



Status manjinskih prava na Kosovu: **Izazovi i prepreke**
Statusi i të drejtave të pakicave në Kosovë: **Sfidat dhe pengesat**
Minority rights status in Kosovo: **Challenges and obstacles**

SADRŽAJ/PËRMBLEDHJE/CONTENTS

SADRŽAJ

Uvod	2
Savetodavno veće za zajednice	3
Prava zajednica i pravo na povratak zajednice	6
Tihi odlazak	10
Bezbednost	14
Prava na upotrebu jezika	18
Pristup dokumentima	20
Kvote za manjine	24

PËRMBLEDHJE

Hyrje	28
Këshilli Konsultativ për Komunitete	29
Të drejtat e komuniteteve dhe e drejta për kthim	33
Largimi i heshtur	37
Siguria	41
Të Drejtat Gjuhësore	45
Qasja në dokumente	48
Kuotat për minoritete	52

CONTENTS

Introduction	57
Consultative Council for Communities	58
The Right of the Communities and the Right to Return	62
The Silent Departure	66
Security	70
Language Rights	74
Access to documents	77
Minority Quotas	80

Uvod

Proteklih nekoliko godina na Kosovu je iskovalo veliki broj dešavanja koja su podstakla suštinske promene u dinamici unutrašnje i spoljne politike Kosova. Ove promene, koje imaju široke implikacije na budućnost regiona, su pokrenuli događaji kao što je blokada procesa dijaloga, politički motivisano nasilje na severu Kosova i stalno odsustvo transparentnosti, koje ispoljavaju politički predstavnici različitih zajednica na Kosovu. Okoštavanje procesa dijaloga, koje je već nerazumljiv i neopipljiv za mnoge građane Kosova, je stvorilo situaciju koja već ionako obiluje spekulacijama i široko rasprostranjenom zabrinutošću u pogledu budućnosti mnogih nevećinskih zajednica na Kosovu. Pojačani razgovori o podeli, kao jedno od mogućih održivih i dugoročnih rešenja u pogledu statusa Kosova, stvorili su značajnu zabrinutost u pogledu sposobnosti političkih aktera i institucija da obezbede dovoljno mehanizama da zaštite prava koja su ustavom dodeljena manjinama. Štaviše, sveobuhvatni proces dijaloga do sada, u širokoj meri nije uspeo da ublaži brige u pogledu očiglednog nedostatka političke volje sa strane kosovskih institucionalnih aktera da efektivno i ravnomerno primene zakone koji su osmišljeni da štite prava manjina. Mada, što se tiče zakonskog okvira, onako kako postoji na papiru, isti može na uopšten način biti opisan kao napredan u smislu da garantuje manjinska prava, ne samo sveobuhvatni skup prava, nego i kao određeni stepen autonomije po pitanju upravljanja pitanjima zajednice, dok je njihova trenutna primena na svakodnevnom nivou u najboljem slučaju neravnomerna. Spoj svih ovih faktora je doveo do jedne opšte atmosfere neizvesnosti, a time i do primetnih nedostatka poverenja i uverenja da su kosovske institucije voljne ili sposobne da prošire efektivnu zaštitu za nevećinske zajednice.

U takvim okolnostima, potrebna je jedna hitna i duboka analiza gore navedenih pitanja kako bi se rasvetlila različita pitanja koja se tiču zajednice kosovskih Srba. Imajući ovo u vidu, krajnji cilj ovog izveštaja je bio da se uzmu u obzir stavovi onih koji su direktno uključeni u ova pitanja kako bi se pružile suštinske informacije o ovim temama. Ovo je ostvareno tako što su angažovane različite organizacije civilnog društva u procesu izrade nacрта, kako bi se iskoristila njihova stručnost u različitim specifičnim oblastima, kao i geografska zastupljenost. U tom duhu, članovi nevladinih organizacija su uložili zajedničke napore u cilju izrade ovog izveštaja kao sredstva za uspostavljanje održivog i nepristrasnog nadzornog mehanizma u odnosu na manjinska prava na Kosovu. Sveobuhvatna logika koja stoji iza svega toga je ta da je jedan ovakav mehanizam neophodan zbog brzih i zaista nepredvidivih socio-političkih promena i njihovog mogućeg uticaja na budućnost manjinskih prava kao pravnog i ustavnog koncepta na Kosovu. Imajući to na umu, ovaj izveštaj je izrađen sa kritičnim fokusom na pitanja koja su od izuzetnog značaja za Srbe i druge nevećinske zajednice na Kosovu i njihovo buduće ekonomsko, političko i kulturno blagostanje i očuvanje.

Savetodavno veće za zajednice

I. Kontekst i opis problema

Savetodavno veće za zajednice deo je Kancelarije predsednika Kosova i čini ga dvadeset i sedam članova. Veće donosi odluke nezavisno u odnosu na Kabinet predsednika koje ne odražavaju njegov stav. Uloga ovog tela je da promovira prava i interese zajednica i da svojim preporukama ukazuje izvršnim vlastima na kršenje zakona. Veće je zvanično formirano ukazom kosovskog predsednika 15. septembra 2008. godine¹, a svoju inauguracionu sednicu održalo je krajem iste godine. Čine ga predstavnici srpske, bošnjačke, turske, crnogorske, hrvatske, egipćanske, aškalijske, romske i goranske zajednice.

Mandat Savetodavnog veća za zajednice obuhvata obezbeđivanje mehanizma za redovnu razmenu mišljenja između zajednica i Vlade Kosova. Odgovornost ovog tela je da pomaže organizaciju i artikulaciju stavova nevećinskih zajednica i njihovih pripadnika kada je reč o zakonodavstvu, javnoj politici i programima od posebne važnosti za njih. Veće se većinom sastoji od članova nevladinog sektora koji se biraju od strane svoje nevećinske zajednice (u zakonu je predviđeno da, u određenom broju, mogu biti izabrani i poslanici), kao i od tri imenovana predstavnika iz Vlade Kosova i jednog imenovanog predstavnika iz Kancelarije predsednika Kosova.

Kao i mnoga druga tela na Kosovu i Savetodavno Veće za zajednice je u zakonodavnom delu odlično smišljeno i formulisano, na osnovu primera paralelnih zakonodavstava, ali sa druge strane u praksi pokazuje dosta manjkavosti i problema. Veće ne ispunjava svoj mandat u potpunosti, u prvom redu propušta priliku da bude ključni organ za zaštitu prava, organizaciju i artikulaciju stavova nevećinskih zajednica, razloga za ovo ima više, tehničkih, personalnih, organizacionih, finansijskih, itd.

Kao osnovna manjkavost Veća može se navesti da članovi Veća ne koriste mogućnost da u najranijim fazama učestvuju u inicijativama u okviru zakonodavnih postupaka ili politike pripremljene od strane Vlade ili Skupštine, tačnije da na predloge zakona i politika ne dostavlja preporuke radi bolje zastupljenosti nevećinskih zajednica. Tokom 2018. godine, i pored toga što je

¹Savetodavno (konsultativno) veće za zajednice je telo koje je ustavna kategorija, tačnije formirano je na osnovu Ustava Kosova, član 60, kao i na osnovu Zakona Br.03/L-047 o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovo, član 12. (Zakon o zajednicama).

Veće dobilo sve tražene predloge zakona na uvid, Veće nije poslalo ni jedan komentar ili preporuku za izmene ili dopune predloženih zakona i politika².

Kao veoma pozitivna stvar, i ujedno najveći uspeh Veća u 2018. godini, treba navesti da je Veće iniciralo početak izrade novog Zakona o zajednicama³. Na inicijativu Veća kancelarija Predsednika preuzela je na sebe izradu predloga novog zakona, a Veće u 2019. godini planira da preuzme veoma aktivnu ulogu u izradi ovog, za nevećinske zajednice, veoma važnog akta. Nažalost, ovo je u 2018. godini bila jedina inicijativa, tako da se može konstatovati da Veće nije pokrenulo dovoljan broj inicijativa tokom 2018. Potrebno je napomenuti i da postoji veoma slaba komunikacija članova Veća sa predstavnicima zajednica koje zastupaju, te je informisanost o radu Veća i dalje veoma niska. Nedostatak aktivnosti na terenu vezanih za zajednice koje predstavljaju, kao i nedostatak redovnih konsultativnih sastanaka, je glavni razlog za lošu informisanost i slabu komunikaciju sa zajednicama koje članovi Veća predstavljaju. Budžetski nedostaci su glavni razlog za manjak ovakvih aktivnosti.

Savetodavno veće za zajednice je ispunila ulogu da funkcioniše kao forum za koordinaciju i savetovanje među zajednicama, ali zbog nedostatka inicijativa kao i konkretnih aktivnosti (zbog malog budžeta) Veće ima problem da svoj rad na pravi način predstavi, te ojača svoj položaj među nevećinskim zajednicama.

Kao što je već prethodno istaknuto, Veće se suočava sa mnogim tehničkim i organizacionim problemima. Kao prvi problem mora se navesti nezainteresovanost određenih zajednica i institucija za rad Veća. Prilikom izbora za članove Veća, koji su održani tokom 2018. iz srpske zajednice je akreditovano 16 organizacija, od kojih samo jedna iz četiri većinsko srpskih opština na severu Kosova⁴. Ovo je povećanje broja organizacija u odnosu na prethodne izbore, ali veliki broj značajnih organizacija i dalje ne učestvuje. Saradnja sa institucijama nije na dovoljno visokom nivou. Novi saziv Veća je formiran oktobra 2018. godine, a do danas (mart 2019. godine) Vlada nije imenovala svoje predstavnike u Veću.

Drugi problem je stručnost i posvećenost članova Veća, gde svaka od zajednica treba da odabere što stručnije članove u Veće, ali postoje određeni problemi, pre svega u vezi sa trajanjem mandata. Mandat članovima Veća traje 2 godine uz mogući reizbor na maksimum još 2 godine, što ovako kratak

²<http://www.ccc-rks.net/index.php/sr/aktivnosti/godisnji-izvestaj-rada-meny>

³<http://www.ccc-rks.net/images/stories/Dokumente/Ligjet/Izmene.zajednice.pdf>

⁴<http://www.ccc-rks.net/index.php/sr/onama/clanovi-svz-a-2016-2018>

mandat otvara određene praktične probleme, pre svega manjim zajednicama kojima nedostaje stručni kadar koji može ispunjavati uslove i biti produktivan član. Sa druge strane, kriterijumi za izbor članova Veća su prilično široki, tako da su članovi veća praktično lica koja imaju volju da pomognu svojoj zajednici, ali im nedostaje stručnost da tu volju adekvatno i efikasno artikulišu.

Sledeći problem je budžet kojim Veće raspolaže. Tokom 2018. Veće je raspolagalo godišnjim budžetom od 47.000 evra⁵⁶. Za jedno telo koje je ustavna kategorija i koje bi trebalo da bude jedno od glavnih mehanizama zaštite nevećinskih zajednica i poboljšanja njihovog položaja ova sredstva su veoma mala. Članovi Veća primaju određenu nadoknadu za svoj rad u Veću (dnevnice), ali je ta naknada mala i ne omogućava članovima veća da se u potpunosti posvete radu u Veću. Zbog malog budžeta članovi Veća nisu u mogućnosti da imaju veći rad na terenu, te imaju bolji kontakt sa predstavnicima svojih zajednica. Budžet za 2019. je uvećan, ali je i dalje nizak za telo ovog značaja⁷.

Kao pozitivna stvar mora se navesti činjenica da je, prilikom izbora novog saziva Veća u 2018, u Veće odabaran skoro podjednak broj žena i muškaraca (od 23 člana koja se biraju, 11 žena)⁸, što nije bio slučaj sa predhodnim sazivima. Činjenica da je trenutno u procesu priprema novog zakona o zajednicama, koji će u jednom svom delu regulisati i rad Savetodavnog veća, potrebno je iskoristiti taj trenutak radi poboljšanja efikasnosti Veća.

Preporuke

- Kao prva stvar na kojoj treba insistirati je produžetak mandata članova Veća i povećanje mogućih broja mandata, čime će se povećati efikasnost i produktivnost Veća, dok će se stvoriti mogućnost da članovi Veća budu najposvećeniji članovi svoje zajednice. Takođe, obuke koje prolaze novi članovi veća trebaju biti sprovedene pre njihovog uključivanja u rad veća, da po zvaničnom postavljenju odmah postaju funkcionalni članovi.
- Moraju se preduzeti aktivnosti u cilju povećanja broja akreditovanih organizacija i udruženja i time osigurati da Veće ima što kvalitetniji sastav.

⁵<http://www.ccc-rks.net/>

⁶Ova suma služi za pokrivanje troškova rada sekretarijata Veća, kao i za pokrivanje troškova i aktivnosti Veća.

⁷<http://www.ccc-rks.net/>

⁸<http://www.ccc-rks.net/index.php/sr/onama/clanovi-svz-a-2016-2018>

Ovo se treba postići putem aktivnosti promovisanja i informisanja tokom procesa akreditacije udruženja i organizacija.

- Uz produženje mandata moraju se i pooštriti kriterijumi za odabir novih članova, posebno u delu stručne osposobljenosti, jer izražena dobra volja za bavljenjem određenim pitanjima vezanim za svoju zajednicu nije dovoljno, već je potrebno dokazati dovoljnu stručnost za bavljenje tim pitanjima. Time će se u Veću birati stručniji kadar koji će imati mogućnost da deluje duže vreme kroz rad Veća.
- Treba obezbediti sredstva kako bi članovi Veća imali redovne konsultacije sa predstavnicima svojih zajednica, čime bi se povećala vidljivost i bolja informisanost članova Veća o problemima sa kojima se suočava njihova zajednica.
- Sredstva predviđena za rad Veća treba da budu značajno povećana, bilo kroz budžet Veća ili kroz donacije. Članovima Veća je potrebno pružiti mogućnost da budu više posvećeni radu Veća i kontaktima sa zajednicom koju predstavljaju kroz povećanje naknade. Ovim putem će se povećati produktivnost i efikasnost Veća, te povećati broj ljudi zainteresovanih za učešće u radu ovog tela.
- Potrebno je povećati broj konkretnih aktivnosti koje Veće sprovodi na rešavanju određenih problema kako bi se promovisao rad ovog tel i na određen način poboljšao položaj svih zajednica.

Prava zajednica i pravo na povratak

I. Kontekst i opis problema

Okvirna konvencija o zaštiti etničkih manjina Saveta Evrope postavila je pravne osnove za poštovanje manjinskih prava, koju je, između ostalih, potpisalo i Kosovo. Pravni okvir Kosova se upravo oslanja na ovaj međunarodni okvir, te su na osnovama uobičajene međunarodnopravne prakse u zaštiti manjinskih prava definisani sledeći pravni lekovi:

- Zakon br.03/L-047 o zaštiti i promociji prava zajednica i njenih pripadnika na Kosovu, usvojen 13. marta 2008.
- Zakon br. 02/L-37 o upotrebi jezika, usvojen 27. jula 2006.
- Zakon br. 04/L-032 o do-univerzitetskom obrazovanju, usvojen 31. avgusta 2011.

- Zakon br. 03/L-068 o obrazovanju u opštinama Kosova, usvojen 15. juna 2008.
- Zakon br. 02/L-88 o kulturnom nasleđu, usvojen 9. oktobra 2006.
- Strategija za inkluziju romske i aškalijske zajednice u kosovsko društvo 2017-2021

Svi prethodno navedeni pravni mehanizmi na Kosovu su usvojeni sa ciljem poštovanja i zaštite prava nevećinskih zajednica, te njihovom razvoju u društvenom, političkom, ekonomskom i kulturnom životu. Međutim, primena prethodno navedenih kosovskih zakona je često u suprotnosti sa praksom na terenu. Iako je institucionalni i pravni okvir adekvatno definisan i prilagođen potrebama nevećinskih zajednica na Kosovu, primena zakona je slaba i često zavisi od intervencija međunarodne zajednice. Uz to, neadekvatna komunikacija i koordinacija između lokalnog i centralnog nivoa u vezi sa implementacijom zakona dodatno usložnjava jačanje prava nevećinskih zajednica na Kosovu.

Kada je reč o statističkim podacima, a u vezi sa zastupljenošću predstavnika manjinskih zajednica u javnoj administraciji na centralnom nivou, Zakon o državnoj službi Kosova predviđa prag od minimum 10% rezervisanog za upošljavanje predstavnika nevećinskih zajednica. Nažalost, u mnogim slučajevima ova kvota nije u praksi implementirana, te Zakon nije u potpunosti primenjen, što znači da ne postoji potpuno poštovanje prava nevećinskih zajednica na Kosovu. U tom smislu je potrebno veće angažovanje Kancelarije za pitanja zajednica koja je nadležna za monitoring i sprovođenje zakona koji se tiču manjinskih zajednica na Kosovu. Zbog neadekvatne preraspodele finansijskih sredstava za sve nevećinske zajednice, takođe je neophodno veće angažovanje, ali i odgovornost Kancelarije za pitanja zajednica. Javne strategije koje su usvojene u cilju finansijske i logističke podrške zajednicama na Kosovu se ne primenjuju u definisanom vremenskom roku, što dodatno otežava proces poboljšanja standarda poštovanja manjinskih prava.

Uzevši u obzir činjenicu da postoji jaz između praktičnih politika na centralnom nivou vlasti i primenu istih na lokalnom nivou⁹, prava manjinskih zajednica na Kosovu nisu u potpunosti poštovana iz administrativnih razloga, kao i neinformisanosti zaposlenog osoblja u javnim institucijama. U slučaju ovakvog procepa ne postoji kontrolni postupak, kojim bi se (dodatno) procesuiralo kršenje prava zajednica. Takođe, ne postoji adekvatni društveni dijalog o

⁹<https://www.coe.int/en/web/portal/home>

uključivanju najranjivijih društvenih grupa, uključujući zajednice Roma, Egipćana i Aškalija. Važnu ulogu u ovom procesu treba da ima Savetodavno veće za zajednice¹⁰, čiji su članovi do sada bili aktivni, ali bez efektivnog uticaja na Vladu u oblasti primene zakona ili praktičnih politika, a koji se tiču manjinskih zajednica na Kosovu.

Sa druge strane, projekat podržan od strane Saveta Evrope - ROMACTED¹¹ je na lokalnom nivou doprineo poboljšanju stanja u oblasti inkluzivne politike. Putem ovog programa pripadnici romske zajednice su uključeni u process donošenja odluka na lokalnom nivou. Međutim, ovaj primer dobre inkluzivne strategije ponovo pokazuje problem koji je stvoren činjenicom da je napredak u poštovanju i uključivanju pripadnika manjinskih zajednica adekvatan, samo ukoliko postoji podrška od strane međunarodnih institucija.

U bliskoj sprezi sa pitanjem poštovanja prava nevećinskih zajednica je i pravo raseljenih lica na povratak. Na severu Kosova, prema nekim procenama još uvek živi 6,859 interno raseljenih kosovskih Srba, dok u regiji Južne Mitrovice živi 6,951 interno raseljenih kosovskih Albanaca¹². Što se tiče interno raseljenih lica srpske nacionalnosti iz prištinskog regiona, oni su uglavnom smešteni u Gračanici, te okolnim selima. Ostatak interno raseljenih kosovskih Srba se nalazi u gnijlanskim regionu i kolektivnim prihvatilištima u opštini Štrpce. Proces povratka raseljenih lica svih nacionalnost teče jako sporo i zavisi od nekoliko faktora. Na prvom mestu je i dalje prisutna politička nestabilnost na Kosovu, nerešeni međuetnički odnosi i spor proces pomirenja, kao i neadekvatna primena Vladinih mera o povratku raseljenih lica. Treba dodati i da česti napadi na povratničke porodice (naročito u oblasti zapadnog Kosova i Pomoravlja) onemogućavaju opstanak povratnika na svojim ognjištima. Kada se svi prethodno navedeni problemi uzmu u obzir, očigledno je da postoji niz prepreka koji sprečavaju povratak raseljenih lica na prostoru postkonfliktnog Kosova. Česte političke tenzije ne relaciji Beograda i Prištine, kao i prisutnost određenog broja međuetničkih incidenata, sveukupno usporavaju neophodan povratak raseljenih lica.

Kada se u obzir uzme činjenica da su se tokom 2018. samo 232 pripadnika manjinskih zajednica¹³ dobrovoljno vratila na Kosovo, što je najniži nivo u poslednjih osamnaest godina, pokazuje da je situacija prilično alarmantna.

¹⁰<https://www.president-ksgov.net/en/consultative-council-for-communities>

¹¹<https://www.coe.int/en/web/tirana/romacted-promoting-good-governance-and-roma-empowerment-at-local-level>

¹²UNHCR Statistical Overview – October 2018

¹³ UNHCR Statistical Overview – October 2018

Raseljena lica koja su se dobrovoljno vratila su ostala pod uticajem nekoliko faktora, među kojima su najvažniji teško političko i ekonomsko okruženje, kao i odsustvo raseljenih lica sa svojih matičnih mesta u dužem vremenskom periodu, što im je otežalo prilagođavanje tamošnjim uslovima. Uprkos činjenici da su lokalne i centrale vlasti pokušale da istaknu važnost povratka raseljenih lica, uz preduzete konkretne korake u cilju podrške procesu povratka, opštine nisu uspele da odgovore na dugoročne izazove u rešavanju problema sa kojima se suočavaju raseljena lica. Srž ovakvog neefektivnog pristupa leži u nedostatku finansijskih i drugih logističkih i administrativnih resursa.

Kao jedan od gorućih problema, naročito kada su u pitanju povratnici romske, egipćanske i aškalijske nacionalnosti je da često postoje proceduralni i administrativni problemi u dobijanju kosovskih dokumenata, kao i potvrda o statusu raseljenih lica. Uz to, ove zajednice su, uz srpsku, česte žrtve sporadičnih incidenata, uglavnom krađa, koje, nažalost, nisu procesuirani od strane policije i sudskih organa. Uzurpacija privatne svojine, pre svega one u urbanim sredinama, još uvek predstavlja veliki problem za sve (povratničke) zajednice na Kosovu.

Angažovanost međunarodnih institucija (UNHCR), kosovskih nevladinih organizacija, kao i Ministarstva za zajednice i povratak na povratku raseljenih lica često stvara međusobne sukobe u smislu odgovornosti i nadležnosti. Odsustvo kvalitetne komunikacije između ovih subjekata, kao i istih sa lokalnim institucijama, otežava zajednički rad na povratku raseljenih lica.

Preporuke

- Potrebno je da se poštuje minimalni prag od 10% za upošljavanje pripadnika manjinskih zajednica, radi njihovog uticaja na lokalne i centralne politike.
- Kancelarije, odbori i ostala tela treba da se na transparentniji i aktivniji način angažuju u zaštiti i promociji prava nevećinskih zajednica.
- Povećanje finansijske i logističke podrške je ključan faktor koji će pojačati sposobnosti predstavnika nevećinskih zajednica za zaštitom prava zajednica kojima pripadaju.
- Svaki slučaj diskriminacije potrebno je prikazati u medijima, uz adekvatne propratne pravne mere u cilju suzbijanja diskriminacije i kršenja ljudskih i manjinskih prava.

- Potrebno je ojačati informativne kampanje usmerene na raseljena lica, kako bi do što većeg broja pripadnika ove zajednice doprle prave i korisne informacije.
- Međunarodne organizacije treba da monitorišu slabosti kosovskih institucija, te da ih o tome blagovremeno obaveste i posavetuju o daljim koracima.
- Lokalne nevladine organizacije bi trebalo da se angažuju u oblasti zaštite prava na povratak i vršenju pomoći raseljenim licima, kojima je ona zaista neophodna. NVO koje su osnovane od strane nevećinskih zajednica bi trebalo da budu vidljivije i aktivnije.
- Jačanje kapaciteta zaposlenih u lokalnim samouprava treba da postane prioritet Vlade Kosova. Uz adekvatan proces podrške i treninga, javnu administraciju je moguće osposobiti i informisati o značaju i procedurama u okviru oblasti prava zajednica i prava na povratak. Podršku u ovom procesu mogu prižiti međunarodne organizacije kao što su UNHCR i OEBS.
- Potrebna je šira i ozbiljnija podrška kosovskih policijskih snaga, te pravosudnih organa, u zaštiti povratnika, zbog čestog i sveprisutnog ugrožavanja njihove bezbednosti i imovine.

Tihi odlazak

Kada se govori o osnovnim ljudskim pravima, a naročito o kolektivnim političkim pravima zajednica, odnosno pravima nevećinskih zajednica, izuzetno je važno da se uzme u obzir njihova praktička, operativna komponenta. Koncept i ideja osnovnih ljudskih prava i ostalih "generacija" prava: političkih, socijalnih, verskih, kulturnih, seksualnih, nije samo idejno-filozofski koncept i humanističko-filantropska paradigma. Prava moraju imati svoju proskriptivnu komponentu, tj. moraju biti kodifikovana ustavom i zakonima koji proizilaze iz slova i duha tog ustava kao najvišeg pravnog akta. Ali to je samo preduslov, ti isti zakoni kojima su prava zagarantovana moraju biti temeljno implementirani na terenu.

Međutim, postoji i treći element, koji je u kontekstu Kosova, a još više kod nevećinskih zajednica, a on je suštinski rezultat tih zakonom zagarantovanih i ustavom zaštićenih prava. Na koji način prava utiču na život jedne zajednice, porodice, pojedinca? To je ono što je pravo pitanje, to je tema na Kosovu kada su u pitanju prava zajednica. Što se tiče trećeg elementa prava, njihovog učinka, treba uzeti u obzir okruženje i sve relevantne činioce koji bi mogli da

utiču na to da li se prava uopšte ostvaruju, a ako se ostvaruju, koja je kvantitativna i kvalitativna dimenzija njihovog učinka. To okruženje čini jedan širi društveno-politički kontekst, od pravnog i političkog sistema, privrednog i socijalnog sistema, bezbednosnog miljea do društveno-kulturnog konteksta u kome određena prava treba da imaju konkretne implikacije. Kao osnovni metodološki pokazatelj da postoji problem sa srpskom zajednicom u domenu ostvarenosti zagaranovanih prava i kvalitativne dimenzije učinka prava, koji je složen i višedimenzionalan, je "tih odlazak" Srba sa Kosova, sa posebnim fokusom na odlazak mladih ljudi.

Pored toga što nijedan politički i društveni subjekt ni u Prištini ni u Beogradu, ni na međunarodnom nivou, bar zvanično, ne raspolaže relevantnom i metodološki pouzdanom statistikom o brojnosti srpske zajednice na Kosovu sa fokusom na njene migracije od juna 1999. godine, nemoguće je ne primetiti dugoročni trend iseljavanja Srba sa Kosova od juna 1999. Treba svakako istaći da jedan od osnovnih razloga što danas ne postoje relevantni podaci o brojnosti srpske zajednice predstavlja i činjenica, delimičnog bojkota popisa na Kosovu iz 2011, od strane srpske zajednice.¹⁴ Procene broja, grube i metodološki, svakako neosnovane, vrše se na osnovu upisa u civilni registar i birački spisak na Kosovu.¹⁵ Ovi izvori, možda mogu da nam daju neke osnovne podatke o broju stanovnika ali ne i o tome koliko je građana napustilo Kosovo i iz koje kategorije stanovništva. Zato je analizu moguće bazirati samo na osnovnim podacima, ali i na sopstvenom radu pojedinih NVO-a u zajednici, te relevantnom broju intervju sa ključnim društvenim subjektima. Još jedan značajan izazov jeste opštost i sveprisutnost ove tematike u medijima i javnom diskursu u poslednjih par godina. Toliko se o tome priča, kako formalno tako i neformalno, da se stiče utisak, da je sve skoro poznato. Upravo u tome leži istraživački problem. Niko se do sada ozbiljno i sistematski nije bavio ovim pitanjem, pitanjem odlaska mladih ljudi, mahom obrazovanih, koji predstavljaju značajan kapacitet za sopstvenu zajednicu (domografski, intelektualni, ekonomski, kulturni), sa Kosova.

Ono što se banalnim posmatranjem može utvrditi jeste trend porasta migracije, date ciljnjje grupe, van Kosova, iz dva osnovna razloga:

1. Studije;
2. Posao (socio-ekonomski razlog).

¹⁴https://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=504909

¹⁵<http://www.kqz-ks.org/Sr/sherbimet-per-votuesit/lista-votuese/>

Međutim, kada govorimo o uzrocima ovih migracija, oni se nikako ne mogu svesti samo na ova dva uzroka, motivi mladih ljudi da napuste Kosovo su svakako izuzetno složeni i multidimenzionalni.

Osnovna tvrdnja ove analize je da: socijalno-politički kontekst i socijalno-ekonomski uslovi predstavljaju faktor ugrožavanja osnovnih ljudskih prava kao i specijalnih kolektivnih i političkih prava srpske zajednice na Kosovu i da je jedan od najosnovanijih pokazatelja, istovremeno i društveno najrelevantniji, odlazak mladih Srba sa Kosova.

Postavlja se pitanje kakav je to društveni i politički kontekst koji u poslednjoj deceniji na Kosovu rezultira odlaskom mladih ljudi. Nesporno je da na Kosovu postoji opšti trend odlaska mladih u inostranstvo, nezavisno od etničke zajednice, kao uostalom i na čitavom Balkanu. Kako je došlo do toga da Srbi, uprkos navodno zagarantovanim manjinskim pravima, ne žele da ostanu da žive na Kosovu?¹⁶ Odgovor leži upravo u političkom i socijalnom kontekstu na Kosovu. Taj kontekst je složen i čini ga više destruktivnih struktura, faktora koji negativno utiču na ostvarivanje i kvalitet delimično ostvarenih prava za srpsku zajednicu na Kosovu. Ono što je značajno za čitavo kosovsko društvo ti faktori su opšti, a oni su:

1. korupcija;¹⁷
2. nepotizam;
3. partokratija;
4. ekstremizam;¹⁸
5. siromaštvo;¹⁹
6. nepostajanje samoodrživog privrednog sistema;
7. nekonsolidovanost institucionalnog aparata;
8. nerešena pitanja u oblasti tranzicione pravde;
9. nepostojanje socijalne kohezije;
10. nerešen politički status;

Kao rezultat multiplikativnog dejstva ovih destruktivnih struktura postoji proces odlaska mladih ljudi sa Kosova. Kada se u obzir uzmu sve nabrojani negativni faktori, mlad i obrazovan čovek, (više i visoko obrazovanje nije nužan uslov) iz Štrpca, Šilova, Lapljeg Sela, Osojana, Gračanice, Plemetine, Klokota,

¹⁶<https://www.radiokim.net/vesti/politika/srbi-imaju-najveca-prava-od-svih-nevecinskih-zajednica-u-evropi.html>

¹⁷<https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-korupcija-specijalni-sud/29193492.html>

¹⁸<https://www.berghof->

[foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/WB_PVE/CTR_CaseStudy3_kosovo_SRB_407796.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/WB_PVE/CTR_CaseStudy3_kosovo_SRB_407796.pdf)

¹⁹<https://www.dw.com/sr/siroma%C5%A1tvo-na-kosovu/a-2737149>

Leposavića ili Novog Brda, ne može da se zaposli u javnom sektoru (partokratija, nepotizam, korupcija, problemi koji proizilaze iz nepoznavanja albanskog jezika), ne može da razvije sopstveni porodični biznis u mikro sredinama kakve jesu zajednice u kojima Srbi na Kosovu žive i rade, te je jedini izlaz odluka da se Kosovo napusti.

U tekstu je već napomenuto da ne postoje objektivni metodološki osnovani statistički podaci na koje je moguće pozivati se, zato se analiza bazira na gruboj proceni istraživačkog tima, a na osnovu razgovora sa seoskim liderima, direktorima obrazovnih institucija, osnovnih i srednjih škola, direktorima institucija zdravstvene zaštite, primarnih i sekundarnih i sa sveštenicima, koji prema svemu sudeći, jedini i poseduju određene kvantitativne podatke.

Broj mladih ljudi koji je otišao sa Kosova direktno u zemlje zapadne Evrope, samo u regionu Gnjilana, opštine Novo Brdo, Ranilug, Parteš, Klokoč, u prethodnih godinu dana prelazi broj od 200 mladih ljudi. U ovu procenu ne ulazi broj mladih ljudi koji su otišli na studiranje u Severnu Mitrovicu. Novi trend koji je, takođe, koban po demografsku perspektivu srpske zajednice je smanjenje broja studenata koji su se odlučili za studije u Severnoj Mitrovici, već donose odluku da studije započnu u nekom od univerzitetskih centara u centralnoj Srbiji, Niš, Kragujevac, iako sve češće Beograd postaje prvi i jedini izbor.

Na centralnom Kosovu i u Siriničkoj župi, tačnije opštinama Gračanica, sa delovima opština Lipljan, Kosovo Polje, Priština i Obilić, gde živi prema gruboj proceni preko 20.000 Srba i opštini Štrpce, gde živi do 10.000 Srba, naravno sa tendencijom smanjivanja stanovništva i pored više nego zadovoljavajućeg prirodnog priraštaja, tendencija odlaska mladih ljudi ima svoje osobenosti. Prema gruboj proceni, usled nedostatka pouzdanih statističkih podataka, broj mladih ljudi koji je otišao sa Kosova, mahom u centralnu Srbiju dolazi do broja 200. Osobenosti migracije mladih ljudi sa centralnog Kosova u odnosu na region Gnjilana ili u odnosu na opštinu Štrpce je ta da se iz opštine Gračanica mladi ljudi teže odlučuju za migraciju u zapadnu Evrope, već je njihov prvi izbor neki od velikih centara u centralnoj Srbiji: Niš, Beograd a sve više i Novi Sad, zbog dinamičnijeg ekonomskog razvoja grada.

Kada je u pitanju sever Kosova u migracijskom trendu, može se zaključiti da se nalazi negde između karakteristika centralnog Kosova i regiona Gnjilana, gde veliki broj migrira u centralnu Srbiju, ali i ništa manje ka inostranstvu.

Ovo nedvosmisleno opšti trend na Kosovu, migriraju i mladi Romi, Albanci, Bošnjaci, a ne samo Srbi. Ovaj opšti trend nameće da se rešenje ne može tražiti parcijalno od zajednice do zajednice, od opštine do opštine od regiona do regiona, već de mora naći jedno zajedničko, sveobuhvatno rešenje za sve mlade ljude na Kosovu, jer će, uprotivnom, čitavo kosovsko društvo, mnogo brže nego što iko trenutno na Kosovu to vidi i pretpostavlja, upasti u problem sa kojim se suočava srpska zajednica a to je pitanje neimanja budućnosti.

Okvirne preporuke:

- Ojačati ekonomski kapacitet manje razvijenih regiona Kosova.
- Pojačati finansijsku i logističku podršku mladim preduzetnicima.
- Okretanje fokusa kosovske politike sa dnevno-političkih razmirica na konkretne korake u cilju poboljšanja međuetničkih odnosa i jačanja ekonomske perspektive.

Bezbednost

I. Kontekst i opis problema

Sever Kosova je postavio mnogo dilema u post-konfliktnom periodu na Kosovu, zbog svog autentičnog političkog, kulturnog i ekonomskog razvoja. Čak šta više, činjenica da je Sever Kosova posvedočio o institucionalnom dualizmu (jednih koje kontroliše Priština i drugih koje kontroliše Beograd) i političkom i ekonomskom beznađu na jedan duži period (pogotovu nakon potpisivanja Briselskog Sporazuma), dovela je do toga da je opšta slika nejasna i komplikovana. Zato, jedna takva praznina koja je stvorena usled nedostataka u pogledu pune primene mehanizama za nadgledanje Severa Kosova, je dovela to toga da postoji širok spektar pojave nepotizma i korupcije, koje je u značajnoj meri ograničilo priliv ekonomskih i socijalnih koristi.

Važno je istaći da je, shodno tome, takav bezbednosni vakuum, koji je bio prožet sukobom dve konfliktne i neefikasne izvršne vlasti nad severnim Kosovom, doveo do stalnog održavanja političke krize. Mada, četiri opštinama koje se nalaze u ovom regionu (Severna Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok i Leposavić) ne samo da su umanjeni njihovi potencijali za razvoj, nego su takođe postale instrument za političko 'potkusurivanje' između Beograda i Prištine, uglavnom u korist propagande (za unutrašnju upotrebu). Ovaj konkretni problem je planuo nakon odluke Vlade Kosova da nametne taksu od 100% na uvoz robe koja je

proizvedena u Srbiji. Kao korak unazad u vidu stvaranja nove krize, sva četiri gradonačelnika iz četiri severne opštine su odlučili da se povuku sa svojih pozicija i prekinuli su svaku (zvaničnu/pravnu) vezu u komunikaciji sa vlastima u Prištini. Od tada, politički i administrativni vakum na Severu je drastično postao otežan. U takvim uslovima, riskantni politički potezi koje su načinili zvaničnici u Prištini i politički lideri Kosovskih Srba (sa severa koje podržavaju zvaničnici u Beogradu), zajedno su stvorili jednu ekonomsku i humanitarnu krizu (nedostatak hrane i medicinskog snabdevanja), koje je uticalo na sve građane Kosova, ali pogotovu one koji žive na Severu Kosova.

Stvaranje Kosovske Vojske, koje je odobreno od strane Parlamenta Kosova, koji je Kosovskim Bezbednosnim Snagama - snagama koje su slabo naoružane, dao attribute jedne vojske, što je postala direktna pretnja prethodno definisanim bezbednosnim dogovorima i za zaštitu nevećinskih zajednica. Mada, ova odluka je neizbežno stvorila dileme među srpskom zajednicom koja živi na Severu Kosova u pogledu bezbednosti. Iako se KFOR, kao važna i pouzdana međunarodna služba za zaštitu, nije povukla sa Kosova, činjenica da su Kosovske bezbednosne snage bile značajno transformisane, ne samo u smislu svog naziva, proširila je listu neizvesnosti koje opterećuju zajednicu kosovskih Srba. Opšti osećaj unutar ove zajednice je široko opisan kao preteći po njihovu egzistenciju na Severu Kosova, uključujući i Srbe koji žive u enklavama koje se nalaze južno od reke Ibar, koji dele slične brige.

Sigurnosna kriza se još više pojačala zvaničnim predlogom gradonačelnika Južne Mitrovice (Agim Bahtiri) da se izmeni Zakon o administrativnim granicama opština sa ciljem „ujedinjavanja Mitrovice“. Iako ova odluka nije donela nikakve praktične rezultate u smislu bilo kakve izvršne implementacije u praksi, ona je podstakla široko rasprostranjeni strah među građanima Severne Mitrovice. Ova inicijativa je od strane srpske zajednice u ovom gradu kao deo jedne šire strategije da se ne nasilnim putem protera ostatak ove zajednice sa Severa Kosova. Sa idejom da se ukine opština Severna Mitrovica, izgubiće se poslednja mogućnost institucionalne i političke zaštite za srpsku zajednicu.

Kako je ranije pomenuto, samo postojanje administrativnog vakuuma na severu postalo je samo po sebi bezbednosno pitanje. Povodom toga, incidenti koji su etnički motivisani su postali ozbiljan problem na Severu Kosova, usled nedostatka pravnog odgovora i aktivnosti protiv onih koji su bili uključeni u te aktivnosti. Dušan Kozarev, predstavnik Kancelarije za Kosovo i Metohiju ispred Vlade Srbije, izjavio je da su Srbi na Kosovu bili žrtve u oko 50 etnički motivisanih napada. Naročito, multietničko naselje koje se zove Bošnjačka Mahala (u

Severnoj Mitrovici) je bilo mesto gde su se često događali među-etnički incidenti, od kojih su neki od tih završili sa žrtvama usled nasilnih sukoba i zadobili teške fizičke povrede. Uprkos prisustvu snaga Kosovske Policije, tokom dana i tokom noći, kao i pripadnika jedinice Karabinjera koji deluju u okviru snaga KFOR-a u ovoj oblasti, incidenti se i dalje dešavaju. Čak šta više, u nedostatku pravnih posledica za one koji krše zakon doveli su do toga da se članovi Srpske Zajednice osećaju manje sigurnim a što se tumači kao jedan posredni (para) legalni pritisak na ovu zajednicu.

Ne rasvetljeno ubistvo političkog predstavnika Srba na Kosovu, Olivera Ivanovića, na koga je pucano dana 16^{og} januara 2018 godine u Severnoj Mitrovici, što predstavlja jedan najupečatljiviji slučaj o ugroženosti lične bezbednosti na Severu Kosova. Činjenica da ovaj slučaj još uvek nije rešen, uz obostrano političko optuživanje kako zvaničnika iz Beograda tako i onih iz Prištine u pogledu odgovornosti povodom sprovođenja istrage ovog ubistva, što je još više dovelo do produbljena strahova među kosovskim Srbima i opšteg osećaja da zločini protiv Srba mogu ostati nekažnjeni. Shodno tome, neodgovarajuća upotreba prekomerne sile od strane jedinica ROSU tokom procesa hapšenja trojice stanovnika Severne Mitrovice (novembar 2018 godine), za koje se sumnjalo da su povezani sa ubistvom g. Ivanovića, podigla je nivo tenzija u ovom delu Kosova. Među zajednicom kosovskih Srba na severu se generalno smatra da su se ta hapšenja mogla desiti bez ometanja mira običnih građana, što oni vide kao akciju koja je učinjena namerno da uznemiri zajednicu. Na sličan način, zajednica kosovskih Srba je negativno reagovala i na hapšenje Marka Đurića, koji je pregovarač u Briselskom Dijalogu, a što se desilo u martu 2018 godine u Severnoj Mitrovici.

Pored pretnji po ličnu i bezbednost zajednice, važno je ukazati na značajnosti rizika koji dolaze od zagađenja životne sredine na severu Kosova.

Industrijski kompleks Trepča stvara enormne količine industrijskog otpada, koji se odlažu u rekama Ibar i Sitnica. Procenjeno je da doline ovih dveju reka sadrže odloženi industrijski otpad u količini i do 150 tona, koji je zaostao od decenijskog obrađivanja ruda u fabrikama Trepče. Takvom jednom obimnom zagađenju 200-300,000 stanovnika (koji žive u oblastima reka Gračanice, Sitnice i Ibra) direktno je izloženo uticaju štetnih i otrovnih materija. Nažalost, zbog političkih i etničkih podela industrijskog kompleksa Trepča, nisu pronađeni predlozi ili ideje o tome kako rešiti probleme koji su prouzrokovani zagađenjem kako bi se smanjile posledice po stanovništvo. Osim jedne kampanje manjeg obima za podizanje svesti 2018 godine koju je sprovelo nekoliko nevladinih organizacija,

zvanične institucije na lokalnom i centralnom nivou nisu ništa učinile da poboljšaju uslove na terenu.

Preporuke

- Kako bi se povećalo učešće građana u donošenju odluka u okviru procesa koji se sprovode na lokalnom nivou postoji potreba da se uspostave konsultativni saveti u četiri opštine sa srpskom većinom koje obitavaju na Severu, u skladu sa članom 73 Zakona o Lokalnoj Samoupravi.
- Međunarodna zajednica mora odgovoriti na jasno kršenje manjinskih prava na način kojim se izbegavaju mehanizmi njihove zaštite.
- Uzimajući u obzir da delovanje i izjave Gradonačelnika Južne Mitrovice i članova kosovskog parlamenta mogu da izazovu konflikt, vlasti trebaju da iskoriste sva pravna sredstva kako bi sprečili takva delovanja i dešavanja.
- Kosovska policija i njena istražna odeljenja, u vezi sa ubistvom Olivera Ivanovića, treba da odvoje politički motivisane radnje u otkrivanju počinilaca, kao način sprečavanja zloupotrebe ovog krivičnog dela u političke svrhe. U skladu sa tim, trebala bi biti uspostavljena još efektivnija saradnja između istražnih odeljenja Srbije i Kosova.
- Direktorat kosovske policije bi trebao da kontroliše upotrebu ROSU jedinica i delovati u skladu sa ustavnim ovlašćenjima.
- Kako bi se pridobilo veće poverenje u pogledu vladavine prava, sudski sistem mora da sprovede sudske procese protiv prekršioca zakona na odgovarajući način i donosi sudske odluke u vezi sa incidentima koji su etnički motivisani.
- Pregovori koji se vode u Briselskim okvirima treba da dovedu do održivih rešenja u pogledu pre registracije vozila koja su registrovana od strane MUP-a Srbije, u cilju poboljšanja slobode kretanja kosovskih Srba na Kosovu.
- Kosovska vlada treba da ukine odluku o uvođenju 100% taksu na proizvode koji se uvoze iz Srbije, što je pre moguće, kao način sprečavanja humanitarne katastrofe koja će se desiti zbog nedostatka lekova, kao i da se spreči povećanje nezakonitih i kriminalnih aktivnosti.
- Lokalne opštinske vlasti trebaju da aktiviraju sprovođenje LEAP-a (Lokalni Ekološki Akcioni Plan)

Prava na upotrebu jezika

I. Kontekst

Koncept prava na jezik kao nezaobilazni stub ljudskih, građanskih i kolektivnih prava često se pokazao spornim, kako u teoriji, tako i u praksi. U međunarodnom pravu, jezička prava često su grupisana u širi i zaista širi okvir kulturnih i manjinskih prava koja su zaštićena kako putem nacionalnih tako i od strane viših / međunarodnih konvencija. U tom smislu, prava na jezik imaju višestruki karakter koji se ogleda u tome što uživaju niz simbioza u širokom spektru pravnih, ustavnih, političkih i zaista društvenih pojmova. U tom smislu, govoreći veoma uopšteno, prava na jezik imaju različit stepen primene u institucionalnim, sudskim, obrazovnim i privatnim sferama.²⁰ Ideja da specifične nacionalne i / ili etničke grupe imaju na raspolaganju skup prava na upotrebu jezika, koja može biti odvojena od većine, dobila je pokretačku snagu koja je u direktnoj vezi sa pojavom nacionalističkih pokreta krajem 19^{og} i početkom 20^{og} veka koji su se zalagali za samo odlučivanje. Jezik je postao kamen temeljac u uspostavljanju i sazrevanju nacionalne samo-svesti i s' toga važan aspekt pritiska na specifična prava koja su prilagođena potrebama i odbrani položaja određenih nacionalnih / etničkih grupa u okviru novo-osnovane nacionalne države. Zaista, posvećivanje pitanjima jezičkih prava koje je izraženo u međunarodnim konvencijama i ustavne strukture pojedinih država, postajalo je sve češće u periodu nakon Prvog Svetskog Rata.²¹ Od tada, ideja da manjinske grupe treba da imaju osnovno pravo na upotrebu svojih nacionalnih jezika postala je suštinski aspect.

II. Pravo na upotrebu jezika na Kosovu

Kosovski zakoni i ustav proširuju tu široku zaštitu prava na upotrebu jezika. Pravna osnova za to je član 5²² u Ustavu Kosova koji predviđa jednak status i upotrebu albanskog i srpskog jezika. Ustavne odredbe o jeziku su sadržane i u Zakonu o upotrebi jezika, kojim se propisuju odredbe i uslovi za pravnu jednakost srpskog i albanskog jezika na svim nivoima vlasti.²³ Osim toga, jezici kojima govori do 5% stanovnika koji žive u određenoj opštini imaju zvaničan status i uživaju pravo na

²⁰ Kymlicka, Will and Patten, Alan. (2003). "Introduction: Language Rights and Political Theory: Context, Issues and Approaches." In Will Kymlicka and Alan Patten (eds.), *Language Rights and Political Theory* (str. 1-51): Oxford University Press.

²¹ Bruthiaux, Paul. (2008). "Language rights in historical and contemporary perspective." *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 30(1), 73-85

²² Član 5.1, Ustav Kosova, *Zvanični jezici na Kosovu, Srpski i Albanski..*

²³ Zakon o Upotrebi Jezika (Zakon Br. 02/L-37).

jednako korišćenje svojeg pored službenih jezika na lokalnom nivou.²⁴ Pored toga, zakon predviđa da u opštinama u kojima 3% stanovništva govori određeni jezik ili gde se jezik tradicionalno govori, taj jezik će imati status jezika koji je u službenoj upotrebi.²⁵ Ovo je odredba po kojoj se Kosovo razlikuje.

Pored Zakona o upotrebi jezika, niz drugih podzakonskih akata takođe reguliše i prava na jezik, na Kosovu:²⁶

Osim toga, pravni okvir Kosova takođe stvara niz pravnih mehanizama koji imaju zadatak da osiguraju primenu Zakona o upotrebi jezika i koji su osmišljeni tako da zaštite prava na jezik svih etničkih / nacionalnih zajednica na Kosovu. Može se reći da je najvažniji od ovih mehanizama Kancelarija poverenika za jezike, čiji je mandat da nadgleda i deluje kao neka vrsta kontrole i ravnoteže u pogledu primene Zakona o upotrebi jezika.²⁷

III. Opis problema

Uprkos relativnoj snazi kosovskog zakonodavnog okvira (u normativnom obliku), stalno se postavlja pitanje da li mere za primenu ispunjavaju očekivanja i da li postoje postojeći politički okviri u potpunosti implementirani u praksi. Izveštaj Kancelarije poverenika za jezike iz 2015 godine, ukazuje na probleme koji proizlaze iz "jedno-jezičnosti (sic)" nekih državnih službenika i drugih područja na kojima se javlja slaba primene Zakona o upotrebi jezika.²⁸

U principu, Zakon o upotrebi jezika se primenjuje nejednako i neredovno, u zavisnosti od institucije ili upravnog tela o kojem se radi. Prethodne studije su pronašle, na primer, brojne i neverovatne greške u prevodu u kosovskim zakonima, što je posebno problematično jer se zakoni mogu, kao rezultat toga, tumačiti na potpuno različite načine. Osim toga, dostupnost informacija na srpskom jeziku i van nje je, u najboljem slučaju, promenljiva. Na primer, ministarstva rada i socijalne zaštite, pravosuđa, ekonomskog razvoja i Kancelarije Premijera imaju internet stranice na srpskom jeziku koje ne nude istu dubinu i opseg informacija kao i one koje su urađene na albanskom jeziku.²⁹ Ovo ukazuje na veći problem s kojim se vlada suočava u pružanju informacija na srpskom jeziku i zaista dovodi se u pitanje sposobnost da se obezbede kvalitetni prevodi i ostalih kako nutrašnjih tako i vanjskih dokumenata.

²⁴ Član 2.3, Zakon o Upotrebi Jezika (Zakon Br. 02/L-37)

²⁵ IBID, Član 2.3

²⁷ Dužnosti i odgovornosti poverenika za jezike <http://www.komisioneri-ks.org/?page=2.51>. Dostupno od 10.03.2019 godine.

²⁸ Kancelarija Poverenika za Jezike na Kosovu. *Monitoring i evaluacija jezičkih prava na Kosovu*, 2015, str. 79

²⁹ Na osnovu pregleda internet stranica ministarstava, koje je sprovedla NVO AKTIV, mart 2018.

Preporuke

Kosovski zakoni i zakonodavni okvir obezbeđuju osnovu za napredne i efikasne politike koje se odnose na upotrebu jezika. Kako je rečeno, čini se da postoji nedostatak političke volje, pritiska i materijalnih resursa za stvaranje čvrstih temelja za sveobuhvatniju praktičnu primenu. Uzimajući ovo u obzir, mogu se dati sledeće preporuke:

- Efikasnija koordinacija i saradnja između vladinih institucija i Kancelarije poverenika za jezike kao ključnog aktera i kao bitno savetodavno telo koje je u stanju da pruži smernice;
- Više finansijskih investicija i razvoj strategija usmerenih na jačanje kapaciteta državnih institucija za pružanje kvalitetnih prevoda pravnih, administrativnih i drugih dokumenata;
- U koordinaciji sa Kancelarijom poverenika za jezike, Vlada Kosova treba da radi na uspostavljanju efikasnijeg mehanizma nadzora u izradi i prevodu zakonodavnih akata;
- Što bliže uključivanje organizacija civilnog društva radi uspostavljanja mehanizama za praćenje primene Zakona o upotrebi jezika u institucijama lokalne uprave;
- Aktivnije informativne kampanje usmerene na širu javnost kako bi se došlo do povećanja njihove svesti o postojećim mehanizmima koji su osmišljeni da zaštite njihova prava na upotrebu jezika;

Pristup dokumentima

I. Kontekst i opis problema

Suštinski kamen temeljac projekta izgradnje institucija na Kosovu poslednjih godina bio je pokušaj da se garantuje potpuna i neometana primena kosovskog pravnog i ustavnog okvira, kao i uspostavljanje sistema upravljanja i institucionalnih struktura koje su u stanju da efikasno odgovore na potrebe svojih građana i podstiču okruženje koje omogućava da se vladavina prava ukoreni. Ovaj prilično uzvišeni cilj, opterećen je brojnim nevoljama koje su direktan rezultat složenog istorijskog i političkog konteksta koji je prepun još nerešenih među etničkih napetosti. Bez obzira na očiglednu dobru volju međunarodnih

aktera i političke elite, i sama vlada Kosova je u prošlosti obznanjivala nivo i obim tog problema. Posebno je naglašena složenost uspostavljanja pune vladavine prava na Kosovu od prestanka neprijateljstva u ranim 2000-im³⁰. Čak šta više, primena zakonodavnog prava, normativnih akata i samog ustavnog poretka, u najboljem slučaju, bila je nejednako raspoređena među različitim slojevima vlasti, što je činjenica koju su Evropska unija i druge misije na Kosovu prepoznale više puta.³¹

Jedno od najviše gorućih pitanja sa kojima se suočava Vlada Kosova se ticalo stvaranje jednog institucijskog sistema koji bi bio sposoban da primeni zakone koji se odnose na zaštitu manjinskih grupa i manjinskih zajednica. Mada, sveobuhvatni doseg zakona koji se odnose na prava manjina, je veoma širok, i nisu svi od njih nužno uticali na svakodnevni život članova manjinskih zajednica, postoje problemi koji su ozbiljno ometali mnoge od toga da imaju potpuni pristup svojim zakonskim i ustavnim pravima. Najveći od svih tih problema je bio problem **pristup ličnim dokumentima**, to je jedno pitanje koje je dugoročno izbegavano u smislu pronalazaženja primenljivog rešenja.

Ovaj dokument će vam dati jedan pregled izazova sa kojima su se suočavali Srbi na Kosovu u pogledu ostvarivanja pristupa na sledeće vrste dokumenata:

- *Dokumenta o Državljanstvu;*
- *Dokumenta o Ličnim i Putnim Ispravama (pasoš i LK);*
- *Ostala lična dokumenta kao što su, ali ne ograničavajući se na: izvod venčanih, izvod rođenih i izvod umrlih.*

U opšte govoreći, ovaj problem se ogleda u sledećim ključnim sferama:

- Činjenica da je do avgusta 2018 godine Vlada Kosova tretirala sve oblike dokumentacije koje su izdale srpske (paralelne) institucije na Kosovu kao nelegitimne;
- Srbi sa Kosova u svom posedu imaju dokumenata koje je izdala Koordinaciona Uprava Vlade Srbije, i s' toga su se našli u situaciji u kojoj su njihovi putni i lični dokumenti proglašeni nevažećim i nezakonitim od strane kosovskih institucija i kosovske vlade, uprkos činjenici da to nije imalo zakonsku osnovu;
- Interno raseljena lica (IRL) i oni rođeni posle 1999. godine, posebno na severu Kosova, suočeni su i nastavljaju da se suočavaju sa izazovima u pogledu dobijanja dokumenata o državljanstvu Kosova i državljanstvu;

³⁰ Strategija pomoći vladavini prava na Kosovu 2016 – 2019, koju je napravila Vlada Kosova, str. 7.

³¹ Radni dokument radnog osoblja Komisije: Izveštaj o Kosovu 2018, Strazbur, jul 2018, str. 6.

- Granične vlasti na Kosovu ne prihvataju pasoše koje izdaje Koordinaciona uprava a koji su važeći za međunarodna putovanja, ovo se ne zasniva ni na jednom postojećem zakonodavstvu i kako izgleda ograničava slobodu kretanja;
- Neuspeh kosovske vlade da uspostavi potpuno operativnu službu civilnog registra na severu³² koji ima institucionalni kapacitet da osigura integraciju i registraciju kosovskih Srba u svoj institucionalni okvir;
- Činjenica da su kancelarije civilnog registra na severu Kosova delimično ili nisu operativne

Pre avgusta 2018 godine³³, institucije i upravni organi na Kosovu nisu (u praksi, ali ne i na osnovu zakona) prihvatili lična dokumenta izdata od strane mekih "paralelnih" institucija kao dokaz boravka i / ili prava na državljanstvo. Kao što je navedeno u izveštaju NVO AKTIV koje donosi dodatne informacije date Evropskoj uniji u junu 2018 godine: *Izgleda da je jedno potencijalno opravdanje ili osnova za to bila usmena izjava koju je dala Edita Tahiri 2016 godine*³⁴³⁵ u kojoj je izjavila da su svi dokumenti izdati za Srbe koji žive na Kosovu bili ilegalni. Uprkos tome, nije bilo zvaničnog zakona ili administrativnog uputstva i / ili instrukcija koja bi navela ili odobrila ovu praksu. Ovo je još uvek praksa koja je prisutna u sprovođenju svojih aktivnosti od strane kosovskih vlasti, posebno od strane graničnih i carinskih službenika, a to je da ne prihvataju pasoše ili lična dokumenta izdata od strane Koordinacione uprave Vlade Srbije, kao važeća dokumenta za međunarodna putovanja. Poreklo ove prakse je opet ne određeno, ali ipak služi da ozbiljno ometa slobodu kretanja onih koji su time pogođeni. Ovo je, u samoj suštini, pitanje vladavine prava i dobre vladavine u meri u kojoj ona odražava nepravilne institucionalne prakse koje su dovele do toga da značajan deo zajednice kosovskih Srba ne pribegava dobijanju državljanstva i / ili ostalu potrebnu dokumentaciju da bi se mogli slobodno kretati.

³² <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/106075-CPR-2018-En.PDF>

³³ Kada je Ministarstvo unutrašnjih poslova izdalo naredbu da kosovske institucije prihvate dokumente koje su izdale srpske institucije na **Kosovu** kao dokaz boravka

³⁴ <http://prishtinainsight.com/kosovo-bans-usage-serbian-parallel-id-cards/>

³⁵ <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

II. Nedavna dešavanja

- Ministarstvo unutrašnjih poslova Kosova je 2016 godine donelo odluku koja je olakšala zamenu srpskih vozačkih dozvola izdatih između juna 1999 i septembra 2016 za kosovskim. Do kraja 2017 godine obrađeno je 3.668 prijava.³⁶
- Ministarstvo unutrašnjih poslova izdalo je uputstva pod nazivom Uputstvo o kriterijumima koji sadrže dokaze o državljanstvu SRJ i stalnom boravku na teritoriji Kosova 1. januara 1998 godine. Iako se tražili da se razjasni određeni broj postupaka u procesu podnošenja zahteva za državljanstvo Kosova, nisu naveli da li su dokumenti koje su izdale paralelne institucije pravno valjani radi korišćenja u svrhu dokazivanja neprekidnog boravka na teritoriji Kosova
- U julu 2018. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova izdalo je **administrativnu naredbu** u kojoj se navodi da "svi građani Kosova" mogu da se prijave za akte registracije civilnog statusa (izvod rođenja, izvod venčanih i umrlicu) koristeći dokumenta koja su izdale "srpske strukture" na Kosovu³⁷

Iako su neke od ovih promena bile pozitivne prirode, gore navedena naredba je stupila na snagu u leto 2018 godine i njeno važenje prestaje 2019 godine. Pored toga, ovom naredbom se samo prihvataju dokumenta koja su izdata do 2016 godine (u toj naredbi nije dato nikakvo obrazloženje). Do sada, malo je toga što bi se moglo reći da je ovo značajno poboljšalo situaciju za one Srbe koji su imali poteškoće u pristupu dokumentima o državljanstvu, jer je ova naredba sačinjena sa određenim stepenom tajnosti, a do sada nije učinjen nikakav napor od strane kosovske vlade da upozna građane među kosovskim Srbima ili drugim pogođenim nevećinskim zajednicama u vezi ove promene. Bilo je reči o tome da postoji određeni broj anegdotskih dokaza sugerise da se naređenje sprovodi u opštini Severna Mitrovica.

Preporuke:

1. Ministarstvo unutrašnjih poslova Kosova bi trebalo da obnovi administrativnu naredbu (br.296) onda kada ona istekne u julu 2019. godine i razjasni odredbe koje dozvoljavaju prihvatanje dokumenata koje izdaju srpske "strukture" na Kosovu;

³⁶ <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/106075-CPR-2018-En.PDF>

³⁷ Ministarstvo Unutrašnjih Poslova, Naredba Br. 296/2018, 05/07/2018

2. Administrativno uputstvo kojim se nalaže da kosovske granične vlasti priznaju valjanost pasoša izdatih od strane Koordinacione Uprave, čime se omogućava nesmetana i nepovrediva sloboda kretanja u regionu za one koji ih poseduju;
3. Potrebno je pokrenuti sveobuhvatnu informativnu kampanju kako bi se stanovnici bolje informisali i komuniciralo se o njihovim institucionalnim pravima kada je reč o pristupu za dobijanje državljanstva i druga lična dokumenta - takva kampanja bi poslužila da se ojača veza između građana, vladinih institucija kao i sa mehanizmima koji im služe za zaštitu od administrativnih opstrukcija i diskriminacije. Čak šta više, to bi povećalo ukupan kvalitet i obim informacija koje su javno dostupne;
4. Sveobuhvatni program obuke usmeren na zaposlene u javnom sektoru koji su zaduženi za rešavanje zahteva za izdavanje državljanstva kako bi povećali svoje razumevanje njihovih zakonskih obaveza, kao i dubinu i kvalitet njihovog poznavanja relevantnih procedura;

Kvote za manjine

I. Kontekst i opis problema

Promovisanje ravnopravnog učešća svih zajednica u organizaciji i vođenju javnih službi jedan je od najvažnijih elemenata u promociji i zaštiti prava zajednica.

Svrha ovih analiza je da pruži pregled pravnog okvira koji reguliše zastupljenost manjinskih zajednica u javnim službama na Kosovu i da proceni trenutni status zastupljenosti zajednica u državnim službama uopšte.

Štaviše, ovaj izveštaj analizira raspoložive podatke u odnosu na zakonske odredbe u skladu sa važećim zakonodavstvom na Kosovu, kako bi se procenilo da li je zastupljenost manjinskih zajednica ispunjena i na centralnom i na opštinskom nivou, kako bi se utvrdilo u kojoj meri su javne institucije koje vrše upošljavanje su uskladile njihove zakonske obaveze prema važećim zakonskim propisima u pogledu davanja podrške i povećaju zastupljenost zajednica u državnoj službi na Kosovu.

Kosovsko zakonodavstvo

Ustav Kosova u Poglavlju III (Prava zajednica i njihovih članova) predviđa da zajednice i njihovi članovi imaju pravo na pravičnu zastupljenost u zapošljavanju u javnim organima i javnim preduzećima na svim nivoima, uključujući posebno u policijskoj službi u oblastima u kojima žive zajednice, uz poštovanje pravila koja se odnose na kompetentnost i integritet onih koji upravljaju javnom upravom.³⁸

Osim toga, Zakon o civilnoj službi navodi da sve zajednice i njihovi članovi imaju pravo na pravednu i proporcionalnu zastupljenost u državnoj službi u institucijama na centralnom i lokalnom nivou, na osnovu principa nediskriminacije, jednakih mogućnosti i jednake zastupljenosti (član 5.1.2., 9. Osnovni principi državne službe). Isti zakon dalje propisuje: *u okviru državne službe u institucijama centralnog nivoa, najmanje 10% pozicija treba da bude rezervisano za osobe koje pripadaju zajednicama koje ne pripadaju većinskom stanovništvu na Kosovu i koje ispunjavaju specifične kriterijume zapošljavanja. Na opštinskom nivou za kvalifikovane članove zajednice koji nisu većinski u opštini, broj rezervisanih radnih mesta biće u skladu sa procentom zastupljenosti zajednica u datoj opštini.*³⁹

Pored toga, kabinet vlade je 3^{eg} septembra 2018 godine odobrio tri nacrt zakona koji su već identifikovani kao važni za proces reforme javne uprave. Nacrt zakona o platama u javnom sektoru, nacrt zakona o javnim službenicima i nacrt zakona o Organizaciji Državne Uprave i nezavisnih agencija su pripremljeni i očekuje se da regulišu funkcionisanje i organizaciju javne uprave na Kosovu.⁴⁰

Na opštinskom nivou zastupljenost zajednica u lokalnoj upravi se dalje reguliše *Zakonom o lokalnoj samoupravi Br. 03/L-040 (članovi 53., 54. i 55).*

Konačno, sekundarno zakonodavstvo uključuje mnoge dodatne propise sa specifičnijim odredbama koje se odnose na zastupljenost zajednica u vođenju javnih poslova, kao što je, između ostalog, Uredba 4/2010 o proporcionalnoj zastupljenosti zajednica, Ministarstvu javne uprave i Uredbi br. 02/2010 Opštinske Kancelarije za Zajednice i Povratak.

³⁸Član 61, Zastupljenost među Zaposlenima u Javnim Institucijama, Ustav Kosova

³⁹ Član 11.3., Prijem u državnu službu, Zakon o državnoj službi, No.03/L-149, 13 May, 2010.

⁴⁰<http://kryeministri-ks.net/en/government-of-kosovo-approved-the-draft-law-on-salaries/>

Na osnovu nalaza predstavljenih u izveštaju OEBS-a o zastupljenosti zajednica u državnoj službi na Kosovu od maja 2017 godine, još uvek postoje nesporazumi među institucijama na centralnom nivou o tome da li treba poštovati zakonsku odredbu kojom se predviđa zastupljenost od 10 procenata, što je garantovano od strane kosovskog zakonodavstva za zastupanje zajednica, na način da bi ta odredba trebala biti sprovedena od strane svake institucije na centralnom nivou posebno ili se ta odredba odnosi na sveukupnu zastupljenost zajednica među svim institucijama na centralnom nivou.⁴¹

Očekuje se da se ovo pitanje prevaziđe novim predloženim Zakonom o javnim službenicima koji će ukinuti zakon o državnoj službi br. 03 / L –149⁴². Nacrt zakona o javnim funkcionerima uspostavlja pravni okvir za zapošljavanje javnih službenika u kosovskim institucijama na osnovu zasluga, moralnog integriteta, nepristrasnosti i održivosti.

Nacrt zakona o javnim funkcionerima predviđa sledeće: u centralnim javnim institucijama, najmanje deset procenata (10%) radnih mesta u svim kategorijama javnih službenika treba da popune članovi nevećinskih zajednica na Kosovu i koji ispunjavaju uslove za prijem , dok će na opštinskom nivou ispunjenje broja radnih mesta za članove zajednica biti u skladu sa procentom stanovništva u toj opštini.⁴³

II. Opis problema

Izveštaj OEBS-a o Zastupljenosti Zajednica u Državnim Službama na Kosovu od maja 2017 godine dalje ocenjuje da ukupan procenat zastupljenosti zajednica u javnoj upravi na centralnom nivou (18 institucija na centralnom nivou - predmet procene) ne dostiže 10 procenata . U decembru 2015 godine iznosio je 9,63%⁴⁴. Međutim, ova cifra nije doživela značajan porast u odnosu na 7,85% u 2013 godini, OEBS.⁴⁵ Pored toga, procenat zastupljenosti zajednica razlikuje se od institucije do institucije. Ministarstvo za zajednice i povratak je izuzetak, a nivo zastupljenosti zajednica je oko 45%⁴⁶, dok je zastupljenost zajednica u većini institucija na centralnom nivou još uvek ispod 10 procenata.

⁴¹ Zastupljenost zajednica u državnim službama na Kosovu, OEBS, maj 2017 godine, stranica .11.

⁴² <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2679>

⁴³ Član 9, Predstavljanje zajednica, Nacrt zakona o javnim službenicima

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Predstavljanje zajednica, Nacrt zakona o javnim službenicima na Kosovu, OSCE, 2013 godine.

⁴⁶ Zastupljenost zajednica u državnim službama na Kosovu, OSCE, maj 2017 godine, stranica.11.

Pored toga, činjenica da većina institucija nema sistematski pristup u obezbeđivanju i objavljivanju ovih podataka, sa sobom nosi još jednu perspektivu problemu praćenja primene postojećeg zakonodavstva u pogledu zastupljenosti zajednica u javnim službama.

Nalazi iz različitih međunarodnih i lokalnih organizacija / institucija pokazuju da zajednice nisu dovoljno zastupljene u javnoj upravi u većini opština na Kosovu, a posebno kada je procena urađena za pojedinačno učešće svake od zajednica koje žive u dotičnoj opštini.

Zastupljenost zajednica u javnoj upravi na opštinskom nivou sprovodi se kroz druge mehanizme koji su predviđeni Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao što je zamenik gradonačelnika za zajednice, zamenik predsednika Skupštine opštine za zajednice i opštinski odbor za zajednice. Iako mehanizmi za implementaciju predstavljanja zajednica na opštinskom nivou daju posebne kvote za manjinske zajednice na osnovu procenta stanovnika manjinskih zajednica, oni ne odražavaju nužno stvarnu situaciju jer se zasnivaju na statističkim podacima dobijenim najnovijim popisom stanovništva čije je sprovođenje srpska zajednica bojkotovala.

Okvirne preporuke

Uzimajući u obzir značaj pouzdanih podataka za praćenje implementacije postojećeg zakonodavstva u pogledu zastupljenosti zajednica u javnoj upravi, može se zaključiti da dodatne procene, više strukturalne i strateški preduzete da pokriju širi spektar institucija na oba nivoa, na centralnom i na opštinskom nivou su visoko preporučene i neophodne. To se više zasniva na činjenici da postojeće analize ne odražavaju pravo stanje u svim institucijama, već u ograničen broj analiziranih institucija i ne uključuju procenu javnih preduzeća na svim nivoima.

Dalja preporuka se odnosi na neophodna poboljšanja u vezi sa uspostavljanjem sistematičnijeg pristupa u pribavljanju i davanju podataka od strane javnih institucija, koje će omogućiti efikasnije praćenje primene postojećeg zakonodavstva u pogledu zastupljenosti zajednica u javnim poslovima.

Hyrje

Disa vitet e fundit në Kosovë kanë sjellë një sërë zhvillimesh që kanë shkaktuar ndryshime thelbësore në dinamikën e saj politike të brendshme dhe të jashtme. Këto ndryshime, që kanë implikime të gjera për të ardhmen e rajonit, janë shkaktuar nga ngjarje të tilla si zvarritja e procesit të dialogut, dhuna e motivuar politikisht në veri të Kosovës dhe mungesa e vazhdueshme e transparencës e shprehur nga përfaqësuesit politikë të Komuniteteve të ndryshme të Kosovës. Hollimi i procesit të dialogut, që veçse ishte i paqartë dhe i paprekshëm për shumë qytetarë të Kosovës, ka krijuar një situatë që është e mbushur me spekulime dhe shqetësime të përhapura për të ardhmen e shumë prej komuniteteve joshumicë të Kosovës. Rritja e diskutimeve për ndarje si një zgjidhje potenciale e qëndrueshme dhe afatgjatë për çështjen e statusit të Kosovës ka krijuar shqetësim të madh sa i përket aftësisë së akterëve dhe institucioneve politike për të siguruar mekanizma të mjaftueshëm për të mbrojtur të drejtat kushtetuese që i janë siguruar minoriteteve. Për më tepër, procesi i përgjithshëm i dialogut, deri më tani, kryesisht ka dështuar të zbut shqetësimet mbi mungesën e dukshme të vullnetit politik nga ana e akterëve institucionalë të Kosovës për të zbatuar në mënyrë efektive dhe në mënyrë të barabartë legjislacionin që është hartuar për të mbrojtur të drejtat e pakicave. Megjithëse kuadri ligjor, siç ekziston në letër, mund të përshkruhet përgjithësisht si progresiv në atë që i jep minoriteteve jo vetëm një tërësi të të drejtave, por edhe një shkallë autonomie në qeverisjen e çështjeve të komunitetit, zbatimi i tij aktual në përditshmëri thënë më së buti është e çrregullt. Bashkimi i të gjithë këtyre faktorëve të ndryshëm ka çuar në një atmosferë të përgjithshme paqartësie dhe mungese të dukshme të besimit institucional që këto institucione janë të gatshme ose të afta të ofrojnë mbrojtje efektive për komunitetet jo-shumicë.

Në rrethana të tilla është urgjentisht e nevojshme një analizë e hollësishme e çështjeve të përmendura më lart për të hedhur dritë mbi çështje të ndryshme që prekin komunitetin serb të Kosovës. Duke pasur parasysh këtë, qëllimi kryesor i raportit është marrja parasysh e pikëpamjeve të atyre që janë të angazhuar drejtpërdrejtë në këto çështje me qëllim që të sigurohen informata pëmbajtëse mbi këto tema. Kjo u arrit me angazhimin e organizatave të ndryshme të shoqërisë civile në procesin e hartimit me qëllim të shfrytëzimit të fushave të tyre të ndryshme dhe specifike të ekspertizës dhe mbulimit gjeografik. Në këtë frymë, anëtarët e organizatave joqeveritare kanë bërë një përpjekje të përbashkët me qëllim shkrimin të këtij raporti si mjet për të krijuar një mekanizëm monitorimi të qëndrueshëm dhe objektiv në lidhje me të drejtat e pakicave në Kosovë. Logjika mbizotëruese e kësaj është se një mekanizëm i tillë është i domosdoshëm për shkak të ndryshimeve socio-politike të shpejta dhe të paparashikueshme dhe efektin e tyre potencial mbi të ardhmen e të drejtave të pakicave si koncept ligjor dhe kushtetues në Kosovë. Duke pasur parasysh këtë, ky raport është hartuar duke pasur fokus kritik në çështjet që janë të një rëndësie të veçantë për komunitetin serb dhe komunitetet tjera jo-shumicë në Kosovë dhe për mirëqenien e ardhshme ekonomike, politike dhe kulturore dhe ruajtjen e tyre.

Këshilli Konsultativ për Komunitete

I. Konteksti dhe përshkrimi i problemit

Këshilli Konsultativ për Komunitete është pjesë e Zyrës së Presidentit të Kosovës dhe përbëhet nga njëzet e shtatë anëtarë. Këshilli merr vendime të pavarura nga Zyra e Presidentit, të cilat nuk pasqyrojnë qëndrimin e tij. Roli i këtij organi është promovimi i të drejtave dhe interesave të komuniteteve dhe me rekomandimet e veta të ju tërheq vërejtjen autoriteteve ekzekutive për shkelje të ligjit. Këshilli u formua zyrtarisht me dekret të Presidentit të Kosovës më 15 shtator 2008¹, ndërsa seancën e vet inauguruese e mbajti në fund të po atij viti. Përbëhet nga përfaqësues të komunitetit serb, boshnjak, turk, malazez, kroat, egjiptian, ashkali, rom dhe goran.

Mandati i Këshillit Konsultativ për Komunitete përfshin sigurimin e një mekanizmi për shkëmbimin e rregullt të mendimeve ndërmjet komuniteteve dhe Qeverisë së Kosovës. Përgjegjësia e këtij organi është të ndihmojë në organizimin dhe artikullimin e qëndrimeve të komuniteteve jo-shumicë dhe pjesëtarëve të tyre kur bëhet fjalë për legjislacionin, politikat publike dhe programet me rëndësi të veçantë për ta. Këshilli përbëhet kryesisht nga anëtarë të sektorit joqeveritar të zgjedhur nga komuniteti i tyre jo-shumicë (ligji parashikon që, në një numër të caktuar, mund të zgjidhen edhe deputetët), si dhe nga tre përfaqësues të emëruar nga Qeveria e Kosovës dhe një përfaqësues i emëruar nga Zyra e Presidentit të Kosovës.

Ashtu si shumë organe të tjera në Kosovë edhe Këshilli Konsultativ për Komunitete është menduar dhe formuluar shumë mirë në pjesën ligjvënëse, në bazë të shembujve të legjislacioneve paralele, por në anën tjetër, në praktikë, tregon shumë mangësi dhe probleme. Këshilli nuk e përmbush plotësisht mandatin e vet, në radhë të parë, humb mundësinë për të qenë organi kyç për mbrojtjen e të drejtave, organizimin dhe artikullimin e qëndrimeve të komuniteteve jo-shumicë, arsyet për këtë janë të shumta, teknike, personale, organizative, financiare etj.

¹Këshilli Konsultativ për Komunitete është organ kushtetues, më saktësisht është formuar në bazë të Kushtetutës së Kosovës, Neni 60, si dhe në pajtim me Ligjin Nr. 03/L-047 për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre në Kosovë, Neni 12. (Ligji për komunitetet).

Si mangësi themelore e Këshillit, mund të thuhet se anëtarët e Këshillit nuk shfrytëzojnë mundësinë për të marrë pjesë në fazat më të hershme në iniciativat në kuadër të procedurave legjislative ose politikave të përgatitura nga Qeveria apo Kuvendi, respektivisht në projekt ligjet dhe politika nuk jep rekomandime për përfaqësim më të mirë të komuniteteve jo-shumicë. Gjatë vitit 2018, përkundër faktit se Këshilli kishte pranuar të gjitha ligjet e kërkuara, Këshilli nuk dërgoi asnjë koment apo rekomandim për plotësime ose ndryshime të ligjeve dhe politikave të propozuara².

Si diçka shumë pozitive, e njëkohësisht suksesi më i madh i Këshillit në vitin 2018, duhet të theksohet se Këshilli inicioi fillimin e hartimit të Ligjit të ri për Komunitete³. Me iniciativën e Këshillit, Zyra e Presidentit mori përsipër hartimin e ligjit të ri dhe në vitin 2019 Këshilli planifikon të marrë një rol shumë aktiv në hartimin e këtij akti shumë të rëndësishëm për komunitetet jo-shumicë. Për fat të keq, kjo ishte iniciativa e vetme në vitin 2018, prandaj mund të konstatohet se Këshilli nuk nisi numër të mjaftueshëm iniciativash gjatë vitit 2018. Duhet gjithashtu të theksohet se ka komunikim shumë të dobët të anëtarëve të Këshillit me përfaqësuesit e komuniteteve që ata përfaqësojnë dhe se informacioni mbi punën e Këshillit ende mbetet shumë i ulët. Mungesa e aktiviteteve në teren lidhur me komunitetet që ata përfaqësojnë, si dhe mungesa e takimeve të rregullta konsultative, është arsyeja kryesore për informimin e dobët dhe komunikimin e dobët me komunitetet të cilat anëtarët e Këshillit i përfaqësojnë. Mangësitë buxhetore janë arsyeja kryesore për mungesën e aktiviteteve të tilla.

Këshilli Konsultativ për Komunitete ka përmbushur rolin e funksionimit si një forum për koordinim dhe këshillim ndërmjet komuniteteve, por për shkak të mungesës së iniciativave dhe aktiviteteve specifike (për shkak të buxhetit të vogël), Këshilli ka problem të paraqesë punën e vet në mënyrë të duhur dhe të forcojë pozitën e vet në mesin e komuniteteve jo-shumicë.

Siç është theksuar më sipër, Këshilli përballlet me shumë probleme teknike dhe organizative. Problemi i parë del të jetë mungesa e interesit të komuniteteve dhe institucioneve të caktuara për punën e Këshillit. Gjatë zgjedhjes së anëtarëve të Këshillit, të mbajtura në vitin 2018, nga komuniteti serb janë akredituar 16 organizata, nga të cilat vetëm një është nga katër komunat me shumicë serbe në veri të Kosovës⁴. Kjo paraqet rritje të numrit të organizatave

²<http://www.ccc-rks.net/index.php/sr/aktivnosti/godisnji-izvestaj-rada-meny>

³<http://www.ccc-rks.net/images/stories/Dokumente/Ligjet/Izmene.zajednice.pdf>

⁴<http://www.ccc-rks.net/index.php/sr/onama/clanovi-svz-a-2016-2018>

krahasuar me zgjedhjet e mëparshme, por një numër i madh i organizatave të rëndësishme ende nuk merr pjesë. Bashkëpunimi me institucionet nuk është në nivel mjaft të lartë. Këshilli i ri u formua në tetor 2018, ndërsa deri më sot (mars 2019), Qeveria nuk i emëroi përfaqësuesit e vet në Këshill.

Një problem tjetër është ekspertiza dhe përkushtimi i anëtarëve të Këshillit, ku secili komunitet duhet të zgjedh anëtarët më profesional në Këshill, por ka probleme të caktuara, kryesisht lidhur me kohëzgjatjen e mandatit. Mandati i anëtarëve të Këshillit është 2 vjet, me mundësi rizgjedhje deri në maksimum prej 2 vjetësh, ndërsa një mandat i fillë i shkurtë hap disa probleme praktike, kryesisht për komunitetet më të vogla që nuk kanë kuadro profesionale që mund të plotësojnë kërkesat dhe të jenë anëtarë produktiv. Nga ana tjetër, kriteret për përzgjedhjen e anëtarëve të Këshillit janë mjaft të gjera, prandaj anëtarët e Këshillit janë praktikisht persona që kanë vullnet për të ndihmuar komunitetin e tyre, por iu mungon ekspertiza për ta artikuluar këtë në mënyrë adekuate dhe efikase.

Problemi tjetër është buxheti me të cilin disponon Këshilli. Gjatë vitit 2018 Këshilli kishte në dispozicion një buxhet vjetor prej 47.000 euro⁵⁶. Për një trup i cili është kategori kushtetuese dhe i cili do të duhej të ishte një nga mekanizmat kryesor për mbrojtjen e komuniteteve jo-shumicë dhe përmirësimin e pozitës së tyre, këto mjete janë shumë të vogla. Anëtarët e Këshillit marrin një kompensim për punën e tyre në Këshill (mëditjet), por ky kompensim është i vogël dhe nuk lejon që anëtarët e Këshillit t'i përkushtohen plotësisht punës në Këshill. Për shkak të buxhetit të vogël, anëtarët e Këshillit nuk janë në gjendje të bëjnë më shumë punë në teren dhe të kenë kontakte më të mira me përfaqësuesit e komuniteteve të tyre. Buxheti për vitin 2019 është rritur, por është ende i ulët për trupin e këtij karakteri⁷.

Si një gjë pozitive, duhet të theksohet fakti se në zgjedhjet për përbërjen e re të Këshillit në vitin 2018, në Këshill u përzgjodh pothuajse një numër i barabartë i grave dhe burrave (nga 23 anëtarë të zgjedhur, 11 gra)⁸, gjë që nuk ishte rasti me përbërjet e mëparshme. Fakti që aktualisht është në proces hartimi i legjislacionit të ri për komunitete, i cili në një pjesë do të rregullojë edhe punën e

⁵<http://www.ccc-rks.net/>

⁶Kjo shumë shërben për të mbuluar shpenzimet e punës së Sekretariatit, si dhe për të mbuluar shpenzimet dhe aktivitetet e Këshillit.

⁷<http://www.ccc-rks.net/>

⁸<http://www.ccc-rks.net/index.php/sr/onama/clanovi-svz-a-2016-2018>

Këshillit Konsultativ, duhet të shfrytëzohet ky moment për të përmirësuar efikasitetin e Këshillit.

Rekomandimet

- Gjëja e parë në të cilën duhet insistuar është zgjatja e mandatit të anëtarëve të Këshillit dhe rritja e numrit të mandateve të lejuara, që do rriste efikasitetin dhe produktivitetin e Këshillit duke krijuar mundësinë që anëtarët e Këshillit të jenë pjesëtarët më të përkushtuar të komunitetit të tyre. Gjithashtu, trajnimet të cilat i vijnë anëtarët e rinj të Këshillit duhet të mbahen para përfshirjes së tyre në punën e Këshillit, në mënyrë që ata të bëhen anëtar funksional menjëherë pas emërimit zyrtar.
- Duhet të ndërmerren aktivitete për të rritur numrin e organizatave dhe shoqatave të akredituara, e në këtë mënyrë të sigurohet që Këshilli të ketë përbërjen sa më cilësore. Kjo duhet të arrihet përmes aktiviteteve të promovimit dhe informimit gjatë procesit të akreditimit të shoqatave dhe organizatave.
- Me zgjatjen e mandatit duhet të ashpërsohen kriteret për zgjedhjen e anëtarëve të rinj, veçanërisht në fushën e aftësive profesionale, sepse shprehja e vullnetit të mirë për trajtimin e çështjeve të caktuara lidhur me komunitetin e tyre nuk mjafton, por është e nevojshme të dëshmohet ekspertiza e mjaftueshme për t'u marrë me këto çështje. Me këtë do të emëroheshin kuadro më profesionale në Këshill, i cili do të ketë mundësi të veprojë për një periudhë më të gjatë nëpërmjet punës së Këshillit.
- Duhet të sigurohen mjete për anëtarët e Këshillit për të pasur konsultime të rregullta me përfaqësuesit e komuniteteve të tyre, gjë që do të rriste dukshmërinë dhe informimin më të mirë të anëtarëve të Këshillit për problemet me të cilat ballafaqohet komuniteti.
- Mjetet e parapara për punën e Këshillit duhet të rriten ndjeshëm, qoftë përmes buxhetit të Këshillit ose nëpërmjet donacioneve. Anëtarëve të Këshillit duhet t'u ofrohet mundësia që të jenë më të përkushtuar ndaj punës së Këshillit dhe në kontaktet me komunitetin që ata përfaqësojnë duke iu rritur kompensimin. Me këtë do të rritet produktiviteti dhe efikasiteti i Këshillit dhe do të rritet numri i personave të interesuar për të marrë pjesë në punën e këtij trupi.
- Është e nevojshme të rritet numri i aktiviteteve konkrete që Këshilli zbaton në zgjidhjen e problemeve të caktuara për të promovuar punën e këtij trupi dhe për të përmirësuar statusin e të gjitha komuniteteve në një mënyrë të caktuar.

Të drejtat e komuniteteve dhe e drejta në kthim

I. Konteksti dhe përshkrimi i problemit

Konventa Kornizë e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Pakicave Etnike ka përcaktuar bazën ligjore për respektimin e të drejtave të pakicave, të cilën, ndër të tjera, e ka nënshkruar edhe Kosova. Korniza ligjore e Kosovës mbështetet mu në këtë kornizë ndërkombëtare dhe mbi themelet e praktikës së zakonshme juridike ndërkombëtare për mbrojtjen e të drejtave të pakicave janë përcaktuar këto mjete juridike:

- Ligji Nr. 03/L-047 për mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre në Kosovë, i miratuar më 13 mars 2008
- Ligji nr. 02/L-37 për përdorimin e gjuhëve, i miratuar më 27 korrik 2006,
- Ligji nr. 04/L-032 për arsimin parauniversitar, i miratuar më 31 gusht 2011,
- Ligji nr. 03/L-068 për arsimin në komunat e Kosovës, i miratuar më 15 qershor 2008
- Ligji nr. 02/L-88 për trashëgiminë kulturore, i miratuar më 9 tetor 2006.
- Strategjia për përfshirjen e komuniteteve rom dhe ashkali në shoqërinë kosovare 2017-2021.

Të gjithë mekanizmat ligjor të lartpërmendur në Kosovë janë miratuar me qëllim të respektimit dhe mbrojtjes së të drejtave të komuniteteve jo-shumicë dhe zhvillimit të tyre në jetën shoqërore, politike, ekonomike dhe kulturore. Megjithatë, zbatimi i ligjeve të sipërpërmendura të Kosovës shpesh është në kundërshtim me praktikën në terren. Megjithëse korniza institucionale dhe ligjore është përcaktuar në mënyrë adekuate dhe është përshtatur me nevojat e komuniteteve jo-shumicë në Kosovë, zbatimi i ligjeve është i dobët dhe shpesh varet nga ndërhyrjet e bashkësisë ndërkombëtare. Përveç kësaj, komunikimi dhe koordinimi joadekuat ndërmjet nivelit lokal dhe qendror lidhur me zbatimin e ligjeve edhe më shumë e ndërlikon fuqizimin e të drejtave të komuniteteve jo-shumicë në Kosovë.

Sa i përket të dhënave statistikore, e në lidhje me përfaqësimin e përfaqësuesve të komuniteteve pakicë në administratën publike në nivel qendror, Ligji për zyrtarët shtetëror të Kosovës parashikon një prag prej minimum 10% i rezervuar për punësimin e përfaqësuesve të komuniteteve jo-shumicë. Për fat të keq, në shumë raste kjo kuotë nuk është zbatuar në praktikë dhe Ligji nuk është zbatuar

plotësisht, që do të thotë se nuk ka respektim të plotë për të drejtat e komuniteteve jo-shumicë në Kosovë. Në këtë kuptim nevojitet përfshirja më e madhe e Zyrës për Çështje të Komuniteteve, e cila është përgjegjëse për monitorimin dhe zbatimin e ligjeve që kanë të bëjnë me komunitetet pakicë në Kosovë. Për shkak të rishpërndarjes joadekuate të burimeve financiare për të gjitha komunitetet jo-shumicë, është gjithashtu e nevojshme të rritet angazhimi, por edhe përgjegjësia e Zyrës për Çështje të Komuniteteve. Strategjitë publike të miratuara me qëllim të mbështetjes financiare dhe logjistike për komunitetet në Kosovë nuk zbatohen brenda kornizës së përcaktuar kohore, gjë që gjithashtu ndërlikon procesin e përmirësimit të standardeve të respektimit të të drejtave të pakicave.

Duke marrë parasysh faktin se ka një hendek midis politikave praktike në nivelin qendror të qeverisë dhe zbatimin e tyre në nivel lokal⁹, të drejtat e komuniteteve pakicë në Kosovë nuk respektohen plotësisht për arsye administrative, si dhe për shkak të mungesës së informimit të stafit të punësuar në institucionet publike. Në rastin e këtij hendeku nuk ekziston ndonjë procedurë kontrolluese me të cilën do të procedohej (më shumë) shkelja e të drejtave të komunitetit. Gjithashtu, nuk ekziston një dialog social i përshtatshëm për përfshirjen e grupeve më të cenuara shoqërore, duke përfshirë komunitetet rom, egjiptian dhe ashkali. Këshilli Konsultativ për Komunitete¹⁰ duhet të luajë një rol të rëndësishëm në këtë proces, anëtarët e të cilit ishin aktiv deri tani, por pa ndonjë ndikim efektiv në Qeveri në fushën e zbatimit të ligjeve ose politikave praktike në lidhje me komunitetet pakicë në Kosovë.

Nga ana tjetër, projekti i mbështetur nga Këshilli i Evropës - ROMACTED¹¹ ka kontribuar në nivel lokal në përmirësimin e gjendjes në fushën e politikës gjithëpërfshirëse. Përmes këtij programi pjesëtarët e komunitetit rom janë përfshirë në procesin e vendimmarrjes në nivel lokal. Megjithatë, ky shembull i një strategjie të mirë e gjithëpërfshirëse përsëri shpërfaq problemin i cili krijohet nga fakti se përparimi në respektimin dhe përfshirjen e pjesëtarëve të komuniteteve pakicë është adekuat vetëm nëse ka mbështetje nga institucionet ndërkombëtare.

⁹<https://www.coe.int/en/web/portal/home>

¹⁰<https://www.president-ksgov.net/en/consultative-council-for-communities>

¹¹<https://www.coe.int/en/web/tirana/romacted-promoting-good-governance-and-roma-empowerment-at-local-level>

Në lidhje të ngushtë me çështjen e respektimit të të drejtave të komuniteteve jo-shumicë është edhe e drejta e personave të zhvendosur në kthim. Në veri të Kosovës, sipas disa vlerësimeve, ende jetojnë 6.859 serbë të Kosovës të zhvendosur brenda vendit, ndërsa 6.951 shqiptar të Kosovës të zhvendosur brenda vendit, jetojnë në rajonin e Mitrovicës së Jugut¹². Sa i përket personave të zhvendosur brenda vendit të kombësisë Serbe nga regjioni i Prishtinës, ata kryesisht janë të vendosur në Graçanicë dhe fshatrat përreth. Pjesa e mbetur e serbëve të Kosovës të zhvendosur brenda vendit gjendet në regjionin e Gjilanit dhe në strehimoret kolektive në komunën e Shtërpçës. Procesi i kthimit të personave të zhvendosur nga të gjitha kombësitë shkon shumë ngadalë dhe varet nga disa faktorë. Në radhë të parë, ende ekziston paqëndrueshmëria politike në Kosovë, marrëdhëniet e pazgjidhura ndëretnike dhe një proces i ngadalshëm i pajfimit, si dhe zbatimi jo adekuat i masave të Qeverisë për kthimin e personave të zhvendosur. Duhet të shtohet se edhe sulmet e shpeshta ndaj familjeve të kthyer (sidomos në zonën e Kosovës perëndimore dhe Anamoravës) pengojnë mbijetesën e të kthyerve në vatrat e tyre. Pasi të merren parasysh të gjitha problemet e lartpërmendura, është e qartë se ka një numër pengesash që pengojnë kthimin e personave të zhvendosur në territorin e Kosovës së pasluftës. Tensionet e shpeshta politike midis Beogradit dhe Prishtinës, si dhe prania e një numri të caktuar të incidenteve ndëretnike në përgjithësi ngadalësojnë kthimin e domosdoshëm të personave të zhvendosur.

Duke pasur parasysh faktin se në vitin 2018 vetëm 232 pjesëtarë të komuniteteve pakicë¹³ janë kthyer vullnetarisht në Kosovë, që paraqet nivelin më ultë në tetëmbëdhjetë vitet e fundit, vërehet se situata është mjaft alarmante. Personat e zhvendosur të cilët u kthyen vullnetarisht mbetën nën ndikimin e disa faktorëve, mes të cilave më të rëndësishme janë mjedisi i vështirë politik dhe ekonomik, si dhe mungesa e personave të zhvendosur nga vendet e tyre amë për një periudhë të gjatë kohore, gjë që iu ka vështirësuar përshtatjen me kushtet e vendit. Përkundër faktit se autoritetet lokale dhe qendrore janë përpjekur të theksojnë rëndësinë e kthimit të personave të zhvendosur, me hapa konkretë të ndërmarrë për të mbështetur procesin e kthimit, komunat nuk ia kanë dalë t'i përgjigjen sfidave afatgjata në trajtimin e problemeve me të cilët ballafaqohen personat e zhvendosur. Thelbi i kësaj qasjeje joefektive qëndron në mungesën e burimeve financiare dhe burimeve të tjera logjistike dhe administrative.

¹²UNHCR Statistical Overview – tetor 2018

¹³UNHCR Statistical Overview – tetor 2018

Si një nga çështjet më urgjente, sidomos kur është fjala për të kthyerit e kombësisë rome, egjiptiane dhe ashkali është se shpesh ka probleme procedurale dhe administrative në marrjen e dokumenteve të Kosovës, si dhe konfirmimin e statusit të personit të zhvendosur. Përveç kësaj, këto komunitete, bashkë me atë serbe, shpesh janë viktima të incidenteve sporadike, kryesisht vjedhjeve, të cilat fatkeqësisht nuk janë ndjekur nga policia dhe autoritetet gjyqësore. Uzurpimi i pronës private, kryesisht të asaj në zonat urbane, ende paraqet një problem të madh për të gjitha komunitetet (e kthyerat) në Kosovë.

Përfshirja e institucioneve ndërkombëtare (UNHCR), organizatave joqeveritare të Kosovës dhe Ministrisë për Komunitete dhe Kthim në kthimin e personave të zhvendosur shpesh krijon konflikte të ndërsjella, në kuptim të përgjegjësisë dhe kompetencës. Mungesa e komunikimit cilësor midis këtyre subjekteve, si dhe të tyre me institucionet lokale, e vështirëson punën e përbashkët për kthimin e personave të zhvendosur.

Rekomandimet

- Është e nevojshme të respektohet pragu minimal prej 10% për punësimin e pjesëtarëve të komuniteteve pakicë, me qëllim të ndikimit të tyre në politikat lokale dhe qendrore.
- Zyrat, bordet dhe trupat tjerë duhet të angazhohen në mënyrë më transparente dhe më aktive në mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të komuniteteve jo-shumicë.
- Rritja e mbështetjes financiare dhe logjistike është një faktor kyç që do të rrisë aftësinë e përfaqësuesve të komuniteteve jo-shumicë për të mbrojtur të drejtat e komunitetit të cilit i përkasin.
- Çdo rast i diskriminimit duhet të paraqitet në media, me masa adekuate shoqëruese juridike që synojnë luftimin e diskriminimit dhe shkeljes së të drejtave të njeriut dhe të pakicave.
- Është e domosdoshme të forcohen fushatat informuese që synojnë personat e zhvendosur, me qëllim të ofrimit të informatave të vërteta dhe të dobishme për numër sa më të madh të këtyre komuniteteve.
- Organizatat ndërkombëtare duhet të monitorojnë dobësitë e institucioneve të Kosovës dhe t'i informojnë ato menjëherë për edhe t'i këshillojnë për hapat e mëtejshëm.
- Organizatat joqeveritare lokale duhet të angazhohen në fushën e mbrojtjes së të drejtës për kthim dhe në ofrimin e ndihmës personave të zhvendosur, të cilëve me të vërtetë iu nevojitet ndihma. OJQ-të e

themeluara nga komunitetet jo-shumicë duhet të jenë më të dukshme dhe më aktive.

- Forcimi i kapacitetit të stafit në vetëqeverisjet lokale duhet të bëhet prioritet i Qeverisë së Kosovës. Me një proces adekuat të mbështetjes dhe trajnimit, administrata publike mund të trajnohet dhe informohet për rëndësinë dhe procedurat në fushën e të drejtave të komuniteteve dhe të drejtës në kthim. Organizatat ndërkombëtare si UNHCR dhe OSBE mund ta mbështesin këtë proces.
- Ekziston nevoja për një mbështetje më të gjerë dhe më serioze të forcave të policisë së Kosovës dhe autoriteteve të gjyqësorit në mbrojtjen e të kthyerve për shkak të rrezikimit të shpeshtë dhe të gjithanshëm të sigurisë dhe pronës së tyre.

Largimi i heshtur

Kur është fjala për të drejtat themelore të njeriut, e në veçanti të drejtat kolektive politike të komuniteteve, respektivisht të drejtat e komuniteteve jo-shumicë, është jashtëzakonisht e rëndësishme të merret parasysh komponenti i tyre praktik, operativ. Koncepti dhe idetë e të drejtave themelore të njeriut dhe të “gjeneratës” së drejtave të tjera: politike, sociale, fetare, kulturore, seksuale, nuk paraqesin vetëm një koncept ideor-filozofik dhe një paradigmë humaniste-filantropike. Të drejtat duhet të kenë komponentin e tyre përshkruese, d.m.th. duhet të jenë të kodifikuara nga kushtetuta dhe ligjet që rrjedhin nga shkronja dhe fryma e asaj kushtetute si akti më i lartë ligjor. Por kjo është vetëm një parakusht. Këto ligje, me të cilat garantojnë të drejtat, duhet të zbatohen në terren në mënyrë themelore.

Megjithatë, ekziston edhe një element i tretë, i cili në kontekstin e Kosovës, e në veçanti të komunitetet jo-shumicë, respektivisht rezultati thelbësor i atyre të drejtave të garantuara me ligje dhe kushtetutë. Si ndikojnë të drejtat në jetën e një komuniteti, familjeje, individi? Kjo është pyetja kryesore, kjo është tema në Kosovë kur bëhet fjalë për të drejtat e komunitetit. Sa i përket elementit të tretë të së drejtave, efektit të tyre, duhet t'i kushtohet vëmendje mjedisit dhe të gjithë faktorëve relevantë që mund të ndikojnë nëse të drejtat ushtrohen fare dhe, nëse ato realizohen, cili është dimension i sasior dhe cilësor i efektit të tyre. Ky mjedis përbën një kontekst më të gjerë shoqëror-politik, që nga sistemi juridik

dhe politik, sistemi ekonomik dhe social, mjedisi i sigurisë deri në kontekstin shoqëror-kulturor në të cilin të drejtat e caktuara duhet të kenë implikime konkrete. Si tregues themelor metodologjik që ka problem me komunitetin serb në fushën e realizimit të të drejtave të garantuara dhe dimensionit cilësor i efektit të së drejtës, i cili është kompleks dhe shumëdimensional, është "largimi i heshtur" i serbëve nga Kosova, me një fokus të veçantë në largimin e të rinjve.

Përveç faktit që asnjë subjekt politik dhe shoqëror në Prishtinë apo Beograd, e as në nivel ndërkombëtar, të paktën zyrtarisht, nuk zotëron statistika relevante dhe metodologjike të besueshme për numrin e komunitetit serb në Kosovë me fokus në migrimin e tij që nga qershori i vitit 1999, është e pamundur për të mos vënë re trendin afatgjatë të emigrimit të serbëve nga Kosova që nga qershori i vitit 1999. Gjithsesi duhet të theksohet se një nga arsyet themelore pse sot nuk ka të dhëna relevante për numrin e komunitetit serb paraqet edhe fakti i bojkotit të pjesshëm të regjistrimit të popullsisë në Kosovës në vitin 2011 nga ana e komunitetit serb¹⁴. Përlllogaritjet e numrit, të përafërta dhe metodologjike, pa dyshim të pabazuara, bëhen në bazë të regjistrimit në regjistrin civil dhe në listën e votuesve në Kosovë¹⁵. Këto burime ndoshta mund të na japin disa informata bazë për numrin e banorëve, por jo edhe lidhur me numrin sa qytetarë janë larguar nga Kosova dhe nga cila kategori e popullsisë. Prandaj, analiza mund të bazohet vetëm në të dhënat bazë, por edhe në punën vetanake të OJQ-ve të caktuara në komunitet, si dhe në numrin relevant të intervistave me subjektet kyç social. Një tjetër sfidë e rëndësishme është përgjithësimi dhe prezenca gjithandej e kësaj teme në media dhe në diskursin publik gjatë viteve të fundit. Aq shumë flitet për këtë, formalisht dhe joformalisht, sa që fitohet përshtypja se gjithçka është pothuajse e njohur. Ky është pikërisht problemi hulumtues. Askush deri më tani nuk ka adresuar seriozisht dhe sistematikisht këtë çështje, çështjen e largimit të të rinjve, kryesisht të arsimuar, të cilët përfaqësojnë një kapacitet të rëndësishëm për komunitetin e tyre (demografik, intelektual, ekonomik, kulturor) nga Kosova.

Çka mund të përcaktohet nga një vëzhgim banal është tendenca e rritjes së migracionit, të grupit të caktuar të synuar, jashtë Kosovës, për dy arsye themelore:

1. Studimet;
2. Puna (arsye socio-ekonomike).

¹⁴https://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=504909

¹⁵<http://www.kqz-ks.org/Sr/sherbimet-per-votuesit/lista-votuese/>

Megjithatë, kur flasim për shkaqet e këtyre migrimëve, ato asesi nuk mund të redukohen vetëm në këto dy shkaqe, motivet e të rinjve për t'u larguar nga Kosova janë sigurisht jashtëzakonisht komplekse dhe shumëdimensionale.

Pohimi themelor i kësaj analize është se: konteksti socio-politik dhe kushtet socio-ekonomike janë një faktor i rrezikimit të të drejtave themelore të njeriut, si dhe të drejtave të veçanta kolektive dhe politike të komunitetit serb në Kosovë dhe se një nga treguesit më themelor, në të njëjtën kohë edhe të rëndësishëm për shoqërinë, është largimi i serbëve të rinj nga Kosova.

Parashtrohet pyetja cili është konteksti social dhe politik i cili në dekadën e fundit në Kosovë rezulton në largimin e të rinjve. Është e padiskutueshme që në Kosovë ekziston një trend i përgjithshëm i largimit të rinjve jashtë vendit, pavarësisht nga komuniteti etnik, ashtu si në të gjithë Ballkanin. Si ndodhi që serbët, përkundër gjoja garantimit të të drejtave të pakicave, të mos duan të vazhdojnë të jetojnë në Kosovë¹⁶? Përgjigja qëndron pikërisht në kontekstin politik dhe shoqëror në Kosovë. Ky kontekst është kompleks dhe përbëhet nga disa struktura shkatërruese, faktorë që ndikojnë negativisht në arritjen dhe cilësinë e të drejtave të realizuara pjesërisht për komunitetin serb në Kosovë. Ajo që është e rëndësishme për të gjithë shoqërinë kosovare është se këta faktorët janë të përgjithshëm dhe janë:

1. korrupsioni¹⁷;
2. nepotizmi;
3. partokracia;
4. ekstremizmi¹⁸;
5. varfëria¹⁹;
6. mungesa e sistemit të vetë-qëndrueshëm ekonomik;
7. mos konsolidimi i aparatit institucional;
8. çështje të pazgjidhura në fushën e drejtësisë tranzicionale;
9. mungesa e kohezionit social;
10. statusi i pazgjidhur politik;

¹⁶<https://www.radiokim.net/vesti/politika/srbi-imaju-naiveca-prava-od-svih-nevecinskih-zajednica-u-evropi.html>

¹⁷<https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-korupcija-specijalni-sud/29193492.html>

¹⁸https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/WB_PVE/CTR_CaseStudy3_kosovo_SRB_40779_6.pdf

¹⁹<https://www.dw.com/sr/siroma%C5%A1tvo-na-kosovu/a-2737149>

Si rezultat i efektit shumëzues të këtyre strukturave shkatërruese, ekziston një proces i largimit të të rinjve nga Kosova. Gjatë shqyrtimit të të gjithë faktorëve negativë të paraqitur më lartë, një person i ri dhe i arsimuar (arsimi universitar dhe i lartë nuk janë kusht i domosdoshëm) nga Shtërpca, Shillova, Llaplasella, Osojani, Graçanica, Plemetini, Kllokoti, Leposaviqi ose Novobërda nuk mund të punësohet në sektorin publik (partokracia, nepotizmi, korrupsioni, problemet që dalin nga mosnjohja e gjuhës shqipe), nuk mund të zhvilloj biznesin e vet familjar, biznesin në mikro mjedise, çfarë edhe janë komunitetet në të cilat jetojnë dhe punojnë serbët në Kosovë, prandaj e vetmja dalje është vendimi për t'u larguar nga Kosova.

Në tekst tashmë është vënë në dukje se nuk ka të dhëna statistikore objektivist të bazuara metodologjike në të cilat mund të mbështetemi, prandaj analiza bazohet në një vlerësim të përafërt të ekipit hulumtues dhe në bazë të intervistave me udhëheqësit e fshatrave, drejtorët e institucioneve arsimore, të shkollave fillore dhe të mesme, drejtorët e institucioneve të kujdesit shëndetësor, primar dhe sekondar, dhe me klerin, të cilët, sipas të gjithë gjasave, janë të vetmit që posedojnë të dhëna të caktuara sasiore.

Numri i të rinjve që u larguan nga Kosova në drejtim të vendeve të Evropës Perëndimore, vetëm në regjionin e Gjilanit, Novobërdës, Ranillugut, Parteshit, Kllokotit, gjatë vitit të kaluar tejkalon 200 të rinj. Ky vlerësim nuk përfshin numrin e të rinjve që kanë shkuar për të studiuar në Mitrovicën e Veriut. Trendi i ri, i cili gjithashtu është fatal në aspektin e perspektivës demografike të komunitetit serb, është zvogëlimi i numrit të studentëve që zgjedhin të studiojnë në Mitrovicën e Veriut, por zgjedhin të ndjekin studimet e tyre në ndonjërin prej qendrave universitare në Serbinë qendrore, në Nish, Kragujevc, edhe pse çdo herë e më shumë edhe Beogradi bëhet zgjedhja e parë dhe e vetme.

Në Kosovën qendrore dhe rajonin e Shtërpcës, në veçanti komunat Graçanicës, me pjesë të komunave të Lipjanit, Fushë Kosovës, Prishtinës dhe Obiliqit, ku sipas vlerësimeve të përafërta jetojnë mbi 20.000 serb, dhe komunës së Shtërpcës, ku jetojnë deri në 10.000 serb, natyrisht me tendencë të zvogëlimit të popullsisë, përkundër natalitetit më së të kënaqshëm, tendenca e largimit të të rinjve ka veçoritë e veta. Sipas një vlerësimi të përafërt, për shkak të mungesës së të dhënave të besueshme statistikore, numri i të rinjve që u larguan nga Kosova, kryesisht për në Serbi qendrore, është deri në 200. Veçoritë e migrimit të të rinjve nga Kosova qendrore në raport me regjionin e Gjilanit ose në raport me komunën e Shtërpcës është se nga komuna e Graçanicës të rinjtë më vështirë

vendosin të migrojnë në Evropën Perëndimore, por zgjedhja e tyre e parë është ndonjëra nga qendrat e mëdha në Serbinë qendrore: Nishi, Beogradi, e çdo herë e më shumë edhe Novi Sadi, për shkak të zhvillimit ekonomik më dinamik të qytetit.

Sa i përket veriut të Kosovës në trendin e migracionit mund të konkludohet se gjendet diku ndërmjet veçorive të Kosovës qendrore dhe të regjionit të Gjilanit, ku një numër i madh migron në Serbinë qendrore, pos hiq më pak edhe jashtë vendit.

Kjo padyshim është trend i përgjithshëm në Kosovë, migrojnë edhe romët, shqiptarët, boshnjakët e rinj dhe jo vetëm serbët. Ky trend i përgjithshëm imponon që zgjidhja nuk mund të kërkohet pjesërisht nga komuniteti në komunitet, nga komuna në komunë, nga regjioni në regjion, por duhet të gjendet një zgjidhje e përbashkët dhe gjithëpërfshirëse për të gjithë të rinjtë në Kosovë, sepse në të kundërtën, shumë më shpejt se sa qe kushdo në Kosovë e sheh dhe parashikon, e gjithë shoqëria kosovare do të gjej veten në një problem me të cilin ballafaqohet komuniteti serb, çështjen e mosekzistimit të së ardhmes.

Rekomandimet e përgjithshme:

- Të fuqizohet kapaciteti ekonomik i regjioneve më pak të zhvilluara të Kosovës.
- Të forcohet mbështetja financiare dhe logjistike për ndërmarrësit e rinj.
- Kthimi i fokusit të politikës së Kosovës nga kundërshtimet e përditshme politike drejt hapave konkretë për të përmirësuar marrëdhëniet ndëretnike dhe për të forcuar perspektivën ekonomike.

Siguria

I Konteksti dhe përshkrimi i problemit

Kosova veriore ka paraqitur shumë dilema sigurie në epokën e pasluftës në Kosovë, për shkak të zhvillimit autentik të saj politik, kulturor dhe ekonomik. Për më tepër, fakti se veriu i Kosovës ka qenë dëshmitar i dualizmit institucional (institucioneve të kontrolluara nga Prishtina dhe Beogradi) dhe në harresë politike dhe ekonomike për një periudhë më të gjatë kohore (sidomos pas nënshkrimit të Marrëveshjes së Brukselit), ka bërë që fotografia e përgjithshme të

jetë e paqartë dhe e komplikuar. Prandaj, një hendek i fillë i krijuar nga mungesa e mekanizmave të monitorimit të zbatuar plotësisht mbi Kosovën Veriore ka rezultuar në një ekzistencë të gjerë të nepotizmit dhe korrupsionit, të cilat kanë kufizuar ndjeshëm çfarëdo depërtimit të përfitimeve ekonomike dhe sociale.

Është e rëndësishme të theksohet se, rrjedhimisht, një vakum i fillë i sigurisë, i katalizuar nga fërkimi i dy pushteteve kundërshtarë dhe joefektive ekzekutive mbi Kosovën e Veriut, ka prodhuar krizë politike të vazhdueshme. Kështu, katër komuna në këtë rajon (Mitrovica e Veriut, Zveçani, Zubin Potoku dhe Leposaviqi) jo vetëm kanë ulur potencialet e tyre zhvillimore, por janë bërë edhe instrument i "tregtisë" politike ndërmjet Beogradit dhe Prishtinës, kryesisht për qëllime propagande (përdorimi të brendshëm). Ky problem i saktë është ndezur pas vendimit të Qeverisë së Kosovës për vendosur tarifa 100% për importin e mallrave të prodhuara në Serbi. Si reagim ndaj një krize të re të krijuar, të katër kryetarët e komunave në katër komunat veriore kanë vendosur të tërheqin funksionet e tyre dhe kanë ndërprerë çfarëdo lidhje (ligjore/zyrtare) me autoritetet në Prishtinë. Që atëherë, vakumi politik dhe administrativ në veri është rënduar në mënyrë drastike. Në rrethana të tilla, lëvizjet e rrezikshme politike të bëra nga Prishtina zyrtare dhe liderët serb të Kosovës (veriore) (të mbështetur nga Beogradi zyrtar) kanë krijuar së bashku një krizë ekonomike dhe humanitare (mungesë të furnizimeve ushqimore dhe medikamenteve), që pati ndikim në të gjithë qytetarët e Kosovës, por sidomos ata që jetojnë në veri të Kosovës.

Krijimi i Ushtrisë së Kosovës, i miratuar nga Parlamenti i Kosovës, që i dha Forcës së Sigurisë së Kosovës – forcave të armatosura lehtë atributet e një ushtrie, është bërë kërcënim i drejtpërdrejtë për aranzhimet e sigurisë të përcaktuara më parë për mbrojtjen e komuniteteve joshumicë. Kështu, ky vendim ka krijuar në mënyrë të pashmangshme dilema të sigurisë në mesin e komunitetit serb që jeton në Kosovën Veriore. Ndonëse KFOR-i, si shërbim i rëndësishëm dhe i besueshëm i mbrojtjes ndërkombëtare, nuk është tërhequr nga Kosova, fakti që Forcat e Sigurisë së Kosovës janë transformuar në mënyrë të konsiderueshme, jo vetëm në kuptim të emrit të tyre, ka zgjeruar listën e paqartësive që rëndojnë komunitetin serb të Kosovës. Ndjenja e përgjithshme në mesin e këtij komuniteti është përshkruar gjerësisht si kërcënuese për ekzistencën e tyre në veri të Kosovës, duke përfshirë serbët që jetojnë në enklava të vendosura në jug të lumit Ibër, të cilët kanë shqetësime të ngjashme.

Kriza e sigurisë u intensifikua edhe më shumë nga propozimi zyrtar i kryetarit të Mitrovicës së Jugut (Agim Bahtiri) për të ndryshuar/plotësuar Ligjin për Kufijtë

Administrativë të Komunave me qëllim të "bashkimit të Mitrovicës". Megjithëse ky vendim nuk ka sjellë ndonjë rezultat praktik në aspektin e ndonjë zbatimi ekzekutiv në praktikë, ai ka nxitur frikë të gjerë mes qytetarëve të Mitrovicës së Veriut. Kjo iniciativë u perceptua nga komuniteti serb i këtij qyteti si pjesë e një strategjie më të madhe për dëbim jo të dhunshëm të pjesës tjetër të këtij komuniteti nga veriu i Kosovës. Me idenë e shfuqizimit të komunës së Mitrovicës së Veriut do të humbej mjeti i fundit i mbrojtjes institucionale dhe politike për komunitetin serb.

Siç u përmend më parë, vetë ekzistenca e vakumit administrativ në Veri është bërë një çështje sigurie në vete. Në këtë drejtim, incidentet me motive etnike janë bërë problem serioz në Kosovën Veriore, për shkak të mungesës së përgjigjeve ligjore dhe veprimeve kundër atyre që ishin të përfshirë në veprime të tilla. Dushan Kozarev, përfaqësues i Zyrës për Kosovën dhe Metohinë në Qeverinë e Republikës së Serbisë, tha se serbët e Kosovës kanë qenë viktimat të rreth 50 sulmeve të motivuara etnikisht²⁰. Veçanërisht, lagja shumetnike e quajtur Mëhalla e Boshnjakëve (në Mitrovicën e Veriut) ka qenë e prirur për incidente të shpeshta ndëretnike, disa prej të cilave kanë përfunduar me viktimat të përlëshjeve të dhunshme me lëndime serioze fizike. Përkundër pranisë së përditshme dhe përnatshme të forcave të Policisë së Kosovës dhe anëtarëve të njësisë të KFOR-it në këtë zonë, incidentet janë ende të pranishme. Për më tepër, mungesa e pasojave të duhura ligjore ndaj atyre që e kanë shkelur ligjin ka bërë që pjesëtarët e komunitetit serb të Kosovës të ndihen më pak të sigurt dhe kjo interpretohet si presion i tërthortë (para)ligjor mbi këtë komunitet.

Vrasja e pazgjidhur e politikanit serb të Kosovës, Olliver Ivanoviq, i cili u qëllua për vdekje më 16 janar 2018 në Mitrovicën e Veriut, është bërë rasti më përfaqësues i kërcënimit për sigurinë personale në veri të Kosovës. Fakti që ky rast akoma nuk është zgjidhur, me zyrtarët e Beogradit dhe Prishtinës që ushqejnë akuza të ndërsjella politike në lidhje me përgjegjësinë për hetimin e vrasjes, ka thëlluar më tej frikën mes serbëve të Kosovës dhe ndjenjën e përgjithshme se krimet kundër serbëve mund të kalojnë pa u ndëshkuar. Për më tepër, përdorimi joadekuat i forcës së tepruar nga njësitë ROSU gjatë procesit të arrestimit të tre qytetarëve të Mitrovicës së Veriut (nëntor 2018), të cilët dyshoheshin se ishin në lidhje me vrasjen e zotit Ivanoviq, kanë ngritur nivelin e tensioneve në këtë pjesë të Kosovës. Përgjithësisht perceptohet në mesin e komunitetit serb të veriut të Kosovës që këto arrestime mund të kishin ndodhur pa e shqetësuar paqen e qytetarëve të zakonshëm, të cilën ata e perceptojnë

²⁰ <https://www.osce.org/odihr/395612?download=true>

si një veprim që është bërë me qëllim që të shqetësojë komunitetin. Në mënyrë të ngjashme, komuniteti serb i Kosovës ka reaguar negativisht për arrestimin e Marko Gjuriq, njëri prej negociatorëve në kuadër të Dialogut të Brukselit, i cili ka ndodhur në mars të vitit 2018 në Mitrovicën e Veriut.

Përveç kërcënimeve ndaj sigurisë personale dhe të komunitetit, është e rëndësishme të theksohet rreziku i ndjeshëm nga ndotja e mjedisit në Kosovën e Veriut. Kompleksi industrial i Trepçës prodhon sasi të mëdha mbetjesh industriale, të cilat hedhen në lumenjtë Ibri dhe Sitnica. Vlerësohet se luginat e këtyre dy lumenjve mbajnë më shumë se 150 milion ton mbeturina industriale, që kanë mbetur pas përpunimit me dekadave të xeheve në fabrikat e Trepçës²¹. Një ndotje e fillë me përmasa të gjera ekspozon drejtpërdrejt 200-300,000 banorë (që jetojnë rreth lumenjve Graçanica, Sitnica dhe Ibër) ndaj ndikimit të materialeve të dëmshme dhe toksike. Për fat të keq, për shkak të ndarjeve politike dhe etnike të kompleksit industrial të Trepçës, nuk janë gjetur propozime apo ide se si të zgjidhen problemet e shkaktuara nga ndotja për të zvogëluar pasojat mbi popullsinë. Përveç fushatës së vogël të ndërgjegjësimit në vitin 2018 të kryer nga disa OJQ, asgjë nuk është bërë nga institucionet zyrtare në nivel lokal dhe qendror për të përmirësuar kushtet në këtë fushë.

Rekomandimet

- Në mënyrë që të rritet pjesëmarrja e qytetarëve në proceset vendimmarrëse në nivel lokal, ekziston nevoja për krijimin e komiteteve konsultative në katër komuna me shumicë serbe në veri, në përputhje me nenin 73 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale.
- Bashkësia ndërkombëtare duhet t'i përgjigjet shkeljes së qartë të të drejtave të pakicave përmes mënyrës së shmangies së mekanizmave për mbrojtjen e tyre.
- Duke marrë parasysh se aktet dhe deklaratat e kryetarit të Mitrovicës së Jugut dhe deputetëve të Kosovës mund të iniciojnë konflikt, autoritetet duhet të përdorin të gjitha mjetet ligjore për të parandaluar veprimet e tilla.
- Policia e Kosovës dhe organet e saj hetuese, në lidhje me vrasjen e Oliver Ivanoviç, duhet të lënë mënjanë veprimet e motivuara politikisht në zbulimin e autorëve, si mënyrë për të parandaluar abuzimin e kësaj vepre penale për qëllime politike. Në këtë drejtim, duhet të krijohet një

²¹ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25958086>

bashkëpunim më efektiv ndërmjet organeve hetuese të Serbisë dhe Kosovës.

- Drejtoria e Policisë së Kosovës duhet të ketë nën kontroll përdorimin e njësive ROSU dhe të veprojë në përputhje me kompetencat kushtetuese.
- Për të rritur besimin në sundimin e ligjit, sistemi gjyqësor duhet të ndjekë penalisht keqbërësit dhe të publikojë vendimet gjyqësore në lidhje me incidentet që janë të motivuara etnikisht.
- Negociatorët brenda kornizës së Brukselit duhet të gjejnë një zgjidhje të qëndrueshme për ri-regjistrimin e automjeteve të regjistruara nga MPB e Serbisë në dritën e përmirësimit të lirisë së lëvizjes të serbëve të Kosovës në Kosovë.
- Qeveria e Kosovës duhet të tërheqë vendimin për vendosjen e taksës 100% mbi produktet e importuara nga Serbia, sa më shpejt që të jetë e mundur, për të parandaluar fatkeqësinë humanitare, e cila do të ndodhë, për shkak të mungesës së barnave, si dhe për të parandaluar rritjen e aktiviteteve të paligjshme.
- Autoritetet lokale komunale duhet të aktivizojnë zbatimin e PLVM-së (Plani Lokal i Veprimit në Mjedis).

Të Drejtat Gjuhësore

I. Konteksti

Koncepti i të drejtave gjuhësore që përbëjnë një shtyllë të domosdoshme të të drejtave njerëzore, civile dhe kolektive shpeshherë ka rezultuar të jetë kontestuese, si në teori, ashtu edhe në praktikë. Në të drejtën ndërkombëtare, të drejtat gjuhësore shpesh grupohen në kuadrin më të madh dhe më të gjerë të të drejtave kulturore dhe të pakicave që mbrohen nga konventat kombëtare dhe ato supra-ndërkombëtare. Në këtë kuptim, të drejtat gjuhësore kanë një karakter të shumëfishtë në atë që ato gëzojnë një sërë simbiozash në një spektër të gjerë të nocioneve ligjore, kushtetuese, politike dhe në fakt sociale. Në këtë kuptim, duke folur në përgjithësi, të drejtat gjuhësore kanë shkallë të ndryshme të aplikimit në sferat institucionale, gjyqësore, arsimore, dhe në fakt në ato private.²² Ideja që grupe specifike kombëtare dhe/ose etnike kanë një sërë të drejtash për përdorimin e gjuhës, të cilat mund të jenë të ndara nga ato të

²² Kymlicka, Will and Patten, Alan. (2003). "Introduction: Language Rights and Political Theory: Context, Issues and Approaches." In Will Kymlicka and Alan Patten (eds.), *Language Rights and Political Theory*(pp1-51): Oxford University Press.

shumicës, fituan popullaritet në lidhje të drejtpërdrejtë me shfaqjen e lëvizjeve nacionaliste në fund të shekullit të 19-të dhe fillim të shekullit të 20-të, duke shtyrë përpara vetëqeverisjen. Gjuha u bë gur themel në krijimin dhe maturimin e ndërgjegjësimit kombëtar dhe për këtë arsye një aspekt i rëndësishëm i nxitjes për të drejtat specifike të përshtatura për nevojat dhe për të mbrojtur pozicionin e grupeve të veçanta kombëtare/etnike brenda kornizave të shteteve kombe të sapoformuara. Në të vërtetë, shenjtërimi i të drejtave gjuhësore në konventat ndërkombëtare dhe strukturat kushtetuese të shteteve individuale u përhap gjithnjë e më shumë pas Luftës së Parë Botërore.²³ Që atëherë, ideja që grupet e pakicave duhet të kenë të drejtën themelore për përdorimin e gjuhëve të tyre kombëtare është bërë një aspekt thelbësor

Të drejtat gjuhësore në Kosovë

Ligjet dhe kushtetuta e Kosovës përmbajnë mbrojtje të gjerë për të drejtën e përdorimit të gjuhëve. Baza ligjore për këtë është neni 5²⁴ i Kushtetutës së Kosovës që përcakton status dhe përdorimin e barabartë të gjuhës shqipe dhe serbe. Dispozitat kushtetuese për gjuhën janë pasqyruar në Ligjin për Përdorimin e Gjuhëve, i cili përcakton dispozitat dhe kushtet për barazinë ligjore të gjuhës serbe dhe shqipe në të gjitha nivelet e qeverisjes.²⁵ Për më tepër, gjuhët që fliten deri në 5% të banorëve të një komune të caktuar kanë status zyrtar dhe në nivel lokal gëzojnë barazi me gjuhët zyrtare. Përveç kësaj, ligji përcakton se në komunat ku 3% e popullsisë flasin një gjuhë të caktuar ose kur një gjuhë është "tradicionalisht" e folur, ajo gjuhë do të ketë statusin e "gjuhës në përdorim zyrtar"²⁶. Kjo është një dispozitë që e dallon Kosovën.

Përveç Ligjit për Përdorimin e Gjuhëve, një numër i akteve të tjera legjislative rregullojnë të drejtat gjuhësore në Kosovë:²⁷

Përveç kësaj, korniza ligjore e Kosovës gjithashtu krijon një numër të mekanizmave ligjorë që kanë për detyrë sigurimin e zbatimit të Ligjit për Përdorimin e Gjuhëve dhe që janë të dizajnuara për të mbrojtur të drejtat gjuhësore të të gjitha komuniteteve etnike/kombëtare të Kosovës. Sigurisht, më e rëndësishmi nga këta mekanizma është Zyra e Komisionerit për Gjuhë,

²³Bruthiaux, Paul. (2008). "Language rights in historical and contemporary perspective." *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 30(1), 73–85

²⁴ Neni 5.1, Kushtetuta e Kosovës, *Gjuhët zyrtare në Kosovës janë shqipja dhe serbishtja*.

²⁵ Ligji për përdorimin e gjuhëve (Ligji Nr. 02/L-37).

²⁶ IBID, Neni 2.3

mandati i të cilit është të monitorojë dhe të veprojë si një lloj kontrolli dhe ekuilibri i Ligjit për Përdorimin e Gjuhëve.²⁸

II Përshkrimi i problemit

Përkundër fuqisë relative të kornizës legjislative të Kosovës (në formë normative), ngritët pyetja nëse zbatimi i saj është në përputhje me pritshmëritë dhe nëse kornizat e politikave ekzistuese zbatohen plotësisht në praktikë ose jo. Një raport i lëshuar nga Zyra e Komisionerit të Gjuhëve në vitin 2015 tregon për problemet që rrjedhin nga "mono-gjuhësia (sic)" e disa punonjësve të shtetit dhe fusha të tjera të zbatimit të dobët të Ligjit për Përdorimin e Gjuhëve.²⁹

Në përgjithësi, Ligji për Përdorimin e Gjuhëve zbatohet në mënyrë të pabarabartë dhe të parregullt, varësisht nga institucioni apo organi qeverisës në fjalë. Studimet e kaluara kanë gjetur, për shembull, gabime të shumta dhe të ashpra të përkthimit në ligjet e Kosovës, gjë që është veçanërisht problematike, sepse, si rezultat, ligjet mund të interpretohen në mënyra krejtësisht të ndryshme. Për më tepër, disponueshmëria e informacionit, në rrjet dhe jashtë rrjetit, në gjuhën serbe është, thënë më së buti, variabil. Për shembull, Ministritë e Punës dhe Mirëqenies Sociale, Drejtësisë, Zhvillimit Ekonomik dhe Zyra e Kryeministrit kanë të gjitha faqe të internetit në gjuhën serbe që nuk ofrojnë të njëjtën thellësi dhe hapësirë informacioni si versionet në gjuhën shqipe.³⁰ Kjo është tregues i një problemi më të madh me të cilin qeveria përballlet në sigurimin e informacionit në gjuhën serbe dhe në të vërtetë i vë në pikëpyetje kapacitetet e saj për të siguruar përkthime cilësore të dokumenteve të tjera të brendshme dhe të jashtme.

Rekomandimet

Ligjet dhe korniza legjislative e Kosovës ofrojnë bazë për politika gjuhësore progresive dhe efektive. Duke thënë këtë, duket se ka mungesë të vullnetit politik, presionit dhe burimeve materiale për të krijuar themele të forta për një aplikim praktik më gjithëpërfshirës. Duke marrë parasysh këtë, mund të bëhen këto rekomandime:

²⁸Detyrat dhe përgjegjësitë e Komisionerit për Gjuhë <http://www.komisioneri-ks.org/?page=2,51>. Qasur më 10.03.2019.

²⁹ Zyra e Komisionerit për Gjuhët të Kosovës. *Monitorimi dhe vlerësimi i të drejtave gjuhësore në Kosovë*, 2015, fq. 79

³⁰ Bazuar në shqyrtimin e faqeve të internetit të ministrive i kryer nga OJQ-ja AKTIV, Mars 2018.

- Koordinim dhe bashkëpunim më efektiv midis institucioneve qeverisëse dhe Zyrës së Komisionerit për Gjuhët si një aktor kyç dhe si një organ këshillimor thelbësor që është i aftë të ofrojë udhëzime;
- Më shumë investime financiare dhe zhvillim i strategjive të orientuara në forcimin e kapaciteteve të institucioneve shtetërore për të siguruar përkthime cilësore të dokumenteve ligjore, administrative dhe të tjera;
- Në koordinim me Zyrën e Komisionerit për Gjuhët, Qeveria e Kosovës duhet të punojë për krijimin e një mekanizmi më të efektshëm mbikëqyrës në hartimin dhe përkthimin e legjislacionit;
- Përfshirje më të madhe të organizatave të shoqërisë civile në krijimin e mekanizmave monitorues për zbatimin e Ligjit për përdorimin e gjuhëve në institucionet qeverisëse vendore;
- Fushatat më energjike informative që synojnë publikun e gjerë, për të rritur njohuritë e tyre mbi mekanizmat ekzistues të dizajnuar për të mbrojtur të drejtat e tyre gjuhësore;

Qasja në dokumente

I. Konteksti dhe përshkrimi i problemit

Një gur themel thelbësor i projektit të ndërtimit të shtetit në Kosovë gjatë viteve të fundit ka qenë përpjekja për të garantuar zbatimin e plotë dhe të pa penguar të kornizës ligjore dhe kushtetuese të Kosovës dhe në të vërtetë krijimi i një sistemi të qeverisjes dhe strukturave institucionale që janë në gjendje t'i përgjigjen në mënyrë efektive nevojave të qytetarëve të saj dhe të nxisin një mjedis që lejon që sundimi i ligjit të zërë rrënjë.

Ky synim shumë i lartë është penguar nga shtrëngime të shumta që janë rezultat i drejtpërdrejtë i një konteksti të ndërlikuar historik dhe politik i cili është i mbushur me tensione ndëretnike ende të pazgjidhura. Pavarësisht vullnetit të dukshëm të akterëve ndërkombëtarë dhe elitës politike, vetë qeveria e Kosovës, në të kaluarën, e ka pranuar shkallën dhe shtrirjen e problemit në fjalë. Në veçanti, ajo theksoi kompleksitetin e vendosjes së sundimit të plotë të ligjit në Kosovë që nga ndërprerja e luftimeve në fillim të viteve 2000³¹. Për më tepër, zbatimi i kodit

³¹Strategjia për Asistencë në Sundimin e Ligjit në Kosovë 2016 – 2019, prodhuar nga Qeveria e Kosovës, fq. 7.

ligjor, akteve normative dhe në fakt të vetë kushtetutës, në rastin më të mirë, është shpërndarë në mënyrë të pabarabartë nëpër shtesa të ndryshme të qeverisjes, një fakt që është njohur shumë herë nga Bashkimi Evropian dhe misione të tjera të pranishme në Kosovë.³²

Një nga çështjet më të dukshme me të cilat ballafaqohet qeveria e Kosovës ka qenë krijimi i një sistemi institucional që është në gjendje të zbatojë ligje që kanë të bëjnë me mbrojtjen e grupeve dhe komuniteteve minoritare. Megjithëse shtrirja e përgjithshme e ligjeve që kanë të bëjnë me të drejtat e pakicave është e gjerë dhe jo të gjitha ato domosdoshmërisht ndikojnë në jetën e përditshme të anëtarëve të tyre, ka probleme që kanë penguar shumë persona që të kenë qasje të plotë në të drejtat e tyre ligjore dhe kushtetuese. Kryesori midis tyre ka qenë problemi i **qasjes në dokumente personale**, një çështje që ka shmangur një zgjidhje afatgjatë dhe të qëndrueshme.

Ky dokument do të japë një pasqyrë të sfidave me të cilat përballen serbët e Kosovës për të pasur qasje në llojet e mëposhtme të dokumenteve:

- Dokumentet e shtetësisë;
- Dokumentet e identitetit personal dhe të udhëtimit (pasaportat dhe letërnjoftimet);
- Dokumentet tjera personale, siç janë, por pa u kufizuar në: certifikatat e martesës, certifikatat e lindjes dhe certifikatat e vdekjes

Marrë në përgjithësi, ky problem ka dimensionet e mëposhtme kryesore:

- Fakti që deri në gusht 2018, qeveria e Kosovës ka trajtuar të gjitha format e dokumentacionit të lëshuar nga institucionet serbe (paralele) në Kosovë si të paligjshme;
- Serbët nga Kosova në posedim të dokumenteve të lëshuara nga Administrata Koordinuese gjenden në një situatë në të cilën dokumentet e tyre të udhëtimit dhe të identitetit janë konsideruar të pavlefshme dhe të paligjshme nga institucionet dhe qeveria e Kosovës përkundër faktit se kjo nuk kishte bazë ligjore;
- Personat e zhvendosur brenda vendit (PZHBV) dhe ata që kanë lindur pas vitit 1999, veçanërisht në veri të Kosovës, ballafaqohen dhe vazhdojnë të përballen me sfida në marrjen e shtetësisë së Kosovës dhe dokumenteve të shtetësisë;

³² Dokument Pune për Stafin e Komisioni: Raporti për Kosovën 2018, Strasburg, Korrik 2018, fq. 6.

- Autoritetet Kufitare në Kosovë NUK pranojnë pasaportat e lëshuara nga Administrata Koordinuese të vlefshme për udhëtime ndërkombëtare, kjo nuk bazohet në ndonjë legjislacion ekzistues dhe në dukje kufizon lirinë e lëvizjes;
- Dështimi i qeverisë së Kosovës për të krijuar një shërbim të plotë të regjistrimit civil në veri³³ që ka kapacitetin institucional për të siguruar integrimin dhe regjistrimin e serbëve të Kosovës në kornizën e saj institucionale;
- Fakti që Zyrat e Gjendjes Civile në veri të Kosovës janë pjesërisht ose plotësisht jofunksionale

Para gushtit 2018³⁴, institucionet dhe organet qeverisëse në Kosovë nuk pranuan (në praktikë, por jo me ligj) dokumentet personale të lëshuara nga institucionet e buta "paralele" si dëshmi të vendbanimit dhe/ose të së drejtës për shtetësi. Siç u tha në kontributin e OJQ-së AKTIV për Bashkimin Evropian në janar të vitit 2018: Duket se një justifikim i mundshëm ose bazë për këtë ishte një deklaratë gojore e dhënë nga Edita Tahiri në vitin 2016³⁵³⁶, ku ajo deklaroi se të gjitha dokumentet e lëshuara për Serbët që jetojnë në Kosovë ishin të paligjshëm. Përkundër kësaj, nuk kishte ligj formal apo urdhër administrativ dhe/ose udhëzim që ta përshkruaj ose ta mandatojë këtë praktikë. Për ta komplikuar tutje kjo është praktikë ende ekzistuese në mesin e autoriteteve të Kosovës, veçanërisht agjentëve të kufirit dhe doganave, që të mos pranojnë pasaportat ose dokumentet e identitetit të lëshuara nga Administrata Koordinuese e qeverisë serbe, si të vlefshme për udhëtimet ndërkombëtare. Origjina e kësaj praktike është përsëri e paqartë, por megjithatë shërben për të penguar ashpër lirinë e lëvizjes të atyre që preken. Kjo është, në thelbin e saj, një çështje e sundimit të ligjit dhe qeverisjes së mirë në masën që ajo reflekton praktikën e parregullta institucionale që kanë prodhuar në pjesë të dukshme të komunitetit serb të Kosovës pa alternativa për shtetësinë dhe/ose dokumentet e nevojshme për të lëvizur lirshëm.

II. Zhvillimet e fundit

- Ministria e Brendshme e Kosovës ka nxjerrë një vendim në vitin 2016, i cili ka lehtësuar shkëmbimin e patentë shoferëve serbë të lëshuara ndërmjet

³³ <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/106075-CPR-2018-En.PDF>

³⁴ Kur Ministria e Brendshme nxori një urdhëresë që institucionet e Kosovës duhet të pranojnë dokumentet e lëshuara nga institucionet e Serbisë në **Kosovë** si dëshmi të vendbanimit

³⁵ <http://prishtinainsight.com/kosovo-bans-usage-serbian-parallel-id-cards/>

³⁶ <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

vitit 1999 dhe shtatorit 2016 me ato të Kosovës. Deri në fund të vitit 2017, janë përpunuar 3,668 aplikime.³⁷

- Ministria e Brendshme ka lëshuar udhëzime me emrin Udhëzim mbi kriteret që përmbajnë dëshmi mbi shtetësinë e RFJ-së dhe vendbanimin e përhershëm në territorin e Kosovës më 1 janar 1998. Megjithëse ata kërkuan të sqarojnë një numër procedurash në procesin e aplikimit për shtetësinë e Kosovës, ata nuk kanë deklaruar nëse dokumentet e lëshuara nga institucionet paralele kanë qenë ligjërish të vlefshme ose për qëllime të provimit të qëndrimit të vazhdueshëm në territorin e Kosovës
- Në korrik të vitit 2018, Ministria e Brendshme lëshoi një **urdhëresë administrative** ku thuhet se "të gjithë qytetarët e Kosovës" mund të aplikojnë për aktet e statusit të regjistrimit civil (lindjet, martesat dhe vdekjet) duke përdorur dokumentet e lëshuara nga "strukturat serbe" në Kosovë³⁸

Megjithëse disa nga këto ndryshime kanë qenë pozitive për nga natyra, urdhëresa e përmendur më lart ka hyrë në fuqi në verën e vitit 2018 dhe do të skadojë në vitin 2019. Nëse urdhëresa do të zgjatet pa afat ose jo, është e pasigurtë. Për më tepër, urdhëresa pranon vetëm dokumentet e lëshuara deri në vitin 2016 (asnjë arsye për këtë nuk është përshkruar në urdhëresë). Deri më tani ka pak indikacione se kjo ka përmirësuar ndjeshëm situatën për ata serbë që kanë pasur vështirësi për qasje në dokumentet e shtetësisë, pasi që ky urdhër u bë me njëfarë shkalle fshehtësie dhe, deri më sot, nuk është bërë asnjë përpjekje nga ana e qeverisë së Kosovës për të komunikuar ndryshimin tek serbët e Kosovës ose komunitetet e tjera jo-shumicë të prekura. Meqenëse u tha kjo, ka disa dëshmi të caktuara anekdotale që sugjerojnë se urdhëresa është duke u zbatuar në komunën e Mitrovicës së Veriut.

Rekomandimet:

1. Ministria e Brendshme e Kosovës duhet të ripërtërijë Urdhëresën Administrative (nr.296) kur të skadojë në korrik 2019 dhe të sqarojë dispozitat që lejojnë pranimin e dokumenteve të lëshuara nga strukturat "serbe" në Kosovë;
2. Udhëzime administrative që urdhërojnë që autoritetet kufitare të Kosovës të njohin vlefshmërinë e pasaportave të lëshuara nga Administrata

³⁷ <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/106075-CPR-2018-En.PDF>

³⁸ Ministri i Punëve të Brendshme, Urdhëresa Nr. 296/2018, 05/07/2018

- Koordinuese, duke lejuar kështu lirinë e lëvizjes së papenguar dhe të pacenuar në rajon për ata që posedojnë ato;
3. Duhet të fillohet një fushatë gjithëpërfshirëse informuese për t'i informuar më mirë dhe për t'ua komunikuar banorëve të drejtat e tyre institucionale kur bëhet fjalë për qasjen në shtetësi dhe dokumente të tjera personale - një fushatë e tillë do të shërbejë për të forcuar lidhjen ndërmjet qytetarëve, institucioneve qeverisëse si dhe me mekanizmat e dizajnuara për të mbrojtur kundër obstruksionizmit administrativ dhe diskriminimit. Për më tepër, do të rriste cilësinë e përgjithshme dhe shtrirjen e informatave të disponueshme për publikun;
 4. Një program gjithëpërfshirës trajnimi i përshtatur për punonjësit publikë të cilët kanë për detyrë të trajtojnë kërkesat për shtetësi, i cili do të rriste të kuptuarit e detyrimeve të tyre ligjore dhe thellësinë dhe cilësinë e njohurive të tyre për procedurat përkatëse;

Kuotat për minoritete

I. Konteksti dhe përshkrimi i problemit

Nxitja e pjesëmarrjes së barabartë të të gjitha komuniteteve në organizimin dhe drejtimin e punëve publike është një nga elementët më të rëndësishëm në promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të komuniteteve.

Qëllimi i këtyre analizave është të sigurojë një pasqyrë të kornizës ligjore që rregullon përfaqësimin e komuniteteve minoritare në çështjet publike në Kosovë dhe të vlerësojë statusin aktual të përfaqësimit të komuniteteve në shërbimin civil në përgjithësi.

Për më tepër, ky raport analizon të dhënat në dispozicion kundrejt dispozitave ligjore në legjislacionin aktual në Kosovë për të vlerësuar nëse përfaqësimi i komuniteteve pakicë është duke u përmbushur si në nivelin qendror, ashtu edhe në atë komunal, në mënyrë që të përcaktohet shkalla në të cilën institucionet publike punëdhënëse janë në përputhje me obligimet e tyre ligjore për të mbështetur dhe rritur përfaqësimin e komuniteteve në shërbimin civil në Kosovë.

Legjislacioni Primar i Kosovës

Kushtetuta e Kosovës përcakton, sipas Kapitullit III (Të Drejtat e Komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre) që komunitetet dhe pjesëtarët e tyre kanë të drejtë për përfaqësim të barabartë në punësim në organet publike dhe ndërmarrjet publike në të gjitha nivelet, duke përfshirë veçanërisht shërbimin policor në zonat e banuara nga komuniteti përkatës, duke respektuar rregullat në lidhje me kompetencën dhe integritetin të cilat qeverisin administratën publike.³⁹

Për më tepër, Ligji i Shërbimit Civil thotë se të gjitha komunitetet dhe pjesëtarët e tyre kanë të drejtë në përfaqësim të drejtë dhe proporcional në shërbimin civil të institucioneve të nivelit qendror dhe lokal,⁴⁰ duke u bazuar në parimet themelore të mosdiskriminimit, mundësive të barabarta dhe përfaqësimit të barabartë (neni 5.1.2., 5.1.9 Parimet Themelore të Shërbimit Civil). I njëjti ligj përcakton më tej: *brenda shërbimit civil në institucionet e nivelit qendror, minimumi 10% e pozitave duhet të rezervohen për personat që i përkasin komuniteteve që nuk janë shumicë në Kosovë dhe që përmbushin kriteret specifike të punësimit. Në nivel komunal për anëtarët e kualifikuar të komunitetit që nuk janë shumicë në komunë, numri i vendeve të rezervuara të punës duhet të jetë në përputhje me përqindjen e përfaqësimit të komuniteteve në komunën përkatëse.*⁴¹

Përveç kësaj, tre projektligje që tashmë janë identifikuar si të rëndësishme për procesin e reformës së administratës publike janë miratuar nga kabineti qeveritar më 3 shtator 2018. Projektligji për Pagat në Sektorin Publik, Projektligji për Zyrtarët Publikë dhe Projektligji për Organizimi i Administratës Shtetërore dhe Agjencitë e Pavarura janë përgatitur dhe pritet të rregullojnë funksionimin dhe organizimin e administratës publike në Kosovë.⁴²

Në nivelin komunal përfaqësimi i komuniteteve në një qeverisje lokale rregullohet më tej nga *Ligji për Vetëqeverisje Lokale Nr. 03/L-040 (nenet 53, 54 dhe 55)*.

³⁹Neni 61, Përfaqësimi në punësimin në institucionet publike, **Kushtetuta e Republikës së Kosovës**

⁴⁰ Neni 11.2., Pranimi në Shërbimin Civil, Ligji për Shërbimin Civil, Nr.03/L –149, 13 Maj,2010.

⁴¹ Neni 11.3., Pranimi në Shërbimin Civil, Ligji për Shërbimin Civil, Nr.03/L –149, 13 Maj,2010.

⁴²<http://kryeministri-ks.net/en/government-of-kosovo-approved-the-draft-law-on-salaries/>

Në fund, legjislacioni dytësor përfshin shumë rregullore shtesë me dispozita më specifike në lidhje me përfaqësimin e komuniteteve në kryerjen e punëve publike, si p.sh. Rregullorja 4/2010 për Përfaqësimin Proporcional të Komuniteteve, Ministria e Administratës Publike dhe Rregulloren Nr. 02/2010 për Zyrtat Komunale për Komunitete dhe Kthim.

II. Përshkrimi i problemit

Bazuar në gjetjet e paraqitura në Raportin e OSBE-së mbi Përfaqësimin e Komuniteteve në Shërbimin Civil në Kosovë nga maji i vitit 2017, ende ekziston keqkuptim midis institucioneve të nivelit qendror nëse respektimi i kuotës prej 10 për qind, i garantuar nga legjislacioni i Kosovës për përfaqësimin e komuniteteve duhet të respektohet e zbatohet nga çdo institucion specifik i nivelit qendror ose nëse lidhet me përfaqësimin e përgjithshëm të komuniteteve në të gjitha institucionet në nivel qendror.

Kjo çështje pritet të tejkalohet me një Ligj të ri të propozuar për Zyrtarët Publikë, i cili do të shfuqizojë ligjin për Shërbimin Civil Nr. 03/L-149⁴³. Projektligji për Zyrtarët Publik krijon kornizën ligjore për punësimin e zyrtarëve publikë në institucionet e Kosovës bazuar në merita, integritet moral, paanshmëri dhe qëndrueshmëri.

Projektligjin për Zyrtarët Publik përcakton si më poshtë: *në institucionet qendrore publike, të paktën dhjetë për qind (10%) të vendeve të punës në të gjitha kategoritë e zyrtarëve publik⁴⁴ duhet të plotësohen nga anëtarët e komuniteteve joshumicë në Kosovë dhe që plotësojnë kriteret e pranimit, ndërsa në nivel komunal përmbushja e numrit të vendeve të punës për pjesëtarët e komuniteteve do të jetë në përputhje me përqindjen e popullsisë në atë komunë.*⁴⁵

Raporti i OSBE-së për Përfaqësimin e Komuniteteve në Shërbimin Civil në Kosovë nga maji i vitit 2017 vlerësoi më tej se përqindja e përgjithshme e përfaqësimit të komuniteteve në administratën publike në nivel qendror (18 institucione të nivelit qendror - subjekt i një vlerësimi) nuk e arrin 10 përqindëshin. Në dhjetor të vitit 2015 ajo ishte 9.63 për qind.⁴⁶ Megjithatë, kjo shifër nuk është rritje e konsiderueshme krahasuar me 7,85 për qind në vitin 2013, OSBE.⁴⁷ Përveç kësaj,

⁴³<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2679>

⁴⁴Punonjës i shërbimit civil, punonjës i shërbimit publik, punonjës i kabinetit dhe staf administrativ dhe mbështetës

⁴⁵ Neni 9, Përfaqësimi i Komuniteteve, Projektligji për Zyrtarët Publik

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Përfaqësimi i Komuniteteve në Shërbimin Civil në Kosovë, OSBE, 2013.

përqindja e përfaqësimit të komuniteteve ndryshon nga institucioni në institucion. Ministria për Komunitete dhe Kthim është një përjashtim me nivelin e përfaqësimit të komuniteteve në rreth 45 për qind, ndërsa përfaqësimi i komuniteteve në shumicën e institucioneve në nivel qendror është ende nën 10 për qind.

Përveç kësaj, fakti se shumica e institucioneve nuk kanë qasje sistematike në marrjen dhe dhënien e këtyre të dhënave shton një tjetër perspektivë për problemin me monitorimin e zbatimit të legjislacionit aktual në lidhje me përfaqësimin e komuniteteve në punët publike.

Gjetjet e organizatave/institucioneve të ndryshme ndërkombëtare dhe lokale tregojnë se komunitetet nuk janë mjaftueshëm të përfaqësuara në administratën publike në shumicën e komunave në Kosovë, dhe në veçanti kur është bërë vlerësimi për pjesëmarrjen individuale të secilit prej komuniteteve që jetojnë në komunë.

Përfaqësimi i komuniteteve në administratën publike në nivelin komunal kryesisht zbatohet me anë të mekanizmave të tjerë të paraparë me Ligjin për Vetëqeverisje Lokale, si Zëvendës Kryetari i Komunës për Komunitete, Zëvendëskryesuesi i Kuvendit Komunal për Komunitete dhe Komiteti Komunal për Komunitete. Megjithëse mekanizmat për zbatimin e përfaqësimit të komuniteteve në nivel komunal japin të drejtë për kuota specifike për komunitetet pakicë bazuar në përqindjen e banorëve të komuniteteve pakicë, ato nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht gjendjen faktike pasi ato bazohen në të dhënat statistikore të fituara nga regjistrimi më i fundit që ishte bojkotuar në mënyrë të konsiderueshme nga komuniteti serb.

Kornizat rekomanduese

Duke marrë parasysh rëndësinë e të dhënave të besueshme për monitorimin e zbatimit të legjislacionit aktual në lidhje me përfaqësimin e komuniteteve në administratën publike, mund të konkludohet se rekomandohen fuqimisht dhe janë të nevojshme vlerësime shtesë, më të strukturuar dhe të ndërmarra në mënyrë strategjike për të mbuluar një gamë më të gjerë të institucioneve në nivel qendror dhe komunal. Kjo bazohet në faktin se analizat ekzistuese nuk pasqyrojnë gjendjen në të gjitha institucionet, por në një numër të kufizuar të institucioneve të thjeshta dhe nuk përfshijnë vlerësimin e ndërmarrjeve publike në të gjitha nivelet.

Një tjetër rekomandim lidhet me përmirësimet e nevojshme në lidhje me krijimin e një qasjeje më sistematike për marrjen dhe dhënien e të dhënave nga institucionet publike që do të mundësoj një monitorim më efikas të zbatimit të legjislacionit aktual në lidhje me përfaqësimin e komuniteteve në çështjet publike.

Introduction

The past several years in Kosovo have wrought a number of developments that have triggered fundamental shifts in its internal and external political dynamics. These changes, that have broad implications for the future of the region, have been triggered by events such as the stalling of the dialogue process, politically-motivated violence in the north of Kosovo, and a continued lack of transparency expressed by the political representatives of Kosovo's various communities. The ossification of the dialogue process, already opaque and intangible to many of Kosovo's citizens, has generated a situation that is rife with speculation and widespread concern over the future of many of Kosovo's non-majority communities. Increased talk of partition as a potential sustainable and long-term solution to the question of Kosovo's status has created significant worry of the ability of political actors and institutions to provide sufficient mechanisms to protect rights constitutionally afforded to minorities. Furthermore, the overall dialogue process has, thus far, largely failed to assuage concerns over the evident lack of political will on the part of Kosovo's institutional actors to effectively and evenly implement legislation that is designed to protect minority rights. Although the legal framework, as it exists on paper, can be generally described as progressive in that it grants minorities not only a comprehensive set of rights but also a degree of autonomy in governing community affairs, its actual application on a day-to-day basis is patchy at best. The confluence of all of these various factors has led to an overall atmosphere of uncertainty, and a notable lack of institutional trust and confidence that these institutions are willing or capable of extending effective protections to non-majority communities.

In such circumstances an in-depth analysis of the issues mentioned above is urgently necessary in order shed light on various issues affecting the Kosovo Serb community. Having this in mind, the overreaching goal of report was to take into consideration the viewpoints of those directly engaged in these questions in order to provide substantive information on these topics. This was achieved by engaging various civil-society organizations in the drafting process in order to utilize their various and specific areas of expertise and geographical coverage. In this spirit, members of non-governmental organizations have put forward a joint effort on the goal writing this report as a means of establishing a sustainable and objective monitoring mechanism in regards to minority rights in Kosovo. The overarching logic behind this is that such a mechanism is necessary due to rapid and indeed unpredictable socio-political changes and their potential effect on the future of minority rights as a legal and constitutional concept in Kosovo. With this in mind, this report was drafted with a critical focus on issues that are of particular importance to the Serb and other non-majority communities in Kosovo and their future economic, political and cultural well-being and preservation.

Consultative council for communities

I. Context and description of the problem

The Consultative Council for Communities is part of the Office of the President of Kosovo and consists of twenty-seven members. The Council shall make decisions independently in relation to the Office of the President and it does not reflect his positions. The role of this body is to promote the rights and interests of communities and to make recommendations to the executive authorities regarding violations of the law. The Council was formally established by the Decree of President of Kosovo on September 15, 2008 and held its inaugural session at the end of the same year. It is made up of representatives of Serbian, Bosniak, Turkish, Montenegrin, Croatian, Egyptian, Ashkali, Roma and Gorani communities.

The mandate of the Consultative Council for Communities encompasses the provision of a mechanism for regular exchange of views between the communities and the Government of Kosovo. The responsibility of this body is to help organize and articulate attitudes of non-majority communities and their members when it comes to legislation, public policy and programs of special importance to them. The Council consists mainly of members of the non-governmental sector elected by their non-majority community (the law stipulates that, in a certain number, members may also be elected), and there as well are three nominated representatives from the Government of Kosovo and one appointed representative from the Office of the President of Kosovo.

Like many other bodies in Kosovo, the Consultative Council for Communities is in its legislative work well thought out and formulated, on the basis of examples from parallel legislations, but on the other hand, in practice it shows a lot of deficiencies and problems. The Council does not fully fulfill its mandate, in the first place it misses the opportunity to be a key body for protecting the rights, organization and articulation of attitudes of non-majority communities, and reasons for this are several, from technical, personal, organizational, financial ones, etc.

As a fundamental deficiency of the Council, it can be stated that members of the Council do not utilize the possibility to participate in initiatives at the earliest stages in legislative procedures or policies prepared by the Government or the Assembly, also it does not submit recommendations to the proposals of laws and

policies for better representation of non-majority communities. During 2018, despite the fact that the Council received all required law proposals for inspection, the Council did not send any comments or recommendations for additions or amendments to the proposed laws and policies¹.

As a very positive thing, and at the same time the greatest success of the Council in 2018, it should be noted that the Council initiated the start of drafting of the new Law on Communities². At the initiative of the President's Office, the President took over the drafting of a new law, and in 2019 the Council plans to take a very active role in the creation of this very important document for non-majority communities. Unfortunately, this was the only initiative in 2018, so it can be concluded that the Council did not make a sufficient number of initiatives during 2018. It should also be noted that there is very poor communication between the members of the Council and representatives of the communities they represent, and level of information about the work of the Council is still very low. The lack of field-related activities for communities they represent, as well as lack of regular consultative meetings, is the main reason for poor information and poor communication with the communities that the members of the Council represent. Budget deficiencies are the main reason for the lack of such activities.

The Consultative Council for Communities has fulfilled its role as a forum for coordination and consultation among communities, but due to lack of initiatives and specific activities (due to the small budget), the Council has a problem to present its work in the right way, and also to strengthen its position among non-majority communities.

As already noted above, the Council faces many technical and organizational problems. The first problem should be the lack of interest of certain communities and institutions for the work of the Council. When choosing members of the Council in 2018 from among the Serbian community, 16 organizations were accredited, of which only one from the four majority Serb municipalities in northern Kosovo³. This is an increase in the number of organizations compared to the previous elections, but a large number of significant organizations still do not participate. Cooperation with institutions is not at a sufficiently high level. The new Council was established in October 2018, and to date (March 2019), the Government did not appoint its representatives to the Council.

¹<http://www.ccc-rks.net/index.php/sr/aktivnosti/godisnji-izvestaj-rada-meny>

²<http://www.ccc-rks.net/images/stories/Dokumente/Ligjet/Izmene.zajednice.pdf>

³<http://www.ccc-rks.net/index.php/sr/onama/clanovi-svz-a-2016-2018>

Another problem is the expertise and dedication of members of the Council, where each community should select members as professional as possible for the Council, but there are certain problems, primarily regarding the duration of mandate. The term of office of the members of the Council is two years, with a possible re-election to a maximum two more years. Such a short mandate carries certain practical problems, primarily due to fact that smaller communities lack professional staff that can meet the requirements and be productive members. On the other hand, the criteria for choosing members for the Council are rather broad, so that members of the council are practically persons who have the good will to help their community, but they lack the expertise to adequately and effectively articulate this good will.

The next problem is the budget the Council has at its disposal. During 2018, the Council had an annual budget of 47,000 euro⁴⁵. For one body which is a constitutional category, and which should be one of the main mechanisms for protecting non-majority communities and improving their position, these funds are very small. Members of the Council receive a certain additional fee for their work in the Council (daily allowances), but this fee is small and does not provide for members of the council to fully devote themselves to work in the Council. Because of the small budget, members of the Council are not able to have more field work, and also to have better contacts with representatives of their communities. The budget for 2019 has been increased, but it is still low for the body of this nature⁶.

As a positive thing, it must be noted that, when choosing a new Council in 2018, almost equal numbers of women and men were elected to the Council (out of 23 elected members, 11 were women)⁷, which was not the case in the previous terms. Currently there is a process of preparing a new law on communities, which will regulate the work of the Consultative Council in one of its parts, so it is necessary to use this moment to improve the efficiency of the Council.

⁴<http://www.ccc-rks.net/>

⁵Ova suma služi za pokrivanje troškova rada sekretarijata Veća, kao i za pokrivanje troškova i aktivnosti Veća.

⁶<http://www.ccc-rks.net/>

⁷<http://www.ccc-rks.net/index.php/sr/onama/clanovi-svz-a-2016-2018>

Recommendations

- As the first thing to insist on is the extension of the mandate of the members of the Council and the increase in the number of terms, which will increase the efficiency and productivity of the Council, while creating the possibility that the members of the Council are the most dedicated members of their community. Also, the training provided for the new members of the council should be carried out prior to their involvement in the work of the council, so after formal appointment they can immediately become functional members.
- Activities must be undertaken in order to increase the number of accredited organizations and associations, which would ensure that the Council has the best composition quality. This should be achieved through promotion and information activities during the process of accreditation of associations and organizations.
- With the extension of the term of office, the criteria for selecting new members must be strengthened, especially in the field of expertise, because the expressed good will for dealing with certain issues related to their community is not sufficient, but it is necessary to prove sufficient expertise in order to deal with these issues. This will be done in the Council by an expert staff who will have the opportunity to give their contribution for a longer period through the work of Council.
- Funds should be provided for members of the Council to have regular consultations with representatives of their communities, which would increase the visibility and better information of members of the Council regarding problems that their community faces.
- The funds envisaged for the work of the Council should be significantly increased, either through budget of the Council or through donations. The members of the Council should be given the opportunity to be more dedicated to the work of the Council and to contacts with the community they represent through an increase in remuneration. This will increase productivity and efficiency of the Council and would also increase the number of people interested in participating in the work of this body.
- It is necessary to increase the number of specific activities that the Council implements in solving certain problems, in order to promote the work of this body and in some way to improve the position of all communities.

The Rights of the Communities and the Right to Return

I. Context and description of the problem

The Council of Europe's Framework Convention on the Protection of Ethnic Minorities has laid down the legal basis for respecting minority rights, which was supported, among others, by Kosovo. Kosovo's legal framework relies heavily on this international framework, and the following legal remedies are defined on the basis of common international law practices for protection of minority rights:

- Law No. 03/L-047 on the Protection and Promotion of the Rights of Communities and Their Members in Kosovo adopted on March 13th, 2008.
- Law no. 02/L-37 on the Use of language, adopted on July 27th, 2006.
- Law no. 04/L-032 on Pre-university Education, adopted on August 31st, 2011.
- Law no. 03/L-068 on Education in the Municipalities of Kosovo, adopted on June 15th, 2008.
- Law no. 02/L-88 on Cultural Heritage, adopted on October 9th, 2006.
- Strategy for Inclusion of Roma and Ashkali Communities in Kosovo Society 2017-2021

All of the aforementioned legal mechanisms in Kosovo have been adopted with the aim of respecting and protecting the rights of non-majority communities, and their development in social, political, economic and cultural life. However, the application of the aforementioned Kosovo laws is often in conflict with practice in the field. Although the institutional and legal framework is adequately defined and adapted to the needs of non-majority communities in Kosovo, the implementation of the law is poor and often depends on interventions of the international community. In addition, inadequate communication and coordination between the local and central levels regarding the implementation of laws additionally complicates the strengthening of the rights of non-majority communities in Kosovo.

With regard to statistical data, and in relation to the participation of representatives of minority communities in public administration at the central level, the Kosovo Law on Civil Service provides for a threshold of minimum 10% reserved for the employment of representatives of non-majority communities. Unfortunately, in many cases this quota has not been implemented in practice, and the Law has not been fully implemented, which means that there is no full respect for the rights of non-majority communities in Kosovo. In that sense, greater involvement is required from the Office for Community Affairs, which is responsible for monitoring and implementing laws concerning minority

communities in Kosovo. Due to the inadequate redistribution of financial resources for all non-majority communities, it is also necessary to increase the commitment, but also the responsibility of the Office for Community Affairs. Public strategies adopted for the purpose of financial and logistic support to communities in Kosovo do not get applied within a defined time frame, which additionally complicates the process for improving the standards of respect for minority rights.

Taking into account the fact that there is a gap between practical policies at the central level of government and their implementation at the local level⁸, the rights of minority communities in Kosovo are not fully respected for administrative reasons, as well as due to lack of information among staff in public institutions. In the case of such a process, there is no control procedure that would (in addition) undertake processing of a violation of community rights. Also, there is no adequate social dialogue on the inclusion of the most vulnerable social groups, including Roma, Egyptian and Ashkali communities. The Consultative Council for Communities should play an important role in this process⁹, whose members have so far been active, but without any effective influence on the Government in the field of implementation of laws or practical policies concerning minority communities in Kosovo.

On the other hand, the project that is supported by the Council of Europe - ROMACTED¹⁰ at the local level contributed to improvement of the situation in the area of inclusive policy. Through this program, members of Roma community are involved in the decision-making process at the local level. However, this example of a good inclusive strategy again shows the problem that is created by the fact that progress in respecting and involving members of minority communities is adequate only if there is a sufficient support from international institutions.

In close conjunction with the issue of respecting the rights of non-majority communities is also the right of displaced persons to return. In northern Kosovo, according to some estimates, there are 6,859 internally displaced Kosovo Serbs still living there, while 6,951 internally displaced Kosovo Albanians live in the region of South Mitrovica¹¹. Regarding IDPs from the Pristina region, they are mainly located in Gracanica/Gracanice and surrounding villages. The

⁸<https://www.coe.int/en/web/portal/home>

⁹<https://www.president-ks.gov.net/en/consultative-council-for-communities>

¹⁰<https://www.coe.int/en/web/tirana/romacted-promoting-good-governance-and-roma-empowerment-at-local-level>

¹¹UNHCR Statistical Overview – October 2018

remainder of internally displaced Kosovo Serbs is in the Gjilan/Gnjilane region and in collective shelters in the municipality of Shtërpce/Štrpce. The process of returning of displaced persons of all ethnicities runs very slowly and it depends on several factors. In the first place, there is still political instability in Kosovo, unresolved interethnic relations, and also a slow process of reconciliation, as well as inadequate implementation of Government measures related to the return of displaced persons. It should also be added that frequent attacks on returnee's families (especially in the area of western Kosovo and eastern ("Pomoravlje")) hamper the survival of returnees at their hearths. When all the aforementioned problems are taken into account, it is obvious that there is a number of obstacles that prevent the return of displaced persons in post-conflict Kosovo. Frequent political tensions between Belgrade and Pristina, as well as a number of interethnic incidents, slow down the necessary return of displaced persons.

Given the fact that in year 2018 only 232 members of minority communities¹² have voluntarily returned to Kosovo, which is the lowest level in last eighteen years, it shows that the situation is quite alarming. Displaced persons who have voluntarily returned remained under the impact of several factors, among which the most difficult is the political and economic environment, as well as the absence of displaced persons from their places of residence over a longer period of time, which made it difficult for them to adapt to the conditions therein. Despite the fact that local and central authorities have tried to highlight the importance of returning displaced persons, with concrete steps taken to support the return process, municipalities have failed to respond to long-term challenges in tackling the problems faced by displaced persons. The essence of this ineffective approach lies in the lack of financial and other logistic and administrative resources.

As one of the burning issues, especially regarding returnees of Roma, Egyptian and Ashkali ethnicities, there are often procedural and administrative problems in obtaining Kosovo documents, as well as confirmation of the status of displaced persons. Additionally, members of these communities, including Serbian, are often victims of sporadic incidents, thefts, which, unfortunately, have not been prosecuted by the police and judicial authorities. The usurpation of private properties, primarily those in urban areas, is still a major problem for all (returnee's) communities in Kosovo.

¹² UNHCR Statistical Overview – October 2018

The involvement of international institutions (UNHCR), Kosovo's non-governmental organizations, and the Ministry of Communities and Returns in activities related to the return of displaced persons often creates conflicts in terms of responsibility and competence. The lack of quality communication between these entities, as well between those and local institutions, makes it difficult to work together on the return of displaced persons.

Recommendations

- A minimum threshold of 10% for the recruitment of members of minority communities should be respected, in order to influence their local and central policies.
- Offices, committees and other bodies should engage in protection and promotion of the rights of non-majority communities in a more transparent and active way.
- Increasing financial and logistical support is a key factor that will enhance the capacity of representatives of non-majority communities to protect the rights of communities to which they belong.
- Every case of discrimination should be presented in media, followed with adequate legal measures aimed at combating discrimination and violation of human and minority rights.
- It is necessary to strengthen information campaigns directed at displaced persons, in order to convey the right and useful information to as many members of targeted community as possible.
- International organizations should monitor the weaknesses of Kosovo institutions, and to inform them promptly and advise them on further steps.
- Local NGOs should be engaged in the area of protection of rights to return, as well as assistance to displaced persons, which is really necessary for them. NGOs established by non-majority communities should be more visible and active.
- Strengthening the capacities of employees in local self-government should become a priority of the Government of Kosovo. With an adequate process of support and training, public administration can be trained and informed about the importance and procedures in the area of community rights and the right to return. International organizations such as UNHCR and the OSCE could support this process.
- The need for wider and more serious support of the Kosovo police forces and judicial authorities in the protection of returnees is necessary, due to the frequent and ubiquitous threat to their security and property.

The Silent Departure

When it comes to basic human rights, and in particular the collective political rights of communities, that is, the rights of non-majority communities, it is extremely important to take into account their practical, operational component. The concept and idea of basic human rights and other "generations" of rights: political, social, religious, cultural, sexual, is not only a conceptual-philosophical position and a humanistic-philanthropic paradigm. Rights must have their own pro-active component, i.e. must be codified by the constitution and laws stemming from the language and spirit of that constitution as the highest legal act. But this is only a prerequisite, the same laws that are guaranteed are to be thoroughly implemented on the ground.

However, there is also a third element that is in the context of Kosovo, and even more so with non-majority communities, which is an essential result of those protected rights guaranteed by the constitution and laws. How do the rights impact the life of a community, family, of an individual? That is the real issue, it's the topic in Kosovo when it comes to community rights. Regarding the third element of rights, their effect, one should take in consideration the environment and all relevant factors that could influence and determine whether the rights are exercised at all and, if they are realized, what is the quantitative and qualitative dimension of their impact and performance. This environment forms a broader socio-political context, starting from the legal and political system, to the economic and social system, to the security milieu, up to the socio-cultural context in which certain rights need to have concrete implications. As a basic methodological indicator that there is a problem with the Serbian community in the domain of the realization of guaranteed rights and the qualitative dimension of the impact of the rights, which is a complex and multi-dimensional problem, there is the "quiet departure" of Serbs from Kosovo, with a special focus on young people who are leaving.

In addition to the fact that no political and social subjects in either Pristina or Belgrade, or at international level, at least officially, do not have relevant and methodologically reliable statistics on the number of members of Serbian community in Kosovo with a focus on their migrations since June 1999, it is impossible to note the long-term trend of displacement of Serbs from Kosovo since June 1999. It must be emphasized that one of the basic reasons that there are no relevant data on the number of Serb community members today is the

fact of partial boycott of the 2011 Census in Kosovo by the Serbian community.¹³ Number estimates, rough and methodologically certainly ill-founded, based on the entry into the civil registry and the voter's list in Kosovo.¹⁴ These sources may give us some basic information on the number of inhabitants, but not how many citizens have left Kosovo and from which category of population. Therefore, analysis can only be grounded on the basic data, but also on the work of individual NGOs in the community, with a relevant number of interviews with key social entities. Another significant challenge is the generality and omnipresence of this topic in the media and public discourse over the past few years. So much is said, both formally and informally, to get the impression that everything is almost familiar. That's exactly the researcher's problem. No one has so far seriously and systematically addressed this issue, the question of young people leaving from Kosovo, mostly educated ones, who represent a significant capacity for their own community (demographic, intellectual, economic, cultural).

What can be determined by simple observation is the trend of increase in migration, given the target group, going outside of Kosovo, for two main reasons:

1. Studies;
2. Business (socio-economic reason).

However, when we talk about the causes of these migrations, they can't be reduced to these two causes, the motives of young people to leave Kosovo are definitely extremely complex and multidimensional.

The basic assertion of this analysis is that: the socio-political context and socio-economic conditions are factors in endangering basic human rights as well as the special collective and political rights of the Serbian community in Kosovo, and that one of the most basic indicators, at the same time socially most relevant, is the departure of young Serbs from Kosovo.

The question is: what is the social and political context that in the last decade in Kosovo resulted in departure of young people? It is indisputable that in Kosovo there is a general trend of young people going abroad, regardless of their ethnic community, as well as throughout the Balkans. How come the Serbs,

¹³https://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=504909

¹⁴<http://www.kqz-ks.org/Sr/sherbimet-per-votuesit/lista-votuese/>

despite supposedly guaranteed minority rights, did not want to stay in Kosovo?¹⁵ The answer lies precisely in the political and social context of Kosovo. This context is complex, and it is made of several destructive structures, factors that negatively impact the achievements and quality of partially realized rights for the Serb community in Kosovo. What matters to the entire Kosovo society, those factors are general, and these are:

1. corruption;¹⁶
2. nepotism;
3. partocracy;
4. extremism;¹⁷
5. poverty;¹⁸
6. non-existence of a self-sustaining economic system;
7. non-consolidation of the institutional apparatus;
8. unresolved issues in the area of transitional justice;
9. lack of social cohesion;
10. unresolved political status;

As a result of the multiplier effect of these destructive structures, there is a process of young people leaving Kosovo. When considering all the listed negative factors, a young and educated person (higher education is not a prerequisite) from Štrpce, Šilovo, Laplje Selo, Osojane, Gračanica, Plemetina, Klokot, Leposavić or Novo Brdo, can't find employment in the public sector (partocracy, nepotism, corruption, problems arising from not knowing the Albanian language), they can't develop their own family businesses in micro environments such as the communities in which Serbs live and work in Kosovo, and the only way out is the decision to leave Kosovo.

This text has already noted that there are no objective methodologically based statistical data that can be referred to, therefore the analysis is based on a rough assessment of the research team, and also it is based on interviews with village leaders, directors of educational institutions, primary and secondary schools, directors of health care institutions, both primary and secondary, and with priests, who, apparently, are the only ones who possess certain quantitative data.

The number of young people who left Kosovo and went directly to the countries of Western Europe, only from the region of Gjilan/Gnjilane, Novo Brdo, Ranilug, Parteš, Klokot, over the past year exceeds 200 young people. This estimate does

¹⁵<https://www.radiokim.net/vesti/politika/srbi-imaju-najveca-prava-od-svih-nevecinskih-zajednica-u-evropi.html>

¹⁶<https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-korupcija-specijalni-sud/29193492.html>

¹⁷<https://www.berghof->

[foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/WB_PVE/CTR_CaseStudy3_kosovo_SRB_407796.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/WB_PVE/CTR_CaseStudy3_kosovo_SRB_407796.pdf)

¹⁸<https://www.dw.com/sr/siroma%C5%A1tvo-na-kosovu/a-2737149>

not include the number of young people who went to study in Mitrovica North. The new trend, which is also fatal in terms of the demographic perspective of the Serbian community, is the decrease in the number of students who decided to study in North Mitrovica, but instead decided to start their studies in some of the university centers in central Serbia, Nis, Kragujevac, although Belgrade more often becomes the first and only choice.

In central Kosovo and in the "Sirinička Župa" region ("Cheesemakers' Parish", around Štrpce), specifically the municipalities of Gračanica/Gracanice, with parts of the municipalities of Lipjan/Lipljan, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Prishtinë/Priština and Obiliq/Obilić, where by rough estimates over 20,000 Serbs live, and also the municipality of Štrpce, where up to 10,000 Serbs live, naturally with an obvious tendency of a decline of the population, regardless of the satisfying rate of natural population growth, the tendency of young people leaving has its own peculiarities. According to a rough estimate, due to lack of reliable statistics, the number of young people who left Kosovo, mostly towards central Serbia, is around 200. The feature of migration of young people from central Kosovo compared to the Gjilan/Gnjilane region or to the municipality of Shtërpce/Štrpce is that from the municipality of Gračanica/Gracanice, young people tend to decide on migrate to Western Europe, but their first choice is some of the major centers in central Serbia: Niš, Belgrade and also now more often Novi Sad, due to the dynamic economic development of the city.

Regarding migration trends in the north of Kosovo, it can be concluded that they are somewhere between the characteristics of central Kosovo and the region of Gjilan, where a large number migrates to central Serbia, but no fewer people go abroad.

This is unequivocally general trend in Kosovo, young Roma, Albanians, Bosniaks, and not just Serbs, are also migrating. This general trend imposes that the solution can't be sought separately from community to community, from municipality to municipality, or from region to region, but a common, comprehensive solution has to be found for all young people in Kosovo, because, as a whole, the entire Kosovo society, much faster than anyone currently realizes or supposes in Kosovo, will get into the problem that the Serbian community now faces, which is an issue of not having a future.

Framework recommendations:

- Strengthen the economic capacity of the less developed regions of Kosovo.
- Strengthen financial and logistical support for young entrepreneurs.
- Turning the focus of Kosovo's politics from daily political disputes to concrete steps aimed at improving interethnic relations and strengthening the economic perspectives.

Security

I. Context and description of the problem

Northern Kosovo has posed many security dilemmas in the post-conflict era in Kosovo, due to its authentic political, cultural and economic development. Moreover, the fact that Northern Kosovo has witnessed institutional dualism (those controlled by Prishtina and Belgrade) and political and economic limbo for a longer period of time (especially after the Brussels Agreement has been signed), has made the overall picture vague and complicated. Therefore, such a gap created by the lack of fully implemented monitoring mechanisms over Northern Kosovo has resulted in a wide range existence of nepotism and corruption, which have significantly limited any inflow of economic and social benefits.

It is important to point out that, consequently, such a security vacuum, catalyzed by the friction of two conflicting and ineffective executive powers over Northern Kosovo, produced a constant perpetuation of political crisis. Thus, four municipalities in this region (North Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok and Leposavić) have not only decreased their development potentials, but have also become an instrument of political 'trade' between Belgrade and Prishtina, mostly for the purposes of propaganda (for the internal use). This exact problem has flared up after the decision of the Kosovo Government to impose 100% tariffs on import of goods produced in Serbia. As a backlash of a newly created crisis, all four mayors in four northern municipalities have decided to withdraw their functions and have broken any (official/legal) communication ties with the authorities in Prishtina. Since then, the political and administrative vacuum in the North has drastically been aggravated. In such circumstances, risky political moves made by official Prishtina and (northern) Kosovo Serb political leaders

(backed by official Belgrade), have jointly created an economic and humanitarian crisis (the lack of food and medicaments supplies), which influenced all citizens of Kosovo, but especially those living in Northern Kosovo.

The creation of Kosovo Army, approved by the Kosovo Parliament, which gave the Kosovo Security Force – the lightly armed forces the attributes of an army, has become a direct threat to the previously defined security arrangements for the protection of non-majority communities. Thus, this decision has inevitably created security dilemmas among Serb community living in Northern Kosovo. Though KFOR, as an important and trusted international protection service, has not withdrawn from Kosovo, the fact that Kosovo Security Forces have been significantly transformed, not only in terms of its name, has expanded the list of uncertainties burdening Kosovo Serb community. The general feeling among this community has widely been described as threatening to their existence in Northern Kosovo, including Serbs living in enclaves located south of the Ibar river, which share similar concerns.

The security crisis was intensified even more by the official proposal of the Mayor of South Mitrovica (Agim Bahtiri) to amend the Law on Administrative Boundaries of Municipalities with an aim of „unifying Mitrovica“¹⁹. Although this decision hasn't made any practical outcomes in terms of any kind of executive implementation in practice, it has spurred a widespread fear among citizens of North Mitrovica. This initiative was perceived by Serb community of this city as a part of a larger strategy to non-violently expel the rest of this community from Northern Kosovo. With the idea of abolishing the municipality of North Mitrovica, a loss of the last resort of institutional and political protection for the Serb community would be lost.

As previously mentioned, the sole existence of administrative vacuum in the North has become a security issue for itself. In this regard, ethnically motivated incidents have become a severe problem in Northern Kosovo, due to the lack of legal responses and actions against those who were involved in such actions. Dušan Kozarev, a representative of the Office for Kosovo and Metohija of the Government of the Republic of Serbia, stated that Kosovo Serbs have been victims of around 50 ethnically motivated assaults²⁰. In particular, the multiethnic neighborhood called Bosniak Mahala (in North Mitrovica) has been prone to

¹⁹ <https://www.rtklive.com/en/news-single.php?ID=13232>

²⁰ <https://www.osce.org/odihr/395612?download=true>

frequent interethnic incidents, some of which have ended up with victims of violent clashes having serious physical injuries. Despite the daily and nightly presence of Kosovo Police forces and members of KFOR's Carabinieri units in this area, incidents are still present. Moreover, the absence of adequate legal repercussions against those who broke the law has led members of Kosovo Serb community to feel less safe and is interpreted as an indirect (para)legal pressure on this community.

The unsolved murder of Kosovo Serb politician, Oliver Ivanović, who was shot dead on 16th of January 2018 in North Mitrovica, has become the most representative case of threat to personal security in Northern Kosovo. The fact that this case still hasn't been solved, with both official Belgrade and Prishtina fueling mutual political accusations in regards to the responsibility for the investigation of the murder, has furtherly deepened the fear among Kosovo Serb and general feeling that crimes against Serbs can go unpunished. Furthermore, the inadequate use of excessive force by ROSU units during the process of arresting three citizens of North Mitrovica (November 2018), who were suspected of being in connection with the murder of Mr. Ivanović has raised the level of tensions in this part of Kosovo. It is generally perceived among Northern Kosovo Serb community that these arrests could have happened without disturbing the peace of common citizens, which they perceive an action that was done purposely to upset the community. In a similar manner, the Kosovo Serb community has negatively reacted on the arrest of Marko Đurić, a negotiator within the Brussels Dialogue, which happened in March 2018 in North Mitrovica.

Apart from threats to personal and community security, it is important to point out the significant risks of environmental pollution in North Kosovo. The Trepča industrial complex produces enormous amounts of industrial waste, which is dumped into rivers of Ibar and Sitnica. It is estimated that in the valleys of these two rivers bear than 150 million tons of industrial waste, lagging behind the decades-long processing of mining in factories of Trepča²¹. Such a widescale pollution directly exposes 200-300,000 inhabitants (who live around the streams of the Gračanica, Sitnica and Ibar rivers) to the influence of harmful and toxic materials. Unfortunately, due to the political and ethnic divisions of the Trepča industrial complex, proposals or ideas on how to solve the problems caused by the pollution haven't been found in order to reduce the consequences on the population. Apart from small awareness raising campaign in 2018 conducted by

²¹ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25958086>

few NGOs, nothing has been done by the official institutions on both local and central level to improve conditions in the field.

Recommendations

- In order to increase the participation of citizens in decision-making processes at the local level there is a need to establish consultative committees in four municipalities with Serbian majority in the North, in accordance with Article 73 of the Law on Local Self-Government.
- International community has to respond to the clear violation of minority rights in a way that avoid mechanisms for their protection.
- Taking into consideration that acts and statements of the Mayor of South Mitrovica and Kosovo MPs could initiate a conflict, authorities should use all legal means in preventing such act of happening.
- Kosovo Police and its investigative bodies should, in regards to the murder of Oliver Ivanović, put aside politically motivated acts in discovering perpetrators, as a way of preventing abuse of this criminal act for political purposes. In this regard, a more effective cooperation should be established between Serbian and Kosovo investigative bodies.
- Kosovo Police Directorate should be in control of the use of ROSU units and act in accordance with the constitutional powers.
- In order to increase the trust in the rule of law, judiciary system has to adequately prosecute perpetrators and publish court decisions related to incidents which are ethnically motivated.
- Negotiators within the Brussels framework should find a sustainable solution for re-registration of the vehicles registered by MIA of Serbia in the light of improved freedom of movement of Kosovo Serbs in Kosovo.
- Kosovo government should revoke the decision for imposition of 100% taxes on products imported from Serbia, as soon as possible as a way of preventing humanitarian disaster which is bound to happen, due to the lack of medicines, as well as to prevent the increase of illegal activities.
- Local municipal authorities should activate implementation of the LEAP (Local Environmental Action Plan).

Language Rights

I. Context

The concept of linguistic rights as constituting an indispensable pillar of human, civil, and collective rights has often proved to be contentious, both in theory as well as in practice. In international law, linguistic rights are often grouped into the larger and indeed more extensive framework of cultural and minority rights that are protected both by national as well as supra/international conventions. In this sense, linguistic rights have a multifaceted character in that they enjoy a range of symbioses across a wide spectrum of legal, constitutional, political and indeed social notions. In this sense, speaking very generally, linguistic rights have varying degree of application in institutional, judicial, educational, and indeed in private spheres.²² The idea that specific national and/or ethnic groups have a set of rights to language use, which can be separate from that of the majority, gained traction in direct conjunction with the appearance nationalist movements in the late 19th and early 20th centuries pushing for self-determination. Language became a cornerstone in the establishment and the maturation of national self-awareness and therefore an important aspect of the push for specific rights tailored to suit the needs and to defend the position of specific national/ethnic groups within the framework of newly-established nation states. Indeed, the consecration of language rights into international conventions and the constitutional structures of individual states became more and more prevalent in the aftermath of the First World War.²³ Since then, the idea that minority groups should have the fundamental right to the use of their national languages has become an essential aspect.

Language Rights in Kosovo

Kosovo's laws and constitution extends extensive protections for the right to the use of languages. The legal basis for this is Article 5²⁴ of the Constitution of Kosovo that stipulates the equal status and usage of Albanian and Serbian. The constitutional provisions on language are reflected in the Law on the Use of Language, which sets provisions and conditions for the legal equality of the

²² Kymlicka, Will and Patten, Alan. (2003). "Introduction: Language Rights and Political Theory: Context, Issues and Approaches." In Will Kymlicka and Alan Patten (eds.), *Language Rights and Political Theory*(pp1-51): Oxford University Press.

²³Bruthiaux, Paul. (2008). "Language rights in historical and contemporary perspective." *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 30(1), 73–85

²⁴ Article 5.1, Constitution of Kosovo, *The Official Languages of Kosovo are Albanian and Serbian*.

Serbian and Albanian languages at all levels of governance.²⁵ Furthermore, languages that are spoken by up to 5% of residents of a given municipality have official status and enjoy parity with official languages at the local level.²⁶ In addition to this, the law stipulates that in municipalities where 3% of the population speak a certain language or where a language is “traditionally” spoken, that language shall have the status of ‘language in official use.’²⁷ This is a provision that is distinct to Kosovo.

Aside from the Law on the Use of Languages, a number of other legislative acts regulate language rights in Kosovo:²⁸

Aside from this, the Kosovo legal framework also creates a number of legal mechanisms tasked with ensuring the application of the Law on the Use of Languages and that are designed to protect the language rights of all of Kosovo’s ethnic/national communities. Arguably, the most important of these mechanisms is the Office of the Language Commissioner, whose mandate is to monitor and act as a sort of check-and-balance of the Law on the Use of Languages.²⁹

II Description of the Problem

Despite the relative strength of Kosovo’s legislative framework (in normative form), the question invariably arises as to whether or not its implementation measures up to the expectations, and whether or not existent policy frameworks are implemented fully in practice. A report issued by the Office of the Language Commissioner in 2015 points to problems stemming from the “mono—lingualism (sic)” of some state employees and other areas of weak implementation of the Law on the Use of Languages.³⁰

In general, the Law on the Use of Languages is applied unevenly and irregularly, depending on the institution or the governing body in question. Past studies have found, for example, numerous and egregious translation errors in Kosovo’s Laws, which is particularly problematic because laws can, as a result, be interpreted in entirely different ways. Furthermore, the availability of information on and offline in the Serbian language is, at best, variable. For example, the

²⁵ Law on Use of Languages (Law No. 02/L-37).

²⁶ Article 2.3, Law on the Use of Languages (Law No. 02/L-37)

²⁷ IBID, Article 2.3

²⁹ *Duties and Responsibilities of the Language Commissioner* <http://www.komisioneri-ks.org/?page=2,51>. Accessed 10.03.2019.

³⁰ Office of the Language Commissioner of Kosovo. *Monitoring and Evaluation of Language Rights in Kosovo*, 2015, pg. 79

Ministries of Labor and Social Welfare, Justice, Economic Development and the Office of the Prime Minister all have Serbian-language websites that do not offer the same depth and scope of information as the Albanian versions.³¹ This is indicative of a larger problem that the government faces in the provision of information in Serbian and indeed calls into question its capacities to provide quality translations of other internal and external documents.

Recommendations

Kosovo's laws and legislative framework provides basis for progressive and effective language policies. That having been said, there seems to be a lack of political will, pressure and material resources to create solid foundations for more comprehensive practical application. Taking this into consideration, the following recommendations can be made:

- More effective coordination and cooperation between governing institutions and The Office of the Language Commissioner as a key actor and as an essential advisory body that is capable of providing guidance;
- More financial investment and the development of strategies geared at strengthening the capacity of state institutions to provide quality translations of legal, administrative and other documents;
- In coordination with the Office of the Language Commissioner the Government of Kosovo should work to establish a more effective oversight mechanism in the drafting and translation of legislation;
- Closer involvement of civil society organizations in the establishment of monitoring mechanisms for the implementation of the Law on the Use of Languages in local governing institutions;
- More vigorous informational campaigns aimed at the general public to increase their knowledge of existent mechanisms designed to protect their language rights;

³¹ Based on a review of Ministerial websites conducted by NGO AKTIV, March 2018.

Access to Documents

I. Context and description of the problem

An essential cornerstone of the state-building project in Kosovo in recent years has been an effort to guarantee the full and unobstructed application of Kosovo's legal and constitutional framework and indeed the establishment of a system of governance and institutional structures that are able to respond effectively to the needs of its citizens and foster an environment that allows rule of law to take root.

This rather lofty goal has been beset by numerous tribulations that are the direct result of a complex historical and political context that is rife with still-unresolved inter-ethnic tensions. Notwithstanding the apparent goodwill of international actors and the political elite, the government of Kosovo itself has, in the past, acknowledge the scale and the scope of the problem at hand. In particular, it stressed the complexity of establishing full rule of law in Kosovo since the cessation of hostilities in the early 2000's³² What's more, the implementation of the legal code, normative acts and indeed the constitutional itself has been, at best, unevenly distributed among various layers of governance, a fact that has been recognized numerous times by the European Union and other missions present in Kosovo.³³

One of the most glaring issues faced by the Kosovo government has been the creation of an institutional system that is capable of implementing laws related to the protection of minority groups and communities. Although the overall reach of laws related to minority rights is wide, and not all of them necessarily effect the day-to-day lives of their members, there are problems that have severely hindered many from having full access to their legal and constitutional entitlements. Chief among them has been the problem of **access to personal documents**, an issue that has evaded a long-term and viable solution.

This document will give an overview to challenges faced by Kosovo Serbs in achieving access to the following types of documents:

- Citizenship documents;
- Personal identity and travel documents (passports and IDs);

³²Rule of Law Assistance Strategy in Kosovo 2016 – 2019, produced by the Government of Kosovo, pg. 7.

³³ Commission Staff Work Document: Kosovo 2018 Report, Strasbourg, July 2018, pg. 6.

- Other personal documents such as but not limited to: marriage certificates, birth certificates and death certificates

Generally speaking, this problem has the following key dimensions:

- The fact that, until August of 2018, the Kosovo government treated all forms of documentation issued by Serbian (parallel) institutions in Kosovo as illegitimate;
- Serbs from Kosovo in possession of documents issued by the Coordination Administration found themselves in a situation in which their travel and identity documents were deemed invalid and illegal by Kosovo institutions and government despite the fact that this did not have a legal basis;
- Internally displaced persons (IDPs), and those born after 1999, particularly in the north of Kosovo, faced and continue to face challenges in obtaining Kosovo citizenship and citizenship documents;
- Border authorities in Kosovo do NOT accept passports issued by the Coordination Administration valid for international travel, this is not based on any existent legislations and seemingly restricts freedom of movement;
- The failure of the Kosovo government to establish a fully operational civil registry service in the north³⁴ that has the institutional capacity to ensure the integration and registration of Kosovo Serbs into its institutional framework;
- The fact that Civil Registry Offices in the north of Kosovo are either partially or non-operational

Before August of 2018³⁵, institutions and governing organs in Kosovo did not (in practice but not in law) accept personal documents issued by soft 'parallel' institutions as proof of residence and/or of right to citizenship. As stated in NGO AKTIV's input(s) to the European Union in January of 2018: *It would seem that one potential justification or basis for this was an oral statement given by Edita Tahiri in 2016*^{36,37} in which she stated that any and all documents issued for Serbs living in Kosovo were illegal. Despite this, there was not formalized law or administrative order and/or instruction that outlined or mandated this practice. Compounding this is a still existent practice among Kosovo authorities, particularly border and customs agents, of not accepting passports or identity documents issued by the Coordination Administration of the Serbian government, as valid for international travel. The origins of this practice are again oblique, but nonetheless serve to severely hinder the freedom of movement for those affected. This is, at its very core, an issue of rule of law and of good governance to the extent that it is reflective of irregular institutional

³⁴ <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/106075-CPR-2018-En.PDF>

³⁵ When the Ministry of the Interior issued an order that Kosovo institutions should accept documents issued by Serbian institutions in **Kosovo** as proof of residence

³⁶ <http://prishtinainsight.com/kosovo-bans-usage-serbian-parallel-id-cards/>

³⁷ <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

practices that have rendered a notable sector of the Kosovo Serb community without recourse to citizenship and/or the documentation necessary to move freely.

II. Recent Developments

- The Ministry of the Interior of Kosovo issued a decision in 2016 that facilitated the exchange of Serbian driver's licenses issued between June 1999 and September 2016 with Kosovo ones. By the end of 2017, 3,668 applications were processed.³⁸
- The Interior Ministry issued instructions under the name entitled Instruction on Criteria that contain evidence about the citizenship of FRY and permanent residence in territory of Kosovo on 1 January 1998. Although they sought to clarify a number of procedures in the process of applying for Kosovo citizenship, they did not state whether or not documents issued by parallel institutions were legally valid for the purposes of proving continuous residency on Kosovo territory
- In July of 2018, the Interior Ministry issued an **administrative order** stating that "all citizens of the of Kosovo" can apply for civil registration status acts (births, marriages and deaths) using documents issued by "Serbian structures" in Kosovo³⁹

Although some of these changes have been positive in nature, the order mentioned above entered into force in summer of 2018 and will expire in 2019. Whether or not the order will be extended permanently is uncertain. Furthermore, the order only accepts documents issued up until 2016 (no reasoning for this was outlined in the order.). Thus far, there is little to indicate that this has significantly improved the situation for those Serbs who have experienced difficulty in accessing citizenship documents as this order was made with a certain degree of secrecy and, to-date, no effort has been made on the part of the Kosovo government to communicate the change to the Kosovo Serb or other affected non-majority communities. That having been said, a certain amount of anecdotal evidence suggests that the order is being implemented in the municipality of North Mitrovica.

Recommendations:

1. The Interior Ministry of Kosovo should renew the Administrative Order (No.296) when it expires in July of 2019 and clarify provisions that allow for the acceptance of documents issued by Serbian 'structures' in Kosovo;

³⁸ <https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/106075-CPR-2018-En.PDF>

³⁹ Minister of Internal Affairs, Order No. 296/2018, 05/07/2018

2. Administrative instructions ordering that Kosovo border authorities recognize the validity of passports issued by the Coordination Administration, thus allowing for unhindered and unviolated freedom of movement in the region for those possessing them;
3. A comprehensive information campaign needs to be launched in order to better inform and communicate with residents their institutional rights when it comes to access to citizenship and other personal documents – such a campaign would serve to strengthen the link between citizens, governing institutions as well as with mechanisms designed to defend against administrative obstructionism and discrimination. Furthermore, it would increase the overall quality and scope of information publicly available;
4. A comprehensive training program geared at public employees who are tasked with handling citizenship applications that would increase their understanding of their legal obligations and the depth and quality of their knowledge of relevant procedures;

Minority Quotas

I. Context and description of the problem

Promotion of equal participation of all communities in the organization and conduct of public affairs is one of the most important elements in the promotion and protection of communities' rights.

The purpose of these analyses is to provide an overview of the legal framework regulating minority communities' representation in the public affairs in Kosovo and to assess the current status of communities' representation in the civil service in general.

Furthermore, this report analyses available data against the legal provisions under current legislation in Kosovo to assess whether representation of minority communities is being met at both, the central and municipal levels, in order to determine the extent to which employing public institutions are in compliance with their legal obligations to support and enhance representation of communities in the civil service in Kosovo.

Kosovo Primary Legislation

Constitution of Kosovo stipulates under Chapter III (Rights of Communities and their members) that communities and their members shall be entitled to equitable representation in employment in public bodies and publicly owned enterprises at all levels, including in particular in the police service in areas inhabited by the respective Community, while respecting the rules concerning competence and integrity that govern public administration.⁴⁰

Furthermore, the Law of the Civil Service states that all communities and their members have a right to fair and proportional representation in the civil service of central and local level institutions⁴¹, based on the underlying principles of non-discrimination, equal opportunities and equal representation (article 5.1.2., 5.1.9. Basic Principles of the Civil Service). The same law further stipulates: *within the civil service in institutions of central level the minimum of 10% of positions should be reserved for persons belonging to communities that are not majority in Kosovo and who fulfill the specific employment criteria. In municipal level for qualified members of the community that are not majority in Municipality, the number of reserved working places shall be in compliance with percentage representation of the communities in the given Municipality.*⁴²

In addition, three draft laws that were already identified as important for the process of public administration reform have been approved by the government cabinet on 3rd September 2018. The Draft Law on Public Sector Salaries, the Draft Law on Public Officials and the Draft Law on Organization of State Administration and Independent Agencies have been prepared and are expected to regulate the functioning and organization of public administration in Kosovo.⁴³

At the municipal level representation of communities in a local governance is further regulated by the Law on Local Self Governance Nr. 03/L-040 (articles 53.,54.and 55).

Finally, secondary legislation includes many additional regulations with more specific provisions related to representation of communities in conduct of public

⁴⁰Article 61, Representation in Public Institutions Employment, Constitution of Kosovo

⁴¹ Article 11.2., Admission to the Civil Service, Law on the Civil Service, No.03/L –149, 13 May,2010.

⁴² Article 11.3., Admission to the Civil Service, Law on the Civil Service, No.03/L –149, 13 May,2010.

⁴³<http://kryeministri-ks.net/en/government-of-kosovo-approved-the-draft-law-on-salaries/>

affairs, such as, among others, Regulation 4/2010 on Proportional Representation of Communities, Ministry of Public Administration and Regulation No. 02/2010 for the Municipal Offices for Communities and Return.

Based on the findings presented in OSCE report on Representation of Communities in the Civil Service in Kosovo from May 2017, there are still misunderstandings among central level institutions whether quote of 10 percent, guaranteed by Kosovo legislation for the representation of communities, is to be respected and implemented by each specific central level instruction or it is related to overall representation of communities among all institutions at central level.⁴⁴

This issue is expected to be overcome with a new proposed Draft Law on Public Officials no. 06/L-114 that will abolish previous Law on the Civil Service No.03/L – 149⁴⁵. The Draft Law on Public Officials establishes the legal framework for employment of public officials in the institutions of Kosovo based on merits, moral integrity, impartiality and sustainability.

The Draft Law on Public Officials stipulates following: *in central public institutions, at least ten percent (10%) of job positions in all categories of public officials⁴⁶ should be filled in by members of non-majority communities in Kosovo and who meet admission criteria, while at the municipal level, fulfillment of number of job positions for members of communities will be in accordance with percentage of population in that municipality.*⁴⁷

II. Description of the Problem

The OSCE report on Representation of Communities in the Civil Service in Kosovo from May 2017 further assessed that the overall percentage of representation of communities in public administration at the central level (18 central level institutions- subject of an assessment) do not reach the 10 percent. In December of 2015 it was 9.63 percent⁴⁸. However, this figure is not significant increase comparing to 7,85 percent in 2013, OSCE.⁴⁹ In addition, the percentage of representation of communities differs from institution to institution. Ministry for Communities and Return is an exception with the level of representation of

⁴⁴Representation of Communities in the Civil Service in Kosovo, OSCE, May 2017., page.11.

⁴⁵<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2679>

⁴⁶Civil Service employee, Public Service employee, Cabinet employee and Administrative and support staff

⁴⁷ Article 9, Representation of Communities, the Draft Law on Public Officials

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹Representation of Communities in the Civil Service in Kosovo, OSCE, 2013.

communities being at around 45 percent⁵⁰, while representation of communities in majority of institutions at central level is still below 10 percent.

In addition, the fact that a majority of institutions lack a systematic approach in obtaining and providing this data adds another perspective to the problem of monitoring the implementation of current legislation with respect to the representation of communities in public affairs.

Findings from different international and local organizations/institutions show that communities are not sufficiently represented in the public administration in most of the municipalities in Kosovo, and in particular when assessment was done for the individual participation of each of the communities that live in the municipality.

The representation of communities' in public administration at municipal level is mainly implemented through other mechanisms foreseen by the Law on Local Self-Government, like the Deputy Mayor for Communities, Deputy Chairperson of the Municipal Assembly for Communities and the Municipal Communities Committee. Although mechanisms for the implementation of representation of communities at municipal level envisage specific quotas for minority communities based on the percentage of inhabitants of the minority communities, they do not necessarily reflect actual situation as they are based on statistic data obtained by most recent census that was boycotted in a considerable manner by Serbian community.

General recommendations

Taking into consideration the importance of reliable data for monitoring implementation of current legislation with respect to representation of communities in public administration, it might be concluded that additional assessments, more structured and strategically undertaken to cover wider range of institutions at both, central and municipal level, are highly recommended and necessary. This is rather based on the fact that existing analyses do not reflect situation in all institutions, but limited number of sample institutions, and do not include assessment of publicly owned enterprises at all levels.

A further recommendation is related to necessary improvements with respect to the establishment of a more systematic approach to obtaining and providing

⁵⁰Representation of Communities in the Civil Service in Kosovo, OSCE, May 2017., page.11.

data by public institutions that will enable more efficient monitoring of the implementation of current legislation with respect to representation of communities in public affairs.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost NVO Aktiv i ostalih organizacija koje su doprinele njenom kreiranju i ne može se ni na koji način smatrati kao stav donatora.

Përmbajtja e këtij botimi është përgjegjësi ekskluzive e OJQ-së Aktiv dhe organizatave të tjera që kanë kontribuar në hartim dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet si qëndrim i donatorëve.

The contents of this publication are solely the responsibility of NGO Aktiv and other organizations that contributed to its creation and should not in any way be seen to reflect the views of donors.
