

**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
MISIJA NA KOSOVU**

**Mere sprovođenja zakona koji utiču na ljudska
prava na Kosovu**

septembar, 2012.

Odricanje od odgovornosti:

Zvanična verzija ove publikacije pisana je na engleskom jeziku. Sve druge jezičke verzije ove publikacije predstavljaju prevod sa originalne engleske verzije i ne smatraju se zvaničnim dokumentima.

SADRŽAJ

SPISAK SKRAĆENICA	3
KRATAK PREGLED	4
1. UVOD	5
2. DEFINICIJA POJMOVA	6
2.1 Supsidijarno zakonodavstvo	6
2.2 Programi, strategije i akcioni planovi.....	7
2.3 Novi organi izvršne vlasti.....	7
3. IZRADA, NADZOR I OBJAVLJIVANJE PODZAKONSKIH AKATA	8
3.1 Izrada podzakonskih akata – Proceduralni i materijalni zahtevi.....	8
3.2 Podnošenje i evidentiranje podzakonskih akata.....	9
3.3 Nadzor sprovođenja	10
3.4 Objavljivanje podzakonskih akata na Kosovu	11
4. SPROVOĐENJE ZAKONA KOJI UTIČU NA LJUDSKA PRAVA NA KOSOVU	12
4.1 Rodna ravnopravnost.....	12
4.2 Zabrana diskriminacije.....	14
4.3 Promovisanje i zaštita prava zajednica	16
4.4 Izdavanje putnih isprava	18
4.5 Pristup ličnim dokumentima (ličnim kartama)	20
4.6 Upotreba jezika	21
4.7 Zaštita od nasilja u porodici	23
5. ZAKLJUČCI	24
6. PREPORUKE.....	25
6.1 Sprovođenje zakona	25
6.2 Izrada, nadzor i objavljivanje podzakonskih akata	26
6.3 Primena zakonodavstva koje utiče na ljudska prava na Kosovu.....	26

SPISAK SKRAĆENICA

ARR	Agencija za rodnu ravnopravnost
AU	Administrativno uputstvo
HCNM.....	Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine
JLJP	Jedinica/-e za ljudska prava
KP	Kabinet premijera
KSZ	Konsultativni savet za zajednice
MONT.....	Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MRSZ.....	Ministarstvo rada i socijalne zaštite
MLU	Ministarstvo lokalne uprave
MZ	Ministarstvo zdravlja
MP	Ministarstvo pravde
MJA.....	Ministarstvo javne administracije
OEBS	Misija na Kosovu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju
SKDU.....	Savetodavna kancelarija za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake mogućnosti i rodna pitanja
SPPP.....	Služba za pružanje pravne podrške
UNMIK.....	Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu

KRATAK PREGLED

Kosovo se suočilo sa velikim izazovima tokom posleratne tranzicije uključujući i izazov u pogledu stvaranja demokratskih institucija i uspostavljanja multietničkog društva vođenog vladavinom prava. Kosovske institucije su do današnjeg dana ostvarile značajan napredak u stvaranju potrebnog pravnog okvira za ostvarenje ovog cilja kroz usvajanje brojnih propisa i zakona.

Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS) nadgleda proces sprovođenja zakonodavstva koje utiče na ljudska prava i prava zajednica na Kosovu. Opseg u kojem se glavno zakonodavstvo za zaštitu ljudskih prava i prava zajednica sprovodi je ključ za osiguravanje širokog spektra ljudskih prava i građanskih sloboda i uključuje oblasti kao što su rodna ravnopravnost, borbu protiv diskriminacije, prava zajednica i njihovih pripadnika, pristup putnim ispravama, lične karte, jezička prava, i zaštitu protiv nasilja u porodici, odnosno sve oblasti koje je OEBS i procenio 2011. Puna zaštita u ovim oblastima se može osigurati samo ako se odgovarajući pravni okvir sprovodi kroz supsidijarno zakonodavstvo, strategije i programe i kroz uspostavljanje posebnih tela predviđenih zakonom.

Kosovske institucije su u sprovođenju pravnog okvira od važnosti za ova pitanja izdale veliki broj podzakonskih akata, programa i strategija, uspostavile institucije i sprovele kampanje uzdizanja svesti odnosno informisanja. Na primer, treba pohvaliti nastojanja koje je uložila pravna služba kabineta premijera da se sačini službeni indeks svih podzakonskih akata i centralizovano upravljanje u pogledu objavljivanja podzakonskih akata koja su objavila pojedina ministarstva i Vlada.

Međutim, OEBS je zabrinut da se sprovođenje ne sprovodi na sličan način u svim oblastima. Na primer, Zakon protiv diskriminacije i Zakon o zaštiti od nasilja u porodici se samo delimično sprovode i vrlo malo mera je preduzeto za sprovođenje zakona koji uređuju jezička prava i prava zajednica tako da bi kosovske institucije trebalo da posvete ozbiljnu pažnju i da se ozbiljnije posvete rešavanju tih pitanja.

Da bi se u potpunosti sproveli ti zakoni, Vlada Kosova mora preduzeti određene i konkretne mere predviđene pravnim okvirom. To bi trebalo da uključi uspostavljanje Centra za jednako postupanje, sprovođenje strategije za zaštitu prava svih zajednica, razvoj strategije za zaštitu mesta od velikog kulturnog i verskog značaja i pružanje podrške Komisiji za jezike u sprovođenju svog mandata. Dalje, pojedina ministarstava su pozvana da reše određena pitanja u vezi primene zakonskih propisa koji uređuju zaštitu od nasilja u porodici, upotrebi jezika u obrazovanju i pristup identifikacionim/putnim ispravama. Osim toga, trebalo bi uspostaviti unutar izvršnih struktura sistematski i nezavisan proces preispitivanja podzakonskih akata posebno u pogledu usklađenosti sa primarnim zakonodavstvom. Na kraju, kosovske institucije trebalo bi da redovno evidentiraju i objavljuju podzakonska akta na centralizovan način.

1. UVOD

Zakonodavna aktivnost na Kosovu u poslednjih nekoliko godina je dovela do usvajanja brojnih zakona - delova primarnog zakonodavstva – koje je usvojila Skupština i koji uređuju širok spektar povlastica, prava, zaštitnih mehanizama i društvenih odnosa, odnosno sve zakone koji utiču na zaštitu ljudskih prava na Kosovu. Skupština je od februara 2008. usvojila više od 260 zakona. Međutim, koncept vladavine prava ne karakteriše samo usvajanje potrebnog primarnog zakonodavstva nego i propisno sprovođenje odredaba šireg pravnog okvira sastavljenog od supsidijarnog zakonodavstva.

OEBS ima mandat u promovisanju ljudskih prava i usredsređuje se između ostalog na zaštitu prava zajednica, nediskriminaciju, učestvovanje u javnom životu, pristup uslugama i očuvanju jezika. Izveštaj procenjuje u kojoj meri kosovske institucije propisno sprovode ključno zakonodavstvo koje štiti ta osnovna ljudska prava.¹ U tom kontekstu, a za potrebe ovog izveštaja, sprovođenje podrazumeva izradu supsidijarnog zakonodavstva, uspostavljanje specifičnih tela u skladu sa primarnim zakonodavstvom, nastojanja za uzdizanje svesti stanovništva o sadržaju novih propisa i izradu programa i strategija predviđenih primarnim zakonodavstvom. Osim toga, ovaj izveštaj detaljnije govori o procesu izrade, podnošenja, preispitivanja i objavljivanja supsidijarnog zakonodavstva. Međutim, izveštaj ne govori o primeni zakona u određenim slučajevima niti procenjuje na koji način opštinske institucije sprovode zakonodavni okvir.

Nalazi u ovom izveštaju su rezultat procene OEBS-a koja se sastojala iz dvofaznog pristupa: početne faze istraživanja, nakon čega su usledili razgovori sa službenicima različitih institucija na centralnom nivou. U ovom izveštaju analiza sprovođenja zakona se zasniva na razmatranju svakog zakona od dana njegovog stupanja na snagu pa do decembra 2011.²

Početna faza istraživanja se sastojala od pravne procene koja uključuje analizu i istraživanje koji su identifikovali programe na centralnom nivou i supsidijarno zakonodavstvo potrebno da se svakom razmatranom zakonu u ovom izveštaju da dejstvo; aktere odgovorne za usvajanje tih programa i supsidijarnog zakonodavstva; i primere u kojima bi trebalo da budu uspostavljene organizacijske jedinice kako bi se osiguralo potpuno funkcionisanje institucija. Da bi se identifikovali zakoni koji su obuhvaćeni u ovom izveštaju koristile su se prateće aktivnosti u sklopu redovnog preispitivanja zakona koji uređuju ključne oblasti ljudskih prava. Druga faza procene sastojala se uglavnom od razgovora sa različitim učesnicima odgovornim za izradu supsidijarnog zakonodavstva. OEBS je između juna i septembra 2011, obavio niz razgovora na osnovu neformalnog skupa pitanja. Razgovori su pokrili razne srodne oblasti od interesa, kao što su raspoloživost kadrova, koordinisanje izrade

¹ Ovaj izveštaj je četvrti u nizu izveštaja OEBS-a o sprovođenju zakona Skupštine, vidi izveštaj OEBS-a Sprovođenje zakona *Skupštine Kosova od strane izvršne vlasti Privremenih institucija samouprave* (januar 2005) <http://www.osce.org/kosovo/39991>; Izveštaj OEBS-a *Sprovođenje zakona Skupštine Kosova II* (decembar 2005) <http://www.osce.org/kosovo/17563>; Izveštaj OEBS-a *Sprovođenje zakona Skupštine Kosova III* (januar 2007) <http://www.osce.org/kosovo/23823> (svim veb stranicama je pristupljeno 6. juna 2012).

² Svaki zakon koji je razmatran u ovom izveštaju ima svoj određeni datum stupanja na snagu, od Zakona o rodnoj ravnopravnosti na Kosovu koji je stupio na snagu u junu 2004, do izmena i dopuna Zakona o putnim ispravama koji je stupio na snagu u decembru 2010.

supsidijarnog zakonodavstva, sistem podnošenja, objavljivanje i nadzor. . Prikupljeni podaci i postojeće zakonodavstvo su analizirani kvantitativno i kvalitativno.

Nakon uvoda, drugi deo izveštaja pruža opšti pregled terminologije koja se koristi u pogledu sprovođenja zakona, uključujući i kratak uvod o supsidijarnom zakonodavstvu, programima i strategijama; uspostavljanju izvršnih tela za sprovođenje i kampanja uzdizanje svesti. Treći deo pruža pregled pravnog okvira u pogledu izrade, podnošenja, preispitivanja i objavljivanja supsidijarnog zakonodavstva i ocenjuje prakse kosovskih institucija u skladu sa relevantnim standardima u tom pogledu. Četvrti deo sadrži pregled sprovođenja odabranih skupštinskih zakona koji utiču na ljudska prava i prava zajednica. Razmatranje svakog zakona je praćeno predstavljanjem određenih obaveza koje su propisane zakonom za centralne institucije i uključuje procenu sprovođenja tih obaveza. Konačno, peti i šesti deo predstavljaju zaključke i preporuke upućene Vladi Kosova i pojedinim ministarstvima u cilju poboljšanja kvaliteta i stepena sprovođenja izabranih zakona.

2. DEFINICIJA POJMOVA

Pojmove vladavina prava i dobro upravljanje ne karakteriše samo usvajanje potrebnog zakonskog okvira nego i propisno sprovođenje njegovih odredaba. U tom kontekstu, sprovođenje se shvata kao usvajanje i uspostavljanje izvršne vlasti pravnog i institucionalnog okvira potrebnog za izvršenje i sprovođenje svakog zakona. Sastoji se, *između ostalog*, od izrade supsidijarnog zakonodavstva povezanog sa svakim zakonom, kao i uspostavljanja strategija, programa i specifičnih izvršnih tela predviđenih zakonom. Konačno, informisanost javnosti o novom regulatornom i institucionalnom okviru smatra se bitnim za njegovo delotvorno sprovođenje.

2.1 Supsidijarno zakonodavstvo

Broj zakona koji usvajaju parlamenti u Evropi je znatno porastao kao odgovor na nova tehnička, društvena i politička zbivanja. Članovi zakonodavnih skupština sami nemaju niti vreme niti stručnost da detaljno razmatraju zakonodavne propise o primeni različitih tehničkih pitanja i stoga takva ovlašćenja o tim pitanjima dodeljuju ministrima. Međutim, načelo podele vlasti zahteva da skupština izričito ovlasti ministre ili druge odgovarajuće aktere za stvaranje supsidijarnih propisa zakona koji je usvojila skupština.

U praksi, zakon obično jasno odražava političke odluke donesene tokom njegovog usvajanja i ocrta opštu strukturu i načela uređene oblasti. U najmanju ruku, trebalo bi da osigura širok delokrug i načelo zakona. Međutim, pojedinosti njegovog delokruga se često nalaze u različitim instrumentima prilično tehničke prirode koji imaju sekundarni rang u odnosu na usvojeni zakon koji se često naziva matični zakon. Kroz ove podzakonske propise, zakon postaje radan i primenjiv instrument.

Pojmovi "supsidijarno zakonodavstvo", "sporedno zakonodavstvo", "delegirano zakonodavstvo", "podnormativna akta", "podzakonski akti" ili "sekundarno zakonodavstvo" koriste se naizmenično u mnogim zakonima, pravnim udžbenicima i komentarima. U svrhu ovog izveštaja koristiće se izrazi "supsidijarno zakonodavstvo"

i "podzakonski akt". Za zvanična akta koji utvrđuju konkretne pravne norme koristiće se izraz "pravni akt". Pojam "pravni okvir" se generalno odnosi na sve postojeće pravne akte u celini, dok se "primarno zakonodavstvo" odnosi na sve zakone i skup zakona koji uređuju jednu određenu oblast.

Supsidijarno zakonodavstvo stupa na snagu i ima snagu kao da je deo matičnog zakona, odnosno drugim rečima ima snagu zakona. To je način na koji stručnjaci u oblasti koju pokriva zakon mogu dati dejstvo autoritativnom nizu mera kako bi se omogućila praktična primena zakona. Zakonodavna skupština ne može predvideti svaku mogućnost i nema specifična znanja odnosno ekspertizu koju mogu da pruže ministarstva i druga izvršna tela. Pod uslovom da su ovlašćenja po zakonu dovoljna i legitimna, supsidijarno zakonodavstvo se može pozabaviti problemima praktičnog sprovođenja, tehničkim pojedinostima ili nužnosti za ažuriranim informacijama, a kada se pojave ta pitanja, da ih rešava u hijerarhijski definisanim kategorijama. Uopšteno govoreći, moguće je brže objaviti supsidijarno zakonodavstvo nego usvojiti primarno zakonodavstvo jer se već dogovorilo kako oko delokruga tako i oko načela zakona. Supsidijarno zakonodavstvo samo po sebi se može povući ili izmeniti ako se pokaže neizvodivim ili ako se izmene okolnosti.³

Na Kosovu, rok za sprovođenje je predviđen svakim pojedinim zakonom. Rokovi za sprovođenje zakona analiziranih u ovom izveštaju su istekli.

2.2 Programi, strategije i akcioni planovi

Za svrhu ovog izveštaja, program će se definisati kao način delovanja koji uključuje mandat i resurse koje su dodelile javne institucije za postizanje dugoročnih rezultata. Program osigurava efikasne, efektivne i odgovorne upravljačke strukture za potrebne javne usluge. Isto tako, akcioni plan i strategija podrazumevaju niz aktivnosti ili koraka koji se moraju preduzeti za ostvarivanje srednjoročnih ciljeva. To obično podrazumeva dodelu sredstava, odgovarajući vremenski rok i navodi kako potrebne zadatke tako i nadležnu instituciju. Izgleda da kosovske institucije naizmenično koriste pojmove programi, akcioni planovi i strategije. Slično kao i supsidijarno zakonodavstvo, programi, akcioni planovi i strategije sprovode pravni okvir. Međutim, oni imaju više političko nego pravno dejstvo.

Na Kosovu, ne postoji pravni akt koji je na snazi, a koji sadrži definiciju programa, strategija i akcionih planova koje bi trebalo da izda vlada. Međutim, važna je jasna tipologija uključujući i odgovarajuće definicije kako bi se izbegla zbunjenost među javnim službenicima koji sprovode zakone u pogledu razlike između programa, strategija i akcionih planova.

2.3 Novi organi izvršne vlasti

U nekim slučajevima, Zakon predviđa formiranje organa izvršne vlasti. Zakon će definisati njihove nadležnosti i dodeliti im zadatke, koje zbog njihove specifičnosti ili tehničkih razloga ne može da izvršavaju redovne upravne institucije. Bez

³ Za više informacija o izradi i donošenju supsidijarnog zakonodavstva pogledajte Deo 3.1, *infra*.

ustupostavljanja ovih organa vlasti sprovođenje primarnog zakonodavstva ne bi bilo u potpunosti ostvarivo. Osnivanje ovih institucija bi, kao takvo, predstavljalo punopravni deo institucionalnog okvira potrebnog za sprovođenje zakona, a za potrebe ovog izveštaja - smatra se delom sprovođenja.

Zakoni koje obuhvata ovaj izveštaj predviđaju osnivanje sledećih organa: Komisiju za jezike⁴; Konsultativni savet za zajednice (KSZ)⁵; Službenike za rodnu ravnopravnost⁶, Međuministarski savet za rodnu ravnopravnost⁷ i Centra za ravnopravno postupanje⁸.

3. IZRADA, NADZOR I OBJAVLJIVANJE PODZAKONSKIH AKATA

3.1 Izrada podzakonskih akata – Proceduralni i materijalni zahtevi

3.1.1 Zakonski okvir za izradu supsidijarnog zakonodavstva

Pre septembra 2011, većina formalnih i materijalnih uslova za izradu primarnog i supsidijarnog zakonodavstva bili su sadržani u Poslovniku o radu Vlade Kosova⁹ iz 2007. godine i nadovezujućim Administrativnim uputstvom (AI) o Izradi nacrtu predloga zakona i podzakonskih akata¹⁰. Ova dva teksta usvojena su kako bi se ukazalo na neke od nedostataka starijeg pravnog okvira.¹¹ Novi Poslovnik o radu usvojen je 7. septembra 2011.¹² Nova pravila i procedure primjenjuju se i pri izradi zakona i podzakonskih akata. Pored toga propisuje se da ministarstva, pre donošenja supsidijarnog zakonodavstva moraju da obave konsultacije.¹³ Nadalje, uloga pravnih odeljenja ministarstva *vis-à-vis* Služba za pružanje pravne podrške u okviru Kabineta premijera (KP) je jasno definisana.¹⁴

3.1.2 Praksa institucija

⁴ Član 32, Zakon br. 02/L-37 o upotrebi jezika, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2006/51, 20. oktobar 2006.

⁵ Član 12, Zakon br. 03/L-047 o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih članova na Kosovu, 4. jun 2008.

⁶ Član 4. (12) i četiri (15), Zakon br. 2004/02 o ravnopravnosti polova na Kosovu, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2004/18, 7. jun 2004.

⁷ Član 4. (9), Zakon o ravnopravnosti polova na Kosovu, *ibid*.

⁸ Član 9 (5), Zakon br. 2004/3 protiv diskriminacije, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2004/32, 20. avgusta 2004.

⁹ Uredba br. 01/2007 o radu Vlade, 24. januar 2007. Ovaj poslovnik je, za vreme primene zakona obuhvaćenih ovim izveštajem, još uvek na snazi.

¹⁰ AI br. 14/2008 o izradi predloga zakona i podzakonskih akata, 30. jun 2008. U skladu sa članovima 79. i 80. Uredbe br. 09/2011 Poslovnika o radu Vlade Kosova, ovo AI je još uvek na snazi.

¹¹ Za više informacija o bivšem pravnom okviru, pogledajte Uredbu Vlade br. 01/2005 o radu Vlade, i AI Vlade, br. 02/2006 o postupcima za izradu, pregled i odobravanje nacrtu akata. Oba akta su ukinuta u januaru 2007, Uredbom Vlade 01/2007 od 24. januara 2007, koja propisuje institucionalne postupke kojih se treba pridržavati tokom procesa izrade na nivou vlade; i opšte principe izrade propisa, dok AI br. 14/2008 (još uvek na snazi) detaljno opisuje tehničke preduslove za izradu zakonskih i podzakonskih akata.

¹² Uredba br. 09/2011 Poslovnika o radu Vlade Kosova, 7. septembra 2011.

¹³ *Ibid.*, Član 38. (6) u vezi s članom 7. Uredba o poslovniku.

¹⁴ *Ibid.*, za ulogu pravne službe vidi član 41, za ulogu SPPP vidi Član 7 (1) (5) i 38 (7).

U većini ministarstava, pravne službe u saradnji sa drugim programskim odeljenjima su zadužene za izradu supsidijarnog zakonodavstva.¹⁵ Međutim, u nekim slučajevima, nije bilo takve saradnje između pravnih i programskih odeljenja.¹⁶ To ne samo da predstavlja kršenje Poslovnika o radu iz 2007. godine¹⁷, nego takođe znači da predmetu koji se reguliše nedostaje valjana ekspertiza različitih programskih odeljenja sa iskustvom u rečenim pitanjima.

Sva intervjuisana ministarstva tvrde da su dobro upoznata sa AI br. 14/2008 o izradi pravnih propisa i misle da je to korisno sredstvo za poboljšanje formalne doslednosti supsidijarnog zakonodavstva. Ipak, neke manje nedoslednosti, kao što su numerisanje članova, kontradiktorne odredbe unutar pojedinih podzakonskih akata i razlike u korištenoj terminologiji i dalje su problematični.¹⁸ Štaviše, neke institucije, navodno, ne postupaju u skladu s AI pri izradi podzakonskih akata.¹⁹ Prema saznanjima OEBS-a, nema jedinstvene prakse u smislu sistemske raspodele zaduženja izrađivača supsidijarnog zakonodavstva²⁰. Ne uzimaju se u obzir stručnost svakog pojedinog pravnika/-ce, njegova ili njena zaduženja pre izrade propisa - uključujući primarno zakonodavstvo - i drugo lično iskustvo i znanje.²¹ Iako se mnoga ministarstva suočavaju sa poteškoćama zbog velike fluktuacije radne snage u njihovim pravnim odeljenjima²², naponi da se, u tom pogledu, situacija uskladi sa relevantnim odredbama i najboljom praksom mogla bi da poboljša usklađenost ove dve kategorije pravnih akata, te da poveća pravnu sigurnost, kako bi se izbeglo pogrešno tumačenje zakona.

3.2 Podnošenje i evidentiranje podzakonskih akata

Sva nadležna ministarstva tvrde da su uspostavili interni sistem za evidenciju sopstvenih podzakonskih akata.²³ Obično je jedan pravni službenik ili asistent određene pravne službe zadužen za vođenje i ažuriranje liste svih osnovnih i podzakonskih akata koje izrađuje to ministarstvo. Osim toga, KP osnovao je međuministarsku radnu grupu²⁴ koja je sastavila službeni indeks svih podzakonskih akata vlade i ministarstava. Registar važećih podzakonskih akata izrađen je na osnovu Odluke br. 08/35 od 1. septembra 2011. Registar je objavljen na internetskoj stranici

¹⁵ Na primer, to je praksa MONT, MRSZ, MP i MJU.

¹⁶ Na primer, to je praksa MUP i MLU.

¹⁷ Član 26., Pravilnik o radu Vlade, beleška 9, *gore*. 2011 Poslovnik o radu ne spominje osnivanje radnih grupa u ministarstvima: prema rečima predstavnika KP, ovo će razjasniti specijalni priručnici/smernice. Ovi priručnici, međutim, neće imati jednaku pravnu težinu kao bivši Poslovnik.

¹⁸ Vidi na primer, MLU AI 2011/1 o izmenama i dopunama AI 2008/2 o osnivanju jedinica za ljudska prava u opštinama; MUP AI 17/2008 o definisanju oblika i načina proizvodnje ličnih karata; MLU AI 2011/02 o definisanju postupaka za provođenje Zakona o upotrebi jezika, u vezi sa formalnim pogreškama, dužinom člana i nepotrebnim definicijama.

¹⁹ Predstavnik Komisije za jezike, lični intervju, 16. juna 2011.

²⁰ Predstavni ministarstava uključujući: MP, lični intervju, 15. jun 2011; MJU, lični intervju, 23. jun 2011; MONT, lični intervju, 20. jun 2011; MLU, lični intervju, 1. jul 2011; MUP, lični intervju, 27. jun 2011.

²¹ Pojedina ministarstva kao MJU i MP poštuju takvu praksu, a druga ne.

²² Prema tvrdnjama predstavnika Komisije za jezike, beleška 20, *supra*, i MP, beleška 20, *supra*.

²³ Informacije predstavnika pravnih službi MUP, beleška 20, *supra*; MLU, beleška 20 *supra*; MP, beleška 20 *supra*; i MP, beleška 20 *supra*.

²⁴ Ova radna grupa osnovana je 27. maja 2011. Sastoji se od predstavnika svih ministarstava Kosova, a predsedava joj predstavnik SPPP. Radna grupa je donela Odluku br. 08/35 od 1. septembra 2011, koju je odobrila vlada.

KP i do danas ga SPPP redovno ažurira.²⁵ Registar indeksira podzakonske akte vlade i ministarstava i daje direktne veze prema većini popisanih podzakonskih akata.

3.3 Nadzor sprovođenja

Redovan pregled podzakonskih akata obezbeđuje da se volja zakonodavnog tela ispravno sprovodi. Takav pregled uključuje i procenu je li odgovarajuća ustanova izdala podzakonski akt, da li podzakonski akt reguliše samo područja u okviru zakonskog mandata, da li su različite jezičke varijante podzakonskog akta usklađene i da li su zamenjeni podzakonski akti opozvani i povučeni iz javnosti. Dva potonja oblika provere obično se obavljaju nakon donošenja podzakonskog akta.

3.3.1 Pregled pre usvajanja podzakonskih akata

Pregled podzakonskih akata je korisno sredstvo za konsolidaciju pravnog okvira i podizanje nivoa pravne sigurnosti.

U pravilu, značajniji pregled podzakonskih akata na Kosovu obavljaju pravne službe ministarstava. U nekim ministarstvima, pravno odeljenje je zaduženo za proveru usklađenosti nacрта podzakonskog akta sa primarnim zakonodavstvom i drugim podzakonskim aktima koje donosi isto ministarstvo.²⁶ Međutim, nije zakonski propisano da ovu kontrolu obavljaju lica koja nisu u isto vreme zadužena i za izradu podzakonskih akata. Ovakva praksa otvara pitanja potencijalnog sukoba interesa, nedovoljne transparentnosti i, pre svega, nedostatka nezavisne revizije i prednosti koje prilikom pregleda donose drugi pravni stručnjaci. Pregled podzakonskih akata vlade obavlja SPPP.²⁷ U nekim institucijama, podzakonska akta dodatno pregledava kabinet ministra za odgovarajuće područje.²⁸ Međutim, nije jasno koja područja ili odredbe su obuhvaćeni procesom revizije. Prema odredbama Poslovnika iz 2011, ministarstva su obavezna da se konsultuju sa SPPP kako bi se obezbedio kvalitet nacрта predloga i njegova usklađenost sa normama izrade zakonskih propisa.²⁹

3.3.2 Pregled po izdavanju podzakonskog zakonodavstva

Po rečima predstavnika ministarstava sa kojima je razgovarao OEBS, u većini ministarstava pregled supsidijarnog zakonodavstva, nakon usvajanja, uglavnom spada pod odgovornost pravne službe pojedinog ministarstva. Ponekad se konsultuju i

²⁵ Registar važećih podzakonskih akata je dostupan na: <http://www.kryeministri-ks.net/?page=2>, 177 (Pristup 6. juna 2012).

²⁶ Prema ličnim intervjuima sa predstavnicima MUP, beleška 20, *supra*; MLU, beleška 20, *supra*; i MRSZ, 9. jun 2011, ovakva vrsta pregleda nije praksa svih ministarstava na Kosovu.

²⁷ Član 31, Poslovnik o radu vlade iz 2007, beleška 9, *supra* i član 42 (2), 2011 Poslovnika o radu vlade, beleška 12, *supra*.

²⁸ Lični intervjui s predstavnicima Komisije za jezike, beleška 19 *supra*; MONT, beleška 20, *supra*; MPA, beleška 20, *supra*; MP, beleška 20, *supra*; i SKDU, lični intervju, 23. jun 2011. Prema rečima predstavnika MJU i MONT, neka podzakonska akta su, nakon ovog pregleda, vraćena pravnoj službi na ponovnu izradu ili razjašnjenje.

²⁹ Član 38. (6) u vezi s članom 7 (1) (5), Poslovnik o radu vlade iz 2011, beleška 12, *supra*.

druga odeljenja na čiji rad utiču relevantni propisi.³⁰ Ovaj pregled se u ovom slučaju usredsređuje na usklađenost podzakonskog akta sa zakonom.

Međutim, ponovo izostaje sistematski nadzor ovog procesa.³¹ Ministarstva izveštavaju KP i Skupštinu o primeni zakonodavstva samo po posebnom zahtevu.

3.4 Objavljivanje podzakonskih akata na Kosovu

Dostupnost pravnih akata je jedan od preduslova za uspostavu vladavine prava. Zakonodavne vlasti trebaju da dostave podatke o svojim pravnim aktima svim zainteresovanim, jer samo dovoljno pristupačno zakonodavstvo omogućava pojedincima da predvide posledice do kojih određeni akt može da dovede. Nepoznavanje zakona ne može da bude opravdanje za nesprovođenje zakona, a zakon je obavezujući za sve, uključujući i one koji sa njim nisu upoznati. U skladu sa shvatanjem da niko ne može da se smatra neupućenim u sadržaj zakona, obaveza je zakonodavne vlasti da svim zainteresovanim pruži informacije o svojim normativnim aktima. Kao opšti princip dobre uprave, institucije ne bi trebale da zahtevaju usklađenost sa zakonom koji nije dostupan javnosti, jer to bi narušilo osnovno poimanje pravde. U tom smislu, pružanje informacija o pravnim aktima svima koje to zanima, poboljšaće usklađenost sa važećim propisima. Osim toga, nedostatak javnog poznavanja zakonskog okvira može da postane prepreka korišćenju prednosti koje zakoni nude. Ovo je posebno važno u vezi sa mehanizmima i institucijama koje mogu da koriste pojedinci koji veruju da je došlo do kršenja njihovih prava.

Kako bi se povećala pravna svest javnosti veliki broj zakona predviđa obavezne kampanje podizanja svesti koje trebaju da sprovedu relevantne institucije tokom sprovođenja zakona. Neki od zakona koji su navedeni u ovom izveštaju predviđaju ovakve kampanje podizanja svesti uključujući Zakon protiv diskriminacije³² i Zakon o upotrebi jezika³³.

Nedavno formiran registar podzakonskih akata na snazi³⁴ popravio je dugo postojeći vakum u pogledu objavljivanja podzakonskih akata na Kosovu. Ministarstva su dužna da podzakonska akta objave na svojim internet stranicama kao i da odštampane i elektronske verzije podzakonskih akata pošalju Službi za pružanje pravne pomoći. SPPP je nadležan da jednom mesečno ažurira registar.³⁵

Ministarstva i ostali izvršni organi sa kojima je obavljen razgovor tvrde da na svojim internet stranicama redovno objavljuju svoja podzakonska akta. Međutim, istraživanje koje je sproveo OEBS pokazuje da u vreme kada je ovaj izveštaj sastavljan nijedno

³⁰ Lični intervjui s predstavnicima: MONT, beleška 20, *supra*, MUP, beleška 20, *supra*; MLU, beleška 20, *supra*; MRSZ, beleška 26, *supra*; MP, beleška 20, *supra*; MPA, beleška 20, *supra*; SKDU, beleška 28, *supra*; KSZ, 19. jula 2011, i Komisija za jezike, beleška 19, *supra*.

³¹ Npr., u slučaju Zakona o civilnoj službi, Odeljenje civilne službe (OCS) je nadležni organ za sprovođenje nadzora, a na višem nivou, Nezavisni nadzorni odbor ima zadatak da obezbedi poštovanje pravila i principa rada civilne službe; druge institucije kao što je KSZ ne sprovodi bilo kakav nadzor nad sprovođenjem zakona.

³² Član 13(2), Zakon protiv diskriminacije, *ibid*.

³³ Član 36, Zakon o upotrebi jezika, fusnota 4, *supra*.

³⁴ Odluka Vlade br. 08/35 od 1. septembra 2011, fusnota 24, *supra*.

³⁵ Pogledajte tačku 5 Odluke br. 08/35, *ibid*.

ministarstvo nije objavilo indeks podzakonskih akata na svojoj internet stranici.³⁶ Neka ministarstva podzakonska akta prosleđuju putem elektronske pošte relevantnim institucijama i zainteresovanim stranama.³⁷ Ostale institucije, kao što je Komisija za jezike i KSZ tvrde da se raspodela njihovih AU odvija putem određenih ministarstava pošto nemaju sopstvene internet stranice.³⁸ Sa usvajanjem Registra za podzakonska akta na snazi objavljivanje podzakonskih akata biće sistematizovano i znatno poboljšano. Međutim, nasumične provere koje je sproveo OEBS otkrivaju da ministarstva još uvek nemaju službene indekse objavljenih podzakonskih akata. Podela štampanih primeraka podzakonskih akata predstavlja izuzetak, jer se ove zbirke akata retko štampaju zbog nedostatka finansijskih sredstava.³⁹

4. SPROVOĐENJE ZAKONA KOJI UTIČU NA LJUDSKA PRAVA NA KOSOVU

U ovom delu predstavljen je pregled zaključaka istraživanja koje je sproveo OEBS prilikom pripreme ovog izveštaja, gde je ispitano sprovođenje sedam odabranih skupštinskih zakona sa posebnim osvrtom na zaštitu, promovisanje i ostvarivanje ljudskih prava i prava zajednica na Kosovu.

4.1 Rodna ravnopravnost

Od 2004. godine učinjeni su naponi kako bi se osiguralo da pravni okvir Kosova promoviše i uvodi rodnu ravnopravnost u pružanju jednakih mogućnosti za učešće muškaraca i žena u političkom, ekonomskom, kulturnom i društvenom životu na Kosovu. Posebno Zakon o rodnoj ravnopravnosti⁴⁰ ima za cilj da stvori uslove i mogućnosti za rodnu ravnopravnost kroz praktičnu politiku i programe koji potpomažu celokupni ravnopravan razvoj i učešće muškaraca i žena. Ovaj zakon predviđa mere promovisanja jednakih prava i precizno određuje koje su institucije zadužene sa kakvim relevantnim nadležnostima za ostvarivanje ovih ciljeva. Osim toga, Zakon o rodnoj ravnopravnosti predviđa uspostavljanje Kancelarije za rodnu ravnopravnost, Među-ministarskog saveta za rodnu ravnopravnost kao i imenovanje službenika za rodna pitanja na centralnom i opštinskom nivou.

Tokom sprovođenja Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kosovska Vlada je izradila Program za rodnu ravnopravnost Kosova 2008–2013⁴¹ koji je Vlada odobrila u martu 2008., a Skupština u junu 2010. Program za rodnu ravnopravnost Kosova ima za cilj da se postojeće stanje analizira, te prepoznaju neophodne radnje i odgovorni akteri u šest konkretnih oblasti ekonomskog i društvenog života na Kosovu.⁴² Pored toga,

³⁶ Informacija dobijena 28. marta 2012, na osnovu pregleda internet stranica ministarstava.

³⁷ MLU i MRSZ svoja podzakonska akta prosleđuju putem elektronske pošte opštinama i opštinskim centrima za socijalni rad.

³⁸ Lično obavljen razgovor sa predstavnicima Komisije za jezike, fusnota 19 *supra* i KSZ, fusnota 30, *supra*.

³⁹ OEBS od 2005. godine unutar mandata svoje Misiije podržava kosovske institucije u štampanju zbirki supsidijarnog zakonodavstva i dalju distribuciju relevantnim akterima na centralnom i lokalnom nivou.

⁴⁰ Zakon o rodnoj ravnopravnosti na Kosovu, fusnota 6, *supra*.

⁴¹ Član 4(4), Zakon o rodnoj ravnopravnosti, *ibid*. Međuministarska radna grupa zadužena za izradu programa formirana je na osnovu odluke premijera br. 034/2006, 5. aprila 2006.

⁴² Šest oblasti koje su prepoznate su: ekonomija, tržište rada i socijalna zaštita, proces donošenja odluka, zdravstvena nega, obrazovanje i učešće i zastupljenost u kulturi i medijima. Videti Program rodne ravnopravnosti Kosova 2008-2013.

Vlada je formirala Kancelariju za ravnopravnost rodova.⁴³ Ova Kancelarija je kasnije reformisana i preimenovana u Agenciju za rodnu ravnopravnost (ARR). ARR je nezavisni organ koji funkcioniše pri Kabinetu premijera (KP), u skladu sa Odlukom Kabineta premijera iz 2007.⁴⁴ ARR je zadužen, *između ostalog* da nadgleda sprovođenje Zakona o rodnoj ravnopravnosti, da izrađuje praktičnu politiku koja se odnosi na rodnu ravnopravnost i da daje predloge institucijama na centralnom nivou kako bi se osiguralo jednako učešće muškaraca i žena. Agencija redovno organizuje kampanje podizanja svesti o pitanjima koja se odnose na rodnu ravnopravnost i podnosi izveštaje svake godine Vladi Kosova i na zahtev Skupštini.

Pored toga KP je formirao Međuministarski savet za rodnu ravnopravnost 2006. godine.⁴⁵ Ovaj savet kojim predsedava izvršni direktor ARR čine službenici za rodnu ravnopravnost koji predstavljaju sva ministarstva.⁴⁶ Savet se sastaje jednom mesečno.⁴⁷ Savet je učestvovao u izradi Programa za rodnu ravnopravnost Kosova, prati njegovu primenu i daje preporuke o predlozima zakona koji utiču na rodnu ravnopravnost.⁴⁸

Osim toga, službenici za rodnu ravnopravnost takođe su članovi Jedinica za ljudska prava (JLJP). JLJP postoje u svakom ministarstvu. One su pre svega zadužene za izradu i sprovođenje propisa i aktivnosti koji se odnose na promovisanje i zaštitu ljudskih prava, uključujući i praćenje pravilnog sprovođenja zakona.⁴⁹ Službenici za rodnu ravnopravnost su prvobitno bili sastavni deo JLJP u svakom ministarstvu na Kosovu.⁵⁰ Zakon o rodnoj ravnopravnosti je putem ovakvog članstva sproveden kroz niz podzakonskih akata koji regulišu formiranje i rad JLJP. Na primer, u 2005. godini KP je predstavio opise radnih zadataka za JLJP na ministarskom nivou⁵¹, gde su tačno određeni radni zadaci službenika za rodnu ravnopravnost u ovim kancelarijama.

Na sličan način je 2005. godine Ministarstvo lokalne uprave (MLU) ustanovilo radna mesta službenika za rodnu ravnopravnost na opštinskom nivou.⁵² U 2011. godini ovaj sporazum je zamenjen novim podzakonskim aktima u kojima su posebno opisani radni zadaci nove strukture i nove nadležnosti JLJP na opštinskom nivou.⁵³ U skladu

⁴³ Kancelarija za rodnu ravnopravnost je formirana 1. februara 2005. u skladu sa odlukom Vlade br. 5/131, na osnovu Uredbe br. 02/2005 o formiranju i unutrašnjoj organizaciji Kancelarije za rodnu ravnopravnost i u skladu sa članom 4 (4) Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

⁴⁴ Uredba KP izdata 5. jula 2007. Ova uredba je bez broja i nije dostupna na internetu. Funkcije i odgovornosti ARR dodatno reguliše Naredba UNMIK-a br. 2007/3 od 23. aprila 2007.

⁴⁵ Međuministarski savet za rodnu ravnopravnost je formiran u skladu sa Odlukom Vlade br. 04/189 i Vladinom uredbom br. 01/2006.

⁴⁶ Radna mesta službenika za rodnu ravnopravnost ustanovljena su u skladu sa članom 3(5), AU KP br. 4/2007.

⁴⁷ Lično obavljen razgovor za izvršnim direktorom ARR 8. juna 2011.

⁴⁸ Član 4, Uredba br. 1/2006 o formiranju, nadležnostima i zadacima Međuministarskog saveta za rodnu ravnopravnost.

⁴⁹ Sastav JLJP na ministarskom i opštinskom nivou čine od tri do sedam službenika koji rade na rešavanju pitanja rodne ravnopravnosti, prava zajednica, prava osoba sa ograničenim sposobnostima, pravima deteta, jednakim mogućnostima, zabrani diskriminacije i zabrani trgovine ljudskim bićima. Videti član 4 AU KP br. 2005/08 i člane 3(4) AI MLU br. 2011/04.

⁵⁰ Videti član 3(5), AI KP br. 4/2007, fusnota 46, *supra*.

⁵¹ AU KP br. 8/2005 o opisu radnih zadataka kancelarija za ljudska prava u ministarstvima, koja je kasnije dopunjena AU Kabineta premijera br. 4/2007.

⁵² AU Ministarstva lokalne uprave br. 2005/8.

⁵³ Član 13, AU br. 2011/04 o izmenama i dopunama administrativnog uputstva br. 2011/01 o formiranju kancelarija za ljudska prava u opštinama, 29. septembar 2011.

sa ovakvom reorganizacijom opštinski službenici za rodnu ravnopravnost bili su uključeni u strukture JLJP na opštinskom nivou.⁵⁴

Pored toga, Ministarstvo javne uprave (MJU) je doprinelo u sprovođenju Zakona o rodnoj ravnopravnosti time što je uvelo mere čiji je cilj bio da se poveća rodna ravnopravnost u javnoj upravi za 2007. godinu.⁵⁵ Privremene afirmativne mere koje predviđa ovo uputstvo bile su ograničene samo na 2007. godinu i nakon njihovog isteka nije usledilo uvođenje sličnih mera za naredne godine.⁵⁶

Sve u svemu može se dati ocena da je centralni nivo do sada uspostavio pravni okvir neophodan za sprovođenje Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

4.2 Zabrana diskriminacije

U cilju sprečavanja i suzbijanja svih oblika diskriminacije u privatnom i javnom sektoru, te promovisanja efikasno ostvarene jednakosti među licima, na Kosovu je 2004. godine uveden Zakon protiv diskriminacije.⁵⁷ Ovaj Zakon se odnosi na fizička i pravna lica kad god se radi o povredi zagarantovanih prava radnjama ili ne delovanjem u oblasti zaposlenja, stručnog osposobljavanja, članstva u organizacijama, obrazovanju, vrstama socijalne i humanitarne pomoći, lične bezbednosti, pristupa uslugama, stanovanju, učešću u javnim poslovima i ostalo. Vlada Kosova ima za mandat da donosi podzakonska akta i organizuje javne kampanje podizanja svesti o diskriminatornim pitanjima. Upravni ograničenja i sudovi su dužni da u skladu sa zakonom odlučuju o predmetima koji se odnose na navodnu diskriminaciju. Zakon predviđa formiranje Centra za jednako postupanje kako bi se obezbedio jednak tretman i upravljalo isplatama čija su sredstva prikupljena izricanjem kazni.⁵⁸ Zakon takođe daje ovlašćenja Instituciji ombudsmana na Kosovu da prima i istražuje pritužbe koje se odnose na navodne povrede prava zasnovanih na diskriminaciji.⁵⁹

KP je tokom sprovođenja zakona izdao AU br. 2006/04 o primeni zakona protiv diskriminacije. AU ima za cilj postavljanje praktičnih pravila; uspostavljanje struktura i fizičkih objekata neophodnih za sprovođenje zakona te da promoviše jednako postupanje. AU predviđa dva tela za promovisanje jednakog postupanja: Savetodavnu kancelariju za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake mogućnosti i rodna pitanja (SKDU)⁶⁰ i JLJP u kosovskim ministarstvima.⁶¹ Kao što je objašnjeno u delu 3.1, formiranje, struktura i nadležnosti JLJP u ministarstvima regulisane su podzakonskim

⁵⁴ Videti član 4(1), AU MLU br. 2011/04, *ibid.*

⁵⁵ AU MJU br. 2007/03 uvodi afirmativne radnje kako bi se podstaklo prijavljivanje žena kod postupaka zapošljavanja za rad u javnoj administraciji.

⁵⁶ Međutim, 2010. godine Ministarstvo javne uprave je usvojilo Uredbu 02/2010 o postupcima zapošljavanja za rad u javnoj upravi. Mada se konkretno ne bavi obavezama navedenim u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, ova Uredba podstiče rodno-uravnoteženo zapošljavanje širom javne uprave na Kosovu.

⁵⁷ Zakon protiv diskriminacije, fusnota 8, *supra.*

⁵⁸ Član 9(5), *ibid.*

⁵⁹ Član 10, *ibid.*

⁶⁰ SKDU funkcioniše pri Kabinetu premijera od marta 2002. Mandat i odgovornosti ove kancelarije definisani su u Uredbi UNMIK-a br. 2001/19 o izvršnom ogranku privremenih institucija samouprave na Kosovu, od 13. septembra 2001. i Uredbi UNMIK-a br. 2005/15 o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a br. 2001/18 o privremenim institucijama samouprave na Kosovu, 16. mart 2005.

⁶¹ Član 3, AU KP br. 2006/04 o primeni Zakona protiv diskriminacije.

aktima KP-a.⁶² Premda je MLU uspostavio JLJP u opštinama i regulisao njihovu strukturu i nadležnosti⁶³ još uvek nije ustanovljen Centar za jednako postupanje osam godina nakon što je to bilo predviđeno u skladu sa zakonom⁶⁴.

Vlada Kosova je oktobra 2005. godine odobrila sveobuhvatni akcioni plan za sprovođenje Zakona protiv diskriminacije za period 2005–2007. U decembru 2008. godine Vlada je usvojila strategiju i akcioni plan o ljudskim pravima na Kosovu za period 2009–2011. koji predviđaju izradu novog akcionog plana za primenu Zakona protiv diskriminacije. Prema SKDU naponi za obnavljanje Akcionog plana 2005–2007. su u toku.⁶⁵ Međutim, trebalo bi napomenuti da već pet godina ne postoji akcioni plan, što je velika prepreka sprovođenju Zakona protiv diskriminacije.

Pored toga, u sprovođenju Zakona nailazi se na prepreke usled nejasnosti nekih odredbi istog. Naime, Poglavljem II o žalbenim postupcima i sankcijama predviđa se samo da “organ uprave koji utvrdi da je došlo do kršenja ovog zakona može propisati sankcije”. Međutim, u Zakonu ne piše ništa o postupcima za podnošenje i obradu žalbi, kojem organu uprave se podnose i u kojem roku. Zakonom takođe nije delegirana nadležnost izvršnom organu da dodatno reguliše ove važne proceduralne detalje. U tom smislu, samim Zakonom se ne predviđa odgovarajuće sprovođenje. Kao rezultat toga, izvršnim organima podnet je samo jako mali broj žalbi koje se odnose na diskriminaciju, a OEBS-u nema saznanja da je ijedan slučaj rešen.

Pored toga, kao što je prethodno navedeno, Centar za ravnopravno postupanje nikada nije osnovan. Pošto je prema Zakonu to organ koji je trebalo da bude nadležan za regulisanje pitanja naknade, dovedeno je u pitanje utvrđivanje sistema naknade koje je predviđeno Zakonom protiv diskriminacije.

Sa ciljem da se poboljša informisanost građana o Zakonu protiv diskriminacije, Kabinet premijera (KP) je preko Savetodavne kancelarije za dobro upravljanje (SKDU) organizovao nekoliko radionica i kampanja informisanja građana o diskriminaciji u saradnji sa relevantnim zainteresovanim stranama kao što su OEBS, Institucija ombudsmena na Kosovu i građansko društvo. Uz to, prema SKDU, poslednjih godina objavljeno je i relevantnim institucijama distribuirano nekoliko brošura⁶⁶ i letaka sa objašnjenjima o Zakonu i institucijama koje su nadležne da primaju žalbe.

U celini gledano, može se oceniti da je Vlada, do sada, samo delimično sprovodila Zakon protiv diskriminacije.

⁶² AU KP br. 08/2005 o opisu radnih zadataka kancelarija za ljudska prava i AU KP br. 04/2007 o kancelarijama za ljudska prava u Vladi Kosova. Oba AU su izdata kako bi veliki broj zakona bio sproveden, uključujući *između ostalog* i Zakon protiv diskriminacije.

⁶³ MLU je formirao jedinice za ljudska prava u opštinama na osnovu AU br. 2007/08, što je kasnije ponovljeno sa AU br. 2008/02. Pored toga, 29. septembra 2011. MLU je izdao AU br. 2011/04 o izmenama i dopunama Administrativnog uputstva br. 2011/01 o formiranju jedinica za ljudska prava u opštinama. Kao pravnu osnovu svi AU navode *između ostalog* i Zakon protiv diskriminacije.

⁶⁴ Odeljenje za jednake mogućnosti pri SKDU izvršava one uloge za koje je zakon predvideo da će izvršavati još neustanovljeni Centar za jednako postupanje od 2005. godine.

⁶⁵ Lično obavljen razgovor sa direktorom SKDU-a, 23. jun 2011.

⁶⁶ Na primer, vidi brošuru OEBS-a, *Sprovođenje zakona protiv diskriminacije: Izazov za Kosovo* (jun 2007). <http://www.osce.org/kosovo/25854> (pristupljeno 6. juna 2012).

4.3 Promovisanje i zaštita prava zajednica

Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i pripadnika istih na Kosovu, br. 03/L-047⁶⁷ (Zakon o zajednicama), jedan je od ključnih zakona kojima se štite prava svih zajednica na Kosovu. Zakonom o zajednicama definišu se zajednice i njihova posebna prava u pogledu identiteta, upotrebe jezika, sredstava javnog informisanja, kulture, veroispovesti, obrazovanja, zdravlja, ekonomskih i socijalnih mogućnosti i njihovog političkog zastupanja. Pored toga, njime se propisuju mere koje institucije Kosova preduzimaju kako bi obezbedile punu i efektivnu ravnopravnost zajednica i pripadnika istih.

Mere sprovođenja predviđene Zakonom o zajednicama obuhvataju osnivanje Konsultativnog saveta za zajednice (KSZ). Ovo takođe uključuje usvajanje statuta KSZ⁶⁸; donošenje kodeksa ponašanja za organizacije koje zastupaju zajednice⁶⁹; i objavljivanje godišnje sveobuhvatne strategije za promovisanje i zaštitu prava svih zajednica i pripadnika istih, kao i godišnje podnošenje Skupštini sveobuhvatnog izveštaja o sprovođenju strategije⁷⁰.

Pored toga, predviđene su posebne mere u nekoliko zasebnih oblasti. Na primer, Zakonom o zajednicama predviđa se donošenje strategije za efektivnu zaštitu lokaliteta i spomenika kulturnog i verskog nasleđa zajednica⁷¹; utvrđivanje procedura nadzora koje se odnose na korišćenje i pružanje zdravstvenih usluga za pripadnike zajednica⁷²; i programi zapošljavanja u javnim službama i druge inicijative sa ciljem otklanjanja direktne i indirektno diskriminacije pripadnika zajednica, posebno zajednica kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana⁷³. Osim toga, Zakonom o zajednicama predviđa se da Vlada utvrdi prihvatljive granične vrednosti za osnivanje posebnih školskih odeljenja u kojima se nastava izvodi na jezicima zajednica kako bi se pripadnicima svih zajednica obezbedilo obrazovanje na sopstvenom jeziku.⁷⁴ U opštinama u kojima ove granične vrednosti nisu dostignute, Vlada bi trebalo da ponude alternativna rešenja kako bi se omogućilo obrazovanje na maternjem jeziku zajednice i takođe bi trebalo da omoguće visoko obrazovanje i stručne programe obuke na jezicima svih zajednica⁷⁵, pored drugih navedenih mera.⁷⁶

⁶⁷ Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, beleška 5, *supra*.

⁶⁸ Ibid, član 12(1) i 12(2).

⁶⁹ Članom 5(3), *ibid*, propisuje se da zajednice na Kosovu imaju pravo da osnuju organizacije koje ih zastupaju i koje mogu istupati kao krovne organizacije svojih zajednica i tražiti da imaju predstavnike u Konsultativnom savetu za zajednice.

⁷⁰ Ibid, član 13(1).

⁷¹ Ibid, član 5(11).

⁷² Ibid, član 10(6).

⁷³ Ibid, član 9(2).

⁷⁴ Ibid, član 8(1).

⁷⁵ Ibid, članovi 8(2) i 8(3).

⁷⁶ Ibid, članovi 8(7), 8(10), 8(11) i 8(12). Potrebno je da Vlada ustanovi integrisani nastavni plan na jezicima zajednica koji nisu službeni jezici; da pripremi, u saradnji sa zajednicama, obrazovne module i nastavni plan Kosova kojim je obuhvaćena njihova kultura, istorija i tradicija kako bi se pospešila tolerancija između svih zajednica; da svakom učeniku obezbedi mogućnosti za učenje službenog jezika po njegovom izboru, a koji nije jezik na kojem se izvodi nastava u predmetnim osnovnim i srednjim školama; i da odredi posebne mere kako bi se obezbedio upis kandidata iz škola koje su u zajednicama na institucije visokog obrazovanja i univerzitete.

Radi sprovođenja Zakona o zajednicama osnovan je KSZ, a njegov statut je usvojen 2008. godine uredbom predsednika.⁷⁷ Međutim, četiri godine nakon što je Zakon stupio na snagu, Vlada nije donela godišnju sveobuhvatnu strategiju za promovisanje i zaštitu prava svih zajednica i pripadnika istih, niti je Skupštini dostavila sveobuhvatni godišnji izveštaj. Nije donet ni kodeks ponašanja za organizacije koje zastupaju zajednice.

U vreme kada je pisan ovaj dokument strategija za efektivnu zaštitu kulturnog i verskog nasleđa svih zajednica još uvek nije bila doneta. Međutim, 2008. godine, Skupština je usvojila Zakon o specijalnim zaštićenim zonama⁷⁸ i Zakon o kulturnom nasleđu⁷⁹, u kojima postoje preklapanja u pogledu pojedinih vidova zaštite koji su predviđeni Zakonom o zajednicama.⁸⁰ Skupština Kosova je aprila 2012. usvojila zakone o Velikoj Hoči/Hoçë e Madhe⁸¹ i o starom gradskom jezgru Prizrena.⁸² Ovi zakoni detaljno uređuju zaštitu ova dva mesta od istorijskog značaja, na taj način spovodeći određene odredbe Zakona o posebnim zaštićenim zonama.⁸³ Akcioni plan Vlade za 2012. takođe predviđa izradu strategije o kulturnom nasleđu.⁸⁴

Mere predviđene u vezi sa obrazovanjem sprovode se na osnovu podzakonskih akata i niza zakona kojima je uređena oblast obrazovanja.⁸⁵ S tim u vezi, Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT) donelo je Administrativno uputstvo o odnosu učenik – nastavno osoblje i odnosu učenik – nenastavno osoblje i o broju učenika po odeljenju, br. 18/2009.⁸⁶ Na primer, MONT je takođe doneo Administrativno uputstvo o Nezavisnoj komisiji za ocenu nastavnog materijala na srpskom jeziku, br. 37/2009 i Administrativno uputstvo o sprovođenju razmatranog programa rada za predmet: Romski jezik sa elementima istorije i kulture, br. 07/2010.⁸⁷ Pored toga, MONT je doneo Strateški plan za sektor obrazovanja na

⁷⁷ Dekreta predsednika o osnivanju Konsultativnog saveta za zajednice, br. CCC-001-2008, od 15. septembra 2008. godine.

⁷⁸ Zakon o specijalnim zaštićenim zonama, br. 03/L-039, od 4. juna 2008. godine. Zakonom se uređuje zaštita verskih, istorijskih i lokaliteta kulture od posebnog značaja za zajednicu Srba na Kosovu, kao i za ostale zajednice na Kosovu.

⁷⁹ Zakon o kulturnom nasleđu, br. 02/L-88, od 1. jula 2008. god. Zakonom se reguliše arhitektonsko, arheološko, pokretno i duhovno nasleđe naroda Kosova.

⁸⁰ Na primer, članom 12(3) Zakona o kulturnom nasleđu predviđa se donošenje podzakonskih akata radi zaštite kulturnog nasleđa. Međutim, Zakon o zajednicama je širokog obuhvata i u njemu se na navodi da li Vlada treba da donosi primarne zakonske akte ili podzakonske akte "*kako bi se očuvala kulturno i versko nasleđe svih zajednica i kako bi se obezbedila efektivna zaštita lokaliteta i spomenika od kulturnog i verskog značaja za zajednice*" (sa naglaskom na deo teksta u pisanu u kurzivu), kao što je propisano članom 5(10) Zakona o zajednicama.

⁸¹ Videti Zakon br. 04/L-62 o Velikoj Hoči/Hoçë e Madhe od 18. jula 2012.

⁸² Videti Zakon br. 04/L-066 o istorijskom gradskom jezgru Prizrena od 18. jula 2012.

⁸³ Videti članove 8(2) i 9(2) Zakona br. 03/L-039 o posebnim zaštićenim zonama, 4. jun 2008.

⁸⁴ Videti Godišnji plan Vlade o strateškim dokumentima za 2012. godinu, koji je dostupan na internet stranici Kabineta premijera: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Plani_i_dokumenteve_Strategijike_2012.pdf (accessed 20 April 2012)

⁸⁵ Zakon o obrazovanju u kosovskim opštinama, br. 03/L-68, od 15. juna 2008. god.; Zakon o srednjoškolskom obrazovanju na Kosovu, br. 04/L-032, od 16. septembra 2011. god.; i Zakon o visokom obrazovanju na Kosovu, br. 04/L-037, od 9. septembra 2011. god.

⁸⁶ Međutim, ovo AU ne poziva se na Zakon o pravima zajednica kao svoj pravni osnov, niti na bilo koji drugi zakon. Pored toga, pitanje granične vrednosti za zajednice takođe je regulisano Zakonom o srednjoškolskom obrazovanju na Kosovu, *ibid*, članovi 13 and 14.

⁸⁷ Međutim, iako je MONT usvojio nastavni plan kojim su obuhvaćeni romski jezik i romska kultura i istorija za osnovnu školu od 2. do 9. razreda, još uvek ne postoje udžbenici i kvalifikovani nastavni kadar; 29. avgusta 2011. godine MONT je odobrilo novi okvir nastavnog plana za srednjoškolsko

Kosovu za period 2012. – 2016. kojim se predviđaju mere koje će biti preduzete radi povećanja učešća zajednica u sistemu obrazovanja na svim nivoima, uključujući utvrđivanje integrisanog kurikulumu.⁸⁸ Na kraju, Vlada je donela Strategiju o integraciji zajednica Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovu za period 2009. – 2015.

Nisu usvojeni nikakvi posebni programi i inicijative koji se odnose na neposrednu ili posrednu diskriminaciju u pogledu zapošljavanja pripadnika ugroženih zajednica, a posebno zajednica kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana. Međutim, u Zakonu o radu postoje odredbe o nediskriminaciji, kao i utvrđene kvote kada se radi o zapošljavanju pripadnika zajednica u javnim institucijama⁸⁹. Sa druge strane, nisu preduzete nikakve posebne mere u pogledu korišćenja i pružanja usluga zdravstvene zaštite za pripadnike zajednica na Kosovu. Pored toga, različita AU kojima se sprovodi Zakon o zajednicama ne pozivaju se na sam Zakon kao nešto što im pruža pravni osnov.⁹⁰

U celini, može se oceniti da je u sprovođenju Zakona o zajednicama ostvaren samo delimičan napredak.

4.4 Izdavanje putnih isprava

Mogućnost svih lica da dobiju i nose putne isprave ima veliki uticaj na ostvarivanje prava koja se odnose na slobodu kretanja, uključujući pravo na povratak, pravo da se slobodno putuje, (na primer ulazak i izlazak sa Kosova) i pravo izbora mesta stanovanja.⁹¹ Imajući u vidu važnost ovih pitanja za sve stanovnike i zajednice Kosova, Zakon o putnim ispravama⁹² ima za cilj da reguliše postojeće vrste putnih isprava na Kosovu⁹³, njihov izgled i klasifikaciju i postupke za izdavanje putnih isprava, kao i njihov rok važenja. Pored toga, Zakonom se propisuju administrativne

obrazovanje za Kosovo. Ova odluka, zajedno sa celim okvirnim dokumentom dostupna je (samo na albanskom jeziku) na internet stranici <http://kkapk.armods.com/Portals/0/Korniza%20e%20Kurrikulës.pdf> (datum pristupa: 6. jun 2012).

⁸⁸ Postojeći nastavni plan i udžbenici na Kosovu još uvek u nedovoljnoj meri oslikavaju posebna istorijska, kulturna i druga obeležja svih zajednica. Usvajanjem “Okvirnog nastavnog plana” očekuje se uvođenje novih pristupa u obrazovanju putem kojih će više pažnje biti posvećeno interkulturalnom razumevanju. Pored toga, Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine trenutno realizuje projekat pripreme udžbenika za građansko i interkulturalno obrazovanje u skladu sa okvirom za nastavni plan na Kosovu.

⁸⁹ Na primer, najmanje 10 % službenika javne uprave na centralnom nivou moraju biti pripadnici nealbanske zajednice. Na opštinskom nivou, kvote se moraju zasnivati na procentu koji pripada zajednicama u konkretnoj opštini. Videti član 11(3) Zakona o javnoj upravi Kosova, br. 03/L-149, od 25. juna 2010. god.

⁹⁰ Ovo obuhvata AU br. 37/2009 i AU br. 18/2009 – oba je donelo MONT. Ova administrativna uputstva se uglavnom odnose na Poslovnik o radu Vlade i Zakon o obrazovanju u opštinama. Međutim, putem oba AU zapravo se sprovodi član 8 Zakona o zajednicama.

⁹¹ Na primer, pogledajte član 13, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima; član 12 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Rezoluciju Saveta bezbednosti UN-a 2200A (XXI), 16. decembar 1966; Opšti komentar br. 27 UN Saveta za ljudska prava, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 November 1999.

⁹² Zakon o putnim ispravama, br. 03/L-037, od 19. juna 2008. godine, u verziji izmenjenoj Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o putnim ispravama, br. 03/L-217, od 11. decembra 2010. god.

⁹³ Putne isprave su definisane kao isprave u koje spadaju pasoš, putne iskaznice, putne isprave za povratak; grupne putne isprave, putne isprave izdate na osnovu međunarodnih sporazuma i brodskih dnevnika, između ostalog. Videti član 7, Zakona o putnim ispravama, br. 03/L-037, *ibid*.

sankcije za kršenje odredbi istog. Za nadgledanje sprovođenja Zakona uglavnom je nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP).⁹⁴

Zakonom o putnim ispravama predviđa se da MUP podzakonskim aktima reguliše sledeće: format putnih isprava; obrasce za podnošenje zahteva za izdavanje putnih isprava; obrasce za dozvole putovanja za decu mlađu od 14 godina⁹⁵; obrasce za prijavu o izgubljenim putnim ispravama; metodologiju za čuvanje dokaza o putnim ispravama; procedure i način izrade, izdavanja i dostavljanja putnih isprava; cenu putnih isprava i proceduru dostavljanja, čuvanja, upotrebe, vraćanja i uništavanja podataka koji se odnose na putne isprave.⁹⁶ Propisani rok za sprovođenje Zakona o putnim ispravama je tri meseca nakon njegovog stupanja na snagu.⁹⁷

U procesu primene Zakona o putnim ispravama, MUP je izdao niz AU koji uređuju obrazac i sadržinu zahteva za pasoš; postupak proizvodnje i isporuke pasoša; vođenje evidencije o pasošima; putne isprave za povratak; postupak izdavanja pasoša; ubrzani postupak za dobijanje pasoša; izdavanje grupnih putnih isprava.⁹⁸ MUP je takođe doneo rešenje o ceni biometrijskih pasoša.⁹⁹

Usvojena je većina mera potrebnih za primenu Zakona o putnim ispravama, iako su neki AU izdati sa zakašnjenjem.¹⁰⁰ Kao što je predviđeno Zakonom o putnim ispravama, nadležno ministarstvo je propisno konsultovano tokom postupka izrade relevantnih podzakonskih akata. Međutim, u nekoliko oblasti nije došlo do primene zakona ili je ona bila problematična. Na primer, MUP još nije regulisao izdavanje putnih dozvola za decu mlađu od 14 godina i relevantne obrasce tih dozvola. Osim toga, MUP nije izdao supsidijarno zakonodavstvo koje bi regulisalo obrazac prijave izgubljene/oštećene putne isprave u policiji. Posebno treba napomenuti da AU br. 25/2008 o obrascu, sadržini i načinu podnošenja zahteva i izdavanju grupnih putnih isprava predviđa restriktivnije uslove za izdavanje putnih isprava od samog Zakona o putnim ispravama. Što se tiče cene putnih isprava, rešenje MUP-a ne utvrđuje cene

⁹⁴ Član 33(1), Zakon o putnim ispravama, br. 03/L-037, *ibid*.

⁹⁵ Deca mlađa od 14 godina mogu putovati u inostranstvo u pratnji roditelja, zakonskih staratelja ili drugog lica "uz njihovu dozvolu"; videti član 9, *ibid*.

⁹⁶ Član 36, *ibid*.

⁹⁷ Izmenjeni Zakon o putnim ispravama stupio je na snagu 11. decembra 2010. godine.

⁹⁸ AU br. 21/2011 o utvrđivanju obrasca i sadržine formulara za pasoš (kojim se ukida AU br. 5/2008 o utvrđivanju obrasca i sadržine zahteva za pasoš); AU br. 18/2011 o utvrđivanju obrasca, sadržine, personalizacije i prevoza pasoša (kojim se ukida AU br. 7/2008 o utvrđivanju postupaka i načina proizvodnje, isporuke, vraćanja i poništavanja pasoša); AU br. 17/2011 za utvrđivanje vođenja evidencije o ličnim kartama/putnim ispravama (kojim se ukida AU br. 9/2008 o utvrđivanju vođenja evidencije o pasošima); AU br. 14/2008 o obrascu, sadržini i načinu izdavanja putne isprave za povratak; AU br. 22/2011 za dobijanje lične karte, pasoša i vozačke dozvole u ubrzanom postupku (kojim se ukida AU br. 21/2008 za dobijanje pasoša i vozačke dozvole u ubrzanom postupku); AU br. 16/2011 o postupku podnošenja zahteva za izdavanje pasoša (kojim se ukida AU br. 24/2008 o postupku podnošenja zahteva za pasoš/izgubljeni/oštećeni pasoš, promenu podataka i obnovu podataka u pasošu); AU br. 25/2008 o obrascu, sadržini i načinu podnošenja zahteva i izdavanja grupne putne isprave.

⁹⁹ Odluka MUP-a br. 281/2011 od 3. oktobra 2011.

¹⁰⁰ Na primer, AU br. 21/2008 za dobijanje pasoša i vozačke dozvole u ubrzanom postupku, 21. oktobar 2010; AU br. 24/2008 o postupku podnošenja zahteva za pasoš/izgubljeni/oštećeni pasoš, promenu podataka i obnovu podataka u pasošu, 27. novembar 2008; AU br. 25/2008 o obrascu, sadržini i načinu podnošenja zahteva i izdavanja grupne putne isprave, 3. decembar 2008.

putne isprave za povratak i grupne putne isprave.¹⁰¹ Nadležno ministarstvo, međutim, nije utvrdilo taksu za putnu ispravu za povratak.¹⁰²

Uprkos ovim nedoslednostima i kašnjenjima, može se oceniti da MUP u principu napreduje ka punoj primeni Zakona o putnim ispravama.

4.5 Pristup ličnim dokumentima (ličnim kartama)

Pristup ličnim kartama i drugim ličnim dokumentima ima značajan uticaj na poštovanje privatnog života i pitanja koja se odnose na nediskriminaciju i zaštitu prava zajednica na Kosovu. Imajući ovo u vidu, svrha Zakona o ličnoj karti¹⁰³ jeste da reguliše obrazac i sadržinu ličnih karti na Kosovu, nadležnosti i postupak izdavanja lične karte, njeno važenje i način vođenja evidencije o proizvodnji ličnih karata. Zakon na kraju propisuje administrativne sankcije za kršenje njegovih odredbi.

MUP je određen kao nadležno telo koje izdaje supsidijarno zakonodavstvo za primenu zakona.¹⁰⁴ Zakon o ličnim kartama predviđa donošenje supsidijarnih propisa koji regulišu sledeće oblasti: obrazac lične karte; način čuvanja, korišćenja, vraćanja i uništavanja podataka neophodnih za izradu lične karte; obrazac zahteva za ličnu kartu i prijave izgubljene ili oštećene lične karte; način vođenja evidencije o licima kojima je zabranjeno da napuste Kosovo i koja ne mogu da koriste svoju ličnu kartu za tu svrhu; i način vođenja evidencije o traženim i izdatim ličnim kartama.

MUP je izdao nekoliko AU za primenu Zakona o ličnoj karti, koji regulišu formular za ličnu kartu; izradu lične karte; vođenje evidencije o ličnim kartama; postupak podnošenje zahteva, promene podataka i obnove ličnih karti; i ubrzani postupak izdavanja lične karte.¹⁰⁵

MUP je u principu ispunio mnoge od svojih obaveza u pogledu primene zakona, kako je predviđeno Zakonom o ličnim kartama. Međutim, mnoga prvobitna AU, koja su sada ukinuta, izdata su pre nego što je sam Zakon stupio na snagu.¹⁰⁶ Zakon nalaže MUP-u da izda podzakonska akta, ali je važno napomenuti da predviđa i ograničenja kada se radi o tome koja podzakonska akta za primenu mogu da se izdaju i koje

¹⁰¹ Rešenje br. 281/2011, fusnota 97, *supra*.

¹⁰² Taksu utvrđuje AU br. 02/2011 o izmeni i dopuni AU br. 05/2010 o konzularnim taksama, iako Zakon o putnim ispravama ovu nadležnost dodeljuje MUP-u.

¹⁰³ Zakon br. 33/L-099 o ličnoj karti, 1. novembar 2008.

¹⁰⁴ Član 7, Zakon o ličnoj karti, *ibid*.

¹⁰⁵ AU br. 23/2011 o utvrđivanju obrasca i sadržine formulara za ličnu kartu (kojim se ukida AU br. 16/2008 o utvrđivanju obrasca i sadržine formulara za ličnu kartu); AU br. 19/2011 o utvrđivanju obrasca i načina izrade lične karte (kojim se ukida AU br. 17/2008 o utvrđivanju obrasca i načina izrade lične karte); AU br. 17/2011 za utvrđivanje vođenja evidencije o ličnim kartama/putnim ispravama (kojim se ukida AU br. 18/2008 o vođenju evidencije o ličnim kartama); AU br. 20/2011 o postupku podnošenja zahteva za ličnu kartu (kojim se ukida AU br. 19/2008 o postupku podnošenja zahteva za ličnu kartu); izgubljenu/oštećenu ličnu kartu, promenu podataka i obnovu podataka u ličnoj karti; i AU br. 22/2011 o dobijanju lične karte, pasoša i vozačke dozvole u ubrzanom postupku (kojim se ukida AU br. 09/2009 o dobijanju lične karte Kosova ubrzanim postupkom).

¹⁰⁶ AU br. 16/2008 o utvrđivanju obrasca i sadržine formulara za ličnu kartu; AU br. 17/2008 o utvrđivanju obrasca i načina izrade lične karte; AU br. 18/2008 o utvrđivanju vođenja evidencije o ličnim kartama; AU br. 19/2008 o postupku podnošenja zahteva za ličnu kartu, izgubljenu/oštećenu ličnu kartu, promenu podataka i obnova podataka u ličnoj karti.

institucije mogu da ih izdaju. Institucija koja je ovlašćena da donosi supsidijarno zakonodavstvo može da reguliše konkretna pitanja samo kada je ovlašćena važećim primarnim zakonodavstvom. U suprotnom je zakonitost takvih podzakonskih akata sporna.

MUP još uvek nije regulisao obrazac prijave izgubljene/oštećene lične karte u policiji. Pored toga, postupak čuvanja podataka na način regulisan AU br. 17/2011 ne daje dovoljne i tačne informacije o vođenju evidencije. Štaviše, iako Zakon o ličnoj karti predviđa vremensko ograničenje za čuvanje podataka¹⁰⁷, AU br. 17/2011 ne predviđa nikakav rok.¹⁰⁸

Iako je konačna procena da je MUP ispunio većinu svojih obaveza u vezi sa primenom Zakona o ličnoj karti, neka pitanja još uvek nisu rešena.

4.6 Upotreba jezika

Potpuna primena jezičkih prava svih zajednica na Kosovu preduslov je za njihov jednak pristup uslugama i delotvorno učešće u javnom životu. Zakon o upotrebi jezika¹⁰⁹ uređuje upotrebu službenih jezika i jezika zajednica čiji maternji jezik nije službeni jezik. Ova jezička prava važe za mnoge institucije i oblasti nadležnosti, uključujući institucije centralnog nivoa, opštinske institucije, javna preduzeća, sudske postupke, obrazovni sektor i medije. Zakon o upotrebi jezika uređuje i korišćenje pisma prilikom upisa imena i prezimena, upotrebu jezika u osnivanju kulturnih udruženja i poslovnih preduzeća i upotrebu jezika u privatnim preduzećima i institucijama.

Primena mera predviđenih Zakonom o upotrebi jezika uključuje donošenje supsidijarnih propisa, osnivanje Komisije za jezike i uspostavljanje programa za podizanje svesti javnosti.

Zakon o upotrebi jezika predviđa da MLU donese AU o postupku koji garantuje da pripadnici zajednica mogu da ostvaruju svoje pravo na upotrebu jezika zajednica u opštinskim institucijama.¹¹⁰ Štaviše, kosovska vlada usvaja mere za promovisanje ravnopravnog statusa službenih jezika i osiguravanje zaštite, očuvanja i promovisanja jezika zajednica čiji maternji jezik nije službeni jezik.¹¹¹ Zakon o upotrebi jezika takođe predviđa da vlada sprovede programe za podizanje svesti javnosti o njegovim odredbama i pravima koja štiti.¹¹² Na kraju se predviđa osnivanje Komisije za jezike koja će takođe biti institucija odgovorna za nadzor nad primenom Zakona.¹¹³

¹⁰⁷ Evidenciju vodi MUP „pet (5) godina od dana prestanka važenja lične karte“; član 18(3) Zakona o ličnoj karti, fusnota 101, *supra*. Član 18(4) Zakona predviđa da podatke o licima kojima je zabranjeno da koriste svoju ličnu kartu za napuštanje Kosova nadležno telo uništi nakon pet godina ili kada prestane zabrana određenom licu.

¹⁰⁸ Ni AU br. 18/2008, koji je važio do novembra 2011, nije se bavio pitanjima vođenja evidencije i rokova za čuvanje podataka.

¹⁰⁹ Zakon o upotrebi jezika, fusnota 4, *supra*.

¹¹⁰ Ibid., član 10.

¹¹¹ Ibid., član 31.

¹¹² Ibid., član 36(2).

¹¹³ Ibid., član 32.

Što se tiče jezičkih prava u školskom obrazovanju, od MONT-a se zahteva da definiše prava zajednica čiji maternji jezik nije službeni jezik da se obrazuju na svom maternjem jeziku u javnim školama.¹¹⁴ MONT je takođe dužan da definiše detalje o obrazovanju za lica čiji se izabrani službeni jezik ni u jednoj od škola u opštini ne koristi kao jezik obrazovanja.¹¹⁵ Pored toga, MONT mora da uspostavi postupak da se učenici izjasne koji službeni jezik žele da uče kao drugi jezik¹¹⁶, i na kom jeziku treba da se čuvaju njihovi školski podaci i izdaju školska uverenja¹¹⁷. MONT treba da uspostavi postupak registracije privatnih obrazovnih institucija koje održavaju nastavu na jeziku koji su oni izabrali.¹¹⁸

MLU je uspostavio postupak primene Zakona o upotrebi jezika tako što je regulisao upotrebu jezika u opštinama.¹¹⁹ Ovo ministarstvo, međutim, nije uredilo postupak registracije privatnih obrazovnih institucija. MJU je utvrdio administrativne sankcije za kršenje Zakona o upotrebi jezika.¹²⁰ Osim toga, vlada je 2007. osnovala Komisiju za jezike i utvrdila njen sastav i nadležnosti u novom AU¹²¹, dok je mandat članova Komisije utvrđen odlukom Vlade.¹²²

Iako je Komisija za jezike sama sprovela nekoliko ograničenih terenskih aktivnosti na Kosovu¹²³, Vlada do sada nije izradila nijedan program za uzdizanje svesti javnosti. Ozbiljno zabrinjavaju nalazi da, s obzirom na situaciju u kojoj se sada nalazi, Komisija za jezike nije u stanju da očuva, promoviše i zaštititi službene jezike i njihov ravnopravan status na Kosovu na način predviđen Zakonom. Iako je prošlo više od četiri godine od njenog osnivanja, javnost i dalje ne zna da postoji Komisija za jezike. Mnogo toga se može pripisati činjenici da Komisija nema budžet, resurse i kancelarijski prostor, niti ima stalno zaposlene službenike koji bi obavljali svoje dužnosti na propisan način.

U odgovoru na ove nedostatke, Vlada je usvojila Uredbu 07/2012 o Kancelariji komesara za jezike, koja je stupila na snagu 4. aprila 2012. Uredba uspostavlja Kancelariju komesara za jezike, koja će postati funkcionalna uspostavljanjem Odbora za jezičku politiku, odabirom i imenovanjem komesara za jezike, zapošljavanjem osoblja Kancelarije, nabavkom kancelarijskog prostora i resursa i uspostavljanjem Mreže za jezičku politiku.

¹¹⁴ Ibid., član 20(2).

¹¹⁵ Ibid., član 19(4).

¹¹⁶ Ibid., član 21 (1) i 21 (2). Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine (VKNM) sprovodi projekat podrške MONT-u u pripremi jezičkog udžbenika „Albanski kao drugi jezik“ za učenike 3. razreda. Objavljeno je i MONT-u isporučeno 1.000 primeraka udžbenika. VKNM planira da ove godine MONT-u iznese pitanje pripreme udžbenika za srpski jezik.

¹¹⁷ Ibid., član 24(1) i 24(2).

¹¹⁸ Ibid., član 22(2).

¹¹⁹ AU br. 2007/06 o utvrđivanju postupka primene Zakona o upotrebi jezika. Ovaj AU je u aprilu 2011. zamenjen AU-om br. 2011/2 (sa istim naslovom).

¹²⁰ AU br. 2007/01 o utvrđivanju administrativnih sankcija za kršenje Zakona o upotrebi jezika.

¹²¹ AU br. 2007/03 o sastavu i nadležnostima Komisije za jezike, 27. februar 2007.

¹²² Odluka Kosovske vlade br. 05/99 od 17. decembra 2009.

¹²³ U okviru projekta OEBS-a, Komisija za jezike je 2010. sprovela terenske aktivnosti na celom Kosovu. Organizovano je pet okruglih stolova u regionima Prishtinë/Priština, Gjiilan/Gnjilane, Pejë/Peć, Mitrovicë/Mitrovica i Prizren. Svrha okruglih stolova bila je da se javnost informiše o ulozi i funkciji Komisije za jezike i svojim jezičkim pravima. Tokom ovih događaja promotivni materijal je distribuiran na pet jezika (albanskom, srpskom, turskom, bosanskom i engleskom). OEBS će 2012. pružati podršku novoimenovanom povereniku za jezik i njegovom osoblju u sprovođenju terenskih aktivnosti na celom Kosovu.

MONT je 2007. izdao AU br. 10/2007 o školovanju na izabranom službenom jeziku. Kako bi se ispunilo pravo svakog pojedinca da odabere službeni jezik na kome će biti obrazovan¹²⁴, ovo AU uređuje postupak za nastavu u opštinama u kojima se službeni jezik odabran od strane pojedinca ne koristi ni u jednoj školi kao jezik na kome se drži nastava, kao i postupak za izjašnjavanje o službenom jeziku na kome se vodi evidencija o školskom uspehu učenika.¹²⁵ Međutim, MONT tek treba da izda podzakonske akte za primenu odredbi u pogledu obrazovanja lica iz zajednica čiji maternji jezik nije službeni¹²⁶, ili postupak po kome lica mogu da se izjasne o tome o koji službeni jezik žele da uče kao svoj drugi jezik.¹²⁷ Kada govorimo o postupku za registraciju privatnih obrazovnih ustanova, MONT smatra da primena ovog pitanja potpada pod odgovornost MLU.¹²⁸ Shodno tome, OEBS smatra da je ovo odgovarajuća ocena, pošto opštine uopšteno gledajući imaju potpuna i isključiva ovlašćenja za, *inter alia*, registraciju i licenciranje prosvetnih ustanova.¹²⁹

Gledano u celosti, može se oceniti da je Zakon o upotrebi jezika primenjen samo delimično.¹³⁰

4.7 Zaštita od nasilja u porodici

Skupština je avgusta 2011. usvojila Zakon o zaštiti od nasilja u porodici¹³¹ kako bi pružila zakonske mere za sprečavanje nasilja u porodici i zaštitila žrtve nasilja u porodici, usredsređujući se konkretno na ugrožene grupe kao što su deca, starci i lica sa invaliditetom. Zakon predviđa kategorije mera zaštite, postupke za izdavanje mera zaštite i predviđa posebne odgovornosti suda i policije u njihovoj primeni.

Zakon predviđa da bi Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu (MRSZ), u saradnji sa Ministarstvom zdravlja (MZ), trebalo da izradi podzakonske akte koji se bave psihosocijalnim lečenjem počilaca dela nasilja u porodici, dok bi MZ trebalo da izradi podzakonske akte o lečenju zavisnika od alkohola i droge koji su počinioci nasilja u porodici.¹³² Nekolicina ministarstava – MRSZ, MZ, MUP, Ministarstvo pravde (MP), Ministarstvo kulture, omladine i sporta i MONT– trebalo bi zajednički

¹²⁴ Član 19(2), Zakona o upotrebi jezika, nota 4, *supra*.

¹²⁵ AU 10/2007 samo nejasno predviđa da bi izjašnjavanje trebalo da bude izvršeno u pismenoj formi, bez bilo kakvih daljih informacija o konkretnom obliku.

¹²⁶ Član 20 Zakona o upotrebi jezika, nota 4, *supra*.

¹²⁷ Član 21(2), *ibid*. Prema MONT-u, ovaj i član 20 nisu primenjeni zbog praktičnih poteškoća za primenu; predstavnik Pravne službe MONT-a, lični intervju, 20. jun 2011.

¹²⁸ Član 22(2), *ibid*. predstavnik Pravne službe MONT-a, lični intervju, 20. jun 2011.

¹²⁹ Član 4(1), Zakon br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama, 15. jun 2008. Registracija i licenciranje privatnih ustanova za visoko obrazovanje uređeni su AU 14/2003 od 17. jula 2003. i AU 14/2004 od 16. februara 2004, izdatim od strane MONT-a za primenu Zakona o visokom obrazovanju, nota 85, *supra*.

¹³⁰ Za detaljnije informacije, vidi Izveštaj OEBS-a pod nazivom *Višejezičko zakonodavstvo na Kosovu i njegovi izazovi* (februar 2012), str. 26–28; <http://www.osce.org/kosovo/87704> (kome je pristupljeno 6. juna 2012).

¹³¹ Zakon br. 03/L-182 o zaštiti od nasilja u porodici, 10. avgust 2011. Član 28 predviđa da bi Kosovo, u roku od šest meseci od stupanja zakona na snagu, trebalo da izda podzakonske akte za njegovu primenu.

¹³² *Ibid*, članovi 4(3) i 9(2).

da izrade program koji se usredsređuje na potrebe i podršku koja se pruža žrtvama nasilja u porodici.¹³³

Nažalost, do današnjeg dana nije izdat nijedan od predviđenih podzakonskih akata. Krajem maja 2011. godine, MRSZ je podneo Vladi nacrt AU o utvrđivanju mesta i načina psihosocijalnog lečenja. Međutim, u vreme pisanja ovog izveštaja, isti još uvek nije usvojen.¹³⁴ MZ je juna 2011. uspostavio internu radnu grupu za izradu AU o obaveznom lekarskom lečenju zavisnosti od alkohola i psihotropnih supstanci počinilaca nasilja u porodici. Ova grupa u poslednjoj je fazi procesa izrade i predviđa da privede kraju AU do sredine 2012.¹³⁵

Napredak je, kada govorimo o izradi Kosovskog programa za pružanje podrške žrtvama nasilja u porodici, bio uspešniji. Uz potpunu saglasnost svih uključenih ministarstava, odgovornost za izradu programa dodeljena je ARR.¹³⁶ ARR je, u konsultaciji sa relevantnim ministarstvima, izradio program. Vlada Kosova je 25. avgusta 2011. usvojila Kosovski program za borbu protiv nasilja u porodici i propratni Akcioni plan za period od 2011–2014.¹³⁷ Program ima za cilj da uspostavi mehanizme za sprečavanje, zaštitu, lečenje, rehabilitaciju i integraciju žrtava nasilja i da podigne svest kako bi se odgovorilo na nedovoljno razumevanje javnosti u pogledu ovog osetljivog vida kriminala. Program i Akcioni plan predviđaju strateške i konkretne ciljeve u oblasti sprečavanja nasilja u porodici i zaštite žrtava, kao i rehabilitaciju i integraciju žrtava i počinilaca. Isti takođe formuliše politike, programe i radnje u vezi sa zakonodavstvom, institucijama, finansijskim i ljudskim resursima. ARR je odgovoran za praćenje i ocenu programa, sa predviđenim podnošenjem periodičnih izveštaja Vladi.

Gledano u celosti, iako usvajanje Kosovskog programa za borbu protiv nasilja u porodici i Akcionog plana predstavlja pomak ka primeni Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, što bi trebalo podržati, odredbe Zakona i dalje se primenjuju samo delimično. Usvajanje i izdavanje svih potrebnih podzakonskih akata trebalo bi da se postavi kao prioritet u ovom smislu.

5. ZAKLJUČCI

Uopšteno govoreći, kosovske institucije uložile su ogromne napore za primenu zakona obuhvaćenih ovim izveštajem. Ovo je uglavnom postignuto izdavanjem značajnog broja podzakonskih akata, programa i strategija, uspostavljanjem izvršnih tela predviđenih zakonima i sprovođenjem kampanje podizanja svesti na nivou celog Kosova. U tom smislu, OEBS posebno pozdravlja usvajanje Kosovskog programa za borbu protiv nasilja u porodici i Akcionog plana za period od 2011–2014. godine, kao i kampanje podizanja svesti organizovane od strane ARR i SKDU, kao značajne korake ka primeni Zakona o zaštiti od nasilja u porodici.

¹³³ Ibid, član 27.

¹³⁴ MRSZ nije obavešten o razlozima za ovim odlaganjem; predstavnik Pravne službe MONT-a, lični intervju, 9. jun 2011.

¹³⁵ Koordinator Jedinice za ljudska prava MZ, lični intervju, 22. novembar 2011.

¹³⁶ Nota 131, *supra*. Direktor Pravne službe MRSZ-a, lični intervju, 9. jun 2011. i glavni izvršni službenik ARR, lični intervju, 8. jun 2011.

¹³⁷ Kosovski program za borbu protiv nasilja u porodici i Akcioni plan za period od 2011–2014, 25. avgust 2011.

Međutim, neke izvršne institucije nisu ispoštovale ograničenja predviđena zakonom, na primer Zakonom o ličnim kartama i Zakonom o putnim ispravama. Postojali su slučajevi kada je podzakonsko zakonodavstvo objavljeno pre nego što je zakon stupio na snagu; ili neka pitanja koja treba da budu uređena primarnim zakonodavstvom nisu propraćena potrebnim podzakonskim zakonodavstvom. Štaviše, neke strategije i programi i dalje čekaju na odobrenje, kao što je Sveobuhvatna strategija za unapređenje i zaštitu prava svih zajednica i njihovih pripadnika i Strategija za delotvornu zaštitu kulturnih i verskih objekata i spomenika. Takođe, Centar za ravnopravno postupanje nije uspostavljen, a program podizanja svesti o Zakonu o upotrebi jezika nikada nije donet. Pored toga, sadašnja praksa ne sprovođenja nezavisne revizije podzakonskih akata u okviru pojedinačnih ministarstava utiče na kvalitet podzakonskih akata.

U zaključku, može se oceniti da primena zakona obuhvaćenih ovim izveštajem nije u potpunosti ostvarena. Treba preduzeti veći broj mera primene, posebno kada govorimo o izdavanju administrativnih uputstava kojima se primenjuju Zakon o upotrebi jezika, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici i Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika. Kosovske institucije mogu imati korist od dalje međunarodne podrške u sprovođenju efikasnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim evropskim praksama.

Kada govorimo o izradi podzakonskog zakonodavstva, ne postoje ujednačene prakse u pogledu sistematskog dodeljivanja zadataka pisaca zakona, iskustva i prethodni zadaci pisaca zakona ne uzimaju se u obzir u dovoljnoj meri prilikom dodeljivanja zadataka izrade. Štaviše, ne postoji nikakva zajednička praksa kada govorimo o reviziji podzakonskih akata pre i nakon njihovog usvajanja. Bavljenje ovim nedostacima pomoglo bi da se poveća zakonska sigurnost, da se poboljša konzistentnost i usklađenost između zakonskih i podzakonskih akata i da se izbegne sukob interesa.

OEBS posebno pohvaljuje rad SPPP na stvaranju zvaničnog indeksa svih podzakonskih akata i uspostavljanja jednoobraznog načina objavljivanja podzakonskih akata. Ova nastojanja posebno su olakšala direktan pristup zakonodavstvu, povećavajući na taj način pravnu sigurnost. U cilju potpunog usklađivanja evidencije odnosno registracije i objavljivanja podzakonskih akata na Kosovu i omogućavanja sistematskog i nezavisnog procesa revizije podzakonskih akata – pre i nakon njihovog usvajanja – mora se nastaviti snažna i metodološka koordinacija između SPPP-a i pravnih službi ministarstava.

6. PREPORUKE

6.1 Sprovođenje zakona

- Gledajući uopšteno, Vlada mora preduzeti ozbiljne korake za nadgledanje primene zakona na sveobuhvatan i sistematski način. Kao polazna tačka, preporučuje se imenovanje pojedinca ili stvaranje jedinice sa isključivom odgovornošću za koordinaciju primene zakona. Ova osoba za kontakt mogla bi obrazovati formalizovanu administrativnu vezu sa Sekretarijatom Skupštine.

- Svako ministarstvo trebalo bi da sprovede sistematsko praćenje primene odnosnog zakonodavstva. Nadzor primene zakonodavstva trebalo bi da se izvrši od strane tela koje se razlikuje od pisaca datih zakonodavnih akata, u cilju garantovanja sistema za nezavisno praćenje.

6.2 Izrada, nadzor i objavljivanje podzakonskih akata

- Svako ministarstvo bi, prilikom pripreme nacrtu zakona, trebalo da bude precizno prilikom ovlašćivanja pripreme supsidijarnog zakonodavstva. Kad god nacrt zakona predviđa da konkretna pitanja budu uređena supsidijarnim zakonodavstvom, predlog zakona mora takođe sadržati jasno ovlašćenje za izradu i izdavanje datih akata i jasnu naznaku o osnovnim polaznim tačkama.
- Svako ministarstvo bi, prilikom izrade supsidijarnog zakonodavstva trebalo da poveća svoju saradnju između svoje pravne i programske službe u cilju obezbeđivanja niza ekspertize za svaki podzakonski akt.
- Svako ministarstvo trebalo bi da uspostavi jednoobraznu praksu sistematske dodele pisaca supsidijarnog zakonodavstva imajući u vidu iskustva i prethodne zadatke pisaca zakonodavstva.
- Svako ministarstvo, u saradnji sa KP, bi trebalo da uspostavi zajedničku praksu razmatranja supsidijarnog zakonodavstva pre i nakon njihovog usvajanja. U konkretnom smislu, trebalo bi da postoji proces sistematske revizije u cilju ocene podzakonskog zakonodavstva sa primarnim zakonodavstvom.
- Svako ministarstvo trebalo bi redovno da objavljuje svoje supsidijarno zakonodavstvo zajedno sa indeksom istih na svojim odnosnim veb stranicama.
- Svako ministarstvo trebalo bi da obavesti Kancelariju premijera (KP) o izdatom supsidijarnom zakonodavstvu na blagovremeni način kako bi bili uneti u Registar podzakonskih akata na snazi.
- KP bi trebalo da nastavi sa redovnim ažuriranjem Registra podzakonskih akata na snazi i da nastavi nastojanja za centralizaciju objavljivanja supsidijarnog zakonodavstva u svim kosovskim ministarstvima i vladi.

6.3 Primena zakonodavstva koje utiče na ljudska prava na Kosovu

Borba protiv diskriminacije:

- Vlada bi trebalo da usvoji Akcioni plan za primenu Zakona protiv diskriminacije u periodu od 2012–2015. godine kao prioritetno pitanje.
- Vlada mora uspostaviti Centar za ravnopravno postupanje, sa jasnim mandatom, propisanim Zakonom protiv diskriminacije.

Unapređenje i zaštita prava zajednica:

- Vlada bi trebalo redovno da sakuplja i objavljuje sveobuhvatnu strategiju za unapređenje i zaštitu ljudskih prava svih zajednica i njihovih pripadnika i trebalo bi da podnosi godišnji izveštaj Skupštini o primeni ove strategije.
- Vlada bi trebalo da izradi strategiju za delotvornu zaštitu objekata i spomenika kulturne i verske baštine.
- Vlada bi trebalo da izradi posebne programe i inicijative za zapošljavanje u javnom sektoru, usmerene ka licima koja pripadaju svim kosovskim zajednicama, posebno zajednicama kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana.
- Vlada bi trebalo da osigura usvajanje i sprovođenje konkretnih mera u pogledu obrazovanja zajednica.

Pristup putnim ispravama:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da izda supsidijarno zakonodavstvo koje utvrđuje oblik prijavljivanja izgubljenih/oštećenih putnih isprava policiji.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da izda supsidijarno zakonodavstvo u cilju utvrđivanja cena putnih isprava za povratak i grupnih putnih isprava.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da izda supsidijarno zakonodavstvo koje uređuju izdavanje putnih isprava deci do 14 godina starosti.

Pristup ličnim ispravama (ličnim kartama):

- Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da izda supsidijarno zakonodavstvo kako bi utvrdilo vid prijavljivanja izgubljenih/oštećenih ličnih karata policiji.

Upotreba jezika:

- Vlada bi trebalo da pruži podršku Kancelariji komesara za jezike uključujući zapošljavanje posvećenog osoblja, imenovanje komesara za jezike i obrazovanje Odbora za jezičku politiku i Mrežu za jezičku politiku; Vlada bi trebalo da nastavi da podržava celokupnu reformu Kancelarije komisije za jezike.
- Ministarstvo za obrazovanje, nauku i tehnologiju mora izdati supsidijarno zakonodavstvo za primenu prava zajednica čiji maternji jezik nije službeni kako bi pohađali nastavu na svom maternjem jeziku pri obrazovanju u javnim

školama, i utvrditi postupak kojim lica mogu da se izjasne o tome koji službeni jezik žele da uče kao drugi jezik.

- Ministarstvo za obrazovanje, nauku i tehnologiju trebalo bi da uspostavi postupak za registraciju privatnih predškolskih, osnovnih i srednjih obrazovnih ustanova sa obrazovanjem na jeziku njihovog izbora.

Zaštita od nasilja u porodici:

- Vlada bi trebalo da usvoji supsidijarno zakonodavstvo o utvrđivanju mesta i načina psihosocijalnog lečenja počinitelaca nasilja u porodici.
- Ministarstvo zdravlja mora izdati podzakonski akt o obaveznom lekarskom lečenju od zavisnosti od alkohola i psihotropnih supstanci.