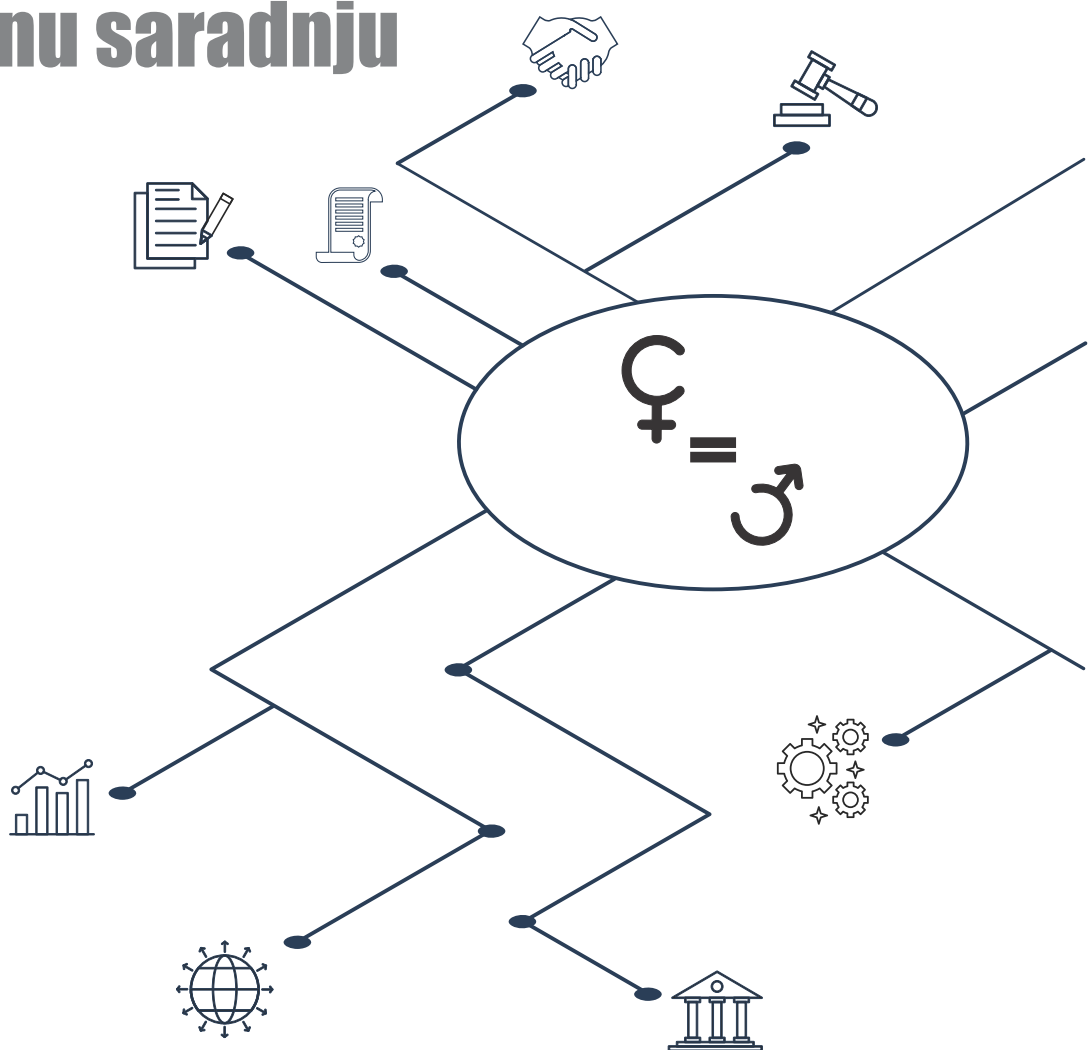


# Žene u Politici II:

## Rodno odgovorno donošenje politika kroz lokalnu i nacionalnu zakonodavnu saradnju





## ŽENE U POLITICI II: RODNO ODGOVORNO DONOŠENJE POLITIKA KROZ LOKALNU I NACIONALNU ZAKONODAVNU SARADNJU

Ova publikacija je omogućen uz finansijsku podršku Kanadski fond za lokalne inicijative (CFLI) – inicijativa Vlade Kanade. Stavovi i analize u ovom političkom izvještaju su izričito stavovi Grupe za Balkan ne odražavaju stavove donatora.

Activity supported by the  
Canada Fund for Local Initiatives  
Activité réalisée avec l'appui du  
Fonds canadien d'initiatives locales

The logo for Canada, featuring the word 'Canada' in a serif font with a small Canadian flag icon to its right.

i Ambasada Kraljevine Norveške



Norwegian Embassy

**Autor:** Balkanska grupa za istraživanje politika (BPRG)

# SADRŽAJ

---

<b>IZVRŠNI PREGLED</b>	<b>4</b>
<b>PREPORUKE</b>	<b>6</b>
<b>UVOD</b>	<b>8</b>
<b>OTKLANJANJE JAZA IZMEĐU ŽENA DONOSILACA ODLUKA NA RAZLIČITIM NIVOIMA</b>	<b>10</b>
<b>OSIGURAVANJE EFIKASNOG ZASTUPANJA</b>	<b>14</b>
<b>UČEŠĆE JAVNOSTI U IZRADI ZAKONA I POLITIKA</b>	<b>17</b>
<b>PRAĆENJE POSTOJEĆEG ZAKONODAVSTVA</b>	<b>21</b>
<b>ZAKLJUČAK</b>	<b>24</b>

## IZVRŠNI PREGLED

Osiguravanje održive rodne ravnopravnosti u javnim institucijama na Kosovu je i dalje teško. Žene nisu dovoljno zastupljene na (političkim) pozicijama donošenja odluka, niti su politike oblikovane kroz rodnu perspektivu. Moraju se institucionalizovati značaje promene kako bi se osigurala rodna perspektiva u donošenju politika. Rodna kvota od pedeset (50) posto u Zakonu o ravnopravnosti polova mora biti usklađena sa svim ostalim postojećim zakonima, uključujući i Zakon o opštim izborima. Pored toga, Skupština Kosova bi trebalo da osnuje ili mandatiira stalni Odbor za rodnu ravnopravnost koji bi preispitivao sve nacрте zakona za kriterijume rodne perspektive. Rigorozno prikupljanje podataka podeljenih po polovima u javnim institucijama je od presudnog značaja za sveobuhvatno dizajniranje inkluzivnih politika. Iznad svega, saradnja između političkih predstavnica u skupštinama opštinama i Skupštini Kosova je od vitalnog značaja za osiguravanje učešća žena na javnim konsultacijama i zakonodavnim inicijativama za rodne perspektive.

Rodna perspektiva se može institucionalizovati kroz razne druge instrumente koji su na raspolaganju političkim predstavnicima. Pored kvote, ZRP definiše standard za rodnu perspektivu na svim nivoima planiranja politika. Ovo podrazumeva da se i politički predstavnici i državni službenici moraju aktivno uključiti u provere da li su zakoni i politike zasnovane na podacima podeljenim po polovima. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o pravima i odgovornostima poslanika i Zakonom o ravnopravnosti polova, (ženski) politički predstavnici imaju priliku da oblikuju lokalne/nacionalne politike, zaštite učešće građana u donošenju odluka i nadgledaju primenu zakonskih kriterijuma vezanih za rodnu perspektivu na zakonodavnom nivou.

Kako stoje stvari, postoji značajan jaz u saradnji između odbornica skupština opština i poslanica. Potrebe građana identifikovane na lokalnom nivou se retko rešavaju u procesima izrade politika na lokalnom nivou, a kamoli na nacionalnom. Predstavnice i njihovi odgovarajući klubovi poslanica ne saraduju efikasno

u cilju rešavanja relevantnih pitanja koja se odnose na rodnu perspektivu na lokalnom i nacionalnom nivou. Pored toga, one nisu uspele da zaštite i obezbede učešće građana u javnim konsultacijama o različitim pitanjima sektornih politika. Iako je ZRP postavio pravna merila za rodnu perspektivu, političke predstavnice na oba nivoa se ne uključuju sveobuhvatno u nadgledanje da li je primena istih konstantna.

Efektivna zastupljenost, obezbeđivanje učešća javnosti i temeljno nadgledanje zavise jedno od drugog kako bi se rešili nedostaci rodne perspektive u javnim institucijama. Svaki pokušaj poboljšanja zakonodavne saradnje za rodnu perspektivu podrazumeva proces u kome se ova tri aspekta dinamički prepliću. Zakonodavna saradnja na lokalnom i nacionalnom nivou mora osigurati da je javno učešće žena očuvano u svim predlozima sektornih politika. Samo kroz sveobuhvatno shvatanje potreba građana, političke predstavnice mogu iskoristiti svoja zakonska ovlašćenja da se založe i guraju za inkluzivnije zakonodavne predloge. Međutim, ovi mehanizmi neće biti korisni ako ne postoji politička volja za obezbeđivanje nepristrasnog praćenja i nadzora nad zakonodavstvom. Kao što je slučaj sa Zakonom o ravnopravnosti polova, značaj i društvene koristi su jaki samo koliko i sistematsko sprovođenje i praćenje istog.

## PREPORUKE

Potreban je jasan komplet radnji za unapređenje rodne perspektive u čitavoj gami izrade politika. Da bi se to učinilo, potrebna je i administrativna i politička podrška. Javne institucije i njihove službe moraju osigurati da se politike zasnivaju na sveobuhvatnoj rodnoj perspektivi tokom formulacije i primene istih. Kako bi se to dopunilo, politički predstavnici na lokalnom i nacionalnom nivou se moraju mobilisati na obezbeđivanju da svi usvojeni zakoni osiguravaju povoljne uslove za rodnu ravnopravnost. Da bi se osiguralo da je rodna perspektiva standardizovana u svim javnim institucijama, institucije i politički akteri moraju:

1. Ponovo pokrenuti izbornu reformu i uskladiti Zakon o opštim izborima sa Zakonom o ravnopravnosti polova. To takođe uključuje zamenu rodne kvote od trideset (30) procenata kvotom od pedeset (50) procenata, kao što je propisano u Zakonu o ravnopravnosti polova;
2. Skupština Kosova treba da osnuje stalni Odbor za rodnu ravnopravnost. Ovo osigurava da svi zakoni (nacrti zakona) ispunjavaju kriterijume za rodnu perspektivu kao što je propisano u ZRP. Jedan od postojećih odbora (tj. Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije) može preuzeti tu ulogu;
3. Poslanice treba da iskoriste svoju poziciju nacionalnih političkih predstavnica da se jače založe za učešće žena u javnim konsultacijama. Žene koje predsedavaju, kao i one koje su članice parlamentarnih odbora treba da obezbede da nacrti zakona u Skupštini Kosova prođu odgovarajuće javno preispitivanje, a posebno razmatrajući potrebe žena;
4. Opštinske odbornice treba da izmene i dopune ili predlože opštinske uredbe u skladu sa zahtevima ZRP. Izmene i dopune/predlozi moraju osigurati da

se uredbe pridržavaju rodne kvote od pedeset (50) posto i da se zasnivaju na podacima podeljenim po polovima;

5. Skupštine opština treba da striktno sprovode zahteve Zakona o lokalnoj samoupravi o organizovanju (najmanje) dva javna sastanka sa građanima godišnje. Opštinske odbornice treba da insistiraju na osiguravanju rodno ravnopravnog učešća građana kroz informisanje i podsticanje žena da budu deo javnih konsultacija;
6. Opštinske odbornice se moraju mobilizovati za stvaranje pomoćnih i konsultativnih odbora za rodnu ravnopravnost u skupštinama opština. Na ovim odborima se moraju diskutovati i filtrirati – uz učešće građana – lokalne politike kroz rodnu perspektivu i predložiti konkretni nalazi za izmenu i dopunu postojećih/novih opštinskih akata;
7. Kroz rad opštinskih/parlamentarnih odbora, političke predstavnice na lokalnom i nacionalnom nivou se moraju pozabaviti nedostatkom prikupljanja podataka podeljenih po polovima u mnogim odeljenjima/odsecima opština i ministarstava. Opštinski i parlamentarni odbori se moraju iskoristiti kao instrument za podizanje svesti o kaznenim merama za neuspeh institucija da izveštavaju na osnovu podataka podeljenih po polovima;
8. Donatori moraju pružiti potrebnu podršku javnim institucijama i civilnim službama u jačanju kapaciteta za prikupljanje podataka podeljenih po polovima i ocenu intervencija politike po rodnoj osnovi.

## UVOD

Rodno jednaka zastupljenost u izradi politika nastavlja da predstavlja veliki izazov za kosovske institucije. Podležući značajno naprednom Zakonu o ravnopravnosti polova (ZRP), kosovske institucije neprekidno ne uspevaju da ispune zakonska merila propisana istim<sup>1</sup>. ZRP iz 2014. uređuje niz radnji čiji je cilj postizanje rodne zastupljenosti na političkom i na nivou politika. Na političkom nivou, zakon uspostavlja rodnu kvotu od pedeset (50) procenata u svim zakonodavnim, izvršnim i javnim institucijama<sup>2</sup>. Na nivou politika, uspostavlja sveobuhvatan okvir za rodnu perspektivu u različite faze izrade politika<sup>3</sup>.

Zakonodavci u Skupštini Kosova imaju nadležnosti nad propisivanjem pravnih okvira koji uređuju kako političku zastupljenost tako i rodne perspektive u svim politikama. Međutim, politička volja poslanika je od centralnog značaja za uticaj na promene u oba domena. Povodom potonjeg (političke zatupljenosti), Skupština Kosova je domaćin politizovane i polarizovane rasprave o popravljajući pravne disharmonije između Zakona o ravnopravnosti polova i Zakona o opštim izborima<sup>4</sup>. Nedavno je Institucija ombudsmana (OI) podnela tužbu protiv Centralne izborne komisije (CIK) zbog nepodržavanja ravnopravne rodne zastupljenosti na stranačkim listama kako to zahtevaju standardi ZRP<sup>5</sup>.

Rasprava o rodnoj kvoti je i dalje problematična, jer je ona svojstveno vezana za promene u strukturi Skupštine. Zakon

<sup>1</sup> Balkanska grupa, „Žene u politici: Rodna (ne)ravnopravnost u politici i donošenju odluka. Februar 2019, na <https://balkansgroup.org/blog/post/articles/grate-ne-politike-pabarazia-gjinore-ne-politike-dhe-vendimmarrje>

<sup>2</sup> Zakon br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova, član 6(8)

<sup>3</sup> Zakon br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova, član 5.

<sup>4</sup> Zakon br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova i Zakon br. 003/L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo

<sup>5</sup> Ombudsman tužio CIK, septembar 2019: <https://kallxo.com/lajm/avokati-i-popullit-padit-kqz-ne/>

Institucija ombudsmana, „Građanska tužba po pitanju diskriminacije žena na izborima“, na [https://oik-rks.org/wp-content/uploads/2019/10/ALB-Padia-civile-lidhur-me-ceshtje-te-diskriminimit-te-grave-n%C3%AB-zgjedhje\\_.pdf?fbclid=IwAR3IGVs\\_xQlgZMF1foVsNNT8tU6NT9wRUh24MnInvSx-8zefiaw8g83tHmQ](https://oik-rks.org/wp-content/uploads/2019/10/ALB-Padia-civile-lidhur-me-ceshtje-te-diskriminimit-te-grave-n%C3%AB-zgjedhje_.pdf?fbclid=IwAR3IGVs_xQlgZMF1foVsNNT8tU6NT9wRUh24MnInvSx-8zefiaw8g83tHmQ)

Osnovni sud u Prištini je odbio tužbu zato što u tužbi nisu precizirani konkretni pojedinci/subjekti koji su bili diskriminirani tokom sastavljanja izbornih lista, na [https://oik-rks.org/wp-content/uploads/2019/10/Aktvendim-Gjykata-Themelore-n%C3%AB-Prishtin%C3%AB-lidhur-me-masen-e-perkohshme-Padia-civile-lidhur-me-ceshtje-te-diskriminimit-te-grave-n%C3%AB-zgjedhje.pdf?fbclid=IwARikIZADhdvTgTVIOrMpMNH5ZQEvivN7IfCusn47rYFaZ\\_-KbXZB3-Gzrc](https://oik-rks.org/wp-content/uploads/2019/10/Aktvendim-Gjykata-Themelore-n%C3%AB-Prishtin%C3%AB-lidhur-me-masen-e-perkohshme-Padia-civile-lidhur-me-ceshtje-te-diskriminimit-te-grave-n%C3%AB-zgjedhje.pdf?fbclid=IwARikIZADhdvTgTVIOrMpMNH5ZQEvivN7IfCusn47rYFaZ_-KbXZB3-Gzrc)



o opštim izborima predviđa da stranačke liste moraju biti sastavljene od najmanje 30 posto žena i 30 posto muškaraca<sup>6</sup>. Pored toga, naglašava se da kandidat svakog pola mora biti uključen najmanje jednom u svakoj grupi od tri kandidata<sup>7</sup>. Samo ovaj propis je izazvao značajan animozitet među poslanicima. Nedavno, članica Samoopredeljenja, koja je na izborima 2019. dobila više glasova od njenih muških kolega, nije mogla da obezbedi mesto u Skupštini zbog ovog propisa<sup>8</sup>. Uprkos većem broju glasova, sprečeno joj je da osigura mesto u Skupštini. Centralna izborna komisija (CIK) je ustupila mesto poslaniku, muškarcu, u skladu sa redosledom polova utvrđenom u Zakonu o opštim izborima. Ovo pitanje je bilo očigledno i u slučaju poslanika muškaraca<sup>9</sup>. Muški poslanici koji imaju tendenciju da dobiju više glasova se često zaobilaze kako bi se ustupilo mesto kandidatkinjama. Ovo je rezultovalo politizovanom raspravom o zaslugama kandidata da postanu poslanici u Skupštini.

Ako se pređe na kvotu od pedeset procenata, kako je propisano u ZRP, rasprava će postati problematičnija. Muški poslanici koji možda dobiju više glasova od žena i kojima preči gubitak mandata zbog kvote, neće olako prihvatiti ove promene.

Sa trideset devet (39) poslanica u Skupštini, njima nedostaje podrška muških kolega da pokrenu harmonizaciju između kvote od 30 procenata u Zakonu o opštim izborima i kvote od 50 procenata u Zakonu o ravnopravnosti polova. Kako sada stvari stoje, sve je teže postići ispravno i ravnopravno političko zastupanje u skladu sa ZRP.

---

<sup>6</sup> Zakon br. 03 / L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo, član 27 (1).

<sup>7</sup> Zakon br. 03 / L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo, član 27 (1).

<sup>8</sup> Kandidatkinja iz Samoopredeljenja, Tinka Kurti, nije mogla da obezbedi zamenjujuće mesto u Skupštini Kosova nakon imenovanja poslanika iz Samoopredeljenja na izvršne funkcije u Kurtijevoj Vladi. Iako je imala više glasova od svojih muških kolega, CIK je u skladu sa članom 28. Zakona o opštim izborima odlučio da ponudi mandate muškim poslanicima.

URL: <https://kallxo.com/lajm/kurti-pret-vendimin-e-gjykates-per-mandatin-e-deputetes/>

<sup>9</sup> U slučaju poslanika muškaraca koji su zaobidjeni kako bi ustupili mesto kandidatkinjama, rasprava je pokrenuta u pogledu zasluga kandidata. U slučajevima kada se od poslanica traži da odustanu od svojih mandata, pokreće se rasprava o restriktivnom efektu same kvote. Očigledno je da je kvota od 30% dala pozitivne rezultate, a klasična rasprava o pitanju meritokratije ne umanjuje ispravnost kvote kao mere za ispravljanje istorijske nejednakosti polova.

Poslanice međutim imaju značajnu zakonodavnu moć za pokretanje drugih aspekata ZRP; to jest, osiguravanje da se zakoni i politike dizajniraju u skladu sa rodnim aspektima. Žene u lokalnim skupštinama opština i Skupštini Kosova imaju jedinstvenu priliku da se postave kao zakonodavni nadzornici rodne perspektive u procesima javnih politika kroz niz pravnih instrumenata koji im stoje na raspolaganju. Ova uloga je dostižna pragmatično, imajući u vidu da ona ne podleže političkoj volji muških lidera stranaka i poslanika muškaraca u korist veće zastupljenosti žena u Skupštini. Štaviše, rasprave o političkoj zastupljenosti žena ne bi trebale biti ostavljene po strani, već se predstavnice moraju okrenuti proaktivnosti u osiguravanju da se potrebe građana (žena) obuhvataju na adekvatan način u izradi lokalnih i nacionalnih politika.

## OTKLANJANJE JAZA IZMEĐU ŽENA DONOSILACA ODLUKA NA RAZLIČITIM NIVOIMA

Tri glavne prepreke izdvajaju kaskadu neuspeha političkih predstavnika da integrišu rodnu perspektivu kao presecajuću karakteristiku u dizajnu/promeni politika. Prvo, uočeni rascep između nacionalne i lokalne izrade politika je doveo do određenog stepena trzavica između političkih predstavnica (žena). To je zauzvrat uticalo na spremnost lokalnih predstavnika da se angažuju sa poslanicama kako bi se zajednički bavili pitanjima (i obrnuto)<sup>10</sup>. Drugo, političke predstavnice jednostavno nisu iskoristile postojeće mehanizme da bi osigurali uključivanje građana u procese donošenja politika. Skupštine opština i dalje ne uspevaju ili minimalno ispunjavaju zakonske kriterijume za uključivanje građana u donošenje odluka<sup>11</sup>. Treće, kao zakonodavni nadzornici procesa donošenja zakona (na lokalnom i nacionalnom nivou) političke predstavnice nisu sveobuhvatno nadgledale sprovođenje zakona. A posebno su aspekti ZRP (npr. rodna perspektiva u svim zakonima, prikupljanje podataka podeljenih po polu i drugo), neispunjeni u raznim

### Citat

„Možemo se međusobno dopunjavati jer nama u skupštini opštine nedostaje moć u donošenju odluka. Ako uspostavimo saradnju sa centralnim nivoom, imaćemo bolje mogućnosti“

<sup>10</sup> Regionalne diskusije Balkanske grupe na terenu sa izabranim predstavnicama, januar 2020

<sup>11</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi godišnje postavlja minimum od najmanje dva periodična sastanka sa građanima na lokalnom nivou. Prema najnovijem "Izveštaju Ministarstva za administraciju lokalne samouprave (MALS) o funkcionalnosti opština za 2020" ukupno 22 opštine nisu održale (obavezne) periodične sastanke sa građanima.

javnim institucijama<sup>12</sup>. Bez neophodnog nadzora primene rodne perspektive i blagovremenog adresiranja, poštovanje od strane javnih institucija se ne može u potpunosti urediti.

Ova pitanja i dalje predstavljaju značajnu prepreku doslednoj primeni rodne perspektive kao opšte prakse u izradi zakona i politika. Uprkos prirodi ovih slabosti, postoje brojni pravni instrumenti koje predstavnice mogu da iskoriste kako bi se direktno rešili gore navedeni nedostaci. A pogotovo Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o pravima i odgovornostima poslanika i Zakon o ravnopravnosti polova uspostavljaju različite regulatorne okvire koji se mogu koristiti za poboljšanje izrade rodno odgovornih politika na Kosovu.

Zakon o lokalnoj samoupravi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Predlaganje i izmene i dopune opštinskih akata kojima se stvaraju lokalni mehanizmi za sprovođenje nacionalnog zakonodavstva;</li> <li>- Stvaranje pomoćnih i konsultativnih odbora uz učešće građana, koji mogu podnositi predloge, vršiti istraživanje i davati mišljenja o opštinskim inicijativama;</li> </ul>
Zakon o pravima i odgovornostima poslanika	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uključiti se u politike lokalne uprave kroz učešće na sastancima/diskusijama/inicijativama organa lokalne uprave;</li> <li>- Zahtevati trenutnu raspravu sa sektornim ministarstvima i ministrima o pitanjima vezanim za procese politika (npr. donošenje zakona koji se odnosi na posebne nadležnosti ministarstava)</li> </ul>
Zakon o ravnopravnosti polova	Rodna perspektiva u svim politikama, dokumentima i zakonima;

**Zakon o lokalnoj samoupravi** utvrđuje opšti okvir za ulogu skupština opština u demokratskom upravljanju opštinama. S obzirom na to da opštine imaju ekskluzivna ovlašćenja u organizovanju niza sektornih politika, od ekonomskog razvoja, pružanja obrazovnih, zdravstvenih i usluga socijalne zaštite do promovisanja i zaštite ljudskih prava, odbornice skupština opština igraju vitalnu ulogu u osiguravanju da su lokalne politike inkluzivne<sup>13</sup>. Možda najvažniji aspekt koji je identifikovan u zakonu je pojam direktne demokratije i učešća građana<sup>14</sup>. Ove odredbe su dopunjene mandatom Ministarstva za administraciju lokalne

*Citat*

„Ako centralni nivo nije rigorozniji u traženju inputa sa lokalnog nivoa, lokalni nivo neće ispuniti uslove. Problem nije samo u zapošljavanju, već u pozicijama donošenja odluka”

<sup>12</sup> Mreža žena Kosova, „Rodna analiza Kosova“, 2018, na <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/womens-network.pdf>

<sup>13</sup> Zakon br. o lokalnoj samoupravi, član 17.

<sup>14</sup> Zakon br. 03/L-020 o lokalnoj samoupravi, član 8

## Citat

“U diskusijama o budžetu problem je učešće žena, s obzirom da je vrlo malo”

samouprave (MALS) da osigura da se sprovede politike za povećanje učešća građana u donošenju odluka<sup>15</sup>.

Kao takve, skupštine opština imaju mandat da donose i sprovede odluke u skladu sa potrebama građana<sup>16</sup>. Zakon nudi opštinama (i njihovim članovima) niz instrumenata koje mogu da iskoriste kako bi osigurali da se potrebe/zahtevi građana uredno ispituju prilikom izrade opštinskih akata<sup>17</sup>. Najvažnije, periodični javni sastanci i konsultativni odbori su ključni alati koje odbornici skupština mogu iskoristiti kako bi se osiguralo da građani budu uključeni u proces donošenja odluka u vezi različitih sektorskih politika<sup>18</sup>.

**Zakon o pravima i odgovornostima poslanika** detaljno propisuje pravne mogućnosti koje poslanici na nacionalnom nivou mogu da iskoriste za nadzor i poboljšanje odgovornosti lokalnih vlasti i donosilaca odluka. Od poslanika se traži da budu most između lokalnih i nacionalnih vlasti u rešavanju nedostataka u donošenju zakonodavnih odluka. U odnosu na lokalne vlasti, poslanici imaju pravo da redovno prisustvuju sastancima koje organizuju lokalne vlasti<sup>19</sup>. Pored toga, lokalne vlasti su dužne da poslanicima početkom meseca dostave kalendar sednica<sup>20</sup>. Ovaj mehanizam osigurava da poslanici na nacionalnom nivou imaju direktan pristup informacijama na nivou izrade lokalnih politike i njihovom delokrugu.

Na centralnom nivou, poslanici slično imaju prava u odnosu na nacionalnu izvršnu vlast. Šefovi institucija (odnosno ministarstva) su dužni da „daju prednost za sastanak poslaniku i da ga prime svaki put kada to zahteva u vezi sa obavljanjem

<sup>15</sup> Uredba Vlade br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, Aneks 13.

<sup>16</sup> Prema Zakonu br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi i Poslovniku o izradi i objavljivanju opštinskih akata, skupštine opština imaju direktne nadležnosti za izradu statuta, poslovnika skupštine, odluka, uredbi i drugih opštih akata, usvajanje opštinskih budžeta, osnivanje stalnih odbora, konsultativnih odbora i drugih odbora.

<sup>17</sup> Zakon br. 03 / L-040 o lokalnoj samoupravi, član 68. o javnom informisanju i konsultacijama i član 73. o konsultativnim odborima.

<sup>18</sup> Zakon br. 03 / L-040 o lokalnoj samoupravi, član 68. o javnom informisanju i konsultacijama propisuje da “Svaka opština održava periodično, a najmanje dva puta godišnje, javni sastanak na kom svaka osoba ili organizacija zainteresovana za opštinu može da prisustvuje“. Član 73. o konsultativnim odborima propisuje da „Skupština opštine će obrazovati savetne komisije po sektorima za svrhu omogućavanja učestvovanja građana u procesu donošenja odluka“. „Savetne komisije mogu predavati predloge, sprovoditi istraživanje i davati mišljenja o inicijativama Skupštine opštine u skladu sa Statutom opštine“.

<sup>19</sup> Zakon o pravima i odgovornostima poslanika, član 12 (1)

<sup>20</sup> Ibid, član 12 (2)

njegove funkcije<sup>21</sup>. Ovi sastanci mogu služiti u svrhu zastupanja poslanika u direktnim raspravama sa ministrima „od ministara ili rukovodioca drugih centralnih institucija kao i od svake druge institucije u državnoj i lokalnoj administraciji, zatraži objašnjenja za svako pitanje koje je vezano za obavljanje njegove funkcije“<sup>22</sup>. Ovaj pravni mehanizam pruža značajnu mogućnost poslanicima da ispituju kompatibilnost donošenja zakonodavnih politika između lokalnog i nacionalnog nivoa.

Zakon o ravnopravnosti polova pruža sveobuhvatne pravna merila koji regulišu rodnu perspektivu. Kao što je ranije utvrđeno, zakon uspostavlja uređenje i na nivou politike (kvotu od pedeset posto u političkoj zastupljenosti) i politika koje imaju za cilj povećanje rodne ravnopravnosti<sup>23</sup>. Uređenja na nivou politika su usmereni na to da se „primenjuje načelo rodne ravnopravnosti i rodne integracije u svim planiranjima, budžetima i primenama gore navedenih akata od strane javnih i privatnih subjekata“<sup>24</sup>. Da bi se ovo osiguralo, od institucija na svim nivoima, uključujući zakonodavnu, se zahteva da garantuju da se politike/radnje sprovode u skladu sa nizom opštih mera, kao što su:

- rodna perspektiva u svim politikama, dokumentima i zakonima;
- uključivanje rodnog budžetiranja u svim oblastima, kao neophodnim sredstvom za obezbeđenje poštovanja principa rodne ravnopravnosti u prikupljanju, distribuciji i određivanju izvora;
- podelu popolovima, svih neophodnih statističkih podataka, koji se prikupljaju, registruju, obrađuju i koji obavezuju da se ovi podaci dostave Agenciji za statistiku Kosova<sup>25</sup>;

---

*Citat*

“Problem je malo učešće građana na javnim konsultacijama, a još manje učešće žena”

---



---

<sup>21</sup> Ibid, član 13 (1).

<sup>22</sup> Ibid, član 13 (2).

<sup>23</sup> ZRP razlikuje dve vrste mera za sprečavanje rodne diskriminacije i obezbeđivanje rodne ravnopravnosti: opšte i posebne. Opšte mere se vide kao mehanizmi na nivou politika koji zahtevaju od institucija (zakonodavne, izvršne, sudske i drugih javnih institucija) da ukorene u svoj svakodnevni rad kako bi se osiguralo da rodna perspektiva postane de fakto operativni postupak. Posebne mere se vide kao privremeni mehanizmi, u nekim slučajevima i kroz afirmativno delovanje, kako bi se ubrzala jednakost muškaraca i žena u različitim društvenim i političkim oblastima.

<sup>24</sup> Zakon o ravnopravnosti polova, član 4(4).

<sup>25</sup> Zakon br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova, član 5.

Citat

„Praktikovanje politika zasnovanih na podacima“. Rodno odgovorno budžetiranje se mora sprovesti putem podataka zasnovanih na polu kako bi bile rodno zasnovane”

Ove mere su zakonski zahtevi koje pojedinci/institucije na pozicijama na kojima se donose odluke moraju uzeti u obzir prilikom izrade politika. U slučaju lokalnog i nacionalnog zakonodavstva, izabrani predstavnici moraju biti oprezni i pružiti efikasan nadzor u održavanju ovih opštih mera koje su predviđene u ZRP.

Pravni instrumenti i mehanizmi u ova tri zakona pružaju brojne mogućnosti izabranim predstavnicama da poboljšaju delokrug razmatranja rodne perspektive kroz razne etape izrade politika. Konkretno, ovi aspekti se mogu koristiti za direktan uticaj na nedostatke rodne perspektive u *1) zastupanju, 2) učešću javnosti u izradi politika i 3) zakonodavnom nadzoru.*

## OSIGURAVANJE EFIKASNOG ZASTUPANJA

Kosovski izborni sistem omogućava građanima da biraju predstavnike na lokalnom i centralnom nivou. Birači biraju poslanice za nacionalnu skupštinu i organe lokalnih vlasti na osnovu kvote od trideset posto<sup>26</sup>. Ovaj je okvir donekle doprineo nedostatku saradnje predstavnica u skupštinama opština i Skupštini Kosova. Ovo je rezultat toga da se obe grupe usredsređuju i rade isključivo na nivou (lokalnom ili nacionalnom) na kojem su izabrane da zastupaju. Iako je to očekivano, neophodan je koordinisan napor kako bi se osiguralo da se potrebe građana na lokalnom nivou rešavaju relevantnom izradom politika na nacionalnom nivou.

Trenutno postoji veliki jaz u ispunjavanju osnovnih potreba građana i malo je napora da se povećaju uloge žena u njihovom rešavanju. Opštinske odbornice tvrde da poslanice nisu uspele da se angažuju a problemima lokalnih politika. Deo toga se pripisuje uverenju da se poslanice, nakon što uđu u Skupštinu, se fokusiraju samo na donošenje zakona na nacionalnom nivou<sup>27</sup>. Isto tako, poslanice nerado prihvataju ove zabrinutosti, pripisujući propuste nedostatku angažovanja lokalnih predstavnica u rešavanju relevantnih pitanja u

<sup>26</sup> Zakon br. 03 / L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo, član 27 (1).

<sup>27</sup> Regionalne diskusije Balkanske grupe na terenu sa izabranim predstavnicama, januar 2020.

njihovim skupštinama<sup>28</sup>. Obe grupe u stvari nisu bile u stanju da se pozabave relevantnim pitanjima u svojim mestima politika, međutim, takođe su uložile male napore da iskoriste raspoložive instrumente za uticaj na izradu politika.

Česte diskusije o izbornom sistemu često su sugerisale da će izborne zone stvoriti odgovorniju zastupljenost, pri čemu će lokalno stanovništvo (žene) imati šansu da izabere poslanike iz svoje zone koji bi direktno predstavljali njihove potrebe i interese na nacionalnom nivou. Međutim, trenutni sistem izabranih predstavnika na dva nivoa može biti podjednako efikasan ako bi se uloge izabranih predstavnika na oba nivoa koristile efikasnije.

Efektivna i sveobuhvatna upotreba nadležnosti u lokalnim i nacionalnim zakonodavnim telima je od imperativa za efektivnu rodnu perspektivu. Kao lokalne predstavnice, odbornice skupština opština imaju direktne nadležnosti u oblikovanju političkog smera opštinskih akata<sup>29</sup>. U okviru postojećih zakona, opštinski akti nadopunjuju primenu zakonodavstva na lokalnom nivou<sup>30</sup>. Pre tome, odbornice skupština opština mogu mobilisati političku podršku kako bi se osigurala rodna perspektiva u opštinskim aktima<sup>31</sup>. Jasan primer toga je bila izmena i dopuna opštinskih uredbi u opštinama Istog i Dečan u 2017<sup>32</sup>. Odbornice skupština opština su se mobilisale za rešavanje rodne nejednakosti u uredbama uspostavljanjem: kvote od 50 posto za učešće žena u odborima i kvote od trideset (30) posto za učešće žena u lokalnim savetima<sup>33</sup>. Ovo dokazuje da političke

#### Citat

U oblasti rodnog budžetiranja, potreban nam je pritisak sa centralnog nivoa kada opštine ne primenjuju odgovorno budžetiranje, što je zakonska obaveza. Poslanice u centru treba da izvrše pritisak na ministra finansija da ne odobri budžete za opštine koje nisu ispunile uslove za rodno odgovorno budžetiranje”

<sup>28</sup> Ibid, januar 2020.

<sup>29</sup> Zakon br. 03/L-020 o lokalnoj samoupravi, član 39.

OEBS „Odnosi između centralnih i lokalnih vlasti: opštinski akti”, septembar 2009, na <https://www.osce.org/kosovo/67462?download=true>

<sup>30</sup> Uredba (MALS) br. 01/2017 o postupku izrade i objavljivanja opštinskih akata utvrđuje da opštinski akti takođe uključuju: statute, uredbе, odluke i naloge. Prema članu 13, predlagači opštinskih normativnih akata mogu biti: gradonačelnik i opštinske administrativne jedinice, predsednik skupštine opštine, odbori Skupštine opštine, članovi Skupštine opštine i petnaest (15%) građana opštine sa pravom glasa.

<sup>31</sup> Izveštaj Mreže žena Kosova „Rodna analiza na Kosovu“ za 2018. ističe da veliki deo primarnog i sekundarnog zakonodavstva na Kosovu ne uključuje rodnu perspektivu, na <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/20181003170921410.pdf>

<sup>32</sup> Syri i Vizionit “Skupštine opština menjaju tri propisa kako bi povećale rodnu ravnopravnost”, na <https://www.syriivizionit.org/?page=1,58,583>

<sup>33</sup> Uredba opštine Dečan o organizaciji i saradnji opštine sa selima, naseljima i gradskim četvrtima na teritoriji opštine Dečan i Uredba o izmeni i dopuni Uredbe opštine o radu Odbora za imenovanje, preimenovanje trgova, ulica, aleja i drugih javnih površina.

predstavnice na lokalnom nivou imaju značajnu moć i mogu da igraju glavnu ulogu u rešavanju rodni razlika kroz izmene i dopune ili predlaganje opštinskih akata.

U skladu sa Uredbom o postupku izrade i objavljivanja opštinskih akata, predstavnice mogu da predlože uredbe koje će pomoći i organizovati proces prikupljanja podataka podeljenih po polovima u svim opštinskim upravama kako bi se pomoglo sveobuhvatnoj rodnoj analizi. Kako bi dopunili zastupljenost, poslanice u Skupštini Kosova se mogu direktno uključiti u politike lokalne uprave, učestvujući na sastancima organa lokalnih vlasti<sup>34</sup>. Ako se efikasno koristi, može omogućiti predstavnicama da se redovno sastaju kako bi ispitale širenja rodne perspektive u aktivnosti lokalnog upravljanja. Zauzvrat, poslanice mogu da kanalizuju ova shvatanja preko direktnih konsultacija sa resornim ministarstvima i ministrima i ponude konkretne korake za unapređenje sektorskog zakonodavstva. Neppreduzimanje ovih koraka je očigledno u slučaju zdravstvene zaštite.

Vladina "Sektorska strategija za zdravstvo 2017-2021" ne pokriva lokalne i rodne potrebe u identifikaciji prioriteta<sup>35</sup>. Odbornice skupština opština i poslanice mogu biti od izuzetnog značaja za poboljšanje ove strategije i raznih drugih nacionalnih i lokalnih strateških dokumenata politika, integrišući rodne perspektive. U slučaju lokalne zdravstvene zaštite, opštinska uprava za zdravstvo bi zatim bila dužna (u skladu sa zahtevima ZRP) da prikuplja podatke podeljene po polovima o različitim indikatorima zdravstvene zaštite u celoj opštini. Štaviše, poslanice, korišćenjem opštinskih nalaza bi se mogli založiti za posebne lokalne i rodne prioritete u diskusijama sa resornim ministarstvima. Kao rezultat, nacionalne sektorne strategije (poput Sektorne strategije za zdravstvenu negu) bi imale izuzetnu korist od integraciju lokalnih i rodni perspektiva u mapiranje srednjoročnih i dugoročnih prioriteta politike. Ovo

#### Citat

"Sa tačnim podacima je mnogo lakše nastaviti saradnju na nivou sektora"

<sup>34</sup> Zakon br. 03 -III o pravima i odgovornostima poslanika, član 22.

<sup>35</sup> Ministarstvo zdravlja, "Sektorna strategija za zdravstvo", novembar 2019, na [http://kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategija-sektorale-e-shendetesise-final-nentor-2016-ALB\\_.pdf](http://kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategija-sektorale-e-shendetesise-final-nentor-2016-ALB_.pdf) U osnovi diskusije o strategiji ne sadrže identifikaciju diskusije o (zdravstvenoj) politici uz fokusom na lokalnu ili rodnu perspektivu. Jasan primer toga je rasprava o „mentalnom zdravlju“, bez ikakvih analiza o lokalnim specifičnim pitanjima i rodni posledicama. Ovaj trend se prati tokom čitave diskusije o politikama u osnovi istaknutih nacionalnih zdravstvenih pitanja. Najvažnije je da analize zdravstvenih prioriteta i sledstvenih srednjoročnih ciljeva nisu strukturisane i zasnovane na nalazima podataka zasnovanih na polu.



je naročito način na koji pritisak (uz postojanje političke volje) lokalnih i nacionalnih političkih predstavnica može proizvesti inkluzivnije strategije.

*Citat*

“Opštinski odbornici trebaju da izvrše pritisak na relevantne uprave da prikupljaju podatke zasnovane na polovima, a zauzvrat poslanici trebalo da izvrše pritisak na određena ministarstva za relevantno prikupljanje podataka po osnovu pola kako bi uticali na relevantne politike”

## UČEŠĆE JAVNOSTI U IZRADI ZAKONA I POLITIKA

Osiguravanje povoljnih uslova za učešće građana (žena) u procesima javnih politika je od presudnog značaja za dalekosežnu rodnu perspektivu. Nesumnjivo, politike ne mogu biti inkluzivne ako konsultativni procesi ne uključuju različite perspektive, uključujući rod. Ne samo da rodni stereotipi i sistematizovano ugnjetavanje ometaju pozitivna kretanja u učešću žena, već se to pitanje pogoršava neuspehom institucija i političkih predstavnica da efikasno iskoriste postojeće mehanizme participacije<sup>36</sup>. Na njihovoj je diskreciji da se založe za povoljnije uslove za učešće žena u javnim konsultacijama. To se, međutim, ne događa i neformalna odbornički klubovi žena na lokalnom nivou tvrde da im nedostaju osnovna sredstva<sup>37</sup>. Iako je ova tvrdnja važna, finansijska sredstva nisu neophodna za rešavanje ovog pitanja.

Vladina Uredba o minimalnim standardima za javne konsultacije postavlja opšti okvir za obezbeđivanje učešća javnosti u političkim konsultacijama<sup>38</sup>. U istom se ističe da su svi javni organi odgovorni za sprovođenje efikasnih oblika javnih konsultacija u „izradi zakona i politika“<sup>39</sup>. Kao predstavnici građanskih potreba, od političkih predstavnika se zahteva da osiguraju da se važni predlozi politika ispune uz potreban javni nadzor. Kao takve, sektorne politike, gde je rodna perspektiva od suštinskog značaja, zahtevaju povećanu mobilizaciju političkih predstavnica (žena), kako bi se obezbedilo jednako učešće muškaraca i žena u javnim konsultacijama. Imajući u vidu da javna tela imaju zakonsku odgovornost za osiguravanje povoljnih uslova za učešće javnosti, poslanice moraju biti proaktivnije u promovisanju koristi koje se tiču žena u odnosu na sektorne politike.

<sup>36</sup> Mreža žena Kosova, „Rodna analiza Kosova“, 2018 URL: <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/womens-network.pdf>

<sup>37</sup> Regionalne diskusije Balkanske grupe na terenu sa izabranim predstavnicama, januar 2020.

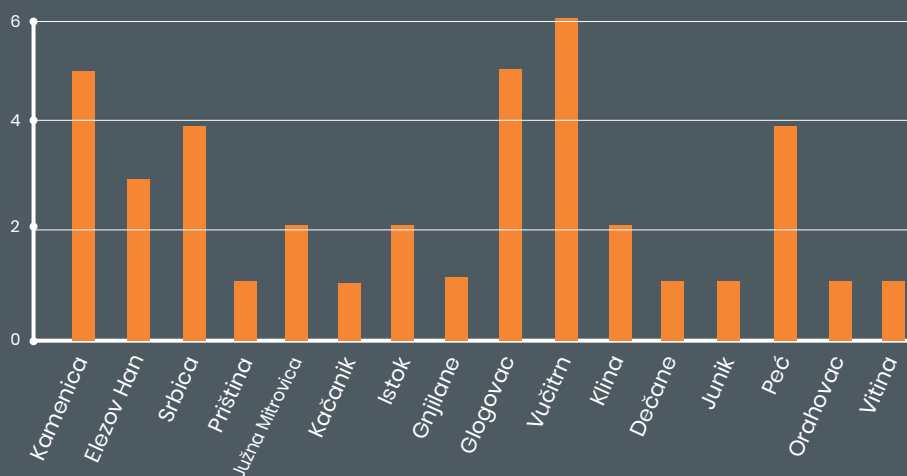
<sup>38</sup> Uredba (VRK) br. 05/2016 o Minimalnim standardima za proces javnih konsultacija

<sup>39</sup> Uredba (GRK) br. 05/2016 o Minimalnim standardima za proces javnih konsultacija

Odbornice skupština opština mogu podjednako odigrati presudnu ulogu<sup>40</sup>. Mogu se mobilisati da osiguraju da se ženama pružaju neophodne mogućnosti za učešće u javnim konsultacijama. S obzirom da je u mnogim skupštinama opština uspostavljen neformalan klub odbornica - sa mandatom sličnim klubu poslanica u nacionalnoj Skupštini - one mogu da osiguraju da se građanima (ženama) pružaju održive mogućnosti za učešće na javnim sastancima. U okvirima Zakona o lokalnoj samoupravi, skupštine opština imaju nadležnost za formiranje sektorskih „konsultativnih odbora“, čija je svrha „omogućavanje učešća građana u procesu donošenja odluka“<sup>41</sup>. Ovi odbori takođe mogu „podnositi predloge, vršiti istraživanja i davati mišljenja“ o pitanjima koja se odnose na sektorne politike<sup>42</sup>. Odbornice skupština opština i njihovi neformalni klubovi odbornica mogu da iskoriste ovaj instrument da direktno utiču na promene kroz predloge za uvođenje rodne perspektive u posebne sektorne politike opštine.

Citat

“Postoje različiti mehanizmi koji se mogu koristiti za izvršenje postojećih zakona”



**Slika 1: Broj konsultativnih odbora osnovanih tokom 2019. u raznim opštinama, preuzet iz „Izveštaja o funkcionalnosti opština“ Ministarstva za administraciju lokalne samouprave (MALS)<sup>43</sup>**

<sup>40</sup> Ministarstvo za administraciju lokalne samouprave; (MALS) je u 2018. donelo Administrativno uputstvo (AU) o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama. Cilj AU je „da promoviše i osigura učešće građana i drugih zainteresovanih strana od strane lokalnih vlasti na lokalnom nivou u procesu donošenja politika i donošenja odluka, promoviše transparentnost opština, kao i da utiče na izradu održivih politika od opšteg interesa“. U skladu sa Uredbom centralne vlade o minimalnim standardima u procesu javnih konsultacija, ovo AU ima za cilj uspostavljanje istih povoljnih uslova za javne konsultacije u opštinskim organima.

<sup>41</sup> Zakon br. 03/L-020 o lokalnoj samoupravi.

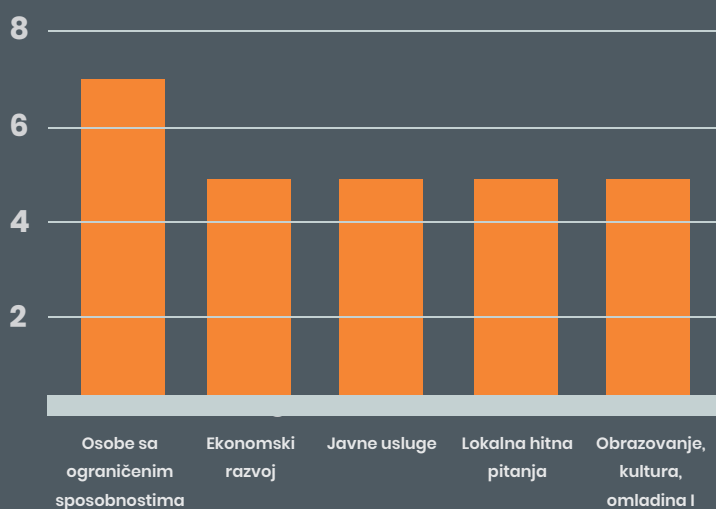
<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Vlada Kosova, Ministarstvo za administraciju lokalne samouprave „Izveštaj o funkcionisanju opština Republike Kosovo januar - decembar 2019“, na <https://>

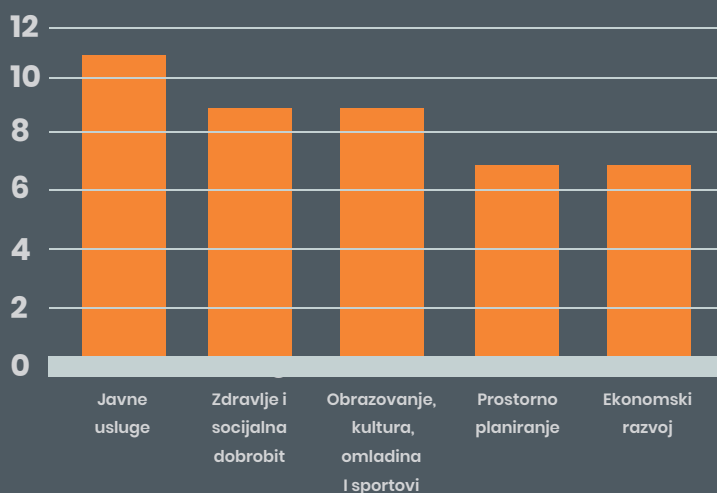
Od 2017. je zabeleženo znatno povećanja broja konsultativnih odbora u opštinama. Sa 27 u 2017, 30 u 2018, 2019. je rezultovala sa najvećim porastom, sa ukupno<sup>43</sup> konsultativna odbora u 16 različitih opština<sup><?></sup>. Ovo je označilo pozitivan pomak u pogledu uključivanja građana u donošenju politika na lokalnom nivou tokom godina. Većina konsultativnih (i pomoćnih) odbora je u stvari osnovana kako bi se bavili sektornim pitanjima, poput ekonomskog razvoja, javnih usluga, obrazovanja itd<sup><?></sup>.

Citat

„Ne postoji produktivno nadgledanje zakona“



Slika 2: Oblasti koje su pokrivali konsultativni odbori tokom 2019, preuzeto iz „Izveštaja o funkcionalnosti opština“ Ministarstva za administraciju lokalne samouprave (MALS)



Slika 3: Drugi (pomoćni) odbori osnovani tokom 2019, preuzeto iz „Izveštaja o funkcionalnosti opština“ Ministarstva za administraciju lokalne samouprave (MALS)

[mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2020/03/3.-Report-on-the-functioning-of-the-municipalities-of-the-Republic-of-Ko...pdf](http://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2020/03/3.-Report-on-the-functioning-of-the-municipalities-of-the-Republic-of-Ko...pdf)

<sup>44</sup> Vlada Kosova, Ministarstvo za administraciju lokalne samouprave „Izveštaj o funkcionisanju opština Republike Kosovo januar - decembar 2017“

Vlada Kosova, Ministarstvo za administraciju lokalne samouprave „Izveštaj o funkcionisanju opština Republike Kosovo januar - decembar 2018“

Vlada Kosova, Ministarstvo za administraciju lokalne samouprave „Izveštaj o funkcionisanju opština Republike Kosovo januar - decembar 2019“

<sup>45</sup> Pored osnivanja konsultativnih odbora kao što je utvrđeno Zakonom br. 03/L-40 o lokalnoj samoupravi, MALS je doneo AU 02/2018 o izmeni i dopuni Administrativnog uputstva (MALS) br. 03/2014 o postupku osnivanja, sastavu i nadležnostima stalnih odbora u opštinama. U AU se ističe da „opština može osnovati druge odbore u zavisnosti od potreba da izvršavaju odgovornosti u određenom sektoru“.

U 2019. nije bilo konsultativnih ili pomoćnih odbora koji bi se bavili rodnim pitanjima. Sa druge strane, u 2017. su postojala 2 konsultativna odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost i 4 pomoćna odbora za rodnu ravnopravnost<sup>46</sup>. Odbornice skupština opština mogu direktno da se pozabave ovim neskladom zalažući se za osnivanje dodatnih konsultativnih (i pomoćnih odbora) koji bi se bavili rodnom ravnopravnošću.

U nedostatku (finansijskih) resursa za neformalne grupe žena, konsultativni (i pomoćni) odbori, kao legitimni instrumenti, mogu igrati bolju ulogu u povećanju inkluzije i diskusije o rodnim pitanjima u javnim konsultacijama. Neformalni klub odbornica na lokalnom nivou (i uopšteno opštinske odbornice) se mogu mobilisati i izraditi predloge za osnivanje konsultativnih i pomoćnih odbora koji bi se isključivo bavili rodnom ravnopravnošću. Zauzvrat, ovi odbori mogu da daju legitimne predloge koji utiču na putanju sektorskih politika usmeravanjem rodne perspektive. Primer za to može biti osnivanje konsultativnih odbora za rodnu ravnopravnost, gde lokalni klub odbornica, uz učešće žena iz lokalnih zajednica, može da identifikuje niz političkih pitanja koja iziskuju pažnju.

Konsultativni odbor za rodnu ravnopravnost se može baviti nizom sektornih politika gde se žene u lokalnom kontekstu suočavaju sa diskriminacijom, kao što su: pristup obrazovanju za devojke, pristup odgovarajućoj zdravstvenoj nezi za trudnice i novorođenčad, rodno zasnovano nasilje i ulaganja u borbu protiv nezaposlenosti žena<sup>47</sup>. Ovo predstavnicama pruža efikasnu platformu (konsultativni odbor za rodnu ravnopravnost) da diskutuju i veće učešće građana (žena) u utvrđivanju nedostataka u politikama. Kao takvi, konsultativni odbori mogu biti od vitalnog značaja za izradu predloga politika, koje efikasno i inkluzivno mogu rešavati lokalne probleme.

Quote

„Neophodno je razmeniti iskustva između skupština različitih opština, a ne samo istog regiona“

<sup>46</sup> MALS je objavila martovsko izdanje „Pregleda funkcionalnosti opština“ za 2020, međutim podaci o različitim aspektima (uključujući broj osnovanih konsultativnih odbora) nisu bili dostupni zbog toga što ih opštine nisu poslale MALS.

<sup>47</sup> Rodna perspektiva se takođe može integrisati u oblasti za koja se retko misli da su diskriminatorne prema ženama, kao što su: kapitalna ulaganja. Konsultativni odbori za rodnu ravnopravnost mogu da filtriraju čitav niz sektornih politika kroz rodnu lupu kako bi se osiguralo da se uzimaju u obzir osnovne potrebe i osnovna prava građana.

## PRAĆENJE POSTOJEĆEG ZAKONODAVSTVA

Efikasna mobilizacija nadležnosti može biti primamljiva nakon uparivanja sa snažnim nadzorom i praćenjem sprovođenja rodne perspektive. Zakonodavni nadzor igra presudnu ulogu u osiguravanju da se zakonska merila, utvrđena u ZRP, sprovode i ugrađuju u rad javnih institucija<sup>48</sup>. Uspesi efikasnog zastupanja i učešća javnosti zavise od zakonodavnog nadzora. Jasan primer postojećeg jaza između rodne perspektive i nadzora nad sprovođenjem je slučaj rodno osetljivog budžetiranja (ROB)<sup>49</sup>. Centralne institucije i opštinski organi i dalje ne uspevaju da prikupe podataka zasnovane na polu i identifikovanju rodno zasnovanih intervencija u skladu sa zahtevima ZRP<sup>50</sup>.

Na nacionalnom nivou, Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestale osobe i peticije može da odigra značajnu ulogu i izvrši nadzor nad sprovođenjem rodne perspektive. Parlamentarni odbori nisu samo odgovorni za bavljenje zadacima koje postavi Skupština Kosova, već mogu i da preduzmu radnje u okviru svog delokruga predviđenog u Poslovniku o radu<sup>51</sup>. Uzimajući u obzir saradnju sa Institucijom ombudsmana, poslanice treba da iskoriste integralniju ulogu u osiguravanju da se preporuke koje daje IO adresiraju i sprovode. Ovo ne samo da osigurava da se preporuke za rodnu perspektivu, koje daje IO institucionalizuju, već takođe omogućava poslanicama – kroz odbor – da mapiraju dodatne radnje koje treba preduzeti u saradnji sa lokalnim vlastima u rešavanju ovih pitanja. U tom smislu, odbor neće jednostavno služiti kao sredstvo koje Skupština koristi za obavljanje određenih zadataka, već se može mobilisati kao instrument zagovaranja za proizvodnju dodatnih mera koje poboljšavaju rodnu perspektivu.

*Citat*

„Skupštine opština su veoma važne za identifikovanje problema. Veoma je važno povezati žene na lokali i u centru jer srž problema dolazi sa opštinskog nivoa”.

<sup>48</sup> Uključivanje drugih zakona koji štite i promovišu ženska prava (npr. Zakon protiv diskriminacije, Zakon o radu, Zakon protiv nasilja u porodici itd).

<sup>49</sup> Diskusije Balkanske grupe na terenu sa izabranim predstavnicama, januar 2020.

<sup>50</sup> Diskusije Balkanske grupe na terenu sa izabranim predstavnicama, januar 2020. Zakon br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova

<sup>51</sup> Poslovnik o radu Skupštine Republike Kosovo, član 62 (1).

*Citat*

“Treba konsultovati žene prilikom izrade zakona”

Inicijativa poslanica kroz Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestale osobe i peticije može biti presudna u dopunjavanju rada odbornika na lokalnom nivou. Slično radu poslanica, odbornice skupština opština mogu da iskoriste svoj uticaj u opštinskim odborima za budžet kako bi se založile i pritislule za bolje rodno odgovorno budžetiranje širom sektornih uprava. Rasprave u odboru za budžet su od suštinskog značaja za osiguravanje da je opštinska potrošnja u skladu sa zakonskim merilima utvrđenim u ZRP. Ako opštine ne uspeju da sprovedu inkluzivno budžetiranje na osnovu prikupljanja podataka po polovima, poslanice mogu da procene kroz rad Odbora za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestale osobe i peticije.

Važna uloga može biti i preispitivanje sankcija u opštinama u kojima se prikupljanje podataka zasnovanih na polu ne sprovodi u skladu sa ZRP<sup>52</sup>. Poslanici mogu izgraditi slučajeve protiv nedostatka rodno odgovornog budžetiranja (i prikupljanja podataka) u opštinama (ili nacionalnim institucijama) i pozabaviti se istima preko Agencije za rodnu ravnopravnost (ARR)<sup>53</sup>. Kao što je utvrđeno Poslovníkom o radu Skupštine Kosova, odbori imaju nadležnosti u pozivanju institucionalnih predstavnika na raspravu<sup>54</sup>. Odbor može pozvati ministra finansija, gradonačelnike ili šefove opštinskih uprava da diskutuju pitanja koja se odnose na nedostatak rodno odgovornog budžetiranja. Prema tome, lanac praćenja sa lokalnog nivoa može doneti opipljive promene ako je u saradnji sa parlamentarnim predstavnicama na centralnom nivou.

Nadgledanje primene zahteva koji proizilaze iz ZRP je stoga u srži nacionalne i lokalne saradnje za rodnu perspektivu. Lanac praćenja sa lokalnog nivoa može biti od izuzetnog značaja u pokretanju mehanizama na nacionalnom nivou koji mogu uticati na promenu politika. Međutim, to može biti funkcionalno i dati rezultate samo ako se predstavnice proaktivno angažuju, na oba nivoa. Ako poslanice ne izvršavaju svoje dužnosti efikasno

<sup>52</sup> Zakon o ravnopravnosti polova utvrđuje kaznene odredbe (član 23) u slučajevima kada postoje kršenja odredbi zakona. U vezi sa članom 5. (koji uključuje prikupljanje podataka na osnovu pola kao zakonski uslov za javne institucije), zakon propisuje: “nadležni sud će razviti postupak kršenja i izreći sankcije”

<sup>53</sup> Prema ZRP, Agencija za rodnu ravnopravnost „sarađuje sa javnim institucijama i nadležnim službenicima za rodnu ravnopravnost u ministarstvima i opštinama kako bi se osiguralo sprovođenje odredbi ovog zakona“.

<sup>54</sup> Poslovník o radu Skupštine Republike Kosovo, član 65 (4).

kroz skupštinske odbore, uočene zabrinutosti i odstupanja na lokalnom nivou mogu ostati nepromenjene. Opštinski organi (uprave) koja ne prikupljaju podatke na osnovu pola, nemaju objektivne razloge za sprovođenje efektivnog rodno odgovornog budžetiranja. Ako odbornice skupština opština ne komuniciraju efikasno o tim kršenjima, poslanice neće biti svesne slučajeva gde su potrebne pravne radnje. Sa druge strane, nastavlja se ciklus ne-prioritizacije rodno odgovornog budžetiranja, a lokalne i nacionalne institucije nastavljaju da zaobilaze zakonske zahteve koji proističu iz ZRP.

*Citat*

„Aktivizam na lokalnom nivou je uveo politike koje poboljšavaju ulogu žena. Ako postoji saradnja sa poslanicama, situacija će se još više poboljšati“

U isto vreme, postoji potreba za većim podizanjem svesti u maksimalizovanju potencijala Odbora za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestale osobe i peticije. S obzirom na to da je rodna ravnopravnost ukorenjena u Ustav kao osnovna i osnovna premisa „demokratskog razvoja društva“, odbor bi trebalo da postane stalno nadzorno telo i kao takav treba da se ozbiljno uzme u obzir izmena pravnog osnova odbora u stalni<sup>55</sup>. To bi rezultiralo preko potrebnom pravnom kontrolom koja bi osigurala da svi zakoni budu pod odgovarajućim nadzorom u smislu da li su u skladu sa merilima za rodnu ravnopravnost.

Sa jedne strane, Ustav uspostavlja rodnu ravnopravnost kao sveobuhvatnu vrednost na kojoj se zasniva demokratski razvoj na Kosovu. Sa druge strane, ZRP zahteva da rodna perspektiva bude sastavni deo svih procesa javnih politika i institucija. Neuspeh u potvrđivanju ovih merila kroz odbor sa stalnim mandatom je razlog zašto rodna ravnopravnost i dalje nema sjajnu stvarnost. Uloge Agencije za rodnu ravnopravnost (ARR) i Institucije ombudsmana (IO) očigledno nisu dovoljne u osiguravanju da se javne institucije pridržavaju odredaba ZRP. Ono što se ipak traži jeste da najviši zakonodavni organ u zemlji (Skupština Kosova) produži mandat Odbora za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestale osobe i peticije u stalni, koji svaki zakon preispituje na osnovu standarda ljudskih prava i rodne ravnopravnosti.

<sup>55</sup> Ustav Republike Kosovo, član 7(2)

## ZAKLJUČAK

Zahtevi za rodnu perspektivu koji proizilaze iz ZRP se i dalje suočavaju sa značajnim preprekama u sprovođenju na Kosovu. Javne institucije neprekidno ne uspevaju da integrišu rodnu perspektivu u svoje planiranje politika, kao ni da sprovedu sveobuhvatne reforme politika na osnovu podataka zasnovanih na polovima. Nedostatak saradnje između političkih predstavnika na različitim nivoima, minimalno uključivanje građana u donošenje odluka i nedostatak stalnog praćenja rodne perspektive i dalje su jedan od najaglašenijih izazova koji sprečavaju ispunjavanje zakonskih zahteva u skladu sa ZRP.

Politički predstavnici imaju nezamenjivu ulogu kao agenti promena u institucionalizaciji rodne perspektive u svim sektorima izrade politika na Kosovu. Uprkos trenutnoj neefikasnosti, za odbornike skupština opština i poslanike postoji dovoljno pravnih instrumenata koji mogu da iskoriste u cilju rešavanja ovog nedostatka primene. Kao što se opsežno tvrdi, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o ravnopravnosti polova i Zakon o pravima i odgovornostima poslanika pružaju dragocene alate političkim predstavnicima da prodube inkluzivnost i efikasnost izrade nacionalnih i lokalnih politika. Kako bi se osigurala dugotrajna primena rodne perspektive širom sektornih politika, politički predstavnici se trebaju uključiti u ciklus osiguravanje efikasne zastupljenosti, učešća javnosti u izradi politika i praćenju postojećeg zakonodavstva.

Saradnja između odbornika skupština opština i poslanika u izradi zakona je presudna za postizanje efikasne zastupljenosti. Odbornice skupština opština treba da se zalažu za uključivanje rodne perspektive u čitavoj izradi lokalnih politika. U slučajevima kada opštinski akti nisu osmišljeni sa jedinom svrhom rodne ravnopravnosti (npr. moguća uredba o postupku prikupljanja podataka zasnovanih na polu), opštinski odbornici bi trebalo da daju prioritet izmeni i dopuni/izradi drugih akata dodavanjem rodne perspektive (kao u slučaju Istoka i Dečana).

Zaštita javnog učešća građana dopunjuje inkluzivnu izradu politika. Konsultativni odbori i periodični sastanci sa građanima ostaju relativno neiskorišćeni mehanizmi koji mogu značajno



uticati na stepen rodne perspektive. Osnivanjem konsultativnih i pomoćnih odbora za “rodnu ravnopravnost”, opštinski odbornici, u uskoj diskusiji sa građanima, mogu da revidiraju sektorne politike opštinskih uprava u odnosu na njihove praktične rodne posledice.

# ZASTUPLJENOST ŽENA: UTICAJ NA IZRADU POLITIKA I PODSTICANJE KONTAKATA SA JAVNOŠĆU

## ZAKLJUČCI

Balkanska grupa je organizovala sedam rundi konsultacija širom Kosova sa odbornicama skupština opština i poslanicama kosovskog parlamenta. Pored toga, BPRG je održao okrugle stolove sa biranim ženama, donosiocima odluka i predstavnicima medija kako bi se poboljšao obim pokrivanja rodno odgovornih agendi i aktivnosti.

Aktivnosti usmerene na izgradnju odnosa između ženskih predstavnica sa lokalnog i nacionalnog nivoa i drugih važnih aktera, a posebno medija. Međutim, diskusija je rasvetlila glavne nedostatke i poteškoće za predstavnice. Različita zapažanja i konstruktivne rasprave stvorile su brojne zaključke, koji su navedeni ispod, a kojima je potrebna pažnja svih aktera, institucija, donosioca politika na svim nivoima, medija i donatora, kako bi se poboljšala uloga žena u politici i odlučivanju, i stvorilo povoljnije okruženje za rodnu perspektivu.

### STOGA JE OD NAJVEĆE VAŽNOSTI PREPOZNATI SLEDEĆE:

- 1** Političke stranke treba da daju prioritet i razviju inkluzivniju i ravnopravniju zastupljenost žena, uspostavljajući kvotu (od 50 procenata) u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti polova. Da bi ojačale svoju unutrašnju demokratiju, stranke bi trebale da zaštite ulogu žena u strukturama donošenja odluka. Stranke bi trebale da revidiraju Zakon o opštim izborima kako bi se uskladio sa Zakonom o ravnopravnosti polova.
- 2** Klub poslanica bi trebao da dobije formalniju ulogu u Skupštini, najmanje u organizacionom smislu. Trebalo bi izdvojiti finansijska sredstva kako bi se uspostavio konsolidovani budžet za klub poslanica, izdvojila kancelarija i povećale kadrovske sposobnosti kako bi se podržale njihove aktivnosti.
- 3** Poslanici Skupštine bi trebali aktivno da podržavaju i prihvate rad kluba poslanica. Zagovaranje za izradu rodno jednakih politika se ne treba doživljavati kao nešto što pripada isključivo ženama.
- 4** Potrebna je direktna donatorska ili/i institucionalna podrška kako bi se povećao uticaj, proširio delokrug i uključenost kluba poslanica u izradi politika, sprovođenju i nadgledanju zakona, zagovaranju i kontaktu s javnošću širom zemlje.

**5** Nevladine organizacije (NVO) i mediji bi trebalo da se usredsrede više na praćenje rada skupština opština.

**6** Osnovati udruženje - forum biranih žena na nivou države - u kojem će biti poslanice i odbornice skupština opština, sa inkluzivnom geografskom zastupljenošću širom zemlje. Ovo udruženje bi trebalo direktno da se bavi promovisanjem lokalnog i nacionalnog rodno odgovornog donošenja politika kroz:

Promovisanje i podsticanje većeg učešća žena u javnim konsultacijama u mapiranju politika u skladu sa Uredbom Vlade o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija. Vlada Kosova bi trebalo da zaduži Kancelariju za dobro upravljanje (KDU) da izradi inkluzivnu nacionalnu strategiju za učešće žena u javnim konsultacijama.

Identifikovanje potreba politika na osnovu rodnih razmatranja na lokalnom i nacionalnom nivou.

Oblikovanje predloga politika na osnovu rodnih razmatranja koja proizilaze iz uključivanja žena u javne konsultacije.

**7** Ministarstvo finansija trebalo bi da bude zahtevnije i primeni centralniju ulogu u nadgledanju procesa rodno odgovornog budžetiranja na nacionalnom i lokalnom nivou; njihovi službenici i osoblje za finansije/budžet u svim institucijama bi trebali da budu obučeni u vezi rodno odgovornog budžetiranja.

**8** Ministarstvo finansija u saradnji sa Ministarstvom za administraciju lokalnu samouprave treba da zahteva i uslovi usvajanje opštinskih budžeta i projekata ukoliko javne konsultacije i učešće žena ne ispunjavaju kriterijume.

**9** Poslanicama treba omogućiti obuku o rodno odgovornom budžetiranju kako bi povećali svoje kapacitete za praćenje i efikasniji nadzor vladinih ministarstava i agencija.

**10** Zajednica donatora trebalo bi da obezbedi obuku na radnom mestu odbornice skupština opština i poslanice.

**11** Agencija za rodnu ravnopravnost, u saradnji sa Kosovskom agencijom za statistiku, trebalo bi da primeni strožiju nadzornu ulogu u prikupljanju rodnih podataka u opštinskim i vladinim institucijama. Od opštinskih uprava se zahteva da prikupljaju podatke podeljene po polovima u saradnji sa službenicima za rodnu ravnopravnost (SRR). Ako lokalne i centralne institucije ne prikupljaju podatke podeljene po polovima, treba primeniti mehanizme sankcija kao što je propisano u Zakonu o ravnopravnosti polova.

Activity supported by the  
Canada Fund for Local Initiatives  
Activité réalisée avec l'appui du  
Fonds canadien d'initiatives locales

Canada



Norwegian Embassy

“This publication has been produced with the support of the Canada Fund for Local Initiatives (CFLI). The contents of this publication are the sole responsibility of Balkans Policy Research Group and cannot be taken to reflect the views of the Government of Canada”.



**BPRG** | Balkans Policy  
Research Group

Balkanska grupa za politička istraživanja je nezavisan istraživački centar sa sedištem u Priština, Kosovo.

Mi pružamo blagovremene analize politika i preporuke za širok spektar pitanja državotvornosti; institucionalnu i demokratsku konsolidaciju; integraciju manjina i dobrosusedske odnose; evropske integracije i promene politika. Imamo decenije iskustva u izveštavanju i razvoju politika, strateškog razmišljanja i zagovaranja pri vladinim, međunarodnim i nevladinim organizacijama.

Naše rigorozno, detaljno, nepristrasno izveštavanje, uvek zasnovano na dubinskom terenskom radu, predstavlja srž našeg rada. Mi idemo dalje od mejnstrim pozicija i težimo da naappravimo promene kroz preporuke o politikama koje su kreativne, izvodljive, dobro izmerene i usmerene na budućnost kako bi pomogli u izradi snažnih, vibrantnih demokratija, prosperitetnih država i društava zasnovanih na vladavini prava na Zapadnom Balkanu.

Mi se bavimo zagovaranjem na visokom nivou, na domaćem, regionalnom i međunarodnom nivou, utičući na diskusije o politikama i opcijama u vezi sa unutrašnjim poslovima i evropskim politikama prema zapadnom Balkanu.

Balkanska grupa je razradila druge alate i platforme za postizanje ove promene:

**Dijalog o politikama** promovise unutrašnji kosovski dijalog, koheziju i agendu za izradu reformi.

**Forum za politiku** (forum visokog nivoa istraživačkih centara za zagovaranje) posvećen je unapređenju dijaloga između civilnog društva i institucija.

**Grupa za zagovaranje politika Kosovo-Srbija** (forum za prekograničnu saradnju civilnog društva), koja ima za cilj komuniciranje, promovisanje i unapređenje dijaloga ka potpunoj normalizaciji između Kosova i Srbije i njihovih društava.

**Žene u politici** promovise osnaživanje žena i devojaka; njihovu sigurnost i inkluziju; i zalaže se na jačanju uticaja kluba poslanica i dosegne širom Kosova

**Platforma dijaloga** promovise proces dijaloga između Kosova i Srbije informisanjem šire javnosti i pokretanjem debate o sporazumima, prednostima i izazovima dijaloga.

Activity supported by the  
Canada Fund for Local Initiatives  
Activité réalisée avec l'appui du  
Fonds canadien d'initiatives locales

Canada



Norwegian Embassy

