

Praćenje i Ocenjivanje Prava Zajednica na Kosovu

Radni Dokument

Maj 2013

Rad ka Stabilnom i Multi-
Etničkom Kosovu



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA



Doprinosioci

Doprinosući Autori: Adrian Zeqiri, Lars Burema, Lura Pollozhani, M. Alejandra Morena

Prevod: Esved Ameti

Lektura: Sanja Lazarević

Raspored: Dea Mulolli

Priznanja

ECMI Kosovo želi da se zahvali Federalnom Odelenju Inostranih Poslova Švajcarske (FDFA) za njihovu finansijsku pomoć u sprovođenju istraživanja za razvoj sistema za nadgledanje i ocenjivanje prava zajednica, u sklopu projekta *‘Podrška Manjinskim Zajednicama za Efektivnu Vladavinu na Kosovu.’*

ECMI Kosovo www.ecmikosovo.org

ECMI Kosovo je primarna ne-vladina organizacija koja se bavi pitanjima zajednica na Kosovu, sa dugoročnim ciljem razvoja uključujućih, reprezentativnih, i institucija osetljivih na zajednice koje podržavaju stabilno i multi-entičko Kosovo.

ECMI Kosovo doprinosi razvoju, jačanju i implementaciji relevantnog zakonodavstva, podržava institucionalizaciju vladinih tela vezanih za zajednice, i povećava kapacitet aktera civilnog društva i vlade kako bi međusobno sarađivali na konstruktivan i održiv način.

Ul. Nëna Terezë Br. 41, Apt. 29

Ul. Čika Jovina Br. 3, 1. sprat

10000 Priština, Kosovo

38220 Mitrovica, Kosovo

Tel. +381 (0) 38 224 473

Tel. +381 (0) 64 00 55 488

Napomena

Ova publikacija je proizvedena uz pomoć Federalnog Odelenja Inostranih Poslova Švajcarske (FDFA). Sadržaji ove publikacije su jedinstvena odgovornost ECMI Kosova i ne mogu se ni u jednom slučaju koristiti kao bi se njima odrazili pogledi Švajcarske FDFA.

Autorsko Pravo

© Evropski Centar za Pitanja Manjina (ECMI) Kosovo, Maj 2013. Sva prava rezervisana. Nijedan deo ove publikacije ne sme biti reprodukovano, sačuvano u sistemu za pronalaženje ili emitovano u bilo kojoj formi i na bilo koji način, bilo elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem, ili na bilo koji drugi način, bez prethodnog dopuštenja od strane ECMI Kosova.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
1.1 Pozadina.....	1
1.2 Definisanje Praćenja i Ocenjivanja.....	2
1.3 Značaj Praćenja i Ocenjivanja za Kosovo.....	3
2. NAJBOLJE MEĐUNARODNE PRAKSE: VELIKA BRITANIJA KAO ISTRAŽIVANJE SLUČAJA	5
3. PRAĆENJE PRAVA ZAJEDNICA NA KOSOVU.....	6
4. KONSTRUISANJE SISTEMA ZA PRAĆENJE I OCENJIVANJE: METODOLOGIJA I PROCES.....	7
Korak 1: Odredi specifična prava i attribute koji će biti posmatrani i ocenjivani	7
Korak 2: Identifikuj pokazatelje, repere, i izvore verifikacije.....	10
Korak 3: Odredi tela odgovorna za praćenje, ocenjivanje i sastavljanje krajnjih izveštaja.....	15
Korak 4: Podešavanje vremenskog okvira za ciklus praćenja i ocenjivanja	17
Korak 5: Odlučiti kako da se objave rezultati P&O procesa.....	18
5. ZAVRŠNE NAPOMENE	19
LITERATURA	20

LISTA AKRONIMA I SKRAĆENICA

ECHR	Evropska Konvencija za Zaštitu Ljudskih Prava i Osnovnih Sloboda (Evropska Konvencija o Ljudskim Pravima)
ECMI Kosovo	Evropski Centar za Pitanja Manjina na Kosovu
EHRC	Komisija za Jednakost i Ljudska Prava (Velika Britanija)
EK	Evropska Komisija
EPRMJ	Evropska Povelja o Regionalnim ili Manjinskim Jezicima
EU	Evropska Unija
ICERD	Međunarodna Konvencija o Ukidanju Svih Oblika Rasne Diskriminacije
KP	Kancelarija Premijera
KPZ	Kancelarija za Pitanja Zajednica
MALS	Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
MONT	Ministarstvo za Obrazovanje, Nauku i Tehnologiju
MUP	Ministarstvo Unutrašnjih Poslova
MZP	Ministarstvo za Zajednice i Povratak
NVO	Nevladina organizacija
OHCHR	Kancelarija Visokog Komesarijata za Ljudska Prava
OKZNM	Konvencija Okvira za Zaštitu Nacionalnih Manjina
OLC	Kancelarija Komesara za Jezike
OM	Okvir za Merenje
OPIZ	Odbor za Prava i Interese Zajednica i Povratak
OSBE	Organizacija za Bezbednost i Saradnju u Evropi
PGP	Međunarodni Pakt o Građanskim i Političkim Pravima i Njegovi Protokoli
PPZ	Pokazatelji o pravima zajednica
P&O	Praćenje i ocenjivanje
RG	Radna Grupa
SE	Savet Evrope
SKDV	Savetodavna Kancelarija za Dobru Vladavinu, Ljudska Prava, Jednake Mogućnosti i Pitanja Polova
SVZ	Savetodavno Veće za Zajednice
UDHR	Univerzalna Deklaracija o Ljudskim Pravima
UN	Ujedinjene Nacije
UNDP	Program za Razvoj Ujedinjenih Nacija
UNMIK	Privremena Uprava Ujedinjenih Nacija na Kosovu
VB	Velika Britanija

1. UVOD

Ovaj radni dokument ima za cilj da posluži kao osnova za diskusiju o razvoju i uvođenju sistema za praćenje i ocenjivanje (P&O) prava zajednica¹ u Kosovskim Institucijama, na osnovu pokazatelja o pravima zajednica (PPZ). U tom cilju, objašnjava se zašto su PPZ bitni za kontest Kosova, kakvi su koraci potrebni da bi se dizajnirao takav P&O sistem, i nudi praktične preporuke o tome kako da primene ovu metodologiju na Kosovu. Pristup naveden u ovom dokumentu nije namenjen da bude konačan, već da podstakne i da usmeri debatu o ovom pitanju.

Radni dokument se uglavnom zasniva na metodologiji koja je razvijena od strane kancelarije visokog komesarijata za ljudska prava (OHCHR) Ujedinjenih Nacija (UN) o korišćenju pokazatelja u praćenju ljudskih prava. OHCHR je već dugi niz godina u razvoju i unapređivanju upotrebe ove metodologije, pa je uspostavio široko prihvaćene međunarodne norme o korišćenju pokazatelja u praćenju ljudskih prava, kao što je detaljno opisano u njihovom izveštaju "Pokazatelji ljudskih prava: Vodič merenja i primena". Mada okvir pokazatelja OHCHR-a ne diskutuje konkretno o pravima zajednica, već ljudskih prava uopšte, njihova metodologija je prenosiva na prava zajednice, koje čine deo okvira ljudskih prava.

Radni dokument je podeljen u četiri poglavlja:

- Poglavlje 1 obezbeđuje uvod u probleme koji trenutno postoje u odnosima praćenja i ocenjivanja prava zajednica na Kosovu i daje osnovni opis koncepta praćenja i procenjivanja i razmatra zašto PPZ-i mogu biti moguće i poželjno rešenje za razmotreni problem.
- Poglavlje 2 razmatra sistem P&O za ljudska prava u Velikoj Britaniji (VB) i ekstrakti niz zanimljivih i najboljih praksi koje mogu da doprinesu vođenju procesa na Kosovu, uzimajući u obzir lokalni kontekst.
- Poglavlje 3 opisuje glavno praćenje i ocenjivanje prakse Kosova u odnosu na prava zajednica.
- Poglavlje 4 predstavlja jasan pregled svakog od šest koraka koje treba slediti da bi dizajnirali P&O sistem, zasnovan na PPZ-ima, identifikuje ključna pitanja na koja treba odgovoriti u tom procesu, i nudi odgovarajuće preporuke.

1.1 Pozadina

Kao što je navedeno u *Ustavu*, Republika Kosovo je multietničko društvo. Ona obuhvata raznovrsne zajednice, uključujući Albanske, Srpske, Turske, Bošnjačke, Romske, Aškalijske, Egipćanske, Goranske, Hrvatske i Crnogorske zajednice. Kosovo 'prema njegovoj nacionalnoj, etničkoj, jezičkoj i religioznoj raznovrsnosti kao izvor snage i bogatstva u daljem razvoju demokratskog društva zasnovanom na vladavini zakona',² kao što je naglašeno u *Zakonu o Zaštiti i Promociji Prava Zajednica i Njihovih Članova na Kosovu*.

¹ U ovom radnom dokumentu, i u skladu sa *Zakonom o Zaštiti i Promociji Prava Zajednica i Njihovih Pripadnika na Kosovu*, zajednice su definisane kao 'nacionalne, etničke, kulturne, lingvističke ili religiozne grupe koje su tradicionalno zastupljene u Republici Kosovu i koje nisu većina'. Pripadnici Albanske zajednice koji nisu u većini u određenoj opštini takođe imaju pravo da uživaju prava zajednica na način predviđen zakonom.

² Član 1.1, *Zakon o Zaštiti i Promociji Prava Zajednica i Njihovih Pripadnika na Kosovu*

Kosovo se, preko svog nacionalnog zakonodavstva, obavezalo da poštuje niz međunarodnih i evropskih ugovora i razvio sveobuhvatan zakonodavni, politički i institucionalni okvir za zaštitu i promociju prava manjinskih zajednica.³ Međutim, primena ovog okvira ostaje glavni izazov na Kosovu. Na primer, u izveštaju Evropske komisije o napretku 2011 naglašen je ograničen napredak u oblasti obrazovanja i upotrebe jezika, dve ključne oblasti manjinskih zajednica.⁴

Kao što je prikazano u opsežnom istraživanju u intervjuu sa ECMI Kosovo, kao i nalaza iz izveštaja međunarodnih organizacija,⁵ postoji veliki broj međusobno povezanih izazova vezanih za P&O prava zajednica na Kosovu:

- Nedostatak sistematskog praćenja i ocenjivanja prava zajednica od strane vladinih institucija, koje nastaje kao rezultat nedostatka adekvatnih alata i kapaciteta, kao i nedostatak koordinacije među institucijama, između ostalog;
- Nedostatak verodostojnih kvalitativnih i kvantitativnih podataka, kao i nedostatak značajnih izveštaja o pravima zajednica i njihovoj implementaciji od strane vladinih institucija, što ometa informisanje i ciljno kreiranje politike, kao i kreiranje politike zasnovano na dokazima i ometa efikasno korišćenje ograničenih postojećih resursa;
- Nadalje, evidentan je nedostatak razmatranja i praćenja preporuka koje su naglašene u postojećim izveštajima.

Kako bi se ovi izazovi prevazišli, ECMI Kosovo predlaže razvoj sistema za praćenje i ocenjivanje prava zajednica u kontekstu Kosova, koji će biti zasnovan na pokazateljima za prava zajednica (PPZ).

1.2 Definisane Praćenje i Ocenjivanje

U ovom kontekstu, praćenje se odnosi na praksu stalnog ili regularnog sakupljanja kvalitativnih i kvantitativnih informacija koje se tiču implementacije i uživanja prava zajednica. Kako bi se pratio razvoj ili zastoj potrebni su efikasni alati za praćenje. Pokazatelji su najprikladniji alati u ovom smislu:⁶ pokazatelj je 'deo informacije koji se koristi u merenju nivoa do kojeg se zakonsko pravo poštuje ili se u njemu uživa u određenoj situaciji.'⁷ Na primer, jedan od pokazatelja koji se tiču implementacije prava o jezicima na Kosovu jeste broj opština koje imaju internet stranice dostupne na sve primenjene jezike na Kosovu.

Ocenjivanje, na drugoj strani, je složeniji i dublji proces, jer podrazumeva analiziranje podataka sakupljenih kroz praćenje (kao i informacija iz drugih relevantnih izvora) i razmatra ih i donosi odluke na osnovu tih informacija. Kao takvo, praćenje se smatra ciljem datog zakona, politike, ili programa, i upoređuje rezultate tih aktivnosti sa postizanjem datih ciljeva u smislu identifikovanja i donošenja zaključaka o postojećim nedostacima, kao i podržavanju političkih odluka u sadašnjim i budućim pravcima.

Konačno, nalazi procesa praćenja i ocenjivanja se obično sabiru u izveštaje koji će biti podeljeni relevantnim institucijama i javnosti kako bi oni bili informisani o političkim odlukama na osnovu tih nalaza, kao i da bi vladu držali odgovornom za svoje delatnosti.

³ Pogledaj Poglavlje 2 i 3.

⁴ Izveštaj EU o Napretku 2011, 19-20.

⁵ Pogledaj e.g. Izveštaj EU o Napretku 2011.

⁶ Chapman 1999, p. 1, Hunt & Leader 2010, p. 37.

⁷ Green 2001, p. 1065.

1.3 Značaj Praćenja i Ocenjivanja za Kosovo

U prethodnim godinama, značaj praćenja i ocenjivanja u implementaciji ljudskih prava i prava zajednica je postajao sve jasniji međunarodnim institucijama, sa mnogim narodnim i međunarodnim mehanizmima za praćenje ljudskih prava, kao i uz organizacije civilnog društva i država koje koriste pokazatelje o ljudskim pravima u praćenju implementacije tih prava.⁸ Neke od ključnih prednosti uvođenja sistema za praćenje i ocenjivanje za prava manjina na Kosovu su:

- Sakupljanje podataka kroz praćenje bi obezbedilo veliku količinu značajnih i merljivih podataka, koje bi omogućile merenje postignutog napretka i identifikaciji mogućih nedostataka u primenjivanju prava za zajednice;
- Nalazi iz procesa ocenjivanja bi pružili jaku bazu za informisano, ciljano, kreiranje politika zasnovano na dokazima, kao i efikasnom korišćenju ograničenih postojećih resursa;
- Poboljšale bi se transparentnost i odgovornost u implementaciji zakona;
- Povećala bi se institucionalna saradnja i koordinacija, koja trenutno zaostaje i koja predstavlja smetnju u procesu pridruživanja Evropskoj Uniji (EU); i,
- Konačno, doprinelo bi procesu pridruživanja Evropskoj Uniji i izveštavanju Evropskoj Uniji i međunarodnim telima, kao što je opisano u donjem okviru.

⁸ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Economic and Social Council, Geneva, (Izveštaj Visokog Komisarijata za Ljudska Prava, Ekonomski i Socijalni Savet UN-a, Ženeva), 4–29 Jul 2011 (dostupan samo na Engleskom jeziku)

Kosovska Integracija u Evropske i Međunarodne Organizacije

Razvoj i implementacija efektivnijih mehanizama praćenja, ocenjivanja, i izveštavanja za ljudska prava i prava zajednica je presudno za Kosovo jer se ono priprema za pridruživanje Evropskim i međunarodnim organizacijama:

Evropska Unija

Vlada Kosova je ponovo potvrdila da želi da postane država članica Evropske Unije (EU). Poštivanje ljudskih prava i njihova promocija je bitna komponenta pridruživanju Evropskoj Uniji. Analitički Izveštaj Evropske Komisije iz 2012. godine je naglasio da institucionalni procesi za ljudska prava moraju biti uprošćeni i da praćenje mora biti poboljšano (EU 2011).

Savet Evrope

Konvencija Okvira za Zaštitu Nacionalnih Manjina (OKZNM) Saveta Evrope (SE) je direktno primenjiva u Kosovu kroz član 22 njegovog Ustava. Iako Kosovo još uvek nije zvanični član CoE niti potpisnik FCNM-a, ono jeste deo određenog sporazuma za praćenje u saglasnosti sa Sporazumom iz 2004. godine između UNMIK-a i SE-a. Trenutno, izveštavanje SE-a je preuzeo UNMIK, kroz Organizaciju za Saradnju i Bezbednost u Evropi (OSBE) Misije na Kosovu. Bilo kako bilo, U ranoj 2013. godini Savet Evrope je usvojio odluku da osnuje prisijske radne odnose sa Kosovom, u isto vreme zadržavajući svoju neutralnost.* Ovo bi moglo dovesti do aktivniju ulogu Kosovskih institucija u ispunjavanju obaveza izveštavanja Kosova prema SE.

Ujedinjene Nacije

Uprkos činjenici da Kosovo nije država članica ujedinjenih nacija (UN) nekoliko UN sporazuma o ljudskim pravima su direktno primenljivi na Kosovu preko 22 clana ustava, uključujući Međunarodna Konvencija o Ukidanju Svih Oblika Rasne Diskriminacije (ICERD). Državne partije trebaju da prate i izveštavaju o primeni ovih međunarodnih instrumenata pregovaračkim telima UN-a na redovnoj osnovi. Pored toga, UN Savet za Ljudska Prava sprovodi redovan pregled stanja ljudskih prava svih članica UN-a (Opšti Periodični Pregled). Kao deo ovog pregleda, članice UN-a su u obavezi da podnesu izveštaj o stanju ljudskih prava u njihovim zemljama. Zbog pitanja statusa Kosova, nema formalne obaveze izveštavanja, ni u odnosu sa sporazumima sa UN-om niti u Opštem Periodičnom Pregledu (OPP). Međutim, Kosovo je podnelo niz neformalnih nacionalnih izveštaja, a u skladu sa svojim težnjama ka učlanjavanju u UN, za Kosovo je važno da ojača svoje mehanizme nadgledanja i izvršavanja za ljudska prava i prava zajednica, kako bi se pripremili za obaveze koje im slede kao eventualnoj članici UN.

* Pogledaj: http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2013/02/04/feature-04

2. NAJBOLJE MEĐUNARODNE PRAKSE: VELIKA BRITANIJA KAO ISTRAŽIVANJE SLUČAJA

Iako je korišćenje pokazatelja u praćenju i ocenjivanju ljudskih prava i prava zajednica relativno novi pronalazak, veliki broj zemalja i međunarodnih organizacija se trudi razviti ovakve sisteme zasnovane na pokazateljima. Zbog toga je bitno da se prouče iskustva drugih zemalja i izvuku nabolje prakse. Ovo poglavlje će proučavati sistem za praćenje i ocenjivanje ljudskih prava i jednakosti u Velikoj Britaniji. Ovo istraživanje slučaja je odabrano iz razloga što je Velika Britanija učinila dostupnim veliku količinu informacija o procesu razvoja pokazatelja, kao i o implementaciji sistema praćenja i ocenjivanja zasnovanom na pokazateljima.

U Velikoj Britaniji, Komisija za Jednakost i Ljudska Prava (EHRC), nezavisno javno telo, ima mandat da nadgleda i promoviše ljudska prava u Engleskoj, Velsu, i Škotskoj.⁹ U prethodnim godinama je EHRC razvijao Okvir za Merenje (OM) koji će meriti jednakost i ljudska prava u V. Britaniji. U MF se posebna pažnja pridaje manjinskim zajednicama, kao delu ljudskih prava, kao deo mandata EHRC-a u odnosu na jednakost, njegovom mandatu u smislu stvaranja dobrih odnosa između zajednica.¹⁰ Pokazatelji, uključujući ovde i pokazatelje o ljudskim pravima zasnovane na UN OHCHR okviru, igraju ključnu ulogu u ovim MF.

Specifičnije, EHCR je poručio četiri glavna izveštaja o merenju jednakosti, dobrih odnosa, prava deteta, i ljudska prava.¹¹ Ovi izveštaji identifikuju značajne pokazatelje kao i njihove potencijalne izvore verifikacije. Pokazatelji koji su identifikovani u ovim izveštajima formiraju osnovu u ovim MF-ovima. Trenutno, EHCR je u procesu sakupljanja, objavljivanja i analiziranja podataka vezanih za ove pokazatelje. Grafikon ispod izdvaja neke od glavnih karakteristika Okvira za Merenje Ljudskih Prava u V. Britaniji.¹²

Okvir Za Merenje Ljudskih Prava u VB

- Zastupljen u Okviru Pokazatelja OHCHR, prilagođen kontekstu VB:
 - Koristi kvalitativne i kvantitativne pokazatelje
 - Koristi pokazatelje procesa i rezultata, kao i strukturne pokazatelje
 - Naglašava raščlanjivanje podataka
- Pokazatelji su izrađeni od strane sručnjaka koji su koristili široki pristup konsultacije
- Pokazatelji su bili osnovani u domaćem i međunarodnom pravnom okviru
- Pokazatelji su izabrani da budu validni, bitni, legitimni, kao i iz poverljivih i opravdanih izvora
- Koristi uglavnom administrativne podatke kao i statističke preglede, koji su dopunjeni ostalim podacima iz nezvaničnih izvora kao što su medijski sektor i NVO
- Uglavnom je zasnovan na postojećim podacima i poklanja posebnu pažnju minimizaciji troškova
- Identifikuje tela odgovorna za sakupljanje podataka za sve neophodne podatke
- Čini dostupnim na internetu: metodologiju identifikacije pokazatelja; neobrađene podatke od praćenja, metodologiju za statističku analizu podataka; izveštaj o proceni.

⁹ Pogledaj <http://www.equalityhumanrights.com/about-us/vision-and-mission/>.

¹⁰ Pogledaj <http://www.equalityhumanrights.com/key-projects/good-relations/>.

¹¹ Pogledaj <http://www.equalityhumanrights.com/key-projects/our-measurement-framework/>.

¹² Equality and Human Rights Commission, Research report 81, 'Human Rights Measurement Framework: Prototype panels, indicator set and evidence base' (Komisija za Jednakost i Ljudska Prava, Izveštaj istraživanja 81, 'Okvir za Merenje Ljudskih Prava: Prototip panela, skup pokazatelja i baza dokaza'), (dostupno samo na Engleskom jeziku).

3. PRAĆENJE PRAVA ZAJEDNICA NA KOSOVU

Nadgledanje prava zajednica na Kosovu se sprovodi kako na lokalnom tako i na centralnom nivou. U zavisnosti od slučaja, opštinski organi su odgovorni različitim institucijama. Glavna tela odgovorna za nadgledanje prava zajednica na lokalnom nivou su Opštinske Kancelarije za Zajednice i Povratak (OKZP) i Opštinske Jedinice za Ljudska Prava (MHRU). Uopšte gledano, u vezi sa slučajevima koji se odnose na prava zajednica, opštine odgovaraju Ministarstvu za Lokalnu Upravu i Administraciju (MLUA) i Ministarstvu za Zajednice i Povratak (MZP). MLUA i MZP obe imaju svoje mehanizme praćenja i predstavljaju glavne organe centralnog nivoa koje prate implementaciju prava zajednica na lokalnom nivou.

Bilo kako bilo, ako se uzme u obzir činjenica da se mnoge stvari, koje su povezane sa zajednicama, ubrajaju i u širi okvir za ljudska prava i takođe su iz različitih područja, onda se praćenje obavlja i od strane drugih ministara. Na primer, u vezi sa problemima zajednica u polju obrazovanja, opštine su odgovorne Ministarstvu Obrazovanja, Nauke i Tehnologije (MONT), koje ima Jedinicu za Ljudska Prava i Jedinicu za Povratak Zajednica, koje su odgovorne za ljudska prava i prava zajednica. Na drugu stranu, MOCR-i odgovaraju Ministarstvu Unutrašnjih Poslova (MUP) sa obzirom na repatrijaciju.

Na centralnom nivou, ministarstva odgovaraju Kancelariji za Pitanja Zajednica (KPZ) u sklopu Kancelarije Premijera (KP) o pitanjima vezanim za zajednice, dok o opširnijim pitanjima o ljudskim pravima ministarstva i opštine odgovaraju Savetodavnoj Službi za Dobro Upravljanje, Ljudskim Pravima, Jednakim Prilikama i Rodovnim Pitanjima (SKDV), koje su takođe smeštene unutar KP-a.

Praćenje takođe rade i nezavisne javne agencije. Institucija Ombudsmana ima mandat da posmatra i izveštava implementaciju ljudskih prava uopšte, uključujući i prava zajednica. Kancelarija Komesara za Jezike (OLC) ima zadatak da posmatra i izveštava o saglasnosti javnih institucija sa *Zakonom o Upotrebi Jezika*, i izveštava Vladu i Skupštinu Kosovu o tim nalazima.¹³ Da bi ilustrovali ovo, MLGA-in sistem za praćenje počinje sa različitim opštinskim odelenjima kao što su OKZP i MHRU, koji pripremaju izveštaje za MLUA o implementaciji određenih zakona u njihovim opštinama. MLGA zauzvrat sastavlja izveštaj dva puta godišnje i šalje ih SKDV-u i KP-u.

Bez obzira na postojeće mehanizme, praćenje prava zajednica na Kosovu ostaje: (1) razlomljeno, bez ijedne institucije koja prati ljudska prava kao celinu; (2) nedostaje mu metodički pristup; (3) i nedostaje mu velika količina sveobuhvatnih i harmonizovanih podataka. Nadalje, rezultati ovih aktivnosti praćenja ne vode ka valjanom ocenjivanju politike i njihovom prepravljanju.

Na kraju, trebamo spomenuti da međunarodne organizacije takođe posmatraju implementaciju prava zajednica. OSCE Misija na Kosovu je naročito aktivna u ovom polju i objavila je 3 izdanja svoga *Izveštaja o Proceni Prava Zajednica* (2010, 2011 i 2012) o implementaciji prava zajednica. Ovi izveštaji se šalju Savetu Evrope kao Zvanični Izveštaj, u skladu sa obavezom Kosova o posmatranju unutar Okvira Konvencije o Nacionalnim Manjinama (pogledaj grafikon u Poglavlju 1.3). Evropska Komisija takođe uključuje sekciju o pravima zajednica u svojim godišnjem izveštaju o napretku na Kosovu (pogledaj grafikon u Poglavlju 1.3). Međutim, kako je bilo i spomenuto, važno je da institucije Kosova poprave svoje praćenje, ocenjivanje i mehanizme izveštavanja o ljudskim pravima i pravima zajednica kako se Kosovo priprema pridruživanju Evropskoj Uniji i međunarodnim organizacijama.

¹³ Propisi za Kancelariju Komesara za Jezike, Članovi 17 - 18

4. KONSTRUISANJE SISTEMA ZA PRAĆENJE I OCENJIVANJE: METODOLOGIJA I PROCES

Kako bi se prevazišli izazovi opisani u Poglavlju 1, poboljšalo uživanje prava zajednica, i napravio napredak u efektivnom primenjivanju zakona, pripajanje Evropskoj Uniji i izveštavanje međunarodnim telima, ECMI Kosovo predlaže razvoj sistema za praćenje i ocenjivanje prava zajednica na Kosovu, koji će biti zasnovan na pokazateljima o pravima zajednica (CRI-ima).

Ovaj deo predstavlja teoretski pregled i praktične primere o tome kako sistem praćenja i ocenjivanja funkcioniše, rasčlanjen na pet delova, koji su prikazani u sledećem grafikonu. Štaviše, kroz identifikaciju ključnih pitanja i provizije odgovarajućih saveta, on analizira i moguće konstruisanje i primenu takvog sistema na Kosovu.

Koraci u Konstruisanju Sistema za Praćenje i Ocenjivanje

Korak 1: Odredi specifična prava i attribute koji će biti posmatrani i ocenjivani

Korak 2: Identifikuj pokazatelje, repere, i izvore verifikacije

Korak 3: Odredi tela koja će biti odgovorna za praćenje i pripremanje zadnjih izveštaja

Korak 4: Postavljanje vremenske granice za ciklus praćenja i ocenjivanja

Korak 5: Odredi kako će rezultati ovog procesa biti objavljeni

Korak 1: Odredi specifična prava i attribute koji će biti posmatrani i ocenjivani

Prvi korak u razvijanju sistema za praćenje i ocenjivanje primenjivanja i upćivanja prava zajednica na Kosovu jeste da se definiše pojam "prava zajednica". Kosovo poseduje sveobuhvatni pravni okvir za zaštitu i promovisanje prava manjinskih zajednica. Slede ključne domaće zakonske odredbe koje se tiču manjinskih zajednica na Kosovu:

- *Ustav Republike Kosova (nadalje Ustav);*
- *Zakon o Zaštiti i Promovisanju Prava Zajednica i njihovih Pripadnika na Kosovu (nadalje Zakon o Zajednicama);*
- *Zakon o Lokalnoj Samoupravi;*
- *Zakon o Upotrebi Jezika;*
- *Zakon o Obrazovanju u Opštinama Republike Kosova; i*
- *Zakon o Pred-Univerzitetskom Obrazovanju Republike Kosova.*

U dodatku, serija međunarodnih i Evropskih instrumenata koji garantuju ljudska i manjinska prava se trebaju poštovati i primeniti na Kosovu, na osnovu člana 22 i 58.2 njegovog Ustava, uključujući sledeće:

Savet Evrope

Okvir Konvencije za Zaštitu Nacionalnih Manjina (FCNM);

Evropski Čarter za Regionalne ili Manjinske Jezike (EPRMJ);

Evropska Konvencija za Zaštitu Ljudskih Prava i Osnovnih Sloboda (ECHR) i njihovih Protokola.

Ujedinjene Nacije

Univerzalna Deklaracija o Ljudskim Pravima (UDHR);

Međunarodni Pakt o Građanskim i Političkim Pravima i Njegovi Protokoli (PGP);

Međunarodna Konvencija o Ukidanju Svih Oblika Rasne Diskriminacije (ICERD).

Zatim, postavlja se pitanje, koji od ovih zakona i međunarodnih i Evropskih instrumenata će informisati definiciju o pravima zajednica u cilju sistema za praćenje i ocenjivanje? Da bi se takav dokumenat odabrao, veoma je važno da se uzme u obzir to da li je ovaj dokumenat pravno obavezujući za Kosovo i da li on pruža adekvatnu definiciju o pravima zajednica.

Prava Zajednica u *Ustavu*

Član 59 Ustava nabraja sveobuhvatnu listu prava zajednica. Sledi kratak pregled prava nabrojanih u ovom članu:

Pripadnici zajednica imaju pravo, pojedinačno ili zajednički, da:

1. Izražavaju, održavaju i razvijaju svoju kulturu;
2. Dobijaju javno obrazovanje na jednom od zvaničnih jezika u Republici Kosovo, koji oni biraju na svim nivoima;
3. Dobijaju pred-školsko, osnovno i sekundarno obrazovanje na svom jeziku;
4. Uspostave i rukovode svojim privatnim obrazovanjem i treningom;
5. Slobodno koriste svoj jezik i azbuku privatno i javno;
6. Koriste svoj jezik i azbuku u komuniciranju sa opštinskim vlastima;
7. Koriste i prikazuju simbole zajednice;
8. Imaju lična imena upisana u svom originalnom obliku na svom jeziku, kao i da povrate izvorna imena koja su im prinudno promenjena;
9. Imaju lokalna imena, imena ulica i ostale topografske oznake;
10. Imaju osiguran pristup i specijalnu zasupljenost u javnim medijima;
11. Kreiraju i koriste sopstvene medije;
12. Uživaju neometano međusobno komuniciranje unutar Republike Kosova i da osnivaju i održavaju slobodne i miroljubive odnose sa osobama u bilo kojoj državi;
13. Uživa neometan kontakt sa, i učestvuje bez diskriminacije u aktivnostima lokalnih, regionalnih i međunarodnih NVO;
14. Osnivaju udruženja za kulturu, umetnost, nauku i obrazovanje, kao i ostala udruženja.

Izbor dokumenata za preporuke bi trebao omogućiti razvoj liste specifičnih prava koja grade osnovni okvir prava zajednica. Međutim, ova prava su još uvek osnovna, i ne bi se mogla povezati sa

specifičnim pokazateljima. Zbog toga, korisno je da se identifikuju određeni atributi koji čine određena prava.¹⁴ Na primer, pravo na osnivanje kulturnih udruženja je atribut prava zajednica da izražavaju, zadržavaju, i razvijaju svoju kulturu i pravo da stvaraju političke partije je atribut prava zajednica na političko učešće. U idealnom slučaju, ograničen broj atributa (otprilike četri) se bira za svako pravo, dok se još njima još uvek obuhvata osnovu normativnog sadržaja toga prava. Takođe, atributi različitih prava se, prema mogućnosti, ne smeju poklapati. Važno je naglasiti da se izbor jednog dokumenta kao primarnog izvora za identifikaciju određenih prava u okviru prava zajednica, ne bi trebalo voditi zanemarivanju ostalih dokumenata. U stvari, svi bitni domaći, međunarodni i Evropski pravni instrumenti bi trebali biti korišćeni kako bi se definisao normativni sadržaj identifikovanih prava zajednica i zbog toga bi trebao imati ključnu ulogu u definisanju atributa za svako pravo. Na primer, ako bi se *Ustav* izabrao kao izvorni dokumenat, *Zakon o Upotrebi Jezika* i ECRML bi trebali biti konsultovani kako bi se definisao normativni sadržaj i atributi prava zajednica da slobodno koriste svoj jezik privatno kao i javno.

Pitanje 1: Koji međunarodni instrumenti, domaći zakoni, i/ili politike će biti referentna tačka sistema za praćenje i ocenjivanje prava zajednica?

Pitanje 2: Na osnovu odabranog dokumenta, koja su specifična prava i atributi koji sačinjavaju okvir prava zajednica na Kosovu?

Preporuke ECMI Kosova: ECMI Kosovo je mišljenja da *Zakon o Zajednicama* ili *Ustav* trebaju biti osnova bilo kojeg sistema za praćenje i ocenjivanje prava zajednica na Kosovu. *Ustav* je najviši pravni akt na Kosovu i sadrži sveobuhvatnu listu prava zajednica. *Zakon o Zajednicama*, na drugoj strani, je najsveobuhvatniji dokumenat obzirom na ovaj slučaj, u saglasnosti je sa međunarodnim standardima i pokriva sve aspekte prava zajednica. FCNM bi takođe bio zadovoljavajuća opcija, uzimajući u obzir obaveze izveštavanja unutar ove konvencije koja je opisana u Poglavlju 1. Bilo kako bilo, nejasan status Kosova u odnosu na CoE je značajna prepreka u tom smislu.

Atributi ovih prava bi trebali biti definisani na osnovu širih domaćih i međunarodnih pravnih okvira, uključujući i OKZNM.

¹⁴ Pokazatelji o Ljudskim Pravima, str. 31.

Korak 2: Identifikuj pokazatelje, repere, i izvore verifikacije

Jednom kada bude definisano šta će biti posmatrano (referentni dokumenti, prava koja trebaju biti merena i atributi koji sačinjavaju ta prava), postoji potreba da se uspostavi to kako će implementacija i uživanje u ovim pravima biti posmatrano i ocenjivano. U ovom smislu: oni su delovi informacija koji mogu meriti stepen do kojeg je određeno pravo primenjeno. Kada se ukombinuje sa tačnim sakupljanjem podataka, (ili izvorima verifikacije) i konkretnim i realističnim ciljevima (ili repere), upotreba pokazatelja može omogućiti merenje napretka tokom vremena, i učini proces praćenja i ocenjivanja značajno transparentnijim, metodologičnijim, i preciznijim.

Šta je pokazatelj?

OECD/DAC definiše pokazatelje kao (Hansen, E.A., Sano, H. (2006):

“kvantitativne i kvalitativne faktore ili činioce koji pružaju prosta i **pouzdana** sredstva pomoću kojih se **meri dostignuće, reflektuju promene** povezane sa nekom intervencijom, ili pomažu u **proceni učinka** "bitnih faktora."

UN OHCHR Vodič za Pokazatelje Ljudskih Prava definiše pokazatelje ljudskih prava kao:

*“specifične informacije o stanju nekog objekta, događaja, aktivnosti ili rezultata koji mogu biti povezani sa normama i standardima za ljudska prava; koji **adresira i reflektuje** principe i zabrinutosti ljudskih prava; i koji mogu biti **korišćeni za posmatranje i ocenjivanje** promocije i ocenjivanju ljudskih prava."*

Iako se ova definicija odnosi na pokazatelje ljudskih prava, ono može lako biti primenjeno na pokazatelje o ljudskim pravima, kao dela međunarodnog okvira za ljudska prava.

Kako bi se dizajnirali odgovarajući PPZ-i i dodelili repери i izvori verifikacije, određeni broj činioca treba biti uzet u obzir, od kojih su najbitniji pomenuti u sledećem tekstu.

Karakteristike dobrih pokazatelja

Danska Agencija za Saradnju i Kooperaciju (Danida) je razvila korisnu listu o tome koje karakteristike dobri pokazatelji trebaju biti:¹⁵

- **Validni** – Da li pokazatelj direktno predstavlja rezultate koje treba meriti?
- **Objektivni** – Da li je definicija precizna i nedvosmislena o tome šta ona treba meriti?
- **Pouzdan** – Da li su podaci dosledni i uporedivi tokom vremena?
- **Praktični** – Da li podaci mogu biti lako sakupljeni, u dogledno vreme i po razumnoj ceni?
- **Korisni** – Da li će podaci biti korisni za donošenje odluka i učenje?
- **U Vlasništvu** – Da li se partneri i zainteresovane strane slažu oko toga da ovi pokazatelji imaju smisla?

¹⁵ Danida: Monitoring at Programme and Project Level – General Issues, Technical Advisory Service, Danida, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen April 2006; (Danida: Posmatranje na Nivou Programa i Projekta – Opši problemi, Tehnička Savetodavna Podrška, Danida, Ministarstvo Spoljnih Poslova, Kopenhagen, April 2006), (dostupno samo na Engleskom jeziku).

Vrste pokazatelja I: Strukturni, procesni i ishodni pokazatelji

Za efikasno merenje sprovođenja prava zajednica i uživanja, neophodno je da se osvrnemo na (1) namerama i obavezama države na zaštiti i promovisanju prava zajednica, (2) konkretnom naporu države da tu obavezu pretvori u realnost, (3) uticaj tih napora na uživanja prava zajednica.¹⁶ Ova tri načina gledanja na prava zajednica odgovaraju trima vrstama pokazatelja: Strukturnim, procesnim i ishodnim pokazateljima.

- **Strukturni pokazatelji** imaju za cilj da izmere "prihvatanje, nameru i posvećenost" države prema prava zajednica.¹⁷ Konkretno oni gledaju posvećenost države prema međunarodnim standardima na prava zajednica (npr. kroz ratifikacije relativnih ugovora/sporazuma), i u kojoj meri se te obaveze preračunavaju u odgovarajućeg domaćeg zakonodavnog, institucionalnog i političkog okvira za zaštitu i unapređenja prava zajednica. Kao takvi, strukturni pokazatelji gledaju na ratifikaciju međunarodnih ugovora, donošenju zakona i formiranja institucija. Pored toga, pažnju takođe treba posvetiti politikama razvoja, relativnim strategijama i akcionim planovima. Na primer, međunarodni i Evropski instrument ljudskih prava i instrumenti za prava zajednica koji su direktno primenjivi na Kosovo mogu biti strukturni PPZ-i za Kosovo.
- **Procesni pokazatelji** ciljaju da izmere državne "stalne napore da njihova ljudska prava (prava zajednice) pretvore u postizanju željenih rezultata".¹⁸ Dakle, oni procenjuju u kojoj meri država sprovodi politiku i zakonske mere da bi osigurali ostvarenje ljudskih prava, obezbeđujući vezu između državnih obaveza i stvarnog uživanja prava zajednica. Ovo može uključivati i gledanje na budžetska sredstva, broj ljudskih službi preko određenog programa ili broj žalbi primljenih i obrađenih putem određenog mehanizma obeštećenja. Procesni pokazatelji su posebno pogodni za merenje promena tokom vremena, tj. progresivnu realizaciju prava. U procesu dizajniranja pokazatelja važno je obezbediti da oni mere napore države i da imaju vezu sa bitnim strukturnim pokazateljima i pokazateljima ishoda. Na primer, broj sati programiranja na jeziku zajednice na javnom TV emiteru bio bi procesni pokazatelj u vezi sa pravima manjinske zajednice, koji zajednici garantuje pristup programiranju na njihovom jeziku.
- **Pokazatelji rezultata** mere ukupno uživanje nekog prava. Oni mere "uticaj različitih osnovnih procesa (koji mogu da se obuhvate sa jednim ili više pokazatelja rezultata); često je pokazatelj koji se sporo kreće, manje osetljiv na snimanje trenutnih promena od procesnog pokazatelja".¹⁹ Na primer, procenat pripadnika zajednice koji imaju pristup javnom programiranju na jeziku svoje zajednice bio bi ishodni pokazatelj, vezan za gore navedenog procesnog pokazatelja.

Da rezimiramo: strukturni pokazatelj poklanja pažnju tome da li su ispunjene neophodne obaveze prema pravima zajednica, procesni pokazatelji mere uloženi napor od strane države da se te obaveze pretvore u stvarnost, i pokazatelji rezultat mere dali su ta pravila imala neželjeni efekat u obezbeđivanju ostvarenja određenih prava.

¹⁶ Pokazatelji za Ljudska Prava 2012, str. 34

¹⁷ Pokazatelji za Ljudska Prava 2012, str. 34

¹⁸ Pokazatelji za Ljudska Prava 2012, str. 36

¹⁹ Pokazatelji za Ljudska Prava 2012, str.37

Vrste pokazatelja II: kvalitativni protiv kvantitativnih pokazatelja

U izradi pokazatelja, važno je napraviti razliku između kvalitativnih i kvantitativnih, i pažljivo razmatrajte koja vrsta ja najviše odgovara u okolnostima. **Kvalitativni pokazatelji** se odnose na pokazatelje koje imaju "količinski oblik, kao što su brojevi, procenti ili indeksi".²⁰ Primer kvantitativnih pokazatelja u odnosu na pravo na političko predstavljanje će biti broj članova vlade Kosova iz manjinskih zajednica. **Kvalitativni pokazatelji**, s druge strane, predstavljaju informacije u pripovednoj formi.²¹ Primer kvalitativnog pokazatelja u odnosu na pravo na obrazovanje bio bi dostupnost potpuno razvijenog nastavnog plana i programa i odgovarajućih udžbenika na srpskom, turskom, bosanskom i romskom jeziku.

Kvantitativni pokazatelji se često posmatraju kao cilj i lakši za proveru, dok kvalitativni pokazatelji se smatraju više subjektivni i teži za proveru. Međutim, prava zajednice će možda biti teško prisvojiti samo kroz statistiku i klasifikovanje podataka neophodnih za merenje sprovođenja i uživanja u pravima zajednica možda neće biti dostupni. Dakle, i kvalitativni i kvantitativni pokazatelji trebaju da igraju ulogu u praćenju prava zajednica.

Pitanje 3: Koju vrstu Pokazatelja treba iskoristiti?

ECMI Kosovo preporuke: ECMI Kosovo je mišljenja da se strukturni, procesni i pokazatelji ishoda trebaju koristiti, u skladu sa okvirom OHCHR. Odluku o tome da li da koristimo kvalitetne ili količinske pokazatelje treba doneti u zavisnosti od slučaja. Faktori kao što su dostupnost važnih pojedinačnih podataka i jednostavnost prikupljanja podataka treba da igraju važnu ulogu u izboru diktatora. Cilj treba biti da se svakom dodeli pravo kombinovanja kvalitetnih i količinskih pokazatelja.

Reperi

U ovom kontekstu, **reperi** se mogu definisati kao "mete utvrđene od strane posebne vlade u vezi sa posebnim (...) pravima".²² Dok pokazatelji prava zajednica pružaju komplikovane podatke o sprovođenju i uživanju prava, reperi su korisno sredstvo da se ovi podaci stave u odgovarajućem kontekstu obezbeđujući okvir preporuke. Kao takvi, reperi daju konkretne informacije o tome šta vlada podrazumeva da bude adekvatno izvršenje određenog prava, a u isto vreme posvećenost vlade na standardu koji je sama sebi postavila.

Reperi su s 'toga izuzetno korisni u držanju vlade odgovornom za konkretne obaveze prema obezbeđivanju prava zajednica, a njihov razvoj je važan proces koji treba da obuhvati detaljne konsultacije sa važnim akterima. Da bi se izbegla nerealna očekivanja, reperi bi trebali biti realno ostvarljivi u datom roku. Osim toga, posebno u vezi sa procesnim pokazateljima, korisno je da se odredi rok u kome će se željeni cilj postići. Na primer, u vezi sa pravom pravednog zapošljavanja u javnim organima (Ustav, Član 61) reper bi mogao biti: 10% zaposlenih svih javnih tela su pripadnici manjinskih zajednica do 2015.

²⁰ Pokazatelji o Ljudskim Pravima 2012, str. 17

²¹ Pokazatelji o Ljudskim Pravima 2012, str.17

²² Indicators and Standards for Monitoring Economic, Social and Cultural Rights, Audrey R. Chapman, p. 2; (Pokazatelji i Standardi za Posmatranje Ekonomskih, Socijalnih i Kulturnih Prava, Audrey R. Chapman, str. 2.), (dostupno samo na Engleskom Jeziku).

Kako bi se reperi stavili u odgovarajućem kontekstu, trebali bi biti praćeni važnim **Osnovnim podacima**, koji su podaci o tome kakve je situacija u vezi sa reperima u datom trenutku. Kombinujući koristi od repera sa osnovnim podacima, vi ne samo da definišete gde želite da idete(tj. reper) ali takođe i gde ste sada(tj. osnovni podaci), čime je omogućeno merenje jaza kojeg treba premostiti da bi se došlo do željenog cilja. Da bi nastavili sa gorenavedenim primerom zapošljavanja, odgovarajući osnovni podaci će biti sadašnji procenat zapošljenih iz manjinskih zajednica u svim državnim organima.

Pitanje 4: Koji reper će biti korišćen i kako oni rebaju biti razvijani?

Preporuke ECMI Kosova: ECMI Kosovo misli da reperi trebaju biti razvijani za svaki pokazatelj. Oni će formirati izražavanje posvećenosti Vlade Kosova ka konkretnim ciljevima u vezi sa pravima zajednica, i pružiće značajnu alatku u merenju napretka u ovom polju. Iz toga razloga je važno da se reperi razvijaju u konsultaciji i da se na njih gleda kao na razumne ciljeve kako od strane Vlade Kosova tako i od strane manjinskih zajednica.

Izvori verifikacije

Jednom kada pokazatelji budu razvijeni, neophodno je da se odredi koji podaci (ili **izvori verifikacije**) će biti korišćeni za svaki pokazatelj. Kako bi se osigurao kredibilitet sistema za praćenje i ocenjivanje njihovih nalaza, neophodno je da se koristi veći broj verodostojnih izvora. U isto vreme, kako bi se osiguralo sprovođenje procesa sakupljanja podataka, napor treba uložiti da se koriste samo izvori podataka koji će biti dostupni po razumljivoj ceni u odnosu na vreme i resurse; gde je god moguće, postojeći izvori informacija se trebaju koristiti.

Postoji veliki broj zajedničkih izvora podataka koji se koriste za praćenje ljudskih prava, koji se mogu smatrati izvorom verifikacije:

- **Podaci zasnovani na događajima o kršenju ljudskih prava** – odnosi se na podatke vezane za "pojavu kršenja ljudskih prava".²³ Glavna prednost ovog tipa podataka jeste da oni pružaju veoma konkretnu vezu sa pravima zajednica. Međutim, oni zahtevaju da organizacije (vladine ili NVO) prate ove događaje na sistematički i precizan način. Primer o podacima zasnovanim na događajima u kontekstu Kosova jeste broj žalbi od strane zajednica koje je zabeležio Ombudsman.
- **Administrativni podaci** – odnosi se na podatke koje je sakupila vlada, na primer kroz ministarstva, opštine i ostale vladine institucije. Na primer, Kosovsko Ministarstvo za Obrazovanje, Nauku i Tehnologiju (MONT) sakuplja podatke o broju dece iz manjinskih zajednica koja pohađaju škole prema planu i programu Kosovskog obrazovnog sistema.²⁴
- **Staistički pregledi** – odnosi se na preglede koji su izvršeni na uzorku iz populacije, obično se fokusirajući na određene teme ili određene grupe iz populacije. Rezultati iz tih pregleda se obično mogu koristiti da se donesu zaključci za čitavu populaciju. Oni mogu zahtevati dosta resursa, ali ako se pravilno izvedu, mogu obezbediti veoma precizne podatke, i pružaju važan izvor za proveravanje administrativnih podataka.

²³ Pokazatelji za Ljudska Prava 2012, str.52

²⁴ <http://mapl.rks-gov.net/getattachment/949c9281-1b66-463a-9244-25ebf002fb61/Raport-i-Mointorimit-te-Komunave-te-Republikes-se-.aspx>

- **Popisi** – su potpuna nabiranja svih pripadnika populacije jedne zemlje, pružajući "osnovni pravac podataka o strukturi i glavnim karakteristikama populacije i o varijablama koje se ne menjaju često".²⁵ Na Kosovu se popisi održavaju svakih 10 godina, od kojih je poslednji bio organizovan 2011. godine. Dok popisi na Kosovu obezbeđuju veliku količinu informacija, podaci o zajednicama, pogotovo o Srpskim i Romskim zajednicama, se moraju pažljivo upotrebljavati zbog delimičnog bojkota ovih zajednica.²⁶
- **Mnjenja** – ciljaju na "glasanje reprezentativnog uzorka sačinjenog od pojedinaca za njihov lični pogled na određena pitanja".²⁷ Kao takvi, oni pružaju subjektivne, ali i potencionalno korisne informacije. Na Kosovu, veliki broj NVO-a i međunarodnih organizacija sprovode mnjenja o većini pitanja (npr. Javni izveštaj UNDP-ja i Izveštaj o Socioekonomskim Uslovima na Severnom Kosovu ECMI Kosovo).
- Podaci zasnovani na ocenama stručnjaka – sastoji se u procenjivanju situacije prava zajednica u određenoj zemlji zasnovani na različitim izvorima i urađeni od strane nekoliko stručnjaka. Kao takav, ovaj tip podataka je veoma subjektivan. Izveštaji o Proceni Prava Zajednica OSCE-a i izveštaj o napretku EK-a spadaju u ovu kategoriju.

Pitanje 5: Koji izvori verifikacije trebaju biti korišćeni?

Preporuke ECMI Kosova: ECMI Kosovo misli da izvori verifikacije trebaju biti identifikovani na osnovu slučajeva, kako bi se omogućilo da je proces sakupljanja podataka izvodljiv i da su korišćeni podaci poštovani. Treba se truditi da se koristi ograničen ali i različiti broj izvora kako bi se ograničili troškovi i složenost ovih sakupljanja podataka.

Treba naglasiti da, iako međunarodne organizacije pružaju veliku količinu informacija o ljudskim i manjinskim pravima na Kosovu, vladine institucije se trebaju truditi da poboljšaju i prošire sopstvene mehanizme za sakupljanje podataka.

Raščlanjivanje podataka

Kako bi se prava zajednica precizno izmerila, pristup **rašćlanjenim podacima** je neophodan, zato što dozvoljava uviđanje različitih *skrivenih* formi diskriminacije i marginalizacije. Na primer, može se desiti da se određena zajednica ne suočava sa problemima u pristupu obrazovanju na jugu Kosova, ali se suočava sa značajnim preprekama u ovakvom pristupu na severu Kosova. Bez podataka raščlanjenih prema regionu, bilo bi nemoguće da se identifikuju geografske razlike. UN i OHCHR preporučuju da se podaci raščlanjuju "prema zabranjenim kriterijumima diskriminacije, kao što su pol, starost, invaliditet, etnička pripadnost, religija, jezik, socijalni, ekonomski, regionalni ili politički status ljudi."²⁸ Međutim, raščlanjene podatke je vrlo teško sakupiti i nivo raščlanjenosti koji je ovde opisan može biti nedostižan.

²⁵ Pokazatelji za Ljudska Prava 2012, str.63

²⁶ Kratke Političke Smernice ECMI Kosova: Manjinske Zajednice u Rezultatima Cenzusa Kosova 2011: Analiza i Preporuke

²⁷ Pokazatelji o Ljudskim Pravima 2012, str.65

²⁸ IZVEŠTAJ O POKAZATELJIMA ZA PRAĆENJE U SKLADU SA MEĐUNARODNIM INSTRUMENTIMA O LJUDSKIM PRAVIMA, HRI/MC/2006/7, 11 Maj 2006, str. 8

U raščlanjivanju podataka, poseban briga se treba voditi o tri glavna principa ljudskih prava u vezi sa procesima sakupljanja podataka: samo-identifikacija, učešće i zaštita podataka.²⁹ Princip **samo-identifikacije** je međunarodni standard koji je takođe obuhvaćen Članom 57.2 u *Ustavu* Kosova. Prema ovom principu, svaki pojedinac ima pravo da slobodno bira hoće li ili neće da bude tretiran kao član etničke zajednice. Ovo znači da u sakupljanju podataka pojedincima treba biti dozvoljeno da ukaže na to kojoj zajednici ili zajednicama on/ona pripada.

Princip **učešća** se odnosi na dobru praksu osiguranja konsultacije i učešća manjinskih zajednica u procesima definicije i sakupljanja podataka da bi se pomoglo u obezbeđivanju relevantnosti i preciznosti sakupljenih podataka”.³⁰

Napokon, princip **zaštite podataka** se uglavnom odnosi na pravo privatnosti, takođe obuhvaćenih *Ustavom* Kosova (Član 36), i dalje je proširen u *Zakonu o Zaštiti Ličnih Podataka*. Statistike o populaciji često sadrže osetljive podatke, pogotovo ako se one odnose na etnički status. Ovo je pogotovo tačno u slučaju Kosova, gde etnička pripadnost i dalje ostaje važno i osetljivo političko pitanje. Iz tog razloga, u skladu sa Generalnim Komentarnom Komiteta za Ljudska Prava UN-a Br. 16 (1988), ozbiljna briga se treba povesti kako bi se osiguralo da "podaci koji se tiču privatnog života određene osobe ne dospe u ruke osobama koje, prema zakonu, ne smeju dobiti, raditi na, ili koristiti te informacije, i nikada se ne koriste za potrebe koje su inkompatibilne sa Savezom."

Pitanje 6: Do kog stepena se podaci od praćenja trebaju raščlaniti?

Preporuka ECMI Kosova: ECMI Kosovo misli da se podaci od praćenja trebaju raščlaniti do najvišeg mogućeg stepena u vezi sa zabranjenim kriterijumima diskriminacije, ali i da se treba obratiti pažnja na mogućnost prikupljanja takvih podataka. U najmanju ruku, podaci se trebaju raščlaniti prema etničkoj pripadnosti, opštini, polu, i starosti. Sakupljanje podataka treba biti u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima ljudskih prava.

Korak 3: Odredi tela odgovorna za praćenje, ocenjivanje i sastavljanje krajnjih izveštaja

Jednom kada se izvori verifikacije identifikuju, vreme je da se odredi koje će institucije biti odgovorne za (1) implementaciju sistema za praćenje, uključujući i sakupljanje podataka, sastavljanje i objavljivanje, i (2) za sprovođenje šireg ocenjivanja implementacije i uživanju u pravima zajednica.

Kosovo poseduje sveobuhvatan i složen institucionalni okvir za prava zajednica. Slede glavne institucije centralnog i opštinskog nivoa koje se brinu o zaštiti i promociji prava i interesa manjinskih zajednica na Kosovu:

Centralni Nivo	Opštinski Nivo
• Savetodavno Veće za Zajednice (SVZ), unutar Kancelarije Predsednika • Kancelarija za Pitanja Zajednica (KPZ), unutar Kancelarije Premijera (KP)	• Opštinska Kancelarija za Zajednice i Povratak (MOCR) • Opštinska Jedinica za Ljudska Prava(MHRU)

²⁹ Pokazatelji o Ljudskim Pravima 2012, str.46

³⁰ Pokazatelji o Ljudskim Pravima 2012, str.48

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Kancelarija Komesara za Jezike • Savetodavna Kancelarija za Dobru Vladavinu, Ljudska Prava, Jednake Mogućnosti i Pitanja Polova (SKDV) • Minisarstvo za Zajednice i Povratak (MZP) • Ministarstvo za Lokalnu Samoupravu (MALS) • Ministarstvo za Obrazovanje, Nauku i Tehnologiju (MONT) • Ministarske Jedinice za Ljudska Prava • Koordinator o Ljudskim Pravima • Odbor Skupštine Kosova za Prava i Interese Zajednica i Povratak (OPIZ) • Ombudsman • Nezavisne Komisije Medija | <ul style="list-style-type: none"> • Opštinski Komitet za Zajednice (CC) • Zamenik Predsedavajućeg za Zajednice Skupštine Opštine • Zamenik Gradonačelnika za Zajednice |
|---|--|

U odlučivanju o tome kojim će institucijama biti dodeljeni koji zadaci, pregled njihovih mandata i ocenjivanje njihovih resursa treba biti sprovedeno. Veliki broj institucija, uključujući i nezavisna javna tela, trebaju biti uključeni u proces sakupljanja podataka, zato što različite institucije imaju pristup različitim tipovima podataka, u skladu sa svojim mandatima. Na primer, MONT može pružiti informacije o pristupu obrazovanju manjinskih zajednica, dok MCR može pružiti podatke o procesu povratka.

Proces sakupljanja podataka treba biti koordinisan i upravljan od strane jednog centralnog tela, koje bi, u idealnom slučaju, takođe bilo odgovorno za sakupljanje, analizu i objavljivanje podataka. Ovo su složeni procesi, i institucije kojima su oni dodeljeni trebaju imati dovoljno ljudskih i finansijskih resursa da efikasno završe sve neophodne procese. Nadalje, trebaju imati mandat i autoritet da upravljaju velikim brojem vladinih institucija, kao i sposobnost primenjivanja sistema za praćenje na objektivan i nezavisan način. U ovom procesu, često se dečava da komplikovanje komponente procesa za praćenje, uključujući sakupljanje i analizu podataka, prepuste drugim institucijama.

Nadalje, instituciji se treba prepustiti odgovornost za ocenjivanje primenjivanja i uživanje u pravima zajednica, na osnovu podataka od praćenja koje su pružili CRI-i, u kombinaciji sa ostalim dostupnim podacima. Ova institucija može biti ista ona koja je odgovorna za upravljanje i koordinaciju procesa nadgledanja. Međutim, uzimajući u obzir više analitičku i manje tehničku prirodu procesa ocenjivanja, institucija mora biti poštovana kao stručno telo za prava zajednica, i da se da dovoljno prostora za spoljne zainteresovane partije, kao što su predstavnici civilnog društva i stručnjaci.

Pitanje 7: Koje institucije su odgovorne za prikupljanje određenih podataka?

Pitanje 8: Koje institucije će biti odgovorne za upravljanje analizom sakupljanja i objavljivanja podataka dobivenim iz posmaranja?

Pitanje 9: Koje institucije će biti odgovorne za ocenjivanje prava zajednica?

Preporuke ECMI Kosova: ECMI Kosovo je mišljenja da tela za sakupljanje informacija treba da budu imenovani od slučaja do slučaja, u zavisnosti od izbora pokazatelja i izvora verifikacije. Međutim, veliki broj institucija očekuje da igraju važnu ulogu u ovom procesu: Ombudsman; Kancelarija Komesara za Jezike; Kosovska Agencija za Statistiku; i ključna ministarstva, uključujući Ministarstvo za Lokalnu Samoupravu i Ministarstvo za Obrazovanje, Nauku i Tehnologiju, i Ministarstvo za Zajednice i Povratak.

KPZ bi potencijalno bila najodgovarajuća institucija za upravljanje procesom praćenja, sastava, analiziranja i objavljivanja prikupljenih podataka; to je najviši nivo vladinih agencija koje su odgovorne za prava zajednica, njihov mandat obuhvata praćenje i ocenjivanje politike Vlade Kosova o pitanjima zajednica, i ima dovoljno kapaciteta za upravljanje ovim procesom.³¹ Da bi se osigurala nezavisnost procesa praćenja, SVZ i OPIZ mogli bi biti uključeni u nadzornim ulogama. Međutim, oni nemaju institucionalne resurse da bi igrali vodeću ulogu u procesu nadgledanja.

Primarnu odgovornost za procenjivanje procesa mogao bi takođe biti dodeljen OCU-u. Međutim, bitno je da ostale institucije igraju aktivnu, a ne samo nadzornu ulogu u tom procesu. Konkretno, OPIZ, SVZ, Komisioner za jezike i Ombudsman treba da igraju važnu ulogu u ovom procesu, kao ključne institucije uključena u zaštitu i unapređenju prava zajednice u Kosovu. Konačno, civilno društvo bi takođe trebalo biti uključeno u ovaj process.

Korak 4: Podešavanje vremenskog okvira za ciklus praćenja i ocenjivanja

Praćenje sprovođenja i uživanja prava zajednica kroz CRIs zahteva redovno prikupljanje velike količine podataka iz velikog broja različitih izvora, kako bi izvršili precizno merenje CRI-a. Ovo zahteva dizajn sveukupnog plana praćenja i, najvažnije, podešavanja vremenskog okvira; odnosno koliko često se prikupljaju podaci praćenja? Odluku o ciklusu praćenja treba doneti u izvodljivom roku; idealni podaci će biti prikupljeni na osnovi kontinuiteta, ali to može da stavi prekomeran pritisak na nadležne institucije. Stoga, treba uložiti zabačajan napor da bi osigurali da se periodi prikupljanje podataka uklapaju u redovne cikluse praćenja važnih državnih institucija. Ipak, treba naglasiti da se podaci trebaju prikupljati na redovnoj osnovi da bi se omogućilo merenje napretka.

Ocenjivanje se obično odvija ređe nego praćenje. Nakon ocenjivanja, vladi treba dati dovoljno vremena da prilagodi svoj pristup zasnovan na nalazima ocenjivanja. Potrebno je vreme za prilagođavanje takve politike kako bi dobili merljiv uticaj na terenu, koji se treba uzeti u obzir pri odlučivanju dužine ciklusa ocenjivanja.

Štaviše, kako vreme prolazi, jačine i slabosti P&O sistema postaće jasnije i P&O sistem se treba sam sebe oceniti, ako je potrebno i pokazatelje, repere i izvore verifikacije treba preraditi i ažurirati. Menjanje pokazatelja ili izvora verifikacije može uticati na sposobnost merenja napredka tokom vremena pa se zbog toga treba uraditi sa velikom pažnjom.

³¹ <http://www.kryeministri-ks.net/zck/?page=2,97>

Pitanje 10: Koji je vremenski okvir za ciklus praćenja i ocenjivanja?

Preporuke ECMI Kosova: ECMI Kosovo je mišljenja da se vežbe praćenja trebaju odvijati na redovnoj godišnjoj osnovi, dok procena prava zajednice i procena samog P&O sistema treba biti sprovedena nakon prve godine praćenja a potom svakih 3-5 godina.

Korak 5: Odlučiti kako da se objave rezultati P&O procesa

Završna faza u dizajniranju M&E sistema ja da se osigura da su rezultati lako dostupni zvanično kako za političare tako i za širu javnost. Ovo se postiže kroz objavljivanja zvaničnih izveštaja, koji su dostupni na internetu. Kao što je gore objašnjeno, praćenje i procenjivanje su odvojene vežbe i samim tim njihovi rezultati trebaju biti objavljeni u odvojenim izveštajima. Ove publikacije trebaju sadržati sve važne podatke praćenja, kao i analize i preporuke izvučene iz ovih podataka. Za maksimalnu transparentnost, sirovi podaci za svakog pokazatelja treba da budu javno dostupni, kao i metodologija za izradu M&E sistema i prikupljanja podataka. Komisija za Jednakost i Ljudska Prava u Velikoj Britaniji, kao što je diskutovano u poglavlju 2, pruža dobru praksu jer svoju metodologiju za praćenje i podatke praćenja objavljuje na internetu.³²

Štaviše, kako bi se osiguralo pravilno širenje nalaza, javne događaje i sastanke sa zainteresovanim stranama mogu biti organizovani. A institucije moraju biti svesne ishoda M&E vežbe kako bi se ove informacije iskoristile da obaveste svoje političke odluke, i samo kada budu svesni rezultata M&E vežbi, mogu javno koristiti ove informacije kako bi držali vladu odgovornom za svoje postupke.

Pitanje 11: Kako se M&E rezultati trebaju objaviti?

Preporuke ECMI Kosova: ECMI Kosovo je mišljenja da se P&O rezultati trebaju sastaviti u zvanični izveštaj Kosovske vlade, napravljen i javno dostupnim na internetu. Izveštaji praćenja se objavljuju u svakom ciklusu praćenja, a izveštaji ocenjivanja sa svakim ciklusom ocenjivanja. Podaci praćenja se takođe trebaju učiniti dostupnim online.

³² Pogledaj www.equalityhumanrights.com.

5. ZAVRŠNE NAPOMENE

Osmišljavanje i primenjivanje sistema za praćenje i ocenjivanje prava zajednica za institucije Kosova je veoma složen proces. Međutim, postoje brojne beneficije; uključujući poboljšane informacije o pravima zajednica, povećana transparentnost, efikasnije i kreiranje politika zasnovano na dokazima, što će doprineti procesu pridruživanja Evropskoj Uniji i međunarodnim telima.

ECMI Kosovo veruje da se proces može uspešno završiti, dok god su neki od ključnih faktora uzeti u obzir i politička volja i vlasništvo su osigurani. Što je najvažnije, sistem za praćenje i nadgledanje treba biti: pažljivo planiran na osnovu okvira pokazatelja UN-a i OHCHR-a; zasnovani na CRI-ma i reperima identifikovanim u otvorenim procesima konsultacije; prosti koliko god je to moguće, gde god moguće, i koriste postojeće podatke o mehanizmima izveštaja; zasnovan na jasno definisanim ulogama i odgovornostima.

ECMI Kosovo misli da je potencionalno najbolji način za procenjivanje vrednosti i izvodljivosti PPZ-ja u kontekstu Kosova, da se primeni pilot faza kroz koju će predložena metodologija praćenja i ocenjivanja biti primenjena u jednom polju prava zajednica (npr. prava o jezičkom ili političkom učešću). Na osnovu rezultata pilot faze, može se doneti odluka o tome kako nastaviti sa upotrebom PPZ-ja u pravima zajednica kao celini.

LITERATURA

Chapman, A.R. (1999), "Indicators and Standards for Monitoring Economic, Social and Cultural Rights", United Nations Development Programme (UNDP), New York, accessed 28 December 2010, available at <http://hdr.undp.org/docs/events/global_forum/2000/chapman.pdf>

Evropska Komisija (2011), IZVEŠTAJ O NAPRETKU, KOSOVO* 2011, poslednji put pristupljen 8 Aprila 2013, dostupan na
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf>

Green, M. (2001), "What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, no. 4, The Johns Hopkins University Press, pp.1062-1097.

Hansen, E.A., Sano, H. (2006), Human rights indicators at programme and project level: Guidelines for defining indicators monitoring and evaluation, The Danish Institute for Human Rights, poslednji put pristupljen 5. Aprila 2013, dostupan na
<<http://www.humanrights.dk/files/pdf/indikatorMANUALwebPDF.pdf>>

Hunt, P. & Leader, S. (2010), "Developing and applying the right to highest attainable standard of health: The role of the UN Special Rapporteur (2002-2008)" in Harrington, J. & Stuttaford M. (eds.), *Global Health and Human Rights: Legal and Philosophical Perspectives*, Routledge, New York.

KIPRED (2006) Kapacitet Kosova za EU Integracije: Nemoj dopustiti da Trava Raste Ispod Tvojih Stopala!, poslednji put pristupljen 5. Aprila 2013, dostupan na
<http://www.kipred.org/advCms/documents/75733_E_PB_03.pdf>

OHCHR (2012), Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, poslednji put pristupljen 5. Aprila 2013, dostupan na
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf>

Spagnoli, F. (2009) Human rights the quantitative approach, DRAFT, poslednji put pristupljen 8. Aprila 2013, dostupan na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1407512>

UNDP (2000), Human Development Report 2000, Oxford University Press, New York, Oxford, poslednji put pristupljen 13. Januara 2011, dostupan na
<http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/docs/hdr_2000_ch0.pdf>

ECMI Kosovo

Str. Nëna Terezë Nr. 41, Apt. 29
10000 Prishtinë/Priština, Kosovo
Tel. +381 (0) 38 224 473

Str. Čika Jovina Nr. 3, 1st Floor
38220 Mitrovica/Mitrovicë North, Kosovo
Tel. +381 (0) 64 00 55 488

Email: info@ecmikosovo.org

Web: www.ecmikosovo.org

