



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo  
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

---

## OSNOVNOM SUDU U PRIŠTINI OPŠTE ODELJENJE

### Tužba

### Uz zahtev za privremenu meru

#### TUŽILAC:

Ombudsman Republike Kosovo  
Ulica: "Migjeni" br. 21  
10000 Priština

#### TUŽENA:

Centralna izborna komisija Republike Kosovo  
Ulica: "Migjeni" br. 21  
10000 Priština

Priština, 26. septembar 2019.

## I. PREDMET:

Liste kandidata političkih subjekata za prevremene izbore za Skupštinu Republike Kosovo 2019. i overene od strane Centralne izborne komisije (CIK).

## II. PRAVNA OSNOVA

Na osnovu zakona 05/L-019 o Ombudsmanu, član 1. stav 2:

*“Ombudsman je mehanizam za promociju jednakosti, praćenje i podršku jednakog tretmana bez diskriminacije prema osnovama zaštićenim Zakonom o ravnopravnosti polova i Zakonom o zaštiti protiv diskriminacije.”*

Dok na osnovu člana 16. stav 7. istog zakona:

*“Kada Ombudsman pokrene postupak na sopstvenoj inicijativi u vezi kršenja prava i sloboda jednog većeg broja građana, dece ili lica sa izgubljenom poslovnom sposobnošću, nije potrebna saglasnost iz stava 6. ovog člana.”*

Takođe, Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, član 9. stav 2. Ombudsman ima sledeće nadležnosti:

*2.3. Ombudsman je ovlašćen da istražuje ili deluje povodom bilo koje žalbe ili samoinicijativno (ex-officio) kada postoji osnova za sumnju da postoji diskriminacija od strane subjekata javnog sektora.*

Dok, član 18. [Slučajevi diskriminacije koji dotiču grupe lica], stavovi 1. i 2, navode:

*“Slučajevi diskriminacije koji dotiču grupe lica se mogu pokrenuti kroz grupno delovanje u njihovo ime od strane nevladine organizacije ili Ombudsmana, u takvim slučajevima nije potrebna saglasnost pripadnika grupe.”*

*2. Ove zakonske radnje se podnose nadležnom sud, uz sledeće zahteve:*

*2.1. da odluči da je takvo ponašanje prekršilo pravo na jednako postupanje u odnosu na pripadnike grupe;*

*2.2. da zabrani preduzimanje radnji koje krše ili mogu prekršiti pravo na jednako postupanje ili da izvrše radnje koje eliminišu diskriminaciju ili posledice iste u odnosu na pripadnike grupe;*

*2.3. da objavi u medijima odluku kojom se utvrđuje kršenje prava na jednako postupanje uz troškove tuženog.*

Dalje, član 14. [Postupak pred sudom], stavovi 1. i 3:

*“1. Jedno lice ili grupa lica koji se žale na diskriminaciju, po osnovama određenim u članu prvom (1.) ovoga zakona, podnose tužbu nadležnom sudu.*

*3. Subjekti imaju mogućnost da podnesu tužbu za diskriminaciju, u skladu sa ovim zakonom, najkasnije pet (5) godine o dana kada je oštećeni saznao za kršenje.”*

Član 16. [Mere u parničnom postupku], stav 1:

*“Svako lice koje tvrdi da je žrtva diskriminacije, prema odredbama člana prvog (1.) ovog zakona, ima pravo da pokrene tužbu protiv tuženog i preduzme sve pravne mere pri nadležnom sudu.”*

### **Zakon br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova**

Član 13. [Ombudsman]:

*“Ombudsman je institucija ravnopravnosti koja tretira slučajeve koji se odnose na rodnu diskriminaciju, u skladu sa procedurama utvrđenim Zakonom o Ombudsmanu.”*

Ombudsman je više puta pokrenuo pitanje neravnopravnog zastupanja na listama kandidata koji se takmiče na izborima, jer su ove liste u suprotnosti sa Zakonom br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova (u daljem tekstu: ZRP) i Zakonom br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije (u daljem tekstu: ZZD) i da ovi zakoni zahtevaju jednak tretman u svim oblastima, uključujući i učešće u javnim pitanjima, uključujući i pravo na biranje i da budu birani, zakoni koji nisu primenjeni i na prevremenim izborima za Skupštinu Republike Kosovo 2019, od strane političkih subjekata koji su predložili liste kandidata, niti od Centralne izborne komisije (u daljem tekstu: CIK), prilikom sertifikacije političkih stranaka.

### **III. PRIHVATLJIVOST TUŽBE**

Ombudsman ima u obzir činjenicu da se sud u parničkom postupku zasniva i vodi Zakonom 03/L-006 o parničkom postupku iz 2008. godine i Zakonom br. 04/L-118 o izmenama i dopunama zakona br. 03/L-006 o Parničkom postupku iz 2012. godine. Međutim, 2015. godine je stupio na snagu ZZD dajući sudu ovlašćenja za bavljenje slučajevima diskriminacije.

Član 16. ZZD-a [Mere u parničnom postupku], stavovi 1. i 2., tačka 3, predviđa:

*“1. Svako lice koje tvrdi da je žrtva diskriminacije, prema odredbama člana prvog (1.) ovog zakona, ima pravo da pokrene tužbu protiv tuženog i preduzme sve pravne mere pri nadležnom sudu.”*

*“2. Nakon što dobije relevantne dokaze i argumente, sud utvrđuje da li je tuženi prema tužiocu počinio diskriminatorne radnje ili ne. Sud može odlučiti sledeće:*

*2.3. naloži privremene mere u saglasnosti sa odredbama odgovarajućeg zakona o parničnom postupku (ukoliko je tužilac pouzdano dokazao da je njegovo/njeno pravo na jednako postupanje prekršeno i da li je nalaganje mere neophodno u cilju eliminisanja opasnosti od nepopravljive štete, a posebno za veća kršenja prava na jednako postupanje ili u cilju sprečavanja nasilja).*

Stoga, Ombudsman, kao institucija jednakosti u ZRP-u i kao institucija sa nadležnostima koje je takođe odredio i ZZD, podnosi ovom sudu tužbu za diskriminaciju žena u izbornim i pravima učešća i zahteva od ovog suda da se bavi ovom tužbom.

#### IV. ČINJENICE SLUČAJA

Odlukom br. 236/2019, predsednik Republike Kosovo odredio je datum za prevremene izbore za Skupštinu Republike Kosovo, koju je CIK primio 27. avgusta 2019.

**Dana 6. septembra 2019. godine, bio je krajnji rok da politički subjekti dostave svoje liste CIK-u sa imenima svojih kandidata za poslanike Skupštine Republike Kosovo.**

**Dana 10. septembra 2019. godine, CIK je pojedinačnim odlukama za svaku političku stranku usvojio preporuku Kancelarije za sertifikaciju političkih stranaka.<sup>1</sup>**

**Iz svih političkih subjekata predloženo je 1067 kandidata. Sa liste kandidata političkih subjekata primećuje se da su 337 kandidata žene, a 730 muškaraca<sup>2</sup>.**

Koalicija VAKAT/DEMOKRATSKA STRANKA BOŠNJAKA-DEMOKRATSKA STRANKA VATAN- UJEDINJENA STRANKA BOŠNJAKA na izborima se prijavila da se takmiči sa 55 kandidata, od kojih 17 žena, i 38 muškaraca.

Koalicija AAK-PSD na izborima se prijavila da se takmiči sa 110 kandidata, od kojih žene su 34, a muškarci su 76.

Koalicija NISMA-AKR-PD/NISMA SOCIALDEMOKRATE-ALEANCA KOSOVA E RE-PARTIA E DREJTËSISË na izborima se prijavila da se takmiči sa 110 kandidata, od kojih žene su 33, a muškarci su 77.

Koalicija SLOBODA na izborima se prijavila da se takmiči sa 8 kandidata, od kojih žene su 3, dok muškaraca je 5.

PARTIA ROME E BASHKUAR E KOSOVËS na izborima se prijavila da se takmiči sa 27 kandidata, od kojih žene su 7, dok muškarci su 20.

GRADANSKA INCIJATIVA GORA na izborima se prijavila da se takmiči sa 6 kandidata, od kojih žene su 3, dok muškarci su 3.

JEDINSTVENA GORANSKA PARTIJA na izborima se prijavila da se takmiči sa 13 kandidata, od kojih žene su 4, dok muškarci su 9.

SRPSKA LISTA na izborima se prijavila da se takmiči sa 17 kandidata, od kojih žene su 6, dok muškarci su 11.

INCIJATIVA E RE DEMOKRATIKE E KOSOVËS na izborima se prijavila da se takmiči sa 24 kandidata, od kojih žene su 8, dok muškarci su 16.

SAMOSTALNA LIBERALNA STRANKA na izborima se prijavila da se takmiči sa 13 kandidata, od kojih žene su 4, dok muškarci su 9.

NOVA DEMOKRATSKA STRANKA na izborima se prijavila da se takmiči sa 59 kandidata, od kojih žene su 25, dok muškarci su 34.

POKRET ZA GORA na izborima se prijavila da se takmiči sa 6 kandidata, od kojih žene su 2, dok muškarci su 4.

STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE na izborima se prijavila da se takmiči sa 9 kandidata, od kojih žene su 3, dok muškarci su 6.

---

<sup>1</sup> Odluke CIK-a za sertifikaciju političkih stranaka, od 9. septembra 2019.

<sup>2</sup> Centralna izborna komisija – Lista kandidata političkih subjekata za prevremene izbore za Skupštinu Republike Kosovo 2019.

KOSOVAKI NEVI ROMANI PARTIA na izborima se prijavila da se takmiči sa 8 kandidata, od kojih žene su 3, dok muškarci su 5.

PARTIA DEMOKRATIKE E ASHKANLIVE TË KOSOVËS na izborima se prijavila da se takmiči sa 50 kandidata, od kojih žene su 17, dok muškarci su 33.

PARTIA LIBERALE EGJIPTIANE na izborima se prijavila da se takmiči sa 48 kandidata, od kojih žene su 15, dok muškarci su 33.

PARTIA E ASHKALINJËVE PËR INTEGRIM na izborima se prijavila da se takmiči sa 38 kandidata, od kojih žene su 12, dok muškarci su 26.

KOSOVA DEMOKRATIK TÛRK PARTISI na izborima se prijavila da se takmiči sa 30 kandidata, od kojih žene su 8, dok muškarci su 22.

PARTIA KOSOVSKIH SRBA na izborima se prijavila da se takmiči sa 12 kandidata, od kojih žene su 4, dok muškarci su 8.

LIDHJA DEMOKRATIKE E KOSOVËS na izborima se prijavila da se takmiči sa 110 kandidata, od kojih žene su 34, dok muškarci su 76.

FJALA na izborima se prijavila da se takmiči sa 50 kandidata, od kojih žene su 15, dok muškarci su 35.

PARTIA EUROATLANTIKE E KOSOVËS na izborima se prijavila da se takmiči sa 43 kandidata, od kojih žene su 15, dok muškarci su 28.

LËVIZJA VETËVENDOSJE na izborima se prijavila da se takmiči sa 110 kandidata, od kojih žene su 33, dok muškarci su 77.

PARTIA DEMOKRATIKE E KOSOVËS na izborima se prijavila da se takmiči sa 110 kandidata, od kojih žene su 32 dok muškarci su 78.<sup>3</sup>

## V. ZAKONODAVSTVO U VEZI SA RODNOM RAVNOPRAVNOŠĆU

### Ustav Republike Kosovo

#### Član 24. [Jednakost pred zakonom]:

1. *“Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.”*
2. *“Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.”*
3. *“Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovoditi samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.”*

#### Član 71. [Kvalifikacije i polna jednakost]

2. *“ Sastav Skupštine Kosova će poštovati polnu jednakost, koja je u saglasnosti sa međunarodnim načelom.”*

**Zakon br. 05/I-020 o Ravnopravnosti polova (ZRP)**, u članu 1, stavovi 1. i 3, navodi:

---

<sup>3</sup> Liste sa predloženim kandidatima političkih subjekata, dostavljene u CIK, za prevremene izbore za Skupštinu Republike Kosovo 2019.

*“1. Ovaj zakon garantuje, štiti i promovira ravnopravnost polova kao osnovnu vrednost za razvoj demokratskog društva.”*

*“3. Ovaj zakon je u skladu sa Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW).”*

Isto tu, člana 2. stav 1. predviđa:

*“Ovaj zakon se odnosi na muškarce, žene i lica koji imaju zaštićenu karakteristiku rodnog ili seksualnog identiteta i garantuje jednake mogućnosti i tretman u javnoj i privatnoj sferi društvenog života, **uključujući politički i javni život**, zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvo, ekonomiju, socijalna davanja, sport, kulturu i druge oblasti utvrđene ovim ili bilo kojim drugim zakonom.”*

Član 4. stav 1. jasno navodi:

*“Zabranjena je neposredna ili posredna polna diskriminacija, uključujući i manje povoljan tretman žena zbog trudnoće i materinstva, bračnog statusa, nacionalnosti, rase, invalidnosti, seksualne orijentacije, socijalnog statusa, verskog ubeđenja ili verovanja, starosnog doba, ili po bilo kojem drugom osnovu propisanim zakonom ili sporazumom i važećim međunarodnim instrumentima.”*

Dok član 5. [Opšte mere za sprečavanje rodne diskriminacije i obezbeđenja rodne ravnopravnosti], stav 1, predviđa:

*“U cilju sprečavanja i otklanjanja rodne diskriminacije kao i postizanja rodne ravnopravnosti, institucije Republike Kosova na svim nivoima zakonodavne, izvršne, sudske vlasti i druge javne institucije su odgovorne za sprovođenje odgovarajućih zakonodavnih i drugih mera, uključujući: (vidite molimo vas stavove 1 do 9 ovog člana).”*

Stav 2. Člana 5. predviđa:

*“Svaka odredba koja je u suprotnosti sa načelom jednakog postupanja, u skladu sa ovim zakonom, stavlja se van snage.”*

Član 6. [Posebne mere], stav 2. predviđa:

*“Posebne mere mogu uključivati: 2.1. kvotu za dostizanje ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca.”*

Dok stav 8. ovog člana predviđa:

*“Jednaka zastupljenost polova u svim zakonodavnim, izvršnim, sudskim i drugim javnim institucijama ostvaruje se kada se obezbedi minimalna zastupljenost od **pedeset posto (50)% za svaki pol**, uključujući i njihove organe i odlučivanja.”*

Član 14. [Političke stranke] predviđa:

*“Političke stranke svojim aktima su u obavezi da sprovedu mere za unapređenje ravnopravnog učešća muškaraca i žena u stranačkim organima i telima, u skladu sa odredbama člana 6 ovog zakona.”*

Član 22. [Pravna zaštita prava na ravnopravan tretman žena i muškaraca], stav 1, predviđa:

*“Lica koja smatraju da princip jednakog tretmana nije primenjen prema njima, mogu da pokrenu postupak i predstave dokazi pred upravnim organom ili nadležnim sudom u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti od diskriminacije.”*

**Zakon br. 05/I-021 o zaštiti od diskriminacije predviđa sledeće:**

Član 1:



“Cilj ovog zakona je uspostavljanje jednog opšteg okvira za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije po osnovu nacionalnosti ili veze sa nekom zajednicom društvenog ili nacionalnog porekla, rase, etničke pripadnosti, boje kože, rođenja, porekla, pola, rodne pripadnosti, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja, jezika, državljanstva, religije i verskih ubeđenja, političke pripadnosti, političkog ili drugog mišljenja, socijalnog ili ličnog stanja, starosnog doba, porodičnog ili bračnog statusa, trudnoće, porodiljstva, imovinskog stanja, zdravstvenog stanja, ograničene sposobnosti, genetskog nasleđstva ili na drugoj osnovi, u cilju sprovođenja principa jednakog tretmana.”

Član 2. stav 1. tačka 1.14, predviđa:

“Ovaj zakon se sprovodi za sve aktivnosti ili neaktivnosti, svih lokalnih i državnih institucija, fizičkih i pravnih lica, javnog i privatnog sektora, koji su kršili, krše ili mogu kršiti prava bilo kog lica ili fizičkih ili pravnih lica, u svim oblastima života, a posebno kada se bave sa: učešćem u javnim pitanjima, **uključujući i pravo na biranje i da budu birani.**”

Član 3. stav 2. predviđa:

“Diskriminacija znači svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, na bilo kom osnovu navedenom u članu jedan (1) ovog zakona, koji ima za cilj ili efekat da obezvređi ili ugrozi priznavanje, uživanje ili obavljanje, osnovnih ljudskih prava i sloboda koja su priznata Ustavom Republike Kosova i važećim zakonodavstvom u Republici Kosovu.”

Član 5. [Teški oblici diskriminacije] predviđa:

“Diskriminatorско ponašanje koje je motivisano sa više od jednog osnova ili koje je izvršeno **više od jedan put, ili koje je trajalo duži vremenski period** ili je imalo posledice koje su posebno štetne po žrtvu, smatra se teškim oblikom diskriminacije.”

Član 8. [Odgovornosti institucija Republike Kosova] predviđa:

“Sve institucije treba da deluju u skladu sa principima ovog zakona tokom obavljanja svojih obaveza i tokom izrade politika i zakonodavstva.”

## VI. PRAVNA ANALIZA

Pitanje rodne ravnopravnost koju garantuje Ustav Republike Kosovo, domaće zakonodavstvo i međunarodni instrumenti direktno primenljivi u Republici Kosovo, Ombudsman je tretirao i pokrenuo na najvišim instancama, u Vladi Republike Kosovo i u pravosudnom sistemu zemlje putem izveštaja sa preporukama u vezi sa tri opšta principa za tumačenje normativnih akata i sprovođenje ovih principa u zaštiti ljudskih prava, odnosno poštovanja rodne ravnopravnosti<sup>4</sup>.

Jedan od primera sprovođenja principa za tumačenje zakona je u vezi sa odnosom između Zakona br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova i Zakona br. 03/L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo, u vezi njihovih odgovarajućih zahteva za rodnu zastupljenost među izabranim predstavnicima.

O ovom pitanju, Zakon o opštim izborima navodi: “Sve liste kandidata političkih subjekata se trebaju sastojati od najmanje trideset (30%) posto muškaraca i najmanje trideset (30%) posto žena, sa po jednim kandidatom svakog pola koji je uključen najmanje jednom u svakoj grupi od tri kandidata, počevši od prvog kandidata na listi” (isto tu, član 27. stav 1).

---

<sup>4</sup> Priloženo možete naći Izveštaj sa preporukama br. 441/2018, od 28. septembra 2018.

Dok Zakon o ravnopravnosti polova predstavlja strožiji zahtev: “Zakonodavni, izvršni i sudski organi na svim nivoima, kao i druge javne institucije u obavezi da usvoje i sprovedu posebne mere za postizanje zastupljenosti manje zastupljenog pola, do postizanja ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca u skladu sa ovim Zakon.”; naglašavajući da: “Jednaka zastupljenost polova u svim zakonodavnim, izvršnim, sudskim i drugim javnim institucijama ostvaruje se kada se obezbedi minimalna zastupljenost **od pedeset posto (50)% za svaki pol**, uključujući i njihove organe upravljanja i odlučivanja” (isto tu, član 6. stav 7. i 8.; naglasak dodat).

Kom zakonu treba dati prednost prilikom regulisanja ovog pitanja, Zakonu o opštim izborima ili Zakonu o ravnopravnosti polova?

U ovom slučaju, dva od principa tumačenja su relevantna. Oba daju prednost Zakonu o ravnopravnosti polova.

Što se tiče principa *lex specialis*, na početku može izgledati nejasno koji zakon treba smatrati posebnim i koji je opšti, može izgledati da svaki zakon uređuje jednu različitu specifičnu oblast, stoga nijedan ne uživa prednost u odnosu na drugi.

Međutim, prema logici ESLJP-au slučaju *Kudla protiv Poljske* ([GC], Prijava br. 30210/96, ESLJP, 26. oktobar 2000, § 1460 je Zakon o ravnopravnosti polova koji treba smatrati posebnim zakonom. Kao što je gore navedeno, ESLJP smatra da, u većini slučajeva, član 6. stav 1. je *lex specialis* u odnosu na član 13., jer: “Zaštita koju daje član 6. stav 1., koji obuhvataju čitav niz sudskog postupka, **strožija su od onih iz člana 13. i gutaju ih**” (*Kudla*, § 146; naglasak dodat).

Prema istoj logici, strožiji zahtev Zakon o ravnopravnosti polova, da zastupljenost svakog pola bude 50%, može se smatrati *lex specialis* u odnosu na niži zahtev Zakona o opštim izborima, koji traži zastupljenost od samo 30% svakog pola. Stoga, u skladu sa principom *lex specialis*, strožiji zahtev Zakona o ravnopravnosti polova uživa prednost u odnosu na manje stroži zahtev Zakona o opštim izborima.

Takođe, i princip *lex posterior* je od značaja u ovom slučaju. Zakon o ravnopravnosti polova je usvojen u Skupštini 28. maja 2015. godine, a Zakon o opštim izborima je usvojen ranije, 5. juna 2008. godine. Na osnovu toga, možemo smatrati da zahtev koji je predviđen u Zakonu o ravnopravnosti polova preciznije odražava volju predstavnika naroda o ovom pitanju i, iz tog razloga, on treba da ima prednost u odnosu na Zakon o opštim izborima.

### **Pitanja vezana za vladavinu prava**

Vladavina prava ne odnosi se samo na ljudska prava, već i na demokratiju. Demokratija se odnosi na uključivanje ljudi u procesu odlučivanja u društvu. Vladavina prava zauzima mesto u državi, čiji građani se kolektivno smatraju odgovornim za sprovođenje vladavine prava čineći je sastavnim delom njihove pravne, političke i društvene kulture.

Kada se govori o vladavini prava, Ombudsman se poziva na Ustav Republike Kosovo i međunarodne instrumente o ljudskim pravima, kao i na najbolje međunarodne standarde.<sup>5</sup>

Prema Ustavu, ustavni poredak Republike Kosovo se zasniva na principima slobode, mira, demokratije, ravnopravnosti, poštovanja ljudskih prava i vladavini prava, nediskriminaciji itd.

---

<sup>5</sup> Rule of Law Checklist, Venice Commission, CDL-AD (2016)007, 18 March 2016.



Neki od osnovnih principa vladavine prava su zakonitost, pravna sigurnost i jednakost pred zakonom i nediskriminacija.

**Zakonitost** se odnosi, između ostalog, na nadmoć zakona, usklađenost zakona, odnosu između međunarodnog i domaćeg zakona i obavezu za sprovođenje zakona.

Prema **nadmoći zakona**, postupci države treba da budu u skladu sa zakonom i ovlašćeni zakonom. U tom pravcu, Ombudsman ističe da, uprkos činjenici da je tuženi bio subjekat ovlašćen Zakonom o opštim izborima za preduzimanje mera, za sertifikaciju lista političkih subjekata, on nije delovao u skladu sa ZRP-om. To zbog činjenice što ZRP definiše da zastupljenost u svim zakonodavnim, izvršnim, sudskim organima i u drugim javnim institucijama se postiže kada se osigurava zastupljenost od najmanje pedeset odsto (50%) za svaki pol, uključujući i njihove organe upravljanja i odlučivanja. Štaviše, ZRP na jasan način predviđa da su političke stranke, njihovim aktima, obavezne da primene mere za promovisanje ravnopravnog učešća muškaraca i žena u organima i strukturama stranke, u skladu sa odredbama člana 6. ovog zakona.

Prema **usklađenosti sa zakonom, postupci države** moraju poštovati zakon kako sa proceduralnog, tako i sa materijalnog aspekta. U tom smislu, Ombudsman ističe posebne mere predviđene ZRP-om, posebno članom 6. stav 7. prema kome zakonodavni, izvršni i pravosudni organi, na svim nivoima, kao i druge javne institucije, obavezne su da usvoje i primene posebne mere kako bi postigle zastupljenost manje zastupljenog pola, sve do postizanja ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca prema ovom zakonu. Neusvajanje ili nesprovođenje ovih mera ishodilo je neusklađenostima sa materijalnog aspekta sa ZRP-om. Ostaje da tuženi dokaže da li je preduzeo mere predviđene ZRP-om za povećanje učešća manje zastupljenog pola. ZRP, osim posebnih mera, predvideo je i opšte mere, s ciljem sprečavanja i otklanjanja rodne diskriminacije, kao i ostvarivanja rodne ravnopravnosti. Institucije Republike Kosovo svih nivoa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti i drugih javnih institucija, odgovorne su da primenjuju zakonodavne i druge mere predviđene ovim zakonom. Štaviše, ZRP jasno utvrđuje da je ukinuta svaka odredba koja je u suprotnosti sa principom ravnopravnog tretmana prema ovom zakonu.

Zbog toga, Ombudsman ocenjuje da tuženi nije delovao u skladu sa ovim zakonom, jer je morao da postupi u skladu sa odredbama ZRP-a, bez obzira na to šta predviđa Zakon o opštim izborima u smislu dodele rodni kvota.

Prema **odnosu između međunarodnog i domaćeg zakona** važi pravilo *pacta sunt servanda* (sporazum se mora poštovati), koje mora važiti bez obzira na nacionalni pristup u odnosu između nacionalnog i međunarodnog prava. Sprovođenje u potpunosti međunarodnog prava u zemlji je, u svakom slučaju, neophodno. U slučajevima kada je međunarodno pravo deo nacionalnog zakona, kao što je slučaj u Republici Kosovo, onda je to pravo obavezujuće u smislu nadmoći zakona. Da podsetimo da je Republika Kosovo svojevoljno uključila u svoj Ustav osam međunarodnih instrumenata, među kojima i Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW). Čak i sam ZRP je izrađen u skladu sa CEDAW-om. CEDAW u članu 3. predviđa da će države ugovornice preuzeti sve neophodne mere u svim oblastima, posebno u političkim, društvenim, ekonomskim i kulturnim, uključujući i zakonodavstvo, kako bi obezbedile puni razvoj i prosperitet žena u cilju garantovanja vršenja i uživanja osnovnih ljudskih prava i sloboda na temelju ravnopravnosti sa muškarcima.

Postupci tuženog, prema oceni Ombudsmana, u suprotnosti su sa odredbama CEDAW-a, a Ustav predviđa da se međunarodni instrumenti ovim Ustavom direktno primenjuju u Republici Kosovo i imaju prednost, u slučaju sukoba, nad odredbama, zakonima i drugim aktima javnih institucija.

Prema **obavezi za sprovođenje zakona** državni organi moraju da na efikasan način sprovede zakon. Suština vladavine prava biće dovedena u pitanje ako zakon figurira samo na papiru, a ne sprovodi se i ne ispunjava se na odgovarajući način. Poteškoće u efikasnom sprovođenju zakona mogu se pojaviti ne samo zbog protivzakonitih radnji i nemara vlasti, već i zbog kvaliteta zakona. Međutim, u konkretnom slučaju, Ombudsman tvrdi da se prvenstveno radi o nemarnim ili protivzakonitim radnjama vlasti, nego o kvalitetu zakona, konkretno ZRP-a, koji obezbeđuje potreban institucionalni okvir za sprovođenje.

### **Pravna sigurnost se, između ostalog, odnosi na legitimna očekivanja**

**Legitimna očekivanja** izražavaju ideju da javne vlasti ne samo da treba da se pridržavaju zakona, već i njihovih obećanja i nastalih očekivanja kao ishod ovih obećanja. Prema doktrini legitimnih očekivanja, oni koji deluju u poverenju na osnovu zakona, kao što je predviđeno zakonom, ne treba da brinu o svojim legitimnim očekivanjima. Ova doktrina ne važi samo za zakonodavstvo, već i za pojedinačne odluke javnih vlasti. Zakon o ravnopravnosti polova stvorio je legitimna očekivanja zbog činjenice da se prema njemu zahteva da zastupljenost na svim nivoima bude 50% za svaki pol, dok većina lista kandidata za izbore nemaju više od 30% žena, već imaju 70% muškaraca.

### **Jednakost pred zakonom i nediskriminacija**

Princip **nediskriminacije** traži zabranu bilo kakvog nejednakog i neopravdanog tretmana pred zakonom, i da sva lica imaju garantovanu jednaku i efektivnu zaštitu od diskriminacije nad osnovama kao što su: rasa, boja kože, pol, jezik, vera, politička i druga mišljenja, nacionalno ili društveno poreklo, pripadnost nekoj etničkoj manjini, imovina, rođenje ili neki drugi status.

### **Jednakost u zakonu (Equality in law)**

Zakon treba da osigura da zabrana diskriminacije ne sprečava održavanje ili usvajanje privremenih posebnih mera osmišljenih za sprečavanje ili nadoknađivanje štete koja je izazvana licima na osnovu pripadnosti nekoj određenoj grupi ili za pružanje pomoći u njihovom potpunom učešću u svim oblastima života. Ove mere ne treba produžiti nakon ostvarivanja željenih ciljeva. Ombudsman procenjuje da ciljevi postavljeni ZRP-om su ostali ograničeni, imajući u vidu kvotu od 30% predviđenu Zakonom o opštim izborima, gde nije bilo nikakvog pomaka u pravcu postizanja ravnopravnosti.

### **Jednakost pred zakonom (Equality before the law)**

Vladavina prava zahteva sveopšte podređivanje svih pred zakonom. Vladavina prava nameće da se zakon primenjuje jednako i dosledno ispunjava. Međutim, jednakost nije jednostavno formalan kriterijum, već mora rezultirati jednakim suštinskim tretmanom. Kao zaključak, razlike će se tolerisati, pa čak i zahtevati. Na primer, afirmativna delovanja mogu da budu

način da se obezbedi suštinska ravnopravnost u jednakosti pred zakonom u ograničenim okolnostima za korekciju štete ili isključenja iz prošlosti

Ombudsman tvrdi da, uprkos činjenici što ZRP osigurava neophodni institucionalni okvir za sprovođenje ovog zakona, ostaje neprimenljiv, jer su svi politički subjekti predali liste sa kandidatima u suprotnosti sa Zakonom o ravnopravnosti polova i CIK je sertifikovala sve liste kandidata političkih subjekata, bez obzira na činjenicu da nijedan od njih nema **minimalnu zastupljenost od pedeset odsto (50%) za svaki pol.**

Stoga, Ombudsman tvrdi da je CIK izvršila diskriminaciju kršeći gore navedene odredbe ZRP-a i ZZD-a, time što je sertifikovala liste kandidata gde **nije obezbeđena minimalna zastupljenost od pedeset odsto (50%) za svaki pol.** Štaviše, Ombudsman tvrdi da radnje CIK-a predstavljaju teški oblik diskriminacije (vidi član 5. ZZD-a), jer je diskriminatorno ponašanje vršeno više od jednom (imajući u vidu činjenicu da su ZRP i ZZD stupili na snagu u julu 2015. godine) na lokalnim izborima iz 2017. godine i sertifikacijom izbornih lista za opšte privremene izbore koji će biti održani 6. oktobra 2019. godine, kao i zbog činjenice da ovo ponašanje, obzirom da traje duži vremenski period, izaziva posledice za žrtve ovog kršenja, što dovodi do njihove manje zastupljenosti u političkom životu.

Ombudsman smatra da neravnopravan tretman polova u suprotnosti sa Ustavom, ZRP-om i ZZD-om, nesumnjivo će dovesti u pitanje ustavnost i zakonitost izbornog procesa, iz kojeg se očekuje konstituisanje Skupštine i formiranje Vlade, koje od osnivanja mogu da budu u suprotnosti sa Ustavom i važećim zakonima.

## VII. TERET DOKAZIVANJA

U postupcima pred upravnim ili sudskim organima, prema ZZD-u, teret dokazivanja je utvrđen članom 20. koji predviđa:

*“1. Kada lica koja smatraju da načelo jednakog postupanja nije primenjeno prema njima iznesu dokaze pred upravnim organom ili nadležnim sudom, iz kojih se može pretpostaviti da je postojala posredna ili neposredna diskriminacija.*

*2. Teret dokazivanja pada na tuženu stranu, koja treba da dokaže da nije postojalo kršenje načela jednakog postupanja.”*

Zbog toga, Ombudsman, kao tužilac, ne mora da obezbedi dokaze za navedene povrede, iako iz izbornih lista (priloženih ovde), u smislu ZRP-a i ZZD-a, postoji neravnopravan tretman *prima facie*.

## VIII. ZAKLJUČAK

Ombudsman Vas podseća da radnje državnih institucija moraju da budu u skladu i ovlašćene zakonom, stoga smatra da su CIK i politički subjekti dužni da obezbede poštovanje vladavine prava i da deluju u skladu sa Ustavom Republike Kosovo. Ustav garantuje jednakost pred zakonom, u svim aspektima, uključujući i pravo izbora i učešća.

Član 24. garantuje jednakost pred zakonom, pri čemu stav 2. jasno utvrđuje: *“Niko se ne sme diskriminisati na osnovu [...] pola, [...] ili nekog drugog ličnog statusa.”* Stav 3. istog člana navodi: *“Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovoditi samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.”*

Ombudsman smatra da CIK nije primenila ZRP a takođe nije uspostavila bilo koju zaštitnu meru da na izbornim listama bude zastupljenost od *pedeset odsto (50%) za svaki pol* za opšte privremene izbore, uprkos činjenici da ZRP obavezuje sve institucije da preuzmu posebne mere.

Zbog toga, Ombudsman, u skladu sa članom 18. stav 2. tačke 2.1, 2.2 i 2.3, Zakona br. 05/l-021 o zaštiti od diskriminacije, predlaže Osnovnom sudu u Prištini, Opšte odeljenje – građanski odsek, donošenje:

## PRESUDE

Kojom se usvaja tužba Ombudsmana protiv Centralne izborne komisije kao osnovana i odlučiti da:

1. Ponašanje CIK-a je kršilo pravo za ravnopravni tretman žena u izbornim pravima i učešću.
2. Zabrani preduzimanje radnji koje krše ili mogu da krše pravo na ravnopravan tretman, ili da vrše radnje koje eliminišu diskriminaciju ili njene posledice u vezi ravnopravnog tretmana žena u izbornim pravima i učešću.
3. Objavi u medijima odluku koja potvrđuje kršenje prava na ravnopravan tretman.

Tužilac

Hilmi Jashari  
Ombudsman

## ZAHTEV ZA PRIVREMENU MERU

Na osnovu gore navedenih argumenata, Ombudsman Republike Kosovo, kroz ovaj podnesak, zahteva da ovaj sud, u skladu sa članom 16 [Mere u parničnom postupku], stav 2. tačka 3. ZZD-a, naloži privremene mere. Međutim, ZZD traži da se privremena mera uspostavi u skladu sa Zakonom o parničnom postupku, koji ne predviđa uspostavljanje mere sigurnosti u vezi sa tužbama u slučajevima diskriminacije. Ipak, ZZD predviđa da sud naloži privremenu meru u slučajevima kada je pravo za ravnopravni tretman povređeno i, ako je potrebno, naloži meru sa namerom da eliminiše rizik od nepopravljive štete, naročito za teške povrede prava na ravnopravan tretman.

Podsećamo da je ZZD stupio na snagu 2015. godine, a Zakon o parničnom postupku je stupio na snagu 2008. godine, i u konkretnom slučaju sud bi trebao da deluje na osnovu principa *lex posterior derogat lex prior*, koji upućuje da kasniji normativni akt treba da uživa prednost u odnosu na raniji.

Ombudsman smatra da neravnopravan tretman polova u suprotnosti sa Ustavom, ZRP-om i ZZD-om, nesumnjivo će dovesti u pitanje ustavnost i zakonitost izbornog procesa, iz kojeg se očekuje konstituisanje Skupštine i formiranje Vlade, koje od osnivanja mogu da budu u suprotnosti sa Ustavom i važećim zakonima.

Stoga, Ombudsman traži od suda usvajanje privremene mere u izbornom procesu, zahtevajući od tuženog revidiranje izbornih lista političkih stranaka i da budu u skladu sa sledećim odredbama:

ZRP, član 6 [Posebne mere], stav 8:

*“Jednaka zastupljenost polova u svim zakonodavnim, izvršnim, sudskim i drugim javnim institucijama ostvaruje se kada se obezbedi minimalna zastupljenost **od pedeset posto (50)% za svaki pol**, uključujući i njihove organe i odlučivanja.”*

Član 14 [Politička stranke]:

*“Političke stranke svojim aktima su u obavezi da sprovedu mere za unapređenje ravnopravnog učešća muškaraca i žena u stranačkim organima i telima, u skladu sa odredbama člana 6. ovog zakona.”*

Tužilac

Hilmi Jashari  
Ombudsman