



EUROPEAN CENTRE
FOR
MINORITY ISSUES



Oснаživanje institucionalnog sistema Vlade namenjenog zajednicama na Kosovu posle nezavisnosti

Izveštaj

**Januar 2009. god.
Priština**

Finansirana od strane Odeljenja za spoljne poslove Švajcarske Federacije



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

© Evropski centar za pitanja manjina – ECMI Kosovo decembar 2008 godine. Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne sme biti reprodukovan, sačuvan u sistemu ili prenet u bilo kom obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na neki drugi način, bez prethodnog odobrenja od strane ECMI Kosovo.

EVROPSKI CENTAR ZA PITANJA MANJINA – KOSOVO

Ul. Redžep Ljuci, br. 16/3 Priština, Kosovo, Tel. +381-(0) 38 224 161

Web: www.ecmikosovo.org

O ECMI Kosovo

Evropski centar za pitanja manjina - Kosovo (ECMI Kosovo) je istovremeno nevladina organizacija registrovana na Kosovu, gde i obavlja svoje delatnosti, i kancelarija Evropskog Centra za Pitanja Manjina (ECMI).

ECMI je formiran 1996. godine od strane Vlade Kraljevine Danske, Savezne Republike Nemačke i Nemačke države (landa) Šlesvig-Holštajn, i osnovan u Flensburgu, u središtu Dansko-Nemačkog pograničnog regiona, da bi se ostvarila korist od ohrabrujućeg primera mirne koegzistencije između manjinskog i većinskog stanovništva postignute u tom regionu.

ECMI Kosovo je organizacija čija se delatnost zasniva na projektima, sa kancelarijom u Prištini, koja postoji od 2000. godine. ECMI Kosovo unapređuje odnose između većinskog i manjinskog stanovništva na Kosovu kroz zaštitu i unapređenje manjina i njihovih interesa. On podržava period mirne tranzicije na Kosovu u oblastima zaštite ljudskih i manjinskih prava, doprinosi osnaživanju relevantnog zakonodavstva i najboljih praksi u vladavini; i povećava kapacitet činilaca u civilnom sektoru i Vladi, radi međusobnog povezivanja na održiv i konstruktivan način.

Sledeći komentari su izneti u kontekstu saradnje ECMI Kosovo sa Vladom Kosova, sa ciljem da pruže tehničku i stručnu podršku kosovskim institucijama u povećavanju i izgradnji njihovih sposobnosti u vezi sa manjinskim i ljudskim pravima, i osiguraju dugotrajnu posvećenost i kapacitete Vlade u rešavanju problema manjinskih zajednica unutar Kosovskih institucija.

Komentari predstavljaju stručno mišljenje samog autora, i ne predstavljaju zvanični stav ECMI-a. Oni su zasnovani na *Ustavu Republike Kosovo*, zakonodavstvu i uredbama, kao i na planovima rada i izveštajima o aktivnosti relevantnih institucionalnih struktura.

Evropski Centar za Pitanja Manjina – Kosovo (ECMI Kosovo)
Adrian Zeqiri, Direktor

EVROPSKI CENTAR ZA PITANJA MANJINA – KOSOVO

Ul. Redžep Ljuci, br. 16/3 Priština, Kosovo, Tel. +381-(0) 38 224 161

Web: www.ecmikosovo.org

SADRŽAJ

O ECMI Kosovo.....	3
LIST SKRAĆENICA I TERMINA.....	6
IZRAZI ZAHVALNOSTI.....	7
CILJEVI IZVEŠTAJA	8
IZVRŠNI SAŽETAK	10
I. Istorijat zajednica na Kosovu.....	12
1.1 ‘Zajednice’ na Kosovu.....	12
1.2 Ključna pitanja od važnosti za zajednice	13
II. Razvoj institucija namenjenih zajednicama	15
2.1 Institucije namenjene zajednicama pod UNMIK-om.....	15
2.2 Institucije namenjene zajednicama u post-statusnom Kosovu.....	15
III. Postojeći institucionalni mehanizmi.....	18
3.1 Savetodavna kancelarija za dobru Vladavinu, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja polova	18
3.2 Jedinice za ljudska prava u Ministarstvima	20
3.3 Koordinator za ljudska prava	22
3.4 Ministarstvo za zajednice i povratak.....	23
3.5 Ombudsman	24
3.6 Parlamentarni Odbor za prava i interese zajednica	26
IV. Institucionalni mehanizmi u razvoju.....	29
4.1 Savetodavno veće za zajednice.....	29
4.2 Kancelarija za pitanja zajednica.....	30
V. Stepni udvojenosti i sinergije među institucijama	33

EVROPSKI CENTAR ZA PITANJA MANJINA – KOSOVO

Ul. Redžep Ljuci, br. 16/3 Priština, Kosovo, Tel. +381-(0) 38 224 161

Web: www.ecmikosovo.org

5.1	Razvoj i revizija pravila i zakonodavstva povezanog sa zajednicama	33
5.2	Praćenje sprovođenja pravila i zakonodavstva povezanog sa zajednicama	36
5.3	Razvoj i sprovođenje programa namenjenih zajednicama	39
5.4	Raspodela sredstava među zajednicama.....	41
5.5	Povećanje svesti i javno informisanje o zajednicama i za zajednice	42
5.6	Konsultacija sa pripadnicima zajednica.....	44
VI.	Put ka efikasnom institucionalnom sistemu namenjenom zajednicama	47
6.1	Među-institucionalni odnosi	48
6.2	Upravni odbor za finansiranje projekata povezanih sa zajednicama	49
6.3	Sledeći koraci u institucionalnom razvoju	50

LISTA SKRAĆENICA I IZRAZA

Ahtisarijev predlog	Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova (26. mart 2007 godine)
ECMI	Evropski centar za pitanja manjina
JLjP	Jedinica za ljudska prava
KLjP	Koordinator za ljudska prava
KP	Kancelarija Predsednika
KPZ	Kancelarija za pitanja zajednica u okviru Ureda Premijera
KZPPM	Kancelarija za zajednice, povratak i pitanja manjina
MJS	Ministarstvo javnih službi
MONT	Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije
MRSZ	Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu
MZP	Ministarstvo za zajednice i povratak
OEBS	Organizacija za Evropsku bezbednost i saradnju
Okvirna Konvencija	Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Savet Evrope
OPIZ	Odbor za prava i interese zajednica
PISU	Privremene institucije samo-uprave
RAE	Romi, Aškanliji i Egipćani
SKDV	Savetodavna kancelarija za dobru Vladavinu, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja polova
SKPZ	Savetodavna kancelarija za pitanja zajednica
SLjPAP	Strategija za ljudska prava i akcioni plan za Kosovo u periodu 2009-2010
SVZ	Savetodavno veće za zajednice
TND	Tim Ombudsmana za ne-diskriminaciju
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNMIK	Privremena administrativna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
UP	Ured premijera
Ustavni Okvir	Ustavni okvir za privremenu samoupravu
Zakon o zajednicama	Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu

EVROPSKI CENTAR ZA PITANJA MANJINA – KOSOVO

Ul. Redžep Ljuci, br. 16/3 Priština, Kosovo, Tel. +381-(0) 38 224 161

Web: www.ecmikosovo.org

IZRAZI ZAHVALNOSTI

Evropski centar za pitanja manjina - Kosovo (European Centre for Minority Issues – ECMI) želeo bi da se zahvali Federalnom Odeljenju za Spoljne Poslove Švajcarske na obezbeđivanju sredstava koja su nam omogućila da sprovedemo istraživanje o institucionalnim strukturama namenjenim zajednicama na Kosovu. Takođe bi želeli da se zahvalimo na njihovoj podršci u procesu izrade nacrtu zakona povezanog sa zaštitom zajednica u *Ustavu* i ostalog zakonodavstva. Vlada Švajcarske je takođe podržala Kabinet Predsednika Vlade (KPV) u otpočinjanju sprovođenja odredaba sadržanih u *Sveobuhvatnom predlogu za rešenje statusa Kosova (Athisarijev Predlog)*.

Pored toga, ECMI Kosovo bi želeo da se zahvali Savetodavnoj kancelariji za dobru Vladavinu, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja polova (SKDV), Kancelariji za pitanja zajednica u kabinetu Premijera (KPZ), Ombudsmanu, G. Fernandu Mori, Savetniku Premijera, na njihovim komentarima i sugestijama o sadržaju i preporukama iznetim u ovom izveštaju.

CILJEVI IZVEŠTAJA

U trenutku kada Vlada Kosova preuzima punu izvršnu vlast nakon proglašenja nezavisnosti, obezbeđivanje njene sposobnosti da na efikasan način zaštiti i unapredi prava i interese zajednica je od ključne važnosti za dugoročnu stabilnost na Kosovu. Da bi se postigao ovaj cilj, neophodno je postojanje funkcionalnog institucionalnog sistema koji bi se bavio pravima i interesima zajednica.

Dok je nekoliko institucija na centralnom nivou već bilo formirano u sklopu Privremenih institucija samouprave (PISU), sveobuhvatni institucionalni sistem namenjen zajednicama trenutno prolazi kroz značajnu tranziciju. Nove institucije, koje na specifičniji način rešavaju probleme zajednica, počinju da bivaju operativne, i one imaju za cilj da popune praznine u postojećim strukturama i uspostave sveobuhvatni sistem namenjen zaštiti i unapređenju prava zajednica. Međutim, sa uključivanjem novih institucija javlja se dopunska opasnost od preklapanja mandata i nadležnosti, koja može dovesti do udvajanja napora i podrivanja efikasnosti sistema.

Ovaj izveštaj ima za cilj da sprovede ispitivanje struktura koje postoje na centralnom nivou, a koje se odnose na zajednice, uključujući postojeće i institucije čiji je razvoj u toku, i identifikovanje takvih potencijalnih preklapanja unutar institucionalnog sistema čiji je razvoj u toku. Biće izneta analiza načina na osnovu kojeg je sistem delovao u prošlosti, kao i toga na koji način sistem može delovati uključujući nove institucije. Nakon toga će preporuke biti predstavljene za raspodelu nadležnosti, da bi se osiguralo da postoji sinergija među svim relevantnim institucijama da bi se uspostavio sveobuhvatan i potpuno funkcionalan institucionalni sistem.

Pogotovo, izveštaj ima za cilj da:

- Proceni postojeće institucionalne strukture koje se bave zajednicama i ljudskim pravima, uključujući njihove mandate, kapacitete i aktivnosti.
- Proceni mandate i planirane kapacitete institucija u razvoju povezanih sa pravima zajednica i ljudskim pravima.
- Identifikuje potencijalna preklapanja mandata i aktivnosti ključnih institucija koje se bave zajednicama.
- Naglasi oblasti potencijalne sinergije među institucijama prilikom ispunjavanja potreba zajednica.
- Iznese preporuke da bi se osiguralo da sveobuhvatna institucionalna struktura zadužena za zaštitu i unapređenje prava zajednica bude formirana u post-statusnom Kosovu.

Preporuke navedene u ovom izveštaju imaju za cilj da rukovode uključivanjem novih institucija u institucionalni sistem. U skladu s tim, ovaj izveštaj ima za cilj da vodećim rukovodiocima u ovim institucijama pruži smernice za raspodelu nadležnosti da bi se osigurala sinergija unutar institucionalnog sistema za zajednice. Postojeće preporuke imaju za cilj da efikasno integrišu nove institucije u institucionalni okvir namenjen zajednicama na Kosovu.

U pokušaju da proceni institucije na programski i konkretan način, izveštaj ima za cilj da izađe izvan pismenog mandata bilo koje institucije. Kao takav, izveštaj se zasniva na analizi dokumenata,

uključujući zakonodavstvo koje utiče na prava zajednica, instrumente na osnovu kojih su formirana Ministarstva, i mandate nadležnih organa. Izveštaj ne uključuje procenu opštinskih institucija ili institucija na lokalnom nivou.

IZVRŠNI SAŽETAK

ECMI je sproveo reviziju postojećih institucija na centralnom nivou značajnih za zaštitu prava zajednica na osnovu njihovih mandata i aktivnosti, kao i procenu novih institucija čije je formiranje u toku. Revizija pokazuje da je unutar postojećih institucija formiranih u sklopu PISU, pristup koji je Vlada imala prema zajednicama bio *ad hoc* i fragmentisan, unutar kojeg je zaštita prava zajednica bila uključena u širi plan koji se odnosi na ljudska prava ili ograničena na povratak. Kao rezultat toga, institucije sa odgovornošću prema zajednicama nisu uspele da u potpunosti ispune potrebe zajednica.

Sa nezavisnošću Kosova, ovi nedostaci treba da budu ispravljeni kroz formiranje dve nove institucije koje imaju specifičan mandat da štite prava zajednica, Savetodavno veće za zajednice (SVZ) i Kancelarija za pitanja zajednica (KPZ). ECMI je ocenio uključivanje ovih tela u institucionalni sistem i došao do rezultata da će ona, kada budu u potpunosti funkcionalna, učiniti kompletan pristup zajednicama sveobuhvatnim. U isto vreme, uključivanjem institucija u postojeći okvir postoji mogućnost za preklapanje između mandata i aktivnosti institucija, koji mogu podržati efikasnost sistema. Takva preklapanja treba da budu rešena da bi osigurala pozitivnu sinergiju u zaštiti zajednica.

ECMI preporučuje da mandate rukovodećih institucija koje se bave zajednicama budu preispitani, na sledeći način, da bi se institucijama čiji je razvoj u toku omogućilo da ispune svoje svrhe i da zajednicama na Kosovu pruže sveobuhvatan rukovodeći sistem namenjen zaštiti i unapređenju njihovih prava:

- KPZ preuzima odgovornost za razvoj, koordinaciju i praćenje sprovođenja (od strane Vladajućih institucija) zakonodavstava i pravila u vezi sa zajednicama, od Ministarstva za zajednice i povratak (MZIP) i SKDV, sa relevantnim Ministarstvima zaduženim za sprovođenje.
- Odgovornost SKDV u vezi sa pravima zajednica biva uklonjena iz njenog mandata.
- MZIP razvija i rukovodi programima i projektima namenjenim zajednicama, koji nisu povezani sa povratkom. KPZ dopunjava aktivnosti MZIP kroz razvijanje ciljanih projekata manjeg obima.
- KPZ, u saradnji sa Koordinatorom za ljudska prava (KLjP), rukovodi aktivnostima specijalista za zajednice unutar Jedinica za ljudska prava (JLjP) kad je u pitanju sprovođenje međunarodnog i nacionalnog zakonodavstva u vezi sa zajednicama, time dozvoljavajući KPZ da imenuje osobu zaduženu za kontakt u svakom relevantnom ministarstvu.
- KPZ, SVZ i MZIP čine Upravni Odbor za finansiranje projekata povezanih sa zajednicama, da bi koordinisali raspodelu sredstava.
- KPZ deluje kao osnovni distributer javnih informacija zajednicama, u koordinaciji sa MZIP i specijalistima za prava zajednica u JLjP.
- SVZ ostvaruje saradnju sa svim relevantnim institucijama, naročito sa KPZ, da bi osiguralo da su pitanja zajednica prikazana kroz pristup Vlade.

ECMI preporučuje potpisivanje Memoranduma o razumevanju između KPZ, MZIP i SKDV, da bi se

razdvojile odgovornosti svake institucije kad su u pitanju zajednice. Pored toga, ECMI preporučuje Predsedniku Vlade da izda Administrativno naređenje kojim bi se KPZ dozvolilo da koordiniše aktivnostima specijalista za zajednice unutar JLjP, u vezi sa sprovođenjem međunarodnog i nacionalnog zakonodavstva, kao i politike Vlade koja se odnosi na zajednice.

Onog trenutka kada mandati budu pojašnjeni, uklanjanjem oblasti koje se preklapaju unutar različitih institucija, ECMI preporučuje da naporu budu koncentrisani ka tome da nove institucije, KPZ i SVZ, postanu u potpunosti operativne. KPZ bi trebala da razvije akcioni plan kojim bi se identifikovali jasni i merljivi koraci koje ona treba da preduzme da bi ispunila svoj mandat. Kad je u pitanju SVZ, fokus mora biti usmeren na izgradnji kapaciteta da bi se osiguralo da predstavnici zajednica budu u mogućnosti da usklade svoje stavove o njihovim zajednicama i da predstavnici Vlade, a naročito MZP, integrišu te stavove u rad njihovih institucija.

Pored toga, ECMI preporučuje da KPZ, uzevši u obzir njen položaj unutar kabineta Predsednika Vlade, preuzme vodeću ulogu u razvoju sveobuhvatne strategije za sprovođenje celokupnog zakonodavstva namenjenog zajednicama, uzevši u obzir da su osnovne potrebe za preduzimanje izrade nacrtu ove strategije te da SVZ i KPZ postanu operativne i da njihovi mandati budu pojašnjeni.

U dodatku, izveštaj je identifikovao oblasti koje mogu biti poboljšane unutar postojećih institucija da bi maksimizovao njihov uticaj na zajednice. U skladu s tim ECMI preporučuje sledeće mere:

- Preduzimanje sveobuhvatne revizije o formiranju i delovanju svih JLjP, u koordinaciji sa KLjP, koji treba da bude upotrebljena za preispitivanje njihovih mandata i struktura unutar ministarstava.
- Informativnu kampanju sprovedenu za zajednice da bi se povećala svest o instituciji Ombudsmana.
- MZP razvija godišnji plan za zajednice da bi proširilo svoj rad izvan procesa povratka.

ECMI nalazi da će ove mere poboljšati efikasnost svake institucije kroz pojašnjavanje njihovih specifičnih uloga unutar institucionalnog pristupa prema zajednicama i izgraditi sinergiju unutar institucionalnog sistema, u korist pripadnika manjinskih zajednica i Kosovskog društva u celini.

I. Istorijat o zajednicama na Kosovu

1.1 'Zajednice' na Kosovu

Izraz 'zajednica' na Kosovu deluje na dva nivoa. Sa jedne strane, on ima standardno značenje grupe ljudi koja deli svest o zajedničkim karakteristikama, kao što su etnička pripadnost, jezik ili verska pripadnost. Unutar ovog značenja, termin 'zajednica' bi se odnosio na sve etničke grupe na Kosovu, bez obzira na to da li one potpadaju pod brojčanu većinu ili manjinu. Međutim, termin 'zajednica' se takođe specifično koristi u vezi sa manjinama na Kosovu – etničko ne-Albanske zajednice, uključuju Srbe, Turke, Bošnjake, Gorance, i Rome, Aškalije i Egipćane (RAE).

Oba značenja termina često postoje u istom dokumentu. Na primer, dok dokument Privremene administrativne misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK), *Standardi za Kosovo* koristi prvo šire značenje termina 'zajednice' unutar dokumenta, značenje termina 'zajednice' u Standardu IV *Održiv povratak i prava zajednica i njihovih pripadnika* u praksi se tumači kao zaštita manjina.¹ Slično tome, u *Athisarijevom Predlogu*, termin 'zajednice' se koristi za sve etničke grupe. Termin 'zajednice' je specifično definisan u Aneksu II kao "stanovnici koji pripadaju istoj nacionalnoj, etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi, tradicionalno prisutni na teritoriji Kosova".² Ova definicija izgleda da ima šire značenje, koje se može interpretirati da prava naglašena u Aneksu II mogu biti sprovedena od strane većinskih, kao i manjinskih etničkih grupa. Međutim, Aneks II ima za cilj da pruži dodatna prava i zaštitu 'zajednicama i njihovim pripadnicima' koja potpadaju izvan osnovnih ljudskih prava i osnovnih sloboda iznetih u ovom dokumentu. Time se zajednicama i njihovim pripadnicima pruža dopunski nivo zaštite koji sugerise da se 'zajednice' razlikuju od opšte populacije i zahtevaju posebnu zaštitu zbog posebne ranjivosti. Struktura *Athisarijevog Predloga*, sa dopunskim Aneksima za 'zajednice i njihove pripadnike' sugerise da se primenjuje uže značenje termina zajednice – tj termin 'zajednice' označava 'manjine' koje zahtevaju posebnu zaštitu. Pored toga, u kontekstu razgovora o statusu i istorijskih tenzija između većinskih i manjinskih etničkih grupa na Kosovu, jasno je da bi namerna interpretacija reči 'zajednice' bila 'manjine' u kontekstu Aneksa II. Osim toga, *Ustav Republike Kosovo* usvaja istu formulaciju kao *Athisarijev Predlog*, uključujući poglavlje o *Pravima zajednica i njihovih pripadnika* na osnovu kojeg se pružaju dopunska prava manjinskim zajednicama.

Na Kosovu, praktična upotreba termina 'zajednice' umesto termina 'manjine' je opšte prihvaćena. Na primer, MZP ima mandat da unapredi i zaštititi prava zajednica i njihovih pripadnika, uključujući pravo na povratak.³ Dok termin 'zajednice' nije definisan nigde u uredbi na osnovu koje je formirano MZP, rad MZP se većinom zasniva na *Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina* Saveta Evrope (*Okvirna Konvencija*). MZP se, shodno tome, smatra Ministarstvom koje ima odgovornost za zaštitu

¹ *Standardi za Kosovo* (engleska verzija), UNMIK/PISU, januar 2004. god., Priština
http://www.unmikonline.org/standards/docs/leaflet_stand_eng.pdf

² *Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova* (engleska verzija), Dokumentat S/2007/168/Add.1 Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija, Savet bezbednosti UN-a mart 2007. god. (Aneks II, Član 1)
http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf

³ *Uredba UNMIK-a br. 2005/15* (engleska verzija), UNMIK, mart 2005. god., Priština.
http://www.unmikonline.org/regulations/2005/RE2005_15.pdf

manjina.

Ova upotreba termina 'zajednice' umesto 'manjine' postala je uobičajena na Kosovu. Shodno tome, ova prihvaćena terminologija biće praćena u ovom izveštaju.

1.2 Ključna pitanja od važnosti za zajednice

Svi građani Kosova imaju pravo da uživaju prava i zaštitu prema *Ustavu Republike Kosovo* i ostalom državom zakonodavstvu, uključujući osnovna ljudska prava i jednake mogućnosti. Međutim, zajednice, kao manjinske populacije, suočavaju se sa dopunskim izazovima, u odnosu na većinu, u upotrebi svojih prava kao ravnopravni građani. To zahteva dopunski nivo prava namenjen pripadnicima zajednica, koji institucionalne strukture na Kosovu moraju biti u mogućnosti da ostvare.

Krajem 2007 godine, ECMI je održao radionice o proceni potreba sa zajednicama na Kosovu da bi identifikovao osnovne probleme sa kojima se one suočavaju u svakodnevnom životu.⁴ Za većinu zajednica, a pogotovo za zajednicu Kosovskih Srba, pitanja u vezi sa bezbednošću i slobodom kretanja bili su najvažniji problemi.⁵ Dok je bezbednosna situacija na Kosovu značajno poboljšana od sukoba 1999 godine, potpomognuta institucionalnim strukturama zaduženim za bezbednost, kao što su KFOR, UNMIK, UN Policija i Kosovska Policijska Služba, još uvek postoji opšti osećaj straha u populaciji Kosovskih Srba. To ima širi uticaj od same bezbednosti, utiče na uslove za održivi povratak, kao i na druge oblasti od značaja navedene u daljem tekstu.

Izuzev bezbednosti, osnovni problemi zajednica uključuju: jezik, obrazovanje, kulturu, političku pripadnost, javno zaposlenje, medije, javne službe i pravosudni sistem. Jezik je bio posebno značajan za sve zajednice, pošto on utiče na većinu njihovih problema. Kosovski Srbi, čiji jezik je zvaničan jezik na Kosovu pored Albanskog, identifikovali su probleme u oblastima pristupa javnim službama pošto osoblje ne želi ili ne može da govori Srpskim jezikom, ograničen pristup univerzitetskom obrazovanju na Srpskom jeziku, kao i nedostatak medijskih resursa na Srpskom jeziku. Bošnjačka, Goranska, Turska i zajednica RAE su takođe identifikovali probleme u vezi sa upotrebom njihovih jezika, kao što je nedovoljno osnovno obrazovanje na njihovim jezicima i nedostatak štampanih i elektronskih medija. Kvalitet raspoloživog obrazovanja, od školskih objekata, udžbenika, plana rada i jezičkog obrazovanja takođe predstavlja veliki problem za većinu zajednica. Osim toga, pristup javnim službama, kao što su zdravstvene ustanove, predstavlja ključni problem svih zajednica, kao i pogoršano shvatanje nedostatka bezbednosti i loše saobraćajne veze.

Institucionalna struktura na Kosovu, namenjena zajednicama, rešava ove probleme na svim nivoima. Na centralnom nivou, izrada zakonodavstva i njegovo naknadno sprovođenje ima dalekosežniji uticaj na zajednice. To je navedeno u *Ustavu*, koji uključuje poglavlje koje se specifično odnosi na prava

⁴ Izveštaj Radionica o proceni potreba zajednicama sa nevladnim organizacijama iz Srpske, Bosnjačke/Goranske, Turske i RAE zajednice, ECMI Kosovo, novembar 2007. god., Priština.

⁵ Ibid.

zajednica, kao i dopunske zakone koji se odnose direktno na zaštitu zajednica. Sprovođenje takvih zakona onda biva upućeno relevantnim Ministarstvima, kao i opštinskim i lokalnim nivoima vlasti. Pored toga, Kosovo trenutno prolazi kroz proces decentralizacije, koji predviđa stvaranje novih Srpskih opština sa povećanim nadležnostima u obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, kulturi i policiji.⁶ Cilj svega toga je da se poboljša pristup javnim službama koji zajednice imaju u njihovim opštinama, kao i omogućavanje značajnijeg političkog učešća. Osim toga, Vlada se odnosi prema problemima koji postoje u zajednicama direktno na druge načine, kao što su specifični programi koji imaju za cilj poboljšanje života zajednica, uključujući povratnike, raspodelu sredstava i saradnju sa NVO i međunarodnim organizacijama, koje sve treba da budu integrisane u institucionalne strukture Vlade namenjene zajednicama.

⁶ *Izveštaj: Ljudska prava, međuetnički odnosi i demokratija na Kosovu (Leto 2007 – Leto 2008)*, OEBS, Misija na Kosovu, septembar 2008. god., Priština. (strana 9). http://www.osce.org/documents/mik/2008/09/32879_en.pdf

II. Razvoj institucija namenjenih zajednicama

2.1 Institucije namenjene zajednicama pod UNMIK-om

Kosovo je potpalo pod administraciju UNMIK-a 1999 godine, nakon usvajanja *Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija*. UNMIK je imao dalekosežan mandat da omogući “prelaznu administraciju tokom uspostavljanja i nadgledanja razvoja privremenih demokratskih samoupravnih institucija, da bi osigurao uslove za miran i normalan život svih stanovnika Kosova.”⁷ Radi ostvarivanja tog cilja, UNMIK je 2001 godine doneo *Ustavni Okvir za privremenu samoupravu (u daljem tekstu Ustavni okvir)*, koji je postavio temelje za postepen prenos nadležnosti sa UNMIK-a na PISU. Unutar *Ustavnog okvira*, Poglavlje 3 o *Ljudskim pravima*, uspostavljeni su univerzalni standardi ljudskih prava, uključujući pravo na povratak, zasnovano na Evropskim i međunarodnim normama. Osim toga, Poglavlje 4 o *Pravima zajednica i njihovih pripadnika*, omogućilo je širi opseg društvenih i kulturnih prava posebno namenjenih zajednicama. *Ustavni okvir* i dopunska rezolucija su takođe naglasili institucionalne strukture PISU, uključujući nekoliko ključnih institucija koje se bave ljudskim pravima (SKDV i Ombudsmana) i zajednicama (Odbor za prava i interese zajednica i povratnika u Skupštini Kosova – OPIZP, Savetodavnu kancelariju za pitanja zajednica – SKPZ i, od 2005 godine, MZP).

2003 godine UNMIK je predstavio politiku *Standarda za Kosovo*, koja je, kao prioritetne, navela mere kojima bi bilo stvoreno održivo, multietničko Kosovo.⁸ Standardi su imali za cilj da izgrade kapacitete PISU na Kosovu, istovremeno ponovo ubeđujući zajednice na Kosovu, pogotovo zajednicu Kosovskih Srba, da su njihovi interesi prioritet međunarodne zajednice i uslov za bilo kakvo poboljšanje u samoupravljanju.⁹ Standard IV o *Održivom povratku i pravima zajednica i njihovih pripadnika* odnosio se na zajednice na Kosovu, sa posebnim težištem na pitanje povratka i zaštitu manjina zasnovanu na pravima. Ispunjavanje standarda bilo je preduslov razgovora o budućem statusu Kosova i, kao takve, PISU su uložile značajne napore da bi ispunile standarde. Međutim, sprovođenje standarda i zaštita zajednica u celini bili su, u praksi, u velikoj meri uklopljeni u šire procese demokratizacije i ljudskih prava. Dok su, kroz zakonodavstvo, mnoga prava bila pružena zajednicama, sprovođenje ovih prava je često bilo neravnomerno i sveobuhvatan pristup pravima zajednica nije bio uspostavljen. Institucionalna struktura razvijena većim delom na *ad hoc* način kao odgovor na političke zahteve i institucije bila je brzo razvijena bez dovoljnog planiranja ili integrisanja u postojeće strukture. Pored toga, institucije su veoma često bile formirane pre raspodele sredstava. U isto vreme, standardi su bili uspešni u poboljšanju kapaciteta PISU i otvorili su put pregovorima o statusu, koji su zvanično započeli 2006 godine, koji bi rezultovali političkim sporazumom koji bi odredio buduću status Kosova. Tokom pregovora o statusu, Specijalni izaslanik UN za Kosovo, G. Marti Ahtisari, izradio je *Sveobuhvatni predlog sporazuma o statusu Kosova*. Taj predlog je prenet Savetu bezbednosti Ujedinjenih nacija 26. marta 2007 godine od strane Generalnog Sekretara, zajedno sa Ahtisarijevim izveštajem o budućem statusu. Izveštaj je preporučio nezavisnost, zajednički

⁷ *Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti UN-a (1999)*, SB UN-a, jun 1999. god. (Aneks II, Član 5) <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf>

⁸ *Standardi za Kosovo* (engleska verzija), UNMIK/PISU, mart 2003. god., Priština http://www.unmikonline.org/standards/docs/leaflet_stand_eng.pdf

⁹ Ibid.

nadgledanu od strane međunarodne zajednice kao jedino moguće rešenje. Time bi bila obezbeđena rastuća odgovornost Kosovskih institucija, uz istovremeno sprovođenje međunarodne kontrole zaštite manjina i drugih vitalnih pitanja.¹⁰ Predlog statusa definisao je odredbe neophodne za buduće demokratsko Kosovo, uključujući detaljne mere da bi se osiguralo unapređenje i zaštita prava zajednica i njihovih pripadnika.

2.2 Institucije namenjene zajednicama u post-statusnom Kosovu

17. februara 2008 godine, Kosovo je proglasilo nezavisnot, što je bilo praćeno prelaznim periodom od 120 dana tokom kojih su se PISU pripremale da preuzmu sva izvršna ovlašćenja. Tokom ovog perioda tranzicije, zaštita prava i interesa zajednica na Kosovu bila je ključno pitanje. Skupština je usvojila 41 novi zakon da bi se zakonodavstvo uskladilo sa *Ahtisarijevim predlogom* i aktivirao pravni okvir kada bi Ustav stupio na snagu. To je uključilo izradu zakonodavstva orijentisanog prema zajednicama da bi bila omogućena decentralizacija i kreiranje specijalne zaštitne zone (npr. *Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosovo*, u daljem tekstu *Zakon o zajednicama*). Prava zajednica su čvrsto zagarantovana *Ustavom*, koji takođe pruža okvir za formiranje institucija koje se bave problemima zajednica. Osim toga, Vlada Kosova ima specifične odgovornosti prema zajednicama kroz međunarodne obaveze navedene u PISU (u *Okvirnoj konvenciji*) i kao uslov za Evropske integracije.

Ustav Republike Kosovo, koji je ratifikovan 9. aprila 2008 godine i usvojen 15. juna 2008 godine, uključuje mnoge od odredaba Aneksa XII *Ahtisarijevog predloga*. On pruža garancije za zaštitu osnovnih prava i sloboda svih stanovnika Kosova i uspostavlja složeni i preklapajući sistem zaštite zajednica i njihovih pripadnika. Posebno član 58 Poglavlja III *Ustava* navodi odgovornosti države prema zajednicama. U skladu sa ovim odredbama, Vlada mora:

1. Osigurati odgovarajuće uslove koji će omogućiti zajednicama i njihovim pripadnicima da očuvaju, zaštite i razviju svoje identitete.
2. Promovisati duh tolerancije, dijaloga i podržati pomirenje među zajednicama.
3. Preduzeti sve neophodne mere da zaštiti osobe koje mogu biti izložene pretnjama ili aktima diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja kao rezultat njihovog nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta.
4. Usvojiti adekvatne mere koje mogu biti neophodne da bi se promovisala puna i efikasna ravnopravnost među pripadnicima zajednica u svim oblastima života.
5. Promovisati očuvanje kulturnog i verskog nasleđa.¹¹

Odredbe *Ustava* koje se odnose na zajednice bile su dalje razrađene u *Zakonu o zajednicama* koji je stupio na snagu u isto vreme kad i *Ustav*. *Zakon o zajednicama* navodi sledeće 'Kosovo će preduzeti specijalne mere da bi osiguralo punu i efikasnu ravnopravnost zajednica i njihovih pripadnika'.¹²

¹⁰ *Izveštaj Specijalnog zaslaniika Generalnog sekretara o budućem statusu Kosova*, 26 mart 2007. god., <http://www.unosek.org>

¹¹ *Ustav Republike Kosova*, februar 2008. god., Priština. (Poglavlje III, Član 78). <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf> (engleska verzija)

¹² *Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosova*, februar 2008. god., Priština. (Član 1, Tačka 1.1 dhe 1.2)

Članovi zakona navode opseg prava zasnovanih na ne-diskriminaciji i unapređenju, koja uključuju: identitet, punu i efikasnu ravnopravnost, jezik, kulturu, medije, religiju, obrazovanje, ekonomske i društvene mogućnosti, zdravstvo i političku pripadnost. Ovaj zakon, i *Ustav*, razvili su sistem zaštite zajednica koji bi trebao da ispuni međunarodne obaveze Kosova i potrebe za Evropskom integracijom, dogod se oni budu efikasno sprovodili. Shodno tome, fokus je bio preusmeren na razvoj institucija zaduženih za sprovođenje i nadgledanje prava zajednica i njihovu integraciju u efikasnu sveobuhvatnu institucionalnu strukturu na Kosovu.

Sa povećanim odgovornostima Kosovskih institucija nakon nezavisnosti, formirane su dve nove institucije koje se isključivo bave pravima i interesima zajednica. Član 60 *Ustava* navodi formiranje SVZ u sklopu Kabineta Predsednika (KP). SVZ treba da bude osnovni mehanizam za konsultacije sa zajednicama, uključujući predstavnike iz svih zajednica i članove Vlade. Mandat SVZ je osim toga naveden u članu 12 *Zakona o zajednicama*, uključujući konsultacije o zakonodavstvu, usklađivanje finansiranja i povećanje svesti. SVZ je formalno osnovano 15. septembra 2008 godine Ukazom Predsednika i započelo je sa radom. Druga nova institucija, KPZ unutar KPV, prevazilazi ustavne potrebe. KPZ ima za cilj da, pre svega, koordiniše sve inicijative unutar Vlade, a koje se odnose na zajednice. Stvaranje ove institucije sprovedeno je na osnovu inicijative KPV, uz podršku međunarodnih organizacija, da bi se ispunio značajan nedostatak u pristupu koji Vlada ima prema zajednicama. Zaduženja KPZ su već usvojena i uskoro treba da počne sa radom. Onog trenutka kada SVZ i KPZ postanu operativni, Vlada bi trebala da ima uspostavljenu institucionalnu strukturu da bi rešila probleme zajednica na razumljiv način. Nakon toga bi Vlada trebala da preusmeri svoju usredsređenost da bi osigurala da svaka institucija namenjena zajednicama efikasno ispunjava svoj individualni mandat i da sve institucije uspešno deluju zajedno.

III. Postojeći institucionalni mehanizmi

Ovo poglavlje ima za cilj da sprovede reviziju postojećih institucija koje se u širem smislu bave ljudskim pravima, kao i onih koje su posebno usredsređene na probleme zajednice, formiranih u sklopu PISU i koje su nastavile da deluju kao Kosovske institucije. Kroz procenu mandata i aktivnosti svake institucije, ovo poglavlje će razmotriti nivo do kojeg svaka institucija ispunjava potrebe zajednica. Na osnovu ove procene biće iznete preporuke o tome kako treba uskladiti njihov mandat da bi se na najbolji način ispunile potrebe zajednica imajući u vidu nove uslove koji postoje na Kosovu.

3.1 Savetodavna kancelarija za dobru Vladavinu, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja polova

SKDV deluje u sklopu KPV od marta 2002 godine. Shodno zakonodavstvu, osnovne funkcije SKDV uključuju:

- Nadgledanje i savetovanje ministarstava u oblastima dobre Vladavine, ljudskih prava, jednakih mogućnosti i pitanja polova.
- Razvoj pravila i izdavanje smernica u oblastima dobre Vladavine, ljudskih prava, jednakih mogućnosti i ravnopravnosti polova.¹³

SKDV je odgovorna za revidiranje zakonodavstva, kao i pravila, procedura i praksi, radi usklađivanja sa primenljivim standardima ljudskih prava i postupcima dobre Vladavine i za davanje preporuka Premijera i relevantnim Ministarstvima.¹⁴ Njen mandat je široko formulisan i SKDV nije institucija koja je isključivo posvećena interesima zajednica. Međutim, ona ima isključiv mandat da se “konsultuje sa pripadnicima zajednica i razvija konsultativne organe potrebne za rešavanje dobre Vladavine, ljudskih prava, jednakih mogućnosti i pitanja polova”.¹⁵ To znači da, dok SKDV nema specifičnu obavezu da zaštiti prava zajednica, ona se mora povezati sa zajednicama u kontekstu svojih obaveza da zaštiti ljudska prava, ohrabri jednake mogućnosti, reši pitanja polova i pridržava se dobre Vladavine.

Osim toga, SKDV je u početku podržavala rad SKPZ u sklopu KPV, institucije koja je bila formirana u isto vreme kad i SKDV, na osnovu *Uredbe UNMIK-a br. 2001/19*. SKPZ je imala mandat da “nadgleda stanje u kojem se nalaze prava i interesi zajednica i Vladi preporuči mere za rešavanje problema zajednica”.¹⁶ Osim toga, ovo telo je imalo mandat da revidira nacrt zakonodavstva i pravila izvršnih ogranaka radi konzistentnosti sa pravima zajednica, pomogne u raspodeli javne informacije o zajednicama i da se poveže sa opštinama i nevladinim organizacijama o pitanjima koja se tiču prava

¹³ *Uredba UNMIK-a br. 2001/19* (engleska verzija), UNMIK, septembar 2001. god., Priština. (Aneks I, sekcija C)
<http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg19-01.pdf>

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ *Uredba UNMIK-a br. 2001/19* (engleska verzija), UNMIK, septembar 2001. god., Priština. (Aneks I, sekcija D)
<http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg19-01.pdf>

zajednica.¹⁷ Dok je SKPZ započela sa funkcionisanjem i igrala aktivnu ulogu unutar KPV, ona je nakon toga bila prebačena u MZP, prilikom njegovog osnivanja 2005 godine, pošto je navodno njen mandat koji je bio zasnovan na zajednicama potpao pod odgovornost ovog Ministarstva (Vidi tačku 3.4 ovog izveštaja). Time su uklonjene bilo kakve eksplicitne odgovornosti za zajednice sa KPV. Međutim, sa dužnošću SKDV da konsultuje gore navedene zajednice, zajedno sa opsežnijim mandatom SKPZ u oblasti ljudskih prava, zaštita prava zajednica bila je stavljena pod odgovornost SKDV. To je dalje ilustrovano činjenicom da je, među osobljem SKDV, imenovan službenik zadužen za zaštitu i unapređenje prava zajednica.

U praksi, shvatanje koje SKDV ima kad je u pitanju njen mandat, naglašava ljudska prava u celini nad eksplicitno zasnovanim problemima koji se odnose na zajednice. Prema izjavi o ciljevima objavljenom na njenom veb sajtu novembra 2007 godine, odgovornosti SKDV uključuju:

- Zaštitu i unapređenje ljudskih prava u celini, sa posebnim naglaskom na prava žena, dece i osoba sa posebnim potrebama.
- Svest zvaničnika da poštuju međunarodne standarde ljudskih prava.
- Borba protiv prevara i korupcije.
- Otpočinjanje, izradu nacрта i praćenje sprovođenja pravila, akcionih planova i strategija u sferi dobre Vladavine, ljudskih prava, jednakih mogućnosti i pitanja polova.¹⁸

Usredsređenost aktivnosti SKDV usmerenih ka ljudskim pravima bila je pojačana juna 2007 godine, kada je Vlada objavila *Nacionalnu strategiju i akcioni plan za ljudska prava na Kosovu (SAPLJP)*.¹⁹ SKDV je bila vodeća agencija za razvoj SAPLJP, na osnovu koje je izrađena sveobuhvatna i integrisana strategija za rešavanje svih aspekata zaštite ljudskih prava, uključujući prava zajednica. Osim toga, SAPLJP navodi konkretne korake i programske mere za sprovođenje zaštite ljudskih prava. Dok su prava zajednica bila uključena u sveobuhvatni plan, ona su samo deo šire *Strategije*.

Preporuke

Unutar institucionalnog okvira za zajednice, unapređenje osnovnih ljudskih prava je ključna komponenta. Ne samo da zaštita ljudskih prava ima efekat prelivanja na zaštitu prava zajednica, već su zajednice često osetljivije prema zloupotrebi ljudskih prava i stoga im je više potrebna takva zaštita. SKDV, kao značajna kancelarija sa osnovnom odgovornošću prema ljudskim pravima, time značajno doprinosi zaštiti i unapređenju zajednica.

U isto vreme, SKDV ima veoma širok mandat i preopterećene resurse. Ona omogućuje nedovoljno praćenje sprovođenja pravila koja utiču na zajednice unutar njenih aktivnosti u oblasti ljudskih prava. Osim toga, SKDV ne može otpočeti inicijative namenjene zajednicama ili aktivno savetovati Vladu o

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Veb stranica SKDV-a, <http://www.ks-gov.net/pm/?menuid=3&subid=1&subs=81&lingo=2> [posetovana 21 novembra 2007. god.]

¹⁹ SAPLJP se osniva na dve zakonski dokumenti: *Standardi za Kosovo* 2003. god. i u *Odluku Premijera*, jula 2005. god. *za osnivanje Jedinice za ljudska prava u svim Ministarstvima Vlade Kosova. Strategija i akcioni plan za ljudska prava 2009-2011*, Vlada Kosova, 3 decembar 2008. god., Priština (str. 8).

specifičnim pitanjima koja se odnose na zajednicu. SKDV već poseduje širok opseg odgovornosti i SKDV nije u mogućnosti da na adekvatan način ispuni prava zajednica. To ostavlja nedostatak u praćenju prava zajednica unutar vladinog pristupa prema zajednicama, koji treba da bude ispunjen KPZ, institucijom koja je navedena u delu 4.2.

ECMI preporučuje da SKDV zadrži funkcije "psa čuvara" ispred Vlade, koje se odnose na ljudska prava, ali i da njen mandat bude revidiran, da prenese svoja ovlašćenja o pravima zajednica na KPZ. Time će Vlada imati jasnu usredsređenost na zaštitu zajednica izvan osnovnih ljudskih prava. U isto vreme, rad SKDV, kao i drugih institucija namenjenih zajednicama, je povezan odnosom između prava zajednica i ljudskih prava. Kao takve, ove institucije ostvariće značajnu korist od saradnje u specifičnim oblastima sa sličnim interesima, što je dalje razmotreno u Poglavlju IV.

3.2 Jedinice za ljudska prava u Ministarstvima

JLjP²⁰ su zvanično formirane Marta 2007²¹ godine da bi nadgledale usklađenost politike i aktivnosti svakog Ministarstva i zakonodavstva sa standardima ljudskih prava.²² Dok ovo ne daje eksplicitan mandat JLjP da ispunjava prava zajednica, ova prava se, u praksi, smatraju delom standarda o ljudskim pravima. Osim toga, svaka JLjP mora u svom sastavu imati specijalistu za prava zajednica²³, koji bi trebao da prati uticaj politike koju sprovode Ministarstva, zakonodavstvo i aktivnosti koje se odnose na zajednice.

Pravno rečeno, svaka JLjP ima veoma važan mandat da nadgleda rad određenog Ministarstva i da daje savete ministru u vezi sa politikom koja se odnosi na ljudska prava i prava zajednica. U praksi, JLjP treba da budu u užem smislu fokusirane na pitanja unutrašnje usaglašenosti, kao što je stepen zaposlenosti pripadnika zajednica u svakom ministarstvu. Protivljenje JLjP da imaju aktivniju i vodeću ulogu u zaštiti ljudskih prava i prava zajednica proizilazi iz nekoliko problema.

Pre svega, postoji nedostatak resursa, budžetskih i personalnih, za sve JLjP. U nekim slučajevima, to znači da JLjP nemaju dovoljno sredstava za zapošljavanje osoblja koje bi radilo puno radno vreme. Na primer, u Ministarstvu javnih službi, JLjP ima jednog koordinatora i tri honorarna radnika koji su dodeljeni JLjP za 30% njihovog radnog vremena.²⁴ Drugo, izgleda da JLjP imaju slabo razumevanje njihovog mandata i da su one izolovane jedne od druge, što dovodi do nedostatka šireg, kontekstualnog razumevanja njihove sopstvene uloge. Treće, dok JLjP imaju stepen nezavisnosti

²⁰ JLjP ponekad se zove Celule za ljudska prava (pogledajte *Izveštaj SKDV-a januar – juli 2007. god.*).

²¹ *Administrativna uredba 4/2007*, Ured Premijera, Vlada Kosova, 2007, Priština http://www.ks.gov.net/mmph/document/shqip/UA_%20042007.pdf

Koja menja *Administrativnu uredbu 8/2005*, Ured Premijera, Vlada Kosova, 2005, Priština. http://www.ks.gov.net/mem/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=167&Itemid=90

²² *Administrativna uredba 8/2005*, Ured Premijera, Vlada Kosova, 2005, Priština (Član 7.1), http://www.ks.gov.net/mem/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=167&Itemid=90

²³ *Administrativna uredba 8/2005*, Ured Premijera, Vlada Kosova, 2005, Priština (Član 4.1), http://www.ks.gov.net/mem/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=167&Itemid=90

²⁴ Intervju g-dina. Armend Rugova, Koordinator Jedinica za ljudska prava, Ministarstvo javnih službi, 12 septembar 2007. god., Priština.

pošto one direktno odgovaraju stalnom sekretaru u Ministarstvima, to takođe dovodi do njihove marginalizacije od sveobuhvatnog rada samog Ministarstva. To ograničava kapacitet JLjP da daju savete o pravilima, zakonodavstvu i aktivnostima Ministarstva i njihove implikacije na ljudska prava. Kao rezultat, tamo gde JLjP funkcionišu, one imaju za cilj da naglase praćenje interne usaglašenosti pre nego praćenje šireg uticaja koja Ministarstva imaju u vezi sa ljudskim pravima.

Osim toga, postoji nedovoljno razumevanje problema zajednica među osobljem JLjP, što je za rezultat imalo opšti nedostatak svesti o pojedinostima i specijalnom karakteru prava zajednica i tendencije da preuzmu zaštitu prava zajednica unutar pitanja koja se tiču ljudskih prava. To znači da, u praksi, JLjP želi da izjednači mere za ne-diskriminaciju sa zaštitom prava zajednica. Na primer, Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu (MRSK) navelo je činjenicu da su centri za socijalno zapošljavanje na raspolaganju i u obavezi da pomognu pripadnicima zajednica. Osim ove izjave o ne-diskriminaciji, međutim nije bilo razmatranja pitanja kao što su pristupačnost ovih centara pripadnicima zajednica. Ovaj nedostatak razumevanja u vezi sa uslovima sa kojima se suočavaju zajednice i njihovi pripadnici bio je preovlađujući širom JLjP. U nekim slučajevima, međutim, osoblje u MZP i MONT predstavljalo je izuzetak. Ova dva Ministarstva imaju složenije mandate u vezi sa zaštitom zajednica i, kao takve, JLjP u MZP i Odeljenje za zajednice i jednake mogućnosti u sklopu MONT demonstriraju bolje razumevanje problema zajednica. Bez obzira na to, postoji značajna potreba za poboljšanjem saznanja koje poseduju zaposleni u JLjP o pravima zajednica, da bi se osiguralo da su potrebe zajednica naglašene u njihovoj primeni standarda ljudskih prava.

Preporuke

JLjP imaju potencijal da imaju važnu ulogu u obezbeđivanju da su ljudska prava uzeta u obzir i poštovana od strane svih ministarstava. Međutim, trenutni status JLjP u sastavu ministarstava je nedosledan, sa nekim delovanjem, dok ostale nemaju nikakve resurse niti kancelarije u kojima bi mogle da obavljaju svoje delatnosti. One su potpuno nesistematske i generalno deluju izvan osnovnih aktivnosti njihovih ministarstava. Kao rezultat toga, JLjP imaju nedovoljan pristup informacijama da bi se efikasno procenile aktivnosti zajednica u vezi sa ljudskim pravima i pravima zajednica. Kao takve, JLjP se generalno vide kao autsajderi u njihovim Ministarstvima, koje ograničavaju njihove sposobnosti da efikasno ispune njihove mandate. ECMI preporučuje, kao prvi korak, preduzimanje sveobuhvatne revizije osnivanja i delovanja JLjP, u koordinaciji sa JLjP, da bi se odredio trenutni status JLjP u svakom ministarstvu. Na osnovu ove informacije, ECMI bi preporučio ili ukidanje JLjP (u slučaju da kontrolnu ulogu JLjP na efikasniji način realizuju neke druge jedinice) ili kompletnu promenu njihovih mandata i struktura unutar ministarstava, da bi se omogućilo JLjP da budu povezane sa sveobuhvatnim radom ministarstava. To je neophodno da bi se obezbedilo da su JLjP sposobne da imaju stvaran uticaj na rad Ministarstva.

Osoblje JLjP je demonstriralo nedostatak razumevanja njihovih uloga, kao i nedostatak saznanja o problemima zajednica koje bi uticale na rad njihovih ministarstava izvan postupaka ravnopravnog zapošljavanja. U skladu s tim ECMI preporučuje uspostavljanje standardizovanog programa obuke za svo osoblje JLjP, da bi se osigurao konzistentan standard o saznanju o problemima zajednica, pogotovo za specijaliste za zajednice. ECMI preporučuje da se takav trening razvije kao pomoć JLjP i

da svo postojeće osoblje prođe kroz obuku o institucionalnoj saradnji, izveštavanju, praćenju, programskom razvoju i ostalim ključnim sposobnostima. To će garantovati da je svo osoblje JLjP dovoljno upoznato sa problemima zajednica, što je neophodno da bi se uspešno završio njihov rad. U dodatku, specijalisti za zajednice unutar JLjP imaju potencijal da doprinesu stvaranju sveobuhvatnog institucionalnog sistema namenjenog zaštiti i unapređenju prava zajednica. Shodno preporukama navedenim u članu 3.1, o prenosu koordinacije aktivnosti Vlade i sprovođenja zakonodavstava i pravila povezanih sa zajednicama sa SKDV na KPZ, ECMI preporučuje da aktivnosti specijalista za zajednice, u vezi sa sprovođenjem zakonodavstva, budu koordinisane od strane KPZ. Specijalisti za zajednice u JLjP treba da deluju kao osobe za kontakt sa KPZ u svakom ministarstvu. Ovom merom KPZ-u bi bilo omogućeno praćenje sprovođenja zakonodavstva i pravila u vezi sa zajednicama od strane svakog Ministarstva.

3.3 Koordinator za ljudska prava

Maja 2007 godine Premijer Kosova je ustanovio radno mesto Koordinatora za ljudska prava u Vladi Kosova (KLjP), i na taj položaj imenovao Habita Hajredinija, koji je takođe Direktor SKDV. KLjP, u okviru KPV, ima mandat da:

- Koordiniše rad JLjP u Ministarstvima Vlade Kosova, sa ciljem da se unaprede i zaštite ljudska prava na Kosovu (Vidi deo 3.2).
- Koordiniše aktivnosti u vezi sa izveštavanjem o mehanizmima Vlade Kosova u vezi sa ljudskim pravima.²⁵²⁵

Opseg delatnosti KLjP je veoma široko definisan. Konzistentno, sa tendencijom da se tretiraju prava zajednica kao deo ljudskih prava, takođe nema izričitog pominjanja prava zajednica i njihovih pripadnika u mandatu KLjP, kao ni pitanja od važnosti za njih. Međutim, s obzirom da su prava zajednica komponenta ljudskih prava, stoga se ona smatraju sastavnim delom mandata KLjP.²⁶

Imenovanje sadašnjeg direktora SKDV na položaj KLjP naglašava prioritet da se ljudska prava uklope u rad KLjP. Osim toga, ovim se povezuje rad KPV, preko SKDV, i rad JLjP u sklopu ministarstava, na rešavanju problema koji se odnose na ljudska prava. Međutim, mandati obeju institucija, SKDV i KLjP su veoma opsežni i imenovanje jedne osobe na oba položaja moglo bi dovesti do preopterećenja kapaciteta pojedinca, posebno uzevši u obzir status JLjP čija se koordinacija sprovodi.

Preporuke

KLjP ispunjava važnu ulogu u koordinisanju JLjP unutar ministarstava, da bi osigurao da JLjP shvataju svoj mandat i efikasno funkcionišu. Međutim, položaj KLjP zavisiće od složene revizije i naknadnog prekomponovanja JLjP preporučenog u članu 3.2. Međutim, u revidiranom sistemu JLjP,

²⁵ Odluka br. 131 Premijera, Ured Premijera, Vlada Kosova, maj 2007. god., Priština.

²⁶ Radionica sa Koordinatorim za ljudska prava/UP i Jedinice za ljudska prava, ECMI Kosovo, avgust 2007. god., Priština.

u kojem su JLJP u većoj meri integrisane u rad ministarstava, pozicija KLJP će možda morati da bude potpuno zasebna pozicija, da bi rukovala povećanim funkcijama KLJP.

U dodatku, u skladu sa preporukama iznetim u delu 3.2, CLJP treba da sarađuju sa KPZ da bi koordinisali radom JLJP u vezi sa usaglašavanjem prava zajednica.

3.4 Ministarstvo za zajednice i povratak

MZP je osnovano 2005 godine.²⁷ To je ključno Ministarstvo koje ima zadatak da zaštiti i unapredi zajednice i njihove pripadnike. Aneks XII *Uredbe UNMIK-a br.2005/15* određuje mandat MZP, koji uključuje sledeće:

- Razvijanje pravila i unapređivanje i sprovođenje zakonodavstva radi unapređenja i zaštite prava zajednica i njihovih pripadnika, uključujući pravo na povratak.
- Unapređivanje stvaranja uslova pogodnih za povratak i obezbeđivanje pristupa povratku zasnovanom na pravima.
- Osigura vodeću ulogu u izgradnji poverenja, dijalogu i pomirenju među zajednicama i podrži sprovođenje ovih aktivnosti.
- Razvoj i kontrolu sprovođenja strategije Vlade za doseganje, povezane sa zajednicama i povratnicima, kao i podršku i pomoć razvoju i sprovođenju takvih strategija u svim opštinama.²⁸

Pored toga, SKPZ je preneti iz UP-a u MZP njegovim formiranjem, i postala je Odeljenje za zajednice (vidi tačku 3.1). Međutim dok je kancelarija bila prebačena, njeno originalno osoblje ostalo je u sklopu KPV i MZP nikada nije u potpunosti preuzelo funkcije kancelarije. Uloga SKDV/Odeljenja za zajednice u rešavanju problema zajednica bila je umanjena, ona je postala znatno manje aktivna kada je preneti iz KPV u MZP. Dok Odeljenje za zajednice još uvek zvanično postoji, ona igra samo ograničenu ulogu u aktivnostima Ministarstva.

Uprkos širokog i značajnog mandata datog MZP, u operativnim uslovima ministarstvo se uglavnom bavilo problemima povratnika. Aktivnosti u vezi sa zajednicama i njihovom zaštitom bile su generalno ograničene na praćenje i podnošenje izveštaja u skladu sa međunarodnim instrumentima, kao što je *O okvirna konvencija*. MZP poseduje nedovoljan broj zaposlenih u poređenju sa njegovim odeljenjem za zajednice. Ono je sprovelo mali broj programa usmerenih na unapređenje i zaštitu zajednica izuzev onih koji se posebno odnose na povratnike.²⁹ Nije bilo nikakvih programa od strane MZP usmerenih na pomirenje među zajednicama, dijaloga među zajednicama, ili unapređenja kulture u zajednicama. Osim toga, MZP nije bilo efikasan lider u Vladinom pristupu pravima zajednica. Ono nije preduzelo nikakve proaktivne inicijative niti je pokušalo da koordiniše inicijativama preduzetim od strane drugih agencija.

²⁷ *Uredba UNMIK-a br. 2005/15*, UNMIK, mart 2005. god., Priština. (Aneks II)
http://www.unmikonline.org/regulations/2005/RE2005_15.pdf (engleska verzija)

²⁸ Ibid.

²⁹ *Godišnji izveštaj za 2006*, Ministarstvo za zajednice i povratak, oktobar 2007. god., Priština.

Jedan od osnovnih izazova sa kojim se MZP suočava je njegova legitimnost među zajednicama i njihovim pripadnicima. Delimičan razlog za to je taj da postoji osećaj sumnje i straha u Vladi u kojoj dominiraju Albanci i u zajednicama Kosovskih Albanaca, koji ograničava sposobnost Ministarstva da direktno uključi zajednice. Osim toga, ne-Srpske zajednice shvataju MZP kao instituciju koja pomaže samo Srbima, što delimično potiče iz činjenice da se na rukovodećim položajima u MZP nalaze Srbi. Time se ograničava efikasnost Ministarstva u njegovom radu sa zajednicama, što predstavlja značajan izazov sveobuhvatnom pristupu Vlade prema zajednicama zbog centralne uloge MZP.

Preporuke

MZP je osnovna postojeća institucija koja se bavi zaštitom zajednica i koja će nastaviti da igra takvu centralnu ulogu u pristupu koji Vlada ima prema zajednicama unutar sistema koji je u razvoju. Međutim, dok povratak ostaje ključno pitanje na Kosovu, MZP mora da proširi svoj fokus da bi ispunilo svoj puni mandat o zajednicama i izgradi legitimnost sa zajednicama tako što će biti zainteresovano za pun opseg problema sa kojima se zajednice suočavaju. U skladu s tim, ECMI preporučuje da Ministarstvo izradi godišnji akcioni plan za zajednice, da bi usmerilo napore ka zaštiti i unapređenju zajednica i da proširi svoje aktivnosti izvan pitanja povratka. Godišnji akcioni plan takođe treba da pomogne u izdavanju budžetskih sredstava MZP i resursa koja bi bila namenjena specifičnim aktivnostima namenjenim zajednicama i koje imaju konkretne i merljive rezultate. To bi trebalo da pomogne poboljšanju poverenja u MZP među zajednicama i poveća njegovu sposobnost da se poveže sa zajednicama.

Pored toga, ECMI preporučuje da koordinišući mandat MZP bude prenet na KPZ (vidi deo 4.2). MZP je ključni akter u sprovođenju politike Vlade usmerene prema zajednicama i postoji potencijalni rizik od sukobljavajućih interesa između njegovih uloga u sprovođenju i praćenju, pogotovo kada se od Ministarstva može zahtevati da preispita sopstveni učinak. KPZ, kao van-ministarsko telo posvećeno praćenju i koordinaciji, biće u većoj meri sposobnije da proceni rad Vlade. Informacije o ovom prenosu nadležnosti biće u većoj meri iznete u delu 5.2.

3.5 Ombudsman

Institucija Ombudsmana, formirana juna 2000 godine, je nezavisno telo koje ima mandat da ispita navodno kršenje ljudskih prava ili zloupotrebu vlasti od strane javnih institucija na Kosovu.³⁰ Iako je formirana u sklopu UNMIK-a, uloga i nadležnosti Ombudsmana su reafirmisane u *Ustavu Kosova*. U skladu sa članu 132, "Ombudsman kontroliše, brani i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih ili neodgovarajućih delatnosti ili izostanka aktivnosti javnih organa."³¹ Ombudsman je u početku bila pod međunarodnom upravom, ali ta institucija je restrukturirana 2006 godine da bi uključila značajniju lokalnu kontrolu, uključujući prenos pozicije Ombudsmana sa međunarodnog na lokalno imenovanje. Jedan od zamenika Ombudsmana, G. Hilmi Jašari proglašen je vršiocem dužnosti

³⁰ UNMIK Regulation 2000/38, UNMIK, June 2000, Prishtinë/Priština, <http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg38-00.htm>

³¹ *Ustav Republike Kosova*, Skupština Kosova, februar 2008. god., Priština. (Član 132, Tačka 1), <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf>

Ombudsmana, dok Skupština Kosova ne odabere novog Ombudsmana. Dok je izneto nekoliko nominacija, procedura imenovanja bila je odložena nekoliko puta od strane Skupštine i vršilac dužnosti Ombudsmana nastaviće da obavlja tu dužnost do imenovanja novog Ombudsmana.³²

Ombudsman ima mandat da “primi i ispita pritužbe podnete od strane bilo koje osobe sa Kosova koja veruje da su njegova/njena ljudska prava narušena od strane lokalnih organa vlasti na Kosovu”.³³ On sprovodi istrage, objavljuje izveštaje i pruža pravne usluge i javno zastupanje. Ukoliko Ombudsman ustanovi da je opšta procedura ili situacija koja je uticala na javnost u celini narušila međunarodne standarde ljudskih prava (ne samo jedne osobe ili grupe osoba već, na primer, celokupne zajednice) on može objaviti poseban izveštaj sa preporukama upućenim Skupštini Kosova. U sklopu Ombudsmana formirana su tri tima koja treba da se fokusiraju na specijalne probleme ugroženih grupa ljudi: Tim za ljudska prava, Jedinica za jednakost polova i Tim za ne-diskriminaciju (TND).

Unutar Ombudsmana, problemi zajednica su uključeni u rad TND. Dok ne-diskriminacija ima snažnu pravnu osnovu na Kosovu, diskriminacija je široko rasprostranjena i nekoliko pritužbi o diskriminaciji podneto je Ombudsmana.³⁴ Da bi se rešile te pritužbe, TND je sprovodio kampanje povećanja svesti širom Kosova, u okviru kojih su zvaničnici iz Ombudsmana informisali građane Kosova o diskriminaciji i upoznavali ih sa procedurama podnošenja pritužbi. Osim toga, dok aktivnost Ombudsmana ne rešava prava zajednica na eksplicitan način, on uključuje deo u njegovim godišnjim izveštajima koji se na specifičan način odnosi na probleme u oblasti ljudskih prava koji utiču na manjinske zajednice. Na primer, u svom izveštaju za 2008 godinu, Ombudsman identifikovala je, između ostalog, probleme u vezi sa: incidentima koji uključuju nasilje između Albanaca i Srba, upotrebu jezika među zajednicama, obrazovanje, nedostatak bezbednog prevoza namenjenog zajednicama, stalan nedostatak zapošljenja i ekonomske održivosti, i napade na verske i kulturne spomenike zajednica.

Centralna kancelarija Ombudsmana nalazi se u Prištini, podržana sa pet regionalnih kancelarija i dve pod-kancelarije širom Kosova. Pored toga, advokati iz Ombudsmana redovno posećuju opštine, enklave i oblasti sa većinskim ne-Albanskim stanovništvom koje imaju teškoća u pristupu Ombudsmana. Međutim, Ombudsman nije preduzela nikakve medijske kampanje ili kampanje povećanja svesti usmerene direktno prema zajednicama i još uvek postoji nedovoljna svest među zajednicama o aktivnostima koje sprovodi Ombudsman i njegove regionalne kancelarije. Na primer, Bošnjačka, Goranska i Turska zajednica su upoznale ECMI sa problemima koji se odnose na pristup kancelariji Ombudsmana i njenu efikasnost u vezi sa zaštitom prava zajednica.³⁵ Kao takva, sposobnost Ombudsmana da podrži ljudska prava zajednica je ograničena nemogućnošću pristupa, kao i nedostatkom poverenja u tu instituciju.

³² *Osmi godišnji izveštaj 2007-2008*, Ombudsman Republike Kosova, juli 2008. god., Priština.

<http://www.ombudspersonkosovo.org/?cid=2,74>

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Izveštaj Radionica o proceni potreba zajednicama sa nevladinim organizacijama iz Srpske, Bosnjačke/Goranske, Turske i RAE zajednice, ECMI Kosovo, novembar 2007. god., Priština.

Preporuke

Ombudsman predstavlja ključnu komponentu u pristupu koji Vlada ostvaruje prema zajednicama u pružanju spoljne kontrole uticaja koji ljudska prava imaju na aktivnost Vlade. Takvi vidovi zaštite su od posebne važnosti za zajednice, koje su posebno ugrožene, ali zajednice mogu ostvariti korist of institucije ombudsmana samo ako su svesne njegovih funkcija i imaju pristup njegovim kancelarijama. Shodno tome, ECMI preporučuje otpočinjanje javne kampanje i ulaganje napora da se poveća pristup Ombudsmana. Iako Ombudsman poseduje kancelarije u opštinama, zajednice nisu svesne toga i stoga smatraju tu instituciju teško pristupačnom. Ovaj problem može biti lako ispravljen kroz ciljanu kampanju javnog informisanja sa ciljem da se poveća svest o opštinskim kancelarijama Ombudsmana među zajednicama.

3.6 Parlamentarni Odbor za prava i interese zajednica

OPIZ je stalni odbor Skupštine Kosova, zakonodavne institucije Republike Kosovo. Položaj Odbora unutar Skupštine je predviđen *Ustavom*, potvrđujući njegovu izuzetnu ulogu u zakonodavnom procesu.

Shodno članu 65 *Ustava*, Skupština:

- Usvaja zakone, rezolucije i druge opšte akte;
- Odobrava budžet Republike Kosovo;
- Bira i menja Predsednika Republike Kosovo u skladu sa *Ustavom*;
- Nadgleda rad Vlade i drugih javnih institucija koje podnose izveštaje Skupštini, u skladu sa *Zakonom*; i
- Nadgleda spoljnu i bezbednosnu politiku.³⁶

Skupštinu čini sto dvadeset (120) poslanika, sa garancijama za zastupljenost manjinskih zajednica, uključujući minimum od deset (10) mesta rezervisanih za zajednicu Kosovskih Srba, jedno (1) mesto za predstavnika zajednice Roma, jedno (1) mesto za predstavnika zajednice Aškalija, jedno (1) mesto za predstavnika zajednice Egipćana, plus jedno (1) dopunsko mesto, bilo za predstavnike zajednice RAE sa najvećim brojem glasova, tri (3) mesta za predstavnike Bošnjačke zajednice, dva (2) mesta za predstavnike Turske zajednice, i jedno (1) mesto za predstavnika zajednice Goranaca. Ovim se obezbeđuje minimalna zastupljenost svih Kosovskih zajednica u Skupštini, iako se njihov broj može povećati na osnovu izbornih rezultata. Osim toga, Član 81 *Ustava*, o Zakonodavstvu o vitalnom interesu zahteva da usvajanje, dopunjavanje ili odbacivanje određenih zakona, kao što je zakon o jezicima, kulturnoj baštini, i obrazovanju, kao i promene opštinskih granica nemaju samo podršku većine u Skupštini, već takođe većine među onima koji se nalaze na položajima garantovanim za manjinske zajednice. Ova odredba osnažuje glasove zajednica u Skupštini i obezbeđuje da oni imaju uticaj na zakonodavstvo koje najviše utiče na njih.

³⁶ *Ustav Republike Kosova*, Skupština Kosova, februar 2008. god., Priština. (Član 65), <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf>

U dodatku ovih opštih obzira prema zajednicama, OPIZ je u početku imao mandat na osnovu *Ustavnog okvira* iz 2001 godine, koji je kasnije detaljno bio razrađen u *Poslovniku o radu Skupštine Kosova*³⁷, iz 2005 godine. Prema članu 48 *Poslovnika o radu*, OPIZ je jedan od dva osnovna odbora u Skupštini, koji ima ovlašćenje da, na osnovu većine glasova, iznese predstavljenke o predloženim zakonima na osnovu razmatranja prava zajednica.³⁸ OPIZ je nakon toga bio dalje uključen, u skladu sa članom 78 *Ustava* iz 2008 godine, kao jedna od dve institucije koje su isključivo posvećene zajednicama (pored SVZ). OPIZ sačinjava jedna trećina (1/3) pripadnika postavljenih na mesta rezervisana za zajednicu Kosovskih Srba, jedna trećina (1/3) pripadnika postavljenih na mesta rezervisana za pripadnike drugih manjinskih zajednica, i jedna trećina (1/3) pripadnika većinske zajednice. Prema članu 78 *Ustava*, “bilo koji predloženi zakon biće podnet Odboru za prava i interese zajednica.”³⁹, i OPIZ ima zadatak da “osigura da se prava i interesi zajednica adekvatno poštuju”⁴⁰ predloženim zakonom. Kako je navedeno u *Planu rada OPIZ za 2008 godinu*, Odbor ima dopunske ciljeve da:

- Organizuje okrugle stolove, javne debate i druge vidove saradnje sa ciljem da prikupi informaciju o njegovim stručnim oblastima i na bolji način pripremi nacrt zakona.
- Formira radne grupe neophodne za povećanje njegove radne efikasnosti.
- Nadgleda sprovođenje zakona usvojenih od strane Skupštine Kosova i pripremi nacrt izveštaja nakon ispitivanja.
- Redovno sarađuje sa svim ostalim institucijama Republike Kosovo, kao i sa relevantnim međunarodnim organizacijama.
- Sprovede reviziju finansijskih izveštaja i Konsolidovanog budžeta Kosova.
- Da poboljša komunikacioni pristup Odbora prema javnosti.

OPIZ deluje od 2004 godine, redovno održava sastanke i procenjuje veliki broj nacrt zakona i amandmana na te zakone. On je izneo jednu preporuku u vezi sa nacrtom *Zakona o kulturnom nasleđu*, koju je usvojila Skupština Kosova, i izradio nacrt izveštaja koji je sadržavao preporuke namenjene Skupštini. Odbor je nadgledao usvojene zakone koji se odnose na zaštitu prava i interesa zajednica sa terenskim obilaskom svih opština na Kosovu, sa izuzetkom Leposavića, Zubinog Potoka i Mitrovice. U tim aktivnostima on je sarađivao sa Vladom Kosova i međunarodnim institucijama kao što su UNMIK i OEBS. Osim toga, sa ciljem da stekne dopunsku stručnost, Odbor je održao konsultativne sastanke i radne posete međunarodnim institucijama, kao što su Evropski Parlament i Savet Evrope.

Prema izveštaju Odbora za period 2004-2007 godine, glavna prepreka zbog koje OPIZ nije mogao

³⁷ *Poslovnik rada Skupština Kosova*, 20 maj 2005. god., menjen 1 juna 2006. god., Priština. <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Z-Rregullore%20e%20punes-anglisht-20%20maj%202005-me%20ndryshime.pdf> (engleska verzija).

³⁸ *Poslovnik rada Skupština Kosova*, 20 maj 2005. god., menjen 1 juna 2006. god., Priština. (Pravilo 52.3), <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Z-Rregullore%20e%20punes-anglisht-20%20maj%202005-me%20ndryshime.pdf> (engleska verzija).

³⁹ *Ustav Republike Kosova*, Skupština Kosova, februar 2008. god., Priština. (Član 78), <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf>

⁴⁰ Ibid.

da u potpunosti i na efikasan način ispuni potrebe zajednica, bila je nedovoljna saradnja između OPIZ i MZP. OPIZ nije, generalno posmatrano, bio dovoljno aktivan unutar institucionalnog sistema, nije uspeo da upotrebi svoj autoritet da bi se uključio u konstruktivne diskusije u vezi sa zakonodavnim inicijativama. Takođe, među pripadnicima OPIZ postoji nedostatak stručnosti o pitanjima koja se odnose na ljudska prava i prava zajednica, koji su takođe preopterećeni i nisu u mogućnosti da u dovoljnoj meri deluju na poboljšanje sopstvenog znanja. Operativne neadekvatnosti su takođe umanjile efikasnost OPIZ, kao što je nedostatak komuniciranja elektronskom poštom među članovima.

Preporuke

ECMI preporučuje dalje sprovođenje treninga namenjenih članovima OPIZ, o specifičnim pitanjima koja se tiču zajednica i o širim delatnostima Skupštine. Takvi treninzi treba da osiguraju da članovi OPIZ u dovoljnoj meri shvate proceduralne mehanizme koji postoje u Skupštini, sa ciljem da: nadgledaju rad Vlade; razviju zakonodavne inicijative zasnovane na pitanjima od značaja za zajednice; i upotrebe nova zakonodavna sredstva namenjena zajednicama, kao što je *Zakonodarstvo od vitalnog interesa*. Time će biti poboljšana sposobnost OPIZ da ispuni svoj mandat i poboljša svoju efikasnost.

Pored toga ECMI preporučuje da bude uspostavljena saradnja, ne samo sa MZP, već, što je još važnije, sa KPZ u sklopu KPV, čije je formiranje u toku. Kako je opisano u delu 4.2 u daljem tekstu, KPZ biće osnovno telo koje će koordinisati pristup Vlade prema zajednicama i, kao takvo, biće ključni izvor informacija za OPIZ o pitanjima od značaja za zajednice.

IV. Institucionalni mehanizmi u razvoju

Ovo poglavlje ima za cilj da sprovede reviziju novih institucija čije je formiranje u toku, a koje imaju zadatak da na specifičan način ispune potrebe zajednica unutar post-statusne institucionalne strukture. Kroz procenu mandata svake institucije i predloženih aktivnosti, ovo poglavlje će razmotriti na koji će način ove institucije biti uključene u institucionalni pristup zajednicama. Na osnovu ove procene biće iznete preporuke o tome kako treba sprovesti institucije i integrisati ih u sveobuhvatni sistem, da bi se na najbolji način ispunile potrebe zajednica.

4.1 Savetodavno veće za zajednice

SVZ je nova institucija formirana u skladu sa *Ustavom*, da bi omogućilo političko učešće zajednica na centralnom nivou. Zvanično osnovano Ukazom Predsednika od 15. septembra 2008 godine, SVZ je u ovom trenutku operativno u sklopu KPV. Ono će uključiti predstavnike iz svih zajednica na Kosovu, kao i predstavnike Vlade, i biće osnovni mehanizam za konsultovanje sa zajednicama o pravilima, zakonodavstvu i programima koji utiču na njihove živote. S obzirom da niti jedan takav konsultativni mehanizam u ovom trenutku ne deluje na centralnom nivou, SVZ će ispuniti veliki jaz u pristupu Vlade usmerenom prema zajednicama.

Mandat i planirane aktivnosti SVZ su većim delom određene zakonodavstvom. Član 60 *Ustava* navodi sledeći mandat SVZ:

- (1) Pružanje mehanizma za redovnu razmenu između zajednica i Vlade Kosova.
- (2) Pružanje mogućnosti zajednicama da u ranoj fazi iznesu komentar o zakonodavnim ili političkim inicijativama koje mogu biti pripremljene od strane Vlade, da predlože takve inicijative, i da zatraži uključivanje njihovih stavova u relevantne projekte i programe.⁴¹

Zakon o zajednicama usvojen februara 2008 godine od strane Skupštine Kosova i potpisan 15 juna 2008 godine dalje navodi funkcije SVZ. Te funkcije uključuju:

- Pružanje pomoći u organizaciji i usklađivanju stavova zajednica i njihovih pripadnika u vezi sa zakonodavstvom, javnom politikom i programima od posebnog značaja za njih.
- Pružanje foruma za koordinaciju i konsultaciju među zajednicama.
- Delovanje poput mehanizma za redovnu razmenu između zajednica i državnih institucija.
- Omogućavanje zajednicama da sudeluju u procenjivanju potreba, izradi, praćenju i procenjivanju programa koji su namenjeni njihovim pripadnicima.
- Povećanje svesti o problemima zajednica širom Kosova i doprinošenje skladnim odnosima među svim zajednicama.⁴²

SVZ biće podržano pokroviteljskim organizacijama koje predstavljaju zajednice, koje će vršiti koordinaciju među organizacijama zajednica koje trenutno deluju na Kosovu, radi imenovanja

⁴¹ *Ustav Republike Kosova*, Skupština Kosova, februar 2008. god., Priština. (Član 60), <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf>

⁴² *Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosova*, februar 2008. god., Priština. (Član 12)

predstavnik zajednica. U ovom trenutku u toku je prvi krug nominacija za izbor predstavnika zajednica u veću, koji će činiti dve trećine članstva u veću. To će uključivati sledeće: pet predstavnika iz zajednice Kosovskih Srba, po tri predstavnika iz Bošnjačke i Turske zajednice, i po dva predstavnika iz zajednica Roma, Aškalija i Egipćana. Pored toga, druge zajednice mogu zatražiti članstvo u veću sa jednim predstavnikom. Ostatak članstva u veću činiće članovi Vlade ili javnih agencija koje se bave problemima koji su od posebnog značaja za manjine.

Veće će održavati mesečne sastanke, uključujući polugodišnje vanredne sastanke kojima će predsedavati Predsednik Kosova, da bi sprovelo temeljno preispitivanje rada veća i Vlade u rešavanju problema zajednica. Pored toga, Veće može formirati specijalizovane radne grupe koje se mogu sastajati češće. Aktivnosti Veća sprovodiće se na osnovu godišnjeg plana rada koji će ono usvojiti, koji će biti procenjivan na vanrednim sastancima. Kako je navedeno u Ukazu Predsednika, veće će uticati na pristup koji Vlada ima prema zajednicama kroz iznošenje komentara i preporuka o zakonodavstvu i pravilima tokom početnih faza razvoja. Veće će takođe savetovati vladu o izradi programa namenjenih zajednicama, uključujući procenjivanje programa, raspodelu informacija o problemima zajednica na Kosovu, podržati rad organizacija zajednica i doprineti izveštajima koje Kosovo podnosi međunarodnim mehanizmima ljudskih prava.⁴³

Preporuke

Sledeći koraci u razvoju SVZ su ključni za njegovu uspešnu integraciju u institucionalni sistem za zajednice. Kada predstavnici budu nominovani, fokus mora biti preusmeren na izgradnju kapaciteta članova Vlade koji sudeluju u veću, da bi shvatili i ispunili potrebe zajednica i da bi integrisali stavove veća u rad njihovih institucija. Osim toga, ključna stvar za SVZ biće izgradnja direktne pozitivne saradnje sa drugim institucijama Vlade zaduženim za zajednice da bi se osiguralo da su preporuke veća efikasno sprovedene. Uticaj koji SVZ ima za zajednice u potpunosti zavisi od sposobnosti Vlade da sprovede konsultacije sa većem i, kao takvo, od ključne je važnosti da se poveća svest o SVZ unutar Vlade i promoviše saradnja na svim nivoima.

4.2 Kancelarija za pitanja zajednica

U toku je formiranje KPZ unutar KPV da bi se koordinisao pristup koji Vlada ima prema zajednicama. Dok je slično telo postojalo kao SKPZ 2002 godine (vidi delove 3.1, 3.4), odluka da se kancelarija prenese u sastav MZP podrila je njegov rad. SKPZ, koja je postala Odeljenje za zajednice u MZP, nije više imala aktivnu ulogu u koordinisanju pristupa Vlade prema zajednicama, uglavnom zbog ograničenog pristupa sveobuhvatnoj institucionalnoj strukturi tokom njenog postojanja u ministarstvu. Dok je ideja za formiranje takvog koordinacionog tela ponovo postala aktuelna 2006 godine, u početnim nacrtima *Kosovskog okvirnog dokumenta o zaštiti prava zajednica*, ona je izostavljena iz konačne verzije *Okvirnog dokumenta* koji je bio podnet Marti Ahtisariju. Postojanje KPZ nije uključeno u *Ahtisarijev predlog* i *Ustav Kosova*. Međutim, ovakav nedostatak koordinacije ostao je neadekvatnost u zaštiti koju Vlada pruža zajednicama i ECMI je nastavio da ohrabruje formiranje takvog tela u sklopu

⁴³ *Dekret Predsednika: Savetodavno veće za zajednice na Kosovu*, Predsednik Republike Kosova, septembar 2008. god., Priština.

KPV. 16 februara 2008 godine, dan pre proglašenja Deklaracije o nezavisnosti Kosova, Predsednik Vlade Hašim Tači zavetovao se da će formirati kancelariju koja bi bila isključivo posvećena problemima zajednica. Ova izjava je osnažila zahtev da se formira koordinaciona kancelarija u KPV, koja je dovela do formiranja KPZ 15 jula 2008 god.

Cilj KPZ je da ispravi ozbiljan nedostatak koordinacije u pristupu Vlade prema zaštiti zajednica. Od formiranja PISU, svako Ministarstvo, Vladina agencija i institucija je pratila svoju zasebnu strategiju prema zajednicama. To je često stvaralo zabunu i dovelo do nedostataka u pružanju usluga, što je dovelo do frustracija među pripadnicima zajednica. KPZ bi trebalo da direktno reši ovaj problem kroz nadgledanje svih aktivnosti na centralnom nivou u vezi sa zajednicama, da bi se osiguralo da Vlada ima sveobuhvatan i efikasan sistem zaštite zajednica.

Mandat KPZ je nedavno usvojen i KPZ treba da uskoro postane operativna. Mandat KPZ-a uključuje odgovornosti prema sledećem:

- 1) Savetovanje Predsednika Vlade o svim pitanjima povezanim sa zajednicama.
- 2) Koordinisanje aktivnosti povezanih sa zajednicama, uključujući:
 - a. Koordinaciju vladinih tela, nezavisnih agencija i institucija/Ministarstva i opštinskog nivoa.
 - b. Koordinaciju donatora i međunarodnih organizacija da bi se obezbedilo da se problemi zajednica efikasno rešavaju širom Kosova.
- 3) Sprovođenje pravila o pitanjima koja se odnose na zajednice, uključujući:
 - a. Dopриноšenje, analiziranje i davanje saveta u vezi sa politikom Vlade koja utiče na prava i interese zajednica.
 - b. Razvoj i praćenje sprovođenja vladinih strategija u vezi sa zajednicama.
 - c. Praćenje sprovođenja zakona i pravila na nivou zajednica.
- 4) Rešavanje praktičnih potreba zajednica, uključujući:
 - a. Stratešku upotrebu raspoloživih sredstava da bi se ostvario pozitivan uticaj i stvorile promene u životima ljudi.
 - b. Postati direktno uključeno kao potrebno u rešavanju slučajeva visokog profila povezanih sa manjinama.⁴⁴

Određivanje mandata KPZ bilo je označeno takmičenjem i rivalitetom među postojećim kancelarijama. Na primer, SKDV navodi da KPZ treba da funkcioniše kao pod-kancelarija unutar njene sopstvene strukture. Kako je navedeno u delu 3.1, SKDV trenutno koordiniše rad ministarskih JLjP, od kojih svaka ima stručnjaka za zajednice. Međutim SKDV je već preopterećena svojim širokim i ambicioznim mandatom i nije spremna da preuzme odgovornosti KPZ. Kao takvo, odlučeno je da će KPZ delovati nezavisno u sastavu KPV, koja bi trebala da dozvoli preusmeravanje fokusa, da bi to telo postalo u potpunosti operativno i da bi se izgradila saradnja sa drugim institucijama koje se bave zajednicama.

⁴⁴ *Informativni dokument Kancelarije za pitanja zajednica u okviru Ureda Premijera, avgust 2008. god., Priština.*

Preporuke

KPZ ispravlja jedan od osnovnih nedostataka u pristupu koji Vlada ima prema zajednicama i, kada bude bila u potpunosti funkcionalna, ona će morati da učini institucionalnu strukturu za zajednice sveobuhvatnom. Kao takvo, operativno aktiviranje KPZ i obezbeđivanje da ona ispunjava svoju ulogu treba da predstavlja prioritet za KPV. Predviđanja ECMI su da će primarna funkcija KPZ biti koordinaciona, i da će se sprovoditi unutar ostalih institucija Vlade, kako je navedeno gore, da bi se obezbedio efikasan pristup problemima zajednica unutar centralnih organa Vlade. Kao takav, ključni doprinos KPZ prema zajednicama bio bi da osigura da Vlada u celini ispuni njihove potrebe na sveobuhvatan i efikasan način.

U isto vreme, ostale funkcije KPZ imaju potencijal da se preklape sa mandatom i aktivnostima postojećih institucija. Pored svog razvoja, KPZ će morati da uspostavi koordinaciju sa postojećim institucijama i da preuzme neke od njihovih nadležnosti da bi se izbeglo udvajanje napora koji bi učinili institucije manje efikasnim. Osim toga, i KPZ i SVZ, kao nove institucije, moraće da uspostave saradnju sa postojećim institucijama da bi se obezbedila sinergija u ključnim oblastima od zajedničkog interesa, uz istovremeno osiguravanje da neće doći do udvajanja njihovih aktivnosti.

Sada kad je mandat KPZ već usvojen, treba biti preusmeren na izgradnju kapaciteta osoblja KPZ, da bi se KPZ omogućilo da ispuni svoj ambiciozan mandat i na povećanje svesti o ulozi koju KPZ ima među pripadnicima zajednica. Te mere će doprineti izgradnji poverenja među pripadnicima zajednica.

V. Stepeni udvojenosti i sinergije među institucijama

Ovo poglavlje ima za cilj da sprovede reviziju sveobuhvatnog institucionalnog sistema za zajednice, fokusirajući se na to kako će institucije sarađivati da bi ispunile potrebe zajednica. Kroz sveobuhvatnu procenu mandata i aktivnosti svake institucije, ovo poglavlje će naglasiti ključne oblasti u kojima postoji mogućnost preklapanja ili udvajanja napora koji mogu podriti efikasnost institucija koje se bave zajednicama. Pored toga, biće identifikovane potencijalne oblasti u kojima se može ostvariti sinergija, kao i one koje mogu poboljšati sveobuhvatnu efikasnost institucionalnog sistema. Na osnovu ovih nalaza, biće iznete preporuke koje će imati za cilj da pojasne uloge svake institucije da izbegnu preklapanje, uz istovremeno poboljšanje mogućnosti za sveobuhvatnu sinergiju u integrisanom institucionalnom sistemu.

5.1 Razvoj i revizija pravila i zakonodavstava u vezi sa zajednicama

ECMI je identifikovao institucionalno preklapanje o razvoju i reviziji pravila i zakonodavstava u vezi sa zajednicama. Ovo je ključna oblast od važnosti za zajednice zbog uticaja koji pravila i zakonodavstva imaju na njihove svakodnevne živote, uključujući pitanja kao što su: upotreba jezika, kulturno nasleđe, mogućnosti zaposlenja, imovinska prava i obrazovni plan rada. Kao takva, institucionalna struktura namenjena zajednicama mora omogućiti stalan razvoj specifičnih pravila i zakonodavstava namenjenih zajednicama, kao i reviziju svih pravila i zakonodavstava zbog njihovog uticaja na zajednice. Na osnovu njihovih trenutnih mandata, MZP, SKDV, OPIZP i KPZ poseduju oblasti preklapajućih odgovornosti za razvoj i reviziju pravila, što bi moglo da dovede do udvajanja napora, dok postoji mogućnost sinergije sa SVZ.

Ministarstvo za zajednice i povratak

Prema članu (i) njegovog mandata, MZP ima primarnu odgovornost da “razvije pravila [...] za unapređenje i zaštitu prava zajednica i njihovih pripadnika, uključujući pravo na povratak”.⁴⁵ Pored toga, MZP ima mandat, u delu (vi), da “osigura da pravila na centralnom i opštinskom nivou uključuju odredbe o zaštiti prava zajednica, ljudskih prava i interesa povratnika, uključujući oblast slobode kretanja, upotrebe jezika, slobode izražavanja, pravednog predstavljanja, obrazovanja, zapošljavanja, i jednakog pristupa pravdi, stambenim uslovima, i javnim i komunalnim službama”.⁴⁶ Ovim se MZP uspostavlja kao centralni organ odgovoran za izradu pravila koja su u direktnoj vezi sa zajednicama, kao i za obezbeđivanje da sva pravila predstavljaju potrebe i interese zajednica.

Međutim, do danas, MZP je bilo primarno zaduženo za probleme povratnika i nije imalo kapacitet da u potpunosti preuzme svoje odgovornosti za razvoj pravila u vezi sa zajednicama. Prema reviziji budžeta MZP za prethodne tri godine, kao i njihovih izveštaja o aktivnostima, jedina oblast u kojoj je Ministarstvo preuzelo ulogu u formulisanoj pravila bila je sektor povratnika. Međutim, čak i sa povratnicima, dve verzije nacrtu *Priručnika o održivom povratku*, od 2001-2005 i 2005-2008 godine bile

⁴⁵ Uredba UNMIK-a br. 2005/15, UNMIK, mart 2005. god. Priština. (Aneks XII, sekcija I) http://www.unmikonline.org/regulations/2005/RE2005_15.pdf

⁴⁶ Ibid. (Aneks XII, sekcija VI)

su u velikoj meri pripremljene od strane Kancelarije za zajednice, povratak i pitanja manjina (KZPPM) u sklopu UNMIK-a i Kancelarije Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) na Kosovu i doprinosi MZP bili su minimalni.

Savetodavna kancelarija za dobru Vladavinu, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja polova

SKDV ima odgovornosti u vezi sa razvojem pravila u sklopu njenog mandata o ljudskim pravima. Prema članu (ii) njenog mandata, SKDV će “razviti pravila i objaviti smernice u oblastima dobre Vladavine, ljudskih prava, jednakih mogućnosti i jednakosti polova”.⁴⁷ Dok su takve smernice po svojoj prirodi uopštene, to stvara potencijalno preklapanje za političke inicijative u oblastima opštih ljudskih prava koje mogu imati poseban uticaj na zajednice, pogotovo sa ljudskim pravima uključenim u mandat MZP. Osim toga, SKDV će, prema članu (iii) njenog mandata, “sprovedi reviziju nacrtu zakonodavstva pripremljenog od strane izvršnog ogranka za usaglašenost sa važećim standardima ljudskih prava [...] i davati savete i preporuke Predsedniku Vlade i relevantnim ministrima”.⁴⁸ Time se SKDV daje odgovornost da sprovede reviziju zakonodavstva u skladu sa standardima ljudskih prava, koji se takođe mogu preklapati sa revizijama preduzetim da bi se osiguralo da su potrebe zajednica predstavljene. Kao takva, aktivnost SKDV usmerena ka razvoju pravila i reviziji zakonodavstva zasnovanoj na standardima ljudskih prava, može se preklapati sa radom institucija uključenih u ovo odeljenje.

Kancelarija za pitanja zajednica

U skladu sa svojim *Zaduzenjima*, jedna od osnovnih aktivnosti KPZ bila bi da “sprovodi pravila o pitanjima povezanim sa zajednicama”.⁴⁹ To uključuje: “doprinos određivanju pravila, u saradnji sa MZP i drugim relevantnim činiocima, razvijanje neophodnih pravila povezanih sa zajednicama” i “redovno analiziranje postojećih i predloženih zakonodavstava i efikasnosti pravila u ispunjavanju prava, prioriteta i potreba zajednica”.⁵⁰ Ovi uslovi određuju ulogu KPZ u nadgledanju razvoja pravila koja utiču na zajednice i u reviziji pravila i zakonodavstva da bi se osiguralo efikasno razmatranje problema zajednica. Predviđeno je da KPZ preuzme vodeću ulogu u razvoju pravila povezanih sa zajednicama unutar Vlade, koja generalno određuje pravila za čija su sprovođenja zadužena određena Ministarstva. U isto vreme, time se održava preklapanje sa mandatom MZP, koji deli ovu odgovornost, i tačan odnos između dvaju organa ostaje nejasan.

Odbor o pravima i interesima zajednica

Prema članu 78 *Ustava*, OPIZ može “na osnovu sopstvene inicijative, predložiti zakone i druge mere unutar odgovornosti Skupštine ako ona nađe za shodno da uzme u obzir probleme zajednica.”⁵¹ Time se OPIZ daje mandat da izradi nacrt zakonodavstva specifično povezanog sa pitanjima koje se odnose na zajednice.⁵² Ovo je glavna nadležnost OPIZ, kako je navedeno u njenom Godišnjem

⁴⁷ Ibid. (Aneks I, E, sekcija II)

⁴⁸ Ibid. (Aneks I, E, sekcija III)

⁴⁹ *Informativni dokument Kancelarije za pitanja zajednica u okviru Ureda Premijera, avgust 2008. god., Priština.*

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ *Ustav Republike Kosova*, Skupština Kosova, februar 2008. god., Priština. (Član 78, sekcija 4), <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf>

⁵² *Plan rada OPIZ-a za 2008*, Odbor za prava i interese zajednica, 2008, Priština.

planu rada za 2008 godinu, koja uključuje reviziju nacрта svih zakona kao i svakog amandmana na zakone, i nacрта preporuka zasnovanih na njenim nalazima. Kao sastavni deo Skupštine Kosova, OPIZ se nalazi u najboljem položaju da osigura da se zaštita i unapređenje zajednica naglasi u celokupnom zakonodavstvu. U isto vreme to se može preklapati sa nadležnostima SKDV da sprovede reviziju zakonodavstva zasnovanu na standardima ljudskih prava i, što je značajnije, sa mandatom KPZ, kako je navedeno u daljem tekstu.

Savetodavno veće za zajednice

Dok MZP, SKDV, OPIZ i KPZ imaju mandate u vezi sa razvojem i revizijom pravila i zakonodavstava koji mogu dovesti do udvajanja, uloga SVZ je takva da ono aktivno doprinosi ovim aktivnostima. SVZ ne razvija pravila ili zakonodavstvo, ali ono biva konsultovano od strane Vlade tokom njihove izrade. Prema članovima (1a) i (1d) njegovog mandata, SVZ će “pomoći u organizaciji i mobilizovanju stavova manjinskih zajednica u vezi sa zakonodavstvom, javnim pravilima i programima od posebnog značaja za njih” i “pružanju mogućnosti zajednicama na Kosovu da u ranoj fazi zakonodavnih ili političkih inicijativa koje mogu biti pripremljene od strane Vlade, iznesu svoje komentare”.⁵³ SVZ je dizajnirano da bude osnovno telo za konsultacije sa zajednicama i kao takvo ono je centralni mehanizam za uključivanje stavova zajednica u procese razvoja pravila i zakonodavstva, kao i za reviziju pravila i zakonodavstva sprovedenu od strane zajednice. Osim toga, ono će se “sastajati dva puta godišnje da bi sprovodilo obimnu reviziju pravila koja se odnose na zajednice sa Kosova”.⁵⁴ Time se uspostavlja proces za uključivanje stavova zajednica u procese razvoja pravila i procese revizija na redovnoj osnovi.

U sklopu mandata KPZ, saradnja i konsultacije sa SVZ, i MZP, bivaju stalno uspostavljane. Na primer, kad je u pitanju sprovođenje pravila, KPZ “u saradnji sa SVZ i MZP iznosi značajna pitanja i probleme [...] Odboru o pravima i interesima zajednica u Skupštini”.⁵⁵ Takvi navodi stvaraju sinergiju u razvoju pravila između KPZ i SVZ, gde SVZ ispunjava svoju konsultativnu ulogu. On takođe označava potrebu KPZ da koordiniše svoje aktivnosti sa MZP i podrži aktivnosti OPIZ. Međutim, dok će SVZ uključiti članove Vlade, uključujući zamenike ministara iz ministarstava od posebnog značaja uključujući MZP, konsultacija sa SVZ nije uključena u mandat MZP, koji je napisan pre osnivanja SVZ. OPIZ takođe uključuje u svoje radne ciljeve potrebu da sarađuje sa svim relevantnim institucijama Vlade, da bi poboljšala svoj sopstveni rad, koji bi uključio saradnju sa SVZ da bi osigurao da njihove preporuke predstavljaju zajednice.

Preporuke

Na osnovu ovih identifikovanih oblasti preklapanja, ECMI predlaže sledeća objašnjenja i usklađivanja u vezi sa ulogom ovih institucija u razvoju i reviziji pravila i zakonodavstva.

KPZ će preuzeti odgovornost za pravila koja se razvijaju a koja utiču na zajednice u sklopu šireg

⁵³ *Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosova*, Skupština Kosova, februar 2008. god., Priština. (Član 12, sekcija 1A i 1D)

⁵⁴ Ibid. (Član 12, sekcija 2)

⁵⁵ *Informativni dokument Kancelarije za pitanja zajednica u okviru Ureda Premijera*, avgust 2008. god., Priština.

razvoja politike KPV, kao i reviziju pravila povezanih sa zajednicama, i preporučiće bilo kakva neophodna usklađivanja. Resorna Ministarstva će nakon toga sprovesti ova pravila, uključujući MZP. KPZ treba da preuzme vodeću ulogu, unutar Vlade, u izradi nacrtu i predlaganju zakonodavstva u vezi sa zajednicama Skupštini Kosova. Doprinos KPZ reviziji zakonodavstva treba da bude pružen u ranim fazama razvoja, pre nego što mere budu prosleđene skupštini.

OPIZ će preuzeti vodeću ulogu u razvoju zakonodavstva u vezi sa zajednicama, kao i reviziju celokupnog zakonodavstva koje može uticati na zajednice. KPZ će, pod autoritetom KPV, delovati kao organizacija koja će aktivno doprinositi reviziji zakonodavstva i predložiti oblasti za novo zakonodavstvo OPIZP ako je potrebno, ali OPIZP će biti primarni akter u razvoju i reviziji zakonodavstva namenjenog zajednicama. Doprinos KPZ u reviziji zakonodavstva treba da bude uložen u ranim fazama razvoja, pre nego što mere budu prosleđene Skupštini. Kada zakonodavstvo bude stiglo do Skupštine, OPIZP će imati glavnu odgovornost za reviziju u vezi sa problemima zajednica.

MZP će aktivno doprinositi procesu razvoja pravila, ali neće imati vodeću ulogu. Ono će se, umesto toga, fokusirati na sprovođenje pravila, zajedno sa drugim Ministarstvima. To je u saglasnosti sa tradicionalnim odgovornostima resornih ministarstava i treba izbeći preklapanje ili udvajanje napora.

OPIZ će takođe preduzimati inicijative za razvoj novog zakonodavstva u vezi sa zajednicama, i treba da ispuni svoju ulogu osnovnog aktera, unutar Skupštine, čiji je zadatak da sprovede reviziju zakonodavstva koje može uticati na zajednice.

Kad je u pitanju SKDV, ECMI preporučuje da njene odgovornosti u oblasti prava zajednica budu jasno odvojene od mandata SKDV i prenete na KPZ. Kao rezultat toga, mogućnost preklapanja u razvoju i reviziji pravila i zakonodavstva u vezi sa zajednicama biće manje važna. Bez obzira na to, saradnja unutar KPV između SKDV i KPZ u oblastima od zajedničkog interesa je osnovna potreba da bi se izbeglo bilo kakvo udvajanje.

Osiguravanje efikasne konsultacije i saradnje između KPZ i SVZ u vezi sa razvojem pravila i revizijom imaće važnu ulogu u institucionalizaciji obeju tela. Ispunjavanje njihovih mandata omogućuje sinergiju u razvoju pravila i reviziju koja garantuje da zajednice imaju direktan uticaj i da se pravila odnose na potrebe zajednica koje ispunjavaju. Uspostavljanje saradnje sa MZP i SKDV će takođe osigurati pozicioniranje SVZ kao organizacije koja doprinosi pravilima koja se odnose na zajednice, ali primarni cilj biće prihvatanje saradnje sa KPZ. Isto se primenjuje na razvoj i reviziju zakonodavstva, sa OPIZP koje ima potrebu da formalizuje konsultaciju i saradnju sa SVZ da bi osigurao da njen zakonodavni rad utiče na probleme zajednica.

5.2 Praćenje sprovođenja pravila i zakonodavstva namenjenih zajednicama

ECMI je identifikovao moguće preklapanje u vezi sa praćenjem sprovođenja pravila i zakona koji utiču na zajednice. To je takođe ključna oblast od važnosti za zajednice, pošto razvoj pravila i zakonodavstva namenjenih zajednicama može biti efikasan jedino ako bude u potpunosti sproveden

na terenu. To uključuje sprovođenje i dugoročnu usaglašenost, kao i praćenje uticaja tih pravila i zakona na same zajednice. Na osnovu njihovih trenutnih mandata, MZP i KPZ poseduju oblasti u kojima se preklapaju odgovornosti za praćenje sprovođenja pravila i zakonodavstava namenjenih zajednicama, dok SKDV i JLjP u sastavu ministarstava imaju srodne odgovornosti za praćenje usaglašenosti sa standardima ljudskih prava. OPIZ je u obavezi da nadgleda rad Vlade u vezi sa pitanjima koja se odnose na zajednice. Pored toga, Ombudsman, kao nezavisna institucija, ima mandat da “ispituje kršenje ljudskih prava ili zloupotrebe vlasti od strane javnih institucija,”⁵⁶ ispunjava indirektnu ali važnu ulogu u praćenju sprovođenja pravila i zakonodavstava namenjenih zajednicama.

Ministarstvo za zajednice i povratak

Prema odeljku (vii) njegovog mandata, MZP će “pratiti aktivnosti ministarstava, opština i drugih izvršnih organa u vezi sa unapređenjem i zaštitom prava i interesa zajednica i njihovih pripadnika”.⁵⁷ Osim toga, u odeljku (xiii) njegovog mandata, MZP će “pratiti usaglašenost zakonodavnih akata i pravila drugih ministarstava i lokalnih organa vlasti sa Standardima za Kosovo.”⁵⁸ Time se MZP daje odgovornost da su celokupno zakonodavstvo i pravila usaglašeni sa *UNMIK-ovim Standardima za Kosovo*, koji naglašavaju zaštitu zajednica, i da prati sva Ministarstva u njihovim aktivnostima u zajednicama, da bi osiguralo da su potrebe zajednica uzete u obzir u procesu sprovođenja pravila i drugih aktivnosti. Ova kontrolna uloga, međutim, još uvek nije naglašena u aktivnostima MZP. Postojao je nedostatak koordinacije između ministarstava, čime je MZP postalo telo koje nije u dovoljnoj meri sprovodilo kontrolu, čime je stvoren jaz u pristupu Vlade prema zajednicama.

Kancelarija za pitanja zajednica

KPZ je formirana da bi ispunila ovaj jaz u kontrolisanju u vezi sa pravilima namenjenim zajednicama. Kako je navedeno u *Uvodnom dokumentu*, “u ovom trenutku ne postoji niti jedan efikasan mehanizam praćenja na centralnom nivou zadužen za pitanja zajednica koji bi osigurao uspešno razmatranje ovih pitanja.”⁵⁹ KPZ će ispraviti ovaj nedostatak kroz “praćenje sprovođenja zakona i pravila namenjenih zajednicama i njihov uticaj na nivou zajednica “i praćenje sprovođenja strategija Vlade u vezi sa zajednicama”.⁶⁰ Shodno tome, KPZ bi trebalo da bude osnovni organ odgovoran za praćenje sprovođenja pravila i zakona namenjenih zajednicama. Međutim, to nastavlja da se preklapa sa mandatom za praćenje koji ima MZP, iako se ti mandati, u praksi, u ovom trenutku ne preklapaju.

Odbor za prava i interese zajednica

Prema njegovom *Planu rada za 2008 godinu*, OPIZ ima radni cilj da nadgleda sprovođenje zakona usvojenih od strane Skupštine i izradi nacrt zakona na osnovu svojih zapažanja.⁶¹ Dok OPIZ nema odgovornost da sprovodi zakone, on nadgleda sprovođenje zakona značajnih za zajednice i, shodno tome, ima funkciju da prati zakonodavstvo koje izrađuje i revidira unutar Skupštine Kosova, što se

⁵⁶ Veb stranica Ombusmana, <http://www.ombudspersonkosovo.org/?cid=2,54> [posetovana 18 decembra 2008. god.]

⁵⁷ Ibid. (Aneks XII, sekcija I)

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Informativni dokument Kancelarije za pitanja zajednica u okviru Ureda Premijera, avgust 2008. god., Priština.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Plan rada OPIZ-a za 2008, Odbor za prava i interese zajednica, 2008, Priština.

delimično preklapa sa mandatom KPZ.

Savetodavna kancelarija za dobru Vladavinu, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja polova

Prema odeljku (iv) svog mandata, SKDV će “sprovesti reviziju pravila izvršnih ogranaka, procedura i praksi radi konzistentnosti sa važećim standardima ljudskih prava [...] i iznosiće savete i davati preporuke Predsedniku Vlade i relevantnim Ministarstvima”.⁶² To zahteva od SKDV da nadgleda usaglašenost pravila sa standardima ljudskih prava, koja bi uključila pravila specifično namenjena zajednicama.

Jedinice za ljudska prava

JLjP u svakom ministarstvu, shodno članu (iv) mandata, “preduzeće efikasne mere za procenjivanje usaglašenosti pravila, zakonodavstava i aktivnosti unutar Ministarstva sa relevantnim visokim međunarodnim standardima”.⁶³ Stoga je odgovornost JLjP u svakom ministarstvu da prate njegova pravila da bi obezbedili da su ona u skladu sa standardima ljudskih prava, uključujući prava manjina i prava zajednica. Time se stvara preklapanje sa SKDV, koja takođe nadgleda usaglašenost sa standardima ljudskih prava, ali se takođe može javiti preklapanje sa kontrolnim aktivnostima KPZ, primarnim kontrolnim organom za prava zajednica.

Ombudsmana

Ombudsman ima mandat da “nadgleda pravila i zakone usvojene od strane lokalnih vlasti da osigura da oni poštuju standarde ljudskih prava i potrebe dobre Vladavine”.⁶⁴ Kao nezavisni organ, Ombudsman je spoljni “pas čuvar” za sprovođenje pravila na lokalnom nivou da osigura da se na lokalnom nivou adekvatno poštuju ljudska prava, uključujući prava zajednica. Osim toga, Ombudsman će obezbediti da “sva lica na Kosovu budu u mogućnosti da na efikasan način koriste ljudska prava i osnovne slobode podržane međunarodnim standardima o ljudskim pravima.”⁶⁵ Time se, na indirektan način, Ombudsmana daju odgovornosti da prati sprovođenje zakonodavstva o standardima ljudskih prava kroz procenjivanje sposobnosti pojedinaca da koriste ta prava.

Preporuke

Uprkos institucionalnim preklapanjima identifikovanim u prethodnom delu teksta, postojao je sveobuhvatan nedostatak praćenja sprovođenja zakonodavstva, pre nego udvajanje napora. Iako je praćenje pravila i zakonodavstava osnovni deo mandata MZP, ono još uvek nije bilo u mogućnosti da sprovede tu funkciju. Razlog za to su strukturni problemi sa resornim Ministarstvima koja prate funkcije drugih resornih Ministarstava i činjenica da MZP zapostavlja izgradnju svojih unutrašnjih kapaciteta da bi ispunilo zadatke. Pored toga, mandat OPIZ je ograničen na zakonodavne akte i

⁶² Uredba UNMIK-a br. 2005/15, UNMIK, mart 2005. god., Priština. (Aneks I, E, sekcija IV)

http://www.unmikonline.org/regulations/2005/RE2005_15.pdf

⁶³ Administrativna uredba 8/2005, Ured Premijera, Vlada Kosova, 2007. god., Priština. (Član 7.1, sekcija III)

⁶⁴ ‘Our Mandate’, Veb stranica Ombudsmana na Kosovu <http://www.ombudspersonkosovo.org/?cid=2,54> [posetpvana 10 novembra 2008. god.]

⁶⁵ Uredba UNMIK-a br. 2000/38, UNMIK, juni 2000, Priština (sekcija 2)

http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2000regs/RE2000_38.htm

njegov položaj u sklopu Skupštine Kosova ograničava njegovu sposobnost da na temeljan način nadgleda sprovođenje zakonodavstava od strane Ministarstava.

SKDV je uglavnom usredsređena na usklađenost pravila i zakonodavstava sa međunarodnim standardima ljudskih prava, koji doprinose zajednicama ali ne ispunjavaju potrebu praćenja pravila i zakonodavstava namenjenih zajednicama. Pored toga, JLjP se primarno fokusiraju na unutrašnju usaglašenost sa standardima ljudskih prava, koja doprinosi zajednicama kroz nediskriminatornu proceduru zapošljavanja, ali takođe zanemaruje potrebu praćenja uticaja Ministarskih aktivnosti prema zajednicama.

Kao rezultat, praćenje pravila i zakonodavstava ostalo je jedna od osnovnih oblasti u institucionalnim strukturama namenjenim zajednicama koja još uvek nije popunjena. Ovu funkciju je sada u potpunosti preuzela KPZ, koja bi trebala da bude osnovni organ u praćenju sprovođenja pravila i zakonodavstava povezanih sa zajednicama. Time se skida odgovornost sa MZP, koje će biti osnovni organ za sprovođenje pravila i zakona namenjenih zajednicama. KPZ će obavljati funkciju spoljne kontrole da bi osigurala puno sprovođenje pravila i zakona od strane MZP i širom Vlade. Stoga ECMI preporučuje punu institucionalizaciju funkcija praćenja koje su u nadležnosti KPZ i obrazloženje da MZP više nema tu odgovornost. Pored toga, OPIZ treba da zadrži i pojača svoju funkciju kontrole sprovođenja zakona namenjenih zajednicama.

SKDV bi trebala da nastavi da prati usaglašenost pravila i zakona sa međunarodnim standardima ljudskih prava, dok bi KPZ preuzela vodeću ulogu u praćenju problema zajednica. JLjP bi takođe trebale da takođe održe odgovornost za usaglašenost u njihovim Ministarstvima u skladu sa standardima ljudskih prava. Stoga ECMI preporučuje uspostavljanje saradnje između KPZ, SKDV i JLjP tokom razvoja KPZ, da bi se izbeglo udvajanje napora između praćenja pravila namenjenih zajednicama i ljudskim pravima.

Ombudsman će doprineti praćenju sprovođenja pravila i zakonodavstava namenjenih zajednicama kroz nezavisnu procenu ljudskih prava na lokalnom nivou. Time će biti omogućena spoljna kontrola neophodna da bi se obezbedilo da pripadnici zajednica budu u mogućnosti da koriste svoja prava navedena u zakonodavstvu.

5.3 Razvoj i sprovođenje programa namenjenih zajednicama.

ECMI je identifikovao institucionalno preklapanje u vezi sa programima pripremljenim da pruže podršku zajednicama. Programi su ključna komponenta unapređenja integracije zajednica u Kosovsko društvo, kao što je promovisanje pomirenja, održivog povratka, izgradnje poverenja i profesionalnog razvoja. Kao takav, potreban je koordinisan pristup programima namenjenim zajednicama da bi se osiguralo ispunjavanje specifičnih potreba svih zajednica. Na osnovu njihovih važećih mandata, ECMI je identifikovao institucionalna preklapanja između MZP i KPZ, sa potencijalom za sinergiju sa SVZ.

Ministarstvo za zajednice i povratak

Mandatom MZP uspostavljena je osnovna uloga Ministarstva u pripremi i sprovođenju programa usmerenih prema zajednicama. Prema odeljku (iii) njegovog mandata, MZP će “imati vodeću ulogu u izgradnji poverenja, dijalogu i aktivnostima pomirenja među zajednicama i podržaće sprovođenje ovih aktivnosti”.⁶⁶ Pored toga, u skladu sa odeljkom (iv), MZP će “razviti i/ili upravljati programima i mehanizmima da bi omogućilo ravnopravnu integraciju svih zajednica i njihovih pripadnika koji trenutno borave na Kosovu, kao i omogućiti održiv povratak raseljenih lica i izbeglica”.⁶⁷ Time MZP postaje centralni organ koji uspostavlja programe koji podržavaju zajednice, ali, u praksi, programi MZP su u većoj meri usredsređeni na povratnike i nisu rešili šire probleme zajednica.

Kancelarija za pitanja zajednica

KPZ u svom mandatu navodi da će “na strateški način iskoristiti raspoloživa sredstva da pozitivno utiče i stvori promene u životima ljudi sa posebnim naglaskom na najugroženije.”⁶⁸ Dok to nije u direktnoj vezi sa programima, ono čini KPZ odgovornom za direktan rad sa zajednicama. U skladu s tim, KPZ će “direktno podržati projekte koji imaju pozitivan uticaj i dovode do promena u životom ljudima”.⁶⁹ Kao takva, KPZ ima dalju odgovornost da se poveže sa zajednicama kroz razvijanje programa koji ispunjavaju njihove specifične potrebe. Time se stvara moguće preklapanje sa mandatom MZP o razvoju i sprovođenju programa namenjenih zajednicama.

Savetodavno veće za zajednice

Mandat SVZ uključuje pružanje pomoći i uključenost u programe koji utiču na zajednice, na osnovu kojih SVZ postaje organizacija koja pruža aktivan doprinos programima namenjem zajednicama. Odeljak (1a) mandata navodi da će SVZ “pomoći u organizovanju i mobilizovanju stavova manjinskih zajednica u vezi sa [...] programima od posebnog značaja za njih”.⁷⁰ Pored toga, u odeljku (1f), SVZ takođe ima mandat da “omogući zajednicama da sudeluju u procenjivanju potreba, dizajnu, praćenju i procenjivanju programa namenjenih njihovim pripadnicima ili od posebnog značaja za njih”.⁷¹ Time se obezbeđuje povezanost SVZ sa programima koji se odnose na zajednice u svim fazama, od njihove pripreme do sprovođenja, stvarajući mogućnost za pozitivnu saradnju sa aktivnostima MZP i KPZ.

Preporuke

Na osnovu ovih identifikovanih preklapanja, ECMI preporučuje da MZP proširi svoje aktivnosti izvan pitanja povratka, i da razvije programe o drugim problemima od posebne važnosti za zajednice, kao što su profesionalni razvoj, mere izgradnje poverenja, dijalog i pomirenje, kako je predviđeno u

⁶⁶ Uredba UNMIK-a br. 2005/15, UNMIK, mart 2005. god., Priština. (Aneks XII, sekcija III)
http://www.unmikonline.org/regulations/2005/RE2005_15.pdf

⁶⁷ Ibid. (Aneks XII, sekcija IV)

⁶⁸ Informativni dokument Kancelarije za pitanja zajednica u okviru Ureda Premijera, avgust 2008. god., Priština.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosova, Skupština Kosova, februar 2008. god., Priština. (Član 12, sekcija 1A)

⁷¹ Ibid. (Član 12, sekcija 1F)

njegovom mandatu. KPZ bi trebala da podrži MZP u proširivanju svojih aktivnosti kroz razvijanje pravila o problemima zajednica, i treba da prati konkretan uticaj programa MZP namenjen korisnicima ovih pravila. Pored toga, KPZ treba da razvije manje ciljane programe radi ispunjavanja specifičnih potreba.

Takođe je od ključne važnosti za uspeh programa namenjenih zajednicama saradnja MZP i KPZ sa SVZ. SVZ će doprineti razvoju programa obeju organizacija kroz pružanje mehanizma, koji će obezbediti da su stavovi zajednica predstavljeni u programima Vlade i garantovati osećaj posedovanje među zajednicama. Kako je napred navedeno, konsultacija sa SVZ je uključena u mandat KPZ i treba da bude razrađena u ranim fazama razvoja obeju organa. Saradnja sa MZP je takođe ključna da bi SVZ moglo da prihvati svoju funkciju u vezi sa programima i da osigura da programi naglašavaju potrebe zajednica na koje utiču. Kao takva, konsultacija sa SVZ od strane obeju institucija poboljšaće sveobuhvatnu efikasnost programa Vlade namenjenih zajednicama.

5.4 Raspodela novčanih sredstava među zajednicama

U vezi sa programima, ECMI je takođe identifikovao institucionalno preklapanje u vezi sa raspodelom novčanih sredstava namenjenih zajednicama. Finansiranje je ključno za uspeh programa namenjenih zajednicama i efikasna raspodela novčanih sredstava donatora i Vlade je integralna Vladinom pristupu prema zajednicama, i ono najviše utiče na poboljšanje individualnih života. Na osnovu njihovih trenutnih mandata, ECMI je identifikovao institucionalno preklapanje među MZP i KPZ, sa mogućnošću za sinergiju sa SVZ.

Ministarstvo za zajednice i povratake

MZP ima svoj sopstveni budžet, koji se koristi za ispunjavanje njegovog mandata. Značajan deo njegovog budžeta bio je usmeren ka aktivnostima i programima koji su imali za cilj poboljšanje života zajednica. Međuti, do danas, raspodela novčanih sredstava bila je usredsređena na podršku povratnicima i nije ostvarila širi pristup zajednicama. Time nastaje jaz u finansiranju drugih programa i Vladi nedostaje koordinisan pristup raspodeli novčanih sredstava.

Kancelarija za pitanja zajednica

KPZ ima mandat da “upotrebi raspoloživa sredstva na strateški način da bi pozitivno uticala i dovela do promena u životima ljudi, sa posebnom naznakom na najugroženije” kroz “razvoj pristupa višestranog finansiranja kojim bi bila omogućena fleksibilnost u ispunjavanju potreba zajednica; bilo da se direktno usredsredi na identifikovani problem zajednice ili radi u saradnji sa drugim donatorima da naglasi i reši identifikovane potrebe.”⁷² To ima za cilj da reši trenutni nedostatak koordinisanog strateškog pristupa raspodeli raspoloživih finansijskih sredstava. Stoga se očekuje da KPZ preuzme vodeću ulogu u raspodeli novčanih sredstava namenjenih programima za zajednice, pogotovo programima koji nisu preduzeti od strane MZP. Pored toga, KPZ je odgovorna za “koordinaciju donatora i međunarodnih organizacija da bi osigurala da se problemi zajednica efikasno rešavaju širom Kosova; eliminisanje dupliranja napora; i osiguravanje efikasne upotrebe i jednakosti u

⁷² Informativni dokument Kancelarije za pitanja zajednica u okviru Ureda Premijera, avgust 2008. god., Priština.

raspodeli novčanih sredstava”.⁷³ Stoga KPZ ima dodatni zadatak izvan sopstvenog finansiranja da osigura da se novčana sredstva od donatora i međunarodnih organizacija u potpunosti upotrebljavaju da bi se na pozitivan način uticalo na zajednice, bez nepotrebnih dupliranja. Međutim, ne postoji jasna koordinacija o raspodeli novčanih sredstava između KPZ i MZP. To može dovesti do dupliranja u finansiranju programa namenjenih zajednicama ili do toga da finansiranje važnih programskih oblasti bude zapostavljeno.

Savetodavno veće za zajednice

Prema članu (1f), njegovog mandata, SVZ “omogućuje zajednicama da učestvuju u donošenju odluka koje se odnose na raspodelu novčanih sredstava, sredstava pristiglih iz međunarodne zajednice i iz budžeta Kosova, za projekte namenjene zajednicama ili koji su od posebne važnosti za zajednice”.⁷⁴ Time se uspostavlja SVZ kao glas zajednica u vezi sa raspodelom sredstava. Kao takvo, postoji mogućnost za pozitivnu sinergiju sa KPZ i MZP, ukoliko obe institucije koriste SVZ za konsultacije sa zajednicama.

Preporuke

ECMI smatra da je raspodela novčanih sredstava, iz budžeta MZP i KPZ i od međunarodnih donatora, osnovna oblast od interesa. U principu, što više novca bude na raspolaganju, više programa će moći da bude sprovedeno, što će biti od značajne koristi za zajednice. Međutim, postoji značajno preklapanje između MZP, sa njegovim obimnim budžetom, i KPZ. Oba organa su izvršne agencije Vlade odgovorne za finansiranje programa namenjenih zajednicama i obe su povezane sa međunarodnim donatorima. Nalaženje rešenja za ovo preklapanje je veoma važno i mora biti prioritetno.

Dok uloga SVZ može biti prenet na sporedni kolosek, takođe je veoma važno da SVZ bude u mogućnosti da ispuni svoj mandat koji se odnosi na uključivanje zajednica u raspodelu novčanih sredstava. Time će se pomoći da se izgradi poverenje zajednica u institucije Vlade i da se osigura da će sredstva biti upotrebljena za ispunjavanje njihovih potreba. SVZ stoga mora biti uključena u bilo kakvo rešavanje ovog problema.

Stoga ECMI preporučuje formiranje Upravnog odbora za finansiranje projekata povezanih sa zajednicama, uključujući MZP, KPZ i SVZ, da bi bila obezbeđena efikasna saradnja u finansiranju. Upravni odbor će razviti koordinisan pristup finansiranju da bi osigurao da se sva sredstva upotrebe na najefikasnije moguće načine. To će biti dalje razjašnjeno u delu 6.2.

5.5 Povećanje svesti i javno informisanje o zajednicama i za zajednice

ECMI je identifikovao institucionalno preklapanje u vezi sa povećanjem svesti i širenjem javne

⁷³ Ibid.

⁷⁴ *Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosova*, Skupština Kosova, februar 2008. god., Priština. (Član 12, sekcija 1G)

informacije o pravilima koja se odnose na pripadnike zajednica. Ovo je važan deo pristupa koji Vlada ima prema zajednicama, pošto ona informiše pripadnike zajednica o njihovim pravima širom Kosova, a takođe širi informaciju o raspoloživim programima koji bi bili od koristi pripadnicima zajednica. Pored toga, ona demonstrira posvećenost koju Vlada ima ka pravima i interesima zajednica, koja može pomoći izgradnji poverenja zajednice u vladu. Na osnovu njihovih trenutnih mandata, ECMI je identifikovao institucionalno preklapanje u vezi sa povećanjem svesti i širenjem javne informacije uključujući MZP, KPZ, SKDV i JLjP.

Ministarstvo za zajednice i povratak

MZP ima mandat, u odeljku (xiv), da “pomogne u razvoju i sprovođenju mera u oblasti javnog informisanja i drugih promotivnih projekata za povećanje javne svesti o pravima i interesima zajednica i njihovih pripadnika, uključujući pravo na povratak”.⁷⁵ Dok ovo jedino zahteva od MZP da pomogne u javnom informisanju, MZP ima specifičan mandat da obavesti zajednice o njihovim pravima. Međutim, to nije steklo oblik univerzalnog procesa javnog informisanja, koji KPZ namerava da sprovede.

Kancelarija za pitanja zajednica

KPZ će, shodno svom mandatu, “delovati kao centar za distribuiranje pravila u vezi sa zajednicama i povećanjem svesti svih pripadnika zajednica u shvatanju njihovih prava”.⁷⁶ Termin “centar za distribuiranje” uspostavlja KPZ kao osnovni organ odgovoran za raspodelu javnih informacija zajednicama, u vezi sa pravima i pravilima. Kao koordinativni organ za pitanja zajednica, KPZ se nalazi u najboljem položaju da pruži univerzalnu informaciju o aktivnostima Vlade, što će zahtevati saradnju sa drugim organima. Međutim, nije uspostavljena nikakva jasna veza sa MZP, ostavljajući preklapanje u mandatima.

Savetodavna kancelarija za dobru vladavinu, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja polova

SKDV ima mandat, u skladu sa odeljkom (v), da “pomogne u razvoju i sprovođenju kampanja javnog informisanja i drugih promotivnih šema da bi unapredila svest javnosti o međunarodnim standardima ljudskih prava”.⁷⁷ Dok je ovaj mandat širi od specifičnih prava i pravila namenjenih zajednicama, on može dovesti do preklapanja kampanja javnog informisanja koje uključuju prava zajednica koja su takođe deo međunarodnih standarda ljudskih prava.

Jedinice za ljudska prava

JLjP imaju, u skladu sa članom (13), mandat da “pruže javnosti informacije u vezi sa specifičnim aktivnostima o ministarstvu povezanom sa ljudskim pravima, u skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima, i Administrativnim uputstvom za sprovođenje Zakona o pristupu zvaničnim

⁷⁵ Uredba UNMIK-a br. 2005/15, UNMIK, mart 2005. god., Priština. (Aneks XII, sekcija XIV)
http://www.unmikonline.org/regulations/2005/RE2005_15.pdf

⁷⁶ Informativni dokument Kancelarije za pitanja zajednica u okviru Ureda Premijera, avgust 2008. god., Priština.

⁷⁷ Uredba UNMIK-a br. 2005/15, UNMIK, mart 2005. god., Priština. (Aneks I, E, sekcija V)
http://www.unmikonline.org/regulations/2005/RE2005_15.pdf

dokumentima”.⁷⁸ Ova aktivnost nije direktno usmerena ka pripadnicima zajednica, već je više povezana sa transparentnošću i izveštavanjem o aktivnostima Ministarstva. Međutim, to takođe može dovesti do preklapanja u vezi sa novim pravilima ili programima preduzetim u Ministarstvima, koji utiču na zajednice.

Ombudsman

Institucija Ombudsmana, iako nema mandat da poveća svest o problemima zajednica u celini, ima odgovornost da objavi informaciju o svom radu i o svojim kancelarijama da bi osigurala da je opšta javnost svesna svog prava i mogućnosti da podnese žalbe zbog kršenja ljudskih prava. Kako je preporučeno u odeljku 3.5, kampanja povećanja svesti je posebno potrebna za pripadnike zajednica, koje su posebno podložne kršenju ljudskih prava. Takvo dosezanje bi stvorilo sinergiju sa KPZ, koja bi obaveštavala zajednice o njihovim pravima u celini, a institucija Ombudsmana bi obaveštavala zajednice o tome kako mogu podneti žalbe toj instituciji.

Preporuke

Na osnovu ovih preklapanja, ECMI predlaže učvršćivanje položaja KPZ kao primarnog distributera javnih informacija zajednicama. Imajući u vidu njenu predviđenu koordinativnu ulogu sa svim Ministarstvima i njenu ulogu u izradi pravila, KPZ treba da bude najbolje pripremljena da efikasno uputi sveobuhvatnu informaciju zajednicama. Stoga KPZ treba da koordiniše svoj rad sa radom MZP da bi izbegla udvajanje napora, gde bi MZP bilo zaduženo da pruža informacije povratnicima. Kad su u pitanju SKDV i JLjP, mogućnost preklapanja je manje važna. Sa SKDV, koja objavljuje međunarodne standarde ljudskih prava, postoji samo malo preklapanje sa informacijama od značaja za zajednice, koje može biti ispravljeno manjom koordinacijom. Pored toga, JLjP podnose izveštaje samo o svojim aktivnostima povezanim sa ljudskim pravima, koje stvaraju samo malu mogućnost za preklapanje. Kad je u pitanju institucija Ombudsmana, ona treba da preduzme kampanje dosezanja namenjene zajednicama naglašavajući svoj nezavisni položaj da ispita kršenja ljudskih prava, koja bi osigurala da kampanje nisu samo svesne svojih prava od strane KPZ, već da one imaju sredstvo da preduzmu aktivnost kada njihova prava budu narušena.

5.6 Konsultacija sa pripadnicima zajednica

ECMI je identifikovao mogućnost za pozitivnu sinergiju u vezi sa konsultacijama sa zajednicama. Uključivanje stavova zajednica u proces donošenja odluka od strane Vlade je ključan da bi se osiguralo da pristup Vlade usmeren prema zajednicama ispunjava stvarne potrebe zajednica, i da istovremeno izgrađuje poverenje zajednica u institucije na centralnom nivou. Sa uključivanjem SVZ u institucionalni sistem, postoji telo koje je isključivo posvećeno svrsi uključivanja konsultacija sa zajednicama u rad Vlade. Time se stvara mogućnost za sinergiju sa svim institucijama koje se bave problemima zajednica, ali postoji naročito značajna potencijalna sinergija između SVZ, KPZ i SKDV.

⁷⁸ *Administrativna uredba br. xx/2007 o Jednice za ljudska prava u Privremenim institucijama samouprave na Kosovu*, Privremene institucije samouprave, Vlada Kosova, 2007, Priština. (Član 13)

Kancelarija za pitanja zajednica

KPZ ima mandat da “nadgleda organe i institucije u sastavu Vlade, da bi osigurala da oni na efikasan način sprovode njihove definisane aktivnosti u određenim lokacijama na visokom nivou”.⁷⁹ To se postiže revizijom uticaja koji Vlada ima na zajednice “preko raznih identifikovanih kanala, uključujući organizacije koje se bave pokroviteljskim radom namenjenim zajednicama osnovanim od strane SVZ, redovnim dobijanjem povratnih informacija od zajednica o efikasnosti sprovođenja pravila i programiranjem u ispunjavanju njihovih potreba.”⁸⁰ Unutar ovog mandata, koordinacija sa SVZ je već uspostavljena kao osnovno, iako ne jedino, sredstvo za konsultovanje sa predstavnicima zajednica, naročito sa organizacijama koje se bave pokroviteljskim radom, a koje su sastavni deo SVZ.

Savetodavno veće za zajednice

SVZ je osnovano s ciljem da bude centralni organ za konsultacije sa zajednicama. Ono ima mandat, u odeljku (b), da “osigura forum za koordinaciju i konsultaciju među zajednicama” i, u odeljku (c), da “pruži mehanizam za redovnu razmenu između zajednica i Vlade Kosova”.⁸¹ SVZ uključuje predstavnike iz svih zajednica na Kosovu, nominovanih od strane organizacija koje predstavljaju zajednice. Kao takav, to je forum za konsultovanje sa svim zajednicama na Kosovu o svim oblastima od važnosti za zajednice. Stoga SVZ treba da bude osnovna institucija za KPZ, kao i za druge relevantne institucije, koja može biti upotrebljena za njen konsultativni mandat.

Savetodavna kancelarija za dobru Vladavinu, ljudska prava, jednake mogućnosti i pitanja polova.

SKDV ima mandat, u odeljku (vi), da “održava konsultacije sa predstavnicima zajednica, i, po potrebi, formira konsultativne organe, kao i da rešava pitanja povezana sa dobrom Vladavinom, ljudskim pravima, jednakim mogućnostima i pitanjima polova”.⁸² Sa problemima zajednica koji su direktno povezani sa većinom ovih pitanja, postoji mogućnost dupliranja sa SVZ i KPZ u formiranju savetodavnih tela i konsultovanju sa predstavnicima zajednica. Međutim, ECMI preporučuje da bilo koje odgovornosti u vezi sa problemima zajednica treba da budu prenete na KPZ, čime se odstranjuje potreba za konsultaciju sa predstavnicima zajednica.

Preporuke

ECMI smatra da je strukturna sinergija između KPZ i SVZ dobar primer moguće saradnje unutar institucionalnog sistema namenjenog zajednicama. Upotreba SVZ i srodnih struktura za konsultovanje od strane KPZ će značajno doprineti relevantnosti njenih aktivnosti. Kao takva, KPZ, kao i institucije koje se bave zajednicama, treba da prioritizuju saradnju sa SVZ kad ono postane operativno. Takva saradnja je takođe moguća sa SKDV u oblastima u kojima se preklapaju interesi i

⁷⁹ Informativni dokument Kancelarije za pitanja zajednica u okviru Ureda Premijera, avgust 2008. god., Priština.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika u Republici Kosova, Skupština Kosova, februar 2008. god., Priština. (Član 12, sekcija B i C)

⁸² Uredba UNMIK-a br. 2005/15, UNMIK, mart 2005. god., Priština. (Aneks I, E, sekcija VI)
http://www.unmikonline.org/regulations/2005/RE2005_15.pdf

treba da bude ohrabrivana. Institucionalizovanje ove sinergije maksimizovaće efikasnost SVZ, uz istovremenu izgradnju poverenja zajednica u uticaj koji SVZ ima na aktivnosti Vlade. Pored toga, to će usmeriti pristup koji Vlada ima prema zajednicama ka ispunjavanju njihovih postojećih potreba unutar Kosova. U dodatku, MZP, iako bez izričite potrebe da se konsultuje sa predstavnicima zajednica, ima stalno članstvo u SVZ⁸³ i treba da upotrebi tu mogućnost da uključi stavove zajednica u svoje programe.

⁸³ *Dekret Predsednika: Savetodavno veće za zajednice na Kosovu*, Predsednik Republike Kosova, septembar 2008. god., Priština. (Član 3§2)

VI. Put ka efikasnom institucionalnom sistemu namenjenom zajednicama

Svaka institucija mora posedovati kapacitet da se razvije i prilagodi promenljivim potrebama zajednica kojima služi. Dok se Kosovo razvija kao nova država, i dok se okolnosti koje postoje u zajednicama budu menjale, institucije takođe treba da se menjaju. Predlozi izneti u ovom izveštaju imaju za cilj da razviju holistički i integrisani institucionalni sistem koji može ispuniti potrebe zajednica, pružiti konzistentnost i stabilnost kako vreme bude odmicalo, i koji takođe može biti dovoljno fleksibilan da bi se adaptirao. Dok se Kosovo kreće ka periodu nakon nezavisnosti, centralni organi vlasti moraće da isprave neadekvatnosti postojećih institucija da razviju potpuno integrisanu, sveobuhvatnu institucionalnu strukturu za zaštitu prava i interesa zajednica.

Prvi koraci u ovom tekućem procesu se trenutno preduzimaju, osnovanjem SVZ i KPZ, koje ispunjavaju preostale nedostatke u pristupu Vlade prema zajednicama. Kako ove institucije budu postajale operativne, uspeh institucionalnog sistema zavisice od sposobnosti svake institucije da ispuni svoju specifičnu ulogu. Predlozi navedeni u poglavljima III i IV ovog izveštaja imaju za cilj da maksimizuju efikasnost svake postojeće institucije kao i institucije čiji je razvoj u toku kroz pojašnjavanje i usklađivanje pojedinačnih mandata povezanih sa zajednicama. Da bi se to postiglo, predlozi koncentrišu odgovornosti prema zajednicama unutar jedne institucije u svakom izvršnom organu Vlade. To predviđa institucionalni sistem namenjen zajednicama, čija bi struktura bila sledeća:

KP	SVZ	Usklađivanje stavova zajednica kroz koordinaciju i konsultaciju		Uključivanje stavova zajednica o zakonodavnim ili političkim inicijativama, kao i o projektima i programima		Povećanje svesti o problemima zajednica	
UP	KPZ	Koordinacija i praćenje sprovođenja zakona i pravila u vezi sa zajednicama	Razvijanje i revizija pravila koja utiču na zajednice	Razvoj i praćenje strategija Vlade namenjenih zajednicama	Razvoj i sprovođenje manjih ciljanih projekata kojima se dopunjuju aktivnosti MZP	Raspodela informacija o pravima zajednica i aktivnosti koje Vlada sprovodi s tim u vezi	
Ministarstva	MZP	Razvoj i sprovođenje programa i projekata namenjenih zajednicama, izvan pitanja povratka			Izdvajanje značajnog dela svog budžeta za programme i projekte		
	Specijalisti za zajednice u JLjP	Osobe za kontakt sa KPZ unutar ministarstava, koje joj omogućuju da na efikasan način prati sprovođenje pravila i zakonodavstva namenjenog zajednicama					
Skupština	OPIZ	Ispituje nacрте zakona da bi utvrdio da li oni na adekvatan način rešavaju prava i interese zajednica		Praćenje sprovođenja zakona koji utiču na zajednice kroz razmatranje godišnjeg izveštaja objavljenog od strane relevantnog Ministarstva		Uvođenje nacрта zakona da bi se rešio problem nedostatka zakona u oblasti od interesa za zajednice	
Ombudsman	TND	Nezavisna kontrola javnih institucija kroz rešavanje slučajeva diskriminacije			Informativne kampanje o mandatu Ombudsmana, sa posebnim naglaskom na nediskriminaciju i proceduru podnošenja žalbi		

6.1 Među-institucionalni odnosi

Dok svaka institucija ima važnu pojedinačnu funkciju za zajednice, kako je navedeno u ovom izveštaju, uspeh pristupa Vlade usmerenog ka zaštiti zajednica zavisi od odnosa izgrađenih među ovim institucijama. Predlozi navedeni u poglavlju V ovog izveštaja imaju za cilj da izgrade takvu pozitivnu sinergiju između ovih institucija u njihovim odgovornostima prema zajednicama. Institucije predstavljene u ovom izveštaju imaju specifične i srodne funkcije:

- **SVZ** je **konsultativni** mehanizam koji omogućuje forum razmene između Vlade i zajednica. On omogućuje političko učešće zajednica na najvišem političkom nivou.
- **MZP** će **sprovести** politiku Vlade u vezi sa zaštitom zajednica i sprovoditi programe u specifičnim oblastima.

EVROPSKI CENTAR ZA PITANJA MANJINA – KOSOVO

Ul. Redžep Ljuci, br. 16/3 Priština, Kosovo, Tel. +381-(0) 38 224 161

Web: www.ecmkosovo.org

- **Stručnjaci za zajednice u JLjP nadgledaće usaglašenost** sa i **zastupaće** prava zajednica unutar aktivnosti ministarstava i delovaće kao **veze** sa drugim Ministarstvima i agencijama Vlade o problemima Vlade.
- **KPZ će koordinisati** pristup Vlade unutar svih relevantnih agencija i preuzeće vodeću ulogu u **razvoju** političkih inicijativa Vlade.
- **OPIZ će osigurati** da su interesi zajednica predstavljeni u **zakonodavnim aktivnostima** i **razviti zakonodavstvo** da bi se ispunile potrebe zajednica.
- **TND u Instituciji Ombudsmana sprovodiće kvazi-pravosudnu funkciju** da bi ispitivali žalbe kao kontrolor aktivnosti koje Vlada preduzima prema zajednicama.

MZP, SVZ i KPZ biće tri najvažnije institucije za razvoj, koordinaciju i sprovođenje pristupa Vlade prema zajednicama. Zajedno, one će formulisati pravila i pripremiti plan zaštite zajednica, nadgledati programe i vršiti raspodelu novčanih sredstava, nadgledati napredak inicijativa, i obaveštavaće zajednice o njihovim pravima i aktivnostima Vlade. Kao takva, izgradnja komplementarnih odnosa između ovih organa je od ključne važnosti za njihove individualne uspehe i za ukupan pristup Vlade prema zajednicama.

6.2 Upravni odbor za finansiranje projekata povezanih sa zajednicama

U dodatku odnosa navedenih u prethodnom tekstu, ECMI preporučuje formiranje Upravnog odbora za finansiranje projekata povezanih sa zajednicama, da bi se institucionalizovala saradnja o raspodeli novčanih sredstava namenjenih zajednicama. Istorijski gledano, MZP ima odgovornost za finansiranje projekata u korist zajednica. Međutim, ono je sredstva iz Konsolidovanog budžeta Kosova usmerilo uglavnom za pitanja povratnika, a tim sredstvima su zajednički upravljali UNDP, KPZM u sklopu UNMIK-a i MZP. Tek nedavno je MZP započelo sa izradom procedura za finansiranje projekata i upravljanje projektima. Tokom protekle četiri godine, MZP nije uspeo da proizvede efikasne projekte namenjene zajednicama i nije uspeo da ohrabri zajednice da razviju projekte koji bi bili od koristi za njih.

U novom institucionalnom režimu, ECMI smatra da SVZ i KPZ takođe treba da imaju uvid u način raspodele novčanih sredstava namenjenih zajednicama. SVZ će uključiti stavove zajednica u proces odlučivanja i KPZ će osigurati da su projekti finansirani na konzistentan način. Da bi se omogućila saradnja između ovih institucija kad je u pitanju raspodela novčanih sredstava, ECMI preporučuje da sva sredstva namenjena projektima budu stavljena u zaseban Fond. MZP će i dalje imati osnovnu odgovornost za usklađivanje sredstava iz Konsolidovanog budžeta Kosova namenjenih za projekte namenjene zajednicama, koji će biti uključeni u Fond. Finansijska sredstva takođe mogu poteći iz budžeta SVZ u skladu sa *Zakonom o zajednicama*, kao i od međunarodnih donatora.

ECMI preporučuje da Upravni odbor za upravljanje sredstava bude formirana, uključujući predstavnike SVZ, KPZ i MZP. Upravni odbor će doneti odluku o, i objaviti kriterijume za

finansiranje projekata, zasnovane na *Godišnjoj strategiji za zajednice*, predviđenoj od strane *Zakona o zajednicama*. Pošto će ovi projekti doprineti zajednicama, stav ECMI je taj da SVZ treba da ima vodeću ulogu u donošenju odluka o finansiranju u Upravnoj grupi. KPZ će rukovoditi Fondom, uz saradnju sa Sekretarijatom SVZ. Upravni odbor bi takođe trebao da podnosi redovne izveštaje Skupštini Kosova i SVZ u vezi sa raspodelom sredstava. Korisnici sredstava takođe treba da podnose redovne izveštaje Upravnom odboru.

Formiranje Upravnog odbora za finansiranje projekata namenjenih zajednicama osiguraće efikasnu saradnju između tri ključne institucije namenjene zajednicama, MZP, SVZ i KPZ. Ono će osigurati da sve tri institucije imaju pristup finansijskim sredstvima da bi podržale svoje projekte, koji će podržati uspeh pristupa Vlade namenjen zajednicama i centralnom nivou.

6.3 Sledeći koraci u institucionalnom razvoju

Predlozi navedeni u ovom izveštaju su polazna tačka onoga što će biti tekući period razvoja za institucionalni sistem za zajednice. Kada KPZ i SVZ, centralni organi u odnosu između Vlade i zajednica, budu formirani, ovi predlozi treba da rukovode njihovom integracijom u institucionalni sistem. Osnovni prioritet treba da bude funkcionalno aktiviranje ovih tela, praćeno proaktivnom koordinacijom između MZP, SVZ i KPZ. S obzirom da većina preklapanja i sinergija navedenih u ovom izveštaju uključuje ove tri ključne institucije, ECMI preporučuje da predstavnici svake organizacije organizuju zajednički sastanak što je pre moguće da bi procenili njihove individualne mandate i uloge unutar institucionalne strukture. Pored toga, time će biti omogućen razvoj gore navedenog Upravnog odbora. Kada ove institucije budu koordinisale svoje napore, saradnja sa OPIZP, SKDV i JLjP biće uspostavljena na lakši način.

Pored toga, ECMI preporučuje sprovođenje naknadne revizije svih institucija uključenih u izveštaju, idealno bi bilo godinu dana nakon što SVZ i KPZ započnu sa radom. Time će biti omogućena detaljna revizija institucionalnog sistema u celini, sa svakom komponentom u operaciji. Osim toga, time će biti omogućena dublja procena aktivnosti svake institucije nakon što period tranzicije na Kosovo bude završen i kada institucionalna struktura bude učvršćena.