



**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
Misija na Kosovu**

**Ljudska prava, etnički odnosi i demokratija na Kosovu
(leto 2007- leto 2008.)**

Sadržaj:

Uvod i pregled.....	1
1. Vladavina prava.....	3
2. Policija.....	6
3. Zajednice.....	9
4. Zaštita imovinskih prava.....	14
5. Skupština Kosova.....	17
6. Lokalna uprava i decentralizacija.....	20
7. Izbori.....	22
8. Javna administracija.....	24
9. Institucije i instrumenti za ljudska prava.....	26
10. Borba protiv korupcije.....	28
11. Borba protiv trgovine ljudima.....	30
12. Mediji.....	31
Aneks 1: Mapa Kosova.....	36

* * *

Uvod i pregled

Kosovo je deo Evrope. Evropa je zajednica zajedničkih vrednosti i principa zasnovanih na ljudskim pravima, vladavini prava, demokratiji, pravima manjina i međuetničkim odnosima punim poštovanja. U postkonfliktnoj situaciji, u kakvoj se nalazi Kosovo, poštovanje ovih principa od suštinskog je značaja za ekonomski i društveni razvoj. Oni definišu standarde koji omogućavaju merenje napretka i ugrađeni su u niz međunarodnih dokumenata oko kojih su se usaglasile međunarodne organizacije. OEBS je dao značajan doprinos njihovom budućem razvoju i sprovođenju.

Nakon 2000. godine međunarodna zajednica je investirala više ne-vojnih sredstava po glavi stanovnika na Kosovu u stabilizaciju i razvoj Kosova nego u bilo koju drugu postkonfliktnu zonu na svetu. Međunarodna zajednica će verovatno nastaviti sa takvom praksom i u narednim godinama.¹ Međutim, u prvoj polovini 2008. godine, politički okvir se znatno promenio. Skupština Kosova je 17. februara proglasila nezavisnost; Ustav je stupio na snagu

¹ U skladu sa Evropskom unijom, „EU je već najveći donator na Kosovu i u naredne tri godine odvojice više sredstava po glavi stanovnika za Kosovo nego za bilo koje drugo mesto na svetu“ (vidi Evropska unija, *Priprema za buduće međunarodno i prisustvo EU na Kosovu*, može se naći na http://www.eupt-kosovo.eu/new/home/docs/EU_booklet%20ENG_Jan%202008.pdf, strana 6).

15. juna². Evropska unija počela je sa razmeštanjem Misije EULEX. Uspostavljena je Međunarodna civilna kancelarija. UNMIK smanjuje svoje prisustvo na Kosovu. Misija OEBS-a na Kosovu („Misija“) nastavlja da radi kao jedino međunarodno civilno prisustvo na celom Kosovu i ostaje glavni stub UNMIK-a. Sa skoro 800 radnika ona nastavlja da sprovodi svoj mandat usvojen 1999.³ UNMIK i Misija su neutralne po pitanju statusa i stoga ne zauzimaju stav po pitanju nezavisnosti Kosova.

Imajući u vidu dinamičnu političku situaciju i promenljivo međunarodno okruženje na Kosovu, Misija smatra da je važno da predstavi ovaj izveštaj. U njemu je predstavljena opšta ocena situacije na Kosovu u vezi sa gore navedenim standardima. Misija je pri tom izabrala sledeći pristup. Ocena pokriva period od leta 2007. do leta 2008. godine (period izveštavanja) i u njoj su predstavljena dostignuća, trendovi i glavni nedostaci u oblastima relevantnim za sprovođenje mandata Misije.

Mandat, koji je 1. jula 1999. godine Stalni savet OEBS-a odobrio Odlukom br. 305, uspostavlja Misiju i zadužuje je za „izgradnju kapaciteta ljudskih resursa, što uključuje obuku nove Kosovske policijske službe [...], obuku pravosudnog kadra i obuku civilnih administratora [...] u saradnji sa, *inter alia*, Savetom Evrope.“ Osim toga, Misija ima mandat da radi u oblastima „demokratizacije i upravljanja, uključujući razvoj građanskog društva, nevladinih organizacija, političkih partija i lokalnih [kosovskih] medija; organizovanje i nadgledanje izbora; [i pre svega] nadgledanje, zaštitu i promovisanje ljudskih prava, uključujući *inter alia* osnivanje Institucije ombudsmana u saradnji sa *inter alia* UNHCR-om.“⁴

Misija je, na osnovu svog mandata, identifikovala 12 oblasti (koje predstavljaju i 12 poglavlja ovog izveštaja): vladavina prava, policija, zajednice, zaštita imovinskih prava, Skupština Kosova, lokalna uprava i decentralizacija, izbori, javna administracija, institucije i instrumenti ljudskih prava, borba protiv korupcije, borba protiv trgovine ljudima i mediji.

U svakom od ovih poglavlja govori se o sledećim stavkama: razvoju normativnih okvira tokom perioda izveštavanja, razvoju na terenu i sprovođenju normativnog okvira, glavnim preprekama i na kraju aktivnostima Misije u vezi sa ovim oblastima tokom perioda izveštavanja i u budućnosti.

Uopšteno gledano, najvažnija dostignuća i nedostaci mogu se sumirati na sledeći način.

Dostignuća:

- Uprkos fundamentalnim političkim promenama na Kosovu tokom prve polovine 2008. godine, politička i bezbednosna situacija bila je izuzetno stabilna. Tokom perioda izveštavanja, dva veoma važna politički motivisana nasilja desila su se 19. februara i 17. marta na severnom Kosovu: jedan se odnosio na paljenje carinskih punktova, a drugi događa na ponovno dobijanje kontrole nad sudom u Mitrovicë/Mitrovici. Međutim, ovi incidenti nisu eskalirali. U isto vreme, nije se materijalizovao strah da će nesigurnost među pripadnicima zajednice kosovskih Srba dovesti do novog talasa odlazaka.
- Ostvaren je dodatni napredak u razvoju demokratskih institucija i administrativnih struktura na centralnom nivou, a posebno na opštinskom nivou. Uspešno su održani izbori za nove političke predstavnike na tri različita nivoa (Skupština, skupštine opština i gradonačelnici opština); ovi izbori su ispunili međunarodne standarde. Što se tiče rada

² Sva upućivanja na kosovske institucije/lidere se odnose na Privremene institucije samouprave.

³ Odluka Stalnog saveta OEBS-a br. 305, od 1. jula 1999. godine, može se naći na http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/2577_en.pdf.html.

⁴ Id.

policije, Kosovska policijska služba uživa visok stepen poverenja među pripadnicima zajednice kosovskih Albanaca.

- Zakonodavni okvir se popravio i uglavnom ispunjava visoke međunarodne standarde ljudskih prava i zaštite prava različitih zajednica. Međutim, Ustav i većina zakona i propisa izrađeni su uz znatnu međunarodnu pomoć.

Nedostaci:

- I dalje prisutan zastoj između Prishtinë/Prištine i Beograda po pitanju statusa čini napredak u integraciji zajednice kosovskih Srba u društvo i javni život Kosova težim. Na severu Kosova, gde većinsko stanovništvo čine kosovski Srbi, paralelne administrativne institucije su se proširile na političko polje zbog čega je došlo do još većeg odvajanja. Što se tiče ostatka Kosova, ishod nastojanja integracija zajednice kosovskih Srba je i dalje nejasan. Ovde je, uprkos nekim naporima kosovske vlade da podstakne kosovske Srbe na učestvovanje u administrativnim i političkim strukturama, u zajednici kosovskih Srba rasprostranjen osećaj nesigurnosti i nepoverenja što sprečava komunikaciju van enklava. Veliki broj nerešenih imovinskih zahteva najviše utiče na kosovske Srbe. Dva odvojena obrazovna sistema – kosovske škole i paralelne škole kosovskih Srba – ne nude nastavu na jeziku druge zajednice čime se ove dve zajednice još više udaljavaju.
- Pravosuđe je i dalje najslabija javna institucija. Stalno se krše standardi pravičnog suđenja. Nema pokazatelja da se može sprečiti dalji porast broja nerešenih sudskih predmeta, a kamoli da se taj broj smanji. Ostvaren je vrlo ograničeni napredak u borbi protiv korupcije, organizovanog kriminala i trgovine ljudima.
- I dok zakoni ispunjavaju međunarodne standarde, njihovo sprovođenje često ometa nedostatak finansijskih sredstava i odgovarajućeg kadra, administrativnih nedostataka i odgovarajuće političke inicijative ili volje.
- Ima pokazatelja većeg političkog mešanja u rad ključnih institucija koje, prema međunarodnim standardima ljudskih prava, treba da budu nezavisne a to su: javna služba, pravosuđe, policija i mediji.

* * *

1. Vladavina prava

1.1. Vladavina prava: Normativni okvir

1. Tokom perioda izveštavanja, Skupština je u velikoj meri unapredila zakonodavni okvir usvajanjem Ustava i donošenjem 41 zakona koji se odnose na Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa.⁵ Ustav sadrži detaljne garancije ljudskih prava. Na polju pravosuđa, postoje novi zakoni koji se odnose na Kancelariju specijalnog tužioca i jurisdikciju i ovlašćenja sudija i tužilaca EULEX-a (deo pravosudnog programa koji finansira Evropska unija).

2. Međutim, verovatno zbog ograničenog kapaciteta, još uvek ima velikih nedostataka u zakonodavstvu. Većina zakona koji se odnose na sveobuhvatni predlog za rešenje statusa ne odnosi se na direktnu reformu kosovskog pravosudnog sistema. Na primer, Skupština još nije usvojila nove zakone o strukturi suda i tužiocima. Osim toga, zakon o prekršajima⁶ nije u saglasnosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava jer dozvoljava izricanje krivičnih

⁵ Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa izradio je Specijalni izaslanik Generalnog sekretara UN-a Marti Ahtisari, na osnovu pregovora o statusu između Beograda i Prishtinë/Prištine koji su vođeni od februara 2006. do početka 2007. S obzirom da se strane nisu složile oko budućeg statusa Kosova, predlog nije usvojen rezolucijom Saveta bezbednosti UN-a, koja bi zamenila Rezoluciju Saveta bezbednosti 1244. I pored toga, Ustav, koji je stupio na snagu 15. juna 2008, predviđa potpuno sprovođenje predloga.

⁶ Zakon o prekršajima, Službeni list Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo br. 23 iz 1979.

kazni ali ne garantuje optuženim stranama proceduralna prava predviđena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Osim toga, postojeći zakoni o rešavanju parničnih sporova, parničnih transakcija i izvršenju presuda su zastareli. Oni su doneti za vreme Jugoslavije, ne zadovoljavaju standarde pravičnog suđenja i ne sadrže odgovarajuće krajnje rokove koji bi omogućili da efikasnost upravljanja predmetima bude maksimalna.

3. Ne postoji zakon o zaštiti svedoka kojim se utvrđuju postupci i dodeljuju sredstva za preseljenje svedoka van Kosova u najtežim krivičnim predmetima. Jedina pravna osnova za preseljenje svedoka je Cirkularno pismo Odeljenja pravde UNMIK-a, napisano na dve strane, o programu za zaštitu svedoka,⁷ što nije dovoljno za regulisanje ove vitalne funkcije. S obzirom da je Kosovo geografski malo, preseljenje van Kosova često predstavlja jedini način za zaštitu svedoka saradnika ili žrtava teškog krivičnog dela, organizovanog kriminala ili trgovine ljudima.

4. Pravni okvir koji uređuje proces privatizacije podrazumeva da Agencija za privatizaciju može da proda imovinu koja je u vlasništvu treće strane, s tim da od prihoda od prodaje vlasnicima mora da plati samo kompenzaciju. Ovim postupkom može doći do povrede međunarodnih standarda ljudskih prava⁸ jer privatizacija može da rezultira eksproprijacijom bez neophodnih zaštitnih mera i odgovarajuće kompenzacije. Novi zakon⁹ koji se odnosi na Specijalnu komoru Vrhovnog suda, pravosudno telo koje preispituje odluke Agencije za privatizaciju, rešava neke pravne probleme kao što su nepostojanje prava na žalbu, dok druga pitanja, kao što je eksproprijacija, ostavlja nerešenim. Novi zakon¹⁰ kojim se osniva nova Agencija za privatizaciju na Kosovu ne rešava na adekvatan način ovo pitanje.

5. Ukratko, Kosovo je generalno ostvarilo značajan zakonodavni napredak u vladavini prava tokom perioda izveštavanja. Međutim, još uvek nisu proglašeni neki važni zakoni koji se odnose na reformu pravosudnog sistema a neki od sadašnjih zakona nisu u saglasnosti sa standardima ljudskih prava.

1.2. Vladavina prava: Sprovođenje

6. Baveći se nadgledanjem sudova, Misija¹¹ je otkrila da neki tužioci i sudije ne primenjuju propisno zakone i redovno krše standarde propisanog procesa i pravičnog suđenja. Sudije i tužioci ponekad nisu koristili metode za zaštitu svedoka, predviđene Kosovskim zakonom o krivičnom postupku, kao što su anonimno svedočenje, fizičko odvajanje optuženog od svedoka ili svedočenje na daljinu. Misija je primetila i nedostatke u predmetima trgovine ljudima.¹² Uprkos opomenama, predsednici nekih sudova ne osiguravaju da raspored suđenja bude oglašen na javnom mestu, što utiče na pravo na javno suđenje. Advokati nisu efikasno zastupali svoje klijente i prekršili su domaći kodeks ponašanja. Ovo je rezultiralo povredom

⁷ Cirkularno pismo Odeljenja pravde UNMIK-a br. 2003/5 o Programu za zaštitu svedoka.

⁸ Kao što je član 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Vidi Izveštaj OEBS-a, *Sudska revizija odluka Kosovske povereničke agencije od strane Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova* (maj 2008), strane 23-28.

⁹ Uredba UNMIK-a br. 2008/29, koja menja i dopunjuje Uredbu UNMIK-a br. 2008/4, menja i dopunjuje Uredbu UNMIK-a br. 2002/13 o osnivanju Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku povereničku agenciju, 31. maj 2008.

¹⁰ Zakon o Kosovskoj agenciji za privatizaciju (br. 03/L-067, 21. maj 2008).

¹¹ U nove izveštaje Misije spadaju: Izveštaji OEBS-a, *Četiri godine kasnije: Pregled predmeta u vezi sa martovskim neredima 2004. godine u sistemu krivičnog pravosuđa Kosova* (jul 2008); *Privatizacija na Kosovu: Sudska revizija odluka Kosovske povereničke agencije od strane Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova* (maj 2008) i *Pravna analiza slučajeva trgovine ljudskim bićima na Kosovu* (oktobar 2007).

¹² Vidi Poglavlje 11, Borba protiv trgovine ljudskim bićima.

prava optuženog lica na efikasnu odbranu. Takođe, sudije često ne obrazlažu svoje odluke na propisan način čime se krši zakon i negativno utiče na pravo žalbe.

7. U parničnim postupcima najveći problemi jesu prekomerna odlaganja i povećanje broja nerešenih predmeta. Krajem 2007. bilo je skoro 50.000 nerešenih parničnih predmeta pred opštinskim sudovima na Kosovu, u poređenju sa oko 47.000 predmeta početkom godine.¹³ Neki od ovih predmeta čekaju duže od perioda koji može da prođe od pokretanja parnice do konačne odluke o sporu. Ovakvim odlaganjima u parničnim predmetima doprinosi mnogo faktora. Tu spadaju loše vođenje predmeta od strane sudija i sudskog pomoćnog osoblja, to što strane i svedoci ne prisustvuju suđenju, praznine u važećem zakonu i problem sa uručivanjem poziva strankama. Odlaganjima doprinosi i nedovoljan broj sudija ili neravnomerna raspodela predmeta.

8. Osim toga, više od 18.000 predmeta su zahtevi kosovskih Srba za kompenzaciju, koji se odnose na imovinu koja je navodno oštećena nakon ulaska NATO snaga na Kosovo 1999. godine, a za koje je UNMIK-ovo Odeljenje pravde naložilo da se ne obrađuju, međutim ova mera je revidirana 2005.¹⁴ Iako su ovi predmeti deo zaostalih predmeta, ne može se reći da su njihovo rešavanje odložili sudovi, s obzirom da sudijama nije bilo dozvoljeno da ih obrade. Ovi predmeti, međutim, obuhvataju i one nerešene sporove u kojima tužitelj ima pravo na pravosnažnu odluku odgovarajućeg sudskog tela.

9. Štaviše, okružni i opštinski sudovi u Mitrovicë/Mitrovici i opštinski sudovi u Leposaviću/Leposaviq i Zubinom Potoku prestali su da rade ubrzo nakon proglašenja nezavisnosti, čime se povećao broj nerešenih građanskih parnica. Sudovi za prekršaje u Mitrovicë/Mitrovici, Leposaviću/Leposaviq i Zubinom Potoku takođe su prestali da rade. Ovakva situacija ozbiljno utiče na regionalne sudove i dovodi do ozbiljne povrede ljudskih prava. Tu spadaju pravo na pristup pravdi, pravo na suđenje u razumnom vremenskom roku, pravo na slobodu i pravo na sud osnovan po zakonu.

10. Ponovno nadgledanje predmeta u vezi sa martovskim neredima 2004. od strane Misije¹⁵ otkrilo je mnoge nedostatke koji su bili prisutni i tokom perioda izveštavanja i ukazuje na sve relevantne međunarodne i lokalne aktere: tužioce, sudove i svedoke. Ukratko, pravosudni sistem nije poslao brzu, čvrstu i jasnu poruku da se etničko nasilje na Kosovu neće tolerisati. U nekim predmetima u vezi sa martovskim nemirima 2004, policajci nisu na vreme dostavili policijske izveštaje tužiocima niti su se pojavili na suđenju kada su pozvani kao svedoci. Tužiocima često nisu optuživali navodne počinioce za odgovarajuće zločine niti su na vreme podneli i dobro obrazložili žalbe na moguće nedostatke prvostepenih presuda. U nekoliko predmeta svedoci (uključujući policajce) nisu u potpunosti saradivali sa pravosudnim organima, te su tako ometali krivično gonjenje. Žalbeni postupci nisu uvek otklanjali

¹³ U januaru 2008. bilo je 49.145 nerešenih parničnih predmeta u svim opštinskim sudovima na Kosovu. Krajem juna 2008. ovaj broj se povećao za 1.495 (tri odsto), odnosno na 50.640 (izvor: Sudski savet Kosova, *Statistički izveštaj o radu opštinskih sudova u prvih šest meseci 2008*). S obzirom da ovi statistički podaci ne uključuju opštinske sudove u opštinama na severu Kosova, ukupan broj nerešenih parničnih predmeta na Kosovu je čak i veći.

¹⁴ Pismo Odeljenja pravde, DOJ/JDD/449/lh/04, 26. avgust 2004. Odeljenje pravde delimično je revidiralo ovo uputstvo Cirkularnim pismom od 15. novembra 2005. i založilo se kod sudova da odmah obrade zahteve za naknadu štete koju su navodno počinila fizička lica tokom ili nakon oktobra 2000. godine (vidi pismo Odeljenja pravde, DOJ/JDD/04562/ia/05, 15. novembar 2005). Međutim, sudovi su do sada obradili samo nekoliko predmeta na osnovu novog uputstva (intervju sa šefom Kancelarije za vezu sa sudom u Gračanici/Gračanicë i predsednicima opštinskih i okružnih sudova na Kosovu u maju 2008).

¹⁵ Izveštaj OEBS-a, *Četiri godine kasnije: Pregled predmeta u vezi sa martovskim neredima 2004. godine u sistemu krivičnog pravosuđa Kosova* (jul 2008).

proceduralne ili materijalne greške u prvostepenim presudama. Tako je u protekloj godini ostvaren delimični napredak u predmetima vezanim za martovske nemire 2004.

11. Ukratko, iako je bilo poboljšanja u radu nekih sudija i tužilaca, kosovsko pravosuđe i dalje pati od ozbiljnih nedostataka zbog nepropisne primene zakona i međunarodnih standarda ljudskih prava.¹⁶ Ovo je doprinelo rasprostranjenoj povredi standarda pravičnog suđenja, što jednako utiče na sve zajednice. Nema pokazatelja da će prestati da raste broj nerešenih predmeta a kamoli da će se taj broj smanjiti.

1.3. Vladavina prava: Glavni nedostaci

12. Glavni nedostaci su sledeći:

- Neki tužioci i sudije ne primenjuju propisno zakon te tako ne ispunjavaju standarde pravičnog suđenja.
- Sudije, tužioci i policija ne štite svedoke na efikasan način propisan i predviđen postojećim zakonom.
- Hitno je potreban novi zakon o zaštiti svedoka koji omogućava preseljenje svedoka van Kosova u teškim krivičnim predmetima kao što su organizovani kriminal, ratni zločini ili trgovina ljudima. Ovo je posebno važno za Kosovo koje je geografski malo pa preseljenje svedoka unutar Kosova nije efikasna mera.
- Veliki i sve veći broj nerešenih parničnih predmeta smanjuje poverenje svih zajednica u sudove, a time se povređuje pravo na suđenje u razumnom roku.
- Nefunkcionisanjem sudova na severu Kosova krši se nekoliko osnovnih ljudskih prava u koja spadaju pravo na pristup pravdi, pravo na suđenje u razumnom roku, pravo na slobodu i pravo na sud osnovan po zakonu.

1.4. Mere OEBS-a

13. U prošloj godini Misija je nastavila da nadgleda usaglašenost sistema krivičnog i građanskog pravosuđa sa zakonom i međunarodnim standardima ljudskih prava. Izdala je mesečne i tematske izveštaje na teme kao što su sudska revizija odluka o privatizaciji, predmeti u vezi sa martovskim neredima 2004, trgovina ljudima, zaštita svedoka, nerešeni parnični predmeti i uticaj nefunkcionisanja sudova na severu Kosova na ljudska prava. Posle objavljivanja svakog tematskog izveštaja sledili su okrugli stolovi sa sudijama, tužiocima i ostalim relevantnim stranama. Nadgledanje suđenja, izveštavanje i programi okruglih stolova i dalje će biti jedan od ključnih zadataka Misije, s posebnim akcentom na tekuće prioritete oblasti kao što su imovina, ratni zločini, međuetničko nasilje i trgovina ljudima.

* * *

2. Policija

2.1. Policija: Normativni okvir

14. Tokom perioda izveštavanja ostvaren je značajan napredak u daljem razvoju pravnog okvira za policijsku službu na Kosovu usvajanjem Zakona o policiji i Zakona o Policijskom inspektoratu Kosova¹⁷. Ovi zakoni o policiji daju Kosovu pravni okvir koji ispunjava

¹⁶ Prema UNDP-u, ocena kosovskih sudova je i dalje niska (21 posto), što ih čini najslabije rangiranim ustanovama u smislu nivoa ispunjenja zahteva (vidi UNDP, *Izveštaj o ranom upozorenju na Kosovu*, br. 20/21, posebno izdanje, januar-jun 2008, strana 17).

¹⁷ Dana 20. februara 2008. godine, u okviru prve grupe zakona iz Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa, Skupština je usvojila Zakon o policiji (br.03/L-035) i Zakon o Policijskom inspektoratu

međunarodne standarde. U istom periodu usvojen je i pravni okvir za osnivanje centra za obuku iz javne bezbednosti¹⁸. Sada Kosovo ima normativni okvir za zajedničku obuku visokog kvaliteta za sve agencije za bezbednost i javnu sigurnost: policiju, carinu, kazneno-popravne ustanove i vatrogasne i spasilačke službe.

2.2. Policija: Sprovođenje

15. Zakon o policiji se takođe bavi pitanjima kao što su promene u činovima, penzija i druge beneficije koje će imati finansijskog uticaja na Konsolidovani budžet Kosova. Ove finansijske implikacije nisu predstavljene u budžetu. Pravni okvir za uspostavljanje centra za obuku na polju javne bezbednosti ne postoji od marta 2008. g. Međutim, do poteškoća je došlo u pogledu zapošljavanja radnika u zajedničkom objektu za obuku, uglavnom zbog nedostatka ljudskih resursa sa neophodnim stručnim i akademskim kvalifikacijama, kao i zbog niskih plata. Samim tim, više rukovodeće pozicije nisu popunjene u datom periodu. Štaviše, Kosovska policijska služba nije u potpunosti saradivala u strukturi zajedničke obuke na integraciji svih slojeva javne bezbednosti.

16. Neophodnost da se obezbedi funkcionalni objekat za obuku za sve institucije javne bezbednosti postala je očigledna kada su kamioni koji su nosili opasan materijal ušli na Kosovo.¹⁹ Ni pogranični službenici ni carinske službe nemaju neophodne kapacitete i opremu da izvrše iscrpnu procenu bezbednosti robe koja ulazi na Kosovo. Vatrogasne i spasilačke službe suočile bi se sa ozbiljnim poteškoćama u pružanju adekvatnog odgovora u slučaju bilo kakve nezgode prouzrokovane opasnim tovarom.

17. U anketi koju je Misija sprovela pri kraju 2007. g. vidi se da javnost u velikoj meri ima opšte poverenje u Kosovsku policijsku službu.²⁰ To je relevantna činjenica pošto je mišljenje javnosti o policiji pre 1999. g. bilo negativno. Međutim, mnogi pripadnici zajednice kosovskih Srba priznaju da nemaju poverenja u službe bezbednosti i javne sigurnosti u južnom Kosovu, gde su većina policajaca pripadnici zajednice kosovskih Albanaca. Slično tome, kosovski Albanci u severnom delu Kosova nemaju poverenja u policajce, kosovske Srbe.

18. Neki slučajevi lošeg vladanja i greške u radu pojedinačnih pripadnika Kosovske policijske službe na terenu takođe imaju negativnog uticaja na stav javnosti. To potvrđuju neki ključni nalazi u Godišnjem izveštaju Policijskog inspektorata Kosova za 2007. godinu,²¹

Kosova (br. 03/L-036). Oba zakona stupila su na snagu posle 15. juna 2008. Zakon o Policiji uređuje prava i obaveze policije i njenih organizacionih struktura u skladu sa međunarodnim standardima o radu policije.

¹⁸ Kosovski centar za javnu bezbednost, obrazovanje i razvoj (KCPSD) nalazi se u Vushtrri/Vučitrnu. KCPSD obuhvata Školu Kosovske policijske službe koju je Misija osnovala 1999. i službu za obuku Odeljenja za upravljanje vanrednim situacijama, Carinsku službu i Kazneno-popravnu službu.

¹⁹ Policija je zaustavila tri kamiona sa bugarskim registarskim tablicama 22. maja 2008. g. u Suharekë/Suvoj Reci u regionu Prizrena i uputila ih je ka carinskom terminalu na graničnom prelazu Vermicë/Vrbnica radi ispitivanja tereta. Kamionima nije dozvoljen ponovan ulazak u Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju 1. juna 2008. g. i oni su ostali na graničnom prelazu pet dana. Premešteni su u region Mitrovicë/Mitrovice 6. juna 2008. g. Od meseca avgusta 2008. godine, kamioni se nalaze u Mitrovicë/Mitrovići a uklanjanje i uništavanje toksičnog tereta je prvo pokrenuto a zatim suspendovano. Meštani prostora gde se kamioni nalaze mirno su protestovali zbog njihovog prisustva.

²⁰ Vidi izveštaj OEBS-a, *Ocena poverenja, poimanja bezbednosti i javne sigurnosti na Kosovu* (10. jun 2008). Ova anketa OEBS-a u skladu je sa nalazima izveštaja UNDP-a pod naslovom *Izveštaj ranog upozorenja za Kosovo* od 19. januara 2008. god.

²¹ Vidi *Godišnji izveštaj* Policijskog inspektorata Kosova za 2007. godinu koji se može naći na: http://www.ks-gov.net/ipk/docs/Raporti_Vjetor_2007.pdf.

koji ukazuju na organizacione nedostatke u pogledu procedure za imenovanje i unapređivanje policajaca, pravnog okvira za upotrebu policijske sile, obrade žalbi protiv policije i izbora i obuke policajaca.

19. Većina policajaca, kosovskih Srba, južno od reke Ibar napustila je posao posle 17. februara 2008. čime je počeo bojkot lokalnih struktura policije. Iako je takav razvoj događaja uticao na rad policije u etnički mešovitim oblastima, neformalni kanali komunikacije i dalje su otvoreni.²² Policijski inspektorat Kosova je preduzeo disciplinske postupke u svim slučajevima. Do kraja avgusta 2008. godine, 287 srpskih policijskih službenika (od ukupno 430 policijskih službenika srpske nacionalnosti u južnom Kosovu) je suspendovano bez uskraćivanja plate.²³ Između marta i jula 2008, samo 17 policajaca, kosovskih Srba, vratilo se na posao. U severnom delu Kosova, stanje je drugačije nego u južnom delu, pošto je ovaj region jedini pod direktnom komandom policije UNMIK-a. Preko 259 policajaca, kosovskih Srba, u tom delu i dalje se redovno javljaju na posao.

20. Gledano iz perspektive ljudskih prava, postignut je napredak što se tiče ćelija u policijskim stanicama i pritvorskim uslovima. Pored toga, u toku je proces obezbeđivanja jedinstvene evidencije pritvora širom Kosova. Kosovska policijska služba u većoj meri obaveštava uhapšene o njihovim pravima. Međutim, pravna pomoć za vreme policijskog ispitivanja nije konzistentno obezbeđena. Osim toga, Kosovska policijska služba nema resurse da obezbedi albansko-srpski prevod ili druge usluge prevoda.²⁴

21. U skladu sa Administrativnim naređenjem UNMIK-a br. 2006/9,²⁵ Policijski inspektorat Kosova je nadležni organ za ispitivanje navoda o teškom neprofesionalnom ponašanju policajaca, kako na osnovu žalbi građana tako i na inicijativu policijskog nadzornika. Uprava za profesionalne standarde u policiji ostaje nadležni organ za ispitivanje manjih disciplinskih slučajeva u policiji. Policijski inspektorat Kosova otpočeo je sa radom oktobra 2007. g. Dok uspostavljanje i funkcionisanje nezavisnog mehanizma za nadzor policije predstavlja važniji orijentir za ceo region, vidljivo je da javnost još uvek nije upoznata sa pravom na žalbu protiv lošeg ponašanja policije i kako se takva žalba može pokrenuti. U nekoliko slučajeva, nije ispoštovan rok od 90 dana za okončanje disciplinskog postupka, kao i da se žalilac propisno obavesti o ishodu.²⁶

22. Ukratko, učinak Kosovske policijske službe u opštem policijskom radu dostiže visoki standard u skladu sa određenim okolnostima. Međutim, taj uspeh ne postoji u pogledu borbe protiv organizovanog kriminala. Političke promene u obuhvaćenom periodu imale su negativnog uticaja na funkcionisanje multietničke policije i efikasno obavljanje policijskog

²² Međutim, to nije uticalo na policijsku stanicu u Štrpcu/Shtërpçë. Tamo se u stanici nalazi 48 kosovsko-srpskih i 23 kosovsko-albanskih policajaca. Nijedan policajac, kosovski Srbin, nije napustio radno mesto posle 17. februara 2008. g. Pored toga, u Pejë/Peći, multietnička policijska stanica i dalje funkcioniše.

²³ Skoro 7500 lica služi u Kosovskoj policijskoj službi, većina njih su policijski službenici. Od 7500 pripadnika 834 (12 procenata) su kosovski Srbi, 259 njih rade na severu, a 575 na jugu. Od ovih 575, na kraju avgusta 2008. godine, njih 325 je suspendovano sa platom, od tog broja njih 287 su bili policijski službenici.

²⁴ Zabeleženo je više slučajeva gde su standardni operativni plan ili pismeni nalozi pisani na albanskom jeziku dok policajci koji su radili sa tim dokumentima razumeju samo srpski. Problemi sa prevođenjem uticali su na mnoge pripadnike zajednice kosovskih Srba kada su podnosili žalbe protiv kršenja pravila ponašanja u policiji.

²⁵ Administrativna naredba br. 2006/9, kojim se primenjuje Uredba UNMIK-a br. 2005/54 o okviru i vodećim principima Kosovske policijske službe, 6. jun 2006. god.

²⁶ Razlog tome je što je Ministarstvo unutrašnjih poslova kasnilo sa obrazovanjem Odbora za imenovanje policijskih starešina i za disciplinu, u skladu sa zakonskim odredbama.

posla na prostorima gde žive nealbanske zajednice. Međutim, nadležni organi su na fleksibilan i kooperativan način nastavili da podstiču povratak policajaca, kosovskih Srba, koji su napustili službu.

2.3. Policija: Glavni nedostaci

23. Glavni nedostaci su sledeći:

- Policijske službe na Kosovu često su izložene političkom uticaju. To je izgleda posledica opšte političke kulture na Kosovu, koja često ne poštuje institucionalnu nezavisnost.
- Niske plate policajaca povećavaju rizik od korupcije, negativno utiču na zapošljavanje i doprinose stvaranju niskog morala.
- Iako je učinak policije u pogledu manjih krivičnih prekršaja dobar, postoje ozbiljni nedostaci u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.
- Povlačenje većine policajaca, kosovskih Srba, zbog skorašnjih političkih promena ugrožava postignuti napredak u stvaranju multietničke policije. Posebno, to utiče na policijsku službu u multietničkim sredinama i povećava široko rasprostranjeno nepoverenje u policiju kod kosovskih Srba u sredinama u kojima većinu čine kosovski Albanci.
- Svi nivoi javne bezbednosti pokazuju velike nedostatke u profesionalnoj proceni bezbednosti i rešavanju vanrednih stanja zbog nedostatka opreme i relevantne obuke.

2.4. Mere OEBS-a

24. Misija je 1999. godine osnovala policijsku školu koja je predata kosovskim organima u periodu izveštavanja. Misija i dalje podržava napore u borbi protiv organizovanog kriminala i organizuje specijalizovane kurseve obuke za policiju u saradnji sa drugim regionalnim agencijama za sprovođenje zakona. Misija pomaže u razvoju sposobnosti vatrogasnih i spasilačkih brigada i službi hitne pomoći kako bi se unapredio način na koji one odgovaraju u vanrednim situacijama. Vodila je kampanje za informisanje o bezbednosti širom Kosova, nastavila je da podržava razvoj mehanizama unutrašnje kontrole policije i pokrenula je napore za razvoj policijske strategije za obaveštajni rad o kriminalnim aktivnostima. Program praćenja Misije ima za cilj da pomogne stvaranje efikasnih, odgovornih institucija javne bezbednosti u kojima se poštuju ljudska prava.

* * *

3. Zajednice

3.1. Učešće i zastupljenost u javnom životu

3.1.1 Učešće i zastupljenost u javnom životu: Normativan okvir

25. Ustavom su rezervisana zagarantovana mesta za nevećinske zajednice u Skupštini i Vladi Kosova. Izmene i dopune u Ustavu zahtevaju dve trećine glasova svih poslanika, uključujući dve trećine glasova poslanika koji drže mesta rezervisana za nealbanske zajednice, dok usvajanje gore navedenih „zakona od vitalnog značaja“²⁷ zahteva odobrenje proste većine

²⁷ Koncept „zakoni od vitalnog značaja“ odnosi se na one zakonodavne akte koji veoma utiču na nevećinske zajednice. Pošto zakon jasno ne definiše šta tačno spada pod „vitalni značaj“, može dovesti do političkog ćorsokaka oko definicije. To je viđeno u Bosni i Hercegovini gde je isti koncept uveden Dejtonskim sporazumom 1995. god.

poslanika na mestima rezervisanim za nevećinske zajednice koji su prisutni i glasaju. Novi Zakon o zajednicama²⁸ predviđa, u roku od četiri meseca od njegovog proglašenja, stvaranje konsultativnog saveta za zajednice pod nadležnošću predsednika Kosova. To veće bi trebalo da zastupa interese zajednica u vezi sa zakonima i javnom politikom i da omogući redovan dijalog između zajednica i kosovskih institucija. Nedavni zakoni o opštinskim granicama i lokalnoj samoupravi predviđaju uspostavljanje pet novih opština sa većinskim stanovništvom kosovskih Srba i sa povećanim nadležnostima u sektorima obrazovanja, zdravstvene zaštite, kulture i policije.²⁹ Politika pravične raspodele finansija³⁰ obavezuje opštine da iz svog budžeta odvoje procenat utvrđen na centralnom nivou za radnike koji pripadaju nevećinskim zajednicama. Ukoliko opštine ne ispune te uslove, biće sankcionisane time što će se raspodele iz kosovskog budžeta zadržati ili će se opštinska sredstva direktno preraspodeliti nevećinskim zajednicama. Administrativna uputstva za primenu Zakona o jezicima³¹ doneta su a Komisija za jezike uspostavljena je 2007. g. od strane Kabineta premijera. Ti elementi normativnog okvira uspostavljaju pravnu osnovu za čvrstu zaštitu nevećinskih zajednica i u potpunosti su u skladu sa međunarodnim standardima.

3.1.2. Učešće i zastupljenost u javnom životu: Sprovođenje

26. Posle 17. februara 2008. godine, mnogi kosovski Srbi povukli su se iz kosovske administracije. Mnoge od tih institucija primenile su tolerantan i obziran pristup kako bi omogućile da se ti kosovski Srbi integrišu na svojim radnim mestima. Međutim, nastavak bojkota verovatno da je doveo do disciplinskih mera i otpuštanja. U južnom delu Kosova, neki javni službenici iz zajednice kosovskih Srba vratili su se na posao.

27. U severnom delu Kosova i drugim mestima sa većinskim stanovništvom kosovskih Srba, Ministarstvo Srbije za Kosovo i Metohiju promovise uspostavljanje paralelnih političkih struktura kako bi se obezbedile administrativne usluge za zajednicu kosovskih Srba. Iako je vlada Kosova pokazala neke napore da se kosovski Srbi integrišu u javnu službu, generalno ne postoji značajniji napredak u integrisanju zajednice kosovskih Srba u društvo. Kosovski Srbi su bojkotovali izbore novembra 2007. g. Umesto toga, učestvovali su u opštinskim izborima Srbije održanim 11. maja 2008. g. Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN proglasio je održavanje tih izbora na Kosovu nezakonitim. Na osnovu rezultata izbora održanih u maju, uspostavljena je „Skupština zajednice opština Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija“ i kosovsko-srpske (paralelne) opštine sa novim gradonačelnicima.³²

28. Otprilike trećina od približno 40000 kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana koji žive na Kosovu još uvek nije upisana u matičnu knjigu građana ili nema registrovano mesto prebivališta. Nepostojanje ličnih isprava sprečava ih da učestvuju u javnom životu, glasaju,

²⁸ Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu (br. 03/L-047, 13. mart 2008, stupio na snagu juna 2008).

²⁹ Vidi kartu u Aneksu I.

³⁰ Vidi Administrativno uputstvo br. 2006/09 Ministarstva ekonomije i finansija o upravljanju pravičnom raspodelom finansija od strane opština, i Uredbu UNMIK-a br. 2008/13 o usvajanju Konsolidovanog budžeta Kosova i odobrenju troškova za period od 1. januara do 31. decembra 2008, 29. februar 2008. god.

³¹ Cilj Zakona o upotrebi jezika (br. 02/L-37, proglašen Uredbom UNMIK-a 2006/51, 20. oktobra 2006) jeste da se reguliše upotreba službenih jezika kao i jezika zajednica čiji maternji jezik nije službeni u odnosima između građana i kosovskih institucija na centralnom i opštinskom nivou.

³² Konstitutivna sednica „Skupštine zajednice opština Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija“ održana je juna 2008. g. Njena deklaracija proglašava da je Kosovo deo nedeljive Republike Srbije. Takođe proglašava poštovanje Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN-a i Povelje UN-a. Ta će skupština biti naslednik „Zajednice srpskih opština i naselja“ a sastoji se od 43 delegata iz 26 opština. Zadržava pravo da šalje nacрте zakona Skupštini Srbije oko pitanja koja se tiču Kosova.

vrate se i ponovo stupe u posed zauzete imovine. Te zajednice sistematski su nedovoljno zastupljene u kosovskoj javnoj službi i skoro potpuno isključene sa rukovodećih funkcija.

29. U opštinskim institucijama, nealbanske zajednice više su zastupljene na mestima posvećenim zajednicama i povratku, ali su manje zastupljene u svim drugim sektorima. Žene iz nealbanskih zajednica su još manje zastupljene, posebno na rukovodećim pozicijama. Nekoliko opština usvojilo je i sprovelo procedure jednakih mogućnosti ili je imenovalo službenike za jednake mogućnosti. Informisanje nealbanskih zajednica o mogućnostima za zapošljavanje je slabo ili ne postoji. U izveštajima iz 2007. god. o pravičnoj raspodeli finansija koje je predstavila kosovska Vlada prikazano je dovoljno učešće zajednica u upravi opština. Međutim, statistika pravične raspodele finansija za zastupljenost zajednica nije uvek pouzdana pošto opštine, da ne bi bile izostavljene iz raspodele sredstava iz centralnog budžeta, često zadržavaju nealbanske radnike na platnom spisku kako bi ispoštovala postavljene ciljeve o pravičnoj raspodeli finansija iako su ti radnici u stvari napustili svoja radna mesta.

30. Delotvornu primenu Zakona o jezicima narušava manjak budžeta, ljudskih resursa i kapaciteta, što je takođe rezultat političke volje. Sastav komisije za jezike stvorene zakonom ne odražava jezičku raznolikost Kosova i nema adekvatan budžet i kancelarijski prostor za upražnjavanje svog mandata. Obaveze institucija i prava korisnika službenih jezika i jezika zajednica³³ malo su poznate u javnosti, delimično zbog neuspeha da se objave administrativna uputstva i sprovede kampanja javnog informisanja.

3.2. Obrazovanje i zdravstvo

3.2.1. Obrazovanje i zdravstvo: Normativni okvir

31. Važeći zakoni³⁴ garantuju osnovno i srednje obrazovanje na maternjem jeziku. Takođe, predviđaju pristup visokom obrazovanju za sva lica na Kosovu bez diskriminacije. Novi zakon o obrazovanju na opštinskom nivou³⁵ stvara mehanizme koji omogućavaju kosovskoj vladi da integriše obrazovnu politiku Srbije u kosovski obrazovni sistem. Novi zakon o lokalnoj samoupravi takođe predviđa povećane nadležnosti za opštine sa većinskim kosovskim Srbima u sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju.

32. Generalno, zakoni o obrazovanju i zdravstvu ispunjavaju međunarodne standarde i garantuju zaštitu interesa nealbanskih zajednica. Međutim, neuspeh Ustava da eksplicitno prizna i direktno primeni međunarodnu Povelju o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima može negativno uticati na ranjive zajednice. Pošto ta povelja predviđa prava na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu, njeno nepriznavanje vodi ka manjim pravima na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu za zajednice.

³³ Zakon o upotrebi jezika definiše albanski i srpski kao službene jezike na Kosovu. Međutim, on takođe predviđa da u „opštinama naseljenim zajednicom čiji maternji jezik nije službeni, a koja čini najmanje pet procenta ukupnog stanovništva te opštine, jezik zajednice ima status službenog jezika“ (član 2.3). Osim toga, turski ima status službenog jezika u opštini Prizren. Konačno, ako zajednica predstavlja preko tri procenta ukupnog stanovništva u određenoj opštini, jezik će imati status „jezika u službenoj upotrebi“ što je takođe povezano sa određenim posebnim pravima za pripadnike zajednice.

³⁴ Zakon o upotrebi jezika (br. 02/L-37, proglašen Uredbom UNIMK-a br. 2006/51, 20. oktobra 2006); Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu (br. 03/L-047, 13. mart 2008); Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo (br. 03/L-068).

³⁵ Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo br. 03/L-068); Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu (br. 03/L-047, 13. mart 2008).

33. Zakon o visokom obrazovanju³⁶ sadrži načela koja uređuju reformu visokog obrazovanja u Evropi i reguliše njihovu primenu. U skladu je sa „Bolonjom“³⁷ i eliminiše sistem nezavisnih fakulteta. Postoje dva javna univerziteta na Kosovu: jedan u Prishtinë/Prištini, koji mahom pohađaju kosovski Albanci i drugi u Mitrovicë/Mitrovici, koji uglavnom pohađaju kosovski Srbi. Međutim, nijedan ne nudi mogućnost pohađanja na jeziku drugog.

3.2.2. Obrazovanje i zdravstvo: Sprovođenje

34. Sistem obrazovanja na Kosovu karakterišu dve odvojene škole za kosovske Albance i kosovske Srbe. Kosovski Albanci prate nastavu bez imalo predavanja na srpskom jeziku. Slično tome, kosovski Srbi se obrazuju prema srpskom programu i nemaju nastavu na albanskom. Kosovo još uvek nije razvilo obrazovni program za osnovne i srednje škole na srpskom jeziku. Za turski i bosanski ne postoje nastavni udžbenici na osnovu programa za srednje obrazovanje. Postoje osnovni nedostaci koji doprinose odvajanju kosovskih zajednica.

35. Kosovski Romi, Aškalije i Egipćani, a posebno devojčice iz tih zajednica, u mnogim slučajevima se ne upisuju u škole ili se u velikom broju ispisuju iz škola. Mere za obezbeđivanje obaveznog upisivanja i bolji pristup obrazovanju nisu dovoljne. Predmeti na romskom jeziku ne postoje. Goranci³⁸ su suočeni sa velikim poteškoćama u obrazovanju na srpskom jeziku, koji oni žele, zbog nepostojanja nastavnog plana na srpskom jeziku.

36. Nakon 17. februara 2008. godine, može se pretpostaviti diplome o stečenom srednjem obrazovanju u kosovskim obrazovnim institucijama neće priznati veliki broj zemalja u regionu. To može sprečiti pristup visokom obrazovanju za studente koji se služe bosanskim i srpskim jezikom.

37. Nije postignut napredak u ujedinjenju kosovskih zdravstvenih i socijalnih sistema, pošto se zajednica kosovskih Srba u potpunosti oslanja na svoj paralelni sistem. Ne postoji sveobuhvatan sistem osiguranja na Kosovu. Zbog toga, veliki deo kosovske populacije ne može sebi da priušti mnoga lečenja i lekove. To posebno utiče na zajednice kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana. Ograničen pristup zdravstvenoj zaštiti veliki je problem za one članove zajednice kosovskih Roma koji su još uvek raseljeni u kampovima u severnom delu Kosova i izloženi zagađenju olovom.³⁹ Kosovski Srbi nemaju poverenja u zdravstvene ustanove Kosova i biraju besplatne paralelne usluge zdravstva boljeg kvaliteta koje pruža srpska vlada.

³⁶ Zakon o visokom obrazovanju na Kosovu (br. 2002/3, 26. septembar 2002, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2003/14, 12. maja 2003). Zakon je izrađen uz podršku Saveta Evrope.

³⁷ „Bolonjska deklaracija o visokom obrazovanju na prostoru Evrope“ usvojena je 1999. g. od strane 29 evropskih država. Kosovo ima koristi od reforme čak iako diplome njegovih svršenih studenata univerziteta i učenika srednjih škola nisu opšte priznate. Pitanje priznavanja posebno je važno za univerzitet na srpskom jeziku u severnoj Mitrovicë/Mitrovici, pošto se njegovi diplomci oslanjaju na Beograd za akreditaciju diploma i kvalifikacija.

³⁸ Goranci su muslimanska nealbanska zajednica koja uglavnom živi u regionu Gore u opštinama Dragash/Dragaša i Prizrena. Male zajednice Goranaca takođe žive i u drugim opštinama širom Kosova.

³⁹ Otprilike 8000 Roma prebeglo je 1999. g. iz južnog dela Mitrovicë/Mitrovice kada je romska mahala uništena. Neki su dobili „privremeni“ smeštaj u kampovima za interno raseljena lica u severnom delu Kosova. Svetska zdravstvena organizacija je 2005. g. izvestila da ti kampovi predstavljaju rizik po zdravlje jer je ta oblast bila izložena zagađenju olovom. Kampovi Žitkovac/Zitkovic, barake Kablar i Česmin Lug su zatvorene 2006. g. a raseljena lica su premeštena u bivšu bazu KFOR-a Osterode. Iako ova baza pruža bolje uslove u kampu, izloženost zagađenju olovom i dalje postoji. Nisu nađena održiva rešenja za preostalih blizu 700 raseljenih Roma. Posebno, izložena deca su pod velikim rizikom od neizlečivog narušavanja zdravlja.

3.3. Povratak

3.3.1. Povratak: Normativni okvir

38. Važeći zakonski i politički okvir⁴⁰ za dobrovoljni povratak zadovoljava međunarodne standarde. Oktobra 2007. godine kosovska vlada je usvojila strategiju za reintegraciju deportovanih osoba kako bi rešila prisilni povratak. Taj politički okvir je takođe u skladu sa međunarodnim standardima.

3.3.2. Povratak: Sprovođenje

39. Uprkos političkim događajima u prvoj polovini 2008. godine, nije bilo znatnih odlazaka kosovskih Srba ili drugih ne-albanskih zajednica. Međutim, nije bilo ni značajnog povratka, mada su ga kosovske vlasti zvanično podsticale. Mnoge opštine usvojile su opštinsku strategiju za povratak pri čemu su pozivale interno raseljena lica da učestvuju u pisanju ovih strategija. Na centralnom nivou, novi ministar za zajednice i povratak stupio je u kontakt sa zajednicama i podržavao veze sa raseljenim licima i njihovim organizacijama. Međutim, ministarstvo nije pozvalo Udruženje interno raseljenih lica da učestvuje u preispitivanju politike povratka.

40. Kosovska vlada usvojila je akcioni plan uključujući i budžet za sprovođenje strategije za reintegraciju deportovanih, ali nije preduzela nikakav korak da obavesti nadležne opštinske institucije o njihovim odgovornostima. Trenutno nema resursa za integraciju deportovanih lica.

3.4. Zajednice: Opšta ocena

41. U prvoj polovini 2008. godine nije bilo većih međuetničkih incidenata⁴¹. Međutim, proglašenje nezavisnosti i kasnije reakcije srpske vlade obeshrabrile su srpsku zajednicu na Kosovu da aktivno učestvuje u kosovskom društvu, mada zakonski okvir ovo propisuje.

3.5. Zajednice: Glavni nedostaci

42. Glavni nedostaci su sledeći:

- Kosovski nastavni plan i program ne promovise zajedničke vrednosti i razumevanje za kulturnu raznolikost. Nedostatak obrazovanja na svim službenim jezicima takođe doprinosi značajnoj stopi napuštanja škole kod pripadnika malih zajednica, i neguje paralelno obrazovanje na srpskom jeziku.
- Od 17. februara 2008. godine povećalo se udaljavanje srpske zajednice na Kosovu putem uspostavljanja paralelnih političkih institucija i jačanja paralelnih društvenih institucija kao što su one za obrazovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu i penzije.
- Zakon o jezicima ne sprovodi se u dovoljnoj meri. To dovodi do kršenja prava zajednica na jednak pristup službama, dokumentima, i drugim relevantnim informacijama na njihovim jezicima.

⁴⁰ Politički okvir koji je usvojila Kosovska vlada 2006. godine zasniva se na Vodećim principima UN o internom raseljavanju (UN Dokument br. E/CN.4/1998/53/Add.2, 17.4.1998. godine). Pravo na povratak takođe je usvojeno Rezolucijom Saveta bezbednosti UN-a 1244 (1999) i domaćim, regionalnim i međunarodnim pravom.

⁴¹ Iako nije bilo većih međuetničkih incidenata, nastavljaju se pojedinačni međuetnički incidenti i pripadnici nealbanskih zajednica brinu se za svoju bezbednost. Zastrašivanje, bojazan i nepoverenje u efikasnost policijskih istraga doveli su do toga da se incidenti ne prijavljuju.

- Nedostatak upisa u matične knjige otežava povratak raseljenih kosovskih Roma, Aškalijskih i Egipćana i sprečava ih da registruju imovinu. Te zajednice imaju poteškoća prilikom pristupa osnovnim službama, kao što su zdravstvene.
- Proces povratka uglavnom se sputava usled opšteg osećanja nesigurnosti kod raseljenih lica, otežanog pristupa imovini i blokiranja ili odlaganja postupaka povraćaja imovine.

3.6. Mere OEBS-a

43. Tokom perioda izveštavanja, Misija je pomno pratila postupak donošenja kosovskih zakona i propisa u oblasti zaštite zajednica na centralnom i opštinskom nivou. Misija je tokom ovih procesa podizala svest o evropskim i međunarodnim standardima. Sada će ona pratiti njihovo sprovođenje. Za poslednje dve godine Misija je podržavala rad na Kosovskoj strategiji za integraciju Roma, Aškalijskih i Egipćana i služila kao koordinator između ove tri zajednice i drugih volonterskih organizacija i domaćih institucija. Ona nastavlja da prati pristup nealbanskih zajednica obrazovanju na jeziku po njihovom izboru i zdravstvenim službama da bi nedostatke iznosila kod institucija na centralnom nivou. Misija olakšava dijalog između zajednica i predstavnika institucija, i na lokalnom i na centralnom nivou.

* * *

4. Zaštita imovinskih prava

4.1. Zaštita imovinskih prava: Normativni okvir

44. Zakonski i institucionalni okvir kojima su uređena i zaštićena imovinska prava na Kosovu i dalje su slabi. Ove slabosti pogađaju sve zajednice, naročito zajednicu kosovskih Srba pošto mnogi ostaju raseljeni iz svojih kuća ili čekaju povraćaj stambene, poljoprivredne ili poslovne imovine.

45. Tokom 2007. godine dodatno je definisan zakon kojim se uređuje rad Kosovske povereničke agencije⁴² putem Administrativnog naređenja⁴³ kojim je uspostavljen Poslovník o radu ove Agencije. Pored toga, UNMIK je maja 2008. godine izdao Administrativno naređenje kojim se oni koji traže povraćaj imovine oslobađaju plaćanja komunalija (kao što su računi za električnu energiju i vodu) za koje su se računi nagomilavali tokom perioda dok je njihova imovina bila pod upravom Kosovske agencije za imovinu⁴⁴, ili ukoliko stanar koji

⁴² Kosovska agencija za imovinu uspostavljena je marta 2006. godine kao mehanizam za rešavanje zahteva za povraćaj *poljoprivredne i poslovne* imovine, i da bi se sprovele odluke o *stambenoj* imovini koje je doneo njen prethodnik, Direkcija za stambena i imovinska pitanja/Komisija za stambene i imovinske zahteve. Organ za zahteve pod okriljem Kosovske agencije za imovinu naziva se Komisija za imovinske zahteve (vidi Uredbu UNMIK-a 2006/10, koja rešava zahteve vezano za privatnu nepokretnu imovinu, uključujući tu poljoprivrednu i poslovnu imovinu, od 4. marta 2006. godine, sa izmenama i dopunama).

⁴³ Administrativno naređenje 2007/5, kojom se sprovodi Uredba UNMIK-a 2006/50, o rešavanju zahteva vezano za privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i poslovnu imovinu, od 1. juna 2007. godine.

⁴⁴ Uredbom UNMIK-a 2000/60 Direkciji za stambena i imovinska pitanja (prethodniku Kosovske agencije za imovinu) dato je ovlašćenje da upravlja napuštenom stambenom imovinom bilo na zahtev nosioca imovinskih prava ili kao rezultat popisa napuštene imovine. Da bi olakšala upravljanje ovom imovinom, Kosovska agencija za imovinu uspostavila je šemu izdavanja prema kojoj se svaka imovina pod njenom upravom može izdati uz pristanak vlasnika imovinskih prava. Zakupci plaćaju mesečnu zakupninu nosiocu imovinskih prava preko Kosovske agencije za imovinu.

je stanovao u stanu ove račune nije plaćao.⁴⁵ Međutim, ne postoje mere kojima se osiguravaju ista izuzeća za vlasnike imovine za koju nije podnet zahtev za povraćajem kod Kosovske agencije za imovinu. To znači da su raseljena lica koja nisu imala priliku da traže povraćaj imovine preko Kosovske agencije za imovinu opterećena plaćanjem računa koji su pristizali za njihovu imovinu dok je ta imovina još uvek bila nezakonito zauzeta.

46. Skupština je 13.6.2008. godine usvojila zakon⁴⁶ kojim je UNMIK-ova nadležnost za rad Kosovske agencije za imovinu prenesena međunarodnom civilnom predstavniku. Usvajanje ovog zakona izaziva zabrinutost u pogledu buduće saradnje srpske vlade sa Kosovskom agencijom za imovinu, pošto srpske vlasti ne priznaju međunarodnog civilnog predstavnika. Srpska vlada je 19.6.2008. godine suspendovala rad kancelarija Kosovske agencije za imovinu u srpskim gradovima, uz tvrdnju da ta agencija nije rešila problem zaštite prava srpskih građana čija je imovina na Kosovu konfiskovana.⁴⁷ Posledica nedostatka saradnje je ta da Kosovska agencija za imovinu nema pristup katastarskoj evidenciji raseljenih lica. Tokom sukoba iz 1999. godine, 20 posto pisanih dokumenata i 30 posto katastarskih mapa koje se odnose na različite opštine izmešteno je u užu Srbiju. Pored ovoga, Kosovska agencija za imovinu će zbog zatvaranja kancelarija Agencije u srpskim gradovima nailaziti na prepreke prilikom dostave svojih rešenja zahteva za povraćajem imovine raseljenim lica.

47. Proces privatizacije koji vodi Kosovska poverenička agencija⁴⁸ privremeno je obustavljen zato što je UNMIK-ov Stub IV, pod koji je spadala Kosovska poverenička agencija, prestao da funkcioniše juna 2008. godine. Novi zakoni kojim se uređuje rad buduće kosovske agencije za privatizaciju proglašen je juna 2008. godine.⁴⁹ Tim novim zakonom Kosovska agencija za privatizaciju se uspostavlja kao naslednik Kosovske povereničke agencije, sa mandatom da nastavi sa postupcima upravljanja, privatizacije i likvidacije društvenih preduzeća na Kosovu.⁵⁰ Međutim, prema Kosovskoj povereničkoj agenciji, ta nova Agencija za privatizaciju nije njen zakonski naslednik. Kao posledica ovoga, privatizacija je usporena pošto Kosovska poverenička agencija novoj Agenciji nije prenela dosijee i evidenciju. Još jednu dodatnu prepreku predstavlja nedostatak saradnje Srbije sa ovom novom Agencijom, koja je sada kosovska institucija.

48. Ukratko, zakoni o imovini su slabi. Trenutno se javljaju veliki problemi vezano za kontinuitet s obzirom na način na koji će organi koji su odgovorni za imovinska pitanja vršiti svoje zadatke u budućnosti. Pored toga, postupak povraćaja imovine otežava nedostatak zakona i propisa koji su neophodni da bi se jednoobrazno primenjivao postupak za povraćaj imovine.

⁴⁵ Administrativno naređenje 2008/5, kojom se sprovodi Uredba UNMIK-a 2006/50, o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i poslovnu imovinu od 5. maja 2008. godine.

⁴⁶ Zakon br. 03/L-079, kojim se menja Uredba UNMIK-a 2006/50 o rešavanju zahteva koji se odnose na privatnu nepokretnu imovinu, uključujući poljoprivrednu i poslovnu imovinu od 13. juna 2008. godine.

⁴⁷ Saopštenje za štampu u kome se objavljuje odluka odlazeće srpske vlade o radu Kosovske agencije za imovinu, od 19. juna 2008. godine (može se naći na adresi <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=89827>).

⁴⁸ Kosovska poverenička agencija uspostavljena je 2002. godine da bi pripremila i obavila privatizaciju društvenih preduzeća i upravljala javnim preduzećima (Uredba UNMIK-a 2002/12, o uspostavljanju Kosovske povereničke agencije od 13. juna 2002. godine, sa izmenama i dopunama). Vidi OEBS-ov izveštaj, *Privatizacija na Kosovu: Sudsko preispitivanje predmeta Kosovske povereničke agencije od strane Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova* (maj 2008. godine).

⁴⁹ Zakon o Kosovskoj agenciji za privatizaciju (br. 03/L-067), 21. maja 2008. godine

⁵⁰ Vidi Poglavlje 1, Vladavina prava, stav 5.

4.2. Zaštita imovinskih prava: Sprovođenje

49. Skoro devet godina posle konflikta, veliki deo imovine ostaje nezakonito zauzet, uprkos tome što je do leta 2008. godine rešeno skoro 30.000 predmeta u sferi stambene imovine. U početku su mehanizmima za kolektivni povraćaj imovine rešavana samo pitanja stambene imovine. Poslovna i poljoprivredna imovina uključena je tek maja 2006. godine. Ranije je sporove o građevinskom i poljoprivrednom zemljištu bilo moguće rešavati samo preko uobičajenog prenatrpanog sistema sudova za građanske parnice.

50. Nadležne vlasti na lokalnom i centralnom nivou i dalje ne primenjuju na odgovarajući način postupak eksproprijacije ili ga izbegavaju. Kao rezultat toga, redovno dolazi do nezakonitog mešanja u imovinska prava pojedinaca. Često se dešava da pojedinci nemaju pristup efikasnom pravnom leku. Dalje, u slučajevima u koje su uključeni pripadnici nealbanskih zajednica, eksproprijacije mogu da imaju za posledicu diskriminaciju. Ako je zakonski vlasnik raseljeno lice, on verovatno neće znati da je u toku eksproprijacija njegove imovine.⁵¹

51. Od uspostavljanja Kosovske agencije za imovinu 2006. godine do roka za podnošenje zahteva decembra 2007, ovoj agenciji je podneseno skoro 40.000 zahteva.⁵² Većina ovih zahteva odnosi se na poljoprivredno zemljište koje pripada kosovskim Srbima. Komisija za imovinske zahteve u okviru ove agencije ima zadatak da rešava ove zahteve. Komisija je rešila otprilike 11.000⁵³ tih zahteva. Međutim, ta rešenja još nisu sprovedena zato što još uvek nije uspostavljen panel⁵⁴ koji treba da prima žalbe vezano za rešenja ove komisije. Time se paralize postupak povraćaja imovine. Žrtve ovog kašnjenja su oni kojima je odobren zahtev, a koji sada ne mogu da zavedu imovinu kako je utvrdila Komisija za imovinske zahteve, i kao posledica toga ne mogu da povrate svoju imovinu. Prethodnik ove agencije, Direkcija za stambena i imovinska pitanja, imala je probleme prilikom sprovođenja zahteva za povraćajem imovine zbog izbacivanja stanara. Slično tome, i agencija će verovatno naići na probleme kada pokuša da sprovede svoje odluke, s obzirom da su mandatom agencije predviđeni isti pravni lekovi, uključujući rušenje nezakonitih građevina, zaplenu i aukciju, te izbacivanje stanara.

52. Kao zaključak, otprilike 29.000 zahteva ostaje da bude rešeno od strane Komisije za imovinske zahteve. Zajedno sa otprilike 11.000 „rešenih ali nesprovedenih zahteva“, još skoro 40.000 zahteva ostaje da bude potpuno završeno od strane Kosovske agencija za imovinu.

53. Pored toga, zaostavštinu uništene imovine usled konflikta iz 1999. godine nisu rešili ni međunarodna zajednica ni domaća vlada. Pored toga, kao što je pomenuto gore u paragrafu 8, kosovski sudovi nisu mogli na odgovarajući način da reše otprilike 18.000 zahteva za odštetom imovine koja je oštećena tokom konflikta a koja pripada prvenstveno kosovskim Srbima, pošto je UNMIK-ovo Odeljenje pravde avgusta 2004. godine prestalo da razmatra ove slučajeve.

54. Pored toga, postoji više od 1.200 zahteva kosovskih Albanaca protiv Republike Srbije, odnosno Savezne Republike Jugoslavije za štete pretrpljene za vreme konflikta iz 1999.

⁵¹ Vidi Izveštaj OEBS-a, *Eksproprijacija na Kosovu* (decembar 2006. godine).

⁵² Kosovska agencija za imovinu primila je 39.687 zahteva (izvor: <http://www.kpaonline.org>).

⁵³ Kosovska agencija za imovinu rešila je 11.168 zahteva do 30. juna 2007. godine (izvor: <http://www.kpaonline.org>).

⁵⁴ Specijalna komora Vrhovnog suda određena je da bude odgovorno telo da prima žalbe na rešenja Komisije za imovinske zahteve. Međutim, ova Komisija još uvek nije uspostavljena.

godine koji nisu rešeni. Od svih ovih predmeta, sudstvo još uvek nije procesuiralo preko 700 predmeta, gde je sud u Pejë/ Peći obustavio rešavanje 540 predmeta.⁵⁵

55. Sve zajedno ovi imovinski zahtevi i slučajevi dostižu broj od otprilike 59.000 (40.000 plus 18.000 plus 1.200), od kojih se ogromna većina odnosi na kosovske Srbe, čija je imovina oštećena, uništena ili nezakonito zauzeta usled konflikta i još uvek nije rešena ili izmirena.

4.3. Zaštita imovinskih prava: Glavni nedostaci

56. Glavni nedostaci su sledeći:

- Sprovođenje preostalih rešenja zahteva od strane Kosovske agencije za imovinu, koje nije rešila Komisija za stambena i imovinska pitanja, otežava nedostatak saradnje policijskih vlasti. Resursi agencije nisu dovoljni za rešavanje i sprovođenje otprilike 40.000 primljenih zahteva. Pored toga, političko okruženje otežava ovaj proces.
- Odsustvo saradnje kosovskih Srba i Srbije sa Kosovskom agencijom za imovinu verovatno će uticati na sposobnost agencije da radi na zahtevima raseljenih lica koja žive izvan Kosova. Pored toga, katastarska i sudska evidencija, koja je relevantna za Kosovo, ostaje izmeštena.
- Na Kosovu ne postoje odgovarajući postupci za obaveštavanje javnosti i preispitivanje, kako bi se raseljena lica zaštitila kada dođe do eksproprijacija i drugih mera koje se tiču zavođenja imovinskih prava.
- Nedostatak pravnog kontinuiteta između Kosovske povereničke agencije i Kosovske agencije za privatizaciju i očekivani nedostatak saradnje srpske zajednice na Kosovu ugroziće sposobnost nove Agencije za privatizaciju da obavlja svoj mandat.

4.4. Mere OEBS-a

57. Tokom perioda izveštavanja, Misija je pratila zaštitu imovinskih prava na Kosovu. Septembra 2007. godine Misija je okupila centralne i lokalne zvaničnike, predstavnike međunarodnih organizacija i građanskog društva da predlože buduće akcije. Misija je pred svim relevantnim subjektima iznela pitanje izmeštene katastarske evidencije. Ona je savetovala lokalne vlasti o tome kako da legalizuju divlja naselja i rade na eksproprijaciji. Misija i dalje prati imovinske predmete u sudovima. Takođe će pratiti pisanje i sprovođenje zakona o imovini u pogledu njihove saglasnosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava.

* * *

5. Skupština Kosova

5.1. Skupština Kosova: Normativni okvir

58. Ustavnim okvirom i Ustavom rezervisano je deset mesta u Skupštini za pripadnike srpske zajednice na Kosovu i deset mesta za ostale nealbanske zajednice. Ta mesta srpska zajednica na Kosovu nije uvek efikasno koristila zbog političkog bojkota centralnih institucija. Posle novembarskih izbora iz 2007. godine, niz novih političkih subjekata, pripadnika kosovskih Srba, potražio je neki angažovaniji pristup.⁵⁶ Međutim, zbog slabe izlaznosti od manje od

⁵⁵ Vidi OEBS-ov mesečni izveštaj, *Zaostali predmeti građanskih parnica u kosovskim sudovima ugrožavaju pravo na suđenje u razumnom vremenskom roku* (maj 2008. godine).

⁵⁶ Srpska autonomna liberalna stranka (SLS), uspostavljena 2006. godine zalaže se za to da bez obzira na politički status Kosova, srpska zajednica treba da ostane na Kosovu i da učestvuje u kosovskim institucijama. Nakon njenog učešća u novembarskim izborima 2007. godine, SLS se pridružila radu

deset posto pripadnika kosovskih Srba na tim izborima, izabrani srpski predstavnici u Skupštini i Vladi Kosova i skupštinama opština ne odražavaju širok spektar mišljenja u toj zajednici.

5.2. Skupština Kosova: Sprovođenje

59. Skupština i Vlada nisu se složile oko usklađivanja njihovih smernica o izradi nacrtu zakona, čime se stvaraju poteškoće prilikom postupka izrade i razmatranja novih zakona i propisa. Tako se stručnost pravnika i drugih odgovornih javnih radnika ne koristi efikasno. Postupak razmatranja nacrtu zakona sputava nedovoljan broj i kvalitet preporuka koje daje većina skupštinskih odbora u periodu propisanom za razmatranje.⁵⁷ Međutim, tokom perioda izveštavanja, predsednik Skupštine je pozvao odbore da počnu da preispituju zakone pre njihovog prvog čitanja da bi se zakonodavni postupak standardizovao.

60. Interakcija između Vlade i Skupštine je slaba ili je uopšte nema kada zakon ode iz Vlade. Politički savetnici i ministri ne koriste dovoljno priliku da prisustvuju sastancima odbora da bi obrazložili važnost zakona i raspravljali sa Skupštinom o ispravnom sprovođenju ovih zakona.

61. Skupštinski odbori treba da izveštavaju Skupštinu najmanje jedanput godišnje o sprovođenju usvojenih zakona u svojoj oblasti odgovornosti.⁵⁸ Tokom mandata prethodnog zakonodavnog tela većina odbora nije zadovoljila ovaj uslov. Od početka 2008. godine, skupštinski odbori uključuju praćenje sprovođenja zakona u svoje redovne planove rada. Međutim, detaljno se preispituje sprovođenje samo nekoliko zakona. Za ovaj nedostatak odbori krive preveliki obim posla.

62. Usvajanje budžeta i praćenje njegovog trošenja predstavlja ključnu odgovornost Skupštine u smislu nadzora Vlade. Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti⁵⁹ uspostavljaju se rokovi za sastavljanje nacrtu Kosovskog konsolidovanog budžeta i njegovo podnošenje Skupštini.⁶⁰ Tokom perioda izveštavanja, Ministarstvo finansija i ekonomije nije se pridržavalo ovih rokova čime je Skupštini onemogućeno da pripremi amandmane ili preporuke i ometano je efikasno konsultovanje sa nezavisnim institucijama.⁶¹ Tokom proleća 2008. godine, Skupština je usvojila nekoliko paketa najvažnijih zakona bez izjave o finansijskom uticaju, mada je ovo potrebno prema važećem zakonu.

63. Od početka 2008. godine, Skupština je počela da poboljšava svoju ulogu nadzora u sektoru bezbednosti. Pošto Kosovska vlada sada preuzima nadležnosti u oblasti policije i

trećeg saziva kosovske Skupštine i ima dva ministra i jednog zamenika ministra u sadašnjoj kosovskoj Vladi. Član SLS-a je i predsedavajući Odbora za prava i interese zajednica i povratak.

⁵⁷ Prema Pravilu 35.6 Poslovnika o radu Skupštine, odbor mora da podnese svoje preporuke Skupštini najkasnije dva meseca posle prvog čitanja, osim ako Skupština ne odobri produženje roka. Skupštinski odbori imaju poteškoća prilikom ispitivanja nacrtu zakona u propisanom vremenskom okviru zbog nedovoljne stručnosti koja se vremenski poklapa sa znatnim obimom posla i kratkim rokovima. Kako je predviđeno Ustavom, zbog potpune primene Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa, moralo je da se donese preko 40 novih zakonskih akata. Čitav spektar zakona koji proističu iz Predloga usvojen je u prvoj polovini 2008. godine.

⁵⁸ Pravilo 53 Poslovnika o radu Skupštine.

⁵⁹ Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti, br. 2003/2, proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/17, 12.5.2003. godine, sa izmenama i dopunama.

⁶⁰ Vidi i član 6.3 o lokalnoj upravi i decentralizaciji.

⁶¹ Nezavisne institucije na Kosovu su nezavisni organi koji obavljaju funkcije nadzora i regulacije. Decembra 2007. godine, Misija je objavila izveštaj o ovom pitanju, Izveštaj OEBS-a, *Nezavisne agencije i institucije u kosovskoj demokratiji* (može se naći na http://www.osce.org/dokuments/mik/2007/12/28703_en.pdf).

vladavine prava, koje je ranije imao UNMIK, Skupština je uspostavila novi skupštinski Odbor za unutrašnje poslove i bezbednost da nadzire zakonodavnu politiku i njegovo sprovođenje u oblasti bezbednosti.⁶²

64. Uprkos pojedinačnim naporima poslanika Skupštine da budu u kontaktu sa svojim biračima tokom perioda izveštavanja rad sa biračima nije institucionalizovan. Jedini izuzetak desio se maja 2007. godine kada je Skupština organizovala Nedelju Skupštine. Predsednik Skupštine i većina poslanika u Skupštini organizovali su jednodnevne posete širom Kosova. Međutim, većina poslanika u Skupštini nastavila je da održava slabe veze sa svojim biračkim telom. Takođe, postoji nedostatak efektivnog učešća građanskog društva u zakonodavnom procesu. Generalno, komunikacija sa biračkim telom bila je nedovoljna i ograničena samo na predizborne političke kampanje.

65. Ukratko, rad Skupštine Kosova se poboljšao. Uprkos malom iskustvu u pogledu nadgledanja primene zakona, odbori su ovu svoju nadležnost učinili prioritetom. Skupština je polako počela da nadgleda rad Vlade u sektorima budžeta i bezbednosti. Izbori koji su održani novembra 2007. godine pružili su mogućnost pripadnicima svih zajednica na Kosovu da učestvuju na izborima. Međutim, slab odziv birača iz zajednice kosovskih Srba i uspostavljanje paralelnih skupština opština nakon srpskih opštinskih izbora u maju 2008. godine ograničili su angažovanje nekih srpskih predstavnika u Skupštini Kosova.

5.3. Skupština Kosova: Glavni nedostaci

66. Glavni nedostaci su sledeći:

- Prilikom pripreme zakona postoji nedostatak usklađenih smernica. Profesionalna pravna ekspertiza u Vladi Kosova i Skupštini Kosova je ograničena. Kapaciteti u skupštinskim odborima za reviziju nacрта zakona su nedovoljni da ispune trenutni obim rada.
- Slabi međusobni odnosi između kosovske Vlade i Skupštine ometaju usmerenu i efektivnu pravnu proceduru za pripremu i izradu zakona i ne dozvoljavaju dovoljnu angažovanost pravnih eksperata.
- Tokom prve polovine 2008. godine, vladini ministri i premijer nisu dali odgovore na upućena parlamentarna pitanja.⁶³
- Približavanje i dopiranje do birača nije institucionalizovano čime se sprečava transparentnost i efektivno učešće građanskog društva u zakonodavnom procesu.

5.4. Mere OEBS-a

67. Misija je pratila i savetovala Skupštinu Kosova o procesu izrade nacрта zakona kako bi podržala efektivnu primenu evropskih i međunarodnih standarda posebno u pogledu ljudskih prava i prava pripadnika zajednica. Misija će nastaviti da nadgleda skupštinske mere vezano za nadzor primene zakonskih propisa. Nastaviće da podstiče mere kako bi se poboljšala transparentnost i pristupačnost Skupštine.

* * *

⁶² Odbor je odgovoran da nadzire kosovsku policiju, budžetsku politiku policije i druge subjekte bezbednosti, međunarodnu saradnju u oblasti bezbednosti, i saradnju sa bezbednosnim institucijama pod okriljem međunarodnih institucija.

⁶³ Vidi Izveštaj OEBS-a, Izveštaj o nadgledanju rada Skupštine br. 3/2008, koji pokriva period od 1. aprila do 14. juna 2008, koji se može naći na http://www.osce.org/documents/mik/2008/08/32485_en.pdf.

6. Lokalna uprava i decentralizacija

6.1. Lokalna uprava i decentralizacija: Normativni okvir

68. Normativni okvir za decentralizaciju se tokom perioda izveštavanja značajno razvio. Ovo predstavlja pozitivan napredak. Pravni okvir koji pokriva 30 opština izmenjen je u oktobru 2007,⁶⁴ i po prvi put su gradonačelnici, u novembru 2007. godine, direktno birani kao načelnici opština.

69. Uprkos proglašenju nove Uredbe UNMIK-a u oktobru 2007, Pilot opštinske jedinice⁶⁵ nastavile su da rade prema starom pravnom okviru. One nisu mogle da budu uključene u opštinske izbore održane u novembru 2007.⁶⁶ Ovo je stvorilo zakonske nedoumice i dvosmislenosti.

70. Skupština Kosova je početkom 2008. izmenila i dopunila važeće zakone o decentralizaciji i usvojila niz novih zakona⁶⁷ (kako je i planirano u skladu sa Sveobuhvatnim predlogom za rešenje statusa). Ovaj novi pravni okvir pruža veliki stepen lokalne uprave i šire i jasnije nadležnosti opština. Takođe predviđa povećanje broja opština sa 30, koliko ih ima sada, na 38.⁶⁸ Novi zakoni su pripremljeni uz značajnu međunarodnu podršku dok je lokalno angažovanje u ovom procesu osigurano kroz vladine radne grupe. Međutim, opštinski predstavnici su se žalili da, tokom procesa pripreme i izrade, nisu bili dovoljno konsultovani u oblasti njihove nadležnosti.

71. Opštinski statuti treba da odrede organizaciju opštine uzimajući u obzir karakteristike svojih zajednica, kulturu, ekonomske interese, jezički i društveni sastav i određene prioritete i resurse. Nakon izbora u novembru 2007, skupštine opština uspostavile su radne grupe za

⁶⁴ Uredba UNMIK-a br. 2007/30 koja dopunjuje i menja Uredbu UNMIK-a br. 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu, 16. oktobar 2007.

⁶⁵ Tri pilot opštinske jedinice uspostavljene su 2005. da bi stekle iskustva o tome kako da se uspostave nove opštine. Administrativno naređenje UNMIK-a br. 2005/11 o pilot projektima koja stavlja u primenu Uredbu UNMIK-a br. 200/45 o samoupravi opština na Kosovu predviđa uspostavljanje pet pilot opštinskih jedinica: dve u oblastima sa većinskim albanskim stanovništvom i jednu u oblasti sa većinskim srpskim stanovništvom i jednu u oblasti sa većinskim turskim stanovništvom. Međutim, pilot opštinske jedinice u oblastima sa većinskim srpskim stanovništvom (Gračanica/Gračanicë i Parteš/Partesh) nikada nisu postale funkcionalne zbog toga što se nije postigao dogovor sa političkim rukovodstvom kosovskih Srba. Na kraju, postale su operativne samo pilot opštinske jedinice u Juniku, Hani i Elezit/Đeneral Jankoviću i Mamuša/Mamushë/Mamuši.

⁶⁶ Specijalni predstavnik Generalnog sekretara odlučio je da ne uključi pilot opštinske jedinice u opštinske izbore održane 2007. Zbog toga novo zakonodavstvo, koje uvodi direktno izabranog gradonačelnika i politički naimenovani odbor direktora, ne može da se primeni na njih. UNMIK je zbog toga proširio primenu Uredbe UNMIK-a br. 2000/45 za Pilot opštinske jedinice.

⁶⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi (br. 03/L-040, 20. februar 2008); Zakon o administrativnim opštinskim granicama (br. 03/L-041, 20. februar 2008); Zakon o lokalnim izborima (br. 03/L-072, 5. jun 2008); Zakon o finansiranju lokalne vlade (br. 03/L-049, 13. mart 2008).

⁶⁸ Predviđenih osam opština su: sadašnje tri Pilot opštinske jedinice Junik, Hani i Elezit/Đeneral Janković i Mamuša/Mamushë/Mamuša; pet novih opština sa većinskim srpskim stanovništvom Gračanica/Gračanicë, Parteš/Partesh, Klokott/Kllokot, Vërboc/Vrbovac i Ranilug/Ranillug. Osim toga, predviđeno je da Opština Mitrovicë/Mitrovica bude podeljena na dve opštine sa zajedničkim odborom: Opština Severna Mitrovicë/Mitrovica sa većinskim srpskim stanovništvom i Opština Južna Mitrovica/Mitrovicë sa većinskim albanskim stanovništvom. Opština Novobërdë/Novo Brdo trebala bi da bude proširena i time bi postala opština sa većinskim srpskim stanovništvom. Ovo bi dovelo do toga da primena novog Zakona o opštinskim granicama utiče na sadašnjih 11 opština. Vidi mapu u Aneksu I.

izrada određenih statuta u skladu s važećom uredbom UNMIK-a. U februaru 2008, Skupština je usvojila novi Zakon o lokalnoj samoupravi koji neće stupiti na snagu sve dok ne stupi na snagu Ustav. Zbog toga je većina opština odložila usvajanje svojih opštinskih statuta.

6.2. Lokalna uprava i decentralizacija: Sprovođenje

72. Vlada ima širok pristup planu da u naredne dve godine razvije decentralizaciju. U aprilu 2008. godine, uspostavljena je međuministarska radna grupa i odobren akcioni plan za sprovođenje decentralizacije od 2008. do 2010. Ova radna grupa, kojom je kopredsedavao međunarodni civilni predstavnik,⁶⁹ uključuje deset ministarstava i Asocijaciju kosovskih opština.

73. Dvadeset i šest gradonačelnika je položilo zakletvu, započelo obavljanje svojih dužnosti i počelo da predsedava skupštinama opština, odborima za politiku i finansije i odborom direktora. U svim opštinama uspostavljeni su novi odbori direktora. Novi Zakon o lokalnoj samoupravi, proglašen u junu 2008. godine, unosi promene u funkcionisanju opština. Pruža jasniju podelu između zakonodavnih i izvršnih ogranaka i predviđa da poslovima zakonodavnih organa (skupština i odbori za politiku i finansije) rukovodi predsedavajući opštine. U nekim opštinama započeo je proces izmene i dopune statuta i neke su već izabrale predsedavajućeg skupštine kao što je predviđeno zakonom.

74. Učešće javnosti u procesu konsultacija na lokalnom nivou je skromno. Građansko društvo se i dalje bori sa slabom organizacijom što je dovelo do *ad hoc* pristupa u zagovaranju ili zastupanju interesa. Međutim, većina opština je organizovala javne konsultacije u pogledu donošenja opštinskih statuta.

75. Proces pripreme i usvajanja opštinskog budžeta nastavlja da prouzrokuje značajne poteškoće zbog promene Zakona o lokalnoj samoupravi i finansiranju opština. Pošto uspostavljanje novih srpskih opština na Kosovu ne napreduje, primena novih zakona se izbegava, što negativno utiče na sam proces planiranja budžeta. Ministarstvo finansija i ekonomije nije moglo na vreme da prosledi opštinama budžetsko cirkularno pismo i maksimalna dozvoljena sredstva za 2009.⁷⁰ Pošto pilot opštinske jedinice nisu bile uključene u opštinske izbore održane 2007, legitimnost njihovih privremenih skupština je više puta dovedena u pitanje jer njihov sastav više ne odražava političku stvarnost.

76. Novi zakoni o decentralizaciji predviđaju da će tri postojeće pilot opštinske jedinice biti transformisane u punopravne opštine i da će biti uspostavljeno pet novih opština u kojima većinu čine kosovski Srbi. Dana 14. avgusta 2008, vlasti tri pilot opštinske jedinice (Hani i Elezit/General Janković, Mamuša/Mamushë/Mamuša i Junik) primili su pismo od Ministarstva za lokalnu upravu u kojem se kaže da su ove opštine transformisane u punopravne opštine i da se od njih očekuje da izvršavaju svoje funkcije i odgovornosti u skladu sa Zakonom o administrativnim granicama. Međutim, da bi ove opštine postale u potpunosti funkcionalne, potrebni su novi lokalni izbori. Srpska zajednica na Kosovu nije izrazila spremnost da učestvuje u procesu decentralizacije, kao što je to i pokazala svojim

⁶⁹ Funkcija međunarodnog civilnog predstavnika uvedena je Sveobuhvatnim predlogom za rešenje statusa, koji treba da nadgleda efektivnu primenu. Ustav dodeljuje ove odgovornosti njemu ili njoj tokom perioda tranzicije.

⁷⁰ Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima predviđa da je Ministarstvo finansija i ekonomije odgovorno za određivanje maksimalnih finansijskih sredstava koja su na raspolaganju opštinama i za donošenje budžetskog cirkularnog pisma za opštine u kojem se nalaze informacije i uputstva o tome kako da pripreme svoje budžete do 15. maja svake kalendarske godine (vidi stav 17.5 Zakona br. 2003/2 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, koji je proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2003/17, 12. maj 2003, izmenjenom i dopunjenom).

slabim odzivom na izborima koji su održani na Kosovu u novembru 2007. Neučestvovanje zajednice kosovskih Srba paralize ne samo stvaranje novih srpskih opština na Kosovu nego i napredovanje samog procesa decentralizacije na celom Kosovu.

77. Na samom početku, opštine su bile odgovorne za snabdevanje vodom, kanalizaciju i rukovanje otpadom. Ovi zadaci su prebačeni sa opština na javna preduzeća (regionalne vodovodne kompanije) kako bi se osiguralo bolje pružanje tih usluga. U junu 2008, Kosovska poverenička agencija, koja je upravljala ovim regionalnim vodovodima, prestala je sa radom. U skladu sa novim Zakonom o javnim preduzećima, ovi zadaci nisu više pod međunarodnim nadzorom. Očekuje se da će novi zakonski propisi omogućiti opštinama deoničarsko vlasništvo u ovim vodovodnim kompanijama.⁷¹ Novi zakon osigurava da će postojeći mehanizmi i infrastruktura i dalje ostati na snazi. Osim toga, svodi na minimum političko uplitanje u osetljivu oblast vodosnabdevanja na Kosovu jer postojeće strukture snabdevanja neće biti izložene situaciji u kojoj će se pojedine opštine boriti za kontrolu nad njima.

6.3. Lokalna uprava i decentralizacija: Glavni nedostaci

78. Glavna dostignuća i nedostaci su sledeći:

- Tokom perioda izveštavanja, uspostavljanje novog opštinskog zakonodavstva i izvršnih struktura je odloženo zbog promena u pravnom okviru. Ovo odlaganje je negativno uticalo na proces pripreme budžeta u opštinama.
- Zbog odloženog procesa pripreme budžeta, opštine verovatno neće imati dovoljno ljudskih i finansijskih resursa da funkcionišu na odgovarajući način.
- Političko neučestvovanje zajednice kosovskih Srba otežava potpuno sprovođenje reforme lokalne uprave.

6.4 Mere OEBS-a

79. Misija je direktno nadgledala napredak u uspostavljanju novih opštinskih struktura kroz svoje jako prisustvo na terenu. Misija je podigla svest među zvaničnicima na centralnom i opštinskom nivou o uticaju odlaganja procesa pripreme budžeta na funkcionisanje opština. Pored toga, Misija je pomogla lokalnim vlastima u poboljšanju javnih konsultacija kako bi promovisala transparentnost i odgovornost. Misija se usredsređuje na nadgledanje usaglašenosti centralnih i lokalnih institucija sa evropskim i međunarodnim standardima u pogledu decentralizacije i zaštite ljudskih i manjinskih prava.

* * *

7. Izbori

7.1. Izbori: Normativni okvir

80. U novembru 2007. po prvi put je organizovano svo troje izbora u isto vreme⁷² i ponovo je uveden sistem otvorene liste.⁷³ Izborni sistem otvorene liste ima za cilj da poboljša

⁷¹ Vidi Izveštaj OEBS-a, *Sistem vodosnabdevanja na Kosovu* (juli 2008).

⁷² Dana 17. novembra 2007. održani su izbori za Skupštinu Kosova, skupštine opština i novouvedene funkcije gradonačelnika.

⁷³ Ovaj sistem je prvi put primenjen 2000. godine. Sistem otvorene liste je sistem gde birači daju glas kandidatima (pored političkog subjekta po njihovom izboru). Godine 2000. birači su mogli da glasaju samo za jednog kandidata sa otvorene liste. U 2007. birači su mogli sa glasaju za najviše 10

transparentnost i odgovornost olakšavajući direktnu vezu između izabраних званичника i njihovog бирачког tela.

81. Usvajanjem novih zakona⁷⁴ i stupanjem na snagu Ustava u junu 2008. izvršnu odgovornost za organizovanje i sprovođenje izbora preuzela je kosovska Centralna izborna komisija i njen Sekretarijat, privodeći *de facto* izvršnu funkciju Misije u ovoj oblasti kraju.⁷⁵

82. Po prvi put od 2000. godine postoji izborni pravni okvir koji je uspostavljen mnogo pre datuma održavanja narednih izbora, čime se Centralnoj izbornoj komisiji daje vremena da osigura sve neophodne pripreme bez obzira na odluku o datumu održavanja izbora. Osim toga, novi izborni zakoni uključuju prethodne najbolje prakse i međunarodne standarde koji su sadržani u uredbama UNMIK-a o izborima. Iako rano proglašenje izbornih zakona pruža stabilnost, potrebna je revizija i usklađivanje sa ostalim zakonodavstvom.

7.2. Izbori: Sprovođenje

83. Izbori za Skupštinu Kosova, opštine i gradonačelnike u novembru 2007, sa drugim krugom izbora za gradonačelnike u decembru 2007, bili su uspešni i ispunili su međunarodne standarde, iako je Savet Evrope u svojoj preliminarnoj izjavi naveo nekoliko nedostataka, uključujući neke administrativne probleme i izuzetno nizak odziv pripadnika zajednice kosovskih Srba.⁷⁶ Ovi izboru su organizovani i sprovedeni u veoma kratkom tromesečnom periodu.⁷⁷ S obzirom na složenost procesa, Misija je Centralnoj izbornoj komisiji pružila veliku pomoć u planiranju, a UNMIK je obezbedio dodatne resurse za olakšavanja procesa glasanja.

7.3. Izbori: Glavni nedostaci

84. Glavni nedostaci su sledeći:

- Centralnoj izbornoj komisiji i njenom Sekretarijatu još uvek je potrebna pomoć u izgradnji kapaciteta kako bi ispunili svoje dužnosti.
- Postoje mnogi tehnički problemi koje treba rešiti kao što je tačnost бирачких спискова i nastavak mogućnosti uslovnog glasanja.⁷⁸
- Planirano osnivanje novih opština i novi zakonski uslov da бирачи budu dodeljeni бирачком centru koji je udaljen do tri kilometra od mesta njihovog stanovanja

kandidata. U 2001, 2002 i 2004. koristio se sistem zatvorene liste gde su бирачи mogli da glasaju samo za politički subjekat po svom izboru, a poslanička mesta su dodeljivana po već određenoj listi kandidata.

⁷⁴ Zakon o lokalnim izborima (br. 03/L-072, 5. jun 2008); Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo (br. 03/L-073, 5. jun 2008).

⁷⁵ Kancelarija za registraciju političkih partija bila je deo Odeljenja za izbore pri Misiji i odgovorna je za registraciju novih političkih partija, nadgledanje političkih partija u pogledu njihove interne strukture i za garantovanje finansijske transparentnosti. Štaviše, šef Misije je predsedavao Centralnim izbornom komisijom.

⁷⁶ Vidi Savet Evrope, Izborna posmatračka misija V na Kosovu, *Konačni izveštaj* koji možete naći na [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASIN-7DYNMB-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASIN-7DYNMB-full_report.pdf/$File/full_report.pdf).

⁷⁷ Dana 31. avgusta 2007, SPGS je objavio da će se tri vrste izbora održati 17. novembra 2007. Osim toga, pravni okvir za izbore proglašen je tek u periodu između 29. avgusta i 16. oktobra 2007.

⁷⁸ Lice može uslovno glasati kada na бирачком mestu ne nađe svoje ime. Ovaj glas će se brojati samo onda kada se utvrdi da lice ispunjava uslove za glasanje i da prethodno nije glasalo na nekom drugom бирачком mestu. Iako ovo omogućava fleksibilnost u situaciji kada su бирачки спискови netačni, brojanje glasova je kompleksnije i dovodi do odlaganja u objavljivanju konačnih rezultata glasanja.

zahtevaće izmenu biračkih spiskova, što će verovatno stvoriti zbuñjenost kod biračkog tela.

- Primena novih zakona o decentralizaciji zahtevaće nove opštinske izbore. No ipak, odgovorna institucija još uvek nema tehničkih kapaciteta i ljudske resurse da sprovede takve izbore u bližoj budućnosti.

7.4. Mere OEBS-a

85. Misija je znatno doprinela uspehu izbora koji su održani u 2007. godini. Stupanjem na snagu Ustava u junu 2008. prestale su izvršne funkcije Misije u izbornom procesu. Misija će se usredsrediti na izgradnju kapaciteta odgovornih institucija.

* * *

8. Javna administracija

8.1. Javna administracija: Normativni okvir

86. Što se tiče javne službe na lokalnom i centralnom nivou, normativni okvir je pretrpeo samo ograničene promene. Pravni okvir za javnu službu dozvoljava samo ugovore koji se sklapaju na određeni vremenski period i ne predviđa prijem radnika u stalni radni odnos. Zaposlenje se automatski prekida nakon isteka ugovora. U skladu sa pravnim okvirom, kao što je to i utvrđeno od strane UNMIK-a⁷⁹, direktno izabrani gradonačelnici naimenuju direktore opštinskih odeljenja. Ovo je stvorilo politički sloj (sastavljen od gradonačelnika i direktora) sa višim ovlašćenjima od apolitične javne službe u opštinama. Novi zakon o lokalnoj samoupravi⁸⁰ ima sličan pristup. Sve ove mere su doprinele politizaciji javne službe i nadjačale su njenu političku nezavisnost.

87. Nezavisni nadzorni odbor je kvazipravedno telo odgovorno za nadgledanje primene pravnog okvira javne službe na centralnom i lokalnom nivou. Uključuje saslušanje žalbi koje su podneli javni službenici, reviziju određenih vladinih naimenovanja i procenu poštovanja principa javne službe od strane javnih vlasti. Uprkos strukturalnim promenama koje su se dogodile tokom perioda izveštavanja,⁸¹ Odbor i dalje nema potpunu finansijsku nezavisnost.⁸² Njegova stalna zavisnost od ministarskih i skupštinskih vlasti čini ga da bude izložen političkom uplitanju.

⁷⁹ Uredba UNMIK-a br. 2007/30, koja menja i dopunjuje Uredbu UNMIK-a br 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu, 16. oktobar 2007.

⁸⁰ Zakon o lokalnoj samoupravi (br. 03/L-040, 20. februar 2008).

⁸¹ Sve do februara 2008, Nezavisni nadzorni odbor je bio autonomna jedinica pri Ministarstvu javnih službi (koja je finansirana iz izvora ovog Ministarstva). U februaru, putem Uredbe UNMIK-a, Nezavisni nadzorni odbor je transformisan u autonomno telo koje imenuje Skupština Kosova i koje direktno izveštava Skupštinu Kosova, a koje ima određeni budžet u skladu sa budžetom Skupštine (Uredba UNMIK-a br. 2008/12, koja menja i dopunjuje Uredbu UNMIK-a br. 2001/36 o javnim službama na Kosovu, 27. februar 2008).

⁸² U 2008, Odbor je i dalje zavistan od Ministarstva javnih službi zbog svoje finansijske administracije, iako ima svoj odvojen budžet unutar budžeta Skupštine Kosova, i već je počeo da izveštava Skupštinu u skladu sa odredbama novog zakona.

8.2. Javna administracija: Sprovođenje

88. Odbor za viša javna naimenovanja pri Kabinetu premijera je odgovoran za naimenovanja javnih službenika na najvišem nivou. Od 1. jula 2008, ovaj Odbor u svom sastavu više nema međunarodne članove.⁸³ Ova promena će verovatno povećati politizaciju javne službe na najvišim nivoima ministarstava. Na primer, pošto će ministarstva dominirati odborom, mogu se složiti oko plana koji će svim ministrima omogućiti da imaju nesmetana ovlašćenja da naimenuju svoje stalne sekretare iz njihovih političkih partija. Osim toga, uobičajeno je da svaki novi stalni sekretar promeni službenike na rukovodećim pozicijama, koji su pod njegovom kontrolom, u odeljenju, odseku ili jedinici.

89. Direktori opštinskih odeljenja, koji su prethodno bili zaposleni kao viši javni službenici, sada su politički naimenovani i izabrani od strane gradonačelnika nakon konsultacija sa skupštinom opštine. Ovo je prouzrokovalo zbunjenost u vezi sa ulogom direktora i stvorilo neodgovarajuću percepciju da su odbori direktora deo javne službe.

90. Ukratko, javna služba je postala sve više ispolitizovana. Ovo sprečava profesionalni rad javnih institucija. Ministri imaju prekomernu kontrolu u pogledu naimenovanja stalnih sekretara. Uzimajući u obzir da stalni sekretari i viši službenici čine vladin institucionalni kapacitet, glavna promena javnih službenika nakon svakih izbora smanjuje mogućnost da se administrativni kapacitet razvije i za period koji traje duže od jednog izbornog mandata.

8.3. Javna administracija: Glavni nedostaci

91. Glavni nedostaci su sledeći:

- Normativni okvir čini javnu službu osetljivom na politizaciju. Jedan od glavnih problema je taj da zakonski okvir ne predviđa stalno zaposlenje, već samo omogućava ugovore na određeno radno vreme, što lako dovodi do otpuštanja i zamene na osnovu volje novih političkih službenika.
- Nezavisni nadzorni odbor još uvek nema administrativnu i finansijsku nezavisnost i zbog toga bi mogao da bude predmet političkog uplitanja.
- Novi postupak za imenovanje javnih službenika visokog ranga direktno od strane Kabineta premijera takođe može da dovede do veće politizacije javne službe.

8.4. Mere OEBS-a

92. Misija je podržala reformu i premeštaj Nezavisnog nadzornog odbora iz Ministarstva javnih službi u centralnu skupštinu i pomogla mu u izgradnji kapaciteta tokom perioda izveštavanja. Tokom njegove reforme u 2008. godini Misija se zalagala za potpunu upravnu i finansijsku nezavisnost Odbora. Misija će stoga direktno pratiti funkcionisanje ovog Odbora, čija je politička nezavisnost važna da bi se obezbedila njegova usaglašenost sa principom nepristrasnosti u javnoj administraciji. Pored toga, mogućnosti institucija da ponude bolje usluge građanima Kosova će i dalje biti najvažniji cilj Misije. Ona će pomagati da se bolje razvije dijalog između uprave na centralnom i lokalnom nivou. Pored toga, Misija će nastaviti da podržava razmenu znanja među stručnjacima za javne službe u regionu.

* * *

⁸³ Uredba UNMIK-a br. 2008/20, koja menja i dopunjuje Uredbu UNMIK-a br. 2001/19, izmenjenu i dopunjenu, o izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave na Kosovu, 21. april 2008, koja je stupila na snagu 1. jula 2008.

9. Institucije i instrumenti za ljudska prava

9.1. Institucije i instrumenti za ljudska prava: Normativni okvir

93. Od početka perioda izveštavanja, mnogi od osnovnih međunarodnih i evropskih instrumenata za ljudska prava su već bili direktno primenjivi na Kosovu preko Ustavnog okvira i drugih uredbi UNMIK-a.⁸⁴ Tokom perioda izveštavanja nije došlo do značajnih promena u tom pogledu. Kada je Ustav stupio na snagu, sve najvažnije obaveze koje se tiču ljudskih prava ostale su primenjive na Kosovu. Međutim, Ustav je ispravio neke nedostatke u vezi sa ljudskim pravima koji su postojali u prethodnom zakonskom okviru.

94. Institucija ombudsmana⁸⁵ ima mandat da rešava navodne povrede ljudskih prava ili zloupotrebu ovlašćenja od strane javnih institucija na Kosovu. Ona istražuje žalbe u vezi sa ljudskim pravima i nadgleda kosovske vlasti sa aspekta ljudskih prava. Još jedna institucija, Savetodavno veće za ljudska prava, takođe ima mandat da istraži žalbe svakog lica ili grupe koji tvrde da su žrtve kršenja ljudskih prava od strane UNMIK-a.⁸⁶

95. Tri prethodno uspostavljene institucije za zaštitu i promovisanje ljudskih prava su nastavile da funkcionišu: (1) Institucija ombudsmana na Kosovu,⁸⁷ (2) Savetodavna kancelarija za dobro upravljanje, ljudska prava, jednake mogućnosti i jednakost polova pri Kabinetu premijera⁸⁸ i (3) jedinice za ljudska prava pri ministarstvima.⁸⁹ Dodatne uredbе su takođe rešavale diskriminaciju⁹⁰ i jednakost polova⁹¹ odvojeno od šireg programa ljudskih prava. Pre stupanja na snagu Ustava, UNMIK je bio odgovoran za podnošenje izveštaja ugovornim telima za ljudska prava. Posle juna 2008. ostalo je nejasno da li će kosovska Vlada

⁸⁴ Instrumenti za ljudska prava navedeni u Ustavnom okviru za privremenu samoupravu obuhvataju sledeće: (1) Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli, (2) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, (3) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i njegovi protokoli, (4) Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, (5) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, (6) Konvencija o pravima deteta, (7) Evropska povelja o regionalnim ili nevećinskim jezicima, (8) Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina. Uredba UNMIK-a 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu od 11. avgusta 2000. koja se odnosi na (9) Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (cf. član 3), kao i na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Okvirnu konvenciju Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina, Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena i Evropsku povelju o regionalnim ili nevećinskim jezicima. Pored toga, Uredba UNMIK-a 2006/12 o uspostavljanju Savetodavnog veća za ljudska prava od 23. marta 2006. odnosi se na (10) Međunarodni pakt o ekonomskim, društvenim i kulturnim pravima i (11) Konvenciju protiv torture i ostalih nehumanih i ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (vidi član 3.2 Uredbe UNMIK-a 2001/9 o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu, 15. maj 2001).

⁸⁵ Uredba UNMIK-a 2000/38 o uspostavljanju Institucije ombudsmana na Kosovu od 30. juna 2000, kasnije zamenjena Uredbom UNMIK-a 2006/06 o Instituciji ombudsmana. Uredbom UNMIK-a 2007/15 takođe je izmenjena i dopunjena Uredba UNMIK-a 2006/06 i pojednostavljen postupak za imenovanje novog ombudsmana.

⁸⁶ Uredba UNMIK-a 2006/12 o uspostavljanju Savetodavnog veća za ljudska prava; Uredba UNMIK-a 2007/3 kojom se menja i dopunjuje Uredba UNMIK-a 2006/12 o uspostavljanju Savetodavnog veća za ljudska prava.

⁸⁷ Uredba UNMIK-a 2000/38 o uspostavljanju Institucije ombudsmana na Kosovu od 30. juna 2000.

⁸⁸ Uredba UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranku privremenih institucija samouprave od 13. septembra 2001. i njene izmene i dopune.

⁸⁹ Administrativno uputstvo premijera 2005/8, o uslovima rada jedinica za ljudska prava, i Administrativno uputstvo ministra 2007/4, o jedinicama za ljudska prava u kosovskoj Vladi.

⁹⁰ Zakon [protiv diskriminacije \(br. 2004/3, proglašen](#) Uredbom UNMIK-a 2004/32, 20. avgust 2004).

⁹¹ Zakon o ravnopravnosti polova na Kosovu (br. 2004/2, proglašen Uredbom UNMIK-a 2004/18, 7. jun 2004).

težiti da preuzme dužnost izveštavanja ugovornih tela za ljudska prava, koju je do sada obavljao UNMIK.⁹²

9.2. Institucije i instrumenti za ljudska prava: Sprovođenje

96. Institucija ombudsmana⁹³ je bila pod privremenom upravom nakon isticanja mandata Međunarodnog ombudsmana u decembru 2005, i pored tri pokušaja Skupštine da imenuje novog ombudsmana. Marta 2008. novi predsednik Skupštine je još jednom pozvao da se dostave nominacije, i do maja 2008. u uži izbor su ušla tri kandidata. Međutim, juna 2008. predsednik Skupštine je odlučio da ne iznese ovo pitanje na glasanje. Iako ova kašnjenja u imenovanju novog rukovodstva nisu štetila radu Institucije, stvorila su nesigurnost u vezi sa njenom budućnošću.

97. Tokom perioda izveštavanja, Savetodavna kancelarija pri Kabinetu premijera nastavila je da osniva jedinice za ljudska prava na ministarskom nivou, u skladu sa svojim mandatom, podržavajući nastojanja Ministarstva za lokalnu upravu da osnuje jedinice za ljudska prava i na lokalnom nivou.⁹⁴ Savetodavna kancelarija je radila na postepenom poboljšanju saradnje sa Institucijom ombudsmana na Kosovu, imajući u vidu da jedinice za ljudska prava imaju mandat da u ministarstvima sprovedu preporuke ombudsmana.

98. Iako je svako ministarstvo osnovalo jedinice za ljudska prava do sredine 2007. godine, oko polovina ovih jedinica još uvek nema osoblje sa odgovarajućim obrazovanjem i iskustvom i neophodna budžetska sredstva. Međutim, gotovo sva ministarstva su povećala saradnju sa Svetom Evrope i Kancelarijom visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava.

99. Novi zakon o lokalnoj samoupravi garantuje opštinama isključivu nadležnost da štite i promovišu ljudska prava na lokalnom nivou. Da bi pripremiло opštine za njihove buduće obaveze, Ministarstvo za lokalnu upravu je izradilo posebne smernice i program za izgradnju kapaciteta kako bi se pomoglo svim opštinama da poboljšaju svoje mogućnosti za poštovanje ljudskih prava. Prema izjavama Ministarstva, 24 opštine su već institucionalizovale svoje jedinice za ljudska prava u svojim opštinskim statutima.

100. Što se tiče međunarodnih instrumenata za ljudska prava, ministarstva su pripremila i počela da sprovedu akcioni plan kao odgovor na preporuke Saveta Evrope u vezi sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina. Međutim, ministarstva su do sada malo uradila na primeni preporuka, sadržanih u komentarima ugovornih tela, u vezi sa Međunarodnim paktom za građanska i politička prava. Savetodavna kancelarija pri Kabinetu premijera izradila je strategiju za ljudska prava i akcioni plan kako bi definisala Vladine prioritete do 2011. Međutim, planom nisu u potpunosti rešene obaveze Vlade u oblasti

⁹² UNMIK je 2005. odnosno 2006. podneo izveštaje o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina odnosno Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima. Sredinom 2007. UNMIK je podneo izveštaj o Paktu za ekonomska, društvena i kulturna prava. Takođe u 2007. UNMIK je kompilaciju službenih izveštaja, koji se tiču Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, poverio Agenciji za jednakost polova kojom privremeno upravlja Kabinet premijera.

⁹³ Uredba UNMIK-a 2006/6, o Instituciji ombudsmana na Kosovu, 16. februar 2006. sa izmenama dopunama.

⁹⁴ Uredba UNMIK-a 2001/19, o izvršnom ogranku Privremenih institucija samouprave, 13. septembar 2001. sa izmenama i dopunama. Administrativno uputstvo premijera 2005/8 o uslovima rada jedinica za ljudska prava: Administrativno uputstvo premijera 2007/4 o jedinicama za ljudska prava pri kosovskoj Vladi i Administrativno uputstvo Ministarstva za lokalnu upravu 2008/2 o uspostavljanju jedinica za ljudska prava u opštinama.

ljudskih prava. Tokom perioda izveštavanja ova Kancelarija je pokrenula informativnu kampanju o ovom zakonu.

101. Kabinet premijera, jedinice za ljudska prava pri ministarstvima i centralna skupština imaju mandat da razmotre da li su u nacrtima zakona ispoštovana ljudska prava. Nijedna od ovih institucija nije u potpunosti izvršila ovaj zadatak, na šta ukazuje činjenica da neki relevantni službenici nisu dobili nacрте zakona i da je Međunarodni pakt o ekonomskim, društvenim i kulturnim pravima izostavljen iz Ustava.

102. Mandat ombudsmana obuhvata i komentare o skupštinskim zakonima. Skupština je nekoliko puta konsultovala Instituciju tokom planiranja i nacрта zakona. Pored toga, druga tela su zahtevala da ona utvrdi da li sprovođenje posebnih zakona ispunjava standarde ljudskih prava.

103. Ukratko, ostvaren je napredak u razvoju Vladinih struktura radi boljeg poštovanja ljudskih prava na centralnom nivou. Vladine jedinice za ljudska prava su proširene sa centralnog na opštinski nivo. Detaljne obaveze vezane za ljudska prava i borbu protiv diskriminacije su deo Ustava. Vlade se više posvetila usklađivanju sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Međutim, Vlada nije uspela da sprovede detaljan pregled usklađenosti zakona i njihovog sprovođenja u skladu sa njenim obavezama u pogledu ljudskih prava.

9.3. Institucije i instrumenti za ljudska prava: Glavni nedostaci

104. Glavni nedostaci su sledeći:

- Uspostavljanje jedinica za ljudska prava na lokalnom nivou je veliko dostignuće iako ove jedinice, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, još uvek nemaju dovoljno ljudskih i finansijskih sredstava i ovlašćenja. Savetnici za ljudska prava često nisu dovoljno stručni i nemaju potrebno obrazovanje.
- Kabinet premijera, jedinice za ljudska prava pri ministarstvima i centralna Skupština ne razmatraju da li su u nacrtima zakona poštovana ljudska prava, što je njihova zakonodavna obaveza na osnovu mandata.
- Skupština još nije imenovala ombudsmana, koji mora da bude nepristrasan i nezavisan.

9.4. Mere OEBS-a

105. Misija je izgradila kapacitet i savetovala po pitanju poštovanja ljudskih prava kako na centralnom tako i lokalnom nivou, i rešavala pitanja ljudskih prava sa odgovarajućim telima i ugroženim grupama. Misija je podržala razvoj svih mehanizama za ljudska prava na Kosovu. Na ministarskom nivou, Misija je pomagala i obučavala jedinice za ljudska prava pri ministarstvima s ciljem da one poboljšaju svoje funkcionisanje i povećaju svoj uticaj u okviru uprave ministarstva. Misija će nastaviti da nadgleda sprovođenje mandata kosovskih institucija za ljudska prava i da pruža tehničku pomoć na licu mesta. Takođe će nastaviti da podržava rad ombudsmana.

* * *

10. Borba protiv korupcije

10.1. Borba protiv korupcije: Normativni okvir

106. Kosovska Agencija za borbu protiv korupcije je nezavisno telo uspostavljeno kao glavni mehanizam za sprečavanje i borbu protiv korupcije, i za koordinaciju politike protiv korupcije na Kosovu. Agencija ispunjava svoje obaveze shodno Zakonu o suzbijanju korupcije,⁹⁵ koji takođe predviđa finansijsku nezavisnost Agencije preko odvojene budžetske stavke u Kosovskom konsolidovanom budžetu. Uspostavljena je jula 2006. a postala operativna 12. februara 2007. Rad Agencije nadgleda Savet Agencije.⁹⁶ Pravni okvir kojim se uspostavlja Agencija za borbu protiv korupcije stvara adekvatnu osnovu za ispunjavanje zadataka agencije.

10.2. Borba protiv korupcije: Sprovođenje

107. Agencija nema dovoljno finansijskih i ljudskih sredstava. Više od dve godine nakon proglašenja uredbe UNMIK-a, u Agenciji je zaposleno samo 15 od predviđenih 35 službenika. Niske plate službenika čine ih podložnim korupciji i političkoj umešanosti. Zbog nedovoljnih mera za ličnu bezbednost izloženi su pretnjama. Neki od članova Nadzornog odbora zaposleni su u institucijama u kojima Agencija proverava slučajeve korupcije, što može dovesti do sukoba interesa.

108. Krajem 2007, Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Misija i drugi pokrenuli su informativnu kampanju i sproveli obuku. Agencija je napravila internet stranicu,⁹⁷ otvorila javnu telefonsku liniju za dojave o korupciji i održala javne rasprave.

109. Rezultat toga je da je Agencija dobila veći broj dojava o korupciji. Prema poslednjoj proceni, intervencijama Agencije vraćeno je više od 6 miliona evra. Pored toga, Agencija je 2007. pokrenula uspešnu kampanju o izjavi o imovinskom stanju javnih službenika. Korupcija je postala ključni problem u izbornim kampanjama 2007. Ipak, prepreke uspešnoj borbi protiv korupcije i dalje su prisutne, što dokazuje značajna razlika između broja istraga i broja podignutih tužbi. Opšti nedostaci u sudskom sistemu i zaštiti svedoka i dalje ometaju efikasno krivično gonjenje slučajeva korupcije.

110. Ukratko, kumulativna politička usredsređenost na borbu protiv korupcije dovela je do veće političke posvećenosti rešavanju problema korupcije i podigla svest javnosti o ovom pitanju. Međutim, efikasna politika borbe protiv korupcije nije još sprovedena i usled nedostatka sredstava. Sprovođenje normativnog okvira neće biti odgovarajuće sve dok Agencija ne dobije dovoljno sredstava i ne bude postojala politička posvećenost na svakom nivou. Korupcija ostaje problem rasprostranjen na celom Kosovu. Podizanje svesti javnosti, veći broj dojava i istraga ne predstavljaju značajan uspeh ukoliko samo nekoliko istraga dovede do gonjenja i/ili presude. Zaključak je da i pored podizanja svesti javnosti, borba protiv korupcije tokom perioda izveštavanja nije dovela do značajnijeg napretka.

10.3. Borba protiv korupcije: Glavni nedostaci

111. Glavni nedostaci su sledeći:

- Agencija za borbu protiv korupcije, kao i druge nezavisne institucije, nema dovoljno ljudskih i finansijskih sredstava.

⁹⁵ Zakon o suzbijanju korupcije (br. 2004/34, proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/26, 12. maj 2005).

⁹⁶ Savet Agencije je sastavljen od devet članova, od kojih se tri predstavnika imenuju iz Skupštine, jedan iz Kancelarije predsednika, jedan predstavnik iz Vlade, jedan iz Vrhovnog suda, jedan iz Kancelarije javnog tužioca, jedan predstavnik iz lokalnih vlasti i jedan predstavnik iz građanskog društva.

⁹⁷ Prvi godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije može se naći na internet stranici Agencije, <http://www.akk-ks.org>.

- Nedostatak poverenja javnosti u sposobnosti Vlade da efikasno suzbija korupciju ozbiljno obeshrabruje prijavljivanje slučajeva korupcije.⁹⁸
- Slabosti sudskog sistema ometaju uspešno krivično gonjenje i sprečavanje korupcije.

10.4. Mere OEBS-a

112. Proteklih godina, Misija je pomogla u uspostavljanju Agencije za borbu protiv korupcije, Nezavisnog nadzornog odbora, izradi Pravilnika o ponašanju javnih službenika i zalagala se za veći pristup javnosti službenim dokumentima radi ostvarivanja veće transparentnosti. Misija je finansirala i pružila tehničku pomoć zakonodavnim reformama u svim onim oblastima koje formiraju pravnu osnovu za preduzimanje zakonskih mera protiv slučajeva korupcije. Jedan od ciljeva Misije u budućnosti će biti da putem javnih informativnih kampanja poveća svest javnosti o korupciji kao kriminalu. Ove aktivnosti su važne kako bi se podstaklo učešće javnosti u borbi protiv korupcije i pomoglo da pitanje korupcije postane deo političke debate. Pored toga, Sektor Misije za nadgledanje suđenja prati da li se slučajevi korupcije procesuiraju u skladu sa domaćim zakonima i međunarodnim standardima ljudskih prava.

* * *

11. Borba protiv trgovine ljudima

11.1. Borba protiv trgovine ljudima: Normativni okvir

113. Normativni okvir koji rešava probleme trgovine ljudima, ukoliko se sprovede u potpunosti, bio bi dovoljan. Privremeni krivični zakon Kosova zabranjuje trgovinu ljudima.⁹⁹ Pored toga, posebna uredba koja se odnosi na trgovinu ljudima¹⁰⁰ rešava pitanja kao što su istraga i sudski postupci i zaštita svedoka i pomoć. Kosovska vlada je 2005. usvojila prvi akcioni plan za suzbijanje trgovine ljudima, kao okvir koji usmerava sve napore u suzbijanju trgovine ljudima. Na planu su zajednički radili kosovska Vlada, međunarodne organizacije i nevladine organizacije s ciljem da smanje trgovinu ljudima i ublaže njene posledice. Planom je pokriven period od maja 2005. do decembra 2007. Kosovska vlada je nedavno usvojila drugi plan koji pokriva period od 2008. do 2011.¹⁰¹

11.2. Borba protiv trgovine ljudima: Sprovođenje

114. Prvi akcioni plan bio je samo delimično primenjen. Deo koji nije primenjen tiče se aktivnosti koje su odgovornost kosovske Vlade. Na primer, Vlada nije dodelila neophodna finansijska sredstva za primenu akcionog plana. Niti je uspostavila program za zaštitu

⁹⁸ Vidi UNDP, *Izveštaj o ranom upozorenju*, br. 20/21 specijalno izdanje, januar-jun 2008. strana 25.

⁹⁹ Članovi 138 i 139, Uredba UNMIK-a 2003/25, o Privremenom krivičnom zakonu Kosova, 6. jul 2003. Vidi takođe prvi dodatni Protokol za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i decom, kao dodatak Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Palermo, 15. novembar 2000. (Palermo Protokol).

¹⁰⁰ Uredba UNMIK-a 2001/4, o zabrani trgovine ljudima na Kosovu, 12. januar 2001.

¹⁰¹ Kosovski akcioni plan za suzbijanje trgovine ljudima 2008-2011. usvojio je Kosovski savet ministara 31. jula 2008.

žrtava/svedoka trgovine.¹⁰² S druge strane, normativni okvir pruža adekvatne mere za lokalne vlasti kojima se rešava problem trgovine ljudima.

115. Tokom perioda izveštavanja, kosovski sudski sistem nije uspeo da na odgovarajući način istraži i podigne optužnice protiv lica koja su učestvovala u aktivnostima trgovine ljudima ili drugim sličnim krivičnim delima (na primer silovanje ili nezakonito lišavanje slobode) počinjenima protiv žrtava trgovine ljudima.¹⁰³ Broj prijavljenih slučajeva trgovine ostaje približno isti tokom perioda izveštavanja. Međutim, statistika Kosovske policijske službe pokazuje da se broj žrtava sa Kosova povećao. Izgleda da su trgovci nedavno preneli seksualnu trgovinu sa javnih mesta, kao što su restorani i kafe barovi, u privatne kuće i na poslovnu pratnju kako bi izbegli otkrivanje.

11.3. Borba protiv trgovine ljudima: Glavni nedostaci

116. Glavni nedostaci su sledeći:

- Zastupnici žrtava, socijalni radnici i službenici policije često ne prepoznaju žrtvu trgovine. Žene ponekad bivaju uhapšene zbog prostitucije.
- Kosovo nema dovoljno skloništa za različite kategorije žrtava trgovine.
- Inspektori rada, tržišni i sanitarni inspektori i članovi Kosovske policijske službe ne identifikuju sistematski „sumnjive aktivnosti“ u privatnim prostorijama i ne otkrivaju moguće slučajeve trgovine ili ilegalne aktivnosti radi krivičnog gonjenja. Pored toga, nedostaje efikasna saradnja između inspektorata i Kosovske policijske službe.
- Neke sudije i tužioci ne shvataju suštinske elemente krivičnog dela trgovine ljudima. Iz tog razloga evidentan je neuspeh odgovarajućeg krivičnog gonjenja ovakvih krivičnih dela.

11.4. Mere OEBS-a

117. Misija prati, savetuje i pruža podršku strukturama za borbu protiv trgovine ljudima na Kosovu u cilju utvrđivanja nivoa poštovanja zakonodavstva i međunarodnih standarda ljudskih prava. Misija je izradila i sproveda projekte u oblasti sprečavanja, zaštite i krivičnog gonjenja. Na primer, Misija je učestvovala u projektima podizanja svesti i finansirala prihvatilišta za žrtve trgovine ljudima. Oktobra 2007. godine, Misija je izdala izveštaj u kome je preispitala prednosti i nedostatke mehanizma identifikovanja i upućivanja na Kosovu u oblasti borbe protiv trgovine ljudima sa operativne i strateške tačke gledišta.¹⁰⁴ Takođe je predložila stvaranje mehanizma upućivanja na Kosovu kako bi se poboljšala pomoć žrtvama. Misija će nastaviti da prati i savetuje u ovoj oblasti. I na kraju, Misija takođe prati predmete trgovine ljudima u kosovskom pravosudnom sistemu kako bi utvrdila da li se isti vode u skladu sa domaćim pravom i međunarodnim standardima ljudskih prava.

* * *

12. Mediji

12.1. Mediji: Normativni okvir

¹⁰² Vidi Poglavlje 1, Vladavina prava, stav 4.

¹⁰³ Vidi izveštaje OEBS-a, *Zakonska analiza slučajeva trgovine ljudima na Kosovu* (oktobar 2007) i *Procena za uspostavljanje mehanizma upućivanja za žrtve trgovine ljudima na Kosovu* (oktobar 2007).

¹⁰⁴ Vidi Izveštaj OEBS-a, *Izveštaj o proceni za uspostavljanje mehanizma upućivanja za žrtve trgovine ljudima na Kosovu* (oktobar 2007).

118. Sloboda izražavanja i sloboda medija dobro su zaštićene zakonodavstvom na snazi.¹⁰⁵ Zapravo, u ovom pogledu Kosovo ima veoma napredan zakonodavni okvir.¹⁰⁶ Nisu nastale niti su očekivane bilo kakve značajnije promene u normativnom okviru tokom perioda izveštavanja. U skladu sa Preporukama Saveta Evrope, februara 2007. godine proglašen je Zakon o klevetama i uvredama naklonjen štampi.¹⁰⁷ Međutim, i nasuprot preporukama Saveta Evrope, kleveta i dalje predstavlja krivični prekršaj prema još uvek važećem Privremenom krivičnom zakonu i ne tretira se kao puki građanski prekršaj. Ovo otvara vrata političkoj zloupotrebi, pošto bi političari, kritikovani od strane medija, imali mogućnost da podnesu krivičnu tužbu protiv stručnih lica iz medija.

119. Postoje dve nezavisne regulatorne institucije: Nezavisna komisija za medije (NKM) i Kosovski savet za štampu. Nezavisna komisija za medije predstavlja nezavisan regulatorni organ za radio-difuznu delatnost na Kosovu. On raspodeljuje i upravlja spektrom radio-difuznih frekvencija, promovise etičke i tehničke standarde među radio-difuznim medijima i sprovodi korpus propisa koji čine da lokalne radio-difuzne stanice postupaju u skladu sa evropskim standardima profesionalizma i pravičnosti u svom izveštavanju. Kosovski savet za štampu predstavlja samoregulatorni organ koji je namenjen i sačinjen od štampanih medija sa zadatkom da zastupa slobodu govora i da osigura poštovanje kodeksa ponašanja štampe, na koji se obavezalo 90 procenata štampanih medija.

120. Ne postoje nikakva formalna ograničenja na upotrebu medija na nevećinskim jezicima na Kosovu a kosovsko zakonodavstvo garantuje zajednicama i njihovim pripadnicima prava da primaju i pružaju informacije na svom jeziku, da stvaraju medije na svom maternjem jeziku i na posebno zastupanje u javnim radio-difuznim medijima.¹⁰⁸ Zakon o Radio-televiziji Kosova (RTK), proglašen aprila 2006, predviđa postojanje urednički i finansijski samostalne javne radio-difuzne stanice i promovise emitovanje programa na nealbanskim jezicima.¹⁰⁹

121. Tokom 2006. godine, u okviru Kabineta premijera uspostavljen je fond za pružanje podrške medijima iz reda manjina, multietničkih sredina ili onih u nepovoljnom položaju. Fond, koji predstavlja sastavni deo UNMIK-ovih zahteva u oblasti standarda, uglavnom se finansira sa pet procenata od nadoknade za gledanje javnog servisa. Subvencije bi redovno trebalo da se dodeljuju medijima iz reda manjina koji emituju program kvalitetnog sadržaja.

¹⁰⁵ Zakon o Radio-televiziji Kosova (br. 02/L-47, proglašen Uredbom UNMIK-a 2006/14, 11. aprila 2006) predviđa uspostavljanje urednički i finansijski samostalne javne radio-difuzne stanice, RTK. Samostalnost regulatorne agencije za radio-difuznu delatnost, Nezavisne komisije za medije, predviđena je Zakonom o Nezavisnoj komisiji za medije i prenos (br. 02/L-15, proglašen Uredbom UNMIK-a 2005/34, 8. jul 2005).

¹⁰⁶ Svi zakoni neophodni za slobodne i nezavisne medije izrađeni su u bliskoj saradnji sa Svetom Evrope i zadovoljavaju visoke standarde. Kosovski zakonodavni okvir u oblasti medija je veoma napredan, pre svega u pogledu pitanja klevete: Građanski zakon protiv klevete i uvrede, kao jedini u regionu, sadrži upućivanje na samoregulatorni Kosovski savet za štampu kao olakšavajući faktor. Podnosioci žalbi podstiču se da se prvo obrate Kosovskom savetu za štampu pre nego što podnesu tužbu za klevetu ili uvredu.

¹⁰⁷ Građanski zakon protiv kleveta i uvreda (br. 02/L-65, proglašen Uredbom UNMIK-a 2007/13, 28. februar 2007).

¹⁰⁸ Vidi stav 4.4 Uredbe UNMIK-a 2001/9, o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu, 15. maj 2001, i član 59 Ustava.

¹⁰⁹ Stav 6.6 Zakona o Radio-televiziji Kosova obavezuje RTK da „uslužuje i da glas svim etničkim zajednicama na Kosovu posvećujući najmanje 10 procenata svog budžeta izdvojenog za programski sadržaj i najmanje 15 procenata svog programskog vremena – uključujući i emitovanje vesti u udarnim terminima – nevećinskim zajednicama na njihovim odnosnim jezicima na srazmerno osnovi.“

12.2. Mediji: Sprovođenje

122. Standardi izveštavanja poboljšali su se nakon nemira koji su se desili marta 2004. godine¹¹⁰ i tokom perioda izveštavanja nije prijavljen nijedan slučaj govora mržnje, iako je izveštavanje jednih novina u leto 2007.¹¹¹ bilo huškačko. Ova pozitivna događanja, nasuprot međuetničkim tenzijama promovisanim od strane medija 2004. godine, takođe se mogu pripisati nastojanjima da se poboljša poštovanje profesionalnih i etičkih standarda u medijima, koje uglavnom finansira međunarodna zajednica.

123. Međutim, veliki broj sredstava javnog informisanja na Kosovu, malo reklamno tržište, mnogi mladi i neiskusni novinari i nepostojanje formalno priznatog stručnog usavršavanja doprinose finansijski i urednički slabim medijima, koji su podložni političkom mešanju. Ovi faktori onemogućavaju širenje različitih mišljenja.¹¹² Dobro osmišljen institucionalni okvir ne sprečava političku manipulaciju medijima. Političari i političke partije nastavljaju da gledaju na medije kao na portparole. Na primer, štampanim i elektronskim medijima naloženo je od strane Kabineta premijera da besplatno objave govor premijera i vladin izveštaj od 145 stranica za prvih 100 dana mandata.¹¹³

124. Od januara 2008. godine, nova Skupština u sve većoj meri pogrešno shvata svoju nadzornu ulogu nad nezavisnim institucijama, posebno nad regulatornim organom za radio-difuznu delatnost i nad javnom radio-difuznom stanicom. Ona je narušila nezavisnost ovih institucija mešanjem u interne postupke odlučivanja i preinačavanjem internih odluka ovih nezavisnih organa.¹¹⁴

¹¹⁰ Izveštaj OEBS-a o ulozi kosovskih medija u događajima koji su se desili marta 2004. godine navodi da se, da nije bilo „nepromišljenog i senzacionalnog izveštavanja“, etnički nemiri možda uopšte ne bi desili. Kosovsko-albanski TV kanali posebno su kritikovani zbog „neprihvatljivih nivoa emocija, pristrasnosti, nehata i lažnog ‘patriotskog’ žara“ u njihovom izveštavanju. U nemirima je poginulo 19 ljudi. Vidi Izveštaj OEBS-a, Uloga medija u martovskim događajima 2004. na Kosovu, koji se može naći na adresi http://www.osce.org/documents/rfm/2004/04/2695_en.pdf. Vidi i Izveštaj privremenog komesara za medije o ponašanju elektronskih medija tokom martovskih nemira 2004, *Preispitivanje učinka kosovske televizije, 16-17. marta 2004*, 23. april 2004. koji se može naći na <http://www.imc-ko.org/arkiva.php?id=7&l=e>.

¹¹¹ Vidi Saopštenje za javnost Misije od 7. avgusta 2007: „Misija OEBS-a na Kosovu osuđuje neprofesionalno i neodgovorno novinarstvo lokalnog dnevnog lista“ (http://www.osce.org/kosovo/item_1_25872.html)

¹¹² Trenutno na Kosovu izlazi osam dnevnih novina na albanskom jeziku. Od 114 radio-difuznih stanica koje poseduju dozvolu za obavljanje ove delatnosti na Kosovu, 44 emituje na nemanjinskim jezicima (34 na srpskom, četiri na bosanskom, tri turske, dve goranske i jedna romska stanica). Dve stanice emituju podjednako na albanskom i srpskom jeziku (sa dodatnim programom na romskom jeziku). 35 radio-difuznih stanica emituju dodatne programe na drugim jezicima osim njihovog prvog jezika, uključujući 19 koje takođe emituju na romskom jeziku.

¹¹³ Aprila 2008. godine, povodom prvih 100 dana mandata, Kabinet premijera naredio je da sve dnevne novine i glavne radio-difuzne stanice emituju u celosti, besplatno i na koordinisan način govor premijera. Štampi je naredeno da utvrđenog dana objavi besplatno i u obliku dodatka vladin izveštaj na 145 stranica o prvih 100 dana upravljanja. Usled veoma politizovanog medijskog okruženja samo jedne novine kritički su izveštavale o ovom narušavanju slobode medija. Regulatorni organ za radio-difuznu delatnost i Savet za štampu reagovali su sa zakašnjenjem od dve nedelje.

¹¹⁴ Početkom 2008. godine, dva skupštinska odbora imala su utisak da imaju nadležnost da odobravaju ili odbacuju godišnje izveštaje nezavisnih institucija i formalno su „odbacili“ godišnje izveštaje Radio-televizije Kosova i Saveta NKM-a zahtevajući od obeju institucija da unesu ispravke koje su odbori načinili na konačne verzije umesto da od istih zatraže objašnjenje ili razjašnjenje. Marta 2008. godine, skupštinski Odbor za javne službe, lokalnu upravu i medije proglasio je „nezakonitom“ odluku Nezavisne komisije za medije u pogledu zatvaranja jedne ilegalne radio-difuzne stanice.

125. Zakon kojim se uspostavlja Radio-televizija Kosova (RTK), kosovska javna radio-difuzna stanica, i dalje nije u potpunosti sproveden. Dve i po godine nakon njegovog stupanja na snagu, odbor RTK-a još uvek nije imenovan. Štaviše, javna radio-difuzna stanica bori se da obezbedi svoj rad usled odsustva održivih mehanizama finansiranja.¹¹⁵ Privremeni mehanizam finansiranja tek treba da bude zamenjen pravnim odredbama koje treba da osiguraju stabilno i održivo finansiranje RTK-a, što je od ključnog značaja za bezbednosnu situaciju i za postizanje ciljeva javnog radio-difuznog servisa. Finansijski nestabilni javni radio-difuzni servis imaće negativan uticaj na pristup informacijama, posebno među manjinskim zajednicama.

126. Izuzeće od plaćanja poreza na dodatu vrednost za novine i obrazovne publikacije predviđeno je nacrtom Zakona o porezu na dodatu vrednost,¹¹⁶ na osnovu evropskih standarda. Međutim, ovaj zakon nije usvojen od strane Skupštine. Nasuprot većini evropskih zemalja, Kosovo primenjuje punu stopu poreza na dodatu vrednost na novine i časopise, otežavajući na taj način ekonomske uslove štampanim medijima. Kosovo ima jednu od najnižih stopa tiraža novina¹¹⁷ u Evropi. Izuzimanje od poreza na dodatu vrednost smanjilo bi cenu novina, što bi zauzvrat dovelo do povećanja potražnje, tiraža i pristupa informacijama.

127. Nevećinske zajednice koje žive u udaljenim oblastima žale se na poteškoće u pristupu elektronskim medijima na svojim maternjim jezicima. Instrumenti uspostavljeni kako bi se povećao pristup informacijama od strane nevećinskih zajednica nisu efektivni.¹¹⁸

12.3. Mediji: Glavni nedostaci

128. Glavni nedostaci su sledeći:

- Vlada i Skupština pokazali su veoma mali nivo razumevanja za ulogu slobodnih medija i važnost nezavisnosti medija od političkog mešanja za razvoj održive demokratije.
- Političari ne poštuju rad nezavisnih medijskih institucija kao što su regulatorni organ za radio-difuznu delatnost i javna radio-difuzna stanica. Ove institucije izložene su

¹¹⁵ RTK se našao u nezavidnoj situaciji nakon što je Kosovska elektroenergetska korporacija (KEK), zastupnik odgovoran za sakupljanje nadoknade za emitovanje njegovog programa, raskinula ugovor sa RTK-om. Nakon dugih pregovora, KEK se složio da nastavi sa prikupljanjem ove nadoknade do novembra 2008. godine, čime je Skupštini dato vreme da donese odgovarajuće zakonodavstvo o dugoročnom rešenju.

¹¹⁶ Aprila 2005. godine, Kabinet premijera usvojio je politiku o podsticanju i zaštiti medija za nevećinske i zajednice u nepovoljnom položaju na Kosovu, koja govori o podsticanju raznolikosti štampanih medija smanjivanjem poreza na dodatu vrednost prilikom prodaje štampanih medija i knjiga, kako bi se isto podudaralo sa opštom evropskom praksom (između nula i 25 procenata opšte važećeg poreza na dodatu vrednosti). Jula 2006. predstavnik OEBS-a za slobodu medija, u svom poslednjem izveštaju o Kosovu čak je preporučio potpuno izuzimanje štampanih medija od plaćanja PDV-a. Oktobra 2006. godine Kosovski savet za štampu i brojni predstavnici štampanih medija takođe su predložili izuzimanje štampanih medija od plaćanja PDV-a, pošto je ovo praksa u mnogim zemljama u Evropi. Zapravo, većina evropskih zemalja primenjuje stopu od nula procenata ili smanjenu poresku stopu na novine, časopise i knjige. Smanjena stopa obično ne premašuje 25 procenata standardne stope.

¹¹⁷ Procenjeno je da osam dnevnih novina ima zajednički dnevni tiraž od 25.000-30.000 primeraka.

¹¹⁸ Fond za pružanje podrške nevećinskim, multietničkim i medijima u nepovoljnom položaju, deo UNMIK-ovih instrumenata za postizanje standarda, nije više funkcionalan. U ovom trenutku, raspodeljena je samo jedna grupa subvencija iz fonda. Nijedna subvencija nije dodeljena tokom 2007. godine a postupci za dodeljivanje subvencija medijima koji dolaze iz nevećinskih zajednica u 2008. godini još uvek nisu finalizirani. Usled neizvesnosti oko svoje budućnosti i mogućnosti da prikuplja nadoknadu za javno emitovanje svog programa, RTK je preneo samo 60 procenata od ukupnog iznosa koji treba da bude uplaćen za 2007. godinu.

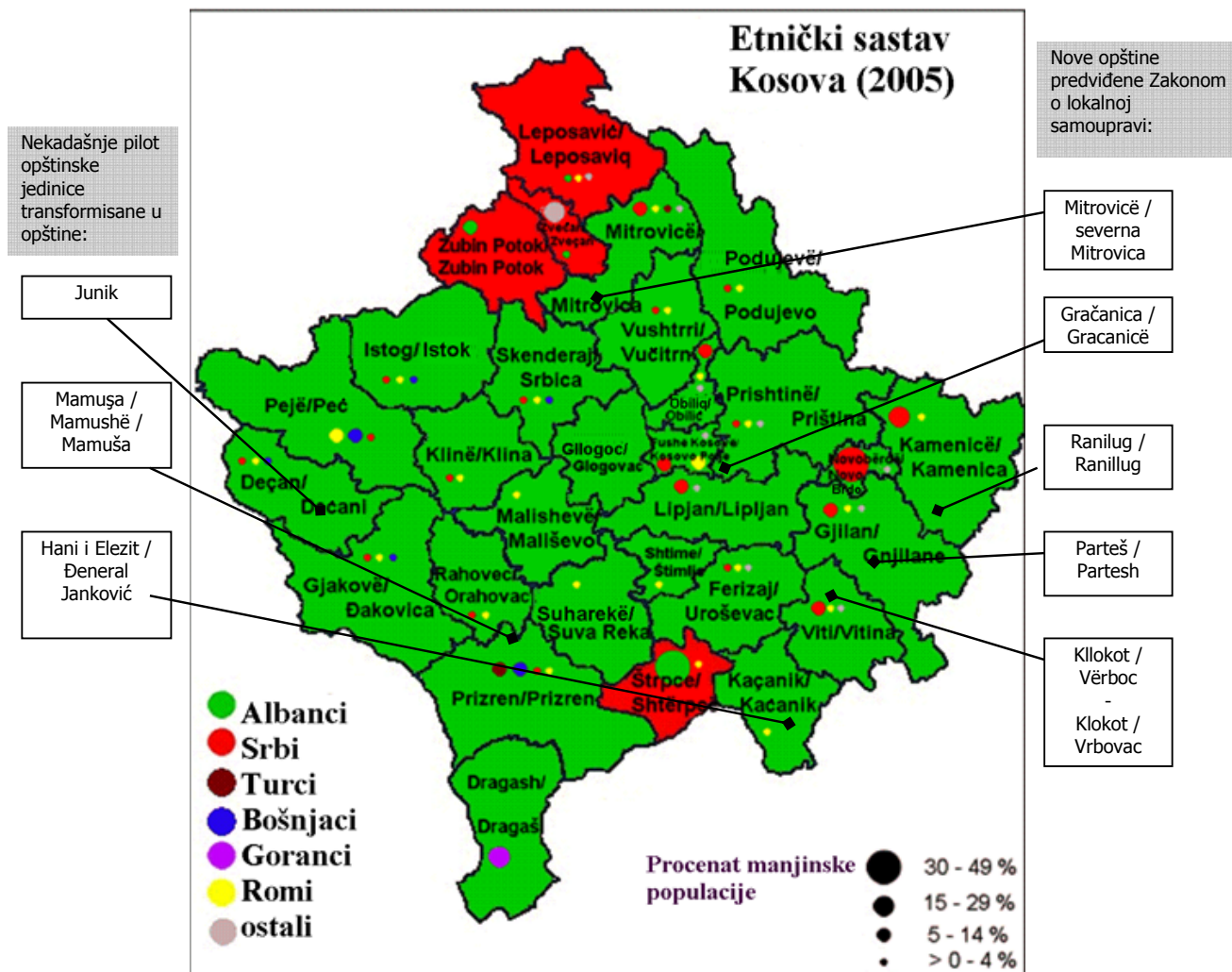
političkom pritisku i mešanju i nemaju dovoljno finansijskih resursa. One se ne mogu adekvatno braniti od pokušaja političkog mešanja.

- Sredstva javnog informisanja iz reda nevećinskih zajednica u južnom delu Kosova ne poseduju finansijske resurse za svoj rad i samim tim mnoga od njih nisu održiva.

12.4. Mere OEBS-a

129. Misija je pružila podršku Nezavisnoj komisiji za medije i Kosovskom savetu za štampu u odbrani od pokušaja mešanja kosovske vlade. Misija je takođe podržala stvaranje radne grupe za RTK, koja je prokrčila put za produžavanje ugovora o delu između RTK-a i KEK-a o prikupljanju nadoknade za javno emitovanje programa do 30. novembra 2008. godine. Misija će zastupati donošenje dugoročnog zakonodavnog rešenja pre isteka ovog ugovora. Misija nastavlja da prati i savetuje Skupštinu o odgovarajućem nadzoru samostalnih medijskih institucija i podstiče medije da odole pokušajima političkog mešanja.

Aneks 1: Mapa Kosova



Ova mapa nije zvaničan dokument i prikazana je samo u svrhu upućivanja.