

ECURIA E PROGRESIT LIGJOR PËR TË DREJTAT E PERSONAVE LGBTI+ NË KOSOVË:

Zhvillimet,
Vonesat dhe
Rruga Përpara



QENDRA PËR BARAZI DHE LIRI TË KOMUNITETEVE LGBT NË KOSOVË (CEL)

AUTOR: KRISTIAN RRASAJ
DHJETOR 2025, PRISHTINË

COPYRIGHT © CENTRE FOR EQUALITY AND LIBERTY TË GJITHA TË DREJTAT E REZERVUARA. ASNJË PJESE E KËTIJ PUBLIKIMI NUK MUND TË RIPRODHOHET, TË RUHET OSE TË TRANSMETOHET NË ÇFARËDO FORME ELEKTRONIKE, MEKANIKE FOTOKOPJUESE, INCIZUESE APO NDRYSHE, PA LEJEN PARAPRAKE TË CEL KOSOVA.

Klauzolë e përgjegjësisë

Ky publikim u financua nga SIDA - Swedish International Development Cooperation Agency dhe Ambasada e Suedisë në Kosovë. Përmbatja e publikimit është përgjegjësi e vetme e CEL Kosova dhe nuk reflekton domosdoshmërisht pikëpamjet e partnerëve dhe donatorëve.

Tabela e përmbajtjes

1. Përmbledhje Ekzekutive

2. Hyrje

3. Korniza Kushtetuese dhe Ligjore Ndërkombëtare

3.1 Konventa për Eliminimin e Të Gjitha Formave të Diskriminimit kundër Grave (CEDAW), Pakti

3.2 Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR), Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat

3.3 Ekonomike, Sociale dhe Kulturore (ICESCR), Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (ECHR) dhe Parimet e Yogyakarta-s.

4. Korniza Kombëtare Ligjore: Progresi dhe Mangësitë

4.1 Ligji për Mbrojtje nga Diskriminimi: Progresi dhe Hendeqet e Vazhdueshme

4.2 Ligji për Gjendjen Civile

4.3 E Drejta Familjare

4.4 Amendamenti i Kodit Penal (Procesi 2024–2025)

4.5 Ligji për parandalimin dhe mbrojtjen nga dhuna në familje, dhuna ndaj grave dhe dhuna në baza gjinore

4.6 Boshllëqet Ligjore në Sektorin e Shëndetësisë

5. Dinamikat Institucionale dhe Politike: Hendeku Midis Progresit Teknik dhe Zbatimit Ligjor

6. Performanca Institucionale (2024–2025)

7. Praktikët e Ballkanit Perëndimor dhe BE-së për Njohjen Ligjore të Gjinisë dhe të Drejtën Familjare

8. Rekomandime

1. Përmbledhje Ekzekutive

Republika e Kosovës, që nga shpallja e pavarësisë në vitin 2008, është përpjekur të vendoset si një shtet modern dhe demokratik i përkushtuar ndaj të drejtave të njeriut. Ky angazhim pasqyrohet zyrtarisht në Kushtetutën e saj, e cila shpesh lavdërohet si një nga më progresivet në rajon. Çështja kryesore është se kapitulli i të drejtave themelore përfshin në mënyrë të qartë orientimin seksual si një bazë të mbrojtur kundër diskriminimit, duke vendosur një standard të fortë ligjor.

Megjithatë, realizimi praktik i këtyre të drejtave për komunitetin LGBTI+ ka qenë një udhëtim i shënuar nga sfida të rëndësishme dhe periudha stanjacioni. Një hendek i konsiderueshëm vazhdon të ekzistojë midis ligjit në letër dhe realitetit në terren. Ndërsa ekzistojnë korniza legjislative për të ndaluar diskriminimin, përkthimi i këtyre mbrojtjeve në ligje detyruese dhe të zbatueshme, veçanërisht në lidhje me të drejtat e familjes dhe zbatimin e tyre efektiv, është penguar vazhdimisht nga rezistenca politike dhe konservatorizmi i thellë shoqëror.

Kjo analizë ofron një vlerësim të thelluar të peizazhit ligjor, institucional dhe politik që prek personat LGBTI+ në Kosovë. Ajo vlerëson reformat e fundit ligjore, iniciativat legjislative në vazhdim, performancën institucionale dhe barrierat praktike me të cilat përballen individët LGBTI+. Ajo mbështetet në punën e rasteve të CEL Kosova, pjesëmarrjen në grupet kombëtare të punës, monitorimin e tendencave të gjuhës së urrejtjes dhe bashkëpunimin e drejtpërdrejtë me Avokatin e Popullit, Ministrinë e Drejtësisë dhe palë të tjera të interesuara.

Midis viteve 2023 dhe 2025, Kosova bëri disa hapa pozitivë drejt përmirësimit të mbrojtjes së të drejtave të njeriut, duke përfshirë zgjerimin e proceseve të konsultimit me shoqërinë civile, fillimin e ndryshimeve në Kodin Penal dhe rishikimin e Procedurave Standarde Operative për adresimin e dhunës me bazë gjinore. Megjithatë, progresi mbetet i ngadaltë dhe i pabarabartë. Legjislacioni kryesor, veçanërisht Projektligji për Gjendjen Civile, nuk është miratuar, duke i lënë individët trans pa një procedurë administrative të arritshme për ndryshimin e emrit dhe shënuesit të gjinisë. Zbatimi i Ligjit për Mbrojtjen nga Diskriminimi vazhdon të jetë i dobët, me shkallë të ulëta raportimi dhe ndjekje të kufizuar institucionale. Mbrojtjet shëndetësore për personat trans dhe interseksualë mbeten kryesisht të munguara në kuadrin ligjor.

Performanca institucionale ndryshon ndjeshëm. Ndërsa Avokati i Popullit mbetet një aleat i besueshëm në adresimin e diskriminimit, shërbimet e policisë dhe prokurorisë ende tregojnë një kuptim të pamjaftueshëm të procedurave të ndjeshme ndaj SOGIESC. Të mbijetuarit LGBTI+ të dhunës me bazë gjinore përballen me cenueshmëri unike, megjithatë, PSO-të aktuale dhe shërbimet e mbrojtjes, duke përfshirë strehimoret, nuk i marrin parasysh në mënyrë adekuate nevojat e tyre. Monitorimi i CEL tregon se gjuha e urrejtjes që synon personat LGBTI+ vazhdon të jetë në nivele të larta, veçanërisht në internet, duke kufizuar më tej besimin në institucione.

Viti 2025 përfaqëson një moment kritik për avancimin e të drejtave LGBTI+. Prioritetet përfshijnë miratimin e Projektligjit për Gjendjen Civile, përmirësimin e zbatimit të kuadrit antidiskriminim, zhvillimin e protokolleve të kujdesit shëndetësor specifik për transgjinatorët, sigurimin e shërbimeve të mbrojtjes për të mbijetuarit LGBTI+ të dhunës dhe forcimin e llogaridhënies institucionale. CEL Kosova do të vazhdojë të nxisë këto reforma përmes monitorimit ligjor, avokimit, ndërtimit të kapaciteteve dhe mbështetjes së drejtpërdrejtë për anëtarët e komunitetit.

2. Hyrje

Të drejtat LGBTI+ në Kosovë ndodhen në kryqëzimin e garancive kushtetuese, angazhimeve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut dhe legjislacionit kombëtar në zhvillim. Gjatë dekadës së fundit, Kosova e ka pozicionuar veten si progresive në rajon duke miratuar mbrojtje gjithëpërfshirëse kundër diskriminimit dhe duke u angazhuar ndaj standardeve evropiane të të drejtave të njeriut. Megjithatë, përvojat e jetuara të individëve LGBTI+ vazhdojnë të zbulojnë dallime të konsiderueshme midis normave ligjore dhe praktikës institucionale. Sigurimi që të drejtat të mos njihen thjesht në letër, por të zbatohen në mënyrë efektive në praktikë mbetet një nga sfidat qendrore të të drejtave të njeriut të vendit.

Ky raport, Ndjekja e Progresit Ligjor për të Drejtat LGBTI+ në Kosovë: Një Analizë Gjithëpërfshirëse për vitin 2025, synon të ofrojë një analizë të strukturuar dhe të bazuar në prova të mjedisit ligjor dhe institucional që formëson të drejtat e personave LGBTI+. Si një nga organizatat kryesore që punojnë në drejtësinë LGBTI+ në Kosovë, CEL Kosova dhe organizatat partnere luajnë një rol në monitorimin e zhvillimeve, dokumentimin e shkeljeve dhe avokimin për ndryshime sistemike. Përvoja e CEL, duke filluar nga ofrimi i ndihmës së drejtpërdrejtë ligjore, trajtimi i rasteve të dhunës dhe diskriminimit, monitorimi i gjuhës së urrejtjes në internet, deri te pjesëmarrja në grupet punuese legjislative, ofron një pasqyrë të rëndësishme nga baza se si zbatohen ligjet dhe ku vazhdojnë boshllëqet institucionale.

Kjo analizë përdor një metodologji shumështrësore. Ajo shqyrton detyrimet kushtetuese dhe ndërkombëtare, shqyrton legjislacionin kombëtar dhe proceset e vazhdueshme të reformës, dhe vlerëson performancën institucionale bazuar në punën e rasteve të CEL dhe angazhimin e komunitetit. Ajo gjithashtu përfshin perspektiva krahasuese nga shtetet anëtare të BE-së dhe vendet e Ballkanit Perëndimor për të kontekstualizuar progresin e Kosovës dhe për të identifikuar rrugë reale për reformë.

Vitet 2023–2025 kanë qenë veçanërisht të rëndësishme. Kosova ka ndërmarrë disa nisma të rëndësishme ligjore, të tilla si rishikimi i Kodit Penal dhe Procedurat Standarde të Operimit për mbrojtjen nga dhuna me bazë gjinore, të cilat kanë implikime të drejtpërdrejta për të drejtat LGBTI+. Në të njëjtën kohë, legjislacioni thelbësor që rregullon njohjen administrative të gjinisë dhe mbrojtjen e kujdesit shëndetësor mbetet i bllokuar. Sfidat e vazhdueshme, të tilla si normat e ulëta të raportimit, stigma sociale, hezitimi institucional dhe mungesa e shërbimeve të mbështetjes së përshtatura, vazhdojnë të krijojnë pengesa për individët LGBTI+ që kërkojnë drejtësi dhe siguri.

Duke hartëzuar këto zhvillime, ky raport synon t'i pajisë politikëbërësit, institucionet, akterët e shoqërisë civile dhe partnerët ndërkombëtarë me një kuptim të qartë të progresit të bërë dhe reformave që ende kërkohen. Më e rëndësishmja, ajo përqendron realitetet e jetuara të personave LGBTI+ në Kosovë si forcë udhëheqëse për transformimin ligjor dhe institucional.

3. Korniza Kushtetuese dhe Ligjore Ndërkombëtare

Mbrojtja ligjore e personave LGBTI+ në Kosovë bazohet në një arkitekturë të fortë kushtetuese dhe një gamë të gjerë instrumentesh ndërkombëtare për të drejtat e njeriut që zbatohen drejtpërdrejt brenda rendit ligjor vendas. Së bashku, këto korniza krijojnë garanci të forta normative për barazi, dinjitet, autonomi trupore dhe mosdiskriminim - parime që janë thelbësore për avancimin e të drejtave LGBTI+.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës ofron një nga kornizat më progresive të të drejtave të njeriut në rajon. Klauzolat e saj të barazisë dhe mosdiskriminimit formojnë themelin e mbrojtjes ligjore për personat LGBTI+:

Neni 24 (Barazia para Ligjit) ndalon diskriminimin për çdo arsye, duke përfshirë "statusin tjetër personal", një formulim i gjerë që përfshin orientimin seksual, identitetin gjinor, shprehjen gjinore dhe statusin interseksual.¹

Neni 22 u jep autoritet të drejtpërdrejtë kushtetues instrumenteve ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, duke i renditur ato në mënyrë të qartë si të zbatueshme drejtpërdrejt dhe superiore ndaj ligjeve vendase në raste konflikti.²

Neni 23 (Dinjiteti Njerëzor) përcakton dinjitetin si të paprekshëm dhe të mbrojtur nga shteti - një parim që mbështet argumentet ligjore për njohjen administrative të gjinisë, autonominë trupore për personat interseksualë dhe mbrojtjen nga trajtimi degradues.³

Ky dizajn kushtetues do të thotë që personat LGBTI+ mund të thirren drejtpërdrejt në standardet ndërkombëtare para gjykatave dhe institucioneve, edhe në mungesë të legjislacionit të detajuar vendas.

¹ Republika e Kosovës, 2008. Kushtetuta e Republikës së Kosovës. Prishtinë: Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Neni 24.

² Republika e Kosovës, 2008. Kushtetuta e Republikës së Kosovës. Prishtinë: Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Neni 22.

³ Republika e Kosovës, 2008. Kushtetuta e Republikës së Kosovës. Prishtinë: Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Neni 23.

Konventa për Eliminimin e Të Gjitha Formave të Diskriminimit kundër Grave (CEDAW), Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR), Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore (ICESCR), Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (ECHR) dhe Parimet e Yogyakarta-s.

Kushtetuta e Kosovës i bën traktatet ndërkombëtare drejtpërdrejt të zbatueshme, një veçori kjo që forcon në mënyrë unike pretendimet ligjore të komunitetit LGBTI+. Instrumentet e mëposhtme janë veçanërisht të rëndësishme:

- **KONVENTA EVROPIANE PËR TË DREJTAT E NJERIUT (ECHR)** - E zbatueshme drejtpërdrejt sipas Nenit 22, ECHR dhe praktika gjyqësore e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (**GJEDNJ**) formojnë standarde detyruese për Kosovën. Parimet kyçe të GJEDNJ-së që kanë rëndësi për të drejtat LGBTI+ përfshijnë:

NJOHJEN E IDENTITETIT GJINOR si pjesë të jetës private (Goodwin kundër Mbretërisë së Bashkuar; A.P., Garçon dhe Nicot kundër Francës).

NDALËSËN E DISKRIMINIMIT bazuar në orientimin seksual dhe identitetin gjinor. Obligimet e Shtetit për të mbrojtur individët nga dhuna e motivuar nga paragjykimi. Këto standarde mbështesin argumentin se Kosova duhet të adoptojë një procedurë të qasshme, administrative për ndryshimin e shënuesit gjinor dhe të emrit.

Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR) formon një nga shtyllat kryesore të detyrimeve të të drejtave të njeriut të Kosovës dhe ofron mbrojtje themelore që u sjellin dobi drejtpërdrejt individëve LGBTI+. Ndër garancitë e tij kryesore janë parimet e barazisë para ligjit, liria nga diskriminimi dhe e drejta për respektimin e jetës private. Këto të drejta janë interpretuar vazhdimisht nga Komiteti i OKB-së për të Drejtat e Njeriut për të përfshirë orientimin seksual dhe identitetin gjinor, me Komitetin që pohon se termat "seks" dhe "status tjetër" sipas Paktit shtrihen edhe tek personat LGBTI+. Ky interpretim vendos një detyrim të qartë mbi shtetet, përfshirë Kosovën, për të siguruar që individët të mbrohen nga diskriminimi, ndërhyrja arbitrare në jetën e tyre private dhe shkeljet e rrënjësura në paragjykimet kundër orientimit të tyre seksual ose identitetit gjinor. Prandaj, ICCPR ofron një bazë të fortë ligjore për të sfiduar praktikat diskriminuese dhe për të çuar përpara njohjen e identitetit gjinor brenda sistemit ligjor të Kosovës.

Në mënyrë të ngjashme, Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore (ICESCR) luan një rol qendror në formësimin e përgjegjësive të Kosovës në fushat e përfshirjes sociale dhe mirëqenies publike. Pakti garanton të drejtën për standardin më të lartë të arritshëm të shëndetit, të drejtën për punë dhe mbrojtjen nga diskriminimi në aksesin në shërbimet publike thelbësore. Këto të drejta janë veçanërisht të rëndësishme në kontekstin e personave transgjinorë dhe interseksualë, të cilët shpesh përballen me pengesa sistematike në kujdesin shëndetësor, punësimin dhe shërbimet sociale.

Në Kosovë, ku nuk ekziston një kuadër rregullator formal për kujdesin shëndetësor që afirmon gjininë dhe ku individët interseksualë mbeten të pambrojtur nga ndërhyrjet mjekësore të panevojshme të kryera pa pëlqimin e informuar, ICESCR shërben si një referencë ligjore thelbësore.

⁴ United Nations (UN). (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*. Adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976.

Kujdesin shëndetësor që afirmon gjininë dhe ku individët interseksualë mbeten të pambrojtur nga ndërhyrjet mjekësore të panevojshme të kryera pa pëlqimin e informuar, ICESCR shërben si një referencë ligjore thelbësore. Ai nënvizon detyrimin e shtetit për të krijuar shërbime shëndetësore të arritshme, jo-diskriminuese dhe të bazuara në prova, si dhe për të siguruar trajtim të barabartë në sistemet e punësimit, arsimit dhe mbështetjes sociale. Duke e bazuar avokimin në standardet e ICESCR, shoqëria civile mund të shtyjë përpara reforma që i përshtatin politikat shëndetësore dhe sociale të Kosovës me normat ndërkombëtare të të drejtave të njeriut.⁵

Konventa për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Kundër Grave (CEDAW), megjithëse e fokusuar në të drejtat e grave dhe vajzave, ka evoluar ndjeshëm në interpretimin e saj për të përfshirë përvojat e grave lezbike, biseksuale dhe transgjimore. Komiteti CEDAW ka theksuar vazhdimisht se diskriminimi dhe dhuna me bazë gjinore që prekin gratë LGBTI bien brenda fushëveprimit të Konventës.⁶ Ky interpretim i zgjeruar është drejtpërdrejt i rëndësishëm për Kosovën, veçanërisht ndërsa ajo vazhdon të rishikojë dhe zbatojë Procedurat e saj Standarde Operative për mbrojtje nga dhuna në familje, dhuna ndaj grave dhe dhuna me bazë gjinore. Sipas CEDAW, Kosova është e detyruar të marrë masa proaktive për të adresuar dobësitë dhe format specifike të diskriminimit me të cilat përballen gratë LGBTI, duke përfshirë pengesat në raportimin e dhunës, paragjykimet institucionale dhe mungesën e aksesit në shërbime të sigurta dhe gjithëpërfshirëse mbrojtëse. Integrimi i këtyre standardeve në politikën dhe praktikën kombëtare jo vetëm që forcon pajtueshmërinë e vendit me të drejtën ndërkombëtare, por gjithashtu siguron që kornizat e dhunës me bazë gjinore mbrojnë në mënyrë efektive të gjitha gratë, përfshirë ato të marginalizuara në bazë të orientimit seksual, identitetit gjinor ose shprehjes gjinore.

⁵ United Nations (UN). (1966). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*. Adopted 16 December 1966, entered into force 3 January 1976.

⁶ United Nations (UN). (1979). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*. Adopted 18 December 1979, entered into force 3 September 1981.

4. Korniza Kombëtare Ligjore: Progresi dhe Mangësitë

4.1 Ligji për Mbrojtje nga Diskriminimi: Progresi dhe Hendeqet e Vazhdueshme

Ligji i Kosovës për Mbrojtje nga Diskriminimi (2015) është një nga kornizat më gjithëpërfshirëse kundër diskriminimit në Ballkanin Perëndimor dhe, në letër, siguron mbrojtje të fuqishme për individët LGBTI+. Ligji ndalon diskriminimin në shumë baza, duke përfshirë orientimin seksual dhe identitetin gjinor, dhe zbatohet në të gjitha fushat e jetës publike dhe private.⁷ Megjithë këtë kornizë të fortë normative, zbatimi mbetet i kufizuar, jokonsistent dhe shpesh joefektiv.

Puna e CEL Kosova me raste konkrete dhe angazhimi me komunitetin demonstrojnë se personat LGBTI+ rrallëherë raportojnë diskriminimin në institucionet përkatëse. Shkalla e ulët e raportimit nuk është tregues i incidencës së ulët; përkundrazi, ajo reflekton një mungesë thelbësore besimi në reagimin institucional. Viktimat shpesh shprehin dyshime se rastet e tyre do të merren seriozisht, do të hetohen me ndjeshmëri ose do të zgjidhen në kohë dhe në mënyrë të paanshme. Ky mosbesim përforcohet nga përvojat e kaluara të mosveprimit institucional, kuptimi i pamjaftueshëm i çështjeve që lidhen me SOGIESC (Orientimin Seksual, Identitetin Gjinor, Shprehjen Gjinore dhe Karakteristikat Seksuale) dhe mungesa e mekanizmave të qartë të llogaridhënies për bartësit e detyrave që dështojnë të veprojnë.

Sfidat në zbatimin e LMD-së janë të aspekteve të ndryshme, duke filluar nga aspekti i formulimit jo të saktë të normave ligjore, aspekti i harmonizimit të këtyre normave me normat e ligjeve të tjera, aspekti i mungesës së burimeve njerëzore dhe financiare të institucioneve përgjegjëse për zbatimin e këtij ligji, e deri te mungesa e njohurive të mjaftueshme për fushën e mbrojtjes nga diskriminimi, e të cilat kanë ndikuar në zbatimin jo të mjaftueshëm të LMD-së.

Ka shumë raste kur individët, grupet apo komunitetet e caktuara mund të jenë të diskriminuara, por ato nuk i iniciojnë këto raste, në përputhje me ligjin,⁸ për shkak të mungesës së njohurive të mjaftueshme për këtë ligj, frikës nga ndëshkimi, stigmatizimit të tyre, apo edhe mungesës së besimit në mekanizmat për mbrojtjen nga diskriminimi dhe organet e drejtësisë. Në këtë kontekst, ka rezultuar se në mungesë të inicimit të rasteve me bazë diskriminuuese, numri i rasteve gjyqësore për mbrojtje nga diskriminimi është i ulët.

Sipas nenit 20 (2) të LMD-së, barra e provës në lidhje me rastet me bazë diskriminimi, bie mbi të paditurin, mirëpo me ligjet e tjera përcaktohet se barra e provës bie mbi palën paditëse. Kjo shkakton sfida në zbatimin e nenit të sipër përmendur dhe domosdoshmërisht nevojitet harmonizimi i ligjeve të tjera me LMD-në për sa i përket barrës së provës në kontestet me bazë diskriminimi. Duke e bërë të qartë se barra e provës duhet të kalojë te i padituri, ku autoritetet duhet të ofrojnë prova shfajësuese për rastet kur ka pretendime për raste të diskriminimit. Për këtë gjykatat duhet të ndjekin praktiken e GJEDNJ-së sipas nenit 53 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës.⁹

⁷ Kuvendi i Republikës së Kosovës. (2015). Ligji Nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi.

⁸ Republic of Kosovo (2015) Law No. 05/L-021 on Protection from Discrimination, Articles 12–13. Official Gazette of the Republic of Kosovo, Prishtina.

⁹ Republic of Kosovo (2008) Constitution of the Republic of Kosovo, Article 53. Official Gazette of the Republic of Kosovo, Prishtina.

Brenda kuadrit ligjor ekzistues mbeten boshllëqe të rëndësishme. Edhe pse ligji përfshin "identitetin gjinor" si një bazë të mbrojtur, ai nuk i referohet në mënyrë të qartë "statusit interseksual", duke i lënë personat interseksualë pa njohje të plotë ligjore të cenueshmërisë së tyre specifike. Ky lëshim është gjithnjë e më shumë jashtë standardeve ndërkombëtare, veçanërisht duke pasur parasysh njohjen globale në rritje të nevojës për mbrojtje të qartë të individëve interseksualë kundër diskriminimit, stigmës dhe ndërhyrjeve mjekësore jo konsensuale.

Një tjetër dobësi strukturore ka të bëjë me mungesën e legjislacionit dytësor, veçanërisht në lidhje me mekanizmat e ndëshkimit dhe procedurat e zbatimit. Pa rregullore zbatuese që operacionalizojnë sanksionet për sjellje diskriminuese, funksionet parandaluese dhe ndëshkuese të ligjit mbeten kryesisht simbolike. Institucioneve u mungojnë mjete praktike për të hetuar shkeljet, për të vendosur ndëshkime dhe për të siguruar pajtueshmërinë. Si rezultat, aktet diskriminuese shpesh mbeten të paadresuara, duke kontribuar në një cikël padukshmërie dhe pandëshkueshmërie.

Në përmbledhje, ndonëse ligji kundër diskriminimit i Kosovës është i harmonizuar me standardet evropiane në thelbin e tij, barrierat praktike të kombinuara me lëshime të theksuara ligjore vazhdojnë ta kufizojnë ndikimin e tij për personat LGBTI+. Fuqizimi i zbatimit, rikthimi i besimit të komunitetit, mbrojtja e shprehur e statusit interseks dhe miratimi i legjislacionit dytësor të nevojshëm mbeten të gjitha hapa thelbësorë për të siguruar që ligji të funksionojë si një mbrojtje efektive dhe jo thjesht si një angazhim formal.

Ministria e Drejtësisë ka themeluar një grup të ri punues ndërinstitucional të ngarkuar me rishikimin e Ligjit për Mbrojtje nga Diskriminimi dhe hartimin e një drafti gjithëpërfshirës të një ligji të ri dhe të përditësuar. CEL Kosova është anëtar aktiv i këtij grupi punues.

4.2 Ligji për Gjendjen Civile

Një nga boshllëqet ligjore më të rëndësishme që prek të drejtat e personave trans në Kosovë mbetet mungesa e një procedure të qasshme dhe humane për ndryshimin e emrit dhe shënuesit gjinor në dokumentet e gjendjes civile. Edhe pse Ministria e Punëve të Brendshme e finalizoi Draft-Ligjin për Gjendjen Civile në vitin 2023, ligji ende nuk është miratuar nga Kuvendi. Stagnimi i tij i vazhdueshëm ka pasoja të drejtpërdrejta dhe të dëmshme për individët trans, të cilët mbeten të pamundur të fitojnë njohjen ligjore të gjinisë së tyre përmes një procesi administrativ.

Në mungesë të këtij ligji, procedura aktuale bazohet tërësisht në gjykatë, duke kërkuar që individët të iniciojnë procedura civile për të ndryshuar emrin apo shënuesin gjinor. Ky proces nuk është vetëm i ngadaltë dhe i kushtueshëm financiarisht, por gjithashtu invaziv, i paparashikueshëm dhe shpeshherë ri-traumatizues. Personat trans duhet të sigurojnë dokumentacion të gjerë, t'i nënshtrohen shqyrtimit të panevojshëm të jetës së tyre private dhe të varen nga gjyqtarë të cilët mund të kenë mungesë ndjeshmërie, trajnimi apo kuptimi për identitetin gjinor. Rezultati është një rrugë ligjore që është formalisht e disponueshme, por praktikisht e paqasshme për shumëkënd.

Rastet që CEL ka ndihmuar ilustrojnë barrierat sistemike të ngulitura në procedurën e bazuar në gjykatë. Pavarësisht standardeve të qarta ndërkombëtare që theksojnë të drejtën për njohje ligjore të gjinisë, individëve trans u kërkohet të kalojnë një proces ligjor shumëvjeçar, duke u përballur me hezitime institucionale, interpretime jokonsistente të ligjit dhe vonesa procedurale. Kjo përvojë, e njohur gjerësisht brenda komunitetit dhe nga aktorët e të drejtave të njeriut, dëshmon se sistemi aktual i ekspozon individët trans ndaj pasigurisë ligjore, stresit emocional dhe periudhave të zgjatura të jetesës me dokumente që nuk e

reflektojnë identitetin e tyre. Kjo mospërputhje ka implikime serioze për qasjen në punësim, arsim, kujdes shëndetësor dhe siguri personale.

Nga perspektiva e të drejtave të njeriut, dështimi i Kosovës për të themeluar një procedurë administrative e nxjerr atë jashtë përputhshmërisë me standardet e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ). Në raste si A.P., Garçon dhe Nicot kundër Francës, GJEDNJ-ja konstatoi se shtetet duhet të ofrojnë procedura për njohjen ligjore të gjinisë që janë të qasshme, të shpejta, transparente dhe respektuese të dinjitetit njerëzor.¹⁰ Kërkesat që krijojnë barra të tepërta, si standardet e mjekësura, kërkesat invazive për prova, ose proceset e gjata gjyqësore, janë të papajtueshme me Nenin 8 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.¹¹ Duke marrë parasysh se Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (ECHR) është drejtpërdrejt e zbatueshme sipas Nenit 22 të Kushtetutës së Kosovës, Kosova ka një detyrim kushtetues për të harmonizuar kornizën e saj ligjore me këto standarde.

Draft-Ligji për Gjendjen Civile do të zgjidhte shumë nga këto çështje duke lejuar ndryshimet e shënuesit gjinor dhe të emrit përmes një procedure të thjeshtë administrative në zyrat komunale të gjendjes civile. Prandaj, miratimi i tij është thelbësor jo vetëm për mbrojtjen e të drejtave të personave trans, por edhe për sigurimin e përputhshmërisë së Kosovës me detyrimet e veta kushtetuese dhe ndërkombëtare. Deri në miratimin e këtij ligji, individët trans në Kosovë do të vazhdojnë të përballen me barriera strukturore në ushtrimin e të drejtave të tyre më themelore.

4.3 E Drejta Familjare

Mungesa e njohjes ligjore të marrëdhënieve të të njëjtit seks përbën pengesën më të madhe dhe më diskriminuese në kornizën ligjore të Kosovës. Ligji për Familjen dhe Kodi Civil i propozuar (i cili dështoi të kalonte në Kuvend në vitin 2022) e kufizojnë martesën vetëm midis një burri dhe një gruaje. Kjo mungesë e njohjes së partneriteteve të të njëjtit seks ka pasoja të rënda praktike dhe ligjore, duke cenuar drejtpërdrejt të drejtat themelore ekonomike dhe sociale të këtyre çifteve.

Pavarësisht të drejtave kushtetuese të personave LGBTI+, legjislacioni i nevojshëm për njohjen e komunitetit në mënyrë të barabartë me të gjithë anëtarët e shoqërisë nuk u miratua në draftin e ri të Kodit Civil. Kjo ndodhi për shkak të dështimit të votimit në Kuvend në favor të bashkimeve të të njëjtit seks, duke reflektuar kështu një ideologji thelbësisht homofobike që qëndron në themelet e strukturave shoqërore të Kosovës. Kjo ka penguar gjithashtu përpjekjet e personave LGBTI+, shoqërisë civile dhe komunitetit ndërkombëtar për t'i ofruar vendit forma të mirëfillta të demokracisë. Përkundrazi, diskutimet rreth bashkimeve të të njëjtit seks nxitën një fushatë homofobike në vitet 2022, 2023 dhe 2024 kundër individëve të komunitetit LGBTI+ me persona publikë, figura politike dhe media që shpreheshin hapur kundër të drejtave themelore të individëve LGBTI+. Në vitin 2024, në mes të kundërshtimit të ashpër, nuk u bënë përpjekje serioze për të kaluar Kodin Civil, pavarësisht thirrjeve nga palë të ndryshme të interesit ndërkombëtar, përfshirë Asamblenë Parlamentare të Këshillit të Evropës në Prill 2024,¹² dhe pavarësisht premtimit të Kryeministrit se Ligji do të miratohej në Maj 2024.¹³

¹⁰ Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (2017) A.P., Garçon dhe Nicot kundër Francës, Kërkesat nr. 79885/12, 52471/13 dhe 52596/13, Aktgjykimi i 6 Prillit 2017.

¹¹ Këshilli i Evropës (1950) Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Neni 8. Romë: Këshilli i Evropës.

¹² Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës (2024), Opinioni nr. 302(2024), 16 Prill 2024.

¹³ Kosovo 2.0 (2024), *We were here and we will always be here*.

Ky dështim në njohjen ligjore krijon një realitet të diskriminimit strukturor, duke e shpallur komunitetin LGBTI+ ligjërisht të padukshëm për sa u përket marrëdhënieve të tyre më të ngushta. Edhe pse Kushtetuta e Kosovës mund të interpretohet si lejuese e një ligji të veçantë për rregullimin e bashkëjetesës së të njëjtit seks, vullneti politik për ta materializuar këtë mbetet i lëkundur dhe i penguar.

Pasojat e kësaj mungese njohjeje shtrihen përtej të drejtës bazike për t'u martuar; ato cenojnë sigurinë dhe mirëqenien e familjeve LGBTI+. Mungesa e njohjes së partneritetit lë çiftet pa mbrojtje në aspektin e pronësisë së përbashkët, trashëgimisë, dhe vendimmarrjes mjekësore emergjente. Për më tepër, e drejta familjare aktuale nuk është inkluzive ndaj realitetit të familjeve ylber. Në aspektin e kujdestarisë dhe të drejtave të vizitës, çiftet e të njëjtit seks, veçanërisht prindërit jo-biologjikë, nuk gëzojnë mbrojtje të barabartë ligjore me çiftet heteroseksuale. Kjo pasiguri ligjore mund të bëhet veçanërisht e rrezikshme në rastet e ndarjes ose vdekjes së partnerit, ku prindi jo-biologjik mund të humbasë të drejtën e kujdestarisë ndaj fëmijës, pavarësisht rolit thelbësor prindëror të luajtur gjatë jetës së fëmijës.

Si përfundim, e drejta familjare në Kosovë jo vetëm që nuk arrin të krijojë barazi, por në mënyrë aktive minon sigurinë juridike të marrëdhënieve dhe familjeve të komunitetit LGBTI+. Përderisa nuk miratohet një formë e njohjes së partneritetit qoftë martesë e barabartë apo partneriteti civil ky komunitet do të mbetet në një status ligjor dytësor, i privuar nga të drejtat themelore që shoqërohen me jetën familjare.

Një vendim i kohëve të fundit nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë (GJED) ka implikime të rëndësishme për përafrimin e Kosovës me standardet e BE-së mbi të drejtën familjare dhe mosdiskriminimin. Në këtë rast, Gjykata vendosi që martesat e të njëjtit seks të kryera ligjërisht në një shtet anëtar të BE-së duhet të njihen në të gjithë bllokun, madje edhe në vendet ku ligjet e brendshme nuk lejojnë martesën e të njëjtit seks. Konkretisht, GJED zbuloi se Polonia kishte shkelur ligjin e BE-së duke refuzuar të njihte martesën e dy shtetasve polakë që ishin martuar në Gjermani, duke theksuar se mosnjohja përbën shkelje të parimit të lëvizjes së lirë dhe mbrojtjes së të drejtave themelore.¹⁴

Për Kosovën, ky vendim nënvizon pritshmëritë potenciale ligjore dhe normative të lidhura me integrimin evropian. Edhe pse Kosova nuk është ende anëtare e BE-së, harmonizimi i legjislacionit kombëtar me standardet e BE-së për mosdiskriminimin, duke përfshirë njohjen e bashkimeve të të njëjtit seks, do të mbështeste agjendën më të gjerë të vendit për anëtarësim në BE. Vendimi thekson konsensusin në rritje brenda jurisprudencës evropiane se shtetet duhet të ofrojnë njohje dhe mbrojtje efektive ligjore për çiftet e të njëjtit seks, një standard që pritet gjithnjë e më shumë që Kosova ta adoptojë me qëllim që të harmonizojë ligjet e saj me normat e BE-së dhe detyrimet për të drejtat e njeriut.

¹⁴ Court of Justice of the European Union, 2025. Judgment of the Court in Case C-713/23, Wojewoda Mazowiecki, ECLI:EU:C:2025:917. Luxembourg: CJEU.

4.4 Amendamenti i Kodit Penal (Procesi 2024–2025)

Në periudhën 2024–2025, Kosova ndërmori një rishikim të rëndësishëm të Kodit të saj Penal, me një fokus të veçantë në forcimin e mbrojtjes kundër dhunës me bazë gjinore dhe dhunës që lidhet me Orientimin Seksual, Identitetin Gjinor, Shprehjen Gjinore dhe Karakteristikat Seksuale. CEL Kosova mori pjesë aktive në punëtoritë e hartimit të rishikimit, duke ofruar ekspertizë për çështjet LGBTI+ dhe duke kontribuar me rekomandime të bazuara në punën me raste dhe të dhënat e monitorimit. Ky angazhim i mundësoi organizatës të informojë drejtpërdrejt procesin legjislativ, duke siguruar që kërcënimet në zhvillim ndaj individëve LGBTI+ të merren parasysh në reformën e ligjit penal.

Një nga propozimet kyçe të prezantuara gjatë këtij procesi ishte përfshirja e dhunës kibernetike me bazë gjinore si një vepër penale e veçantë. Ky propozim njeh rritjen e prevalencës së ngacmimit, kërcënimeve dhe gjuhës së urrejtjes online që targeton individët bazuar në identitetin gjinor, orientimin seksual apo karakteristika të tjera të mbrojtura. Ky është një hap i rëndësishëm në përditësimin e kornizës ligjore të Kosovës për të reflektuar realitetet e dhunës digjitale, e cila prek në mënyrë disproporcionale personat LGBTI+ dhe shpesh mbetet e paadresuar nën statutet ekzistuese.

Përpjekjet për të forcuar mbrojtjen penale për personat LGBTI+ janë vazhdimisht në fokus, veçanërisht në kuadër të procesit të rishikimit të Kodit Penal të Kosovës që ka filluar gjatë periudhës 2024–2025. Pjesëmarrja jonë në punëtoritë e hartimit të rishikimit të këtij Kodi qe vendimtare për të siguruar adresimin e boshllëqeve mbrojtëse. Në këtë kuadër, një propozim kyç ishte futja e një dispozite për "dhunën kibernetike me bazë gjinore" (ose gender-based cyber violence). Qëllimi i këtij amendamenti është të kriminalizojë në mënyrë specifike format e sulmit, ngacmimit dhe kërcënimit që kryhen online, të cilat shpesh përdoren për të targetuar dhe frikësuar aktivistët dhe anëtarët e komunitetit LGBTI+, duke e përkeqësuar ndjeshëm sigurinë e tyre publike dhe private.

Pavarësisht kësaj vëmendjeje tek amendamentet, problemi thelbësor qëndron tek zbatimi i dispozitave ekzistuese. Kodi Penal i Kosovës tashmë përfshin dispozita për krimet e urrejtjes, duke përcaktuar qartë se motivet diskriminuese (përfshirë orientimin seksual dhe identitetin gjinor) duhet të konsiderohen si rrethana rënduese gjatë dënimit.¹⁵ Megjithatë, ky mekanizëm mbetet në pjesën më të madhe jo-funksional. Në praktikë, ka një dështim të vazhdueshëm nga ana e Policisë për t'i regjistruar saktësisht incidentet si krime të urrejtjes dhe nga ana e prokurorëve dhe gjyqtarëve për t'i aplikuar këto dispozita në aktakuzat dhe vendimet gjyqësore. Si pasojë, sulmet e motivuara nga paragjykimi shpesh trajtohen thjesht si "lëndim i lehtë trupor" apo "kanosje", duke e nënvlerësuar kështu dimensionin diskriminues dhe duke dërguar sinjalin se krimi i urrejtjes tolerohet.

Adresimi i këtij dështimi kërkon më shumë se ndryshime ligjore; kërkon investim në kapacitetet njerëzore dhe ndërtimin e ndjeshmërisë profesionale. Për këtë arsye, një kërkesë kyçe e përsëritur ka qenë nevoja urgjente për trajnime të specializuara për prokurorët dhe gjyqtarët. Këto trajnime duhet të fokusohen në njohjen e motiveve të urrejtjes, mbledhjen e provave, si dhe rëndësinë e aplikimit të rrethanave rënduese për të siguruar drejtësi efektive. Pa një zbatim të plotë dhe të ndjeshëm të dispozitave penale, e drejta e personave LGBTI+ për siguri dhe mbrojtje nga dhuna mbetet vetëm një premtim formal.

¹⁵ Court of Justice of the European Union, 2025. Judgment of the Court in Case C-713/23, Wojewoda Mazowiecki, ECLI:EU:C:2025:917. Luxembourg: CJEU.

4.5 Ligji për parandalimin dhe mbrojtjen nga dhuna në familje, dhuna ndaj grave dhe dhuna në baza gjinore

Miratimi i një kornize të re për trajtimin e dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje ka shënuar një përparim në mbrojtjen e viktimave, por kjo kornizë vazhdon të jetë e pamjaftueshme dhe jo e specializuar për të mbuluar nevojat unike të personave LGBTI+. Mungesa më kritike është në fushën e shërbimeve të specializuara. Shërbimet e nevojshme, si strehimoret e sigurt dhe qendrat e posaçme të mbështetjes psikologjike, shpesh janë të dizajnuara për kontekstin heteroseksual dhe shpesh nuk kanë kapacitetin, mandatin, ose ndjeshmërinë e duhur kulturore për të strehuar dhe ndihmuar burrat gej, personat trans apo lesbike të prekur nga dhuna në familje ose krimet e urrejtjes. Kjo mungesë e lë komunitetin në një pozitë të rrezikshme dhe shumë të cënueshme.

Roli i organizatave të shoqërisë civile, siç është CEL, bëhet kështu jetik, pasi ato shërbejnë si kanali kryesor për ndihmë ligjore falas dhe mbështetje emergjente. Megjithatë, mbështetja vetëm në sektorin civil nuk është e qëndrueshme. Nevoja për udhëzime institucionale është urgjente: puna e organizatës sonë në grupin punues për hartimin e Procedurave Standarde Operative për policinë dhe prokurorinë, të cilat do të siguronin një trajtim uniform dhe të ndjeshëm të rasteve të krimeve të urrejtjes, ka shënuar vonesa të theksuara. Ky proces i papërfunduar dhe i zvarritur tregon mungesën e vullnetit politik dhe operacional për t'u pajisur me instrumentet e nevojshme për zbatimin e Ligjit për Krimet e Urrejtjes.

Për të matur nivelin e mangësive, Kosova duhet të vlerësohet sipas standardeve ndërkombëtare, të cilat ofrojnë një udhërrëfyes të qartë për veprimet e ardhshme. Rekomandimet e Këshillit të Evropës (CM/Rec(2010)5) kërkojnë nga shtetet anëtare që të sigurojnë mbrojtje gjithëpërfshirëse kundër diskriminimit dhe të sigurojnë njohjen ligjore të gjinisë bazuar në vetë-identifikim dhe jo në operacione të detyrueshme.¹⁶ Për më tepër, Jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), me raste si Oliari dhe të Tjerët kundër Italisë, ka treguar se shtetet kanë detyrimin pozitiv për të siguruar një formë të njohjes ligjore për partneritetet e të njëjtit seks. Këto standarde shërbejnë si bazë për përfundimin se korniza ligjore aktuale e Kosovës, ndonëse me premisa të forta, nuk arrin të përmbushë detyrimet e saj bazike ndërkombëtare për mbrojtjen e të drejtave të njeriut të komunitetit LGBTI+.¹⁷

Gjatë Grupit Punues për Rishikimin e Procedurave Standarde Operative) në të cilin CEL Kosova mori pjesë aktive, u identifikuan dy boshllëqe kritike. Së pari, ka një mungesë strehimorësh dhe opsionesh të banimit të sigurt për viktimat LGBTI+, duke i lënë ato pa mbrojtje të menjëhershme në situata krize. Objektet ekzistuese në përgjithësi janë të përshtatura për gratë cisgjimore dhe nuk marrin parasysh nevojat specifike, shqetësimet e sigurisë apo kërkesat e privatësisë të individëve LGBTI+. Së dyti, mjetet e vlerësimit të rrezikut që përdoren aktualisht dështojnë të kapin cënueshmëritë e bazuara në SOGIESC, që do të thotë se kërcënimet unike me të cilat përballen viktimat LGBTI+, si urrejtja e targetuar, refuzimi familjar apo kërcënimet për “zbulim publik” (outing), nuk identifikohen ose adresohen në mënyrë sistematike.

¹⁶ Council of Europe, 2010. Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity. Strasbourg: Council of Europe.

¹⁷ European Court of Human Rights, 2015. Oliari and Others v. Italy, App. nos. 18766/11 & 36030/11, judgment of 21 July 2015, Strasbourg: ECtHR.

4.6 Boshllëqet Ligjore në Sektorin e Shëndetësisë

Sektori i shëndetësisë mbetet një nga fushat më pak të rregulluara që prek të drejtat dhe mirëqenien e personave LGBTI+ në Kosovë, veçanërisht individëve trans dhe interseks. Pavarësisht garancive kushtetuese dhe zbatueshmërisë së drejtpërdrejtë të traktateve ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, Kosovës i mungon një kornizë mjekësore koherente, e bazuar në të drejta, e cila siguron kujdes shëndetësor jodiskriminues, të informuar dhe të përshtatshëm nga ana mjekësore për të gjithë personat, pavarësisht statusit të tyre: Orientimit Seksual, Identitetit Gjinator, Shprehjes Gjimore dhe Karakteristikave Seksuale.

Në Kosovë, ndërhyrjet mjekësore ndaj individëve interseks, veçanërisht foshnjave, janë kryesisht të parregulluara, duke krijuar shqetësime të rëndësishme etike dhe të të drejtave të njeriut. Mungesa e kornizave ligjore specifike që rregullojnë praktikën mjekësore në lidhje me variacionet interseks rezulton në një peizazh ku operacionet jo-konsensuale dhe procedurat invazive kryhen zakonisht pa pëlqimin e informuar të individëve të prekur ose kujdestarëve të tyre. Këto procedura shpesh bazohen në besime mjekësore të vjetruara që i japin përparësi caktimit binar gjinator mbi të drejtat dhe mirëqenien e individëve interseks.

Sipas një raporti të Këshillit të Evropës, vlerësohet se në vitet e mëparshme diku midis 8.5% dhe 40% e njerëzve interseks “përfundojnë duke refuzuar seksin që u është caktuar në lindje, duke demonstruar shkelje të mëdha të integritetit të tyre psikologjik”.¹⁸ Aktualisht, nuk ka udhëzime ligjore ose mjekësore të vendosura në Kosovë që adresojnë pëlqimin e informuar për ndërhyrje kirurgjike ndaj individëve interseks. Ky hendek i lejon mjekët të vazhdojnë me operacione që synojnë caktimin e një gjinie binare.

Institucionet shëndetësore në Kosovë nuk janë të pajisura për tranzicion gjinator, trajtim hormonal apo ndonjë lloj tjetër masash që përfitojnë specifikisht komunitetet LGBTI+. Për sa u përket personave transgjinatorë, shërbimet e psikologëve shtetërorë, endokrinologëve për vendosjen e terapisë hormonale dhe kirurgëve për tranzicion nuk ofrohen.

Kosova aktualisht nuk siguron asnjë rrugë funksionale për kujdesin që afirmon gjininë (gender-affirming care), asnjë mbështetje psikologjike, asnjë mundësi trajtimi hormonal, asnjë procedurë kirurgjikale dhe asnjë njohuri apo trajnim institucional. Ky dështim sistematik jo vetëm që minon të drejtën për shëndet, por gjithashtu e vendos Kosovën jashtë harmonizimit me standardet shëndetësore dhe të të drejtave të njeriut të BE-së, një hendek ky që do të bëhet gjithnjë e më i rëndësishëm ndërsa vendi ecën përpara në procesin e integritetit në BE.

¹⁸ Këshilli i Evropës (2015) *Të Drejtat e Njeriut dhe Personat Interseks*. E disponueshme në: <https://rm.coe.int/16806da5d4>.

5. Dinamikat Institucionale dhe Politike: Hendeku Midis Progresit Teknik dhe Zbatimit Ligjor

Gjatë dekadës së fundit, Kosova ka ndërmarrë disa procese formale që synojnë forcimin e kornizës së saj për të drejtat e njeriut dhe kundër diskriminimit, duke përfshirë reformat e Ligjit kundër Diskriminimit, Kodit Penal, Procedurave Standarde Operative (SOPs) për dhunën në familje dhe dhunën me bazë gjinore, Ligjit për Ndihmë Juridike Falas dhe Draft-Ligjit për Gjendjen Civile. Këto procese janë udhëhequr nga grupe punuese të përbëra nga përfaqësues institucionalë, organizata të shoqërisë civile dhe partnerë ndërkombëtarë, duke reflektuar një njohje në rritje të nevojës për harmonizim me standardet evropiane dhe ndërkombëtare të të drejtave të njeriut. Në nivel teknik, këto grupe punuese kanë zhvilluar rekomandime të detajuara, kanë hartuar amendamente legislative dhe kanë identifikuar boshllëqet strukturore që pengojnë realizimin e të drejtave të barabarta për personat LGBTI+.

Pavarësisht progresit thelbësor të arritur brenda këtyre proceseve të drejtuara nga ekspertët, ka dalë në pah një model i përsëritur: grupet punuese përparojnë, rekomandimet formulohen, draft-ligjet përgatiten, por proceset mbeten të papërfunduara ose të bllokuara. Rishikimi i Ligjit për Mbrojtje nga Diskriminimi, për disa vite, ka dështuar të lëvizë drejt procedurës parlamentare. Amendamentet në Kodin Penal veçanërisht ato që adresojnë dhunën kibernetike me bazë gjinore dhe zbatimin e përmirësuar të dispozitave të krimeve të urrejtjes mbeten të pa finalizuara. Në mënyrë të ngjashme, Draft-Ligji për Gjendjen Civile, i cili do të prezantonte një procedurë administrative për njohjen ligjore të gjinisë dhe do të hiqte modelin e rëndë të bazuar në gjykatë, vazhdon të presë miratimin nga Kuvendi, pavarësisht se është miratuar nga Qeveria.

Kjo strukturë dëshmon se stagnimi nuk buron nga cilësia teknike apo qartësia e produktit të grupeve punuese. Në çdo rast, gjuha e nevojshme ligjore, justifikimet dhe mekanizmat proceduralë tashmë janë identifikuar dhe hartuar. Dështimi i vazhdueshëm për t'i finalizuar ose vënë në funksion këto reforma reflekton, mbi të gjitha, një mungesë vullneti politik. Të drejtat LGBTI+ mbeten politikisht sensitive, dhe reformat që lidhen me orientimin seksual, identitetin gjinor, shprehjen gjinore dhe karakteristikat seksuale shpesh deprioritizohen, shtyhen ose shmangen tërësisht për të anashkaluar reagimin e mundshëm publik (backlash). Si rezultat, legjislacioni që do ta sillte Kosovën më afër standardeve evropiane duke filluar nga zbatimi i krimeve të urrejtjes deri te procedurat e njohjes së gjinisë mbetet i pezulluar në një gjendje të papërfunduar.

Mungesa e vullnetit politik intensifikohet më tej nga rritja e narrativave anti-gjinore në diskursin publik. Këto narrativa, shpesh të rrënjosura në dezinformim dhe të amplifikuara nga aktorët politikë dhe rrjetet online, krijojnë një klimë hezitimi mes vendimmarrësve për të avancuar edhe reformat teknikisht të thjeshta. Në vend që të ofrojnë udhëheqje të bazuar në detyrimet kushtetuese dhe standardet ndërkombëtare, institucionet shpesh zgjedhin mosveprimin, duke lejuar që boshllëqet kritike ligjore të vazhdojnë. Brenda këtij konteksti, grupet punuese rrezikojnë të bëhen ushtrime simbolike: teknikisht kompetente, gjithëpërfshirëse ndaj shoqërisë civile dhe të harmonizuara me rekomandimet ndërkombëtare, por në fund të fundit të paafta për t'i kthyer gjatë të tyre në ndryshime ligjore detyruese.

Rezistenca institucionale gjithashtu luan një rol të rëndësishëm në këtë ngecje. Sektorët kryesorë, përfshirë drejtësinë, shëndetësinë dhe shërbimet sociale, vazhdojnë të kenë mungesë trajnimi të ndjeshëm ndaj SOGIESC dhe demonstrojnë ngurrim të brendshëm për të miratuar praktika gjithëpërfshirëse.

do ta sillte Kosovën më afër standardeve evropiane duke filluar nga zbatimi i krimeve të urrejtjes deri te procedurat e njohjes së gjinisë mbetet i pezulluar në një gjendje të papërfunduar.

Mungesa e vullnetit politik intensifikohet më tej nga rritja e narrativave anti-gjinore në diskursin publik. Këto narrativa, shpesh të rrënjosura në dezinformim dhe të amplifikuara nga aktorët politikë dhe rrjetet online, krijojnë një klimë hezitimi mes vendimmarrësve për të avancuar edhe reformat teknikisht të thjeshta. Në vend që të ofrojnë udhëheqje të bazuar në detyrimet kushtetuese dhe standardet ndërkombëtare, institucionet shpesh zgjedhin mosveprimin, duke lejuar që boshllëqet kritike ligjore të vazhdojnë. Brenda këtij konteksti, grupet punuese rrezikojnë të bëhen ushtrime simbolike: teknikisht kompetente, gjithëpërfshirëse ndaj shoqërisë civile dhe të harmonizuara me rekomandimet ndërkombëtare, por në fund të fundit të paafta për t'i kthyer gjetjet e tyre në ndryshime ligjore detyruese.

Rezistenca institucionale gjithashtu luan një rol të rëndësishëm në këtë ngecje. Sektorët kryesorë, përfshirë drejtësinë, shëndetësinë dhe shërbimet sociale, vazhdojnë të kenë mungesë trajnimi të ndjeshëm ndaj SOGIESC dhe demonstrojnë ngurrim të brendshëm për të miratuar praktika gjithëpërfshirëse. Pa drejtim politik, institucionet i përmbahen interpretimeve konservatore të ligjit, duke ruajtur kështu barriera strukturore që ndikojnë në mënyrë disproporcionale te personat LGBTI+. I kombinuar me vonesat në hartimin e legjislacionit dytësor, kjo rezulton në një peizazh ligjor të fragmentuar në të cilin mbrojtjet ekzistojnë formalisht, por u mungon zbatueshmëria praktike.

Kjo dinamikë tregon një çështje më të gjerë strukturore: Mekanizmat legjislativë të Kosovës për avancimin e të drejtave LGBTI+ po funksionojnë në një nivel teknik, por dështojnë në nivelin politik. Hendeku midis hartimit dhe miratimit, midis detyrimit dhe zbatimit, dhe midis politikës dhe praktikës pasqyron një ngurrim më të thellë institucional për t'u angazhuar për barazi të plotë. Për sa kohë që vullneti politik mungon, grupet e punës do të vazhdojnë të prodhojnë tekste draft që mbeten të pezulluara në progres në letër pa progres në realitet.

6. Performanca Institucionale (2024–2025)

Reagimi institucional ndaj mbrojtjes dhe avancimit të të drejtave LGBTI+ në Kosovë gjatë viteve 2024–2025 pasqyron një peizazh të përzier progresi të pjesshëm dhe mangësive të vazhdueshme strukturore. Edhe pse disa institucione tregojnë gatishmëri për t'u angazhuar me shoqërinë civile, veçanërisht përmes përfshirjes së përfaqësuesve të OSHC-ve në grupet e punës, ky angazhim nuk është përkthyer në rezultate thelbësore legislative ose politike. Modeli mbizotërues në të gjitha institucionet tregon se proceset shpesh fillojnë me qëllime ambicioze, por mbeten të bllokuara, kryesisht për shkak të mungesës së vullnetit politik, prioriteteve qeveritare konkurruese dhe rezistencës së rrënjësuar në narrativat antigjinore.

Brenda policisë, raportimi i ulët mbetet një nga pengesat kryesore për mbrojtje efektive. Të dhënat nga puna e rasteve të CEL tregojnë se shumë të mbijetuar vazhdojnë të raportojnë incidentet direkt te OJQ-të në vend që t'i raportojnë policisë, një manifestim i mosbesimit në sistem dhe frikës nga viktimizimi dytësor. Sfidat operacionale, të tilla si konfuzioni i kompetencave territoriale dhe mungesa e një sistemi të integruar dixhital të raportimit dhe ndjekjes së rasteve të arritshme në të gjitha komunat, dobësojnë më tej reagimin institucional. Oficerët e policisë ende shpesh i keqpërcaktojnë viktimat gjinore, nënvlerësojnë rreziqet e bazuara në SOGIESC dhe nuk arrijnë të njohin modelet e ngacmimit dixhital si komponentë të dhunës me bazë gjinore.

Prokuroria në mënyrë të ngjashme lufton për të siguruar trajtimin efektiv të rasteve që përfshijnë individë LGBTI+. Megjithatë ekzistojnë dispozita për krimet e urrejtjes brenda legjislacionit kombëtar, ato rrallë zbatohen në praktikë, kryesisht për shkak të specializimit të pamjaftueshëm dhe mungesës së trajnimit sistematik mbi cenueshmërinë e lidhur me SOGIESC. Rastet që duhet të ndiqen penalisht në rrethana rënduese shpesh trajtohen si vepra të zakonshme penale, duke zvogëluar kështu si llogaridhënien ashtu edhe parandalimin.

Në nivelin e administratës qendrore, Ministria e Drejtësisë dhe Ministria e Punëve të Brendshme paraqesin një performancë më të nuancuar. Nga njëra anë, Ministria ka përfshirë vazhdimisht shoqërinë civile në disa grupe të mëdha pune, siç është rishikimi i Procedurave Standarde të Operimit (SOP), hartimi i ndryshimeve në Kodin Penal dhe zhvillimi i Projektligjit për Gjendjen Civile. Megjithatë, këto procese mbeten të paplota pavarësisht periudhave të gjata të konsultimit dhe hartimit teknik. Amendamentet që do të futnin dispozita mbi dhunën kibernetike me bazë gjinore, do të përmirësonin kualifikimin e krimeve të urrejtjes ose do të krijonin procedura të thjeshtuara administrative për njohjen ligjore të gjinisë nuk kanë përparuar përtej fazës së grupit të punës. Modeli tregon se ndërsa puna teknike po prodhohet, lidhshëpi politik nuk e ka prioritetizuar finalizimin ose miratimin e saj.

Zyra e Avokatit të Popullit vazhdon të jetë ndër institucionet më të qëndrueshme në promovimin e barazisë dhe mosdiskriminimit. Bashkëpunimi i drejtpërdrejtë i CEL me ZAP ka rezultuar në monitorim, rekomandime dhe ndjekje të rasteve LGBTI+. Megjithatë, zbatimi i këtyre rekomandimeve nga ekzekutivi dhe gjyqësori mbetet i dobët, duke përforcuar hendekun sistematik midis mandateve institucionale dhe zbatimit praktik.

Ministria e Shëndetësisë përfaqëson një nga fushat më kritike të ngecjes institucionale.

Pavarësisht përpjekjeve të përsëritura të avokimit, nuk është bërë asnjë përparim drejt rregullimit të shërbimeve shëndetësore për personat transgjjinorë ose interseksualë. Institucionet publike të shëndetit mendor mbeten të papajisura për të ofruar kujdes shëndetësor që afirmon gjininë, duke përfshirë mbështetje psikologjike, trajtim hormonal të mbikëqyrur nga endokrinologu ose procedura kirurgjikale. Shërbimeve të shëndetit mendor u mungon ekspertiza në çështjet e identitetit gjinor dhe nuk janë zhvilluar protokolle klinike kombëtare për të përafuar praktikën mjekësore me standardet e BE-së mbi vendimmarrjen e informuar. Për individët interseksualë, mungesa e rregullimit lejon që operacionet jo-konsensuale dhe të panevojshme nga ana mjekësore të vazhdojnë pa mbikëqyrje, në kontrast të plotë me praktikat më të mira evropiane në zhvillim.

Në të gjitha institucionet, reformat legjislative të papërfunduara, miratimi i ngadaltë i akteve nënligjore dhe proceset e ngecura të politikave ndajnë një emërues të përbashkët: mungesën e vullnetit politik për të çuar përpara barazinë LGBTI+ si një përparësi legjislative dhe politike. Narrativat antigjinore dhe rezistenca institucionale, si pasive ashtu edhe aktive, formësojnë klimat e vendimmarrjes në të cilat reformat mbeten të hartuara teknikisht, por të braktisura politikisht. Rezultati është një model qeverisjeje ku grupet e punës prodhojnë rezultate, shoqëria civile kontribuon me ekspertizë dhe projektligjet grumbullohen në tubacione ministrore ose parlamentare pa arritur në zbatim. Si pasojë, performanca institucionale mbetet e kufizuar jo nga mungesa e kapacitetit teknik, por nga mungesa e angazhimit politik të kërkuar për të përkthyer angazhimet në të drejta dhe mbrojtje reale.

7. Praktikët e Ballkanit Perëndimor dhe BE-së për Njohjen Ligjore të Gjinisë dhe të Drejtën Familjare

Pozicioni i Kosovës për njohjen ligjore të gjinisë dhe të drejtën familjare kuptohet më së miri në një kontekst rajonal dhe evropian ku praktikët ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme. Vendet fqinje shfaqin qasje divergjente: Shqipëria së fundmi ka lëvizur drejt njohjes administrative të ndryshimeve të gjinisë, duke shënuar një zhvendosje të dukshme në Ballkanin Perëndimor drejt procedurave jo-gjyqësore dhe duke sinjalizuar harmonizimin me standardet moderne të të drejtave të njeriut.¹⁹ Në të kundërt, Maqedonia e Veriut vazhdon të mbështetet kryesisht te procedurat e bazuara në gjykatë për ndryshimin e shënuesit gjinor, një model ky që pasqyron nga afër sistemin aktual të Kosovës dhe prodhon shumë nga të njëjtat vonesa dhe barriera për aplikantët.²⁰ Serbia paraqet një pamje të përzier: ndërsa partneritetet e të njëjtit seks nuk njihen ligjërisht, korniza ligjore lejon ndryshimin e shënuesit gjinor të një personi përmes procedurave administrative ose të regjistrimit, në varësi të praktikës specifike institucionale dhe interpretimeve gjyqësore.²¹

Kur krahasohet me shtetet anëtare të BE-së që kanë adoptuar praktika më të mira, kontrasti është udhëzues. Ligji i Maltës për Identitetin Gjinor, Shprehjen Gjinore dhe Karakteristikat Seksuale (2015) themeloi një rrugë të qartë administrative të bazuar në të drejta dhe mbrojtje gjithëpërfshirëse për personat trans dhe interseks, dhe konsiderohet gjerësisht si një pikë referimi për njohjen ligjore dhe autonominë trupore.²² Akti i Belgjikës për Njohjen Gjinore (2018) në mënyrë të ngjashme e largoi legjislacionin nga mjekësimi drejt një modeli më të bazuar në vetëpërcaktim, duke lehtësuar ndjeshëm procesin për personat që kërkojnë të ndryshojnë gjininë e tyre ligjore. Danimarka ishte pioniere në reforma që hoqën kërkesat e diagnozës mjekësore për njohjen ligjore të gjinisë, duke vendosur një shembull të hershëm evropian të procedurave të thjeshtuara dhe respektuese të dinjitetit.²³ Këta shembuj të BE-së nënvizojnë dy parime të përsëritura: qasshmërinë procedurale (rrugët administrative në vend të atyre gjyqësore) dhe depatologjizimin (heqja e kërkesave të detyrueshme mjekësore ose psikiatrike).

Puna e Komisionit Evropian mbi njohjen ligjore të gjinisë dhe Strategjia e Barazisë LGBTIQ kodifikojnë më tej këto tendenca, duke inkurajuar shtetet anëtare të miratojnë procedura të bazuara në vetëpërcaktim dhe të heqin barrierat ligjore e praktike që pengojnë trajtimin e barabartë.²⁴ Të marra së bashku, shembujt e BE-së dhe praktikët më të mira formojnë një pikë referimi normative të qartë që Kosova mund ta përdorë për të vlerësuar rrugën e saj legjislative: procedurat administrative që respektojnë dinjitetin dhe autonominë, të kombinuara me mbrojtje plotësuese në shëndetësi dhe shërbime sociale, çojnë në qasje më efektive në të drejta.

¹⁹ GEU (2025) Fitorja historike: Shqipëria miraton Ligjin gjithëpërfshirës "Për Barazinë Gjinore". E disponueshme në: <https://tgeu.org/historic-win-albania-adopts-inclusive-law-on-gender-equality/>

²⁰ Funa, A. (2023) 'Njohja ligjore e gjinisë në Maqedoninë e Veriut: një çështje që ndan shoqërinë', GC Human Rights Preparedness, 26 Tetor. E disponueshme në: <https://www.gchumanrights.org/preparedness/legal-gender-recognition-in-north-macedonia-a-question-dividing-society/>

²¹ Harta Ylber 2025: Njohja Ligjore e Gjinisë – ILGA-Europe. E disponueshme në: Harta Ylber e ILGA-Europe

²² Human Rights Directorate, Government of Malta (n.d.) Legal Gender Recognition and Bodily Integrity. Available at: humanrights.gov.mt/legal-gender-recognition-bodily-integrity (accessed 2025).

²³ LGBTIQ+ Intergroup (2014) Denmark becomes Europe's leading country on legal gender recognition, 12 June. Available at: <https://lgbti-ep.eu/2014/06/12/denmark-becomes-europes-leading-country-on-legal-gender-recognition/>

²⁴ European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers (2020) Legal gender recognition in the EU: the journeys of trans people towards full equality. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Për Kosovën, këto krahasime kanë dy implikime praktike. Së pari, harmonizimi i ligjit kombëtar me tendencat rajonale të njohjes administrative, si ato që po shfaqen në Shqipëri, dhe me standardet e BE-së, jo vetëm që do të reduktonte barrat diskriminuese ndaj personave trans dhe interseks, por gjithashtu do të hiqte një pengesë teknike të përsëritur në harmonizimin më të gjerë të vendit me *acquis* evropian dhe me pritshmëritë e të drejtave të njeriut. Së dyti, hendeku midis praktikës aktuale të Kosovës, e cila është e përqendruar te gjykata, dhe modeleve administrative e të depatologjizuara të adoptuara nga disa shtete të BE-së, ilustron pse është e nevojshme reforma legjislativë (dhe jo thjesht rregullimet teknike): pa një rrugë administrative, Kosova do të vazhdojë të prodhojë barriera të evitueshme ndaj të drejtave të përditshme (dokumentacioni i identitetit, qasja në shërbime, punësimi) që po shihen gjithnjë e më shumë në të gjithë Evropën si të papajtueshme me normat moderne të të drejtave të njeriut.²⁵

²⁵ *Rainbow Map country data – ILGA-Europe. Available at: ILGA Europe country data on legal gender recognition.*

8. Rekomandime

Arritja e progresit të qëndrueshëm për të drejtat e personave LGBTI+ në Kosovë kërkon angazhim të integruar të institucioneve dhe përmbushje të standardeve ndërkombëtare dhe rajonale të të drejtave të njeriut. Rekomandimet e mëposhtme janë të strukturuar sipas institucioneve dhe synojnë të adresojnë boshllëqet ligjore dhe proceduriale identifikuar, duke përfshirë edhe zbatimin e Ligjit për Mbrojtjen nga Diskriminimi.

KUVENDI I REPUBLIKËS SË KOSOVËS

- **Miratimi urgjent i Projektligjit për Gjendjen Civile.**

Pa një procedure administrative për njohjen ligjore të gjinisë, personat trans vazhdojnë të përballen me proces gjyqësor të ngadaltë, të kushtueshëm dhe traumatizues, duke cenuar të drejtën e tyre për barazi dhe dinjitet sipas standardeve të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

- **Ndryshimi i Ligjit për Mbrojtjen nga Diskriminimi për të përfshirë në mënyrë të qartë “karakteristikat gjinore” dhe statusin interseks.**

Kjo ndryshim është thelbësor për të garantuar mbrojtje të barabartë nga diskriminimi në të gjitha sferat publike dhe private. Duke përfshirë këto grupe eksplicite, ligji do të jetë në përputhje me obligimet ndërkombëtare të Kosovës dhe do të adresojë boshllëqet aktuale në praktikën e gjykatave dhe administratës.

MINISTRIA E DREJTËSISË

- **Implementimi i një modeli administrativ për njohjen ligjore të gjinisë bazuar në vetëvendosje.**

Ky model duhet të eliminojë kërkesat për procedura gjyqësore të shtrenjta dhe të vonuara, duke harmonizuar Kosovën me praktikën më të mira të BE-së.

- **Finalizimi i rishikimit të Procedurave Standarde Operative (SOP) mbi dhunën në familje dhe dhunën me bazë gjinore.**

SOP-të e reja duhet të përfshijnë dispozita të qarta për mbrojtjen e personave LGBTI+, duke adresuar nevojat specifike të mbijetuesve, dhe të integrojnë rekomandimet e shoqërisë civile dhe të Avokatit të Popullit.

POLICIA E KOSOVËS

- **Zbatimi i trajnimeve të detyrueshme SOGIESC për të gjithë oficerët.**

Trajnimet duhet të përqendrohen në parandalimin e keqpërcaktimit të gjinisë, viktimizimit dytësor, trajtimit diskriminues dhe në klasifikimin e saktë të rasteve të krimeve të urrejtjes.

- **Krijimi i një sistemi të unifikuar dixhital për raportimin e rasteve në të gjitha komunat.**

Ky sistem do të adresojë konfuzionin mbi kompetencat territoriale dhe do të lehtësojë mbikëqyrjen dhe koordinimin e rasteve me bazë diskriminuese.

MINISTRIA E SHËNDETËSISË

- **Zhvillimi i protokolleve gjithëpërfshirëse të kujdesit shëndetësor për personat transgjinorë.**

Protokollet duhet të përfshijnë terapi të hormonale, kujdesin mendor afirmativ për gjininë dhe procedurat mjekësore të nevojshme për tranzicionin, duke garantuar respektimin e autonomisë dhe konsentimit të informuar.

- **Ndalimi i operacioneve jo-konsensuale dhe të panevojshme për individët interseks.**

Kjo masë është në përputhje me standardet evropiane për të drejtat e njeriut dhe parimet e bioetikës, duke siguruar mbrojtjen e trupit dhe dinjitetit të fëmijëve interseks.

Institucioni i Avokatit të Popullit

- **Forcimi i monitorimit të krimeve të urrejtjes dhe dështimeve institucionale.**

Avokati i Popullit duhet të sigurojë mbikëqyrje sistematike dhe ndjekje të rekomandimeve të tij ndaj institucioneve, duke u mbështetur në të dhënat nga polici, gjykatat dhe shoqëria civile.

