- **Pravosuđe:** „Ostvaren je ograničen napredak u pogledu sprečavanja i borbi protiv nasilja u porodici, zaštiti i reintegraciji žrtava i rehabilitaciji počilaca. Povećan je broj prijavi nasilja u porodici, iako se sa slučajevima još uvek ne postupa na odgovarajući način. Ukupan broj prijavljenih slučajeva tokom izveštajnog perioda nastavio je da raste (2 710 u 2022. u odnosu na 2 456 u 2021. godini).“
- **Osnovna prava:** „Pitanja osnovnih prava trebalo bi da zauzmu više mesto na političkoj agendi i shodno tome više ljudskih i finansijskih resursa treba da se dodeli relevantnim institucijama.“
- **Zastrašivanje novinara:** „Više od polovine slučajeva napada na novinare usmereno je na žene novinarke.“
- **Rodna ravnopravnost:** „Ministarstvo pravde je u decembru 2022. godine usvojilo Državni protokol za postupanje u slučajevima rodno zasnovanog nasilja, kojim su definisane odgovornosti svake institucije. Ovo bi trebalo brzo da se primeni. Vlada je 2023. povećala sredstva za skloništa za žrtve nasilja u porodici i trgovine ljudima i na vreme je uručila sredstva. Ipak, finansijska podrška je i dalje neadekvatna.“ U međuvremenu, ovo je verovatno trebalo da se odnosi na [Državni protokol o postupanju u slučajevima seksualnog nasilja](#) s obzirom na to da opšti protokol za rodno zasnovano nasilje ne postoji.
- **Statistika:** „Kosovo treba da: (i) zadrži vodeću ulogu Kosovske agencije za statistiku (KAS); (ii) poboljša statističko upravljanje i koordinaciju između glavnih statističkih institucija; i (iii) obezbedi bolji pristup administrativnim izvorima podataka. KAS treba da nastavi da sprovodi preporuke Eurostata, posebno one koje se odnose na povećanje isplativosti Agencije, jačanjem upravljanja kvalitetom i jačanjem odnosa sa korisnicima podataka. Agencija ne prikuplja sistematski podatke razvrstane po polu. Kosovo još uvek nema Indeks rodne ravnopravnosti.“

Glavni pozitivni pomaci u ovogodišnjem Izveštaju uključuju:

- **Rodna perspektiva je uključena u mnoga poglavlja:** Uopšteno, u Izveštaju se pominju žene, muškarci, rodna ravnopravnost i rodni aspekt više nego prethodnih godina, ukupno 140 puta (125 puta u 2022.). Izveštaj se bavi pitanjima rodne ravnopravnosti u različitim poglavljima, uključujući: Prvo osnove (demokratija, parlament, uprava, reforma javne uprave, upravljanje javnim finansijama, ljudski resursi) i vladavina prava i osnovna prava (pravosuđe, postupci u predmetima ratnih zločina pred domaćim sudovima, zatvor, zastrašivanje novinara, internet, imovinska prava, rodna ravnopravnost, zaštita od diskriminacije, o pravima LGBTQI+ osoba, osobe sa invaliditetom, trgovina ljudima, proceduralna prava, borba protiv organizovanog kriminala, migracija). Ovo je bila jedna od glavnih preporuka koje su ŽOCD uputile EU, posebno u pogledu rodno zasnovanog nasilja u poglavlju o vladavini prava i osnovnim pravima. Ove godine je bilo poboljšanja, iako su neka značajna pitanja vezana za vladavinu prava i dalje razrađena u odeljku o rodnoj ravnopravnosti (osnovna prava), kao što je policijski rad.⁴

⁴ Na primer, o mehanizmima za borbu protiv rodno zasnovanog nasilja: „Osnovana je policijska uprava za prevenciju i istragu nasilja u porodici. Sprovođenje je i dalje nedovoljno uprkos institucionalnim naporima i uprkos tome što je pravni i institucionalni okvir u ovoj oblasti u velikoj meri usklađen sa evropskim i međunarodnim standardima.

- **Detaljniji intersekcijski pristup** obuhvata izveštavanje o izazovima sa kojima se suočavaju žene i muškarci, osobe sa invaliditetom, osobe LGBTQI+, ruralno stanovništvo, Romi, Aškalije, Egipćane i devojke. Pažnja prema dečacima, ostaje minimalna.
- **Poboljšano uključivanje rodno razvrstanih podataka** u različita poglavlja, kao što su izveštavanje o sastavu pravosuđa, nezaposlenosti među ženama i muškarcima, vlasništvu nad imovinom i migraciji.
- **Uvođenje novih značajnih tema:** Ovogodišnji izveštaj je pokazao značajno poboljšanje u uključivanju doprinosa ŽOCD-a u vezi sa temama koje nisu bile deo prethodnog izveštavanja, kao što su: uključivanje rodne ravnopravnosti, onlajn pretnje upućene ženama i devojka, rodni stereotipi i neosetljiv rodni jezik u parlamentu, kao i zaštita prava zatvorenika, posebno žena, devojaka i nevećinskih grupa.

NEDOSTACI U OBEZBEĐIVANJU RODNE PERSPEKTIVE

Iako Izveštaj za 2023. pokazuje poboljšanje u integrisanju rodne ravnopravnosti u odnosu na prethodne godine, sledeća pitanja su ostala nerešena, uključujući u vezi sa strukturom Izveštaja i nedovoljnim uključivanjem pitanja rodne ravnopravnosti i ženskih prava.

Sažetak izveštaja i dobrosusedski odnosi

- Što se tiče „bezbednosti“, Izveštaju nedostaje rodna analiza. Izveštaj ne uključuje izazove sa kojima se suočavaju žene kao rezultat povećanog stepena nasilja i političkih tenzija, posebno na severu Kosova. U Izveštaju se navodi da je „578 službenika kosovskih Srba zaposlenih u policiji podnelo je ostavku nakon odluke političkih predstavnika kosovskih Srba da napuste kosovske institucije u četiri severne opštine“. Ovo je stvorilo bezbednosni vakuum i uslove pogodne za organizovani kriminal na severu“. Izveštaj je mogao da naglasi implikacije za žene i devojke srpske nacionalnosti koje nisu imale mehanizme da prijave rodno zasnovano nasilje.
- Mir i bezbednost imaju različita značenja za različite žene i muškarce, na osnovu njihovih iskustava.⁵ Žene koje su preživele rat imaju tendenciju da definišu mir kao odsustvo rata, dok mlađe žene rođene posle rata imaju tendenciju da definišu mir širem smislu, u skladu sa definicijama mira i bezbednosti feminističkih autorki. Dok se neki građani osećaju bezbedno na Kosovu, drugi se ne osećaju tako, s obzirom na loše obrazovanje, ekonomiju, rodno zasnovano nasilje, slab institucionalni odgovor na nasilje i lošu infrastrukturu. Ovi problemi mogu da su se pogoršali zbog trenutnih tenzija i međuetničkih sukoba između kosovskih Srba i Albanaca na severu Kosova. U pogledu mira i bezbednosti, žene su kao jedan od svojih prioriteta navele svoje angažovanje u politici i dijalogu između Kosova i Srbije, bolje obrazovanje, mogućnosti zapošljavanja, više žena u sektoru bezbednosti i bezbedne ulice, posebno bez pretnji seksualnog uznemiravanja. Kako bi se u budućnosti obezbedilo bolje uključivanje rodne perspektive u delu Izveštaja koji se odnosi na bezbednost, trebalo bi uzeti u obzir ova različita bezbednosna pitanja.
- U Izveštaju se navodi da „zbog nedostatka odlučnih koraka za deeskalaciju, a u skladu sa saopštenjem od 3. juna, EU sprovodi niz mera prema Kosovu, koje takođe utiču na finansijsku podršku. Ove mere su privremene i potpuno reverzibilne, u zavisnosti od koraka preduzetih za deeskalaciju tenzija na severu Kosova. Kosovo je preduzelo korake u pravom smeru, ali ostaje da se uradi još mnogo toga.“ Izveštaj ne odražava rizike koji mogu nastati zbog ovih mera, uključujući produbljivanje rodni nejednakosti, ili bilo koje mere koje se preduzimaju za ublažavanje takvih rizika..
- Uprkos tekućem sukobu na Kosovu, jedina primedba o ženama, miru i bezbednosti odnosi se na Forum koji je organizovala predsednica Kosova. Iako ovo predstavlja pozitivan korak, o

Kosovo treba da da prioritet sprovođenju Zakona o sprečavanju i zaštiti od nasilja u porodici, nasilja nad ženama i rodno zasnovanog nasilja, uključujući usvajanje relevantnih podzakonskih akata“ (str. 37).

⁵ Mreža žena Kosova, [Mesto za stolom: Doprinos žena procesima izgradnje mira na Kosovu i njihova očekivanja od ovih procesa](#), 2020, str. 5.

ovome se izveštava samo u odeljku koji se odnosi na rodnu ravnopravnost. Čini se da Forum nije doprineo bilo kakvim promenama u političkom dijalogu između Kosova i Srbije, koji i dalje isključuje žene. Agenda o ženama, miru i bezbednosti koja se odnosi na politički dijalog i bezbednost se inače ignoriše u Izveštaju.

Izbori

- Izveštaj ne zahteva eksplicitno od institucija da usklade Zakon o opštim izborima i Zakon o lokalnim izborima sa zahtevima Zakona o rodnoj ravnopravnosti (ZRR) za jednaku zastupljenost (50%), uprkos tome što se od vlade zahteva da pojača sprovođenje ZRR. Dalje, Izveštaj hvali novi Zakon o opštim izborima, napominjući da „on pruža adekvatnu osnovu za sprovođenje demokratskih izbora, u skladu sa međunarodnim i regionalnim standardima“ i da „uvodi značajna poboljšanja u nekoliko delova procesa, uključujući one u vezi sa pravom glasa, propisima kampanje, upisivanjem i prebrojavanjem glasova, sistemom rešavanja izbornih sporova i obezbeđuje dodatni budžet za političke partije koje premašuju kvotu od 30%”.⁶ Osim što nije u skladu sa ZRR, ovo pogrešno predstavlja kvotu kao samo za žene, dok je zapravo za dva pola u pravcu jednakosti. Osim što nije usklađeno sa ZRR, ovo netačno prikazuje kvotu kao da važi samo za žene, dok je zapravo namenjena za oba pola u cilju postizanja ravnopravnosti.

Upravljanje i reforma javne uprave

- U Izveštaju se pominje da Vlada treba da primeni afirmativne mere kako bi se obezbedila jednaka zastupljenost žena i muškaraca u lokalnoj izvršnoj vlasti. U odeljku o osnovnim pravima, navodi se potreba za jačanjem sprovođenja ZRR, a u odeljku koji se odnosi na javnu upravu, takođe navodi da „su žene i dalje nedovoljno zastupljene na višim pozicijama u civilnoj [administraciji]. Potrebno je usvojiti mere za povećanje broja žena na visokim pozicijama u skladu sa ZRR”.⁷ Međutim, EU nastavlja da ističe princip zapošljavanja zasnovanog na zaslugama bez naglašavanja prateće potrebe za sprovođenjem afirmativnih mera koje podstiče ZRR pri zapošljavanju.⁸ Praksa je pokazala da zvaničnici koriste zapošljavanje „zasnovano na zaslugama“ kao razlog da izbegnu sprovođenje ZRR-a, iako ZRR dopušta afirmativne mere za unapređenje rodne ravnopravnosti i poziva na 50% zastupljenosti žena i muškaraca u javnom životu.

Postupci u predmetima ratnih zločina pred domaćim sudovima

- Izveštaj ignoriše suštinsku, dokazanu ulogu ŽOCD-a u doprinosu miru; ne naglašava hitnu potrebu za njihovim uključivanjem u procese stvaranja mira i pomirenja, niti za Rezolucijom 1325 Saveta bezbednosti UN (RSBUN) o ženama, miru i bezbednosti, uprkos tome što je EU posvećen tome. Izveštaj se ne bavi time kako su potrebe i prioriteti žena isključeni iz pregovora i dijaloga između Kosova i Srbije; niti se navodi da su organizovane nedovoljne konsultacije vlade sa različitim ženama i muškarcima, uprkos značajnim dokazima o tome.⁹
- U odeljku Izveštaja o žrtvama seksualnog se navodi da „Od februara 2023. Komisija nije mogla da prihvati nove prijave zbog zakonsko određenog roka. Iako je Vlada odobrila zahtev za produženje roka i odgovarajući nacrt, od marta 2023. Ovo i dalje čeka odobrenje u Skupštini. Nacrt zakona koji je usvojila Vlada Kosova predviđa produženje mandata Komisije za još 3 godine uprkos apelima civilnog društva koji pozivaju na neograničen mandat. Vremenski okvir zakona i dalje isključuje one koji su pretrpeli seksualno nasilje koje se odnosi na sukob nakon 20. juna 1999.” Iako je veoma važno, U izveštaju se ne koristi grub jezik koji podstiče vladu da produži ovaj vremenski okvir.

⁶ Ibid. str. 7

⁷ Ibid. str. 13

⁸ „Usklađenost imenovanja i razrešenja javnih službenika sa formalnim procedurama utvrđenim ZJS još uvek treba poboljšati, a u praksi mora biti osiguran dosledan sistem selekcije i zapošljavanja zasnovanim na zaslugama“, odeljak o Reformi javne uprave, str. 15.

⁹ MŽK, [Mesto za stolom](#): Doprinos žena procesima izgradnje mira na Kosovu i njihova očekivanja od ovih procesa, 2021.

Osnovna prava

- Uprkos značajnim poboljšanjima u rešavanju pitanja rodno zasnovanog nasilja u okviru poglavlja o vladavini prava, posebno u okviru odeljka o pravosuđu, budući izveštaji treba da izveštavaju o rodno zasnovanom nasilju, kao krivičnom delu, tačnije u okviru odeljka o vladavini prava.

Statistika

- Uprkos poboljšanjima u obezbeđivanju rodno razvrstanih podataka, Izveštaj i dalje nije sadržao dovoljno podataka o različitim potrebama i posledicama sa kojima se suočavaju žene i muškarci, devojke i dečaci u svim odeljcima (npr. u vezi sa vlasnicima preduzeća, poljoprivrednicima, javnim zvaničnicima).
- Izveštaj nije naglasio potrebu da sve institucije dostavljaju na vreme podatke razvrstane po polu KAS-u, u skladu sa ZRR, i da se takvi rodno razvrstani podaci objavljuju na vreme. Važno je napomenuti da se statistika socijalne zaštite i tržišta rada samo delimično proizvodi.
- U izveštaju se navodi da je popis stanovništva odložen i da je planirano da se održi između 1. novembra i 31. decembra.. Međutim, popis je dalje odložen za 2024.godinu. I dalje je od ključnog značaja da budu dostupni ažurirani podaci podataka radi informisanja kreiranja politika. Ovo se odnosi na Indeks rodne ravnopravnosti, koji, kao što je navedeno, Kosovo još uvek nema zbog kontinuiranih kašnjenja u prikupljanju ključnih podataka za Indeks.

Socijalna politika i zapošljavanje

- Izveštaj EK zahteva da Vlada usvoji novi Zakon o radu u skladu sa relevantnim pravnim tekovinama EU, posebno u vezi sa nediskriminacijom pri zapošljavanju i roditeljskom odsustvu. Tokom konsultacija, ŽOCD su navele da novi nacrt Zakona o radu nije objavljen za raspravu. Nedavni razgovori sa zvaničnicima ukazuju da bi neki još uvek mogli pružati otpor usklađivanju zakona sa Direktivom o ravnoteži između poslovnog i privatnog života. Dalje, zakon možda neće biti prosleđen parlamentu na usvajanje ove godine, što bi dovelo do nastavka diskriminacije žena na radnom mestu.
- Dalje, u Izveštaju nije naglašena potreba za strožijim rokovima za donošenje drugih ključnih zakona koji su na čekanju već nekoliko godina, kao što su Nacrt Zakona o porodičnim i socijalnim uslugama, Nacrt Zakona o socijalnom stanovanju i Nacrt Zakona o reproduktivnom zdravlju. Sve ovo bi moglo značajno doprineti poboljšanju života žena i devojaka. S tim u vezi, nisu bile kritikovane neadekvatne konsultacije vlade sa ŽOCD u vezi sa ovim zakonima, kao i (novousvojenim) zakonom o rodno zasnovanom nasilju.
- U ovom poglavlju, iako je jedna preporuka da se „poboljša pristup socijalnim uslugama, posebno za decu”,¹⁰ ne obrađuju se izazovi sa kojima se suočavaju socijalni radnici i žrtve koje primaju usluge socijalnih radnika. Potrebno je formulisati konkretnije radnje kako bi vlada dala prioritet kvalitetu socijalnih usluga, posebno za žrtve rodno zasnovanog nasilja. EU treba da podstakne opštine da izdvajaju više resursa za više socijalnih radnika u skladu sa Protokolom o seksualnom nasilju, bolju infrastrukturu i razvoj kapaciteta socijalnih radnika u pravcu rodno odgovornijeg pristupa usredsređenog na žrtve.

PREDLOŽENE RADNJE I PREPORUKE ZA EU

- *Nastaviti* sa uključivanjem rodne perspektive u svim relevantnim poglavljima.
- Obezbediti da sav napredak o kome se izvestava u pogledu rodne ravnopravnosti bude zasnovan na dokazima, verifikovan i dobro opravdan od strane vlade.
- *Tretirati* rodno zasnovano nasilje kao pitanje vladavine prava sa konkretnim, snažnijim preporukama za institucije odgovorne za primenu novog Zakona o rodno zasnovanom nasilju, Strategije vladavine prava i Nacionalne strategije za zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama 2022-2026. *Snažno* podstaći vladu da primeni Zakon, dodeli adekvatne

¹⁰ Izveštaj o Kosovu 2023, str. 100.

resurse za njegovu primenu, finalizuje relevantno sekundarno zakonodavstvo i, kao deo sekundarnog zakonodavstva, da se bavi pitanjima koju je iznela MŽK u vezi sa nedovoljnom usklađenošću Zakona sa Istanbulskom konvencijom.

- *Obezbediti* da zvaničnici uzmu u obzir ZRR i njegove predviđene afirmativne mere prilikom zapošljavanja na svim nivoima i sektorima putem podrške EU reformama javne uprave i zapošljavanju na osnovu zasluga. *Preformulisati* preporuke Izveštaja u budućim izveštajima kada se od javnih institucija zahteva da zapošljavaju pojedince koristeći principe zasnovane na zaslugama, uključujući upućivanje na afirmativne mere u ZRR.
- *Vršiti pritisak* na vladu da obezbedi da sve institucije dostavljaju podatke KAS-u na vreme i da KAS redovno objavljuje ove i druge statističke podatke razvrstane po polu, kako bi se olakšala rodna analiza.
- *Podsticati* vladu da obezbedi rodno odgovoran pristup digitalnoj tranziciji, kao i da se bavi rodno zasnovanim sajber nasiljem, na osnovu preporuka ŽOCD-a.
- *Nastaviti* sa podsticanjem vlade da institucionalizuje rodno odgovorno budžetiranje kao deo tekućih reformi javne uprave i javnih finansija, uključujući i putem odražavanja odgovornosti vlade za rodno odgovorno budžetiranje na svim nivoima u okviru predstojećih amandmana na zakon o javnim finansijama, zakon o javnim nabavkama i zakon o finansijama lokalne samouprave. *Podsticati* vladu da blagovremeno učini dostupnim javnosti informacije koje se odnose na rodno odgovorno budžetiranje u skladu sa Ciljem održivog razvoja 5, indikatorom 5.c.1. i obavezama okvira PEFA za rodnu ravnopravnost.
- *Obezbediti* da se odeljci koji izveštavaju o bezbednosti, kao što su opšti Sažetak izveštaja i dobrosusedski odnosi, bave bezbednosnim pretnjama koje se doživljavaju na lokalnom nivou, od strane ŽOCD i različitih žena i muškaraca na Kosovu i u Srbiji. Konsultovati i koristiti stručnost organizacija lokalnih zajednica (*grassroots*) i drugih ŽOCD-a koje mogu dati relevantan doprinos.