




QENDRA PËR MIRËQENIEN E GRUAS

HULUMTIM MBI ZBATUESHMËRINË INSTITUCIONALE DHE LIGJORE TË KONVENTËS SË STAMBOLLIT NË KOSOVË

QENDRA PËR MIRËQENIEN E GRUAS





Qendra për Mirëqenien e Gruas, Shtator 2023
Të gjitha të drejtat janë të rezervuara.

Hulumtimi mbi zbatueshmërinë institucionale dhe ligjore të Konventës së Stambollit në Kosovë, është realizuar me ndihmën e projektit rajonal “SMART Balkans – Shoqëria Civile për Vlera të Përbashkëta në Ballkanin Perëndimor”, të zbatuar nga Qendra për Promovimin e Shoqërisë Civile (CPCD), Qendrën për Hulumtim dhe Politikë-bërje (CRPM) dhe Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM), e mbështetur financiarisht nga Ministria e Punëve të Jashtme e Norvegjisë (NMFA).

Përmbajtja e Hulumtimit mbi zbatueshmërinë institucionale dhe ligjore të Konventës së Stambollit në Kosovë, është përgjegjësi e patjetërsueshme e zbatuesve të projektit dhe jo domosdoshmërisht pasqyron këndvështrimet e Ministrisë së Jashtme Norvegjeze (NMFA).

Rreth Qendrës për Mirëqenien e Gruas - Pejë

Qendra për Mirëqenien e Gruas (QMG) është një organizatë joqeveritare e cila u themelua në nëntor të vitit 1999 në Pejë në bashkëpunim me gratë e komunitetit lokal duke ngritur zërin kundër dhunës në familje, dhe bënë thirrje për barazi ndërmjet burrave dhe grave, pasi studimet tregojnë se dhuna i ka rrënjët thellë në pabarazinë shoqërore, dhe kulturës të mostolerancës dhe mohimit të saj.

QMG është regjistruar si OJQ lokale në maj të vitit 2001 për të siguruar një mjedis të sigurt dhe konfidencial në të cilin gratë, të mbijetuarat e dhunës në familje mund të marrin këshillime dhe shërbime për nevojat e tyre shëndetësore, edukative, psikologjike, ligjore dhe reintegurese.

Qëllimi i organizatës është të rrisë disponueshmërinë dhe qëndrueshmërinë e shërbimeve sociale për gratë dhe fëmijët të cilat kanë përjetuar dhunë në familje. QMG zbaton kornizën ligjore dhe institucionale kundër dhunës me bazë gjinore dhe vendosë mekanizma funksionalë të mbrojtjes për të inkurajuar të mbijetuarit të thyjnë ciklin e dhunës dhe të kërkojnë mbështetje.





MIRËNJOHJE

Qendra për Mirëqenien e Gruas (QMG) falënderon të gjithë përfaqësuesit e institucioneve dhe organizatave të cilët kontribuan kohën e tyre për realizimin e këtij hulumtimi. QMG vlerëson thellësisht bashkëpunimin e saj të vazhdueshëm me të gjitha institucionet qendrore dhe lokale. QMG falënderon ekipin hulumtues i përbërë nga Xhulieta Devolli, Roni Ramizi, Dea Drancolli dhe Blin Kusari të cilët punuan pa u lodhur për të analizuar përputhshmërinë e legjislacionit kombëtar, procedurave, planeve të veprimit me dispozitat e detyrueshme nga Konventa e Stambollit dhe krijimin e udhëzuesve për intervista. Besarta Breznica dhe Ardita Ramizi Bala mbështetën hartimin dhe përmbledhjen e gjetjeve në teren në raportin përfundimtar.

QMG shpreh mirënjohje dhe falënderon të gjithë zyrtarët e institucioneve dhe shoqërisë civile të cilët shprehën gatishmërinë të ndajnë kohën e tyre dhe të marrin pjesë në këtë hulumtim duke marrë pjesë në intervista dhe duke plotësuar pyetësorët. Përmes të dhënave që përfaqësuesit e institucioneve ndanë me QMG mundësuan shtjellimin e çështjeve të cilat janë të përfshira në këtë raport. QMG vlerëson kontributin e anëtarëve të stafit të QMG-së, kontributi i të cilëve ka qenë jashtëzakonisht i rëndësishëm për realizimin e këtij hulumtimi.




PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Rreth kuadrit juridik për trajtimin e dhunës mbi gjininë në Kosovë, që nga viti 2015 ka pasur disa ndryshime. Modifikimi i Kushtetutës së Kosovës për të inkorporuar Konventën e Stambollit, integrimi i dhunës në familje dhe ngacmimit seksual në Kodin Penal të Kosovës si dhe krijimi i Strategjisë Kombëtare për Parandalimin e Dhunës në Familje dhe Planit të Veprimit (2016-2020) ishin disa prej nismave të para për ndryshimin e kuadrit ligjor. Gjithsesi, ka ende ligje të cilat trajtojnë raste të dhunës në familje dhe strategji të shumta të cilat nuk janë në përputhje me Konventën e Stambollit, e të cilat ende janë duke u rishikuar.

Qendra për Mirëqenien e Gruas si pjesë e programit rajonal "SMART Balkans", se bashku me organizaten SOS Hotline Për Gratë dhe Fëmijët Viktima të Dhunës Niksic, (Mali i Zi) dhe Forumi i Gruas Elbasan (Shqipëri) po zbatojnë së bashku projektin ndërkufitar të quajtur "Zbatimi i përmirësuar i Konventës së Stambollit në Rajonin e Ballkanit Perëndimor".


Projekti kontribuon në aderimin më të shpejtë të vendeve të Ballkanit Perëndimor në Bashkimin Europian: a) duke fuqizuar OJQ-të e grave për të monitoruar në mënyrë aktive zbatimin e Konventës së Stambollit; b) duke siguruar një bashkëpunim më të fortë multisektorial ndërmjet sektorëve qeveritarë dhe joqeveritar, për mbështetje më të mirë për të mbijetuarat e dhunës me bazë gjinore dhe dhunës në familje, të gjitha nëpërmjet harmonizimit të kuadrit legjislativ, social dhe kulturor me standardet që dalin nga ratifikimi i Konventës së Stambollit.



Qendra për Mirëqenien e Gruas (QMG) ka nisur këtë hulumtim për të zbuluar mangësitë e mbetura në kuadrin juridik të Kosovës për zbatimin e Konventës së Stambollit dhe për të ofruar informacione për proceset në zhvillim me një vlerësim të dijeve, qëndrimeve dhe përformancës së institucioneve që janë përgjegjëse për zbatimin e kuadrit juridik përkatës. Për të arritur zbatimin e plotë të Konventës së Stambollit, hulumtimi rekomandon se Kosova duhet të vazhdojë në përmirësimin dhe azhurnimin e kuadrit ligjor, duke adresuar mangësitë e zbuluara dhe duke rritur kapacitetin e institucioneve për zbatimin e duhur të ligjeve dhe politikave të reja.

Hulumtimi ka zbuluar se Kosova është në një rrugë të përmirësimit të përshtatjes së politikave dhe legjislacionit të saj me Konventën e Stambollit. Në përgjithësi, të intervistuarit theksuan se vendi po punon për të konsoliduar politikën që janë në përputhje me Konventën e Stambollit dhe po përpiqet të afrojë standardet e saj në kuadrin ligjor vendor. Megjithatë, ka institucione të cilat nuk kanë njohuri konkrete se cilat politika legjislative janë duke ndryshuar dhe çfarë duhet të ndryshohet për t'u përfruar me dispozitat e Konventës së Stambollit.

Hulumtimi i realizuar ka zbuluar se njohuritë dhe qëndrimet ndaj Konventës së Stambollit janë të larta në Kosovë. Të gjithë të intervistuarit ishin në dijeni se Konventa e Stambollit është pjesë e Kushtetutës së Kosovës, duke treguar një nivel të lartë të njohurive për kuadrin ligjor për dhunën me bazë gjinore. Në përgjithësi, ky hulumtim gjeti se të intervistuarit kanë njohuri mbi implementimin e Konventës së Stambollit. Hulumtimi vuri në pah atë se institucionet KS-në e vlerësojnë si tejet të rëndësishme. Për më tepër, ata shprehën se Konventa e Stambollit ndihmon në plotësimin e kuadrit ligjor relevant të aplikuar në Kosovë për trajtimin e rasteve të dhunës në




baza gjinore, sidoqoftë disa mendojnë se ende mungojnë fonde të mjaftueshme për krijimin e infrastrukturës së plotë teknologjike dhe ligjore, në harmoni me kërkesat e Konventës së Stambollit

Në tërësi, hulumtimi tregon se ka progres dhe sfida në zbatimin e Konventës së Stambollit në Kosovë. Të intervistuarit kanë ndarë mendime mbi këtë çështje, ku disa prej tyre vlerësojnë se Policia e Kosovës zbaton parimet e Konventës së Stambollit gjatë trajtimit të rasteve të dhunës në familje. Megjithatë, të tjerët kanë shprehur shqetësim se ndërsa parimet e Konventës janë zbatuar në nivel të aktvendimeve dhe aktgjykimeve, zbatimi praktik mund të pengohet nga çështje buxhetore.

Mungesa e implementimit të Ligjit për Mbikqyrje Elektronike, të miratuar qysh në 2015, konkretisht në përdorimin e “bylyzykëve” në raste të personave nën urdhër mbrojtje është përmendur si një shembull i implementimit të dobët të parimeve të Konventës në praktikë. Rëndësia e adaptimit të udhëzuesve dhe politikave për të përputhur me Konventën e Stambollit është theksuar, me referenca të veçanta për Udhëzuesin mbi Dhunën në Baza Gjinore të vitit 2013 për ofruesit e shërbimeve shëndetësore. Ky dokument po rivlerësohet dhe pritët të ndryshohet në përputhje me parimet e Konventës.

Megjithë këto përpjekje, të intervistuarit kanë shprehur se ende ka nevojë për përmirësim dhe se Konventa e Stambollit ende nuk është duke u zbatuar plotësisht në praktikë. Këto mendime tregojnë se, edhe pse ka progres, Kosova duhet të punojë më shumë për të siguruar se parimet e Konventës së Stambollit zbatohen plotësisht dhe efektivisht.



Intervistat me përfaqësues të institucioneve kanë përcaktuar se zbatimi i plotë i Konventës së Stambollit është një sfidë jo vetëm për Kosovën, por edhe për të gjithë vendet e Ballkanit Perëndimor. Ky vlerësim bazohet në Raportin e GREVIO-s, mekanizëm i cili mbikqyrë zbatimin e Konventës së Stambollit. Sipas të intervistuarve, asnjë shtet nga Ballkani Perëndimor nuk ka arritur të përmbushë plotësisht kërkesat e Konventës, por gjithashtu ka një pranim të dukshëm të normave të saj në realitet. Megjithatë këtyre qëndrimeve, disa nga zyrtarët institucional nuk patën njohuri për komentet e GREVIO-s për Kosovën.

Ndërkohë, të intervistuarit kanë përsëritur se ende ka hapa përpara për t'u bërë. Sipas tyre, zbatimi në praktikë i legjislacionit relevant dhe akteve nën-ligjore është ende një çështje për të cilën duhet të punohet. Hulumtimi ka zbuluar se një përqendrim i veçantë duhet të jepet për reintegrimin e viktimave të dhunës me bazë gjinore. Kjo e fundit është një çështje e rëndësishme, sepse siguron që mbështetja për viktimat nuk përfundon thjeshtë me ndëshkimin e autorëve, por vazhdon për të siguruar se viktimat kanë resurset dhe mbështetjen që u nevojitet për t'u rikuperuar dhe për të ndërtuar një jetë të re pas dhunës.

Pavarësisht angazhimeve për të përafruar legjislacionin kombëtar me parimet e Konventës, hulumtimi zbuloi se Kosova ende has sfida në zbatimin e plotë të standardeve të saj. Hulumtimi vuri në pah se Kosova është aktualisht në fazën e miratimit të ndryshimeve të Ligjit për Mbrojtjen nga Dhuna në Familje, i cili duhet të jetë në përputhje me Konventën e Stambollit. Kosova poashtu është në proces të hartimit-miratimit të disa ligjeve të tjera, të cilat poashtu ndërlidhen me implementimin e Konventës së Stambollit, sic është projektligji për Shërbime Sociale dhe Familje dhe projektligji për Banim Social. Megjithatë, ky hulumtim nënvizon se ndryshimet ligjore përvec që po kalojnë, nuk janë të mjaftueshme. Është e nevojshme që organet kompetente të punojnë më shumë në zbatimin efektiv të obligimeve që burojnë nga legjislacioni në fuqi dhe Konventa e Stambollit, dhe të ngrisin nivelin e llogari-dhënies.



HYRJE


Konventa e Stambollit, e njohur gjithashtu si Konventa e Këshillit të Europës për parandalimin dhe luftimin e dhunës ndaj grave dhe dhunës në ambiente familjare, është një marrëveshje që u miratua nga Këshilli i Europës në vitin 2011. Konventa synon të parandalojë dhe luftojë dhunën në bazë të gjinisë (DhBGj) kundër grave dhe dhunën në ambiente familjare, të mbrojë viktimat dhe të sigurojë ndjekjen penale të autorëve të dhunës.

Dhuna me bazë gjinore (DhBGj) është dhuna e kryer ndaj një personi për shkak të gjinisë ose dhuna që prek personat e një gjinie të veçantë në mënyrë disproporcionale. Duke pasur parasysh marrëdhëniet e pabarabarta që ekzistojnë midis grave dhe burrave në shumicën e shoqërive, dhuna me bazë gjinore ka tendencë të prekë gratë dukshëm më shumë se burrat.

DhBGj është një problem global që prek miliona gra dhe vajza çdo vit, pavarësisht moshës, etnisë, statusit social ose ekonomik. Ajo përfshin çdo formë të dhunës ose abuzimit që kryhet kundër grave për shkak të gjinisë së tyre, si dhunë fizike, seksuale, psikologjike ose ekonomike si dhe praktikat tradicionale të dëmshme, si martesë e detyruar dhe gjymtimi i organeve gjinore.

Studimet e bërë në fushën e dhunës me bazë gjinore, tregojnë se dhuna ndaj vajzave dhe grave është ndër shkeljet më të përhapura të të drejtave të njeriut në të gjithë botën. Në shumë shoqëri, gratë ende konsiderohen fajtores për raportimin e dhunës. Deri në vitet e fundit, legjislacioni në disa vende ka bërë dallime në mes dhunës në hapësira publike dhe private, gjë që i la gratë të cënueshme ndaj dhunës në familje.






Konventa e Stambollit konsiderohet një nga instrumentet ligjore ndërkombëtare më të plota për luftimin e dhunës me bazë gjinore, pasi ofron një kuadër të plotë për parandalimin dhe luftimin e dhunës ndaj grave dhe dhunës brenda hapësirave private, mbrojtjen e viktimave dhe ndjekjen penale të autorëve të krimit. Rregullat e saj shkojnë nga masat e parandalimit dhe mbrojtjes deri te masat për ndjekjen dhe ndëshkimin, si dhe masat për të ofruar mbështetje dhe ndihmë për viktimat.

Megjithëse Konventa e Stambollit është ratifikuar nga disa vende në të gjithë botën, ende ka shumë sfida dhe pengesa për zbatimin e saj efektiv. Këto përfshijnë normat kulturore dhe sociale, mungesën e vetëdijes dhe kuptimit të dhunës në bazë gjinore, mungesën e fondeve si dhe aksesin e kufizuar në drejtësi dhe shërbimet për viktimat.

Kosova ka nënshkruar Konventën e Stambollit dhe e ka ratifikuar atë në shtator të vitit 2020. Me ratifikimin e Konventës, Kosova ka pranuar obligimet ligjore për të ndërmarrë veprime për të parandaluar dhe luftuar dhunën kundër grave dhe dhunën në familje dhe për të mbrojtur të drejtat e grave dhe vajzave.


Një hulumtim i realizuar nga Rrjeti i Grave të Kosovës (RrGK) zbuloi se 56% e burrave dhe 68% e grave kishin pësuar një formë të dhunës në familje gjatë jetës së tyre. Duke qenë që shtetet nënshkruese të Konventës së Stambollit obligohen që të ndryshojnë të gjitha ligjet e tjera përcjellëse dhe të adaptojnë ato me Konventën e Stambollit, në vitin 2019, Kodi Penal i Kosovës (KPK) u ndryshua. Ky ndryshim ndodhi në mënyrë që të përfshihen edhe veprat e tjera penale në përputhje me Konventën e Stambollit, duke përfshirë: dhunën në familje, ngacmimet seksuale dhe gjymtimin e organeve gjenitale të grave.



Konventa e Stambollit kërkon nga shtetet nënshkruese të saj që të ndërmarrin një seri masash për të parandaluar dhe luftuar këtë lloj dhune, të mbrojnë viktimat dhe të ndjekin penalisht autorët e krimit. Ka disa arsye pse një vend duhet të konsiderojë ndryshimin e ligjeve të tij për të përshtatur me Konventën e Stambollit. Këto përfshijnë:

1. Mbrojtjen e grave nga dhuna: Konventa e Stambollit ofron një strukturë të plotë për parandalimin dhe luftimin e dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje. Duke përshtatur ligjet e tyre me Konventën, vendet mund të sigurojnë që gratë të mbrohen më mirë nga kjo lloj dhune dhe të kenë qasje në shërbime dhe mbështetje të përshtatshme.
2. Sigurimi i përgjegjësisë: Konventa e Stambollit kërkon nga shtetet nënshkruese të mbajnë në përgjegjësi autorët e dhunës për veprimet e tyre. Duke përshtatur ligjet vendore me Konventën e Stambollit, vendet mund të sigurojnë që autorët e dhunës të ndiqen penalisht dhe të ndëshkohen në mënyrë adekuate.
3. Promovimi i barazisë gjinore: Dhuna ndaj grave dhe dhuna në familje shpesh kanë rrënjët e tyre në pabarazinë gjinore. Duke përshtatur ligjet vendore me Konventën e Stambollit, shtetet mund të ndihmojnë në promovimin e barazisë gjinore dhe zvogëlimin e prevalencës së kësaj lloj dhune.
4. Përkushtim: Duke ratifikuar Konventën e Stambollit dhe duke përshtatur ligjet me dispozitat e saj, shtetet mund të tregojnë përkushtimin e tyre për të parandaluar dhe luftuar dhunën ndaj grave dhe dhunën në familje.

Hulumtimet dhe monitorimet e ndryshme tregojnë se nga viti 2008, Kosova ka miratuar ligje dhe politika të ndryshme drejt adresimit dhe përmirësimit të trajtimit të dhunës me bazë gjinore. Mirëpo, përsëri një pjesë e legjislacionit primar që trajton viktimat e dhunës me bazë gjinore mbetet e mangët dhe jo e plotë sa i përket përshtatjes me Konventën e Stambollit.



Pavarësisht ndryshimeve në kornizën ligjore dhe miratimit të shumë dokumenteve të tjera shtesë që ndihmojnë në trajtimin e rasteve të dhunës me bazë gjinore, ky raport analizon shkallën në të cilën punonjësit e institucioneve njohin Konventën e Stambollit dhe cilët hapa duhet të mirren tutje. Në përgjithësi, hulumtimi kërkon të propozojë rekomandime të bazuara në prova për përmirësimin e trajtimit të rasteve të dhunës me bazë gjinore. Përgjatë këtij hulumtimi, u vërejt se 100 % e respondentëve, përfaqësues të institucioneve të ndryshme, ishin të informuar se Konventa e Stambollit filloi që implementohet në Kosovë qysh prej 2020, nga koha e ratifikimit të saj në kuvend.

METEDOLOGJIA

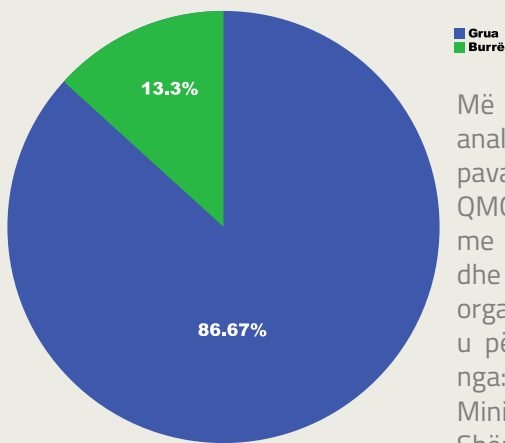
Në këtë hulumtim, pytet kyçe kërkimore ishin: 1) Deri në çfarë mase janë përfaqësuesit e institucioneve publike të informuar për Konventën e Stambollit; 2) Sa janë Ligjet e Kosovës në përputhje me Konventën e Stambollit dhe 3) Në çfarë shkalle përfaqësuesit e institucioneve publike njohin dhe zbatojnë detyrat e tyre, të cilat kanë të bëjnë me trajtimin e rasteve të dhunës me bazë gjinore.

QMG për t'u përgjigjur këtyre pyetjeve kërkimore ka përdorur metodën kërkimore të intervistimit me përfaqësues të institucioneve publike, shqyrtim të të dhënave statistikore dhe analizë e Ligjeve të Kosovës. QMG do të përdorë mostrën e përbërë nga përfaqësues të ndryshëm të institucioneve publike në Kosovë dhe organizata të shoqërisë civile që punojnë në fushën e barazisë gjinore.

Së pari, për të arritur përgjigjet në pytjen e parë kërkimore, QMG ka përdorur një pyetësor të strukturuar. Pyetësori ka përfshirë pyetje lidhur me nivelin e njohurive të përfaqësuesve lidhur me Konventën e Stambollit dhe dispozitat e saj. Përveç kësaj, duke përfshirë tema si përceptimet e përfaqësuesve për Konventën e Stambollit, përvojat e tyre në trajtimin e rasteve të dhunës me bazë gjinore dhe qëndrimet e tyre për zbatimin e Konventës në Kosovë.


Udhëzuesi për intervistë të cilën ekipi hulumtues e përdori për realizim të këtij raporti hulumtues ka pasur për qëllim që të analizojë gjendjen aktuale me njohuri të përfaqësuesve të institucioneve për Konvetën e Stambollit dhe rezultatët e tyre në rastet e dhunës me bazë gjinore. Intervistat u realizuan nga muaji Mars deri në Qershor 2023 në Prishtinë, Gjiilan, Pejë, Prizren, Mitrovicë, Ferizaj, Istog, Klinë dhe Deçan. Pëlqimi për realizim të intervistave është kërkuar paraprakisht. Respodentët e përgjigjur në anketë ishin 13.33% respodent burra dhe 86.67% respodentë gra.

% e personave të anketuar sipas gjinisë



Më pas, të dhënat janë analizuar në mënyrë të pavarur. Ekipi hulumtues i QMG-së realizoi 20 intervista me institucione të ndryshme dhe përfaqësues të organizatave joqeveritare. Këtu u përfshinë edhe përfaqësues nga: Ministria e Drejtësisë, Ministria e Drejtësisë - Shërbimet Sociale, Ministria e

Drejtësisë - Divizioni për Mbrojtje nga Dhuna në Familje, Policia e Kosovës, Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit, Ministria e Shëndetësisë, Mbrojtësit e Viktimave, Instituti i Mjekësisë Ligjore, Institucioni i Avokatit të Popullit, Komuna e Prishtinës, Agjencia për Ndihmë Juridike Falas, Qendra për Mbrojtjen e Grave dhe Fëmijëve, Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD), Rrjeti i Grave të Kosovës (RrGK), OJQ "Follow Up", OJQ SIT dhe Rrjeti i Organizatave të Grave Rome, Ashkali dhe Egjiptiane të Kosovës. Kurse, në 60 pyetësorët e dërguar nga QMG morën pjesë: Qendra për Punë Sociale, Prokuroria, Gjykatat, Qendrat e Mjekësisë Familjare, Strehimoret, Organizatat e Grave, Mbrojtësit e Viktimave, Zyra për ndihmë juridike falas, dhe Avokatët.



Ekipi hulumtues, shqyrtoi të gjitha të dhënat statistikore lidhur me dhunën me bazë gjinore. Këto të dhëna u kërkuar nga Policia e Kosovës. Kjo u bë me qëllimin që të shqyrtohej ecuria e rasteve të dhunës me bazë gjinore por ata na refuzuan. Gjithashtu, mbledhja e statistikave është bërë me qëllimin e mbajtjes së institucioneve përgjegjëse për performancën e tyre dhe për të identifikuar fushat për përmirësim.

QMG analizoi ligje të shumta të cilat janë për trajtimin e rasteve të dhunës me bazë gjinore dhe krahasoi ato a janë në përputhje me Konventën e Stambollit. Pasiqë Kosova është nënshkruese e Konventës së Stambollit dhe Konventa e Stambollit obligon të gjitha shtetet nënshkruese që të hartojnë dhe harmonizojnë ligjet në përputhje me Konventën e Stambollit. Përveç kësaj, Konventa e Stambollit është një instrument ndërkombëtar i cili synon të ndalojë dhunën me bazë gjinore dhe të promovojë barazinë gjinore në të gjitha aspektet e jetës.

Konventa e Stambollit përcakton standarde të qarta dhe obliguese për shtetet për të ndërmarrë masa të nevojshme për të mbrojtur gratë dhe vajzat nga dhuna me bazë gjinore. Konventa e Stambollit është një instrument i rëndësishëm i mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe një garanci për zbatimin e saj duhet të sigurohet në mënyrë efektive nga shtetet. Kjo do të thotë që ligjet për mbrojtjen nga dhuna me bazë gjinore duhet të jenë të ndërthurura me mekanizma të forta dhe efektive për zbatimin e tyre, përfshirë institucionet kompetente të cilat duhet të jenë të gatshme për të hetuar dhe për të dënuar autorët e dhunës me bazë gjinore.

KORNIZA LIGJORE PËR MBROJTJE NGA DHUNA ME BAZË GJINORE

Instrumentet ndërkombëtare

Konventa e Këshillit të Evropës për Parandalimin dhe Luftimin e Dhunës ndaj Grave dhe Dhunës në Familje (Konventa e Stambollit) me Dhunën ndaj grave nënkupton shkeljen e të drejtave të njeriut dhe një formë të diskriminimit ndaj grave e cila manifestohet në dhunë me bazë gjinore në formë të dhunës (demit) fizik, seksual, psikologjik ose ekonomik ose si vuajtje e shkaktuar ndaj grave, përfshirë kërcënimet për veprime të tilla, detyrimin ose privimin arbitrar të lirisë, qofshin ato që ndodhin në jetën publike apo private). Konventa e Stambollit i referohet Dhunës në familje si: "të gjitha veprimeve të dhunës fizike, seksuale, psikologjike dhe ekonomike që ndodhin brenda familjes ose njësisë shtëpiake ose midis ish-bashkëshortëve ose bashkëshortëve apo partnerëve aktualë, pavarësisht nëse autori është apo jo në të njëjtën banesë me viktimën.

Konventa e OKB-së për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Ndaj Grave (CEDAW) kërkon që shtetet të marrin të gjitha masat e duhura për të siguruar mbrojtje adekuate ligjore të të drejtave të grave, në nivel të njëjtë me atë të burrave, përfshirë përmes gjykatave kompetente lokale, institucioneve publike, deri në arritjen e mbrojtjet efektive të grave kundrejt cdo akti të diskriminimit. Konventa është drejtpërdrejt e zbatueshme në Kosovë falë Kushtetutës së Kosovës, përkatësisht Nenit 22. Përveç kësaj, qëllimi i CEDAW është të ndalojë dhe të eliminohet diskriminimi ndaj grave në të gjitha format dhe në të gjitha fushat e jetës. Konventa përmban dispozita të rëndësishme që kërkojnë nga shtetet palë të ndërmarrin hapa për të garantuar barazi të plotë ndërmjetë burrave dhe grave, duke siguruar të drejta të njëjta në fusha si arsimi, puna, shëndetësia dhe të drejtat civile.

Dispozitat e Konventës përfshijnë:

- Përkshkrimin e diskriminimit ndaj grave dhe obligimet e shteteve për të ndaluar dhe eliminuar diskriminimin në të gjitha format.
- Parandalimin e diskriminimit ndaj grave në çdo fushë të jetës, duke përfshirë arsimin, punën, shëndetësinë dhe të drejtat civile;
- Konventa kërkon nga shtetet palë të ndërmarrin hapa për të garantuar barazi të plotë ndërmjet burrave dhe grave, duke siguruar të drejta të njëjta në fusha të tilla si arsimi, puna, shëndetësia dhe të drejtat civile.
- Nxitjen e barazisë gjinore në familje dhe shoqëri;
- Konventa kërkon nga shtetet palë që të ndërmarrin masa për të nxitur barazinë gjinore në familje dhe shoqëri, duke përfshirë edukimin dhe ndryshimin e kulturës që diskriminon gratë.
- Nxitjen e angazhimit të grave në jetën politike dhe në vendimmarrje publike;
- Nxit zhvillimin e rolit të grave në politikë dhe vendimmarrje, duke u bërë një instrument për të ndryshuar kulturën dhe mentalitetin shoqëror që diskriminon gratë.
- Mbrojtjen e grave nga dhuna dhe keqtrajtimi në familje dhe në shoqëri;
- Duke nxitur shtetet palë që të ndërmarrin masa për të garantuar që gratë të kenë mbrojtjen dhe ndihmën e nevojshme për të përballuar situata të tilla.

Përveç përfshirjes së Konventës CEDAW në Kushtetutë, në vitin 2014 Kosova ka miratuar Ligjin për Barazi Gjinore, i cili ndalon diskriminimin në punë, arsim dhe në të gjitha fushat e tjera të jetës. Ligji po ashtu përmban dispozita për të ndihmuar gratë në raste të dhunës. Në vitin 2015, u miratua edhe Strategjia e Përgjithshme për Barazi Gjinore, e cila synon të promovojë barazinë gjinore në të gjitha fushat e jetës.

■ **Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Liritë Themelore (KEDNj)** parasheh qe cdokush ka të drejtën e lirisë e të sigurisë personale. Poashtu parasheh ndalimin e diskriminimit në aspektin e gëzimit të të drejtave dhe lirive të përcaktuara në Konventë” pa asnjë dallim të bazuar në shkaqe të tilla si seksi, raca, ngjyra, gjuha, feja, mendimet politike ose çdo mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja ose çdo status tjetër. Protokollet e Konventës janë drejtpërdrejt të zbatueshme në Kosovë falë Kushtetutës së Kosovës, përkatësisht Nenit 22.

Mbi të gjitha, KEDNj ka për qëllim:

- Mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të individëve; KEDNj mbron dhe promovon të drejtat dhe liritë themelore të individëve, si të drejtën për jetë, lirinë personale, të drejtën për liri dhe siguri, të drejtën për një gjykim të drejtë dhe të shpejtë, dhe të drejtën për të mos u torturuar.
- Ndërmarrje e hetimeve dhe ndëshkim i shkeljeve të të drejtave të njeriut; KEDNj kërkon që shtetet anëtare të ndërmarrin hetimet dhe të ndëshkojnë personat që shkelin të drejtat dhe liritë themelore të individëve.
- Promovim i respektimit të të drejtave dhe lirive të njeriut në Europë dhe në botë; KEDNj ka si qëllim të promovojë respektimin e të drejtave dhe lirive të njeriut në Europë dhe në botë, duke e bërë këtë një objektiv të përbashkët për shtetet anëtare.
- Ngritje të vetëdijes ndërkombëtare për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut; KEDNj synon të rrisë vetëdijen ndërkombëtare për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, duke promovuar njohjen e tyre dhe përdorimin e tyre në praktikë.

Deklarata e OKB-së për Eliminimin e Dhunës ndaj Grave, (DKBEDhG)

kërkon që shtetet duhet të dënojnë dhunën ndaj grave, dhe nuk duhet të përdorin asnjë zakon, traditë apo praktikë religjioze si justifikim për t'i ikur përpjekjeve për të eliminuar dhunën ndaj grave. Tutje, kërkon që "shtetet të ndërmarrin të gjitha veprimet e nevojshme dhe pa asnjë lloj vonese të hartojnë politika të cilat i kontribuojnë eliminimit të dhunës ndaj grave".

Deklarata kërkon që shtetet dhe komunitetet ndërkombëtare të bëjnë hapa të rëndësishëm në luftën kundër dhunës ndaj grave, duke i bënë theksin në disa qëllime kryesore:

- Mbrojtja e të drejtave dhe lirive të grave: Deklarata thekson të drejtat dhe liritë e grave, duke kërkuar mbrojtjen e tyre nga dhuna dhe diskriminimi.
- Eliminimi i dhunës ndaj grave: Deklarata synon të ndërmarrë hapa për eliminimin e dhunës ndaj grave në mbarë botën, duke kërkuar që shtetet të ndërmarrin masa të nevojshme për të luftuar këtë problem.
- Ngritja e vetëdijes dhe edukimi i masës: Deklarata promovon ngritjen e vetëdijes dhe edukimin e publikut për të drejtat dhe liritë e grave dhe për të ndërgjegjësuar shoqërinë për rrezikun e dhunës ndaj grave.
- Përforcimi i rolit të grave në shoqëri: Deklarata kërkon përforcimin e rolit të grave në shoqëri dhe njohjen e tyre si një pjesë të barabartë e saj, duke i dhënë grave mundësi të barabarta në marrjen e vendimeve në jetën politike, ekonomike dhe shoqërore.

CEDAW, Rekomandimi i Përgjithshëm Nr. 19 përkufizon "dhunën në bazë gjinore" si "dhunë që drejtohet ndaj gruas sepse ajo është grua apo që prek gratë në mënyrë joproporcionale...[duke përfshirë] akte që shkaktojnë dëme ose vuajtje fizike, mendore ose seksuale, kërcënimet me këto akte, shtrëngimet dhe privimet e tjera të lirisë". Ai specifikon se CEDAW zbatohet për dhunën e kryer nga autoritetet publike dhe sipas të drejtës së përgjithshme ndërkombëtare dhe pakteve specifike të të drejtave të njeriut. Shtetet janë gjithashtu përgjegjëse për aktet private "nëse nuk veprojnë me kujdesin e duhur për të parandaluar shkeljet e të drejtave ose për të hetuar dhe ndëshkuar aktet e dhunës, dhe për të siguruar kompensim".


CEDAW, Rekomandimi Përgjithshëm Nr. 33 mes tjerash, në rekomandimet mbi qasjen e barabartë të grave në drejtësi, kërkon që shtetet të përmirësojnë infrastrukturën e qasjes së grave në sistemin gjyqësor, drejt arritjes së drejtësisë de jure dhe de facto, si dhe duke siguruar që çështjet e trajtuara nga sistemi gjyqësor, të trajtohen me ndjeshmëri gjinore.

CEDAW, Rekomandimi Përgjithshëm Nr. 35, duke u bazuar në çështjet e ngritura në rekomandimin Nr.19, thekson se shtetet duhet të përforcojnë implementimin e obligimeve të tyre në lidhje me dhunën me bazë gjinore, si në nivel legjislativ dhe atë ekzekutiv. Tutje, ky rekomandim thekson nevojën që të "kriminalizohen të gjitha llojet e dhunës me bazë gjinore ndaj grave, në cdo sferë, përfshirë dhunën fizike, seksuale apo integritetin e tyre psikologjik, dhe që të prezantohen pa vonesë sanksione ligjore të cilat janë në proporcion me veprat e tilla, e poashtu të prezantohen edhe rregullime në aspektin civil.

Plani i Veprimit Gjinor të BE-së (GAP III)


Ligjet dhe politikat në fuqi në Kosovë në lidhje me dhunën me bazë gjinore

Kodi Penal i Kosovës, qysh nga viti 2019, e konsideron dhunën në familje si vepër penale. Sipas nenit 248, kushdo që e kryen dhunën ose keqtrajtimin fizik, psikologjik ose ekonomik me qëllim të cenimit të dinjitetit të personit tjetër brenda një marrëdhënieje familjare, dënohet me gjobë dhe me burgim deri në 3 vjet. Pra, Kodi penal njih si dhunë në familje këto forma dhune: dhunën fizike, psikologjike, ekonomike dhe seksuale brenda një marrëdhënieje familjare.



Kodi i Procedurës Penale i Kosovës shkurtimisht, në Nenin 224 thekson se “Në rastet e dhunës në familje, gjykata mund të shqiptojë masat e përcaktuara në Ligjin përkatës për Mbrojtje nga Dhuna në Familje si dhe masat e parapara në nenin 171 të këtij Kodi.” Nderkaq në nenin 63, thekson se “i dëmtuari ose viktimë që është viktimë e terrorizmit, krimit të organizuar, trafikimit me njerëz, dhunës gjinore, dhunës në marrëdhënie familjare, dhunës seksuale, shfrytëzimit ose diskriminimit dhe i dëmtuari ose viktimë që ka pësuar dëmtim të konsiderueshëm për shkak të peshës së veprës penale si dhe viktimë me aftësi të kufizuara dhe ata që janë veçanërisht të ndjeshëm, duhet të merren parasysh.”

Ligji për Mbrojtjen nga Dhuna në Familje, dhe udhëzimet përkatëse administrative të cilat më detajisht mbulojnë çështjet e rregulluara në kuadër të LMDHF, rregullojnë mbarëvajtjen e procedurës civile për të mbrojtur viktimat e dhunës në familje. Këto akte ligjore rregullojnë procesin e lëshimit të urdhrave për mbrojtje dhe masave mbrojtëse të zbatueshme për viktimat, duke përfshirë mbështetjen dhe rehabilitimin e tyre, si dhe masat për rehabilitimin e kryesve. Ligji përkufizon aktet e dhunës në familje si vepra apo lëshime të qëllimshme që i bëjnë një person personit tjetër me të cilin është ose ka qenë në marrëdhënie familjare. Ligji gjithashtu ofron përkufizim unik për “marrëdhënie familjare” në bazë të formave ndër-familjare të banimit në Kosovë, duke përfshirë: janë ose ishin të fejuar; janë ose ishin të martuar; janë ose ishin në bashkësi jashtëmartesore; janë ose ishin në marrëdhënie jashtëmartesore; bashkëjetesa në një ekonomi të përbashkët familjare, etj.




The Standard Operating Procedures for Increasing Efficiency in the Handling of Domestic Violence Cases aim to enhance the efficiency in handling domestic violence cases during the prosecution process by appointing specialized prosecutors to handle domestic violence cases.

During this study, the respondents were also asked if they could identify any legislative or regulatory act adopted by the state in accordance with the Istanbul Convention. 8.33% listed the Penal Code of the Republic of Kosovo and the National Strategy for the Protection against Domestic Violence and Violence against Women 2022-2026. 46.67% referred to the Law on Protection against Domestic Violence, specifically the protective measures provided by this law. 43% mentioned the aspect of criminal prosecution and the new Draft Law on Protection against Domestic Violence, which, according to the respondents in this group, is being developed in line with the Istanbul Convention. 1.67% mentioned the Strategy for the Protection against Domestic Violence and Violence against Women 2022-2026.

Other relevant laws

In addition to criminal laws, both the Law on Gender Equality and the Law on Protection against Discrimination prohibit sexual harassment. Although the inclusion of these prohibitions is positive, the regulation remains inadequate due to the broad scope of these laws, which encompass a wide range of aspects of public and private life, including but not limited to employment, education, access to social protection, social amenities, fair and equal treatment in legal proceedings, and access to public places.






COMPARATIVE ASPECTS OF THE LEVEL OF INTEGRATION OF THE ISTANBUL CONVENTION IN THE LEGAL FRAMEWORK FOR PROTECTION AGAINST DOMESTIC VIOLENCE

Kosovo has made efforts in recent years to improve its legal framework in relation to gender-based violence. As part of the amendments made in 2019, the Penal Code of Kosovo has included domestic violence as a separate criminal offense, also integrating sexual harassment and female genital mutilation as criminal acts. Furthermore, regarding the regulation of sexual violence, the Penal Code also defines the term "consent" and establishes certain non-exculpatory circumstances when it cannot be said that consent was given.

In addition to the Penal Code of Kosovo, in January 2022, the government of Kosovo also adopted the National Strategy for Protection against Domestic Violence and Violence against Women (2022-2026), which aims to achieve its objectives in line with the Istanbul Convention. It is still early to have a monitoring report on this Strategy.

Meanwhile, some essential legislative acts that could significantly integrate the provisions of the Istanbul Convention, such as the draft law on protection against domestic violence and violence




against women, the draft law on family social services, and the draft law on social housing, have remained suspended at various stages of the legislative process, thus jeopardizing the provision of adequate services for women and girls who are victims of gender-based violence. Existing research conducted by civil society organizations, shelters, and the identification of the needs of gender-based violence victims can be utilized towards finalizing these legislative acts and amending other related secondary or primary acts, aiming to align them with the Istanbul Convention.

Definition of gender-based violence

Currently, no legislative act includes the full definition of gender-based violence as outlined in the Istanbul Convention, which is an umbrella concept encompassing all forms of violence defined in the existing Law on Protection against Domestic Violence, including physical, psychological, sexual, and economic violence committed by a relative or a person with whom the victim is or has been engaged, married, or in a "non-marital cohabitation."

Furthermore, Article 248 of the Penal Code stipulates that "domestic violence, physical, psychological, sexual, and economic violence, for the purposes of this code, shall be the same as defined in Article 2, 1.2 of the Law on Protection against Domestic Violence." As highlighted in previous research on this matter, both the Law on Protection against Domestic Violence and Article 248 of the Penal Code exclude certain forms of intimate partner violence that do not cohabit with the victim, which are covered by Article 3b of the Convention.

In order to address these gaps and to be treated within the legal framework in Kosovo, intimate partner violence against women should aim to use the definitions provided in the Istanbul Convention. Specifically, Article 3 of the Istanbul Convention, paragraph (a), states that the term "violence against women" refers



to "all acts of gender-based violence that result in, or are likely to result in, physical, sexual, psychological, or economic harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion, or arbitrary deprivation of liberty, whether it occurs in public or private life." On the other hand, the expression "domestic violence" should be understood as a reference to "all acts of physical, sexual, psychological, or economic violence that occur within the family or domestic unit or between former or current spouses or partners, regardless of whether the perpetrator shares or has shared the same residence with the victim."

Furthermore, the definition of "gender-based violence against women" provided in paragraph (d) of Article 3 of the Istanbul Convention contributes to clarifying the provisions by defining it as "violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately."




SOS Hotline

Currently, Kosovo has a free 24-hour SOS line at the Victim Protection and Assistance Office, within the State Prosecutor's Office. Assistance Operator Line Number, free of charge 24/7 is 080011112 to provide victims and the public with a confidential mechanism for reporting various criminal acts of abuse: for informing victims and other persons about their rights, providing necessary information about existing services and contact numbers. States are required to establish such lines, which must be open 24 hours, accessible free of charge, and ensure that the anonymity of persons calling to report violence is maintained, as well as confidentiality. In Kosovo, victims can call the police number even if the phone is blocked or if the victim does not have credit on the phone; 112 is the number of the European emergency line that operates in all EU countries, also in Kosovo, but in most cases the number 192 of the Kosovo police is contacted.

However, since Kosovo has ratified the Istanbul Convention, a specific hotline for victims of gender-based violence should be integrated into the legislation on protection from domestic violence and violence against women. This integration should include appropriate funding for the hotline within a clear budget line, professionalism, accountability, and specification of qualifications for the personnel responsible for providing such a service.

This was also a recommendation of the GREVIO report of the Council of Europe, which emphasized that: "You are strongly recommended to ensure the establishment of a toll-free 24-hour helpline dedicated to women victims of all forms of violence covered by the Istanbul Convention, available throughout the territory and in all relevant languages, capable of providing advice to victims, respecting the confidentiality of all callers, and operated by qualified staff trained in all these forms of violence."




The allocation of sufficient budget to address gender-based violence.

The Istanbul Convention calls for states parties to allocate sufficient budget and human resources for the adequate implementation of integrated policies, measures, and programs to prevent and combat all forms of violence against women, including those carried out by non-governmental organizations or civil society.

Historically, shelters as service providers have not had sustainable and adequate financing. Delays in the distribution of funds by the government and mismanagement of funds by some shelters have caused shelters to close, exposing victims to the risk of recidivism. Proper oversight of the Department of Social Welfare has been insufficient. There continues to be a lack of reintegration programs, social housing, and opportunities for securing economic independence.

Furthermore, according to Law No. 02 L-17 on Social and Family Services, the Centre for Social Work (CSW) as a public institution at the municipal level is competent for the protection of all citizens in need of social services, consequently also for the protection of women and girls from all forms of violence until their reintegration into society. The CSWs play a crucial role in the prevention, protection, and reintegration of victims of violence, especially for girl children. However, the CSWs do not have sufficient budgets or capacities to operate their tasks, defined by the legal framework of Kosovo, they lack the proper infrastructure – space and access to reliable transportation, and lack human resources to manage all the cases assigned to them.

To achieve full implementation of the Istanbul Convention in Kosovo, the Kosovo government needs to allocate a sufficient budget for the drafting, implementation, and monitoring of all programs, strategies, and the legal framework for protection




against domestic violence and gender-based violence, focusing on shelters and social work centers as the main actors in providing rehabilitative and reintegrative services. Such a recommendation was also emphasized by the 2022 report on the monitoring of the implementation of the Istanbul Convention (GREVIO): "We also recommend to the authorities to provide appropriate human and financial resources for all institutions and subjects mandated to implement measures aimed at preventing and combating violence against women, including coordinating communal mechanisms against domestic violence."

Prevention of gender-based violence and treatment programs

The Istanbul Convention, under Article 16, requires states to take the necessary legal or other measures to operationalize support programs aimed at teaching perpetrators of gender-based violence to adopt non-violent behavior in interpersonal relationships, towards the prevention of violence and changing their violent behavior characteristics. The Convention particularly emphasizes the need for the operationalization of programs for sexual abusers to prevent the repetition of their actions.

In Kosovo, the Law on Protection from Domestic Violence in Article 9 and Article 4 regulates psycho-social treatment for perpetrators of domestic violence and mandatory medical treatment for perpetrators addicted to alcohol and drugs. The availability of programs for perpetrators of violence in Kosovo remains limited.

The Administrative Directive on Determining the Place and Method of Psycho-social Treatment for the Perpetrator of Domestic Violence provides that programs for perpetrators of violence, psycho-social treatments, can be provided by health institutions, social institutions, and licensed providers of social services (including NGOs), while medical treatment for perpetrators of




violence with addiction issues should be done by medical institutions.

In practice, health institutions, primarily mental health centers, are the main subjects that offer both types of programs. In addition, two NGOs, SIT Centre in Pristina and Safe House in Gjakova, have created pilot psycho-cognitive treatment programs⁹⁴, but such NGO-led programs for perpetrators of violence have received only limited financial support for such activities. The Correctional Service of Kosovo implements a group cognitive-behavioral therapy program for "Anger Management" in detention spaces, but the Correctional Service and the Probation Service still do not have programs for the reintegration and rehabilitation of perpetrators of violence or tracking these cases. The National Strategy of the Republic of Kosovo for Protection from Domestic Violence and the Action Plan for the period 2022-2025 foresees "Strengthening the capacities of the Kosovo Probation Service for tracking the rehabilitation of perpetrators of violence".

Under this Strategy, the government commits to "punish, resocialize and rehabilitate the perpetrators of violence". However, a sufficient budget must be allocated for the drafting of these programs, as well as their implementation, in line with Article 8 of the Istanbul Convention. At the same time, the responsibilities of the institutions responsible for prevention and provision of services within these programs must be clearly defined in the Law on Protection from Domestic Violence.

The 2022 report on monitoring the implementation of the Istanbul Convention in Kosovo (GREVIO) emphasizes that: "It is strongly recommended for the authorities to: a. develop minimum quality standards for all programs for perpetrators of domestic violence, which should center on the safety of victims and their human rights and should include close cooperation between programs for perpetrators of violence and specialized services that assist victims; b. increase the number of available mandatory and voluntary



programs, to ensure their availability throughout the territory based on minimum quality standards."

Programs for Perpetrators of Sexual Crimes

The Istanbul Convention, as emphasized above, requires special attention to be dedicated to the establishment of adequate programs for perpetrators of sexual crimes, aimed at reducing the possibility of these individuals reoffending. Currently, Kosovo does not have specific programs for treating individuals who have committed sexual crimes, while programs for perpetrators of domestic violence may cover sexual violence perpetrated in this context.

On November 23, 2022, the Government of Kosovo approved the State Protocol for the Treatment of Cases of Sexual Violence in the Republic of Kosovo, as a practical tool that contains instructions on how services should be provided for victims/survivors of sexual violence, enabling the establishment of institutional accountability through a coordinated multi-sectoral approach.

The main goal of this Protocol is "to standardize the necessary actions for a continuous, inclusive, and accountable response, for the identification, protection, treatment, documentation, referral, sustainable empowerment, and reintegration of victims/survivors of sexual violence, through immediate and professional interventions by responsible institutions."

The Ministry of Justice is the body responsible for its implementation. The Protocol, among other things, also emphasizes the need for rehabilitation programs for perpetrators of sexual crimes. The State Protocol for the Treatment of Cases of Sexual Violence considers as effective in this direction programs that "succeed through work with the perpetrators of the crime (sexual violence) to make them accept responsibility and to be



publicly seen as responsible for their actions."


This implies that these programs must work closely with specialized support services for victims/survivors, as well as jointly organize awareness campaigns against sexual violence. The Protocol specifies that the perpetrator of the sexual crime or the abuser must follow these programs in implementing the measures taken in protection orders, after the punishment for the violence exerted, or may follow them simultaneously when offered in correctional facilities to provide training for capacity building for relevant professionals to increase their knowledge and skills in treating sexual violence perpetrators.

The latest report on the implementation of the Istanbul Convention in Kosovo (GREVIO) also emphasizes that: "Authorities are recommended to develop treatment programs for perpetrators of sexual crimes, which take into account the best practices developed internationally and guarantee a human rights-based approach."

Generally, regarding the implementation of the legal framework for protection from domestic violence, research indicates that the lack of rehabilitation and reintegration programs for victims and weak rehabilitative services for perpetrators remained among the main challenges faced.

Social services and service providers

Article 18 of the Istanbul Convention outlines a series of general principles that must be respected in the provision of general and specialized protective and supportive services. Article 20 of the Convention, within the framework of General Support Services, emphasizes that parties are obliged to take all legislative measures, or other measures, to ensure full access for victims to services that facilitate their recovery from violence suffered.




These measures, according to the Istanbul Convention, may include services such as: legal and psycho-social counseling, financial support, social housing, education, training, and employment assistance. Furthermore, the Istanbul Convention emphasizes that parties must take all measures to ensure that health services and social services are financed with sufficient budget and with trained professionals who assist victims and refer them to appropriate services.

Under the Law on Social and Family Services and the Law on Local Self-Government, municipalities in Kosovo are required to provide social services, while the Ministry of Finance, Labor and Transfers is responsible for organizing, ensuring quality, monitoring and general inspection of social services for "individuals and families in need". This particularly includes victims of domestic violence, among other categories.

According to the law, each municipality is responsible for providing social and family services in accordance with the standards set by the Ministry. Such social services can be provided by public entities (Centers for Social Work) or these services can be subcontracted from NGOs. As a result, social services are decentralized in Kosovo. While decentralization is reflected in the law, current funding and infrastructure are insufficient.

According to the Law on Social and Family Services: "In order for municipalities or organizations providing social and family services on their behalf to be able to perform these functions, [the Ministry of Labor and Social Welfare] will allocate annual funds for this purpose with a public announcement for the purchase of services." Historically, service providers in Kosovo, particularly Centers for Social Work and shelters, have lacked sufficient budget allocation to carry out their legal responsibilities, especially for human resources, vehicles, and adequate space.




This has been highlighted over the years as a challenge, including in the European Commission's Report on Kosovo, including the one from 2022. Currently, the Kosovo government is in the process of approving two draft laws that could help harmonize with the Istanbul Convention: The Draft Law on Social and Family Services and the Draft Law on Social Housing. However, towards more substantial harmonization, the Kosovo government should be based on a well-informed analysis of the needs of social service providers, and such needs should be reflected in budget increases, within the framework of the Law on the Budget. These changes should also be reflected further in the planned amendments to the Law on Local Government Finance.

Furthermore, the 2022 report on the monitoring of the implementation of the Istanbul Convention in Kosovo (GREVIO), called for authorities to: "increase resources dedicated to social programs that facilitate the recovery and socio-economic autonomy of women victims of all forms of violence covered by the Istanbul Convention, in particular social housing schemes, assistance in education and training and in finding employment; ensure that Social Work Centers throughout Kosovo are provided with adequate human and financial resources to effectively carry out their duties, taking into account the appointment of specialized social workers for violence against women; to promote the training of social workers on the gendered nature of violence against women, the harmful impact of witnessing violence on children, and the consideration of a history of domestic violence during reconciliation procedures and decisions about child custody."

Shelters (Article 23)

Article 23 of the Istanbul Convention stipulates that parties shall take all necessary legislative or other measures to provide for the setting up of appropriate, easily accessible shelters in sufficient numbers that offer safe accommodation and can actively respond to the needs of victims, particularly women and children.




In Kosovo, there are currently eight licensed shelters managed by NGOs providing support for women victims of domestic violence and their children in Kosovo, which operate around the clock and offer free of charge and emergency shelter. As highlighted in the Council of Europe's report on the evaluation of policies and legislation regarding violence against women and domestic violence in Kosovo, it should be noted that the Istanbul Convention calls for shelters in a "sufficient number," referring to standards from the Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence's Final Activity Report, which recommended one family place per 10,000 residents. According to this standard, additional shelter places are necessary.

Until 2022, shelters have been contracted and financed by the Department of Social Welfare at the Ministry of Labour and Social Welfare. However, with the recent changes in responsibilities over social services, shelters will now fall under the responsibility of the Ministry of Justice, under which a department of social services and policies is expected to be established. In relation to this, the Ministry of Justice is drafting supporting secondary legislation.

However, the lack of sufficient funds makes it difficult to provide adequate specialized services. Furthermore, it hinders the provision of further support to victims towards their reintegration into society, assistance in accessing employment and the labor market, long-term and sustainable housing. All these elements would prevent the return of victims to violent environments if there were material conditions for supporting victims within the framework of integrated services from shelters.

Some shelters have taken actions to promote women's employment, access to children's nutrition or to pay their rent once they have left the shelter, but such measures are based on very limited funding and the initiative of their staff.




Such measures are insufficient, hence the legal framework in Kosovo, including the Budget Law, should reflect the needs of the shelters, as required by the Istanbul Convention, and their funding should be procedurally facilitated, within the framework of the Law on Local Government Finance, the Law on Gender-Based Violence Protection, the Strategy for Protection from Domestic Violence and Violence against Women, and other coordinating policies. Such a measure is also required by the latest report on the implementation of the Istanbul Convention in Kosovo (GREVIO), respectively: "The authorities are urgently recommended to increase the stability and level of funding given to specialized NGOs to correct gaps in the provision of specialized supportive services, especially shelters for victims of violence against women, considering replacing the annual tender procedure with a sustainable multi-year funding scheme."

Support for Victims of Sexual Violence

Article 25 of the Istanbul Convention requires the parties to take all necessary legal or other measures to create rape and sexual violence centers dedicated to victims, which must be suitable, easily accessible, and in sufficient numbers to provide decent medical services and forensic examinations, support for the trauma suffered, and psychological counseling for victims.

The Explanatory Report, in paragraph 142, recommends that such a center should be available for every 200,000 inhabitants and that their geographical spread should be such that these centers are accessible to victims/survivors in rural areas just as they are for those in cities. Also, the Istanbul Convention recommends that wherever possible, services in support of victims/survivors of violence be offered at one point, of course respecting the respective standards for each service.

Currently, there are no referral centers for crises from rape or sexual violence in Kosovo that offer comprehensive and tailored support for victims of sexual violence. The Institute of Forensic




Medicine in Prishtina is the only institution responsible for the medico-legal examinations of victims of sexual violence.

The current Law on Protection from Domestic Violence does not foresee Crisis Treatment Centers for Rape Cases or Sexual Violence Referral Centers.

However, in November 2022, the government of Kosovo approved the State Protocol for the Treatment of Sexual Violence Cases in the Republic of Kosovo, which provides, among other things, the application of a coordinated multi-sectoral approach of the responsible institutions for the treatment of sexual violence cases, along with the establishment of Sexual Assault Response Teams (SART).

According to the State Protocol for the Treatment of Sexual Violence Cases, a SART team in its composition could be organized at the core team level, where necessary institutions are necessarily included, which must intervene immediately for the treatment and management of the case (such as: police, prosecutor, victim's advocate, forensic doctor, health professionals, Social Work Center, shelters, and dedicated centers for the treatment of sexual violence cases such as Sexual Violence Referral Centers or Rape Crisis Treatment Centers); A further challenge, apart from the proper legal regulation of Sexual Violence Referral Centers or Rape Crisis Treatment Centers and the allocation of sufficient financial means for the implementation of the State Protocol for the Treatment of Sexual Violence Cases and the establishment of these centers as provided in the Istanbul Convention.

Given that the Government of Kosovo is currently drafting a new Law on Gender-Based Violence, specifically to harmonize it with the Istanbul Convention, this law should take into account and prioritize the establishment of Rape Crisis Treatment Centers and Sexual Violence Referral Centers, as required in the Istanbul Convention, specifying exactly the roles and responsibilities of the actors




responsible for the proper functioning of these centers, and further, properly regulating the aspect of sustainable financing and expertise and professionalism.

We remind you that such a thing has also been requested by the latest report of the Council of Europe, on the implementation of the Istanbul Convention in Kosovo (GREVIO): "Authorities are urgently recommended to establish suitable and easily accessible rape crisis or sexual violence referral centres offering immediate, short- and long-term specialist support provided by trained professionals. Such centres should ensure a sensitive response from trained specialists and respect the principle of informed consent of the victim and control over her decisions regarding examinations and medical/forensic reporting. Also, authorities are urgently recommended to develop specific medical protocols for supporting victims of sexual violence and ensuring the conduct of forensic examinations and the preservation of samples, regardless of whether sexual violence has been reported to the police or not."

Recommendations for Harmonizing the Legal Framework for Protection from Domestic Violence with the Istanbul Convention

- The upcoming Law on Protection from Domestic Violence should include all definitions of gender-based violence, in relation to the definitions in the Istanbul Convention.
- A specific line for victims of gender-based violence (SOS hot-line) should be integrated into legislation for protection from domestic violence and violence against women, providing appropriate funding for this line in a clear budget line, professionalism, responsibility, and specification of qualifications for those who will be responsible for providing such a service.
- To achieve full implementation of the Istanbul Convention in Kosovo, the Government of Kosovo needs to allocate sufficient budget for drafting, implementing, monitoring all programs,




strategies, and the legal framework for protection from domestic violence and gender-based violence, focusing on shelters and social work centers, as the main actors in providing rehabilitative and reintegrative services.

- In the process of approving the two draft laws that could help towards harmonization with the Istanbul Convention: the Draft Law on Social and Family Services and the Draft Law on social housing, the Government of Kosovo should be based on a well-informed analysis of the needs of social service providers, and reflect such needs in budget increases, under the Law on the Budget. These changes should also be reflected in the planned amendments to the Law on Local Government Finance. Such an approach directly contributes to the harmonization of the Legal Framework with the requirements of the Istanbul Convention.

- Furthermore, sufficient budget should be allocated for service providers, health services and social services and employ, train professionals who assist victims and refer them to appropriate services. The legal framework in Kosovo, including the Law on the Budget, should reflect the needs of the shelters, as required by the Istanbul Convention, and their financing should be procedurally facilitated, under the Law on Local Government Finance, Law on Gender-Based Violence Protection, Strategy for Protection from Domestic Violence and Violence against women, and other coordinating policies.

- During the drafting and approval process of the new law on protection from gender-based violence, aimed at harmonizing with the Istanbul Convention, the establishment of Crisis Treatment Centers for Cases of Rape and Sexual Violence Referral Centers should be considered and prioritized, as required in the Istanbul Convention, precisely specifying the roles, responsibilities of the actors responsible for the proper functioning of these centers, and further, properly regulating the aspect of sustainable financing and expertise and professionalism. Such an approach is also in line with the State Protocol for the Treatment of Sexual Violence Cases.

- Ensure that the government, relevant Ministries, and institutional actors take all legislative measures, or other measures, to ensure



full access for victims to services that facilitate their recovery from the violence suffered. These measures, according to the Istanbul Convention, may include services such as: legal and psychosocial counseling, financial support, social housing, education, training, and employment assistance.

- Ensure that the authorities are making the necessary efforts to address all the recommendations issued for the competent institutions involved in addressing or treating gender-based violence, issued by the Council of Europe's report on the implementation of the Istanbul Convention in Kosovo, respectively, towards the assessment and approximation of Kosovo's laws, policies, and other measures with the standards of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence.






Recommendations

For the Kosovo Police - Further trainings should be organized to raise awareness of all forms of violence that are criminalized in the Kosovo Penal Code, according to the Istanbul Convention. The Ministry of Internal Affairs should plan sufficient resources for the education and training of police officers to ensure that the victim-sensitive approach is implemented continuously and effectively. Ongoing training for the police of the Units for Investigation of Domestic Violence (UIDV) is essential to ensure that they are able to handle cases of gender-based violence effectively. This may include training on changes in laws, communication skills with victims, more accurate risk assessment, non-blaming of the victim, and ways to identify cases of violence.

The police must take steps to increase cooperation between security forces, courts, prosecutors in detecting and prosecuting acts of violence. The implementation of Standard Operating Procedures (SOPs) should be monitored and evaluated to ensure they are effective and respected in every case. Awareness campaigns should be undertaken to raise public awareness of the work of NJHDHF and how to report gender-based violence. This can assist in identifying and reporting cases of violence. These campaigns should be designed targeting victims of gender-based violence.


The Ministry of Interior should identify the necessary financial resources for the installation of friendly rooms, in accordance with the requirements of the Istanbul Convention. The Kosovo Police must develop a monitoring and evaluation system to assess the effectiveness of the friendly rooms and to identify ways to improve them.



At the time of allocating sufficient funds to improve infrastructure related to the implementation of the Law on Electronic Monitoring, the Kosovo Police must take concrete steps in implementing this law, monitoring the implementation or violations of protective orders.

For the Institute of Forensic Medicine - Specialized services for victims of sexual violence need to be established or expanded. IFM should seek and advocate for psychological and gynecological consultations to be included within this institution. It is important to continue improving interview procedures for victims of sexual violence. This includes ensuring that the number of interviews is minimized as much as possible, and that the interviews are protective and respect the emotional and psychological integrity of the victim. Ongoing training for IFM staff, including current legislation and how to apply it in practice. Ensure the proper implementation and functioning of Standard Operating Procedures related to the handling of sexual violence cases at the Institute of Forensic Medicine. Follow a continuous strategy for organizing campaigns that sensitize the public, with the aim of increasing their knowledge about the methods and appropriate time to report sexual violence. It is important to raise awareness and educate the public about changes in legislation and the way institutions handle cases of sexual violence. This can help create a more supportive environment for victims and may assist in increasing the reporting of sexual violence cases.


For Social Work Centers - A sufficient budget should be planned to address the gaps in SWCs in case management, both in terms of infrastructure and human resources. SWCs should cooperate with the Ministry of Justice, the Ministry of Finance, Labor and Transfers in relation to the accurate calculation of this budget, based on a needs analysis. The work of case managers in relation to the protection of children in cases of domestic violence and the determination of custody, including visitation rights, should be monitored; and the tendency of managers to reconcile couples or to



consider only the economic interest of children, not also the psychic - towards avoiding recidivism.

For the Prosecution - Ensure that all municipalities have at least one prosecutor specialized in cases of gender-based violence available. The Prosecutorial Council of Kosovo should train prosecutors for a more effective and sensitive approach to gender- based violence, and specifically train them on the accurate investigation of the criminal offense of domestic violence by the Prosecutorial Office of Kosovo, along with relevant additional charges.

For Victim Advocates - Victim advocates should seek ongoing funding to improve the necessary infrastructure for addressing cases of gender-based violence and ensure sufficient human resources to cover the level of gender-based violence cases. This may include modifying dedicated rooms within the prosecution office that victim advocates can use to consult with gender-based violence victims while maintaining confidentiality. Budget allocation should be requested to increase the number of trained staff members to handle gender-based violence cases within Victim Advocacy Services. Inter-institutional cooperation should be enhanced. Improving cooperation and coordination between Victim Advocacy Services and other justice institutions will help facilitate more effective treatment of gender-based violence cases. This will ensure that information is shared and utilized efficiently, allowing for a coordinated response. Training should be intensified for the implementation of the State Protocol for the Treatment of Sexual Violence Cases. Training should be intensified, focusing on victim- centered approaches. It is essential for victim advocates to have the necessary skills to effectively and sensitively meet the needs of gender-based violence victims. Training on the Istanbul Convention and all forms of gender-based violence should be intensified. Ongoing training and information on the Istanbul Convention and various forms of gender-based violence are crucial for their treatment.



For the Judicial Council and Courts - The Judicial Academy and the Judicial Council should organize training sessions for judges on the implementation of the Istanbul Convention in judicial practice. It is crucial for judges to have comprehensive and updated knowledge of the convention and its obligations to ensure effective implementation. In-depth and ongoing training should be provided to judges on various forms of sexual violence. Training should be organized for judges and court personnel regarding the consequences and risks of domestic violence, as well as the need for a stricter punitive approach. This should focus on the risk of reoffending and the potential danger to victims. Efforts to reduce the duration of domestic violence cases should continue. Despite visible improvements, it is essential that victims of domestic violence receive timely justice. Ensuring that the high priority given to handling domestic violence cases does not compromise the quality of case processing is crucial. If there are capacity or resource constraints, they should be addressed to ensure that every case is handled fairly and efficiently. Sensitization of judges to the importance of qualifying offenses as "domestic violence" when appropriate should be improved to ensure that victims receive appropriate justice and protection. Measures should be taken to prohibit family conciliation practices in cases of domestic violence. Protection orders should be reviewed and ensured to be comprehensive and victim-centered, providing proper protection and security measures for victims. The impact of suspended sentences and effective imprisonment on the prevention and reduction of domestic violence cases should be evaluated. This may involve studies on the effectiveness of such penalties and ongoing assessments of their effects.



For the Ministry of Justice:

The secondary legislation that specifies the responsibilities of the Ministry of Justice and the Division for Social Policies within the Ministry regarding the treatment of gender-based violence at the national level should be approved as soon as possible.


A more accurate budget planning should be considered to provide assistance and support to victims of gender-based violence. These funds can be directed towards reintegration programs and increasing resources and services for these victims.

The possibility of reforming the current legislation should be examined to ensure that it addresses the needs of victims of gender-based violence, helps prevent forms of gender-based violence, and is in line with the Istanbul Convention. In this regard, the Law on Protection from Violence against Women and Domestic Violence should be approved as soon as possible. Investment should be made in providing more social and psychological services, as well as creating a safer and more supportive environment for the victims.

Funding should be planned for the establishment of a Reference Center for Victims of Sexual Violence in Kosovo, in accordance with the Istanbul Convention and the State Protocol for the treatment of victims of sexual violence. This center can improve the sensitivity and effectiveness of the treatment of sexual violence victims.

After the establishment of the Center, the Ministry of Finance, in collaboration with the Ministry of Justice, should ensure sufficient funding and resources for its operations. This may include specialized staff, appropriate infrastructure, and technological resources.

The Ministry of Justice should support the work of the Institute of Forensic Medicine in creating a safe environment for victims of sexual violence and the collection of evidence. This may involve additional funding, training, and resources. At the policy and decision-making level, there should be a deeper discussion on the



impact of financial constraints on the implementation of the Istanbul Convention. This will help identify ways to improve funding and encourage full compliance with the convention's standards.

Necessary infrastructure should be established, and an adequate budget should be allocated for the implementation of the Law on Electronic Monitoring. Efforts should be intensified to invest more prominently in electronic monitoring technology. Procedures for electronic monitoring, such as "ankle bracelets," should be expedited to ensure effective implementation of protective orders.

For the Department of Social and Family Policies - Division of Social Services, in collaboration with the Vocational Training Center and the Ministry of Labor, Finance, and Transfers, a new mediation and support program should be created for the employment of gender-based violence victims. This program can help improve financial stability and economic prospects for vulnerable women and families. It may include skills training, assistance in job search, and support in establishing small businesses.

Awareness campaigns should be organized to educate children about the consequences of domestic violence, in close collaboration with the Ministry of Education, Science, Technology, and Innovation and education directorates in municipalities. This may involve informative campaigns in media outlets and schools.

The Division of Social Services should continue its work and expand its activities by improving services for children who are witnesses of domestic violence. This may include improving access to psychosocial support and counseling, as well as allocating sufficient funds for the treatment of children within domestic violence shelters.

Officials of the Division of Social Services should undergo continuous training to understand and address the effects of domestic violence on children, specifically focusing on harmonizing



their approach with the requirements of the Istanbul Convention.

The Division of Social Services should propose funding to improve the infrastructure within the institution, including physical spaces, necessary technology, and enhancement of human resources.

The Division of Social Services should continuously assess the effectiveness of their services and work towards necessary improvements. This may involve changes in the way services are provided, expansion of services offered, or changes in case management practices within this division.


For the Agency for Free Legal Aid, it is essential that representatives of this institution are informed about the recommendations of the GREVIO Committee and implement those recommendations.

The Agency for Free Legal Aid should ensure that all victims of domestic violence have access to the services provided by this institution. This may include providing clear and accessible information about these services and working to remove barriers that may hinder access.

The Agency for Free Legal Aid should work to increase awareness and information among citizens about the services they offer. This can be achieved through informational campaigns, publications, and training.

The Agency for Free Legal Aid should continuously assess the effectiveness and quality of the services they provide, focusing on taking actions for improvement when necessary.

For the Ministry of Health, it is important to request the allocation of more funds for programs and health care services addressing gender-based violence. Increasing funds for programs and health care services related to gender-based violence will help provide



more support for victims and improve healthcare capacity.

Continuous training and education should be organized for healthcare staff on gender-based violence and effective ways to address victims of violence.

Updating and expanding the Health Information System (HIS): The HIS should be updated and expanded to include all healthcare institutions. This would enable the collection of accurate and comprehensive data on treatment.


Healthcare professionals should be trained in data collection and reporting related to gender-based violence. Trainings by local and international experts should be conducted to enhance the knowledge of healthcare staff on the Istanbul Convention. Ongoing training in the field of gender-sensitive approach to working with survivors of violence, especially in relation to the acceptance and treatment of victims of sexual violence.

The Ministry of Health should develop a specific protocol for the health care treatment of gender-based violence victims.

For the Ministry of Education, Science, Technology, and Innovation, it is important to include more gender-focused teaching materials that address gender equality issues.

Teaching staff should be trained on gender equality issues, harmful gender roles and stereotypes, power and masculinity relations, integrating them into the curriculum.

Review of textbooks and other learning materials: A thorough review of textbooks and other learning materials is necessary to ensure they represent gender equality and do not reinforce gender stereotypes.



After implementing changes in the curriculum, it is important to conduct an evaluation to monitor the impact of these changes and make necessary adjustments based on the results.

Training for teachers on the reporting module should be conducted. This will ensure that all teachers have the necessary knowledge to identify and report cases of violence in schools.

MASHTI should improve data collection on school dropout cases, including gender-disaggregated information. This will help identify patterns and the impact of violence in the family on girls and boys in different ways, and provide a strong basis for future policies and actions.


The referral system for cases of family violence and abuse should be further improved and strengthened, with a particular focus on school dropout cases related to these incidents.

Students in schools should be educated about family violence and abuse, informed about their rights, and made aware of available support services. This should be included as part of the curriculum and developed in a manner that is age-appropriate and sensitive to gender.

Parents and the wider community should be involved in initiatives to prevent and combat family violence and abuse. They should be informed and educated about these issues and their role in protecting children.

For Municipalities:

The effectiveness and impact of Municipal Units for Gender Equality and Domestic Violence (MUGEDV) should be evaluated. Monitoring should include data analysis, performance assessment, as well as identifying potential challenges and issues.



MUGEDV needs to be empowered and equipped with the necessary resources. This may include financial support, as well as support at the policy and decision-making levels.

Training sessions should be organized for MUGEDV on the Istanbul Convention and relevant legislation.

MUGEDV should engage in continuous capacity-building training to ensure they are up-to-date with the latest developments and best practices in the field of domestic violence.

Training should be organized for MUGEDV on gender-sensitive approaches.

Municipalities can collaborate with various civil society organizations, educational institutions, and other groups to support awareness campaigns and other activities aimed at preventing domestic violence.

Municipalities should commit to providing social housing for gender-based violence victims to live independently.

For the Ombudsperson:

Continue supporting gender-based violence victims, including representing cases of institutional negligence in the Constitutional Court.

Continue monitoring the implementation of laws within the framework of human rights conventions, contributing to the improvement of the social context.

Independently monitor the work of judicial and investigative institutions, offering concrete recommendations in AP reports to improve their approach to gender-based violence victims.



For Shelters:

Organize training for shelter staff to address the specific needs of those seeking shelter. This may include training on emotional support, how to deal with family violence victims, and cultural and gender sensitivity.

Ensure ongoing psychological monitoring and consultation for all staff members providing services in shelters, conducted by qualified experts, to prevent burnout or professional fatigue.

Provide dedicated training that emphasizes a feminist perspective aimed at helping and empowering individuals who have experienced gender-based violence.

Continue to inform relevant institutions about the needs of gender-based violence victims, including periodically drafting reports or assessments of victims' needs, and advocating for sufficient budget allocation in proportion to these identified needs.

