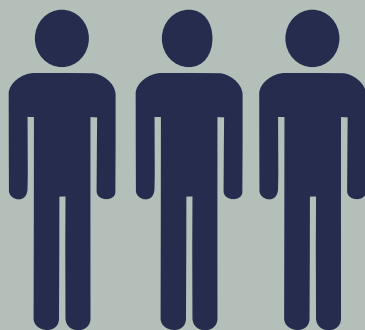


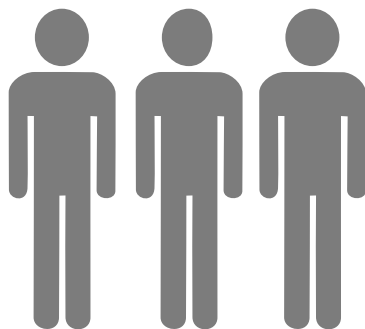


OSCE
Mission in Kosovo



SPROVOĐENJE ZAKONA PROTIV DISKRIMINACIJE

Izazov za Kosovo
Jun 2007



***SPROVOĐENJE ZAKONA
PROTIV DISKRIMINACIJE***

Izazov za Kosovo
Jun 2007

Sadržaj

Sprovođenje zakona protiv diskriminacije	
Habit Hajredini	6
Uloga NVO-a u primeni Zakona protiv diskriminacije: Iskustvo iz Bugarske	
Margarita Ilieva	10
Kosovski Zakon protiv diskriminacije i uloga ombudsmana u njemu	
Hilmi Jashari	22
Zakon protiv diskriminacije kao mera izgradnje poverenja za Kosovo	
Nuno Luzio	26
Pregled sprovođenja kosovskog Zakona protiv diskriminacije – srpska perspektiva	
Milica V. Matijević	33
Rezime izveštaja	40
Sprovođenje Zakona protiv diskriminacije	
Izveštaj sa okruglog stola od 18. aprila 2007. godine, Prištinë/Priština	
Remzije Istrefi	42

PREDGOVOR

Prishtinë/Priština, 26 jun 2007.

Svaki proces sprečavanja konflikta ili postkonfliktne obnove zasnovan je na strategijama koje rešavaju nejednakosti i promovišu dobro međuetničko razumevanje. Iz tog razloga smo ubeđeni da će potpuna primena Zakona protiv diskriminacije značajno doprineti odnosu između različitih zajednica i olakšati pomirenje na Kosovu.

Međutim, delokrug Zakona protiv diskriminacije nije ograničen na međuetničke odnose; on pruža okvir za zaštitu bilo koje grupe. On stoga igra ključnu ulogu u razvoju demokratskog Kosova, posvećenog zaštititi ljudskih prava i učešću svih zajednica.

Kosovo može biti ponosno što je jula 2004. usvojilo jedan od najnaprednijih zakona protiv diskriminacije u celoj Evropi. On predstavlja dobru početnu tačku koja sada treba da bude primenjena u potpunosti i na istinski način.

U konkretnom smislu, tokom ovog problematičnog perioda za Kosovo, delotvorna primena Zakona protiv diskriminacije predstavlja značajan deo primene standarda kojima je Kosovo posvećeno.

Misija OEBS-a na Kosovu i Kabinet premijera naglašavali su potrebu za Zakonom protiv diskriminacije na Kosovu od 2000. OEBS-ova saradnja sa kosovskim institucijama nije samo ograničena na izradu zakona. Misija OEBS-a na Kosovu je u saradnji sa Vladom organizovala niz seminara i podržala obuku različitih aktera uključenih u primenu ovog zakona.

Delotvorna primena Zakona protiv diskriminacije od najvećeg je značaja za Kosovo. Upravo zbog toga što su Misija OEBS-a na Kosovu i Kabinet premijera u potpunosti svesni njegovog ključnog značaja, mi inicijativom kao što je ova još jednom podvlačimo svoju potpunu posvećenost radu na teškom procesu primene ovog zakona.

Namena ove publikacije, koja takođe predstavlja zajedničku inicijativu, jeste da obavesti širu javnost o značaju primene Zakona protiv diskriminacije. Članci podvlače značaj zakona kao dobre pravne osnove i pružaju preporuke koje će pomoći u ogromnom poduhvatu koji primena zahteva.

ambasador Werner Wnendt
šef Misije OEBS-a na Kosovu

Agim Çeku
premijer Kosova



Sprovođenje zakona protiv diskriminacije

Piše Habit Hajredini¹

Savetodavna kancelarija za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja ravnopravnosti polova radi u okviru Kabineta premijera od marta 2002. godine. Njene odgovornosti, mandat i funkcije direktno proizilaze iz Uredbe UNMIK-a br. 2001/19 od 13. septembra 2001. godine o izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave na Kosovu, i Uredbe UNMIK-a br. 2005/15 od 16. marta 2005. godine o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a br. 2001/19 o izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave na Kosovu.

Mandat i odgovornosti naše kancelarije su sledeće:

- (i) nadgledanje i savetovanje ministarstava u oblasti dobrog upravljanja, ljudskih prava, jednakih mogućnosti i pitanja ravnopravnosti polova;
- (ii) utvrđivanje politike delovanja i izdavanje uputstava u oblasti dobrog upravljanja, ljudskih prava, jednakih mogućnosti i pitanja ravnopravnosti polova;
- (iii) upoređivanje nacrtu uredbi koje priprema izvršni ogranak sa važećim standardima ljudskih prava i praksom dobrog upravljanja u saradnji sa Kancelarijom za pružanje pravne pomoći i, prema potrebi, davanje saveta i preporuka premijeru i relevantnim ministarstvima;
- (iv) preispitivanje politike delovanja izvršnog ogranka, postupaka i prakse delovanja radi obezbeđivanja poštovanja važećih standarda ljudskih prava i prakse dobrog upravljanja i jednakih mogućnosti i, prema potrebi, davanje saveta i preporuka premijeru i relevantnim ministarstvima;
- (v) pomoć u izradi i sprovođenju projekata za informisanje javnosti i drugih takvih promotivnih projekata koji imaju za cilj uzdizanje svesti ljudi o međunarodnim standardima ljudskih prava, transparentnosti u upravljanju, ravnopravnosti polova, jednakim mogućnostima i drugim osnovnim načelima demokratskog upravljanja;
- (vi) savetovanje predstavnika zajednica, po potrebi, o pitanju uspostavljanja savetodavnih tela za preispitivanje dobrog upravljanja u oblasti ljudskih prava, jednakih mogućnosti i pitanja ravnopravnosti polova.
- (vii) pomoć u utvrđivanju politike u oblasti ravnopravnosti polova i rad na promovisanju statusa žene, u saradnji sa građanskim društvom;
- (viii) sprovođenje aktivnosti za suzbijanje pronevera i korupcije u izvršnom ogranku vlasti i uzdizanje svesti o proneverama;
- (ix) podrška demokratskom odlučivanju i vođenje intenzivnih konsultacija sa Vladom;
- (x) podsticanje učešća građana u aktivnosti upravljanja;
- (xi) davanje izjava i preporuka premijeru i drugim relevantnim ministarstvima; i
- (xii) preispitivanje, prema potrebi, vladine evidencije i dokumentacije koja se odnosi na sferu dužnosti

¹ Šef Kancelarije za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja ravnopravnosti polova u Kabinetu premijera.

i odgovornosti Kancelarije, a po dobijanju ovlaštenja od premijera.

Prioriteti Kancelarije:

- Promovisanje i praćenje sprovođenja zakona i propisa u okviru njenog mandata;
- Izgradnja kapaciteta i operacionalizacija Jedinica za ljudska prava u Vladinim ministarstvima;
- Izrada strategije o ljudskim pravima;
- Izrada akcionog plana o pravima deteta;
- Izrada strategije za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana;
- Sprovođenje strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije;
- Sprovođenje akcionog plana za suzbijanje trgovine ljudima; i
- Sprovođenje zakona protiv diskriminacije.

Kancelarija za dobro upravljanje takođe služi kao sekretarijat za različite vladine mehanizme kao što su:

- Međuministarski odbor za prava deteta;
- Međuinstitucijska grupa za borbu protiv trgovine ljudima; i
- Nacionalno veće lica sa invaliditetom.

Zakon protiv diskriminacije

Skupština Kosova je usvojila Zakon protiv diskriminacije, uz dodatne izmene i dopune, 30. jula 2004. godine. SPGS je Zakon proglasio 20. avgusta 2004. godine i on je stupio na snagu trideset dana nakon usvajanja. Usvajanje ovog zakona uvodi široku pravnu osnovu u kontekst zaštite i promovisanja ljudskih prava na Kosovu.

U skladu sa obavezama koje proističu iz tačke 3 člana 12 Zakona protiv diskriminacije, kosovska Vlada je počela proces, koji je još uvek u toku, proglašavanja pojedinačnih podzakonskih akata za sprovođenje odredbi ovog zakona. U skladu sa Zakonom protiv diskriminacije, takođe se radi na uspostavljanju institucionalnih mehanizama koji bi delovali u funkciji sprovođenja zakona i propisa koje su usvojile kosovska Vlada i Skupština.

Administrativno uputstvo br. 04/2006 o sprovođenju Zakona protiv diskriminacije

Premijer je avgusta 2006. godine potpisao Administrativno uputstvo br. 04/2006 o sprovođenju Zakona protiv diskriminacije. Namena ovog Administrativnog uputstva jeste da stvori praktična pravila, strukturne i fizičke mogućnosti za sprovođenje Zakona protiv diskriminacije i da promoviše jednako postupanje prema svim ljudima bez diskriminacije zasnovane na rasi, etničkoj pripadnosti, polu, jeziku, fizičkoj ili mentalnoj nesposobnosti, seksualnim sklonostima, nacionalnosti, političkoj pripadnosti ili ubeđenju, veri ili veroispovesti, imovinskom ili nekom drugom statusu.

Sveobuhvatni akcioni plan za sprovođenje Zakona protiv diskriminacije

Na svom redovnom sastanku održanom 11. oktobra 2005. godine kosovska Vlada je usvojila Sveobuhvatni akcioni plan za sprovođenje Zakona protiv diskriminacije. Sveobuhvatni akcioni plan za sprovođenje Zakona protiv diskriminacije, za koji je predviđeno da se sprovodi u periodu 2005-2007, uključuje pet načelnih ciljeva koji će biti ostvareni putem određenih aktivnosti koje će preduzimati odgovorni akteri i institucije, kako je navedeno u akcionom planu.

Tokom 2005. i početkom 2006. godine, Kancelarija za dobro upravljanje počela je da sprovodi Projekat za promovisanje zakona protiv diskriminacije, uključujući prvu fazu ispunjavanja Akcionog plana za sprovođenje zakona protiv diskriminacije. U sklopu ovog projekta organizovani su seminari i kursevi (za više informacija pogledajte aktivnosti posvećene kursevima i seminarima o Zakonu protiv diskriminacije).

Administrativno uputstvo br. MJS 2006/05 o organizovanju i funkcionisanju Kancelarija za prijem žalbi i zahteva – Odeljenje za podneske

Ministarstvo javnih službi, osvrćući se na sprovođenje Zakona protiv diskriminacije, izdalo je Administrativno uputstvo br. MPS 2006/05 o organizovanju i funkcionisanju Kancelarija za prijem žalbi i zahteva – Odeljenje za podneske. Žalbe i zahtevi su temeljna prava svih ljudi na Kosovu i, u ovom kontekstu, javne institucije moraju da stvore uslove koji svakom građaninu Kosova daju mogućnost da podnese zahtev ili uloži žalbu u vezi sa javnim službama.

Ovo Administrativno uputstvo uređuje pitanje osnivanja Kancelarija za prijem zahteva i žalbi, to jest, Kancelarija za podneske. Kancelarije za podneske su ustanovljene u svakoj centralnoj (Kabinet premijera i ministarstva) i lokalnoj instituciji (sve opštine na Kosovu).

Svrha kancelarija za podneske je u tome da omogući građanima Kosova direktan kontakt sa kosovskim institucijama kao pružiocima javnih usluga, i da stvore sistem gde se građani mogu žaliti na nedostatak adekvatnih javnih usluga.

Kodeks ponašanja javnih službenika br. 01/2006

Maja meseca 2006. godine, vlada Kosova usvojila je Kodeks ponašanja javnih službenika. Kodeksom ponašanja javnih službenika predviđen je skup principa i standarda po kojima rade svi javni službenici.

Kodeks ponašanja ima za cilj da postavi pravila ponašanja za javne službenike, štiti njihov status i uređuje njihova prava i obaveze u odnosu na institucije i građane u skladu sa važećim zakonom. Na ovaj način će se podstaći poboljšanje kvaliteta kako javnih usluga za građane tako i radne etike i javnog interesa, koji karakteriše integritet, poštenje, objektivnost i nepristrasnost u vršenju dužnosti. Prema Kodeksu, javni službenici su dužni da svoje dužnosti vrše u skladu sa principom ravnopravnog postupanja i nediskriminisanja. Stoga javni službenici moraju poštovati dostojanstvo i jednakost svih ljudi, bez razlike ili diskriminacije.

Promovisanje i sprovođenje zakona

Zaštita i promovisanje ljudskih prava i principa nediskriminacije su sastavni elementi demokratskih institucija. Od posebne važnosti je promocija i zaštita principa jednakih mogućnosti za sve.

Prema važećim zakonima (Ustavni okvir) koji uključuju Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodnu konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Zakon protiv diskriminacije i druge međunarodne standarde, svi građani Kosova su jednaki pred zakonom, i stoga im je pružena jednaka šansa na svim poljima života.

Međutim, sprovođenje gore pomenutog u praksi je potpuno drugačija priča. Univerzalni koncept ljudskih prava često ne uključuje prava izvesnih grupa.

Tako se, dakle, pokazalo da je potrebna veća posvećenost u pogledu promovisanja i praktičnog

spvođenja, sa osvrtom na sprečavanje i eliminaciju direktne ili indirektno diskriminacije, utemeljenog na zakonima i međunarodnim standardima.

Preduzete su brojne aktivnosti i na centralnom i na lokalnom nivou kako bi se sproveli zakoni i princip nediskriminacije, i kako bi se eliminisali i smanjio broj slučajeva diskriminacije, a naročito je izvršeno određivanje prioriteta u vezi sa zakonskim obavezama i mandatom.

U ovom kontekstu, prioritet Kancelarije za dobro upravljanje/Kabineta premijera, bio je razvoj sposobnosti viših službenika na centralnom nivou, kao i sposobnosti viših opštinskih službenika i drugih visokih opštinskih zvaničnika, koji ili imaju uticaj ili imaju suštinsku ulogu u uspostavljanju politike na polju ljudskih prava, naročito u stvaranju jednakih prilika za sve, zaštiti i poštovanju ljudskih prava svih ljudi, kao i smanjenju broja slučajeva diskriminacije za vreme njihovog izvršavanja svojih zakonskih obaveza.

Odmah nakon što je SPGS proglasio Zakon protiv diskriminacije br. 2004/3, Kancelarija za dobro upravljanje je organizovala javnu informativnu kampanju radi promocije Zakona protiv diskriminacije, sa sledećim motom: "Svi su različiti, ali jednaki pred zakonom". Svrha ovoga bila je informisanje i podizanje javne svesti o ovom zakonu kao i davanje informacije o pravima koja ovaj zakon garantuje, naročito onim koja se odnose na borbu protiv diskriminacije. Tokom kampanje su sve informacije emitovane na pet jezika: albanskom, srpskom, bosanskom, turskom i romskom.

Takođe, u skladu sa obavezama koje proističu iz tačke 3 člana 12 Zakona protiv diskriminacije, i u svrhu omogućavanja sprovođenja ovog zakona, Kancelarija za dobro upravljanje formirala je radnu grupu zaduženu za izradu nacrtu Sveobuhvatnog akcionog plana za sprovođenje zakona protiv diskriminacije.

Radna grupa je bila sačinjena od predstavnika Kancelarije za dobro upravljanje, OEBS-a, Kancelarije visokog komesara za ljudska prava, Odeljenja pravde, Saveta za zaštitu ljudskih prava i Kancelarije za zajednice, povratak i pitanja manjina.

Da bi ovaj dokument učinili transparentnijim, i sa namerom da se podstakne brojnije učešće u procesu izrade nacrtu, KDU/KPM je 16. septembra 2005. godine organizovao javnu debatu sa ciljem da se analiziraju i prikupe komentari šire javnosti o Akcionom planu za sprovođenje zakona protiv diskriminacije (2005-2007).

Dana 11. oktobra 2005. godine, Vlada Kosova je usvojila Sveobuhvatni akcioni plan za sprovođenje Zakona protiv diskriminacije.

Glavni cilj ovog zakona jeste sprečavanje i borba protiv svih oblika diskriminacije, kao i povećanje nivoa ravnopravnosti i omogućavanje jednakosti pred zakonom za sve građane Kosova.

Zakon protiv diskriminacije predviđa prava i obaveze za sva fizička i pravna lica, i u javnom i u privatnom sektoru, u sferama zapošljavanja, isplate zarada, otpuštanja, pripadnosti i učlanjenja u organizacije zaposlenih, socijalne zaštite, uključujući šeme socijalne pomoći, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite, obrazovanja, pristupa stambenim objektima i drugim oblicima imovine (pokretna i nepokretna imovina), pristupa materijalnim dobrima i drugim uslugama, ravnopravnog pristupa pravosudnim institucijama i bilo koja druga prava zagarantovana zakonom.

Odmah nakon što je SPGS proglasio ovaj zakon, Vlada Kosova je, u skladu sa svojim obavezama koje proizilaze iz tačke 3 člana 12 Zakona protiv diskriminacije, započela sa objavljivanjem podzakonskih akata iz ove oblasti, u svrhu sprovođenja odredbi ovog Zakona.

Uloga nevladinih organizacija u primeni Zakona protiv diskriminacije: Iskustvo iz Bugarske

Pripremila Margarita Ilieva²

Postoje različiti mehanizmi kojima nevladine organizacije mogu pomoći da se ojača primena Zakona protiv diskriminacije (ZPD). Jedan od najvažnijih mehanizama za pravne grupe koje se bore interese građana je *strateško parničenje*. Nevladine organizacije mogu dovesti do društvenih promena ne samo u pogledu pojedinačnog slučaja nego i mnogo šire, pre svega prilikom podnošenja probnih slučajeva diskriminacije sudovima ili nekim drugim organima koji presuđuju ili donose odluke po tom pitanju. Ovakva vrsta parničenja postoji i ima za cilj da utiče na šire socijalne probleme koji su zastupljeni u pojedinačnim slučajevima i da, putem boljih izmena i dopuna zakona i politika, posluži velikom broju sličnih postojećih i potencijalnih slučajeva. Takva promena može uticati na zakonodavstvo ili na način kako ga tumače i primenjuju sudovi ili izvršni organi u svom radu. Zastupanje društvene promene je takođe veoma moćan mehanizam za promenu stavova javnosti po pitanju ravnopravnosti položaja obespravljenih grupa. Veoma često, nezavisno od konačnog ishoda parnice, strateški predmeti utiču na svest javnosti i imaju preventivni ili korektivan uticaj na službeno ili privatno ponašanje – samo iznošenje određenog predmeta pokreće debate unutar društva, što vodi ka reformi.

U Bugarskoj su se, nakon usvajanja Zakona protiv diskriminacije, strateške parnice protiv diskriminacije pokretale preko Helsinškog komiteta u Bugarskoj (BHC)³ i ostalih nevladinih organizacija koje rade u interesu građana i to je bio daleko najjači instrument za usmeravanje pažnje javnosti na neophodnost razvoja i reformu koje proističu iz novog zakona. Strateški predmeti doveli su do toga da su ljudi uspeali da ukažu na taj problem i da se suoče sa problemom sistematskog isključivanja i zanemarivanja Roma u obrazovanju, zapošljavanju i pružanju usluga, fizičke izolacije lica sa invaliditetom putem zatvaranja u zdravstveno mentalnim institucijama i nepristupačnom javnom okruženju, i nepoštovanja ili uskraćivanja ravnopravnog dostojanstva lezbijkama, homoseksualcima, biseksualcima, transvestitima. Kao rezultat toga, novi Zakon protiv diskriminacije je započeo svoj uzbuđljiv život odmah nakon svoje izrade, tako što je celo društvo primilo poruku da će ubuduće moći da se oslanja na ovaj zakonski propis.

Alternativni oblik parničenja na koji se nevladine organizacije mogu odlučiti u pogledu traženja primene Zakona protiv diskriminacije je parnica klijenta koja se vodi zbog diskriminacije, a čiji jedini cilj jeste da ispuni osnovne zahteve tog klijenta bez obzira na bilo koje kasnije posledice. Na primer, pravne klinike i organizacije koje pružaju pravnu pomoć mogu da se posvete pružanju pravne pomoći klijentima koji su bili izloženi diskriminaciji, omogućujući tom prilikom pristup pravosuđu velikom broju pojedinaca u njihove vlastite svrhe, bez pokušaja da to ostavi neke posledice na ostale.

Obe vrste parnica, mogu biti usmerene na prava protiv diskriminacije određene grupe, na primer žena, ili Srba, u jednoj ili svim sferama javnog života.

Nevladine organizacije bi takođe mogle da rade na slučajevima u jednoj ili više posebnih oblasti, kao na primer, pristup zapošljavanju i uslovi rada, i brane radnike od diskriminacije u tim oblastima, bez obzira na njihov identitet ili osnove po kojoj su diskriminirani, bilo da se radi o mentalnom ili fizičkom

² Advokat, pravni savetnik Helsinškog komiteta u Bugarskoj.

³ www.bghelsinki.org.

stanju, verskoj pripadnosti ili godinama. Još jedna mogućnost za nevladine organizacije je usmeravanje aktivnosti na konkretne povrede jednakih mogućnosti, kao što su segregacija u obrazovanju, govor mržnje, seksualna ili neka druga vrsta uznemiravanja na radnom mestu.

Dalje aktivnosti koje nevladine organizacije mogu da usvoje radi bolje primene Zakona protiv diskriminacije, osim parničenja i takvog posredovanja, uključuju: istraživanje i nadgledanje diskriminacione prakse, praćeno dokumentacijom i javnim izveštavanjem; borbu protiv diskriminacije uopšte ili zalaganje za jednaka prava određenih grupa ili u određenim poljima, putem medija ili drugih načina dobijanja publiciteta; lobiranje kod različitih tela kako bi se pokrenula reforma politike; podizanje svesti putem kampanja, približavanje zajednicama i održavanje programa obuke (za advokate, sudije, novinare ili javne službenike). Sve ove aktivnosti mogu dodatno da se iskoriste kako bi se dopunila ili podržala strateška parničenja.

Sve inicijative nevladinih organizacija za zaštitu i promovisanje jednakih prava, uključujući parničenje, se najbolje sprovode putem razmena informacija i prilikom procesa širenja mreža sa ostalim nevladinim organizacijama, uključujući međunarodne ili ostale organizacije kao što su sindikati. Sindikati su veoma važni partneri, pre svega zbog njihovog ogromnog članstva, što omogućuje nevladinim organizacijama da pristupe velikom broju pojedinaca u smislu podizanja svesti i osposobljavanja. Drugi razlog zbog kojeg su sindikati dragoceni saveznici u borbi protiv diskriminacije je njihova veza sa poslodavcima i vladom. U pogledu javne percepcije, sindikati takođe mogu da daju veliki legitimitet i težinu cilju jednakosti. Ukoliko se na njih gleda kao na nekog ko se protivi stereotipovima koji motivišu isključenje i dominaciju, onda oni mogu da imaju uticaja na sve sektore društva. Sindikati mogu da postanu veoma snažni pokretači u stvaranju različitih radnih snaga i neko ko može da pomogne njihovom upravljanju. Dodatna prednost privlačenja sindikata jeste u tome što u mnogim industrijama njihovi članovi nisu samo u položaju potencijalnih žrtava diskriminacije nego su oni i potencijalni diskriminatori npr. kao pružaoci usluga, nastavnici, medicinsko osoblje, novinari, itd. Negujući u njima načela i vrednosti ravnopravnosti, uključujući praktične slučajeve raznolikosti i uključivanja, NVO mogu postići mnogo u smislu sprečavanja diskriminacije. Izazov sa sindikatima može biti u tome da su oni kao takvi još uvek, u različitom obimu, uključeni u kulture zasnovane na diskriminacionim predrasudama, i možda u tom smislu moraju da reformišu sopstvene sisteme vrednosti i prakse. U tom slučaju, nevladine organizacije moraće da investiraju u reformu sindikata, uključujući ih postepeno, i na lakše načine, u inicijative koje će im pomoći da shvate da jednake mogućnosti mogu uticati na oslobađanje ljudskog potencijala i time doprineti ostvarivanju ličnih dostignuća, kako profesionalnih tako i društvenih.

Zastupanje i lobiranje pred domaćim organima vlasti može biti povećano samim obraćanjem međunarodnim telima koja imaju mandat u oblasti ravnopravnosti, kako bi se time pomoglo u širenju političkog pritiska na vladu da investira u reforme.

Strateško parničenje

U sferi ravnopravnosti, kao i u svim ostalim sferama ljudskih prava, strateško parničenje je moćno sredstvo za podsticanje promene. Njime se može razjasniti i proširiti zakon postavljanjem prese-dana; njime se vlada može primorati na odgovornost i reformu; njime se mogu zvaničnici, pravnici i javnost upoznati sa pravom na ravnopravnost; njime se mogu predstaviti i dokumentovati institucionalizovane nepravde; njime se mogu promeniti stavovi javnosti; i njime se mogu ugrožene grupe podstaknuti na promenu stanja statusa quo. Pored toga, strateška parnica poboljšava vladavinu prava, jer je ona zakonsko sredstvo za postizanje dostojanstva i zaštite od represije ili konflikta, i istovremeno održava integritet.

Koji predmeti su strateški

Strateški predmeti su oni predmeti koji imaju potencijala da prouzrokuju snažne dugoročne zakonske i društvene efekte. Oni u stvari predstavljaju obrazac ponašanja koji utiče na veliki broj pojedinaца u društvu, ili na čitave zajednice, a dovođenjem strateškog predmeta na sud, NVO iznosi na svetlo celu problematičnu situaciju i zahteva da se ona ispravi. To što su predmeti strateški, ne znači i da su osuđeni na uspeh. I pored neuspeha neke strateške parnice, ona još uvek može da ubrza podizanje svesti javnosti i transformaciju i još uvek može da ima zakonski uticaj ukoliko se podnese međunarodnom tribunalu. Neki predmet može, pored toga što je ilustracija nekog strukturalnog ili široko rasprostranjenog problema, da ima i dodatnu stratešku vrednost, ukoliko se radi o predmetu visokog profila u političkom smislu.

U Bugarskoj, jedan od najvažnijih strateških predmeta koji se odnose na ZPD je tužba građana koju je BHC, uz koaliciju od blizu 70 drugih NVO-a i eminentnih pojedinaca, podneo protiv jednog lidera političke partije i poslanika, a zbog radikalne i sistematske propagande protiv etničkih manjina i homoseksualaca. BHC i drugi podnosioci tužbe su odabrali najekstremnije antiromske, antiturske, antisemitske, antimuslimanske, antikataličke i homofobične izjave koje je u javnost iznosio političar Volen Siderov i doneli su ih na sud, tvrdeći da ove izjave predstavljaju uznemiravanje svih manjina u Bugarskoj i da podstiču na diskriminaciju istih. Ove izjave, koje su bile prezentovane kao osnova za tužbu, su bile srž Siderove kampanje protiv svih "ne-Bugara", koje je on konstantno iznosio u medije tokom poslednjih nekoliko godina i tako 2005. izabran za Parlament, kada je počeo da ih koristi za dalje širenje svojih otrovnih poruka. Zbog toga je ovaj predmet, iako se bavio konkretnim izjavama, imao šire značenje jer je poslužio da se odgovornost čitave Siderove platforme zakonskim sredstvima dovede u pitanje. Štaviše, cilj je bio da se upozori ne samo na Siderovu kampanju mržnje *per se*, već i na jak i očigledan primer ksenofobičnih i homofobičnih govora koji su se nekontrolisano proširili na društvo. U stvari, ovo je više bio slučaj protiv fenomena govora mržnje kao takvog nego protiv Volen Siderova kao pojedinca. Cilj je bio da se pokuša i da se postavi granica slobode izražavanja, kada se gazi dostojanstvo drugih i širi mržnja i loše postupanje prema drugima. Sredstvo za ostvarivanje tog cilja bilo je pribegavanje sudu, a u okviru ZPD-a. Podnosilac tužbe je odlučio da pokrene postupak kao koalicija od 70 NVO-a, na čelu sa BHC-om, a ne kao jedan ili više pripadnika manjinskih zajednica, s namerom da se personifikuje javni interes i pošalje poruka da govor mržnje vređa ne samo prava manjina već šteti društvu kao celini. Ovaj slučaj su tokom suđenja pratili svi nacionalni mediji, i uspeo je da pokrene/ubrza javne debate o nedopustivosti govora mržnje. Kada je parnica dobijena, to je bila potvrda lekcije koju je javnost, izgleda,⁴ već naučila – potvrda da postoji granica koja ne može da se pređe kada se iznose mišljenja o različitim grupama koje čine društvo. Bugarsko društvo i sud još nisu utvrdili jasne granice po tom pitanju.

Strateški predmet može da ima veći uticaj na javnost kada se sudi nacionalnom javnom telu koje je odgovorno za institucionalnu diskriminaciju. Zbog toga je BHC podneo tužbu protiv Bugarske kancelarije tužioca, na osnovu diskriminacije, s ciljem da se razotkriju šablوني dramatične rasističke predrasude i slabosti društva po pitanju Roma u sistemu krivičnog pravosuđa, bilo da su oni žrtve ili počinioци navodnih zločina. U ovom predmetu, osnova je bila eksplicitna izjava jednog tužioca protiv Roma, a u tekstu tužilačke odluke kojom je završena istraga nesreće u kojoj je život izgubio jedan Rom, a u kojoj su njegova majka i brat ozbiljno povređeni. Žrtve su prikupljale jalovinu iz rudnika, za preduzimača koji nije Rom, kada je došlo do odrona koji ih je zakopao. Tužilac je okončao postupak, uz zaključak da žrtvu treba okriviti za sopstvenu smrt, koju je on prouzrokovao necivilizovanom pohlepom za novcem koji bi zaradio prikupljanjem što više jalovine. U svojoj odluci, tužilac je eksplicitno identifikovao žrtve kao "Cigane" i nastavio da ih predstavlja kao "ovu populaciju" koristeći ekstremne

⁴ Nije sprovedeno nijedno istraživanje za merenje stvarnog uticaja ove parnice na stav javnosti prema govoru mržnje. Gore navedeni zaključci odražavaju lični stav autora i samo su privremeni.

rasističke jezičke termine, karakterišući ih kao neljude, “nedisciplinovane, neposlušne, neracionalne, pohlepne i necivilizovane”, u presudi koja je kasnije iskorišćena za slučaj protiv Kancelarije tužioca. Sud je utvrdio da je postojala diskriminacija koja se sastojala od izražavanja “omalovažavajućeg stava”, jer „da je bilo reči o nekoj drugoj etničkoj grupi, ne bi došlo do takve generalizacije [...] Tužilac je na ovaj način okarakterisao mentalitet članova ove zajednice, naročito žrtava – podnosioca žalbe i njegovu porodicu – samo zbog toga što su oni Romi.” Sud je utvrdio da je došlo do povrede prava svih lica da se prema njima postupa jednako i sa poštovanjem, i da društvo mora da bude neagresivno. Ovu presudu je odlično propratila nacionalna štampa, i nesumnjivo doprinela tome da javnost uvidi da se ZPD primenjuje u praksi i da su sudovi ozbiljno shvatili ovo pitanje, čak i kada se radi o slučajevima protiv moćnih institucija kao što je *prokuratura*.

Međutim, visok profil nije uslov da neki predmet ima strateški uticaj. Primer strateške parnice bez političke konotacije je predmet koji je pokrenula jedna grupa za prava Roma, a koji se odnosi na jednu određenu školu, s ciljem da se razotkrije i upozori na široko rasprostranjen šablon segregacije u školama, koji pogađa većinu romske dece u Bugarskoj. Ovu školu pohađala su samo romska deca, što znači da nije bilo nijednog đaka koji ne pripada romskoj populaciji. Pokretanjem predmeta protiv lokalne vlade u Sofiji i Ministarstva za obrazovanje, na osnovu ZPD-a, tražila se sudska izjava o statusu kvo rasne segregacije kao zabranjene forme diskriminacije, za šta su bile odgovorne vlasti zbog svog neuspeha da reše situaciju. Saglasnost suda sa podnosiocima žalbe i potvrda rasne segregacije poslužila je da se sudskim sredstvima dokumentuje institucionalna forma diskriminacije, koja decenijama nije bila sankcionisana. Iako presudom nije uveden nikakav konkretan pravni lek, ona je postala kamen temeljac za pokretanje reformi jer je predstavljala upozorenje za vladu. Pored toga, s obzirom da su ga pratili mediji, ovaj predmet je upozorio javnost da situacija koja se uzima zdravo za gotovo – romska deca odvojeno od drugih uče u geto školama – zapravo predstavlja ozbiljno kršenje zakona, koje uzrokuje jaku i dugoročnu štetu, ali ima sve potencijale za promene stavova.

Treći primer strateškog predmeta u Bugarskoj, koji je uspešno završen nagodbom, ilustruje činjenicu da presuda nije uslov za uticaj probne parnice, već da se uticaj može postići i jednostavnim preduzimanjem zakonske radnje. Lokalna grupa za ljudska prava u Karlovu, gradiću u centralnoj Bugarskoj, je sama preuzela odgovornost da tuži lokalni sud zbog toga što nema instalirane rampe za osobe sa invaliditetom koje treba da kolicima dođu do suda. Velika pažnje lokalnih medija i javnosti, koju su izazvale kampanje domaćih nevladinih organizacija, kao i dobri izgledi za uspeh, naterali su sud da krene sa rešavanjem ovog predmeta, i počelo se sa gradnjom prilaza za invalidska kolica čak i pre nego što je postupak okončan.

Odakle se dobijaju strateški predmeti

Nevladine organizacije mogu da otvaraju kancelarije ili telefonske linije za pomoć, stalne ili *ad hoc*, sa punim ili skraćenim radnim vremenom, koje primaju i obrađuju tužbe na diskriminaciju i ispituju ih radi utvrđivanja tužbi koje mogu strateški da se rešavaju, pomažući ostalim klijentima jedino savetom, ili i bez ovoga. Ove kancelarije bi takođe mogle da posećuju lokalne zajednice na terenu radi prikupljanja slučajeva. Ili bi mogle da se povezuju sa organizacijama za pružanje pravne pomoći ili grupama zajednica koje bi njima upućivali strateške predmete. Nevladine organizacije bi mogle da se povezuju i sa radničkim sindikatima kao izvorom strateških predmeta. Saradnici u radničkim sindikatima mogli bi da se koriste kao osobe za vezu za tužbe na diskriminaciju, i od njih bi se dobijale informacije o probnim slučajevima. Resursi radničkih sindikata bi mogli da se angažuju na ispitivanju i evidentiranju važnih činjenica, naročito tamo gde postoji šablon ili praksa diskriminacije u okviru nekog preduzeća. Predstavnici radničkih saveta bi takođe mogli da pomognu u utvrđivanju činjenica na sudu. Oni su vrlo ubedljivi svedoci zbog legitimnosti i autoriteta koji njihova priznata organizacija uživa u društvu. Zatim bi novinari mogli da se obaveste da neka nevladina organizacija

prati određenu vrstu slučajeva, te da se od njih zatraži da prosleđuju informacije o svakom takvom slučaju koji bi oni mogli da otkriju.

Strateški predmeti mogli bi da se dobiju i nadgledanjem koje nevladine organizacije vrše posebnu i nezavisnu delatnost, a kojom se doprinosi sprovođenju jednakosti. Nadgledanje, koje nevladinim organizacijama omogućava da prikupe važne podatke i utvrde po težini i rasprostranjenosti najozbiljnije probleme diskriminacije, predstavlja i sredstvo za utvrđivanje važnih slučajeva.

Nadgledanje u specijalizovanom obliku, kao što je provera situacije, može da obezbedi snažan alternativan izvor strateških predmeta osmišljenih, preko naših aktivnosti, tako da najviše odgovaraju našim strateškim ciljevima. Tako, umesto da koristimo gotove slučajeve koji su nama upućeni, što možda nije idealno u smislu činjeničnog stanja, raspoloživih dokaza, ličnosti ili lične situacije klijenta, vremena ili mesta činjenica, ili proceduralnih mera koje su već preduzete ili izostavljene, možemo da koristimo proveru i druge metode nadgledanja kako bi konstruisali svoj slučaj, i time sami kontrolisali sve njegove karakteristike s ciljem da maksimalno povećamo svoje izgleda na uspeh. Tako, strateška strana u parnici može da koristi proveru, što takođe predstavlja instrument za dokumentovanje i obezbeđivanje dokaza, kako bi, na primer, prilagodila strateški predmet diskriminacije.

Primer: Neka nevladina organizacija čuje da sudski stražari u raznim gradovima ne dozvoljavaju pripadnicima Roma da uđu u sud, osim kada ih prati advokat ili kada im, kao dokaz da treba da idu na neko ročište kao stranke ili svedoci, pokažu pismeni poziv. Sa druge strane, svim drugim članovima društva je dozvoljeno da slobodno ulaze pošto pokažu ličnu kartu. Nevladina organizacija onda pošalje ekipu ispitivača, sastavljenu od Roma i onih koji to nisu, da ispita ovu praksu tako što će posetiti različite sudove i pokušati da uđu. Ispitivači kontrolišu svoje oblačenje i opšti izgled, kao i ponašanje, da bi bili što sličniji i eliminisali etničke razlike. Pored toga, oni striktno izbegavaju da na bilo koji način isprovociraju službenike, kao na primer, da se ružno ponašaju ili sa sobom nose hranu, kako im ne bi dali nikakav drugi povod za zabranu ulaza. Zatim svi ispitivači posmatraju kako se postupa prema romskim ispitivačima a kako prema onima koji nisu Romi, kako bi mogli da posvedoče da li se Romima zabranjuje da uđu a onima koji nisu Romi se dozvoljava. Pošto se proba obavila, ekipa može iskazima svedoka da dokumentuje svako odbijanje iz uporedne situacije, čime se obezbeđuje dokaz koji će se koristiti na sudu, i imaju na raspolaganju podnosioc tužbi u čije ime može da se pokrene sudski postupak. Tada nevladina organizacija može od svih dokumentovanih slučajeva odbijanja da izabere najbolji sklop okolnosti, u smislu jurisdikcije i foruma, i iskoristi ga kao osnovu za slučaj. Isto tako je važno i to što je budući podnosilac tužbe član tima nevladine organizacije, te tako, u skladu sa strateškim ciljem, nema lične interese koji bi mogli u budućnosti da budu u sukobu sa interesima organizacije, kao što bi stvarni klijent mogao da ima, a i postojan je, što stvarni klijent možda ne bi bio. Taj podnosilac tužbe je verovatno elokventan, uvažen i obrazovan, što ga čini pogodnim za predstavljanje slučaja u medijskom zastupanju koje prati parnicu, kao i osobom koja može da izazove razumevanje i podršku. Ispitivači svedoci će takođe verovatno bolje odraditi posao nego mnogi svedoci kršenja ljudskih prava iz stvarnog života koji, kao njihove žrtve, mogu da budu društveno isključeni i manje autoritativni od nekog kompetentnog profesionalca iz nevladine organizacije kojem se, osim toga, može verovati da će biti prisutan kada god to bude potrebno tokom godina parničenja.

U Bugarskoj su BHC i druge grupe za prava dosta koristile metod testiranja da bi dokumentovali i dokazali diskriminaciju manjina. Testiranje je obavljeno da bi se otkrilo i evidentiralo isključivanje Roma iz pristupa zapošljavanju ali i javnim službama kao što su hoteli, restorani, kafici ili bazeni. Na osnovu dokaza ispitivača, niz slučajeva diskriminacije je predat na sud i dobijen. Testiranje je, u slučajevima pristupa zapošljavanju, rađeno po sledećem karakterističnom scenariju: romski ispitivač, koga je imenovala nevladina organizacija, pozove telefonom poslodavca da se javi na konkurs objavljen u novinama. Ispitivač ima kvalifikacije koje se traže u konkursu i izabran je tako da po izgledu može

da se prepozna kao Rom. On/ona pita kakav je postupak da se prijavi posao i bude pozvan/a na razgovor. Kada se pojavi, saopštavaju mu/joj da je mesto već zauzeto ili izmisle neki drugi izgovor samo da bi ta osoba otišla. Ili joj se otvoreno kaže da ne mogu da joj daju posao jer ne primaju Rome. Nakon toga, ispitivač koji nije Rom uradi sve isto, ali za razliku od njenog romskog kolege, prime je na razgovor, ili je čak u nekim slučajevima, odmah prime da radi na tom radnom mestu. U ekstremnim slučajevima, osoba koja se javila na prvi telefonski poziv eksplicitno kaže da Romi ne moraju da se prijavljuju, pošto nemaju šanse da se zaposle. Kasnije na sudu, svedok je ispitivač koji nije Rom, a podnosilac tužbe je romski ispitivač. U slučajevima kada je poslodavac otvoreno rekao da se Romi načelno isključuju kao kandidati za radno mesto, pokazujući opštu praksu koja pogađa sve Rome, BHC i druge grupe su u svoje ime podnosili tužbu koristeći mogućnost, datu bugarskim ZPD-om, da NVO koje se bore za interese građana mogu ne samo da predstavljaju žrtve uz njihov pristanak, nego i pokreću postupke i u svom svojstvu kada na pravo na jednakost mnogih pojedinaca utiče neki određeni čin ili praksa, bez potrebe za ovlašćenjem onih koji su oštećeni. Sličan pristup se primenjuje u parnicama u vezi sa odbijanjem da se Romima dozvoli pristup javnim mestima ili službama. BHC je takođe koristio testiranje da ispita kako policija proverava identitet i da bi se utvrdilo svako rasno profilisanje kojim se dovode u nepovoljan položaj imigranti afričkog ili azijskog porekla.

BHC je takođe iskoristio svoj program tužbi u pogledu ljudskih prava, kao i klasično nadgledanje opštih socijalnih šablona, a posebno zatvorenih institucija, s ciljem pronalaženja probnih slučajeva. Mnogi od naših slučajeva koje smo razmatrali prilikom odbrane mentalno obolelih klijenata došli su iz naših programa nadgledanja, dok je naša kancelarija za tužbe bila izvor slučajeva diskriminacije verskih manjina, žena i nedržavljana. Aktivisti iz lokalnih zajednica su nam takođe stalno upućivali slučajeve od kojih su mnogi postali strateški predmeti kao što je, između ostalih, predmet *Nachova protiv Bugarske* pred Evropskim sudom za ljudska prava, u kome je Sud po prvi put doneo presudu u kojoj je utvrđeno postojanje rasne diskriminacije u Evropi.

Vrste učesća NVO u strateškim sudskim sporovima

NVO mogu da daju podršku pojedinačnim žrtvama diskriminacije koje podnose svoje slučajeve sudovima, tako što će im pružiti zakonsko zastupanje. Ili bi sama NVO mogao da iznese slučaj u ime žrtve, ako od nje ima ovlašćenje. Isto tako, ako statuti i sudska praksa dozvoljavaju, grupe za odbranu interesa građana mogu inicirati sopstvene postupke, pod uslovom da mogu da dokažu da je u konkretnom slučaju ugrožen interes građana. Tamo gde postojeća pravila nisu izričito liberalna pa grupe koje se bore za interese građana ne mogu da podnesu tužbe *actio popularis*, strategija za NVO koje ulaze u parnicu može biti iniciranje spora specijalno usmerenog na liberalizaciju sudske prakse o zastupanju pravnih konstrukcija pismenih pravila koja uzimaju u obzir interes građana i koja su sveobuhvatna i svrsishodna, čime bi se NVO-ima omogućilo da preduzmu zakonske radnje protiv diskriminacije, koje su u interesu građana.

Drugi način je da se NVO pridruže postupcima koje su pokrenuli pojedinci ili druge NVO kao zainteresovana stranka, ili *prijatelj suda*, i predstave izlaganje o posebnim teorijskim pitanjima, dajući sudu međunarodne i uporedne standarde i sudska praksu, kako bi pomogli da se dođe do presude koja je kompetentna i zasnovana na dobrim informacijama. Neki od argumenata za ovaj izbor jesu da intervencija treće stranke oduzima manje vremena i zahteva manje ljudskih resursa i novca (nema sudskih taksi, nema rizika od nepovoljne naredbe da se plate troškovi druge strane, nema troškova u vezi sa izvođenjem dokaza). Parnici se lakše može pristupiti kao *amicus (prijatelj suda)* nego kao podnosilac tužbe, jer pravila o nastupu prijatelja suda mogu biti liberalnija, sa nižim pragom ispunjenja neophodnog pravnog interesa. Za razliku od stranaka u parnici, prijatelj suda se ne obavezuje presudom *res iudicata* i može ponovo pokretati isto pitanje. Uz to, prijatelj suda nije sputan

⁵ Ovaj vrlo slikovit dokument, načinjen u ime ERRC-a, može se, na zahtev, besplatno dobiti od autora.

sadržinom predmeta kakva je prezentovana od strane učesnika u parnici, i može u kratkim crtama izložiti sudu dodatne činjenice i pravna pitanja. Ono što je važno jeste to da prijatelj suda nema drugog klijenta osim strateškog cilja, i da je oslobođen svih ograničenja odnosa klijent – advokat. Loša strana ovoga je da prijatelj suda nema kontrolu nad postupkom na način na koji je ima stranka, i nije mu dozvoljeno da doprinosi izlaganju dokaza. Za razliku od stranaka u parnici, prijatelj suda nema koristi od toga što se poziva na ročište, i nema prava na povraćaj i nadoknadu troškova, čak ni u slučaju povoljne presude.

Iako zakon ne daje izričito mogućnost da NVO intervišu u postupcima u svojstvu prijatelja suda, NVO ipak mogu zatražiti takav status na osnovu opštih pravnih principa, kao i argumenata zdravog razuma. U najgorem slučaju, tamo gde ne uspeju da budu formalno priznati kao stranka u postupku, NVO još uvek mogu svoje izlaganje neformalno predstaviti sudu posredstvom jedne od stranaka. Pridruživanje tužbama protiv diskriminacije u svojstvu prijatelja suda, bilo formalno ili neformalno, jeste taktika koju su pravnici BHC-a dosledno i uspešno primenjivali na bugarskim sudovima, uključujući tu i nastupanje u ime međunarodnih NVO-a, kao što je Evropski centar za prava Roma (ERRC). Pitanje koje smo dosledno iznosili pred sudove sa međunarodnim i uporednim pravnim materijalom jeste princip prenošenja tereta dokazivanja i primena ovog principa u praksi.⁵

Još jedna mogućnost za pokretanje sporova u korist ravnopravnosti jeste da se iniciraju procesi čiji je jedini cilj da se dobiju pravna tumačenja od ustavnih ili vrhovnih sudova, u zavisnosti od toga što je predviđeno važećim pravilima o pravnom postupku. Slično intervencijama treće strane, za takve sporove potrebno je manje vremena i resursa, pošto se ne obrađuju faktički slučajevi, i tu nema optužnih postupaka.

Sledeća vrsta parnica koje se bave ravnopravnošću a koja može imati veliki uticaj, jesu grupne tužbe i slično, gde se veliki ili neodređen broj pojedinaca, koji su na sličan način pogođeni određenim aktom ili diskriminacionim obrascem ponašanja ili praksom, udružuje u jednu zajedničku pravnu radnju protiv optužene strane.⁶ Ovo može imati ogroman preventivni efekat na privatne subjekte i javne vlasti, koji na ovaj način mogu da se suoče sa velikim sumama novčanih obeštećenja koje će dugovati podnosiocima tužbi. Pored toga, ova vrsta tužbi štedi puno troškova i napora pojedinačnim žrtavama, jer im svima omogućava da imaju koristi od jednom utvrđenih činjenica, bitnih argumenata, kao i sprovođenja prinudnih postupaka u slučaju da dužnik ne izvršava obavezu plaćanja utvrđenu presudom. I na kraju, ali ne i najmanje važno, grupne tužbe privlače pažnju javnosti, podižu svest, edukuju i čine ljude jačim u borbi protiv diskriminacije, a imaju i preventivno dejstvo.

Kada je u Bugarskoj započet gore pomenuti slučaj *Siderov*, BHC je pokušao da to bude baš ovaj tip grupne ili kolektivne tužbe. Kao što je rečeno, tužbu je zajednički podnelo oko 70 NVO-a, uz oko 20 pojedinaca iz različitih nacionalnih manjina. Međutim, iako je ova masovnost akcije proizvela trajniji efekat u javnosti, nije dobro funkcionisala u sudnici. Sudija koji je bio određen za ovaj zajednički predmet je odlučio, koristeći svoje diskreciono pravo po proceduralnom pravu, da podeli predmet prema identitetu podnosilaca tužbi u osam posebnih postupaka, i da svaki postupak posebno vodi osam različitih sudija. Tako se u jednom odvojenom predmetu našlo 68 NVO-a, u drugom su bili Romi, Jevreji u nekom drugom, i tako dalje sa Makedoncima, Turcima, Jermenima, Vlasima, kao i homoseksualcima oba pola. Rezultat svega toga bio je da smo morali da radimo osam puta više nega da smo ga uzeli kao jedan predmet – dokazivali smo iste činjenice osam puta za osam različitih sudija, osam puta smo podnosili razne pismene zahteve, itd. Dobra strana ovoga bila je da se smanjio rizik da se izgubi u ovakvom slučaju koji može da ima dalekosežne posledice. Čak i da smo izgubili u jednom ili dva od ovih podeljenih slučajeva, ipak bismo pobedili bar u jednom od njih, čime bismo dobili željeni

⁶ Pojam *grupne tužbe* se ovde koristi u širem smislu od onog kada se misli na klasične grupne tužbe kakve se praktikuju u SAD-u. Ovde to znači da se generalno pretpostavlja da je u pitanju bilo kakva vrsta sudske tužbe u kojoj učestvuju veliki broj pojedinaca ili subjekata, koji nastupaju kao jedna stranka.

javni značaj. To bi međutim moglo biti i kontraproduktivno. Javnost bi, na kraju krajeva, dobila različite, verovatno suprotne, odgovore na isto pitanje – da li je dozvoljeno verbalno vredati manjine na javnom mestu ili nije. A to ne bi vodilo stvaranju jasnog standarda kojeg bi svi trebalo da se pridržavaju.

Ovo služi kao ilustracija nekih od rizika koje sa sobom nose strateške parnice koje pokreću NVO. Pravila sudijama daju slobodu koju oni mogu, zbog sebičnih ili kukavičkih razloga kao što su izbegavanje preuzimanja odgovornosti za kompleksna, značajna, politički napeta i veoma kontraverzna pitanja, da iskoriste na štetu interesa građana.

Taktike za maksimalno povećanje uticaja strateških predmeta

Suvišno je reći da će svo konkretno sprovođenje strategija u praksi u mnogome zavisiti od specifičnosti određenog političkog i pravnog konteksta. Ipak, određena pragmatična razmatranja mogu biti važeća izvan konteksta. Na primer, odabiranje odgovarajućeg skupa činjenica (onog koji čvrsto i jasno služi kao primer pitanja koje treba pokriti i ima jak potencijal ubeđivanja); odgovarajuće/ih pravne/ih osnove/a (najbolje odražava prirodu prekršaja, i najautoritativnije je); odgovarajućeg pravnog leka koji treba tražiti po pitanju maksimalnog povećanja uticaja; odgovarajućeg proceduralnog stava koji će se koristiti (kao predstavnik, podnosilac tužbe ili prijatelj suda (*amicus*), između mogućih ostalih); odgovarajućeg dokaza (uključujući ne samo dostupne dokaze, već i dokaze koje treba prikupiti, uključujući statističke podatke); i odgovarajućeg aktera koji bi bio uključen u proces parničnja (ili kao podnosilac tužbe ili u drugom svojstvu – kao klijent čija ličnost ili stanje stvari mogu da pobude razumevanje javnosti i pravosuđa i solidarnost, kao i neko pouzdan i čvrst, ko će moći da podnese pritisak parničnja kampanje koja ga prati; ili uticajan NVO koji uživa poštovanje).

Važno i problematično pitanje koje treba uzeti u obzir kada se odlučuje u čije ime će uticajan slučaj biti pokrenut jeste mogućnost kontraproduktivnosti ukoliko je slučaj identifikovan sa nekim ko se smatra kontroverznim ili pristrasnim. Ovo posebno važi ako se i samo pitanje oko kojeg se vodi parnica smatra kontroverznim. Stoga smo, tokom priprema za pokretanje predmeta protiv političara Siderova zbog govora mržnje, mi u BHC-u smatrali da je mnogo korisnije da ovaj slučaj javno promoviramo kao slučaj koji vodi koalicija nekontroverznih NVO-a za zaštitu građanskog društva, kao što su grupe za zaštitu deteta, NVO-i za lica sa invaliditetima, grupe za slobodu izražavanja, grupe za zaštitu životne sredine, NVO-i žena i druge univerzalno prihvatljive slične grupe viđenih a ne kao akciju BHC-a kao političke grupe za ljudska prava koju mnogi smatraju pristrasnom po pitanju zalaganja za etničke zajednice, posebno Rome, koji su predmet velike mržnje i prezira u bugarskom društvu. Plašili smo se da "branioci Cigana" mogu ovaj slučaj da smatraju pristrasnim činom koji nema značaja za društvo kao celinu. Nasuprot tome, ukoliko uvažena profesionalna udruženja i NVO-i koji se bore za prava dece i lica sa invaliditetom zauzmu ovaj stav kao njihov sopstveni, onda bi poruka bila da se matica građanskog društva protiv govora mržnje prema ostalima, bez ličnog uticaja, pa je stoga takav govor štetan za sve, kao i pogrešan u samom načelu. Kako bi se parnici dao veći stepen ovlašćenja i ojačao njen legitimitet, imali smo veoma uvažene javne ličnosti, kao što su akademici, pisci, glumci, direktori, politički naučnici i bivši ustavni sudija koji su javno predstavljali svoje stavove davanjem izjava na konferenciji za štampu i nakon toga davanjem intervjua. Sve je ovo doprinelo da percepcija ovog slučaja u velikom delu društva bude pozitivna.

Dodatna stavka koja ima sličnu praktičnu logiku je da NVO može posebno da teži da određena pitanja jednakosti budu relativno više prihvatljivija pravosuđu/javnosti kako bi se putem istih zadobilo poverenje u njih same i u pitanje jednakosti uopšteno, i tako kredibilitet preneo na druga kontroverznija pitanja diskriminacije. Na primer, diskriminacioni parničar može namerno uzimati samo slučajeve diskriminacije po osnovu godina i pola, za koje će najverovatnije postojati podrška, kako bi se poboljšalo razumevanje organa vlasti/javnosti, koje bi se onda koristilo u slučaju rasne diskriminacije, što može biti kontroverznije pitanje.

Takođe, može biti korisno da se počne sa jednostavnim, očiglednim slučajevima direktne diskriminacije za koje je dostupan dovoljan broj dokaza, kako bi se dobijanjem tih slučajeva otvorio put za kompleksnije slučajeve. Čak i ukoliko su takvi slučajevi dovoljno jasni po pitanju dokaza, dobro je uvesti načelo prenošenja tereta dokazivanja sa početka rasprave, obaveštavajući o tome sudije kako bi se oni navikli na taj princip i postepeno ga prihvatili, bez pritiska da ga odmah primene. Stoga, kada kasnije dođe vreme da ovo načelo stupi na snagu, sudije će biti bolje pripremljene i manje rezervisane da ga primene u nekom teškom predmetu koji se ne može dobiti osim ukoliko se ne prenese teret dokazivanja.

Po pitanju izbora pravnih argumenata, korisno je dosledno podsećati sudije na njihovu dužnost da tumače interni zakon, kako bi isti bio u skladu sa međunarodnim zakonom, uključujući međunarodno običajno pravo (koje je obavezujuće za sve države bez obzira na ratifikaciju), oslanjajući se na pretpostavku da je Parlament nameravao da zakon bude kompatibilan sa ustavnim i međunarodnim pravom, koje nije lako opovrgnuti. Ova sudska dužnost proizilazi iz člana 27 Bečke konvencije o Zakonu o sporazumima koji obavezuju sudove, kao i sve ostale državne organe, da se pridržavaju međunarodnih obaveza države bez obzira na sadržaj domaćeg zakona. Obrazlažući da domaći zakoni moraju da se tumače tako da sprovedu međunarodno pravo, tražimo da se međunarodno pravo ugradi u nepotpune domaće propise pozivanjem na dužnost države, koja takođe obavezuje njene sudove, da u potpunosti izvrše svoje međunarodne obaveze. Mi se oslanjamo na pravilo da država ne može da se pozove na svoj interni zakon kako bi opravdala neprimenjivanje međunarodnog sporazuma.

Korisno je naglasiti, kao prirodnu stvar, prvenstvo međunarodnog i ustavnog prava nad drugim zakonodavstvom, i posebno tražiti od sudova da ignorišu protivrečne zakone o diskriminaciji, kako bi se primenile više norme jednakosti.

Ostali korisni argumenti za proširenje zaštite prava jednakosti je da se oslonimo na načelo praktične i efikasne zaštite kako bi se sprečilo da prava budu samo teoretska i iluzorna; na najvažnije ciljeve i vrednosti zakona kao osnove za sveobuhvatna svrshodna tumačenja; na načelo da zakon o jednakosti treba da bude "živi instrument" koji će se tumačiti u svetlu razvijanja socijalnih uslova; na analizu pozitivnih dužnosti; na sastavljanje pravnih i činjeničnih analogija sa ostalim utvrđenim pravima radi dobijanja delotvornih pravnih lekova; na činjeničnim pretpostavkama i zaključcima; na uporednom i precedentnom pravu. Kada se priprema uporedni materijal korisno je da se ima na umu lokalna pravna kultura i predusretljivost sudija ili, suprotno tome, nepristupačnost određenim stranim jurisdikcijama. Takva pravosudna predrasuda može, na primer, da potiče iz zapaženog doktrinarskog nesklada između normi običajnog prava i precedentnog prava i kontinentalnog prava. Da bi se istočnoevropski sudija, koji sebe smatra predstavnikom kontinentalnog prava, naveo da razmotri primer svojih irskih kolega, može biti pragmatično da se uputi na analogiju između koncepata u dva sistema i da se za imenovanje institucija običajnog prava koristi kontinentalna terminologija kako bi se olakšalo njihovo prihvatanje od strane domaćih sudija. Nadovezujući se na argumente uporednog prava, od velikog je značaja oslanjanje na međunarodni/ regionalni "zajednički konsenzus" o određenim pitanjima jednakosti.

U smislu sprovođenja kampanje za podržavanje strateškog parničenja, zastupanje u medijima je od ključnog značaja. Kao posledica nastojanja da se sprovedu društvene promene, kao što su obrazovanje javnosti i podizanje svesti, opunomoćavanje i mobilizacija, govor u javnosti, objašnjavanje i promovisanje parničenja počinju da imaju presudan značaj u ostvarivanju bilo kakvog efekta. Stvaranje koalicija domaćih NVO-a, u cilju zajedničkog zastupanja i parničenja, može biti veoma korisno, kao što se vidi iz bugarskog iskustva u slučaju *Siderov*.

Rizici strateškog parničenja

Strateško parničenje ponekada može da bude kontraproduktivno u smislu interesa onih na koje utiče ishod parnice. Na primer, ako je parnica koju pokreće neki NVO koji se bori za interese građana, a kojom se ulaže prigovor na mešanje školskog odbora u odluku jedne muslimanske devojčice da nosi zar u školi, neupešna, takav rezultat može podstaći šire zvanično kažnjavanje svih devojčica koje nose zar u svim školama, čime bi se nanela šteta ugroženim pojedincima umesto da se poboljša celokupna situacija u pogledu ravnopravnosti.

NVO treba da uzme u obzir i činjenicu da parnica može biti ili produktivna ili kontraproduktivna, ne samo time što je dobijena ili izgubljena, nego samim njenim pokretanjem. Na primer, samo pokretanje parnice zbog govora mržnje nekog političara čija je popularnost u usponu, čak i ukoliko se kasnije dobije, može biti politički štetna po ravnopravnost i dostojanstvo, zato što se u javnosti stvara slika da je taj političar žrtva svog slobodnog izražavanja, što ga čini još popularnijim i daje mu veću mogućnost da prođe nekažnjeno.

Druge aktivnosti NVO-a za promovisanje ravnopravnosti

Osim obuke i širenja informacija, iz iskustva BHC-a u Bugarskoj, sledeće ideje identifikovane su kao korisne za dalji rad NVO-a:

Analizirati domaće zakonodavstvo, sudsku praksu i politike za identifikovanje oblasti u kojima su neophodne afirmativne mere kako bi se izjednačile mogućnosti konkretnih grupa u nepovoljnom položaju. Objaviti izveštaj sa konkretnim preporukama. Uključiti se u proces zastupanja i lobiranja kako bi se te mere predložile vladi kao deo politike.

Analizirati domaće zakonodavstvo, sudsku praksu i politike kako bi se identifikovale odredbe i prakse koje dovode do pojave direktne ili indirektno diskriminacije. Objaviti izveštaj i uključiti se u aktivnosti lobiranja za sprovođenje zakonodavnih reformi/reformi politike. Stvoriti uticajne parnične procese koji će preobratiti diskriminaciju u jurisprudenciju.

Pratiti sudsku praksu koja primenjuje ZPD; i nakon nekoliko godina primene, analizirati i proceniti tu sudsku praksu, imajući u vidu međunarodne i komparativne standarde ravnopravnosti. Objaviti izveštaj uz utvrđivanje prednosti i slabosti i raspodeliti ga svim sudovima u zemlji.

Povezivanje

Prednosti povezivanja sa drugim NVO-ima, uključujući i međunarodne, jesu da smo u mogućnosti da izvučemo koristi iz datog iskustva, praktično znanje i resurse ostalih. Posebno kada govorimo o međunarodnim partnerima, iskustvo BHC-a u Bugarskoj pokazuje da ti partneri mogu biti od posebne pomoći u sticanju uporedne sudske prakse koja treba da se predstavi našim sudijama kako bi se isti usavršavali tokom samih postupaka. Ovlašćenja međunarodnih partnera mogla bi direktno da se iskoriste na sudu, tako što bi oni, kao *amicus curiae* ili kao sami podnosioci tužbi, intervenisali u postupku, bilo u ime žrtve (žrtava) ili u svoje ime, u slučajevima u kojima proceduralno pravo to dozvoljava. Iskustvo BHC-a, na primer, obuhvata nekoliko godina dugo partnerstvo u polju parničnih postupaka sa **ERRC-om**⁷, tokom koga smo zajednički pokrenuli nekoliko slučajeva rasne diskriminacije u odbrani Roma u Bugarskoj. ERRC je bio pokrovitelj ovih parnica, intervenisao je kao *amicus*, a radnje u javnom interesu pokrenute su u njihovo ime kao podnosilaca tužbe. Na

⁷ www.errc.org. Svi dole navedeni linkovi, uključujući i ovaj, razmotreni su poslednji put 11. marta 2007.

⁸ <http://www.mdac.info/index.html>.

⁹ www.interights.org.

¹⁰ <http://www.migpolgroup.com>.

sličan način, BHC ima tekući zajednički program za zakonsku odbranu mentalno ometenih lica sa **Centrom za zastupanje mentalno ometenih lica (MDAC)**⁸ iz Budimpešte. Advokatima BHC-a je u velikom broju slučajeva pomagao još jedan dragocen partner, **INTERIGHTS**, London,⁹ i to vrednim zakonskim materijalom iz njihovih jurisdikcija. Isto tako, i advokati BHC-a su u nekoliko slučajeva pomagali organizaciji INTERIGHTS u izradi sudskih dosijea za amicus u strateškim međunarodnim predmetima, kao što je slučaj Nachova u Sudu u Strazburu, kao i u konsultacijama o strateškim projektima i sprovođenju obuke o zakonu protiv diskriminacije za advokate. Još jedan dugoročan međunarodni partner BHC-a jeste **Grupa za politiku o migracijama (MPG)**,¹⁰ sa sedištem u Briselu. Zajedno sa MPG-om sproveli smo niz anketa i uporednih analiza bugarskog zakonodavstva i prakse u polju suzbijanja diskriminacije. U toku je i projekat pregleda NVO-a uključenih u rad na suzbijanju diskriminacije, i održavanja obuke o suzbijanju diskriminacije za aktiviste NVO-a, sindikaliste i poslodavce, koji je počeo 2005.¹¹ Advokati BHC-a takođe su pomogli ERRC-u, održavanjem obuke o zakonu protiv diskriminacije na seminarima koje je organizovao ERRC, kao i londonskoj **Grupi za manjinska prava (MRG)**.¹²

Svi ovi međunarodni NVO-i mogu postati partneri i kosovskim NVO-ima. Drugi poznati NVO-i, podobni da budu partneri grupama za ravnopravnost, su, između ostalih: **Evropska mreža za borbu protiv rasizma (ENAR)**,¹³ **Platforma evropskih socijalnih NVO-a**,¹⁴ **Evropski forum o invaliditetu**,¹⁵ **Međunarodno udruženje homoseksualaca i lezbijki (ILGA-Europe)**,¹⁶ **Evropska platforma starijih ljudi**,¹⁷ **Inclusion – Evropa**, NVO koji radi sa ljudima sa intelektualnim ograničenjima,¹⁸ **Mentalno zdravlje Evropa**,¹⁹ **Evropski savez slepih**,²⁰ **Evropski savez gluvih**,²¹ **Autizam – Evropa**, koji brani pravo na ravnopravnost ljudi koji boluju od autizma,²² **Evropski ženski lobi**,²³ **Pravosudna inicijativa Instituta za otvoreno društvo**, koja je prilično aktivna u intervenisanju u strateškom parničanju oko predmeta borbe protiv diskriminacije na međunarodnom nivou.²⁴

Zajednički rad sa drugim NVO-ima na udruženim nastojanjima usmerenim ka ostvarivanju zajedničkog cilja takođe unapređuje naš politički uticaj. On nam omogućava da u većoj meri utičemo na javnu percepciju. Iz tog razloga, kada je BHC pokrenuo prethodno opisan predmet protiv *Siderova*, smatrali smo da je pametnije da to učinimo u ime velike koalicije građanskog društva pod nazivom “Građani protiv mržnje”, umesto samo u ime BHC-a. Zbog toga smo uložili prilično velike napore, kao i vreme, da pokrenemo datu koaliciju. Vredelo je truda u smislu pravne radnje, jer da je predmet pokrenut samo sa naše strane, nesumnjivo bi ga novinari i javnost ocenili na drugačiji način i bila bi manja mogućnost da se tvrdi da ima normiranu legitimnost i autoritet. U ovom slučaju, sam broj uključenih NVO-a (blizu 70), kao i njihova raznovrsnost (udruženja novinara, grupe žena, NVO-i za zaštitu dece,

¹¹ Naše partnerstvo sa MPG-om ostvareno je u okviru aktivnosti pod pokroviteljstvom Evropske komisije.

¹² www.minorityrights.org.

¹³ <http://www.enar-eu.org/en>.

¹⁴ <http://www.socialplatform.org>.

¹⁵ <http://www.edf-feph.org/>.

¹⁶ <http://www.ilga-europe.org>.

¹⁷ <http://www.age-platform.org>.

¹⁸ <http://www.inclusion-europe.org>.

¹⁹ <http://www.mhe-sme.org>.

²⁰ <http://www.euroblind.org>.

²¹ <http://www.eudnet.org>.

²² <http://www.autismeurope.org>.

²³ <http://www.womenlobby.org>.

²⁴ <http://www.justiceinitiative.org>.

²⁵ http://www.pili.org/dadel/index.php?title=Main_Page.

ekološka pitanja, grupe za lica sa invaliditetom i tako dalje) šalju snažnu poruku da je parnica bila odraz šire volje a ne samo jedne grupe za ljudska prava, kao što je BHC.

Resursi

Web sajtovi svih gore pomenutih NVO-a sadrže korisne informacije za kosovske NVO-e uključene u rad na ravnopravnosti. Neki međunarodni NVO-i, kao što su **Pravni institut za zaštitu interesa građana** koji radi u saradnji sa **Univerzitetom Kolumbija**, i **MRG** izradili su i vode veoma korisne baze podataka o zakonu protiv diskriminacije.²⁵ INTERIGHTS-ov web sajt takođe sadrži dragocenu bazu podataka o sudskoj praksi određenog broja jurisdikcija, kao i *sudske dosijee amicus* o različitim pitanjima ljudskih prava, uključujući koncepte ravnopravnosti. U konkretnom smislu vrlo su dragoceni njihovi sudski dosijei o prenošenju tereta dokazivanja u predmetima direktne diskriminacije, i o konceptu i dokazivanju indirektno diskriminacije.²⁶

Osim toga, korisni resursi u polju borbe protiv diskriminacije dostupni su na web sajtovima **Evropske komisije (EC)**,²⁷ **Centra za praćenje rasizma i ksenofobije Evropske unije (EUMC)**,²⁸ koji će biti transformisan u Agenciju EU za zastupanje osnovnih prava; **Evropske komisije za rasizam i netrpeljivost Saveta Evrope (ECRI)**;²⁹ **Međugrupu za lica sa invaliditetom Evropskog parlamenta**;³⁰ **Međugrupu za raznolikost i suzbijanje rasizma Evropskog parlamenta**.³¹

Dodatna literatura na istu temu

Strateško parničenje u polju rasne diskriminacije u Evropi, dragocen priručnik izrađen od strane ERRC-a, INTERIGHTS-a i MPG-a, dostupan na internetu.³²

Nediskriminacija u međunarodnom pravu: Priručnik za stručna lica, sveobuhvatna kompilacija koja obuhvata svaki aspekt ove teme širom sveta, takođe dostupna na internetu.³³

Težiti ka ostvarivanju interesa građana: Priručnik za pravnike i aktiviste, publikacija o parničenju u javnom interesu, koju je objavila organizacije PILI, a koja se može primeniti i na parničenje u oblasti

http://www.minorityrights.org/Legal/legal_themes_anti-discrimination.htm.

²⁶ At <http://www.interights.org/page.php?dir=Legalbriefs>, odnosno *Nachova v Bulgaria* i *D.H. and Others v the Czech Republic*.

²⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm (o SE i građanskom društvu, uključujući spisak evropskih NVO-a za ravnopravnost); [http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/civil/civ_en.htm); http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/roma/index_en.htm (o EC i Romima); http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm#comp (o mreži EU pravnih stručnjaka u oblasti nediskriminacije); **Evropska revizija i tematski izveštaji o Zakonu protiv diskriminacije** na adresi

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm#lawrev.

²⁸ <http://eumc.europa.eu/eumc/index.php>.

²⁹ http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri.

³⁰ <http://www.edf-fepf.org/apdg/index-en.htm>.

³¹ <http://www.enar-eu.org/anti-racism-diversity-intergroup/>.

³² <http://www.migpolgroup.com/multiattachments/2497/DocumentName/litigation.pdf>.

³³ <http://www.interights.org/doc/Handbook.pdf>.

³⁴ <http://www.pili.org/en/content/view/352/53/>.

³⁵ http://www.globalrights.org/site/PageServer?pagename=wwd_promoting_justice.

diskriminacije.³⁴

Promovisanje pravde: Praktičan vodič za strateški rad pravnika u polju ljudskih prava, podrobna publikacija o strateškom parničanju koja se može primeniti na parnice kojima se želi postići ravnopravnost.³⁵

Kosovski Zakon protiv diskriminacije i uloga ombudsmana u njemu

Piše Hiljmi Jašari³⁶

Raznolikost i nediskriminacija čine osnovne elemente jednog modernog društva, a razvoj demokratskog pravnog sistema ne može se zamisliti bez zakona kojim se zabranjuju svi oblici diskriminacije. Svi najvažniji međunarodni i regionalni instrumenti, kojima se uređuje zaštita ljudskih prava, danas uključuju odredbe o zabrani diskriminacije. Kosovski Zakon protiv diskriminacije (ZPD) predstavlja neophodan prvi korak u pravcu stvaranja zakonskog okvira za borbu protiv diskriminacije u svim sferama javnog života, i u pravcu suzbijanja pojave nejednakog tretmana pojedinaca.

Svest o načelu diskriminacije i borba protiv nje u kosovskom društvu još su slabi. Svi izveštaji o stanju ljudskih prava na Kosovu, naročito oni koji se odnose na takozvane ugrožene grupe ljudi, kao što su manjinske zajednice, lica sa invaliditetom, žene, deca, itd, govore o strašnoj marginalizaciji ovih kategorija ljudi, čime se potvrđuje prisustvo diskriminatornih praksi u svim sferama javnog života.

Upravo iz tog razloga je proglašenje kosovskog Zakona protiv diskriminacije iz 2004. godine bilo važno kao ključna mera u borbi protiv svih oblika diskriminacije.

Pored domaćih sudova, Zakon protiv diskriminacije takođe određuje instituciju ombudsmana na Kosovu (IOK) kao telo koje je ovlašćeno da prima i ispituje žalbe vezane za diskriminaciju, u šta spadaju pritužbe na diskriminaciju u privatnom sektoru. Čak i pre nego što je ovaj zakon usvojen, u članu 3 Uredbe UNMIK-a br. 2000/38 o osnivanju IOK-a, navedeno je da "ombudsman daje posebni prioritet navodima o naročito teškim ili sistematskim kršenjima i onim zasnovanim na diskriminaciji". U ovom delu, 'delovanje' obuhvata radnje, propuste i odluke. Ova jurisdikcija je takođe eksplicitno pomenuta u Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu, gde se u poglavlju 10 kaže "Ombudsman daje naročiti prioritet navodima o naročito teškim ili sistematskim kršenjima, navodima zasnovanim na diskriminaciji, uključujući diskriminaciju protiv zajednice i njenih pripadnika, i navodima o kršenjima prava zajednice i njenih pripadnika". I opet, u članu 4 (1) nove Uredbe UNMIK-a 2006/6 kaže se da "institucija ombudsman ima sledeće odgovornosti (...)da objavljuje ljudska prava i napore u borbi protiv svih oblika diskriminacije, posebno rasne i etničke diskriminacije, povećanjem javne svesti, posebno informisanjem i obrazovanjem i korišćenjem medija".

Institucija ombudsmana na Kosovu ima komplementarnu ulogu u sprovođenju Zakona protiv diskriminacije od strane sudova. Kao mehanizam za zaštitu od diskriminacije, ova uloga ima neke prednosti u poređenju sa sudskim postupkom. S obzirom da je uloga samog ombudsmana neka vrsta posrednika između javnih vlasti i građana, postupci u instituciji nisu formalni i često su mnogo brži od sudskog postupka. Zatim, usluge Institucije ombudsmana su besplatne. Još jedna prednost je ta što Institucija ombudsmana može da pokrene istrage *po službenoj dužnosti* ako ima informacije iz različitih izvora da je možda došlo do prekršaja. Institucija ombudsmana prema svojoj jurisdikciji

³⁶ Vršilac dužnosti ombudsmana pri Instituciji ombudsmana na Kosovu.

ima pravo da javnim vlastima daje savet i preporuke. Međutim, Institucija ombudsmana ne može da sprovodi ove preporuke ili da obezbedi da se one sprovedu na neki drugi način. Ovo je u drugim državama i regionima drugačije, gde za odsustvo povinovnja ombudsman može da nametne novčane kazne ili da pokreće sudski postupak.

Međutim, čak i pre uspostavljanja "Tima za suzbijanje diskriminacije" (u daljem tekstu se pominje kao TSD), ombudsman je pokušao da preduzme mere i istraži navode o diskriminatornoj praksi javnih vlasti. U jednom od ovih slučajeva od 16. aprila 2001. godine, ombudsman je **ex officio** pokrenuo istragu o navodima iznetim u Nedeljnom izveštaju (3. april – 9. april 2001. godine) Jedinice za ljudska prava/vladavinu prava Misije OEBS-a na Kosovu (OMIK). Prema ovom izveštaju, jedan kosovski Srbin zaposlen u Centru za socijalni rad (CSR) u Fushe Kosove/Kosovom Polju žalio se na navodnu diskriminaciju kod obezbeđivanja socijalne pomoći porodicama kosovskih Srba u toj opštini. U ovom slučaju je 2002. godine objavljen izveštaj u kome je bivši ombudsman nakon istrage zaključio da nije došlo do kršenja ljudskih prava niti bilo kakve zloupotrebe nadležnosti u dotičnom slučaju.

Ombudsman je 29. juna 2005. godine objavio izveštaj o slučaju Seljivje Bećiri i drugih protiv UNMIK Železnice. Seljivje Bećiri i drugi prethodno su radili za UNMIK Železnicu. Kada su otpušteni, mislili su da je to zbog toga što su žene. U svom izveštaju, bivši ombudsman je zaključio da je u ovom slučaju došlo do prekršaja prava podnosioca žalbe na pristup sudu koje je zagarantovano u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Prema Zakonu protiv diskriminacije, poglavlje II član 7.1. garantuje svim ljudima pravo na pristup nadležnom sudu u cilju podnošenja žalbe na diskriminaciju. Međutim, žene koje su ranije radile za UNMIK Železnicu i žalile se da su bile otpuštene sa posla na diskriminatorni način, nisu mogle sa svojim predmetom da odu na sud jer su UNMIK Železnicom delimično rukovodili radnici UNMIK-a, koji prema Uredbi UNMIK-a 2000/47 imaju imunitet u građanskim i krivičnim postupcima.

Institucija ombudsmana je, vezano za Zakon protiv diskriminacije ili međunarodne akte kojima se zabranjuje diskriminacija, takođe objavila niz izveštaja o pitanjima diskriminacije; izveštaji su izdati o pitanjima kao što su diskriminacija na osnovu starosne dobi i polne pripadnosti u konkursima za upražnjena radna mesta u javnom sektoru. Ti su izveštaji bili zasnovani na zaključcima opštih istraga koje je o određenim konkursima za upražnjena radna mesta u javnom sektoru obavio ombudsman a koji su tokom određenog vremenskog perioda objavljivani u dnevним novinama "Koha Ditore", i u kojima su za potencijalne kandidate postavljena ograničenja po pitanju polne pripadnosti i starosne dobi. Ombudsman je specijalnom predstavniku generalnog sekretara dao preporuku da treba da osigura da javne institucije poštuju relevantne zakonske odredbe koje se odnose na zabranu diskriminacije na osnovu starosne dobi kod zapošljavanja, i takođe da svim javnim institucijama preporuči da proslede ove izveštaje. Kosovski mediji su bili naročito zainteresovani za te izveštaje; većina najvažnijih novina na Kosovu pisala je članke o ovim izveštajima o kojima su kasnije građani razgovarali. To predstavlja jedan primer kako ubuduće institucija može iskoristiti medije da bi se uzdigla svest javnosti o pitanju diskriminacije.

Međutim, zbog svog mandata, Institucija ombudsmana ima dvostruku funkciju u ovom pogledu – ne samo da pokušava da se bori protiv diskriminacije istražujući žalbe, nego takođe pokušava da je spreči podstičući ispravno sprovođenje zakona i angažovanjem na promovisanju ljudskih prava, među koja spada i pravo svakog pojedinca da protiv njega ne bude primenjen nijedan oblik diskriminacije.

Radi ispunjavanja svog zadatka u ovom pogledu, bivši ombudsman, g. Marek Antoni Novicki, je marta 2004. godine u Istražnom odeljenju Institucije ombudsmana uspostavio takozvani TSD. Pravnici koji rade za ovaj tim, prilikom rada na drugim žalbama uloženim Instituciji ombudsmana, posebno

se koncentrišu na slučajeve koji se tiču svih oblika diskriminacije, osim onih koji se odnose na diskriminaciju na osnovu polne pripadnosti, na kojima radi posebna Jedinica za ravnopravnost polova u okviru Istražnog odeljenja. Zamenik direktora za istrage Institucije ombudsmana koordiniše ovaj tim, pored drugih specijalnih timova u Istražnom odeljenju. TSD pokušava da prilikom rešavanja takvih žalbi u najvećoj mogućoj meri saraduje sa javnim vlastima, ali nažalost odgovor nije uvek pozitivan. Nadamo se da ćemo istragom većeg broja slučajeva i promovisanjem veće svesti o ovom problemu, pomoći da se pažnja vlasti skrene na diskriminaciju i načine za njeno sprečavanje.

Istrage TSD-a su, tokom poslednje tri godine, uključivale žalbe na zabranu nošenja islamskog vela za učenice u školama; nepotpuno sprovođenje Zakona o penzijama za lica sa invaliditetom; probleme na koje nailaze lica sa invaliditetom u pokušaju da dobiju vozačku dozvolu; neisplaćivanje plata pripadnicima manjinskih zajednica u javnoj službi; nedovoljno finansiranje multietničkih medicinskih centara; diskriminaciju manjina u Ministarstvu za zajednice i povratak; nedostatak osnovnog školstva na bosanskom jeziku za bošnjačku decu; nedostatak obdaništa za bošnjačku decu; nemogućnost upotrebe bosanskog jezika u sudovima, i diskriminatorno konfiskovanje vozila koja su prvobitno bila registrovana na jugoslovenske tablice. Neki od ovih slučajeva rešeni su pozitivno zbog intervenisanja Institucije ombudsmana, dok drugi za sad ostaju problem ljudskih prava.

Drugo pitanje istaknuto tokom poslednjih nekoliko godina od strane bivšeg ombudsmana i vršioca dužnosti ombudsmana, tiču se žalbi primljenih od bivših srpskih radnika u društvenim preduzećima, koji tvrde da su isključeni iz procesa privatizacije svojih preduzeća. I bivši ombudsman i vršilac dužnosti ombudsmana preporučili su da se teret dokaza u ovakvim slučajevima diskriminacije prenese sa bivšeg zaposlenog radnika na bivšeg poslodavca, a u skladu sa evropskim standardima i Zakonom protiv diskriminacije. Početkom ove godine, vršilac dužnosti ombudsmana obavešten je od strane Specijalne komore za pitanja koja se odnose na Kosovsku povereničku agenciju da je prenos tereta dokaza obavljen, i da će, ako lica koja se žale na diskriminaciju mogu da daju *prima facie* dokaz da je nad njima izvršena diskriminacija, teret dokaza biti na njihovom bivšem poslodavcu da dokaže da nije bilo diskriminacije.

Zatim, ombudsman je objavio izveštaj o diskriminatornim praksama kod raspodele opštinskih stanova, ili dodele opštinske pomoći za žrtve prirodnih nepogoda. Trenutno, TSD priprema izveštaj o žalbama na diskriminaciju koje su podneli etnički Albanci koji su ranije radili za preduzeće Trepča/Trepča na severnom Kosovu, te o upotrebi manjinskih jezika u službama centralne i lokalne administracije.

Međutim, ubrzo nakon uspostavljanja TSD-a, pravnici koji u njemu rade shvatili su da je, kao posledica slabog i često jednostranog shvatanja toga šta je u stvari diskriminacija kod velikog dela kosovskog društva, nemoguće raditi na žalbama na diskriminaciju bez angažovanja na aktivnostima uzdizanja svesti. Zbog toga je, iako je prvobitni fokus TSD-a ostao isti, sve više počeo da se bavi i promovisanjem principa za borbu protiv diskriminacije. Za ovu godinu se, između ostalog, planiraju posete školama na celom Kosovu, kao i javnim vlastima na lokalnom i centralnom nivou te objavljivanje informativnog materijala. Trenutno, Institucija ombudsmana takođe kontaktira nevladine organizacije kao što je Omladinska inicijativa za ljudska prava u cilju podsticanja saradnje u ovom i drugim vezanim pitanjima. TSD i Institucija ombudsmana su, zajedno sa Omladinskom inicijativom, planirali više promotivnih aktivnosti za TSD u IOK-u, a takođe i za Zakon protiv diskriminacije i njegovo sprovođenje. TSD trenutno priprema materijal za kampanju, kao što su pamfleti, poster, nalepnice, a takođe i majice. TSD planira da poseti sve veće opštine na Kosovu, naročito one u kojima žive ljudi iz različitih etničkih zajednica, u kojima planira da se sastane sa predstavnicima javnih

opštinskih vlasti, predstavnicima građanskog društva i nastavnicima, i da distribuira materijal koji je ranije pomenut. Zajedno sa nevladinom organizacijom Omladinska inicijativa za ljudska prava, TSD je takođe planirao da organizuje takmičenje za najbolji vizuelni umetnički rad na temu "Šta je za vas diskriminacija?" kako bi se uzdigla svest javnosti o pitanju diskriminacije. Materijal sa takmičenja biće izložen u svim opštinama za vreme trajanja kampanje TSD-a. Dalje, TSD pokušava da organizuje jedan koncert zabavne muzike za mlade da bi promovisao nediskriminaciju i TSD u Instituciji ombudsmana.

Upravo ove probleme, akti kao što je Zakon protiv diskriminacije pokušavaju da reše tako što ljude obaveštavaju o tome šta je diskriminacija – neposredna i posredna, i kome mogu da se obrate da se na nju žale. Međutim, sama ova svrha je do sada poražena nedostatkom informisanosti kod kosovskog društva zakonu i o diskriminaciji uopšte. Diskriminacija često služi kao argument u politizovanim debatama, ili se koristi kada ljudi misle da im je učinjena nepravda iz ovog ili onog razloga, ali je bilo vrlo malo debata ili javnih kampanji o prirodi same diskriminacije. Ljudi ili grupe ljudi koji su najviše marginalizovani i protiv kojih se često vrši diskriminacija nalaze se u najgorem položaju po pitanju informisanosti o ovom zakonu. Kada neki čovek podnese zahtev za građevinskom dozvolom i bude odbijen, dok njegov sused, koji ima sličnu kuću na istom mestu na kome je i njegova, podmiti nadležnog opštinskog službenika i dobije građevinsku dozvolu, to ne predstavlja samo nepotizam i korupciju, nego i slučaj diskriminacije; dve osobe koje su u sličnoj situaciji imaju različiti tretman na neopravdanim osnovama. Međutim, žrtve ovakvih situacija retko se žale na diskriminaciju jer ne umeju da je prepoznaju kao takvu.

Nedostatak obaveštenosti u javnom domenu nije jedini razlog što se ovaj zakon ne sprovodi. Izvršne vlasti ne poznaju sadržinu zakona i do sada nisu njegovo sprovođenje odredile kao prioritet. Takođe, u mnogim sudovima postoji ograničena svest o ovom zakonu i o tome kako ga treba sprovesti. Kada je pravnik iz TSD-a upitao sud da li ima bilo kojih nerešenih slučajeva diskriminacije, sud je bio jako iznenađen i nije znao ni za jedan slučaj. Advokati podnosilaca žalbi takođe treba da budu aktivniji u svojim prigovorima sudu kada iznose i zastupaju svoje predmete. Sprovođenje bi bilo bolje kad bi postojala neka specijalizovana organizacija ili nevladina organizacija sa pravnicima koji imaju iskustva u slučajevima diskriminacije, naročito ako su radili u okviru davanja pravne pomoći.

Iako Zakon protiv diskriminacije nije savršen i sigurno je potrebna njegova prerada, (naročito u pogledu nekih definicija i principa koji su i dalje prilično neodređeni), to ne opravdava odsustvo sprovođenja tokom poslednje dve i po godine. Važno je da se Vlada aktivno angažuje na radu na sprovođenju zakona tako što bi organizovala, na primer, neprekidne kampanje za uzdizanje svesti. Važno je da sve informativne kampanje učine nešto oko problema nepoznavanja ovog zakona od obeju strana – ljudi bi trebalo da budu obavešteni o njemu, a izvršna i sudska vlast treba da budu ispravno obučene u tome kako ubuduće treba raditi na žalbama.

Tek kada bude postojala veća svest javnosti o tome šta je diskriminacija (i šta se zakonom zabranjuje) biće stvoren sistem u kome bi viši administrativni organi i sudovi morali da odlučuju o takvim žalbama. Potrebno je hitno delovati, ili će odgovarajuća zaštita ljudskih prava u ovoj opšte važnoj oblasti ostati tek nešto više od bajke.

Zakon protiv diskriminacije kao mera izgradnje poverenja za Kosovo

Piše Nuno Luzio³⁷

1. Uvod

Donošenje Zakona protiv diskriminacije³⁸ (u daljem tekstu ZPD) dato je kao jedan od primera dobre i produktivne saradnje između kosovske vlade i međunarodnih organizacija uz upotrebu najbolje prakse.³⁹ Ne samo da je OEBS naglašavao potrebu za takvim zakonom još od 2000⁴⁰, već je ova organizacija preko Odeljenja za ljudska prava i vladavinu prava Misije OEBS-a na Kosovu pomogla tokom izrade nacrtu ovog zakona.⁴¹

Ova inicijativa je bila u skladu sa potrebom da se uskladi unutrašnje zakonodavstvo sa evropskim standardima, na osnovu Ustavnog okvira za privremenu samoupravu na Kosovu:

“Privremene institucije samouprave odgovorne su za usklađivanje svog zakonodavstva i praksi u svim oblastima odgovornosti sa svim relevantnim evropskim i međunarodnim standardima i normama, sa naročitim naglaskom na omogućavanju bliskijih ekonomskih, društvenih i ostalih veza između naroda Kosova i drugih Evropljana, imajući u vidu da će takvo poštovanje standarda i normi biti ključno za razvoj odnosa sa evro-atlantskom zajedni-

³⁷ Autor je mlađi profesionalni službenik u Jedinici za centralnu skupštinu, Odeljenja za dobro upravljanje i demokratske institucije Misije OEBS-a na Kosovu. Ranije je radio u Centru za sprečavanje konflikta u OEBS-u u Beču. Završio je Pravni fakultet (Univerzitet u Kuimbri, u Portugaliji) i magistraturu na međunarodnim studijama/ studijama o miru i rešavanju konflikata (Tokijski Univerzitet za strane studije, Japan).

³⁸ Zakon br. 2004/3.

³⁹ Baldwin, Clive (2006) “Prava manjina na Kosovu pod međunarodnom vladavinom”, UK, Međunarodna grupa za prava manjina, str. 18.

⁴⁰ OEBS/UNHCR (2000) “Procena situacije etničkih manjina na Kosovu” (Peta procena), Priština, OEBS/UNHCR.

⁴¹ Fabian, Gregory “Sprovođenje Zakona protiv diskriminacije na Kosovu: Plan koji čeka na primenu”, *koji možete naći na adresi* <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2459&archiv=1>.

⁴² Ustavni okvir za privremenu samoupravu, UNMIK/REG/2001/9, član 5.7.

⁴³ Ibid. član 3.1.

⁴⁴ Cahn, Claude (2007) “Rođenje nacije: Kosovo i progon otuđenih manjina”, *Bilten o nemačkom pravu*, 8 (1), bez podataka o stranici, *možete naći na* <http://germanlawjournal.com/print.php?id=790>.

⁴⁵ Uredba UNMIK-a br. 2004/32 kojom je proglašen Zakon protiv diskriminacije koji je usvojila kosovska Skupština, 20. avgusta 2004.

com.⁴² Takođe ZPD se nadovezuje na odredbe člana 3.1 ovog Okvira koja glasi: "Sva lica na Kosovu uživaju ljudska prava i osnovne slobode, bez diskriminacije po bilo kom osnovu i u potpunoj ravnopravnosti."⁴³

30. jula 2004, Skupština Kosova usvojila je „jedan od najsveobuhvatnijih i najdetaljnijih domaćih zakona na svetu koji zabranjuje diskriminaciju.“⁴⁴ Ovaj zakon je stupio na snagu 19. septembra 2004. posle proglašenja od strane Specijalnog predstavnika generalnog sekretara 20. avgusta 2004.⁴⁵

Ovaj zakon ima tri glavne funkcije. Prvo, „on konsoliduje i pojačava trenutno postojeće zakone protiv diskriminacije na Kosovu njihovim usklađivanjem sa međunarodnim i evropskim standardima borbe protiv diskriminacije“; i pored toga „promoviše homogenost u rešavanju raznih vidova diskriminacije, uključujući diskriminaciju na radnim mestima, tokom pristupa osnovnim službama“ i na kraju, obezbeđuje efikasna sudska i administrativna rešenja za žrtve svake forme diskriminacije i efikasne, proporcionalne i odgovarajuće sankcije kojima se odgovara na nasilje kako u javnom tako i u privatnom sektoru.⁴⁶

2. Analiza zakona

Jedan od najinteresantnijih aspekata ZPD-a je ne samo da je u skladu sa nekoliko međunarodnih i evropskih standarda, već ide i dalje ka onome što ima za cilj da štiti.

Ovaj zakon prati dve evropske direktive: Direktivu Saveta Evropske unije 2000/43/EC od 29. juna 2000. i Direktivu Saveta 2000/78/EC od 27. novembra 2000. Prva Direktiva primenjuje principe jednakog tretiranja lica, bez obzira na rasno ili etničko poreklo, dok druga uspostavlja opšti okvir za jednaki tretman na radnom mestu i tokom zapošljavanja, zabranjujući diskriminaciju na osnovu verskog opredeljenja, invaliditeta, pola ili seksualne opredeljenosti.⁴⁷ Međutim, dok Direktiva 2000/43/EC zabranjuje posrednu i neposrednu diskriminaciju na osnovu rase ili etničkog porekla, član 2 ZPD-a zabranjuje diskriminaciju na bilo kom osnovu. Što se tiče ove poslednje tačke, zakonodavac je pratio Povelju Evropske unije o osnovnim pravima, član 21 (1).⁴⁸ Pored toga, ista direktiva ograničava niz prava koja su zaštićena, dok član 4 ZPD-a zabranjuje diskriminaciju u pristupu i uživanju svakog prava određenog važećim zakonima.⁴⁹

2.1. Poglavlje I

Svrha ZPD-a je da spreči i da suzbija diskriminaciju i da stavi u primenu načelo ravnopravnog tretmana svih lica na Kosovu, u skladu sa vladavinom prava⁵⁰. Ovaj zakon zasnovan je na tri principa: princip jednakog tretmana⁵¹, pravične zastupljenosti⁵² i dobrog razumevanja i međuetničke toleran-

⁴⁶ Chirizzi, Katja (2004) "Zakon protiv diskriminacije potpisao SPGS", u *Bitenu Inicijative za podršku Skupštini br. 13*, Priština, Misija OEBS-a na Kosovu.

⁴⁷ Direktiva Saveta 2000/43/EC kojom se sprovode principi jednakog tretmana lica bez obzira na rasu i etničko poreklo (Službeni glasnik L 180 od 19. jula 2000. str. 22-26) i Direktiva Saveta 2000/78/EC kojom se uspostavlja opšti okvir za podjednaki tretman pri zapošljavanju i obrazovanju (Službeni glasnik L 303 od 2. decembra 2000, str. 16-22).

⁴⁸ Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, Nica, decembar 2000, koju možete naći na http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

⁴⁹ Fabian, Gregory "Sprovođenje Zakona protiv diskriminacije na Kosovu: Plan koji čeka na primenu", koji možete naći na <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2459&archiv=1>.

⁵⁰ Zakon br. 2004/3, član 1.

⁵¹ Ibid., član 2 (a).

⁵² Zakon br. 2004/3, član 2 (b).

⁵³ Ibid., član 2 (c).

cije.⁵³ Ovaj zakon sadrži širok niz principa jednakog tretmana, kao što je već pomenuto. Zakonodavac zabranjuje diskriminaciju na navedenim temeljima, ali eksplicitno proširuje zabranu na bilo kojoj drugoj osnovi. Drugi interesantan aspekt je da je diskriminacija zabranjena na osnovu jednog ili nekoliko temelja. Ovo je naročito važno kada se ovaj zakon primenjuje na društvo koje je podeljeno po etničkim linijama kao što je Kosovo. To znači da diskriminacija može da ima višestruke temelje, na primer jedna Romkinja može da bude diskriminisana kako na osnovu pola ili etničkog porekla tako i na osnovu oba temelja. Ova mogućnost povećava opseg zakona.

Član 3 daje jasno objašnjenje različitih formi diskriminacije. Neposredna diskriminacija je najklasičniji tip diskriminacije. Ona diktira da tretman treba da bude jednak i štiti svakog pojedinca ili grupu koji imaju teži pristup uslugama ili manju zaštitu na osnovu zabranjenih temelja. Međutim, razlika u tretmanu zasnovanom na jednom od zabranjenih temelja je dozvoljena ukoliko „prirodom određene radne aktivnosti ili konteksta u kojoj se ona sprovodi, data karakteristika predstavlja pravi i odlučujući radni zahtev.”⁵⁴ Isto se odnosi na „mere sprečavanja ili nadoknade za slabosti koje su povezane sa jednim ili više osnova (...) pod uslovom da je isto u skladu i sa međunarodnim standardima ljudskih prava.”⁵⁵

Nediskriminacija nije ograničena na podjednako tretiranje lica. Zbog toga je ZPD imao za cilj da se bavi i posrednom diskriminacijom.⁵⁶ Zabrana posredne diskriminacije je korisna „da razotkrije primere namerne diskriminacije kojima se na posredan način želi postići ono što ne može da se uradi na neposredan način” ili „da se trajno isprave institucionalizovane navike i postupci, da bi se za razliku od toga učinili prihvatljivijima.”⁵⁷ Međutim, zakonodavac podvlači da ukoliko su odredba, kriterijum ili praksa objektivno opravdani legitimnom namerom i ukoliko su sredstva da se to uradi odgovarajuća, isto se ne može smatrati posrednom diskriminacijom.⁵⁸

Prema ZPD-u, uznemiravanje se smatra diskriminacijom, neželjenim činom kojim se ima namera da se utiče na kršenje dostojanstva neke osobe.⁵⁹ Ovo znači da je zakonodavac uzeo u obzir, ne samo nameru već i ishod takvog ponašanja. Što se toga tiče, zakonodavac je možda trebao da ide dalje, štiteći ne samo pojedince već i grupe.

Ovaj zakon uzima diskriminaciju ne samo kao radnju preduzetu od strane jednog pojedinca protiv drugog, već i instrukciju za vršenje diskriminacije koja se nekome daje.⁶⁰ Diskriminacija je takođe svaka reakcija osвете uzeta u obzir kao odgovor na žalbu ili postupak koji imaju za cilj da dovedu do poštovanja načela jednakog tretmana.⁶¹ Na kraju, ovaj zakon definiše segregaciju kao odvajanje jednog ili više pojedinaca od drugih, na bilo kojim osnovama, osim kada su mere objektivno opravdane.⁶² Važno je reći da prema savremenim pravnim standardima, čak i kada grupa ima isti pristup ili

⁵⁴ Zakon br. 2004/3, član 5.

⁵⁵ Ibid., član 6 (6.1.).

⁵⁶ Ibid., član 3 (b).

⁵⁷ De Schutter, Olivier (2005) "Tri modela jednakosti i evropski zakon protiv diskriminacije", *Pravni tromesečnik Severne Irske*, 57 (1), str. 9.

⁵⁸ Zakon br. 2004/3, član 3 (b).

⁵⁹ Ibid., član 3 (c).

⁶⁰ Ibid., član 3 (d).

⁶¹ Ibid., član 3 (e).

⁶² Zakon br. 2004/3, član 3 (f).

⁶³ Inicijativa mladih za ljudska prava (2007) "Izveštaj o sprovođenju Zakona protiv diskriminacije", Priština, str. 9.

⁶⁴ Ibid., Priština, str. 9.

⁶⁵ Zakon br. 2004/3, član 4 (n).

čak bolji pristup službama, činjenica da izdvajanje od drugih predstavlja oblik diskriminacije.⁶³

U članu 4 jasno se navodi obim primene. Ovaj obim je izuzetno široko i čini da su svi istovremeno “nosioci dužnosti i imaoци prava”.⁶⁴ ZPD je inovativan po tome što ne samo da uključuje svako delovanje ili nedelovanje kojim se krše prava svih fizičkih ili pravnih lica, nego se u njemu takođe navode važna prava (na zaposlenje, obrazovanje, socijalnu zaštitu, pravdni tretman na sudu, itd.), a da se ne isključuju sva druga prava definisana u važećem zakonu.⁶⁵

Kao što je ranije već pomenuto, zakon ne previđa i pozitivne mere. Ovo je naročito važno kada govorimo o menjanju diskriminatornog ponašanja. Sa pravne tačke gledišta, treba napraviti jednu razliku. Pozitivne mere neće dovesti do opasnosti od diskriminacije pripadnika grupe, ali postoje druge situacije u kojima pozitivne mere uključuju taj rizik, takozvane afirmativne akcije. Na primer, ako poslodavac u novinama objavi konkurs koji za ciljnu grupu ima pripadnike neke određene etničke zajednice ili poziva žene ili manjine da se prijave, na to se ne može gledati kao na kršenje principa ravnopravnog tretmana.⁶⁶ U cilju sprovođenja zakona u javnoj sferi, zakonodavac pominje da sva lica, koja obavljaju javnu funkciju, prilikom dodele ugovora, zajma, bespovratnog kredita, moraju da obezbede da će te strane poštovati zakon.⁶⁷

2.2. Poglavlje II

Što se tiče postupaka i kazni, zakon je jasan i daje nekoliko mogućnosti za rešavanje žalbe. U članu 7 (7.6) Zakon predviđa uključivanje udruženja, organizacija ili drugih pravnih subjekata u sprovođenje obaveza koje su u njemu navedene.⁶⁸ Ovo je naročito važno u društvu kao što je Kosovo, gde prosečni stanovnik nema lak pristup pravosuđu, a organizacije građanskog društva predstavljaju interesne strane u sprovođenju zakona.

Po pitanju tereta dokaza, Zakon žrtvi ili žrtvama daje izvodljiv način za dokazivanje diskriminacije. Zakonom je propisano prenošenje tereta u građanskim parnicama, pošto se uspostavi *prima facie* predmet, tako što zahteva da je “na tuženiku da dokaže da nije došlo do prekršaja principa jednakog tretmana.”⁶⁹ Dalje, takav dokaz se može utvrditi i preko statističkog dokaza.⁷⁰ Ovdje Zakon opet prati Direktivu 2000/43/EC u članu 8 (1) i tački 15.⁷¹

U vezi sankcija, ZPD putem novčanih kazni uspostavlja naknadu i za materijalnu i za nematerijalnu štetu.⁷² Jedan interesantan aspekt ovog zakona jeste taj da se njime i sudu omogućava da nameće pozitivne mere.⁷³ Na kraju, sav novac koji dolazi od novčanih kazni ide u jedan fond za omogućavanje besplatne pravne pomoći.⁷⁴

⁶⁶ De Schutter, Olivier (2005) “Tri modela jednakosti i evropski Zakon protiv diskriminacije”, *Pravni tromesečnik Severne Irske*, 57 (1), str. 33.

⁶⁷ Zakon br. 2004/3, član 6 (6.2).

⁶⁸ Ibid., član 7 (7.6).

⁶⁹ Ibid., član 8 (8.1.).

⁷⁰ Zakon br. 2004/3, član 8 (8.2.).

⁷¹ Direktiva Saveta 2000/43/EC kojom se sprovodi princip jednakog tretmana ljudi bez obzira na rasnu i etničku pripadnost (Službeni glasnik L 180 od 19. jula 2000. godine, str. 22-26).

⁷² Zakon br. 2004/3, član 9 (9.2.).

⁷³ Ibid., član 9 (9.3.).

⁷⁴ Ibid., član 9 (9.4.).

⁷⁵ Ibid., član 10.

⁷⁶ Ibid., član 11.

⁷⁷ Ibid., član 12 (12.3.).

2.3. Poglavlje III

U vezi promovisanja jednakog tretmana, ZPD se u velikoj meri oslanja na Instituciju ombudsmana na Kosovu.⁷⁵

2.4. Poglavlje IV

Poslednjim poglavljem zakona uspostavlja se njegova zakonska vrednost, pošto ovaj zakon ukida važnost svih prethodno važećih zakona u ovom polju delovanja i priznaje druge zakonske odredbe ako su povoljnije od ZPD-a.⁷⁶

Dalje, zakon Vladi daje mogućnost usvajanja podzakonskih akata, sa ciljem stavljanja na snagu ovog zakona.⁷⁷ U stvari, Vlada je, u skladu sa zakonom, odgovorna za vođenje programa za uzdizanje svesti javnosti⁷⁸, koji se preduzima posredstvom Kancelarije za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja polova pri Kabinetu premijera (u daljem tekstu KDU).

3. Jači i slabiji aspekti procesa sprovođenja

Kao što je već pomenuto, ZPD se može smatrati naprednim i važnim zakonom za Kosovo. Pa ipak, sprovođenje nije bilo tako uspešno kako se želi.

Zakonom su uspostavljene vrlo jasne opšte odredbe i isti prati međunarodne evropske standarde u svojoj opštoj sadržini. Međutim, na primer, nema evidencije o broju javnih ugovora, zajmova ili bespovratnih kredita datih od strane javnog sektora u sklopu kojih je postojao dokument koji navodi poštovanje ZPD-a, na način propisan u članu 6 (6.2.). Pored toga, do danas nije uspostavljen Centar za jednak tretman koji je predviđen u članu 9 (9.5.). Kao posledica istog, bilo bi važno da se ovaj Centar uspostavi, sa jasnim mandatom, kako se ne bi preklapao sa mandatom Institucije ombudsmana. A svi javni organi trebalo bi da se obavežu da deluju u skladu sa članom 6 (6.2.), uspostavljanjem načina kojim treba da se osigura da svi koji dobiju javni ugovor, zajam, bespovratni kredit ili neke druge beneficije, jesu u potpunosti upoznati sa obavezama koje zakon propisuje.

Očekuje se da Institucija ombudsmana zbog svoje pravne prirode bude organ odgovoran za promovisanje jednakog tretmana na Kosovu.⁷⁹ Međutim, za sprovođenje bi bilo važno angažovati ne samo Vladu kao što je predviđeno zakonom, nego i kosovsku Skupštinu. Uloga svake Skupštine na svetu, između mnogih drugih stvari, uključuje i nadzor sprovođenja zakona koje usvaja. Zbog toga je važno da se uveća uloga Skupštine u nadgledanju i praćenju sprovođenja zakona, koja se, uprkos njenom značaju, retko koristi.

Vlada ima posebne odgovornosti kod sprovođenja ZPD-a, uglavnom preko KDU-a. Prema Admin-

⁷⁵ Ibid., član 13 (13.2.).

⁷⁶ Ibid., član 10; Ustavni okvir za privremenu samoupravu, UNMIK/REG/2001/9, poglavlje 10.

⁷⁸ Kancelarija za dobro upravljanje – Kabinet premijera (2006) *Izveštaj (januar-jun 2006. godine) o aktivnostima u oblasti suzbijanja diskriminacije, korupcije, trgovine ljudima i ljudskih prava*, Priština, KDU-KP, str. 7.

⁷⁹ Iniciranje procesa učešća/mehanizama koordinacije za sprovođenje Zakona protiv diskriminacije (ZPD) radi uključivanja odgovornih strana i njihove adekvatne posvećenosti sprovođenju ZPD-a; utvrđivanje i potvrda preuzetih obaveza i odgovornosti predloženih institucija na sprovođenju i nadzoru ZPD-a, kao i preporučeni budući koraci; utvrđivanje agencija iz vladinog i nevladinog sektora odgovornih za razradu sveobuhvatnog modela obuke u vezi sa ZPD-om i izvođenje obuke; konsolidovanje zakonodavstva i procedura za rešavanje slučajeva diskriminacije, kao i pojašnjavanje novih postupaka, ako je neophodno; sveobuhvatno pružanje informacija o primeni i sprovođenju ZPD-a.

⁸² Administrativno uputstvo br. 8/2005 o uslovima mandata Jedinice za ljudska prava, član 2 (2.2.).

istrativnom uputstvu o sprovođenju Zakona protiv diskriminacije br. 04/2006 (koji je usvojila Vlada), KDU predstavlja odgovorno telo za sprovođenje zakona. Gore pomenuto uputstvo definiše praktična pravila, strukturne i fizičke mogućnosti za sprovođenje ZPD-a i promovisanje jednakog tretmana svih ljudi.⁸⁰

Međutim, Vlada nije ograničila svoje delovanje samo na ovo uputstvo, usvojivši 11. oktobra 2005. godine Sveobuhvatni akcioni plan sprovođenja Zakona protiv diskriminacije. Ovaj Akcioni plan je potrebno slediti u periodu od 2005-2007. godine i on sadrži ciljeve,⁸¹ aktivnosti, učesnike, resurse i rokove. Prednost plana je u tome što kombinuje sadejstva sa više vladinih i nevladinih agencija i međunarodnih organizacija. Bilo kako bilo, ostaje da se uspeh ovog plana tek oceni. Još jedno važno uputstvo jeste Administrativno uputstvo br. 8/2005, koje iznosi Uslove mandata za koordinateure za ljudska prava, na osnovu kojeg su ustanovljene Jedinice za ljudska prava u svakom ministarstvu. Cilj ovih jedinica je promovisanje, unapređivanje i zaštita ljudskih prava⁸² kroz realizaciju dokumenata usvojenih od strane Vlade i Skupštine, kao i davanje izveštaja o poštovanju ljudskih prava u svakom ministarstvu.⁸³ Jedna od odgovornosti ovih službenika sastoji se u promovisanju principa propisanih u ZPD-u. Ipak, ove jedinice imaju izvesne probleme, jer koordinatori i članovi njihovih timova nemaju ugovore o radnom odnosu i nemaju izrađene uslove mandata za polja za koja su zaduženi. Štaviše, njihova pozicija predstavlja dodatnu obavezu pored mnogih drugih postojećih.⁸⁴ Ovo znači da mnogi od ovih službenika treba da odgovaraju drugim nadzornicima, što ne doprinosi samostalnosti njihovog rada. Na sreću, postoji predstojeće Administrativno uputstvo koje će omogućiti institucionalizaciju jedinica, što će doprineti jačanju njihove nezavisnosti kroz preciziranje odgovornosti i usklađivanje plata i beneficija između svih ministarstava.

Uprkos svim inicijativama, progresivno zakonodavstvo nije praćeno adekvatnim naporima za podizanje svesti na ovu temu, i podrška pružena ovim nastojanjima pokazuje se kao nedovoljna.⁸⁵ Na primer, u pogledu zaštite manjina, izgleda da ne samo da ljudi nisu znali da postoji zakon, već ni pristup pravosuđu nije jednostavan. Nedostaje efikasan sistem pravne pomoći i ogromne hrpe nezavršenih predmeta stoje u sudovima.⁸⁶ Pored toga, broj ljudi iz manjinskih zajednica koji rade u pravosuđu je nesrazmerno nizak, što otežava izgradnju poverenja u pravosudne strukture.⁸⁷

Sve u svemu, predstoji dug put i Vlada ne bi trebalo da odustane od toga da okupi sve relevantne učesnike i da se pozabavi brojnim prethodno pomenutim problemima.

Na kraju, važno je podvući stalnu uključenost Misije OEBS-a na Kosovu od samog početka. Kao što je već objašnjeno, OEBS je bio aktivno uključen u izradu nacrtu zakona. Godine 2004, OEBS je bio odgovoran za sprovođenje važnog seminara na kome su učestvovali predstavnici vlade, građanskog društva i međunarodne zajednice. Seminar je na kraju dao preporuke koje treba da se smatraju

⁸⁰ Ibid., član 3.

⁸¹ Kancelarija za dobro upravljanje – Kabinet premijera (2006) *Izveštaj (januar-jun 2006) o aktivnostima u oblasti suzbijanja diskriminacije, korupcije, trgovine ljudima i ljudskih prava*, Priština, KDU-KPM, str. 20.

⁸² Savetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (2006) *Mišljenje o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina na Kosovu*, Strazbur, Savet Evrope, član 4; Dostupno na www.ian.org.yu/kosovo-info/english/files-index/1st_OP_Kosovo_English.pdf;

⁸³ Amnesty International (2006) *Zaštita ljudskih prava na Kosovu nakon statusa: Preporuke Amnesty International-a koje se odnose na razgovore o konačnom statusu Kosova*, Kosovo (Srbija), Amnesty International, tačka 8.3.

⁸⁴ Savetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (2006) *Mišljenje o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina na Kosovu*, Strazbur, Savet Evrope, član 4; dostupno na www.ian.org.yu/kosovo-info/english/files-index/1st_OP_Kosovo_English.pdf;

⁸⁵ Videti Fabian, Gregory. "Sprovođenje Zakona protiv diskriminacije na Kosovu: Plan koji čeka na primenu", dostupno na: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2459&archiv=1>.

smernicama za primenu zakona.⁸⁸ OEBS je isto tako podržao i nacrt Sveobuhvatnog akcionog plana. Postavio je više savetnike za ljudska prava u svakom ministarstvu i u isto vreme obučio ljude iz jedinica za ljudska prava. Saradnja je išla dotle da su u nekim ministarstvima žalbe prosleđivane OEBS-u radi razmatranja i davanja mišljenja. Najzad, OEBS je podržao Kosovski institut za pravosuđe u obuci sudija i pravnika. Napori Misije su počeli da daju plodove, ali potrebno je nastaviti investiranje u okviru dugoročne perspektive. OEBS je uvek bio u potpunosti posvećen sprovođenju ZPD-a i sigurno će to nastaviti i u budućnosti.

4. Zaključak

Nakon analize zakona i procesa njegove primene, važno je zaključiti objašnjenjem važnosti ZPD-a u sadašnjoj situaciji.

Član 2 (2.3.) Sveobuhvatnog predloga statusa, predstavljenog od strane specijalnog izaslanika Ujedinjenih nacija Martija Ahtisarija, podvlači sledeće: "Kosovo će preduzeti sve neophodne mere da zaštiti osobe koje mogu biti izložene pretnjama ili aktima diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja zbog svog nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta."⁸⁹ ZPD je najbolji instrument za ispunjenje gore pomenute obaveze. Jasno je da zakon nema za cilj samo zaštitu manjina, već ima širi obim primene. Međutim, niko ne može poreći da je ZPD ključni instrument u zaštiti manjina na Kosovu, što je od najveće važnosti u sadašnjoj situaciji. Ovo je posebno naglašeno kao jedan od tri principa na kojima počiva ZPD, preciznije rečeno princip dobrog razumevanja i međuetničke tolerancije.⁹⁰ Jer niko ne sme da zaboravi da "kako je uživanje manjinskih prava u formi prava zajednica faktor od suštinske važnosti za budući status Kosova, podrazumeva se da su pozitivne mere (...) potrebne da bi manjine osećale ličnu sigurnost na Kosovu i da bi im se pružila perspektiva privredne, društvene i kulturne sigurnosti."⁹¹

Po mom mišljenju, ZPD može poslužiti kao efikasna mera izgradnje poverenja u ovom periodu tran-

⁸⁹ Sveobuhvatni predlog statusa, član 2 (2.3.), str. 19 (verzija na engleskom jeziku).

⁹⁰ Zakon br. 2004/3, član 2 (c).

⁹¹ Benedek, Wolfgang (2005) "Konačni status Kosova: Uloga ljudskih prava i manjinskih prava", u časopisu *Chicago-Kent Law Review*, str. 232; dostupno na <http://lawreview.kentlaw.edu/articles/80-1/Benedek%20PDF3.pdf>.

⁹² Human Security Network, Deklaracija iz Graca o principima obrazovanja iz oblasti ljudskih prava i ljudske bezbednosti (8-10 maj 2003.), tačka 2; dostupno na http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/human_security/declaration.pdf.

zicije za Kosovo. Puno sprovođenje zakona olakšaće odnose između različitih zajednica i ojačaće već uspешan proces izgradnje mira. Očigledno je da je "obrazovanje i učenje iz oblasti ljudskih prava snažan instrument (...) u procesima post-konfliktne transformacije i konsolidacije" i "strategije prevencije sukoba i post-konfliktnog oporavka treba zbog toga da budu nadograđene na integralni način na strategije unapređivanja i zaštite ljudskih prava."⁹² Stoga, ZPD može da posluži ne samo kao dobar primerak zakona, već isto tako i kao instrument za postizanje stabilnosti na Kosovu, naročito kada su pred nama izazovna vremena. Iz ovog razloga, od imperativnog je značaja da se okrenemo problemima njegovog sprovođenja kako bismo ga učinili dostupnim stanovnicima Kosova.

Pregled sprovođenja kosovskog Zakona protiv diskriminacije – srpska perspektiva⁹³

Milica V. Matijević, magistar pravnih nauka⁹⁴

Uvod

Dana 19. septembra 2004. godine, nakon više od godinu dana priprema, Kosovo je postalo društvo sa jednim od najnaprednijih zakona protiv diskriminacije u Evropi.⁹⁵ Kosovski Zakon protiv diskriminacije (u daljem tekstu ZPD) utvrđuje otvorenu zabranu svih oblika diskriminacije; on pruža zakonsku zaštitu od diskriminatornog ponašanja javnih organa kao i privatnih organizacija i pojedinaca; za razliku od modela Evropske unije ograničenih svojom materijom (*ratione materiae*)⁹⁶, on zabranjuje diskriminaciju u pristupu i uživanju *bito kojeg prava* utvrđenog zakonom na snazi na Kosovu; on daje posebnu zaštitu manjinskim zajednicama; uvodi mere afirmativne akcije⁹⁷; i na kraju, kosovski ZPD pruža sofisticirani sistem sankcija za kršenje njegovih odredbi. Ali, koliko je toga do sada izašlo iz one faze da je samo "mrtvo slovo na papiru"?⁹⁸

⁹³ Ovaj rad predstavlja pregled analize koju je nedavno objavila Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR) kao deo šire studije o sprovođenju Zakona protiv diskriminacije na Kosovu. Videti: Inicijativa mladih za ljudska prava. 2007. "Izveštaj Sprovođenje Zakona protiv diskriminacije", Priština.

⁹⁴ Milica V. Matijević je honorarni istraživač u oblasti zaštite ljudskih prava. Studirala je pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu i stekla je zvanje magistra iz oblasti ljudskih prava i demokratizacije (E.MA) u Evropskom među-univerzitetskom centru (EIUC) u Veneciji (Italija). Tokom prethodne tri godine bila je aktivno angažovana na podršci zaštiti prava zajednica na Kosovu.

⁹⁵ Zakon protiv diskriminacije br. 2004/32 proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2004/32 o proglašenju Zakona protiv diskriminacije, od 20. avgusta 2004.

⁹⁶ Direktiva Saveta 2000/43/EC kojom se primenjuje načelo ravnopravnog tretiranja ljudi bez obzira na rasno ili etničko poreklo (objavljena u SG L 180 od 19. jula 2000.) i Direktiva Saveta 2000/78/EC koja uspostavlja opšti okvir za ravnopravan tretman pri zapošljavanju i radu (objavljena u OG L303 od 2. decembra 2000).

⁹⁷ Iako su odredbe o merama pozitivne akcije ZPD-a veoma napredne i pisane u skladu sa najvišim standardima EU, zakonodavac je propustio da reguliše princip opravdanog prilagođavanja u slučaju diskriminacije izvršene na osnovu invalidnosti.

⁹⁸ Izraz je uzet iz izveštaja organizacije Minority Rights Group International o pravima manjina na Kosovu gde je ovaj izraz upotrebljen da bi se opisala situacija u kojoj se "[m]anjinama nudi u najboljem slučaju niz prava na papiru, bez ikakve efikasne mere njihovog sprovođenja". U: Clive Baldwin, *Manjinska prava na Kosovu pod međunarodnom upravom*, Minority Rights Group International, London, 2006, str. 25.

Prema urednicima ovog izdanja, ovaj komentar će služiti kao kratki prikaz “srpske perspektive” na temu sprovođenja ZPD-a. Pošto istupanje u ime etničke zajednice u društvu gde je etnička diskriminacija samo jedan od mnogih identifikovanih oblika diskriminacije može biti težak zadatak, moja namera bi najviše bila da ostanem u granicama ličnih zapažanja na datu temu. Neobično ličan ton koji je prisutan u tekstu ima ulogu da podseti na činjenicu da date primedbe dolaze od strane srpskog posmatrača, kao i da se autoru oprostí jezička ograničenost i preciznost podataka na kojima je zasnovan ovaj rad.

Neke osnovne primedbe

Teško je započeti analizu ovako naprednog zakonskog teksta kao što je tekst ZPD-a na današnjem Kosovu. Zakon sadrži skup pravnih normi stvorenih da zaštite pojedinca od vrlo sofistifikovanih oblika diskriminacije. U isto vreme, primeri direktne diskriminacije pojavljuju se redovno pred našim očima dovodeći u pitanje samo značenje akademskih diskusija ove vrste. Dozvolite mi da ovo šire objasnim:

Pošto sam advokat iz oblasti ljudskih prava, koliko se oduševim svaki put kad prolazim kroz odredbe ovog inače odličnog zakona, toliko se obeshrabrim čitajući ili pokušavajući da pročitam podzakonska akta kroz koje ZPD treba da se sprovodi. Pravopis i terminološke greške u srpskoj verziji Administrativnog uputstva br. 04/2006 o sprovođenju Zakona protiv diskriminacije (u daljem tekstu: uputstvo)⁹⁹ su toliko brojne da, na kraju, obesmišljavaju svaki pokušaj da se dokuči značenje ovog teksta.¹⁰⁰ Ovo se odnosi i na novousvojeno Administrativno uputstvo br. 04/2007 o jedinicama za ljudska prava u Vladi Kosova, koje bi trebalo da posluži kao korak dalje u primeni ZPD-a.

Bilo da se radi o nedostatku resursa, ili o teškom nemaru u odnosu na odredbe koje regulišu upotrebu službenih jezika na Kosovu¹⁰¹, činjenica je da ovaj propust ne samo da predstavlja diskriminaciju, već i ozbiljno pogađa prava osoba sa Kosova koje ne govore albanski jezik da steknu saznanja o svojim pravima i obavezama u okviru ovog pravnog sistema. Na ovom mestu, treba da podsetim da prema standardima ustanovljenim precedentnim pravom Evropskog suda za ljudska prava, da bi bio zakonit, pravni akt mora da ima *adekvatan kvalitet*, što najpre znači da treba da bude *pristupačan i predvidiv*¹⁰².

Sprovođenje i primena ZPD-a

Nedostatak zakonitosti Administrativnog uputstva br. 04/2006 navodi da je i pored kompleksnih i

⁹⁹ Administrativno uputstvo br. 04/2006 o primeni Zakona protiv diskriminacije od 25. maja 2006. Pošto je u vreme usvajanja uputstva verzija na engleskom jeziku imala istu pravnu težinu kao i albanska i srpska verzija, analiza će uporediti verzije Uputstva na sva tri jezika kako bi se upoznao njegov sadržaj.

¹⁰⁰ Ne samo da ovo Uputstvo sadrži veliki broj pravopisnih i gramatičkih grešaka, već postoje i značajne razlike između verzija teksta Uputstva na različitim jezicima. Kao bližu ilustraciju ovoga, molim pogledajte: Inicijativa mladih za ljudska prava, 2007. “Izveštaj Sprovođenje zakona protiv diskriminacije”, Priština. Ovo, međutim, nije prvi put da se zakonska “sudbina” ZPD-a suočava sa ovakvom vrstom problema. Na primer, ZPD bi bio usvojen mnogo ranije da, pre prvog glasanja u februaru 2004. godine, nije bio odbijen od strane srpskih poslanika zbog izobličene srpskog prevoda. Videti u: Sabovic, S., Steinle, U., ‘Izgubljeno u prevodu’ ili *Kako učiniti da tri jezika govore jednim zakonskim glasom*, OEBS, Bilten Inicijative za podršku Skupštini, specijalno izdanje, br. 15, Priština, februar 2005.

¹⁰¹ Zakon kosovske Skupštine br. 02/L-37 o upotrebi jezika proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2006/51 o proglašenju Zakona o upotrebi jezika, od 20. oktobra 2006.

¹⁰² Videti na primer, *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* ([1979-80] 2 EHRR 245, 26. april 1979.) ili slučajeve koji se bave kvalitetom domaćih pravnih lekova kao što su *Aklivar i ostali protiv Turske* (presuda od 16. septembra 1996, Izveštaji o presudama i rešenjima 1996-IV, str. 1210, § 67), *Andronicou i Constantinou protiv Kipra* (presuda od 9. oktobra 1997, Izveštaji 1997-VI, str. 2094-95, § 159), *Assanidze protiv Gruzije*, (71503/01 [2004] ECHR 140 (8. april 2004), § 127), itd.

dugotrajnih priprema, danas, skoro tri godine posle usvajanja ovog zakona, proces sprovođenja ZPD-a još uvek skoro na početku. Postoji tri niza argumenata koje ću ja iskoristiti da bih ovo dokazala. Kao prvo, postoji zbuđenost u vezi sa telima kojima su dati zadaci ili koja su na neki drugi način uključena u primenu ovog zakona. Drugo, za detaljnom zakonskom zaštitom žrtava diskriminacije pruženom posredstvom odredbi ovog zakona nisu usledili adekvatni mehanizmi za sprovođenje. Treće, strategija za suzbijanje posredne diskriminacije i obezbeđivanje pravične zastupljenosti zajednica na Kosovu kao opšte pravilo nema jasnu statističku osnovu pa često završava kao krajnje neefikasno sredstvo.

a) Tela za sprovođenje ZPD-a

Pored činjenice da ZPD pripada grupi zakona koji zahtevaju značajnu institucionalnu infrastrukturu da bi postali *de facto* primenjivi, postoji očigledno odsustvo jasnosti o tome koje telo ili koja tela su nadležna za sprovođenje ZPD-a.

Mnogo toga u ovakvoj situaciji se može pripisati nejasnim odredbama poslednja dva poglavlja ZPD-a. U poglavlju III, pod naslovom „Tela za promovisanje jednakog tretmana (dodato u kurzivu)”, zakonodavac navodi samo jedno telo –Instituciju ombudsmana na Kosovu. Zapravo, ovo poglavlje samo potvrđuje ulogu Institucije ombudsmana kao tela koje je ovlašćeno „da prima i istražuje žalbe koje se tiču kršenja prava na osnovu diskriminacije” u skladu sa poglavljem 10 Ustavnog okvira za privremenu samoupravu¹⁰³ i Uredbe UNMIK-a 2000/38¹⁰⁴. Međutim, pažljivo čitanje prethodnog poglavlja (Član 9(5)) ZPD-a, navodi da će ovim zakonom biti uspostavljeno još jedno telo – Centar za jednaki tretman:

“Upravno ili sudsko telo treba da upravlja celokupnim novcem prikupljenim u skladu sa stavom 9.2 b, dok se čeka uspostavljanje Centra za jednaki tretman.”

Ipak, ovo telo nije dalje regulisano nijednom pratećom odredbom ZPD-a niti Administrativnim uputstvom za sprovođenje ZPD-a, što može da dovede do zaključka da je odredba koja se odnosi na Centar za jednaki tretman samo rezultat greške koja se pojavila tokom faze izrade nacarta. Tačnije, Centar za jednaki tretman kao glavno telo za sprovođenje ZPD-a je bilo rešenje predloženo tokom poslednjeg nacarta ZPD-a, posle kritike koju je između ostalih uputio i ombudsman na Kosovu, i tako se našlo u završnoj verziji ZPD-a.¹⁰⁵

Iako dugo očekivano, Administrativno uputstvo o sprovođenju ZPD-a od maja 2006. godine, nije

¹⁰³ Uredba UNMIK-a br. 2001/9 o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu, od 15. maja 2001.

¹⁰⁴ Uredba UNMIK-a br. 2000/38 o uspostavljanju Institucije ombudsmana na Kosovu od 30. juna 2000. izmenjena Uredbom UNMIK-a br. 2003/7 od 14. aprila 2003.

¹⁰⁵ Naime, ombudsman na Kosovu je dobro naglasio da „nadležnosti ovog Centra koje udvostručavaju one koje ima Institucija ombudsmana ne bi bile mnogo korisne za uobičajeni cilj promovisanja zaštite ljudskih prava na Kosovu”. Dalje o ovome videti na: www.ombudspersonkosovo.org

¹⁰⁶ Druga ozbiljna slabost ovog Uputstva je to što uključuje nezavršeno i modifikovano citiranje zabranjenih osnova diskriminacije opisanih u članu 2(a) Zakona protiv diskriminacije, iskrikljujući na taj način osnovno pravilo koje bi ovaj Zakon trebalo da sprovedi.

¹⁰⁷ Član 23 Uredbe UNMIK-a 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu, od 11. avgusta 2000. Administrativno uputstvo UNMIK-a (AU) 2003/002 o proceduralnim smernicama za opštinske odbore za zajednice od 15. septembra 2003. i AU 2005/001 o proceduralnim smernicama za opštinske odbore za posredovanje od 13. aprila 2005.

¹⁰⁸ Istraživanje koje su zajednički sproveli Misija OEBS-a na Kosovu i UNMIK-ova Kancelarije za zajednice, povratak i pitanja manjina (KZPM) o funkcionisanju Odbora za zajednice i posredovanje. Pogledati: Privremena administracija Ujedinjenih nacija na Kosovu, *Izveštaj predat Komitetu za ljudska prava o stanju ljudskih prava na Kosovu od juna 1999*, februar 2006, str. 49.

rešilo ovaj problem na sveobuhvatan ili na opipljiv način. Čak iako je prema članu 1, "cilj ovog Administrativnog uputstva da uspostavi praktična pravila, strukturalne i fizičke pogodnosti za primenu Zakona protiv diskriminacije [...]"¹⁰⁶ ovo Uputstvo ne ispunjava samonametnuti cilj. U stvari, jedina odredba Uputstva koja dodiruje ovo pitanje je odredba člana 6 koja obavezuje Kancelariju za dobro upravljanje "da priprema, objavljuje i umnožava" informacije o institucijama i telima koja su odgovorna da primaju i rešavaju ili da na neki drugi način reaguju na prekršaje ZPD-a. Međutim, član 6 ne predviđa sam po sebi nijedno od ovih tela ili postupaka. A onda opet, iako je Uputstvo napisano pre skoro godinu dana, do današnjeg dana autorka ovog rada nije uspjela da identifikuje bilo koji akt izdat od strane Kancelarije za dobro upravljanje za ispunjavanje ovog cilja.

Pored toga, nije jasno zašto institucionalna osnova za sprovođenje i primenu ovog zakona nije uvrstila već postojeće instrumente za posredovanje i pomirenje na lokalnom nivou – službenike za posredovanje i zajednicu koji su već od 2000. regulisani posredstvom Uredbe UNMIK-a br 2000/45.¹⁰⁷ Ovo neće pružiti stanovnicima zajednica koji pripadaju istim etničkim, verskim ili jezičkim manjinama mehanizme za lakši pristup za ulaganje mogućih žalbi ali bi moglo takođe da pomogne onim zajednicama čije je funkcionisanje prema poslednjem istraživanju ozbiljno oštećeno nizom prepreka.¹⁰⁸ Ovo se može pokazati još korisnijim, znajući da ne postoji direktna veza između novouspostavljenih Jedinica za ljudska prava u okviru ministarstava kosovske vlade i tela na opštinskom nivou.¹⁰⁹

b) Primena ZPD-a

Iako, u skladu sa modernim zakonskim trendovima, ZPD znatno poboljšava položaj žrtve diskriminacije koja želi da preduzme zakonske mere prenoseći teret dokaza, skoro da nema slučajeva u kojima se poziva na njegove odredbe na kosovskim sudovima.¹¹⁰ Iako je tačno da se pokazalo da je za primenu takvog revolucionarnog zakonskog rešenja potrebno dosta vremena čak i u društvima sa mnogo stabilnijim zakonskim sistemima, određeni nedostaci pravnog sistema na Kosovu nameću dodatna ograničenja na primenu zakona. Pored kritične situacije kosovskog sudstva koje pati od velikog broja nerešenih predmeta¹¹¹, nedostatak adekvatnog sistema pravne pomoći i dobro razvijene kampanje za informisanje javnosti i zastupanje predstavljaju još jednu stranu ovog problema.

Besplatna pravna pomoć

Jedinstvena odredba ZPD-a je ona data u Poglavlju II kojom se uređuje sistem kazni. U članu 9(4) zakonodavac propisuje da sav novac koji se naplati u vidu novčanih kazni "ide u fond koji će se uspostaviti u svrhu obezbeđivanja besplatne pravne pomoći" za lica čija su prava prekršena. Pošto je data odredba do danas ostala "mrtvo slovo na papiru", očevidan nedostatak pravne pomoći može se sagledati istovremeno i kao uzrok i posledica nesprovođenja ZPD-a.

¹⁰⁶ Jedina odredba Administrativnog uputstva br. 04/2007 o jedinicama za ljudska prava u kosovskoj vladi koja se odnosi na tela na lokalnom nivou je član 12(2) u kome se navodi da "SKDU/KP ostvaruje komunikaciju JLJP-a sa odnosnim lokalnim i međunarodnim agencijama koje se bave ljudskim pravima i u dogovoru sa Vladom je uključena u saradnju ili pruža profesionalnu pomoć na projektima za ljudska prava."

¹⁰⁷ Za razliku od građanskih parnica u kojima svako ko podnosi tužbu treba da nosi teret dokazivanja činjenica koje navodi kada ulaže tužbu, poslednjih godina je uvedeno posebno pravilo o "prenosu tereta dokaza" za slučajeve diskriminacije pred sudovima EU i organima UN. U skladu sa datim trendovima, u članu 8 ZPD-a takođe se "prenosi teret dokaza" za slučajeve diskriminacije.

¹¹¹ Više o ovome pogledajte u: Misija OEBS-a na Kosovu – Sektor za nadgledanje pravnog sistema, *Kosovski prvi pregled sistema građanskog prava*, jun, 2006. godine.

¹¹² Član 7(6) ZPD-a.

¹¹³ Ovaj princip je izražen u prvim odredbama ZPD-a (čl. 1) koji glasi: "Svrha ovog Zakona jeste sprečavanje i borba protiv diskriminacije, promovisanje efektivne jednakosti i stavljanje na snagu principa jednakog tretmana kosovskih građana u skladu sa vladavinom prava."

Kampanje za uzdizanje svesti javnosti

Primena ZPD-a dalje je ometena opštim odsustvom stručnosti u praksi borbe protiv diskriminacije kod javnih radnika i nedostatkom svesti o obimu zaštite koju ovaj zakon nudi stanovnicima Kosova uopšteno. Buduće kampanje za uzdizanje svesti javnosti o pravima zagarantovanim ZPD-om moraju da idu mnogo dalje od proste izrade i dostavljanja brošura, pamfleta i postera. U tom cilju, veća pažnja usredsređena na razvijanje kapaciteta građanskog društva na Kosovu za promovisanje praksi protiv diskriminacije biće jedan od prioriteta. Tim više pošto “udruženja, organizacije ili druga pravna lica mogu da ustanove ili podržavaju zakonske mere u ime podnosioca ili podnosilaca žalbi, uz njihov pristanak”¹¹², pa tako imaju još važniju ulogu u prameni zakona.

c) Jednakost kao rezultat – strategije protiv diskriminacije na Kosovu

pozitivne mere

Jednakost ne podrazumeva samo jednak tretman jednakih nego i nejednak tretman nejednakih u srazmeri sa nejednakošću ljudi.¹¹³ Primena principa jednakosti, kao najvažnijeg principa ZPD-a, ne samo da uključuje negativne obaveze, kao što je dužnost uzdržavanja od diskriminatornog ponašanja. Zabrana indirektno diskriminacije, koja se bavi jednakošću kao posledicom, takođe nameće pozitivne obaveze i na privatne i na javne subjekte. Stoga, u drugom stavu člana 6 zakonodavac predviđa specijalno osmišljenu meru pozitivne akcije u skladu sa kojom:

“Sva lica koja obavljaju javnu funkciju moraju da obezbede da strane kojima dodeljuju javni ugovor, zajam, bespovratni kredit ili neku drugu beneficiju, potpišu dokument u kome se kaže da će delovati u skladu sa ovim zakonom i poštovati i promovisati politiku nediskriminacije, tokom obavljanja dužnosti u vezi sa datim javnim ugovorom, zajmom, bespovratnim kreditom ili nekom drugom beneficijom”.¹¹⁴

Ova odredba je posebno važna kada se pročita u sprezi sa članom 3(b) (zabrana indirektno diskriminacije)¹¹⁵ i članom 4 (a) ZPD-a (zabrana diskriminacije kod pristupa zaposlenju)¹¹⁶. Mada siromaštvo i visoka stopa nezaposlenosti pogađaju većinu kosovskog stanovništva, “manjinske zajednice i naročito ugrožene grupe su nesrazmerno pogođene”¹¹⁷. Zato bi ova odredba, ako bi se primenila, mogla da umanjí nivo indirektno diskriminacije u oblasti zapošljavanja.

¹¹⁴ Dalje, da bi se ova odredba ojačala, u poslednjem stavu istog člana, ZPD-om se predviđa da isti organ koji dodeljuje javni ugovor, zajam, bespovratni kredit ili neku drugu beneficiju mora da se objavi nevažećim ako se prekrše odredbe iz prethodnog stava.

¹¹⁵ Član 3(b) ZPD-a glasi “Smatra se da je došlo do indirektno diskriminacije kada bi neka naizgled neutralna odredba, kriterijum ili praksa dovela osobu, na osnovu jednog ili više osnovi kao što su one koje su navedene u članu 2(a), u naročito nepovoljan položaj u poređenju sa drugim licima, osim kada tu odredbu, kriterijum ili praksu objektivno opravdava legitiman cilj a sredstva za ostvarenje tog cilja su odgovarajuća i neophodna.”

¹¹⁶ Član 4(a) ZPD-a glasi: “Ovaj zakon važi za sva fizička i pravna lica i u javnom i privatnom sektoru, uključujući javne organe, u vezi svih delovanja ili nedelovanja kojima se krše prava nekog fizičkog ili pravnog lica na: (a) uslove za pristup zaposlenju, samozaposlenju i profesiji, uključujući kriterijume za izbor i uslove zapošljavanja, u svim granama delatnosti i na svim nivoima profesionalne hijerarhije, uključujući unapređenje.”

¹¹⁷ Aneks pismu od 7. oktobra 2005. godine generalnog sekretara poslatog predsedniku Saveta bezbednosti – Sveobuhvatni pregled situacije na Kosovu (takozvani ‘izveštaj Kai Eidea’), str. 11.

¹¹⁸ Član 2(b) ZPD-a.

¹¹⁹ Misija privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu, *Izveštaj o stanju ljudskih prava na Kosovu od juna 1999, podnet Komitetu za ljudska prava*, februar 2006, str. 41.

¹²⁰ Ibidem, str. 43 – 44.

¹²¹ Ibidem.

Uprkos ovome, ima indikacija da do sada nije bilo ni jednog slučaja da je izjava ove vrste pratila dodelu javnog ugovora, zajma, bespovratnog kredita ili neke druge beneficije. I to, bez obzira na to koja institucija ili organ je nadležan za sprovođenje date odredbe - privremena institucija samouprave ili međunarodne institucije koje obavljaju kvazi-državne funkcije na Kosovu.

Strategije pravične zastupljenosti zajednica i nedostatak podataka

Kao simbolično proširenje zabrane posredne diskriminacije, „princip pravične zastupljenosti svih lica i svih pripadnika zajednica prilikom zapošljavanja u okviru javnih organa“ postao je jedan od tri glavna principa na kojima je zasnovan ZPD.¹¹⁸ Postoje, međutim, dve glavne prepreke ostvarivanju ovog principa. Prva, „zbog nedostatka podataka teško je oceniti, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, stepen diskriminacije žene, deca, manjina, lica sa invaliditetom i ostalih ugroženih grupa“.¹¹⁹ Druga, bez pouzdanih podataka je teško razmišljati o delotvornoj strategiji za suzbijanje *de facto* nejednakosti koja postoji u kosovskom društvu. Nažalost, ovo se već pokazalo tačnim u slučaju Strategije za uspostavljanje proporcionalne zastupljenosti zajednica iz 2002.¹²⁰ Kao što je priznato od strane UNMIK-a, kao glavnog inicijatora, do danas nije sproveden nijedan elemenat te strategije.¹²¹ Kako je Kai Eide primetio u Sveobuhvatnom pregledu situacije na Kosovu, na zapošljavanje zajednica „se često gleda kao na pitanje ispunjavanja kvote a ne kao na osiguravanje značajnog učešća“.¹²² Statistički podaci su važni i u svetlu odredbe sadržane u članu 8(2) u kojoj zakonodavac propisuje da „žalilac može da pokrene postupak za rešavanje ili brani svoj predmet diskriminacije svim sredstvima, uključujući i korišćenje statističkih dokaza“.

Zaključak

U kosovskom društvu i dalje postoji duboka podela po etničkoj liniji. Autorka ovog rada stoga smatra da se uspešno suočavanje sa diskriminatorskom praksom ne može postići bez pažljivo pripremljenog i strpljivo realizovanog programa pomirenja na celom Kosovu.¹²³ Pomirenje je osnovna ideja politike protiv diskriminacije, ugrađena u ZPD kao „princip dobrog razumevanja i međuetničke tolerancije stanovnika Kosova“, koji je jedan od osnovnih principa ovog zakona.¹²⁴

Preporuke:

1. **Suzbijanje diskriminacije po osnovu jezika** – Privremene institucije samouprave na Kosovu (PIS) treba pod hitno da osiguraju odgovarajuće kapacitete za blagovremen i kvalitetan prevod svih javnih dokumenata na srpski jezik, na svim nivoima.
2. **Oснаživanje Institucije ombudsmana na Kosovu** – S obzirom da je istaknuta uloga primene odredbi ZPD-a dodeljena Instituciji ombudsmana na Kosovu i s obzirom da je ova institucija dobro prihvaćena među pripadnicima svih zajednica na Kosovu, kapaciteti ove institucije treba da se unaprede, posebno putem jačanja njenog kadra.
3. **Kampanja širenja svesti** – Privremene institucije samouprave, uz pomoć međunarodnih organizacija na Kosovu, treba da pripreme i sistematski realizuju intenzivnu kampanju

¹²² Dodatak pismu koje je 7. oktobra 2005. generalni sekretar uputio predsedniku Saveta bezbednosti – Sveobuhvatni pregled situacije na Kosovu (takozvani 'Izveštaj Kai Eide'), str. 10.

¹²³ Videti na primer zaključke istraživanja koje je obavio CDA - Saradnički projekti za učenje, a koje se odnosi na uticaj aktivnosti u vezi sa izgradnjom mira na Kosovu. CDA - Saradnički projekti za učenje, *Šta se postiglo izgradnjom mira? Studija efikasnosti izgradnje mira u sprečavanju nasilja: Naučene lekcije iz nemira marta 2004. na Kosovu*, Kembriđž, MA, 2006.

¹²⁴ Član 2(c) ZPD-a.

širenja svesti o ZPD-u. Ciljna grupa ove kampanje treba da bude kosovsko stanovništvo *en general* sa posebnom akcentom na a) pripadnike naročito ugroženih zajednica, b) pripadnike kosovske javne službe na svim nivoima, c) studente, d) predstavnike građanskog društva na Kosovu.

4. **Jačanje građanskog društva** – Predstavnici međunarodne donatorske zajednice na Kosovu treba svoje napore posebno da usmere na širenje i dodatno jačanje kapaciteta NVO-a na Kosovu, koje se zauzimaju za suzbijanje diskriminacije i praksu ravnopravnosti.
5. **Prikupljanje i vođenje podataka** - Privremene institucije samouprave (PIS) i međunarodne organizacije prisutne na Kosovu treba da ulože dodatne napore za prikupljanje podataka i uspostavljanje precizne i pouzdane baze podataka o različitim aspektima diskriminatorne prakse na Kosovu.
6. **Programi pomirenja** – Privremene institucije samouprave i međunarodne organizacije prisutne na Kosovu treba da ulože više napora u pripremanje i ostvarivanje strategije pomirenja na celom Kosovu.

REZIME IZVEŠTAJA

Misija OEBS-a na Kosovu (OMiK) održala je 18. aprila 2007. godine "Okrugli sto o sprovođenju Zakona protiv diskriminacije". Okrugli sto je imao za cilj da posluži kao forum za dijalog o sprovođenju Zakona protiv diskriminacije (ZPD) i da među različitim relevantnim akterima podigne svest o njegovoj primeni.

G. Hilmi Jashari je istakao da Institucija ombudsmana na Kosovu (IOK) ima dodatnu ulogu u pogledu sprovođenja ZPD-a od strane sudova. IOK služi kao posrednik između javnih vlasti i građana, procedure su manje formalne i brže od sudskih saslušanja, a usluge se pružaju besplatno. Osim toga, IOK može da pokrene *ex officio* istrage ukoliko dobije informacije od strane različitih izvora da postoji mogućnost da je došlo do povrede. G. Jashari je takođe naglasio da je svest o principu i borbi protiv diskriminacije u kosovskom društvu na izuzetno niskom nivou.

G. Habit Hajredini je istakao da prioritet Kancelarije za dobro upravljanje pri Kabinetu premijera (KDU/KP) treba da bude povećanje kapaciteta viših službenika koji imaju uticaja ili veoma značajnu ulogu u smanjenju slučajeva diskriminacije tokom vršenja svojih pravnih obaveza kako na centralnom tako i na lokalnom opštinskom nivou. KDU/KP je pokrenuo javnu kampanju informisanja o ZPD kako bi podigao svest o samom ZPD-u i pravima koje on garantuje. Kampanja je uključila raspodelu materijala, plakata i brošura na pet jezika u svim institucijama na Kosovu na centralnom i lokalnom nivou. Prva faza kampanje o ZPD-u je uspešno završena i KDU/KP je u procesu organizovanja druge faze kampanje.

Dr. Melissa Stone je rekla da ZPD na Kosovu u značajnoj meri ponovo definiše ili određuje identitet. Samo pre nekoliko godina postojale su različite definicije etničke pripadnosti, nacionalnosti ili statusa rođenja na Kosovu. Zaviseci od kombinacije svih ovih faktora, ljudi sa različitim identitetima imali su različite privilegije i prednosti. Dr. Stone je opisala i predstavila nove naučne podatke o preseku kulturnog i genetskog identiteta i kako nas to upućuje da preispitamo naše ranije shvatanje identiteta. Ubeđena je da pitanja koja se javljaju iz primene ZPD-a vode ka produblivanju javne rasprave o tome kako smo različiti jedni od drugih, ali i u isto vreme koliko smo mi slični jedni drugima i kako zaslužujemo jednaka ljudska prava.

G. Lavdim Krasniqi je istakao da je cilj Kosovskog instituta za pravosuđe (KIP) da poveća stručnost sudija i tužioca, povećavajući time efikasnost i kvalitet njihovog rada. KIP od svog osnivanja pruža programe obuke sudijama i tužiocima i objavljuje mesečne biltene i različite materijale na sva tri službena jezika. KIP je već pripremio i uradio raspored održavanja programa obuke (od juna do oktobra 2007.) za sudije i tužioce o sprovođenju ZPD-a. G. Krasniqi je naglasio da KIP-u nedostaje budžet i da ovo predstavlja prepreku za nastavak aktivnosti KIP-a koje se odnose na sprovođenje Zakona protiv diskriminacije.

Gđica Polina Roussinova je govorila o tome šta nevladine organizacije koje se bave pitanjima ljudskih prava mogu konkretno da urade na sprovođenju ZPD-a i navela je sledeće radnje/aktivnosti koje su se u Bugarskoj, u ovoj oblasti pokazale uspešnim: *Strateško parničenje* (pokretanje strateških parnica koje pokazuju strukturalne i prisutne probleme koji imaju uticaja na mnoštvo pojedinaca širom društva); *parnice usmerene prema klijentu* (koje se putem pružanja pravne pomoći usredsređuju samo na klijenta, samovoljno pokretanje slučajeva bez dozvole žrtve ili u ime žrtve); *istraživanje i nadgledanje* diskriminatorne prakse (primeniti javno izveštavanje, lobiranje i zastupljenost putem medija, obezbeđivanje programa obuke u vezi sa ZPD).

Gđica Arjeta Rexhaj je naglasila da i dalje dosta toga treba da se uradi da bi se primenjivao ZPD. Gđica Rexhaj je istakla da su žene na Kosovu skoro u potpunosti isključene iz procesa donošenja odluka i da se njihova prava ne krše samo u javnim institucijama nego i u njihovim domovima. Centar za obuku i istraživanje (TRC) je putem organizovanja programa obuke, predavanja, konferencija, okruglih stolova i debata o ljudskim pravima odigrao značajnu ulogu u edukaciji i podizanju svesti o ljudskim pravima. Gđica Rexhaj je preporučila da bi građansko društvo trebalo da bude uključeno u proces izrade zakonskih predloga i da treba mnogo značajnije da bude uključeno u proces podizanja svesti.

G Nenad Rikalo je istakao da je došao pravi trenutak da se sa vladinim institucijama započne izgradnja partnerstva kako bi se stvorile mogućnosti za uspešno sprovođenje ZPD-a. Postoje četiri segmenta gde građansko društvo može da igra aktivnu ulogu u sprovođenju ZPD-a: *Informisanje* (evidentno je da u pogledu ZPD-a postoji nedostatak informisanja među stanovništvom na Kosovu), *Promovisanje* (postoje različiti načini na koje građansko društvo može da promoviše ZPD i sve njegove pozitivne strane), *Predstavljanje* (građansko društvo i vladine institucije treba da predstave i pokažu šta može i šta bi trebalo da se uradi) i *Vršenje pritiska* (građansko društvo može da preduzme različite aktivnosti kako bi povećalo pritisak na vladine institucije npr. debate, okrugli stolovi i zastupljenost u medijama).

G Osman Osmani je istakao da se deca iz zajednice Roma, Aškalija i Egipćana (RAE) nalaze u daleko najtežem položaju. Deca iz zajednice Roma, Aškalija, Egipćana uopšte gledano ne pohađaju škole i umesto toga prose na ulicama i izlažu se teškom radu. Takođe je istakao da PIS i različite lokalne i međunarodne organizacije ulažu velike napore koji imaju za cilj da pruže pomoć i poboljšaju životne uslove pripadnika zajednice Roma, Aškalija i Egipćana, naročito dece, ali da je situacija i dalje veoma teška. G. Osmani je izrazio spremnost njegove zajednice da saraduju na poboljšanju primene ZPD-a.

Mogućnosti/Preporuke:

- *Vlada Kosova i ostali relevantni akteri treba da odrede prioritete oko primene ZPD-a;*

- *Uspostavljanje jasne politike i programa za sprovođenje ZPD-a;*
- *Nastavak organizovanja kampanja o podizanju svesti javnosti;*
- *Više programa obuke za sudije i advokate o ZPD-u;*
- *Unapređenje saradnje između relevantnih aktera, uglavnom između vladinih institucija i građanskog društva;*
- *Uključivanje privatnog sektora u naporima i aktivnostima promovisanja ZPD-a;*
- *Povećati uključivanje nevladinih organizacija u sprovođenje ZPD-a sa strateškim parničanjem, parnicama koje su usmerene prema klijentu i nadgledanje slučajeva diskriminacije;*
- *Više debata, okruglih stolova i zastupljenosti u medijima o pitanjima koja su povezana sa ZPD-om;*
- *Dalje uključivanje građanskog društva u zakonodavni proces;*
- *Povećanje svesti o ZPD-u u akademskim krugovima.*

Sprovođenje Zakona protiv diskriminacije Izveštaj sa okruglog stola od 18. aprila 2007. godine, Prishtinë/Priština

Remzije Istrefi¹²⁵

1. Uvod

Okrugli sto o sprovođenju Zakona protiv diskriminacije održan je 18. aprila 2007. godine, a organizovao ga je Odsjek za kosovsku Skupštinu u okviru Odeljenja za dobro upravljanje i demokratske institucije Misije OEBS-a na Kosovu (OMiK). Cilj ovog okruglog stola bio je da se ponudi forum za proširenje dijaloga o sprovođenju Zakona protiv diskriminacije (ZPD), kao i da se uzdigne svest o njegovom sprovođenju kod različitih interesnih strana: poslanika Skupštine Kosova, predstavnika Vlade, kancelarije ombudsmana, NVO-a, akademskih ustanova, UNMIK-a i OEBS-a. Prva grupa razmatrala je temu "važnost Zakona protiv diskriminacije za budućnost Kosova", dok je drugi panel razmatrao "ulogu građanskog društva u primeni Zakona protiv diskriminacije". Glavne teme za diskusiju bile su zakonska prava, problemi u primeni ZPD-a, kao i uloga javnih institucija i građanskog društva u procesu primene zakona.

2. Uvodne napomene

Ambasador Verner Vnent, šef misije OEBS-a na Kosovu

Ambasador Verner Vnent je u svom uvodnom obraćanju istakao važnost postojanja i sprovođenja ZPD-a na Kosovu. On je rekao da ZPD koji je usvojen u Skupštini Kosova predstavlja jedan od najnaprednijih Zakona protiv diskriminacije u Evropi, i da bi vladine institucije trebalo da pojačaju svoje napore kako bi se obezbedilo da ono što ZPD postavlja kao zahtev bude primenjeno u praksi.

Ambasador je dodao da treba pozdraviti napore koje su učinili vlada i Skupština, preduzimanjem koraka u pravcu stvaranja jednog pravednijeg Kosova, i Kosova gde su svi ravnopravni; ZPD učvršćuje

¹²⁵ Remzije Istrefi je lokalni savetnik u Jedinici za dobro upravljanje pri Odeljenju za dobro upravljanje i demokratske institucije Misije OEBS-a na Kosovu.

važne principe borbe protiv diskriminacije na Kosovu, usklađujući ih sa međunarodnim i evropskim standardima. ZPD promoviše ujednačenost u presuđivanju po pitanju raznih oblika diskriminacije, uključujući i diskriminaciju kod zapošljavanja i u pristupu najbitnijim službama. Pored toga, ovaj zakon daje efikasne administrativne i pravne lekove za žrtve bilo kojeg oblika diskriminacije, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru.

Ambasador Vnent je istakao da su ZPD i njegova primena od presudne važnosti, imajući na umu postojeće izazove sa kojima se Kosovo suočava. Efikasno sprovođenje zakona može biti doprinos u pravcu izvršenja obaveza propisanih u članu 2(2.3) Sveobuhvatnog predloga statusa, koji je dao Specijalni izaslanik Ujedinjenih nacija za Kosovo, Marti Ahtisari. Sprovođenje ZPD-a takođe podrazumeva i buduće usklađivanje internog zakonodavstva sa međunarodnim i evropskim standardima.

On je naglasio da je ZPD jedan od dobrih primera plodne saradnje između kosovskih institucija i međunarodnih organizacija. Kroz svoje predstavnike iz Odeljenja za ljudska prava i vladavinu prava, OEBS je pomagao u izradi nacrtu zakona, a isto tako je i aktivno podržao sprovođenje zakona. Decembra meseca 2004. godine, OEBS je organizovao jedan seminar – radionicu sa predstavnicima vlade, građanskog društva i međunarodne zajednice. Rezultat ove radionice bio je skup preporuka koje su smatrane smernicama za primenu ZPD-a. Isto tako, 2005. godine, OEBS je pomogao izradu nacrtu Sveobuhvatnog akcionog plana za sprovođenje Zakona protiv diskriminacije a, prilikom osnivanja jedinica za ljudska prava u svim ministarstvima, OEBS je u te jedinice rasporedio više savetnike. Pored ovih inicijativa, OEBS je pomagao i Kosovski institut za pravosuđe obučavajući sudije i pravnike.

Ambasador Vnent je zaključio sa rečima da je misija potpuno svesna životne važnosti ZPD-a na Kosovu, i zato je ponovo obećao da će u potpunosti podržavati kosovske institucije u napornom procesu sprovođenja ZPD-a.

3. Panel I: Važnost Zakona protiv diskriminacije za budućnost Kosova

Na ovoj sednici je razmatrana uloga institucije ombudsmana u primeni ZPD-a, kao i koraci koje je preduzeo Kabinet premijera u pravcu primene zakona. Sednica je takođe obuhvatila i istorijsku i antropološku retrospektivu koncepta genetskog identiteta, i govorilo se o uticaju ZPD-a u stvaranju identiteta Kosova. Na kraju, razmatran je doprinos rada Kosovskog instituta za pravosuđe u primeni ZPD-a.

Gospodin Hiljmi Jašari, vršilac dužnosti ombudsmana

U svom izlaganju gospodin Jašari je govorio o važnosti postojanja razlika i nediskriminaciji kao temeljnim elementima modernog društva. On je istakao da je kosovski ZPD neophodan korak ka stvaranju zakonskog okvira za borbu protiv diskriminacije u svim sferama javnog života, kao i ka suzbijanju pojave neravnopravnog tretmana pojedinaca.

Gospodin Jašari je naglasio da se uloga institucije ombudsmana (IOK) dopunjuje sa sprovođenjem ZPD-a od strane sudova. Uloga IOK-a kao mehanizma za zaštitu od diskriminacije ima svojih prednosti u odnosu na sudski postupak. Institucija ombudsmana služi kao posrednik između javnih vlasti i građana, i njeni postupci su manje formalni i brži nego što su to sudske rasprave, sa uslugama koje se pružaju besplatno. Još jedna prednost jeste to, da IOK može *ex officio* pokretati istrage ukoliko iz raznih izvora poseduje informacije da je došlo do prekršaja. IOK, u skladu sa svojom nadležnošću, ima pravo da daje savete i preporuke javnim vlastima, ali ne može nametnuti njihovo sprovođenje.

G. Jašari je obavestio učesnike da je IOK preduzeo korake i ispitao navode o diskriminatornoj praksi od strane javnih vlasti i objavio je izveštaje o diskriminaciji u vezi sa polom, starošću i zapošljavanjem. Takozvani "tim za suzbijanje diskriminacije" osnovan je marta 2004. godine u okviru Odeljenja za vršenje istraga u IOK-u. Pravnici koji rade za ovaj tim, dok rade na drugim žalba koje su podnete IOK-u, posebnu pažnju posvećuju slučajevima gde su uključeni svi oblici diskriminacije, osim onih gde postoji polna diskriminacija, a koje rešava posebna Jedinica za jednakost polova u okviru Odeljenja za istrage. Zamenik direktora IOK-a za istrage koordiniše ovaj tim, pored drugih specijalnih timova u Odeljenju za istrage. Kako kaže gospodin Jašari, TSD pokušava da, u najvećoj mogućoj meri, u rešavanju ovakvih žalbi koordiniše napore sa javnim vlastima, ali, nažalost, odgovor na ovo nije uvek bio pozitivan.

U svom zaključku, gospodin Jašari je istakao da je nivo svesti u kosovskom društvu o principu diskriminacije i borbi protiv nje još uvek na niskom nivou. Svi izveštaji o situaciji sa ljudskim pravima na Kosovu, posebno oni koji se tiču takozvanih "ugroženih" grupa ljudi kao što su manjinske zajednice, lica sa invaliditetom, žene, deca, itd., govore o marginalizaciji ovih kategorija ljudi, potvrđujući time prisutnost diskriminatorskih praksi u svim sferama javnog života. Po mišljenju gospodina Jašarija, iz tog razloga je proglašeno ZPD-a 2004. godine bilo tako važno, da ono predstavlja ključnu meru u borbi protiv svih oblika diskriminacije.

Gospodin Habit Hajredini, šef Kancelarije za dobro upravljanje pri Kabinetu premijera (KDU/KP)

U svom izlaganju, gospodin Hajredini je razmatrao važnost proglašenja ZPD-a i istakao da je vlada Kosova prema članu 12 (12.3) ZPD-a, u procesu usvajanja podzakonskih akata kako bi se obezbedilo njegovo sprovođenje. Vlada Kosova je 2005. godine usvojila Sveobuhvatni akcioni plan za primenu ZPD-a. Pored toga, vlada je usvojila i Administrativno uputstvo br. 04/2006, kojim se obezbeđuje stvaranje institucionalnih mehanizama za primenu ZPD-a i osnivanje kancelarija za podneske (kancelarija za žalbe i zahteve). Ove kancelarije se uspostavljaju u centralnim i lokalnim institucijama i građanima daju mogućnost da imaju neposredan kontakt sa kosovskim institucijama, i kada je potrebno ulažu žalbe.

Gospodin Hajredini je dalje pomenuo da zakoni i propisi na Kosovu sadrže sve glavne standarde ljudskih prava, ali da se njihova primena pokazala kao teška. Zbog toga bi bilo potrebno više mera i veće angažovanje na primeni svih standarda ljudskih prava, uključujući princip nediskriminacije, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.

Gospodin Hajredini je izneo da je KDU-u pri Kabinetu premijera preduzela niz mera i na centralnom i lokalnom nivou radi poboljšanja postupka sprovođenja zakona i propisa, i da bi se smanjio broj slučajeva i vremenom eliminisala pojava diskriminacije. Prioritet za KDU iz KP-a predstavljalo je uvećanje sposobnosti viših službenika na centralnom nivou, i usavršavanje viših opštinskih službenika koji ili mogu da utiču, ili imaju suštinsku ulogu u uspostavljanju politike u oblasti ljudskih prava. To bi naročito važilo za politiku za stvaranje jednakih mogućnosti, obezbeđivanje zaštite i poštovanja ljudskih prava, i smanjenje broja slučajeva diskriminacije prilikom obavljanja zakonskih obaveza.

Gospodin Hajredini je dalje rekao da je odmah posle proglašenja ZPD-a KDU iz KP-a pokrenuo promotivnu kampanju za informisanje javnosti sa sloganom „svi različiti, a svi jednaki pred zakonom” u cilju uzdizanja svesti o ZPD-u i o pravima koja se njime garantuju. Sva obaveštenja koja su obezbeđivana za vreme kampanje bila su data na pet jezika: albanskom, srpskom, bosanskom, turskom i romskom. Pored toga, KDU je uspostavio radnu grupu sa predstavnicima iz KDU, OEBS-a,

Kancelarije visokog komesara za ljudska prava (OHCHR), Odeljenja pravde, Kancelarije za zajednice, povratak i pitanja manjina, i Veća za zaštitu ljudskih prava i sloboda, koja je dobila zadatak da sastavi sveobuhvatni akcioni plan za sprovođenje ZPD-a. Nacrt ovog plana dat je na javnu raspravu septembra 2005. godine i kasnije je usvojen. Akcioni plan ima za cilj sprečavanje i borbu protiv svih vrsta diskriminacije, uvećanje efektivne jednakosti i realizaciju jednakog tretmana za sve kosovske građane. Akcioni plan takođe sadrži zadatke, navodi parametre aktivnosti, rokove, i subjekte koji su potrebni za ostvarenje ovih zadataka, kao i okvirni budžet koji su predložili Kosovski konsolidovani budžet i potencijalni donatori. Kampanja za uzdizanje svesti, koju je vodilo Odeljenje centralne administracije (Ministarstvo javnih službi), uključila je distribuciju materijala, postera i brošura na pet jezika. Ovaj materijal je distribuisan u svim kosovskim institucijama, u centralnim i lokalnim odsecima i direkcijama, u ministarstvima i opštinama.

Dr Melisa Stoun DDUDI, koordinator Jedinice za dobro upravljanje u OEBS-ovoj misiji na Kosovu
Doktorica Stoun je u svom izlaganju dalje elaborirala o značaju ZPD-a. Ona je posebno pomenula pitanje *koliko* je ZPD važan. Dr Stoun je rekla da diskriminacija predstavlja pitanje života i smrti, ne samo na Kosovu, nego u celom svetu. Tokom prošlog veka ratovi koji su vođeni zbog podela između naroda izazvali su više povreda i slučajeva prerane smrti nego malarija, tuberkuloza i HIV/SIDA zajedno. Bilo bi lako videti kako su te podele između naroda koje često vode do rata bile zasnovane na konstrukcijama identiteta.

Dr Stoun je dalje rekla da se na Kosovu ZPD-om suštinski redefiniše identitet. Prema članu 2 ZPD-a, „princip jednakog tretmana mora da znači da ne sme biti direktne ili indirektne diskriminacije nad ijednom osobom ili osobama na osnovu ...etničke pripadnosti, nacionalnosti... statusa stečenog rođenjem ili na bilo koji dugi način“. Ako se dublje zagleda, etnička pripadnost bi podrazumevala kulturno nasleđe osobe, i možda njene genetske pretke; dok bi nacionalnost često značila vezu sa geografijom, određenim mestom ili državom nacije.

Dr Stoun je zatim ukazala na činjenicu da je, u svakom slučaju, pre samo oko osam godina na Kosovu postojala drugačija definicija etničke pripadnosti, nacionalnosti i statusa stečenog rođenjem. U zavisnosti od kombinacije ovih faktora, ljudi sa različitim identitetom imali su različite privilegije i beneficije. Dalje, na Kosovu je bilo uobičajeno da dete automatski nasleđuje etničku pripadnost svog oca, što je značilo da je do uvođenja ZPD-a, bilo kulturno prihvatljivo na Kosovu da dete poriče čitavu polovinu svog identiteta, da se odriče svog maternjeg genetskog sastava. Iako je ignorisanje polovine nečijeg identiteta možda bilo politički odgovarajuće za očuvanje fantazije o etničkoj čistoći, daleko od toga da je to bilo ispravno za definisanje nečijeg genetskog identiteta.

Dr Stoun je pomenula da ova nova nauka podvlači potrebu da se preispita biološka osnova i ljudska percepcija mešanja etničke ili kulturne baštine; i nacionalnosti koja jednog čoveka povezuje sa nekim određenim mestom. Nedavno završeni projekat o ljudskom genomu pokazao je da su prvi ljudi potekli iz Afrike, negde gde je sada otprilike Gana pre oko 150.000 godina, a zatim je pre oko 75.000 godina usledila masovna migracija na Srednji Istok. Kasnije migracije odigrale su se pre 50.000 godina sa Srednjeg Istoka u Evropu i Aziju. Kasnije je, pre oko 20.000 godina došlo do masovne migracije iz Azije u Ameriku.

Dr Stoun je rekla da je sve ovo rečeno da bi se videlo da nove naučne informacije o mešanju + ukrštanju kulturnog i genetičkog identiteta zahtevaju da stavimo znak pitanja na naše pređašnje konstrukcije o identitetu. Na primer, možda bi danas neki ljudi rekli da su kosovski Albanci. Ali koje je bilo njihovo genetičko nasleđe pre toga? Da li su oni bili Iliri pre 3.000 godina? A pre toga? Ko su bili?

Dr Stoun je dodala da se nada da će se u procesu sprovođenja ZPD-a postavljati više pitanja nego što će se davati odgovora. Pitanja su važna, pošto ona po njenom mišljenju vode do produbljavanja javnog diskursa i otvaranja nove vizije, o tome koliko se razlikujemo jedni od drugih, a koliko smo isti. Prema dr Stoun, pitanja su ta, a ne definitivni odgovori, koja vode u pravcu shvatanja da svi ljudi, s obzirom da svi imaju isto poreklo, zaslužuju ista ljudska prava.

Dr Stoun je najavila da će, radi stvaranja otvorenog prostora za napredovanje ove javne rasprave o identitetu, KDU pri KP-u, zajedno sa ministarstvima, OEBS-om i mnogim drugim međunarodnim i domaćim subjektima, ove godine ko-sponsorisati kampanju za informisanje javnosti i Zakonu protiv diskriminacije kao nastavak kampanje koja je pokrenuta pre dve godine.

Gospodin Ljavidm Krasnići, v.d. direktora Kosovskog instituta za pravosuđe (KIP)

Gospodin Krasnići je govorio o ulozi KIP kao nezavisnog profesionalnog tela i institucije za obuku u okviru kosovskog sudskog sistema. On je naveo da je glavni zadatak KIP obuka sudija i tužilaca u primeni međunarodnih standarda ljudskih prava, građanskoj i krivičnoj oblasti, prekršajima, etici i obuka porotnika. Cilj KIP jeste uvećanje profesionalizma sudija i tužilaca uvećanjem efikasnosti i kvaliteta njihovog rada. Vrste obuke koja postoji na KIP kreću se od seminara, radionica, simulacija suđenja, pa do konferencija. Od njegovog uspostavljanja, na KIP-u je obučeno 4.792 sudija i 983 tužilaca. Pored toga, KIP izdaje mesečne biltene i različit materijal na sva tri zvanična jezika. KIP je već pripremio i zakazao obuku za sudije i tužioce o sprovođenju ZPD-a. KIP planira da ovu obuku održi juna i oktobra 2007. godine.

U zaključku je gospodin Krasnići podvukao da nedostaje budžet za KIP, i to predstavlja prepreku za nastavak delovanja KIP vezanog za sprovođenje ZPD-a.

Diskusija

Nakon izlaganja članova panela, učesnici su se aktivno uključili u diskusiju koja se odnosila na sledeća pitanja: važnost proglašenja i sprovođenja ZPD-a, mere koje je kosovska Vlada preduzela od njegovog proglašenja, razlozi zbog kojih se ZPD ne sprovodi i trenutne prepreke za ostvarenje ovoga kao i mere koje treba da preduzmu relevantne interesne strane da bi se njegovo sprovođenje ostvarilo. Učesnici su pokazali veliku zainteresovanost da dobiju više informacija o kampanji za uzdizanje svesti o sprovođenju ZPD-a, kao i za objašnjenja o tome kako IOK radi na trenutnim predmetima. Učesnici su se složili da generalno govoreći postoji nedovoljna informisanost u kosovskom društvu o postojanju ZPD-a i da je neophodno da vladavina prava funkcioniše delotvorno, a kosovska Vlada mora zbog toga da uspostavi bolje mehanizme za sprovođenje ZPD-a. Dalje, sudije i tužioc i u sudovima nisu obavešteni o postojanju ovog zakona i njegovoj primeni. Mnogi od učesnika naveli su da je diskriminacija prisutna i u privatnom i javnom sektoru (kao što su na primer teški uslovi rada za omladinu). Neki poslanici su pomenuli da su prava navedena u ZPD-u predviđena za sve Kosovce, pa zato pozitivna diskriminacija određenih zajednica predstavlja kršenje efektivnog sprovođenja ZPD-a. Ali su na kraju svi podvukli da je za sprovođenje ZPD-a potrebno puno angažovanje svih interesnih strana.

4. Panel II: Uloga građanskog društva u sprovođenju Zakona protiv diskriminacije

Na sednici o ulozi građanskog društva u sprovođenju ZPD-a ispitani su najbolji načini rada u sprovođenju sličnog zakona u Bugarskoj, i perspektive moguće diskriminacije na osnovu polova na Kosovu. Predstavnik zajednice kosovskih Srba zalagao se za to da država donese političke mere radi delotvornijeg sprovođenja zakona, dok je predstavnik RAE pokrenuo diskusiju iz perspektive nesrpskih manjinskih zajednica.

Gđa Polina Rusinova, pravni savetnik bugarskog helsinškog odbora

U svom izlaganju gospođa Rusinova je govorila o ulozi NVO-a u sprovođenju ZPD-a i iznela je svoje iskustvo i najbolje načine rada iz Bugarske. Gospođa Rusinova je govorila o tome za koja ljudska prava se NVO može konkretno boriti radi sprovođenja ZPD-a, koje mere treba preduzeti, koje su to praktične mere kojima se obezbeđuje sprovođenje ZPD-a, i iznela sledeće akcije/korake koji su se pokazali uspešnim u Bugarskoj u tom smislu.

Strateško praničenje: iznošenje strateških slučajeva koji ilustruju strukturne ili opšte zastupljene probleme koji pogađaju većinu pojedinaca u celom društvu. Ovi slučajevi prevazilaze neposrednu situaciju i pojedinca, i mogu služiti kao važni i delotvorni instrumenti koji omogućavaju društvene promene sa dugoročnim posledicama, promenu stavova javnosti i izmene u radu vlade. Ove strateške slučajeve NVO-i mogu 'otkrivati' preko raznih kanala, kao što su otvorene kancelarije ili dežurne telefonske linije, posete NVO-a terenu, iz sindikata i drugih relevantnih situacija. NVO-i mogu da iznesu slučajeve **parnica usmerenih na klijenta** koje se bave samo klijentom i njegovom situacijom. Značaj ove mere je u tome što ovi slučajevi mogu da posluže kao referentne tačke za slične slučajeve u budućim predmetima. Gospođa Rusinova je takođe objasnila da NVO-i mogu da se uključe u strateške parnice preko pružanja pravne pomoći (zastupanje žrtve od strane NVO-a), samostalnim iniciranjem predmeta bez dozvole žrtve (*actio popularis*), i preko *Amicus Curiae* (u ime žrtve, ili kao grupna tužba). NVO može da **istražuje i prati** diskriminacione prakse, može izvestiti javnost, lobirati i boriti se preko medija, i organizovati seminare o ZPD-u. Uloga medija u slučajevima protiv diskriminacije je jako specifična; mediji treba da nastoje da pokriju celokupni proces datog slučaja od početne faze do njegovog završetka da bi izazvali svest javnosti i debatu o tome. U slučajevima protiv diskriminacije, verovatnoća uspeha nije ono što ima širi značaj, već je bitna debata koja se tu pokreće, koja olakšava potencijalnu promenu u društvu. Iako ovi slučajevi možda neće biti uspešni na lokalnom nivou, ipak postoji mogućnost da se ovakvi slučajevi iznesu na međunarodni nivo, na primer pred Evropski sud za ljudska prava.

U zaključku, gospođa Rusinova je obavestila učesnike da bugarski Helsinški komitet izdaje godišnji izveštaj, koji se dostavlja raznim institucijama, kako vladinim tako i nevladinim. Gospođa Rusinova je poželela svaki uspeh kosovskom društvu i izrazila nadu da će bugarsko iskustvo poslužiti Kosovu kao koristan mehanizam u procesu sprovođenja Zakona protiv diskriminacije.

Gospođica Arjeta Redžaj, izvršni direktor Centra za obuku i istraživanje pitanja polova i član Kosovske ženske mreže.

Gospođica Redžaj je istakla da, iako je ZPD veoma važan deo zakonodavstva, još mnogo toga ostaje da se uradi kako bi se on primenio. Sprovođenje ZPD-a zavisi od saradnje između PIS-a, UNMIK-a, građanskog društva i privatnog sektora. Kosovu nije dovoljno da samo radi na zakonskim propisima nego takođe treba da ih i primeni. Građansko društvo, naročito ženske grupe, posebno su zainteresovane za sprovođenje ZPD-a.

Gđica Redžaj je istakla da su, kao rezultat njihove teške situacije, žene na Kosovu diskriminisane u svakoj oblasti života. Žene na Kosovu su skoro isključene iz procesa donošenja odluka a prava žena se krše ne samo u javnim institucijama nego takođe i u njihovim domovima. Nasilje u porodici još uvek ostaje pitanje od velike zabrinutosti. Proglašenje ZPD-a se zato vidi kao pozitivan korak u poboljšanju situacije žena, jer pruža afirmativnu radnju u pogledu nadoknade štete žrtvama diskriminacije, kao što su lica sa invaliditetom, žene i pripadnici manjinskih zajednica. Relevantni akteri na Kosovu iz tog razloga treba aktivno da se uključe u stvaranje mehanizama koji su potrebni za garantovanje

uspešne primene ZPD-a.

Gospođica Redžaj je dodala da je Centar za obuku i istraživanje (TRC) putem organizovanja programa obuke, predavanja, konferencija, okruglih stolova i debata o ljudskim pravima odigrao značajnu ulogu u edukaciji i podizanju svesti o ljudskim pravima. U svom zaključku, gospođica Redžaj je preporučila da bi građansko društvo trebalo da bude uključeno u proces izrade zakonskih predloga i da treba mnogo značajnije da bude uključeno u proces uzdizanja svesti.

Gospodin Nenad Rikalo, izvršni direktor NVO-a Future-Budućnost

Gospodin Rikalo je istakao da je bio skeptičan oko organizovanja okruglog stola na kojem će se diskutovati o pitanjima ZPD-a. Borba protiv diskriminacije je kao pitanje na Kosovu ispolitizovana. Kao predstavnik i aktivista građanskog društva u zajednici Srba na Kosovu, naglasio je da je građansko društvo smešteno i funkcioniše u drugačijim dimenzijama nego politika, i da bi zato kapaciteti i vrednosti građana trebalo da budu izraženi i predstavljeni od strane građanskog društva. Ove vrednosti, naročito princip protiv diskriminacije, treba da se poštuju i promovišu putem konstruktivnih odnosa između građanskog društva i vladinih institucija.

Po rečima gospodina Rikala, postoje dva glavna pristupa koja treba da se uzmu u obzir od strane građanskog društva: kritičniji pristup i stvaranje partnerstava sa vladinim institucijama. Evidentno je da sada postoji stereotip građanskog društva kao stalnog kritičara, ali je sada pravo vreme da se započnu partnerstva sa vladinim institucijama kako bi se stvorile mogućnosti za uspešno sprovođenje ZPD-a. Postoji četiri segmenta gde građansko društvo može da igra aktivnu ulogu u sprovođenju ZPD-a:

- *Informisanje*: evidentno je da u pogledu ZPD postoji nedostatak informisanja među stanovništvom na Kosovu i da građansko društvo iz tog razloga igra veoma aktivnu ulogu u tom pogledu;
- *Promovisanje*: postoje različiti načini na koje građansko društvo može da promoviše ZPD i sve njegove pozitivne strane;
- *Predstavljanje*: građansko društvo i vladine institucije treba da predstave i pokažu šta može i šta bi trebalo da se uradi
- *Vršenje pritiska*: građansko društvo može da preduzme različite aktivnosti kako bi povećalo pritisak na vladine institucije: Takve aktivnosti mogu da uključe debate, okrugle stolove i zastupljenost u medijima.

U svom zaključku, gospodin Rikalo je izneo da shvata da sprovođenje ZPD-a nije jednostavan poduhvat, već zahteva puno napora svih relevantnih aktera.

Gospodin Osman Osmani, član mreže FORUM i izvršni direktor NVO-a Inicijativa 6

Gospodin Osmani je govorio o teškom položaju dece na Kosovu. Međutim, on je naglasio da je položaj dece iz zajednica Roma, Aškalija i Egipćana (RAE) najteži. Deca iz zajednica RAE uopšteno su van škole, sa tendencijom da umesto toga prose na ulicama i budu izloženi teškom fizičkom radu. On je istakao da iako ne želi da pitanje dece RAE postane politizovano, situacija zajednica RAE je

najteža. Dalje je izneo da postoje mnoga nastojanja PIS-a i različitih lokalnih i međunarodnih organizacija usmerena ka poboljšavanju i potpomaganju uslova življenja zajednica RAE i dece u konkretnom smislu, ali da situacija i dalje ostaje veoma teška. U svom zaključku, gospodin Osmani je pozdravio organizatore okruglog stola i izrazio je spremnost njegove zajednice da saraduje u poboljšavanju primene ZPD-a.

Diskusija

Prezentacije panelista istakle su značajan nivo zainteresovanosti među učesnicima; bugarsko iskustvo je bilo posebno ocenjeno i preporučeno je od strane učesnika kao odgovarajuće i za Kosovo. Mnogi učesnici su podvukli još jednom da u kosovskom društvu ne postoji znanje o ZPD-u. Predstavnici zajednice NVO-a izneli su kao svoj argumenat da bi Vladini organi trebalo da preuzmu odgovornost što javnost nije obavještena, dok su predstavnici KDU/KP-a izneli da je kampanja za uzdizanje svesti o ZPD-u sprovedena još od maja 2004. Informativne brošure u pogledu ZPD-a objavljene su i raspodeljene na pet jezika na Kosovu: albanskom, srpskom, romskom, bosanskom i turskom.

Diskusija o učešću građanskog društva u procesu izrade zakona takođe je proizvela visoki nivo debate. Iznete su kritike od prisutnih NVO-a u pogledu suštinskog i stvarnog angažovanja, dok su predstavnici Vlade Kosova izneli da se NVO-i redovno pozivaju da učestvuju i da se njihovi komentari uzimaju u obzir.

Svi su se složili da se primena zakona uopšteno, i u konkretnom smislu primena ZPD-a, suočava sa ozbiljnim poteškoćama. Međutim, uprkos činjenici da je proces primene ZPD-a spor, isti je počeo da preuzima svoj oblik. Još jednom, učesnici su podvukli da vladine institucije i građansko društvo treba da nastave sa procesom obaveštavanja kosovskog društva o postojanju ZPD-a.

BORBA PROTIV DISKRIMINACIJE NA OSNOVU SEKSUALNE OPREDELJENOSTI

Centar za društvenu emancipaciju

www.qesh.org

Centar za društvenu emancipaciju, (Qendra për Emancipim Shoqëror (QESH)) osnovan je aprila 2005, sa ciljem promovisanja ljudskih prava lezbijki, homoseksualaca, biseksualaca i transvestita (LHBT). Od tada su razrađene različite projektne aktivnosti, sa ciljem stvaranja bezbednog, tolerantnog i prijateljski nastrojenog okruženja prema LHBT-u na Kosovu i podizanje svesti opšteg stanovništva o pravima pojedinaca iz grupe LHBT. Poruka koju je QESH od svog početka pokušavao da pošalje jeste da je svako jednak bez obzira na razlike.

QESH smatra da je Zakon protiv diskriminacije veoma sveobuhvatan i da je to zakon koji štiti



OSCE
Mission in Kosovo

Office of the Prime-Minister, 10000, Prishtinë/Priština
Office of Good Governance, Director Habit Hajredini
Tel: (+381 - 38) 200 140 70 Fax (+381 - 38) 200 146 43
contact: habit.hajredini@ks-gov.net

OSCE Mission Headquarters
10000, Prishtinë/Priština
Tel: (+381 - 38) 500 162 Fax (+381 - 38) 240 711
contact: franklin.devrieze@osce.org
<http://www.osce.org/Kosovo>