

Premošćivanje jaza:

Kritične tačke za usaglašenost Kosova
sa standardima Saveta Evrope

Ova publikacija nastala je u okviru projekta koji sprovodi nevladina organizacija Centar za afirmativne društvene akcije - CASA uz finansijsku podršku OSF-a. Stavovi izraženi u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autorima istraživanja i ne predstavljaju nužno stavove OSF-a.

Premoščivanje jaza:

Kritične tačke za usaglašenost Kosova
sa standardima Saveta Evrope

Naziv istraživanja:

Premošćivanje jaza – kritične tačke za usaglašenost Kosova sa standardima Saveta Evrope

Izdavač:

Centar za afirmativne društvene akcije - CASA

Autori:

Miodrag Marinković, Ognjen Gogić, Dušica Jovičić

Istraživanje i podrška:

Miloš Denović, Dragana Nikolić, Vesna Generalović, Jelena Cvetanović

Ovaj dokument je originalno pisan na engleskom jeziku

Prevod i lektura:

Srdjan Simonović I.B.

Dizajn:

Bojan Marinković

Štampa (tiraž):

200

Ova publikacija nastala je u okviru projekta koji sprovodi nevladina organizacija Centar za afirmativne društvene akcije - CASA uz finansijsku podršku OSF-a. Stavovi izraženi u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autorima istraživanja i ne predstavljaju nužno stavove OSF-a.

Godina izdavanja:

2024

Sadržaj

1. Demokratija	5
1.1 Izbori	6
1.2 Vlada	7
1.3 Lokalna samouprava	9
1.4 Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom	12
2. Vladavina prava	19
2.1 Suđenje u odsustvu	20
2.2 Specijalna policija	21
2.3 Arbitrarno hapšenje i pritvaranje	23
2.4 Pravna sigurnost	24
2.5 Priznavanje odluka	24
2.6 Zabrana uvoza robe iz Srbije	26
2.7 Zakonsko sredstvo plaćanja	27
3. Ljudska prava	31
3.1 Etnički motivisani incidenti	32
3.2 Imovinska prava – eksproprijacija na severu Kosova	32
3.3 Jezička prava	37
3.4 Obrazovanje	44

Uvod

Vlada Kosova je 12. maja 2022. godine krenula na značajan put podnošenjem aplikacije za članstvo Kosova u Savetu Evrope. Ovaj odlučan korak ukazuje na posvećenost Kosova da se uskladi sa principima i vrednostima koje podržava ova cenjena međunarodna organizacija. Međutim, više napora je potrebno kako bi se osiguralo da Kosovo zaista ispunjava njene kriterijume za članstvo. Stoga, sledeći izveštaj odgovara na hitnu potrebu za objektivnom procenom pridržavanja Kosova rigoroznim standardima koji predstavljaju nasleđe Saveta Evrope.

Izveštaj pod nazivom „Premošćivanje jaza – kritične tačke za usaglašenost Kosova sa standardima Saveta Evrope“ služi kao alat u ovom procesu evaluacije. On se posebno fokusira na ključne tematske oblasti demokratije, vladavine prava i ljudskih prava. Pažljivim ispitivanjem kosovskog pravnog okvira i praksi delovanja u ovim oblastima kroz sočivo Saveta Evrope, sa posebnim naglaskom na prava Srba i drugih nevećinskih zajednica na Kosovu, ovaj izveštaj ima za cilj da pruži sveobuhvatnu analizu napretka Kosova ka ispunjavanju standarda Saveta Evrope. Perspektiva koju ovaj izveštaj zauzima od najveće važnosti je s obzirom na istorijske izazove i iskustva sa kojima se suočava srpska zajednica, što njeno gledište čini ključnim merilom za napredak Kosova ka ispunjavanju standarda Saveta Evrope.

Ovaj izveštaj ima dvostruki značaj. Prvo, on sprovodi detaljnu analizu postojećeg kosovskog pravnog okvira i prakse u vezi sa položajem nevećinskih zajednica, identifikujući oblasti u kojima nedostaje usklađenost sa standardima Saveta Evrope. Drugo, on nudi praktične preporuke u cilju rešavanja ovih nedostataka, čime se olakšava napredak Kosova ka većoj usklađenosti sa vrednostima koje zastupa Savet Evrope.

Kroz iscrpno ispitivanje pravnih dokumenata, institucionalnih mehanizama i praktične primene, ovaj izveštaj otkriva nedostatke u učinku uprave u ispunjavanju standarda Saveta Evrope. Iznošenjem ovih kritičnih tačaka na videlo, izveštaj ima za cilj da podstakne konstruktivan dijalog koji ukazuje na oblasti u kojima su potrebni usaglašeniji napori Vlade Kosova da ispuni uslove za članstvo u Savetu Evrope.

U odeljcima koji slede, izveštaj se bavi ključnim tematskim oblastima u kojima usklađenost Kosova sa standardima Saveta Evrope ima poseban značaj. Iz perspektive srpske zajednice na Kosovu, u izveštaju se razmatraju ove kritične tačke kako bi se pružile praktične smernice koje mogu da usmere donosiocima odluka na Kosovu ka premošćivanju jaza između trenutne prakse i standarda dostojnih divljenja koje je postavio Savet Evrope. Kroz ovu sveobuhvatnu analizu, izveštaj ima za cilj da doprinese tekućim naporima Kosova da se bliže uskladi sa vrednostima demokratije, ljudskih prava i vladavine prava koje podržava Savet Evrope.

Uspešna primena preporuka iznetih u ovom izveštaju ne samo da će poboljšati izgleda Kosova za članstvo u Savetu Evrope, već će takođe doprineti naporima ka jačanju kosovskih demokratskih institucija i praksi, poštovanju ljudskih prava i vladavine prava i poboljšanju položaja nevećinskih zajednica i međuetničkih odnosa na Kosovu.



1. Demokratija



1.1 Izbori

Srbija je 16. januara 2022. godine održala ustavni referendum za izmenu dela Ustava koji se odnosi na pravosuđe. Vlada Srbije zatražila je otvaranje biračkih centara u srpskim naseljima na Kosovu kako bi registrovani birači mogli da učestvuju na referendumu. Ovaj zahtev dobio je podršku grupe Kvinta. U zajedničkom saopštenju Francuske, Nemačke, Italije, Ujedinjenog Kraljevstva, Sjedinjenih Država i Evropske unije, sa žaljenjem je konstatovano da Vlada Kosova nije dozvolila Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) da prikuplja glasačke listiće od birača sa pravom glasa koji žive na Kosovu za predstojeći referendum, kao što je to bio običaj u prošlosti.¹ Shodno tome, upućen je poziv Vladi Kosova da omogući Srbima na Kosovu da ostvare svoje pravo glasa na izborima i izbornim procesima, u skladu sa ustaljenom praksom. Uprkos tim apelima, Skupština Kosova donela je rezoluciju protiv dopuštanja da se srpski ustavni referendum održi na Kosovu.²

Isti scenario ponovljen je 3. aprila 2022. godine, tokom opštih izbora u Srbiji za predsednika Srbije i poslanike u Narodnoj skupštini. Vlada Kosova ponovo je zabranila etničkim Srbima na Kosovu da glasaju na srpskim izborima preko biračkih mesta na Kosovu. Zabrana je bila u suprotnosti sa praksom uspostavljenom Sporazumom postignutim 2012. godine da OEBS olakšava učešće građana Srbije na Kosovu na srpskim nacionalnim izborima.³ Francuska, Nemačka, Italija, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Države izdali su saopštenje u kom su izrazili razočarenje, navodeći da Vlada Kosova nije pokazala posvećenost zaštiti građanskih i političkih prava svih svojih građana, uključujući pripadnike manjinskih grupa.⁴ Smatralo se da je ova odluka nedоследna sa zajedničkim vrednostima i principima i da će verovatno potkopati težnje Kosova za EU.

¹ „Statement from France, Germany, Italy, the United Kingdom, the United States and the European Union“, Italian Embassy in Pristina, https://ambpristina.esteri.it/en/news/dall_ambasciata/2022/01/statement-from-the-embassies-of-2/.

² „Kosovo parliament opposes Serbian constitutional referendum in Kosovo“, Euractiv, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/kosovo-parliament-opposes-serbian-constitutional-referendum-in-kosovo/.

³ „Statement on the Agreement for OSCE to Facilitate Participation of Serbian Citizens in Kosovo in Serbian National Elections“, OSCE, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/1/90514.pdf>.

⁴ „Joint Statement on Kosovo (23 Mar. 2022)“, French Ministry for Europe and Foreign Affairs, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/kosovo/news/article/joint-statement-on-kosovo-23-mar-2022/>.

U Srbiji su 17. decembra 2023. godine ponovo održani vanredni parlamentarni izbori za izbor poslanika u Narodnoj skupštini. Srbi koji žive na Kosovu ponovo su morali da putuju u užu Srbiju da bi glasali jer Vlada Kosova nije dozvolila otvaranje biračkih mesta na Kosovu po ustaljenoj praksi. OEBS je najavio spremnost da prikupi listiće od birača na srpskim izborima koji bi glasali na Kosovu, pod uslovom da za to postoje odgovarajući uslovi.⁵ Ti uslovi prvenstveno su uključivali konsenzus o pristupu svih zainteresovanih strana, podršku kosovskih institucija i, što je najvažnije, bezbednosnu podršku Policije Kosova kako bi se obezbedio integritet procesa glasanja.

Evropska unija izrazila je stav da je odluka kosovskih vlasti da ne dozvole održavanje izbora u Srbiji na Kosovu u suprotnosti sa duhom dijaloga, principom zaštite prava nevećinskih zajednica i izgradnjom poverenja između Kosova i Srbije.⁶ Portparol EU Peter Stano preporučio je da se nastavi sa praksama da se Srbima omogući da glasaju na Kosovu tokom parlamentarnih izbora 17. decembra. Stano je izrazio žaljenje što ustaljena praksa da se kosovskim Srbima omogući da glasaju na srpskim parlamentarnim izborima uz fasilitaciju OEBS-a nije ponovo dozvoljena od strane kosovske vlasti.

Preporuka

Praksa dozvoljavanja Srbima da glasaju na srpskim izborima na biračkim mestima na Kosovu trebalo bi da bude ponovo uspostavljena u skladu sa Sporazumom iz 2012. godine da OEBS olakšava učešće građana Srbije na Kosovu na srpskim nacionalnim izborima.

1.2 Vlada

Nenad Rašić je 1. decembra 2022. godine preuzeo funkciju ministra za zajednice i povratak u Vladi Kosova, imenovan od strane premijera Aljbina Kurtija. Rašić je imenovan kada je to mesto ostalo upražnjeno nakon ostavke Gorana Rakića i povlačenja Srpske liste iz kosovskih institucija.

⁵ „Davenport: OSCE is ready to collect votes of Serbs in Kosovo, but conditions are currently not in place“, Kosovo Online, <https://www.kosovo-online.com/en/news/politics/davenport-osce-ready-collect-votes-serbs-kosovo-conditions-are-currently-not-place-22/>.

⁶ „EU: Kosovo's decision not to allow Serbia's elections is not in line with protecting minority rights“, European Western Balkans, <https://europeanwesternbalkans.com/2023/12/01/eu-kosovos-decision-not-to-allow-serbias-elections-is-not-in-line-with-protecting-minority-rights/>.

Imenovanje novog ministra za zajednice i povratak bilo je u suprotnosti sa članom 96. stavom 5. Ustava Kosova, jer nije dobilo podršku poslanika u Skupštini Kosova koji predstavljaju srpsku zajednicu.⁷ Ova odredba propisuje da ministar iz zajednice kosovskih Srba, ako je imenovan izvan skupštinskog članstva, mora dobiti zvaničnu podršku većine poslanika Skupštine iz partija, koalicija, građanskih inicijativa i nezavisnih kandidata koji se izjašnjavaju da predstavljaju dotičnu zajednicu. S obzirom na to da novi ministar nije imao poslaničku funkciju pre svog ministarskog imenovanja, Ustav nalaže da njegovo imenovanje potvrde poslanici Srpske liste, koja je držala sva poslanička mesta u Skupštini Kosova garantovana za predstavnike srpske zajednice.

Evropska unija odgovorila je na ovu situaciju pozivajući Vladu Kosova da se pridržava svih proceduralnih uslova prilikom imenovanja ministra iz manjinske zajednice, ističući da takva imenovanja moraju biti u skladu sa Ustavom Kosova. Peter Stano, portparol visokog predstavnika EU, izrazio je razočaranje imenovanjem novog ministra, navodeći da ono nije ispunilo ustavne odredbe.⁸

Preporuka

Da bi se obezbedila usklađenost sa ustavnim odredbama i proceduralnim zahtevima, preporučuje se da se Vlada Kosova angažuje u transparentni dijalog sa predstavnicima srpske zajednice, uključujući i poslanike Srpske liste u Skupštini Kosova, kako bi se pozabavila zabrinutostima u vezi sa imenovanjem ministra iz srpske zajednice. Dijalog treba da ima za cilj otklanjanje neslaganja između imenovanja ministra i ustavne obaveze, kao i pronalaženje rešenja koje odražava stvarnu nameru ustavnih odredbi.

⁷ „Constitution of the Republic of Kosovo“, https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/1.CONSTITUTION_OF_THE_REPUBLIC_OF_KOSOVO.pdf.

⁸ „EU: Imenovanje Rašića nije u saglasnosti s Ustavom Kosova“, Al Jazeera Balkans, <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2022/12/2/stano-imenovanje-rasica-razocarenje-nije-u-saglasnosti-sa-ustavom-kosova>.

1.3 Lokalna samouprava

Član 123. stav 1. Ustava Kosova nedvosmisleno garantuje „pravo na lokalnu samoupravu“.⁹ Ponavljajući ovu posvećenost, stav 3. naglašava da Kosovo „poštuje Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi“.

Iako su učinjeni iskoraci u zaštiti prava na lokalnu samoupravu na Kosovu, potrebni su usaglašeniji naponi da se prevaziđu izazovi oko legalnosti i legitimiteta rada institucija lokalne samouprave na severu Kosova. Naime, građani u ovim opštinama su lišeni prava na lokalnu samoupravu i dobru opštinsku upravu. Nažalost, centralne vlasti do sada nisu uspele na pravi način da se pozabave ovim gorućim pitanjem.

Situacija na severu Kosova

Severno Kosovo, koje predstavlja najseverniji region Kosova koji se graniči sa užom Srbijom, predstavlja predeo gde etnički Srbi predstavljaju većinsko stanovništvo. On obuhvata sledeće četiri opštine: Severna Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok i Leposavić. Poslednjih godina na Severu Kosova dolazilo je do eskalacije tenzija, što je dovelo do toga da se lokalno srpsko stanovništvo odvoji od uspostavljenih institucija.

Razmirice između srpskog stanovništva na severu Kosova i centralnih vlasti u Prištini obuhvatale su mnoga pitanja, od uočenog prekomernog prisustva specijalnih jedinica Policije Kosova u regionu, do nevoljnosti Vlade da uspostavi Asocijaciju/Zajednicu opština sa srpskom većinom. Ovi tinjajući sporovi kulminirali su pojačanim tenzijama. Kao vid protesta, 5. novembra 2022. godine, Srbi sa Severa Kosova kolektivno su podneli ostavke iz institucija, uključujući kosovsku policiju, pravosuđe, opštinske kancelarije i centralne institucije.¹⁰ Nakon toga, vanredni lokalni izbori zakazani za decembar 2022. odloženi su za april 2023. godine zbog preovlađujućih bezbednosnih uslova.

Vanredni lokalni izbori održani 23. aprila 2023. godine obeležila je izuzetno niska izlaznost, jer su se lokalni Srbi opredelili za bojkot.

⁹ „Constitution of the Republic of Kosovo“, https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/1.CONSTITUTION_OF_THE_REPUBLIC_OF_KOSOVO.pdf.

¹⁰ „NEWS Serbs Stage Mass Resignation from Kosovo State Institutions“, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2022/11/05/serbs-stage-mass-resignation-from-kosovo-state-institutions/#:~:text=Kosovo%20Serbs%20resigned%20from%20their,Serbia%20and%20Kosovo%20in%20Brussels>.

Shodno tome, kandidati etnički Albanci preuzeli su funkcije gradonačelnika u sve četiri opštine. Odziv birača bio je sledeći: u Leposaviću 1,06%, u Severnoj Mitrovici 4,62%, u Zubinom Potoku 5,78%, a u Zvečanu 2,92%.¹¹

U junu 2023. godine, Evropski savet je uveo mere protiv Kosova zbog njegovog neuspeha da ublaži tenzije na Severu Kosova, pozivajući na hitne korake, uključujući zakazivanje prevremenih opštinskih izbora. Odgovarajući na ove pritiske, Vlada Kosova je u avgustu 2023. godine donela Administrativno uputstvo o postupku pokretanja, organizovanja i podnošenja građanskih inicijativa za opoziv izbora na lokalnom nivou.¹²

Ovim Administrativnim uputstvom utvrđen je protokol za pokretanje i sprovođenje građanskih inicijativa za smenu aktuelnih gradonačelnika. Njime su potvrđena prava građana da pokrenu smenu gradonačelnika, pod uslovom da prikupe podršku od najmanje dvadeset odsto biračkog tela u datoj opštini. Nakon što se prikupi potreban broj potpisa, Centralna izborna komisija organizuje glasanje za smenu gradonačelnika sa funkcije. Ukoliko većina birača u dotičnoj opštini, odnosno pedeset odsto plus jedan, glasa za smenu načelnika, smatra se da je gradonačelnik napustio funkciju.

Uprkos proglašenju Administrativnog uputstva, Srbi na Severu Kosova u početku nisu pokazali interesovanje za pokretanje postupka za smenu aktuelnih gradonačelnika. Srpski lideri ostali su odlučni u bojkotu kosovskih institucija sve dok njihovi zahtevi, posebno u vezi sa osnivanjem Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom, ne budu ispunjeni.

Međutim, u oktobru 2023. godine, Srpska lista, dominantna politička partija koja predstavlja srpsku zajednicu na Kosovu, objavila je spremnost da učestvuje na vanrednim lokalnim izborima u severnim opštinama bez preduslova. Gradonačelnici su pozvani da se povuku kako bi ubrzali izborni proces, ali apel nije prihvaćen. Shodno tome, lokalni Srbi pristali su da aktiviraju proceduru navedenu u Administrativnom uputstvu.

¹¹ „Preliminary Results: Vetëvendosje and PDK Candidates Win Snap Local Elections in the North“, Prishtina Insight, <https://prishtinainsight.com/preliminary-results-vetevendosje-and-pdk-candidates-win-snap-elections-in-northern-municipalities/>.

¹² „Administrative Instruction on the Procedure for Initiating, Organizing, and Submitting Citizens' Initiatives to Recall Elections at the Local Level“, <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/09/02-619-4-2023.pdf?/>.

Početak decembra 2023. godine, u svakoj od četiri severne opštine formirane su građanske inicijative za prikupljanje potpisa za smenu gradonačelnika. Proces je pokrenut sredinom januara 2024. godine.¹³ Uprkos pravnim i birokratskim preprekama, prikupljanje potpisa u sve četiri opštine završeno je do 22. januara 2024. godine, a podnesci su prosleđeni Centralnoj izbornoj komisiji (CIK) na verifikaciju.

CIK je 8. marta 2024. godine proglasio da je broj potpisa prikupljenih u svakoj opštini premašio propisani cenzus od dvadeset odsto registrovanih birača. Zbir potpisa građana po opštinama je sledeći: 2,905 u Leposaviću, 1,380 u Zubinom Potoku, 1,714 u Zvečanu i 3,653 u Severnoj Mitrovici. Shodno tome, CIK je zakazao glasanje za smenu gradonačelnika sa funkcija u četiri severne opštine za 21. april 2024.¹⁴

Uprkos ogromnoj podršci za njihovu smenu, aktuelni gradonačelnici ostaju rešeni da ne podnesu ostavke na svoje funkcije. S druge strane, uprkos osporenom demokratskom legitimitetu, opštinske vlasti u četiri severne opštine istrajavaju u donošenju kontroverznih odluka, izazivajući široko rasprostranjeno negodovanje lokalnog stanovništva. Kao što je dokazano putem protesta i peticija koje su imale za cilj poništavanje spornih opštinskih odluka, ovo nezadovoljstvo pokazalo je sve veći jaz između opštinskih vlasti i lokalnih zajednica kojima bi one trebalo da služe.

Dugotrajna borba za smenu aktuelnih gradonačelnika u četiri severne opštine, praćena spornim odlukama koje su donele opštinske vlasti, produbila je dubok osećaj otuđenosti lokalnog stanovništva na Severu Kosova od institucija lokalne samouprave. Ipak, kosovske centralne vlasti nisu uspele da preduzmu usaglašene napore da olakšaju reintegraciju Srba na Severu Kosova u izborne i lokalne procese donošenja odluka. Shodno tome, lokalni Srbi zabrinuti su da bi postupak smene gradonačelnika mogao naići na dodatne administrativne prepreke, produžavajući status quo.

Preporuke

Da bi zaštitile pravo građana na lokalnu samoupravu u skladu sa standardima koje zastupa Savet Evrope, kosovske vlasti bi trebalo

¹³ „Kosovar Serbs Start Signing Petitions To Oust Ethnic Albanian Mayors“, Radio Free Europe, <https://www.rferl.org/a/kosovo-serbs-petition-ethnic-albanian-mayors/32782129.html/>.

¹⁴ „Kosovo Election Commission Sets Date for Vote to Dismiss Contested North Mayors“, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2024/03/08/kosovo-election-commission-sets-date-for-vote-to-dismiss-contested-north-mayors/>.

ozbiljno da se pozabave krizom legitimiteta u četiri opštine na severu Kosova.

Uzimajući u obzir produženi zastoj u rešavanju krize na Severu Kosova, gradonačelnici i članovi skupština opština trebalo bi da razmotre da podnesu ostavke na svoje funkcije kako bi utrli put za brzo organizovanje prevremenih lokalnih izbora.

Kao privremenu meru, preporučljivo je da se nadležni opštinski organi uzdrže od sprovođenja spornih odluka koje su protiv izražene volje lokalnog stanovništva u navedenim opštinama.

Centralne vlasti treba da istraže zakonske mogućnosti da zaštite prava građana na istinsku lokalnu samoupravu na severu Kosova do održivog rešenja krize. Ovo bi moglo da uključi vršenje administrativnog nadzora nad zakonitošću opštinskih odluka koje su donele aktuelne opštinske vlasti i, ako je opravdano, raspuštanje opštinskih skupština.

1.4 Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom

Više od decenije, osnivanje Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom predstavljalo je najspornije pitanje u odnosima Beograda i Prištine. Kontroverze oko ovog pitanja proizilaze iz neuspeha u stvaranju Asocijacije/Zajednice uprkos jasnim obavezama navedenim u sporazumima postignutim između strana u okviru dijaloga uz posredovanje EU.

Briselski sporazum

Beograd i Priština su se o osnivanju Asocijacije/Zajednice dogovorili u „Prvom sporazumu o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“, opšte poznatom kao Briselski sporazum. Potpisan u aprilu 2013. godine u Briselu od strane tadašnjih premijera Srbije Ivice Dačića i premijera Kosova Hašima Tačija, sporazum naglašava značaj pitanja Asocijacije/Zajednice, jer započinje odredbom o njenom formiranju i posvećuje joj šest od svojih petnaest tačaka. Skupština Kosova ratifikovala je sporazum kao međunarodni ugovor 27. juna 2013. godine.¹⁵

¹⁵ „First Agreement on Principles Governing the Normalization of Relations“, Office for Kosovo and Metohija, <https://www.kim.gov.rs/eng/p03.php>.

Sporazumom je predviđeno da će postojati „Asocijacija/Zajednica opština u kojima Srbi čine većinsko stanovništvo na Kosovu“. Strukture Asocijacije/Zajednice biće uspostavljene na istoj osnovi kao i postojeći statut Asocijacije Kosovskih Opština. Sporazumom se navodi da će opštine saradivati u kolektivnom vršenju svojih nadležnosti kroz Asocijaciju/Zajednicu, koja će imati „pun pregled“ u sledećim oblastima: ekonomski razvoj, obrazovanje, zdravstvo i urbano i ruralno planiranje. Pored toga, Asocijaciji/Zajednici mogu dati dodatna ovlašćenja od strane centralnih vlasti. Ona će, takođe, u tu svrhu imati reprezentativnu ulogu za centralne vlasti i sedište u Konsultativnom veću za zajednice.

Poreklo Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom datira iz „Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova“, koji se često naziva Ahtisarijev plan.¹⁶ Ahtisarijev plan, koji je 2007. godine predložio Marti Ahtisari, specijalni izaslanik generalnog sekretara UN za proces budućeg statusa Kosova, predstavlja okvir za rešavanje statusa Kosova. Posle proglašenja nezavisnosti 2008. godine, Kosovo se obavezalo da će primeniti Ahtisarijev plan integrišući njegove odredbe u svoj Ustav.

Ahtisarijev plan posmatrao je opsežnu decentralizaciju kao mehanizam za zaštitu legitimnih interesa Srba i drugih nevećinskih zajednica na Kosovu. Decentralizacija je posebno bila prilagođena specifičnim potrebama i brigama kosovskih Srba, dajući im značajnu kontrolu nad svojim unutrašnjim poslovima preko lokalne samouprave.

Među njegovim odredbama, Ahtisarijev plan predviđao je osnivanje šest novih opština sa srpskom većinom, uz četiri postojeće. Opštine sa srpskom većinom imale su pravo na međuopštinsku i prekograničnu saradnju po pitanjima od zajedničkog interesa, kao i na saradnju sa institucijama Srbije. Štaviše, plan je dao proširene opštinske nadležnosti opštinama sa srpskom većinom, posebno u oblastima kao što su srednja zdravstvena zaštita i visoko obrazovanje. Pored toga, plan je naglasio široku opštinsku autonomiju u finansijskim poslovima, uključujući transparentno finansiranje iz Srbije.

Odredba Briselskog sporazuma o formiranju Asocijacije/Zajednice predstavljala je aktuelizaciju odredbi o međuopštinskoj saradnji opština sa srpskom većinom sadržanih u Ahtisarijevom planu. U

¹⁶ „Comprehensive proposal for the Kosovo status settlement (S/2007/168/Add.1)“, ReliefWeb, <https://reliefweb.int/report/serbia/comprehensive-proposal-kosovo-status-settlement-s2007168add1>.

kontekstu Briselskog sporazuma, formiranje Asocijacije/Zajednice je imalo za cilj da olakša osnivanje novih opština na severu Kosova i njihovu integraciju u administrativni sistem Kosova. Iako su četiri nove opštine na severu Kosova bile osnovane, Asocijacija/Zajednica nije formirana.

Opšti principi

U avgustu 2015. godine, tadašnji premijeri Srbije Aleksandar Vučić i Kosova Isa Mustafa postigli su sporazum pod nazivom „Asocijacija/Zajednica opština sa većinskim srpskim stanovništvom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi“, koji se obično naziva Opšti principi.¹⁷ Sporazum je ponovo potvrdio opredeljenje za uspostavljanje Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom u skladu sa odredbama koje su predviđene Briselskim sporazumom iz 2013. godine.

Prema Opštim principima, Asocijacija/Zajednica bi bila definisana svojim Statutom, koji bi usvojila konstitutivna skupština koju čine predstavnici skupština opština članica. Pored toga, Vlada Kosova bi usvojila uredbu o usvajanju Statuta, koja bi bila razmatrana od strane Ustavnog suda.

U oktobru 2015. godine, tadašnja predsednica Kosova Atifete Jahjaga uputila je Opšte principe Ustavnom sudu na ocenu njihove ustavnosti. U decembru 2015. godine, Ustavni sud Kosova je doneo presudu kojom se ocenjuje usklađenost Opštih principa sa duhom i članovima Ustava Kosova.¹⁸

Sud je u svojoj presudi ponovio da ratifikovani međunarodni sporazumi postaju deo unutrašnjeg pravnog sistema Kosova. Prvi sporazum je ratifikovan kao međunarodni sporazum 27. juna 2013. godine od strane Skupštine Kosova, čime je postao deo unutrašnjeg pravnog poretka. Osnivanje Asocijacije/Zajednice je, stoga, neophodno za implementaciju Prvog sporazuma. Stoga je Sud smatrao da je osnivanje Asocijacije/Zajednice u skladu sa ustavnim zahtevima i da je stoga deo ustavnog poretka Kosova.

Razmatranjem Opštih principa, Ustavni sud konstatovao je da dokument nudi dodatne proceduralne smernice za razradu i

¹⁷ „Association/Community/Community of municipalities with a majority Serbian population in Kosovo - general principles/main elements“, Office for Kosovo and Metohija, <https://www.kim.gov.rs/eng/p17.php>.

¹⁸ „Judgment in Case No. K0130/15“, the Constitutional Court, https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk_ko_130_15_ang.pdf.

sprovedenje Prvog sporazuma. Međutim, Sud je konstatovao da nekoliko odredbi ovog dokumenta „ne ispunjavaju u potpunosti ustavne standarde“. Shodno tome, Sud je odredio da uredba Vlade Kosova o osnivanju Asocijacije/Zajednice i Statut Asocijacije/Zajednice moraju da ispunjavaju ustavne standarde i da budu u skladu sa duhom i članovima Ustava. Nadalje, potrebno ih je dostaviti Ustavnom sudu na ocenu njihove ustavnosti.

Aktuelni kosovski zvaničnici iskoristili su presudu Ustavnog suda u političkom diskursu da lažno tvrde da se formiranjem Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom krši Ustav Kosova. U brojnim prilikama, kosovski zvaničnici su javno i eksplicitno odbacili ideju o uspostavljanju Asocijacije/Zajednice, tvrdeći da bi ona podrila suverenitet Kosova i poremetila njegov administrativni sistem.

Suprotno ovakvim tvrdnjama, Ustavni sud nije naveo niti implicirao da bi osnivanje Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom, samo po sebi, bilo nespojivo sa Ustavom. Umesto toga, Sud potvrdio je da primena Briselskog sporazuma, međunarodno ratifikovanog ugovora, zahteva uspostavljanje Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom, kao inherentnog elementa kosovskog ustavnog okvira. Ipak, Ustavni sud je identifikovao određene odredbe Opštih principa koje nisu u skladu sa Ustavom Kosova.

Osnivanje Asocijacije/Zajednice nije samo međunarodna obaveza Kosova, već i obaveza koju je istakao njegov Ustavni sud. Sa pravne tačke gledišta, čini se da ne postoje prepreke koje sprečavaju opštine sa srpskom većinom da dobrovoljno koordiniraju vršenje svojih nadležnosti od zajedničkog interesa kroz Asocijaciju/Zajednicu. Štaviše, osnivanje Asocijacije/Zajednice predstavljalo bi značajan napredak u procesu normalizacije između Beograda i Prištine, kao i prekretnicu u izgradnji poverenja u odnosima između srpske zajednice na Kosovu i centralnih vlasti u Prištini.

Primarni spor koji koči osnivanje Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom odnosi se na obim njenih nadležnosti, posebno u pogledu potencijalnih „izvršnih ovlašćenja“. Suština spora između Beograda i Prištine usredsređena je na nadležnosti Asocijacije/Zajednice u tom pogledu.

Prema Opštim principima, glavni ciljevi Asocijacije/Zajednice obuhvataju „obavljanje javnih funkcija i usluga“ u određenim oblastima. U skladu sa odredbama Briselskog sporazuma, Opšti principi navode da funkcije Asocijacije/Zajednice uključuju

„obavljanje punog nadzora“ u vezi sa sledećim oblastima: lokalni ekonomski razvoj, obrazovanje, zdravstvo, urbano i ruralno planiranje. Pored toga, Opšti principi utvrđuju da će Asocijacije/Zajednica obavljati sledeće zadatke: jačanje lokalne demokratije; usvajanje mere za poboljšanje lokalnih uslova života za povratnike na Kosovo; sprovođenje, koordiniranje i olakšavanje istraživačkih i razvojnih aktivnosti; promovisanje, širenje i zastupanje pitanja od zajedničkog interesa svojih članova i njihovo predstavljanje, uključujući i pred centralnim vlastima; pružanje usluge svojim članovima; procenjivanje pružanje javnih usluga svojim članovima i njihovim stanovnicima kao podršku Asocijacije/Zajednice u formiranju pozicija od zajedničkog interesa za učešće u radu centralnih vlasti; sprovođenje praćenje po potrebi za sprovođenje svojih ciljeva; uspostavljanje odnose i sklapanje sporazume o saradnji sa drugim asocijacije/zajednicama opština, domaćim i međunarodnim; itd.

Kako je predviđeno sporazumima, „obavljanje punog nadzora“ od strane Udruženja/Zajednice ograničeno je na oblasti ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva i urbanog i ruralnog planiranja. Čak i pod najekstenzivnijem tumačenjem odredbi sporazuma, Asocijaciji/Zajednici nisu poverena ovlašćenja koja mogu da ugroze funkcije centralnih institucija. To je zato što nadležnosti Asocijacije/Zajednice spadaju u oblast u kojoj centralna vlada Kosova već ima obavezu da poštuje autonomiju opština, kao što je predviđeno Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Pored toga, Asocijacija/Zajednica nema zadatak da obavlja funkcije u oblastima u kojima centralne institucije imaju isključivu nadležnost, kao što su bezbednost i javni red ili spoljna politika.

U skladu sa članom 1. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi, ekonomski razvoj i urbano i ruralno planiranje smatraju se izvornim nadležnostima opština.¹⁹ Štaviše, zakon predviđa da opštine u kojima zajednica kosovskih Srba čini većinu imaju proširene nadležnosti u zdravstvu, obrazovanju i kulturi, uključujući očuvanje verskog nasleđa. Ove opštine takođe imaju pravo da učestvuju u izboru komandira lokalnih policijskih stanica. Shodno tome, opštine Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce imaju proširene nadležnosti u odnosu na sekundarnu zdravstvenu zaštitu, dok Severna Mitrovica ima proširenu nadležnost nad visokim obrazovanjem.

¹⁹ „Zakon o lokalnoj samoupravi“, <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Zakon-O-Lokalnoj-Samoupravi.pdf>.

U skladu sa članom 29. stav 1. Zakona, opštine imaju pravo da formiraju partnerstva radi ostvarivanja svojih izvornih i proširenih nadležnosti. Štaviše, prema članu 30. stav 1. opštine imaju pravo da saraduju sa institucijama u Srbiji, uključujući i potencijalno dobijanje finansijske pomoći. Pored toga, član 31. dozvoljava opštinama da formiraju i pripadaju asocijacijama za zaštitu i unapređenje svojih zajedničkih interesa.

S obzirom na to da bi Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom služila kao opštinska asocijacija, autonomija koju bi ona uživala u oblastima određenim za njene nadležnosti odgovarala bi onoj koja je već data opštinama, ali sa dodatnim nadležnostima. Uloga Asocijacije/Zajednice prvenstveno bi podrazumevala koordinaciju napora opština u ispunjavanju njihovih funkcija. Ono što je važno, ovo ne bi umanjilo ovlašćenja centralnih institucija da vrše administrativni i pravni nadzor nad aktivnostima opština.

Statut Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom

U septembru 2016. godine, Vlada Kosova je imenovala Upravljački tim sastavljen od četiri člana iz srpske zajednice na Kosovu koji je bio zadužen za izradu Statuta Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom.

Imenovanje je izvršeno u skladu sa odredbama Opštih principa. Bilo je predviđeno da do avgusta 2018. godine Upravljački tim predstavi nacrt statuta u okviru briselskog dijaloga.²⁰ Međutim, ovaj rok nije ispoštovan. Tek 2. maja 2023. godine, Upravljački tim konačno je predstavio nacrt statuta na dijalogu održanom u Briselu. Umesto da ponudi konstruktivne povratne informacije, Vlada Kosova je odlučila da raspusti Upravljački tim, što je izazvalo kritike iz Brisela.²¹

U nastojanju da prevaziđe ovaj zastoje, EU je preuzela inicijativu da predloži nacrt Statuta za osnivanje Asocijacije/Zajednice, i dostavila ga strankama u oktobru 2023. godine.²² Iako je bila pozvana da

²⁰ „NEWS Kosovo 'Must' Change Laws for Serb Municipalities Deal“, Balkan Insight <https://balkaninsight.com/2018/07/10/serb-municipalities-Association/Community-needs-kosovo-laws-changes-07-10-2018/>.

²¹ „Kosovo Minister Sacks Management Team of Draft Statute for Association/Community“, Pristina Insight, <https://prishtinainsight.com/kosovo-minister-sacks-management-team-of-draft-statute-for-association/>.

²² „EU denies that a Statute of the Association/Community of the Serb-majority Municipalities had been made public“, European Western Balkans, <https://europeanwesternbalkans.com/2023/11/13/eu-denies-that-a-statute-of-the-association-of-the-serb-majority-municipalities-had-been-made-public/>.

razmotri dokument i iznese svoje stavove, Vlada Kosova nije napravila nikakav pomak u rešavanju ovog pitanja. Od tada nije učinjen nikakav značajan napredak, što je ostavilo sudbinu Asocijacije/Zajednice neizvesnom.

Preporuke

Da bi se unapredilo uspostavljanje Asocijacije/Zajednice, imperativ je da Vlada Kosova odmah pregleda i nacрте pripremljene od strane Upravljačkog tima i od EU. Na osnovu ovih dokumenata, Vlada Kosova treba da formuliše nacrt statuta i uredbe za osnivanje Asocijacije/Zajednice.

Kosovski zvaničnici moraju da se uzdrže od upotrebe oštre retorike protiv Asocijacije/Zajednice i izbegavaju tendenciozno pogrešno tumačenje odluka Ustavnog suda i prave suštine Asocijacije/Zajednice.

Pored toga, treba uložiti napore da se ubrzaju promene u lokalnoj upravi u četiri opštine na Severu Kosova kako bi se odrazila demokratska volja lokalnog stanovništva. Ovo će stvoriti okruženje pogodno za formiranje Konstitutivne skupštine Asocijacije/Zajednice, čime će se unaprediti proces njenog osnivanja.

A decorative arrangement of twelve yellow five-pointed stars, similar to the European Union flag, arranged in a circular pattern around the central text.

2. Vladavina prava

A decorative graphic at the bottom of the page consisting of several overlapping, curved lines in shades of blue and white, creating a sense of depth and movement.

2.1 Suđenja u odsustvu

U novembru 2023. godine, počela su prva suđenja za ratne zločine u odsustvu. Izveštaji ukazuju da je Specijalno tužilaštvo podiglo šest optužnica pod ovim okvirom.²³ Dva dodatna suđenja su pokrenuta u februaru 2024. godine.²⁴

Pokretanje suđenja u odsustvu za ratne zločine olakšano je nizom izmena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku. Te zakonodavne promene počele su u julu 2019. godine kada je zakonik prvobitno izmenjen kako bi se omogućila takva suđenja za krivična dela protiv međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog krivičnog prava koja su počinjena u periodu od januara 1990. do juna 1999. godine. Naknadne izmene u junu 2021. imale su za cilj da pojednostave proces za suđenja u odsustvu. Do februara 2023. godine, daljim izmenama proširen je obim da obuhvati sve vrste krivičnih dela.²⁵

Izmene i dopune Zakonika navodno su donete da bi se olakšalo krivično gonjenje osumnjičenih za ratne zločine zbog nepostojanja pravne saradnje sa Srbijom. Međutim, stručnjaci su upozorili da ove zakonske odredbe izazivaju zabrinutost u pogledu poštovanja ljudskih prava.

Inicijativa za omogućavanje suđenja u odsustvu potekla je od vladajuće stranke Samoopredeljenje, prvobitno predložene dok je još bila u opoziciji. Navodno zbog izostanka saradnje između tužilaštva Kosova i Srbije, Samoopredeljenje tražilo je da se obezbedi suđenje u odsustvu za ratne zločine koje su navodno počinili Srbi. Međutim, ovaj potez izazvao je kritike nevladinih organizacija za ljudska prava, koje su tvrdile da su podizanje optužnica i suđenja u odsustvu u suprotnosti sa osnovnim principima ljudskih prava.²⁶

Glavna zabrinutost odnosila se na nepostojanje čvrstih zaštitnih mera u zakonskom okviru. Konkretno, postoji zabrinutost u pogledu

²³ „Kosovo Begins Two War Crime Trials of Serbs in Absentia“, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2024/02/21/kosovo-begins-two-war-crime-trials-of-serbs-in-absentia/>.

²⁴ „First Kosovo War Crimes Trial in Defendant's Absence Begins“, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2023/11/20/kosovo-launches-first-war-crimes-trial-in-defendants-absence/>.

²⁵ „The First Indictments in Absentia for War Crimes in Kosovo“, Humanitarian Law Center Kosovo, <https://hlc-kosovo.org/storage/app/media/1.%20Buletini260723/HLCK-Newsletter-July%202023.pdf>.

²⁶ „The first trials for war crimes in absentia: Justice for victims or a violation of human rights?“, Kosovo Online, <https://www.kosovo-online.com/en/news/analysis/first-trials-war-crimes-absentia-justice-victims-or-violation-human-rights-20-11-2023>.

zahteva za razumnim naporima da se okrivljeni obavesti o optužnici i pozove na suđenje. Smatra se da su izmene i dopune donete kako bi se zaobišli propisani koraci postupka. Stoga se strahuje da bi bez odgovarajućih mera zaštite ovim mehanizmima moglo da se manipuliše, što bi dovelo do zloupotrebe moći ili zastrašivanja, posebno protiv srpskih optuženih. Štaviše, postoji prevladavajuća zabrinutost da ovakva suđenja mogu pogoršati etničke tenzije, što bi potencijalno rezultiralo monoetničkim gonjenjima koja su nesrazmerno usmerena na Srbe.

Primećeno je da je Samoopredeljenje uključilo pitanje suđenja u odsustvu u svoju političku kampanju, što je dodatno pogoršalo zabrinutost oko politizacije sudskih postupaka. Korišćenje zakonodavnih promena od strane stranke za političku korist podstaklo je dalje sumnje. Preplitanjem pravnih pitanja sa političkim agendama, postoji rizik od podrivanja integriteta i nepristrasnosti sudskog procesa. Štaviše, politizacija može narušiti poverenje javnosti u pravosuđe i osnažiti percepciju pristrasnosti ili nepravедnosti.

Preporuke

Dok suđenja u odsustvu predstavljaju značajno pravno sredstvo za rešavanje izazova krivičnog gonjenja ratnih zločina, njihovo sprovođenje mora biti praćeno snažnim zaštitnim merama kako bi se osigurala pravičnost i zaštitili principi ljudskih prava. Treba uložiti napore da se smanji rizik od zloupotreba i obezbedi da se pravda deli nepristrasno, bez obzira na etničku pripadnost optuženog.

Imperativ je da se političke stranke, uključujući Samoopredeljenje, uzdrže od politizacije zakonskih reformi kao što su suđenja u odsustvu. Integritet pravosudnog sistema mora biti zaštićen od neprimerenog političkog uplitanja kako bi se osiguralo da se pravda deli pravično i nepristrasno i da bi se unapredilo poverenje javnosti u pravosuđe.

2.2 Specijalna policija

Poslednjih godina primećen je povećan raspored jedinica za specijalne operacije Policije Kosova na Severu Kosova. Ovo povećanje počelo je pre kolektivne ostavke Srba iz Policije Kosova u novembru 2022. godine i nastavilo da se intenzivira nakon toga. Vreme ovog povećanja ukazuje na to da ono nije direktno povezano sa povlačenjem Srba iz policijskih snaga, pošto je

raspoređivanje započelo ranije. O tome svedoči i izgradnja specijalnih policijskih baza na Severu Kosova koja je takođe prethodila ostavkama.

Organizacije civilnog društva i međunarodni posmatrači izrazili su zabrinutost u vezi sa prekomernim prisustvom specijalnih policijskih jedinica na Severu Kosova, ističući njihovu ulogu u zaoštavanju tenzija sa lokalnim stanovništvom.²⁷ Izveštaji međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija i medija istakli su slučajeve nedoličnog ponašanja i brutalnosti koje su počinili policajci.²⁸ Uprkos uveravanjima Vlade Kosova da postepeno smanjuje njihovo prisustvo, opipljive akcije u ovom pogledu tek treba da se preduzmu.

Vlada Kosova je propustila da pokaže uzdržanost u korišćenju specijalnih policijskih snaga i da iskoristi njihovo raspoređivanje isključivo za situaciju koja to nalaže. Sklonost preteranom oslanjanju na specijalne policijske snage na severu Kosova narušila je poverenje lokalnih Srba. Nediskriminatorno korišćenje ovih jedinica za rutinske policijske zadatke nije ni proporcionalno ni legitimno i rizikuje dalje otuđenje lokalnog stanovništva.

Preporuke

Vlada Kosova treba da se angažuje u izgradnji poverenja sa srpskom zajednicom na Severu Kosova. Ovo podrazumeva uzdržavanje od preteranog oslanjanja na specijalne policijske snage, obezbeđivanje odgovornosti za nedolično ponašanje i poštovanje principa proporcionalnosti i legitimiteta u operacijama za sprovođenje zakona.

Imperativ je osigurati da policajci raspoređeni na severu Kosova poznaju oba zvanična jezika, kako je propisano zakonom, kako bi se olakšala efikasna komunikacija sa svim članovima zajednice. Pored uzdržavanja od preteranog oslanjanja na specijalne policijske snage, Vlada Kosova treba da da prioritet postepenom povlačenju ovih jedinica sa Severa Kosova. Treba uložiti napore da se promovise i olakša povratak Srba u službu Policije Kosova. Ovo bi moglo da uključi pružanje podsticaja pojedinim Srbima da se pridruže ili ponovo vrate policiji, i uspostavljanje mehanizama podrške za rešavanje prepreka na koje mogu da naiđu.

²⁷ „Appeal for Peace“, NGO Aktiv, <https://ngoaktiv.org/en/news/appeal-for-peace-2/>.

²⁸ „Report of the Secretary-General“, United Nations Security Council, <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s-2023-247 - sg report on unmik.pdf>.

2.3 Arbitarno hapšenje i pritvaranje

Poslednjih godina, Sever Kosova doživeo je porast nasilnih incidenata, što je dovelo do sve većeg broja hapšenja među etničkim Srbima. Ova hapšenja izazvala su pritužbe advokata u vezi s preprekama za osporavanje zakonitosti hapšenja ili pritvora na sudu. Prijavljeni su slučajevi produženog pritvora, uz odbacivanje žalbi od strane sudova i tvrdnje o neprimerenom političkom uticaju.²⁹

Zabrinjavajuće je što je prijavljeno da su pritvorenici bili izloženi maltretiranju od strane policije, uključujući prekomernu upotrebu sile tokom hapšenja. Nekoliko pojedinaca je bilo izloženo produženom pritvoru pre suđenja u uslovima koji izazivaju zabrinutost za ljudska prava.³⁰ Ovakvi incidenti izazvali su osećaj straha i zastrašivanja kod Srba na Severu Kosova, koji policiju doživljavaju kao sredstvo uznemiravanja, a ne zaštite.

Bilo je izveštaja koji ukazuju na to da neki policajci raspoređeni na Severu Kosova ne govore srpski, uprkos tome što policija ima obavezu da radi na oba zvanična jezika. Ova jezička barijera pojačava tenzije i ometa efikasnu komunikaciju između policije i lokalne zajednice, doprinoseći osećaju marginalizacije među etničkim Srbima. Značajni naponi da se poboljša komunikacija između specijalnih policijskih jedinica koje deluju na Severu Kosova i lokalnog srpskog stanovništva i da se poveća transparentnost i odgovornost u njihovom ponašanju nisu preduzeti.

Preporuka

Moraju se primeniti mere kako bi se obezbedilo da policijsko ponašanje i operacije budu u strogom skladu sa pravnim standardima i principima ljudskih prava kako bi se ponovo izgradilo poverenje pripadnika srpske zajednice u institucije za sprovođenje zakona. Ovo uključuje rešavanje slučajeva maltretiranja policije i prekomerne sile u slučajevima hapšenja i pritvora.

²⁹ „Lawyer Miljkovic: Dusan Obrenovic's detention extended for another two months“, Kosovo Online <https://www.kosovo-online.com/en/news/politics/lawyer-miljkovic-dusan-obrenovics-detention-extended-another-two-months-30-10-2023>.

³⁰ „Report of the Secretary-General“, United Nations Security Council, <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s2023735.pdf>.

2.4 Pravna sigurnost

Tokom proteklih nekoliko godina, mediji na Kosovu su u više navrata objavljivali informacije u vezi sa spiskovima pojedinaca za koje se sumnja da su umešani u nasilne incidente koji su se dogodili na Severu Kosova, navodno sa ciljem da se naruši ustavni poredak. Ovi medijski izveštaji, ponekad čak i sa imenima i prezimenima osumnjičenih osoba, izazvali su uznemirenost među Srbima na Severu Kosova, koji su strahovali od neopravdanih hapšenja. Poreklo ovih lista i njihovo objavljivanje u medijima ostali su nepoznati, što je doprinelo osećaju neizvesnosti.

Nakon incidenta ispred zgrade opštine u Zvečanu 29. maja 2023. godine, kada su se srpski demonstranti sukobili sa snagama KFOR-a, premijer Kosova Aljbin Kurti je tokom obraćanja u Skupštini Kosova javno obelodanio imena 33 Srba, optužujući ih za podsticanje nereda.³¹ On ih je u svojim izjavama okarakterisao kao pripadnike fašističke milicije i označio kao zločince. Kasnije je nekoliko pojedinaca negiralo ove optužbe, tvrdeći da nisu bili uključeni u proteste, pa čak ni bili prisutni na mestu protesta i pružili dokaze koji kako bi potkrepili svoje tvrdnje.

Preporuka

Objavljivanje spiskova navodnih osumnjičenih od strane visokih zvaničnika podriva pretpostavku nevinosti i zagarantovana procesna prava i narušava poverenje Srba u integritet i nepristrasnost policije i pravosuđa. Stoga je od suštinske važnosti da vladini zvaničnici i politički lideri budu odgovorni u svojoj javnoj komunikaciji i da se uzdrže od iznošenja navoda kojima se neopravdano ciljaju pojedinci.

2.5 Priznavanje odluka

Integracija pravosuđa je jedan od najznačajnijih ishoda dijaloga Beograda i Prištine uz posredovanje EU. Ona se odnosi na proces integracije srpskih sudskih struktura, uglavnom sa Severa Kosova, u jedinstveni pravosudni sistem Kosova. Ovaj proces pokrenut nakon

³¹ „Two weeks later, Kurti explains why he revealed the names of 33 Serbs – „We have nothing against the Serb community, but against individuals.“ KoSsev, <https://kossev.info/two-weeks-later-kurti-explains-why-he-revealed-the-names-of-33-serbs-we-have-nothing-against-the-serb-community-but-against-individuals/>.

je potpisivanja „Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“ iz 2013. godine, koji se obično naziva Briselski sporazum.³²

Briselski sporazum izneo je viziju integracije pravosuđa, ističući da će „pravosudni organi biti integrisani i funkcionisati u okviru kosovskog pravnog okvira“. Nakon toga, detalji ovog procesa razrađeni su u Sporazumu o pravosuđu koji je finalizovan u februaru 2015. godine.³³ Ovaj sporazum dao je detaljne smernice za integraciju srpskih sudija, tužilaca i administrativnog osoblja iz regiona Mitrovice u kosovski pravosudni sistem.

Integracija srpskih sudija, tužilaca i administrativnog osoblja u kosovski pravosudni sistem zvanično je završena u oktobru 2017. godine. Međutim, i dalje postoji nekoliko izazova, koji naglašavaju da je integracija pravosuđa proces koji i dalje traje zahteva kontinuirane napore donosilaca odluka da reše nerešena pitanja.

Značajan nedostatak integrisanog pravosuđa odnosi se na pravno validnost odluka koje su doneli neintegrisani srpski sudovi i organi uprave od 1999. do 2017. godine. Neizvesnost oko priznavanja i izvršenja ovih odluka predstavlja značajan izazov za građane. Kosovske institucije trenutno ne priznaju validnost presuda srpskih sudova i dokumenata i potvrda koje su izdali srpski organi uprave. Kao posledica toga, ovi dokumenti ne mogu se koristiti kao dokaz u sudskim postupcima, niti ih različite institucije na Kosovu, uključujući notare, matične knjige i katastre, prihvataju kao validne.

Kako bi se odgovorilo na potencijalne izazove sa kojima se pravosuđe suočava nakon integracije, dogovoreno je uspostavljanje procedure za priznavanje valjanosti odluka neintegrisanih srpskih struktura koja bi bila istaknuta u dokumentu pod nazivom „Validity Appeal“. Kao što je navedeno u dokumentu „Zaključci EU posrednika o pravosuđu“ iz novembra 2016. godine, Sudski savet Kosova je do 9. decembra 2016. godine zvanično trebalo da obavesti sve relevantne institucije na Kosovu o obavezujućem karakteru dokumenta „Validity Appeal“.³⁴ Ovim obaveštenjem je podvučena obaveza ovih institucija da priznaju i

³² „First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations“, Office for Kosovo and Metohija, <https://www.kim.gov.rs/eng/p03.php>.

³³ „Justice Agreement“, Office for Kosovo and Metohija, <http://www.kim.gov.rs/eng/p06.php>.

³⁴ „Progress Report on the Dialogue Between Belgrade and Pristina (October 2016 – April 2017)“, Office for Kosovo and Metohija, <http://www.kord-kim.gov.rs/doc/pregovaracki-proces/lzvestaj%20o%20dijalogu%20april%202017%20eng.pdf>.

izvrše odluke koje su doneli neintegrisani srpski sudovi do 9. decembra 2016. godine.

Uprkos posvećenosti kosovskih institucija da priznaju validnost dokumenata koje su izdali neintegrisani srpski sudovi i administrativni organi, napredak u sprovođenju ovog priznanja primetno je izostao. Primarna prepreka ovome je nepostojanje jasne i definisane procedure za priznavanje i izvršenje takvih odluka u skladu sa principima navedenim u dokumentu „Validity Appeal“.

Nedostatak jasnih smernica od strane Sudskog saveta Kosova ili Ministarstva pravde dodatno pogoršava ovo pitanje, ostavljajući neizvesnost u pogledu sprovođenja odluka koje su donele neintegrisane srpske strukture. Bez uspostavljenih procedura i mehanizama za priznavanje, ostaje nejasno da li su ove odluke direktno izvršne ili se od njih zahteva da prođu formalni proces priznavanja.

Preporuka

Ovaj nedostatak priznavanja odluka koje su doneli neintegrisani srpski sudski i upravni organi od 1999. do 2017. godine podriva efikasnost integrisanog pravosuđa i stvara prepreke za pravne i administrativne postupke. Da bi se ovo pitanje rešilo, sve relevantne institucije na Kosovu treba da prihvate i sprovedu proceduru za priznavanje validnosti ovih odluka.

2.6 Zabrana uvoza robe iz Srbije

Vlada Kosova je 15. juna 2023. godine donela kontroverznu odluku da zabrani ulazak na Kosovo kamionima sa srpskim tablicama, nakon hapšenja trojice kosovskih policajaca od strane srpskih vlasti.³⁵ Vlada Kosova je 21. juna izmenila odluku. Revidiranom merom bilo je predviđeno da se zabrana odnosi samo na robu poreklom iz Srbije. Vozilima sa srpskim registarskim tablicama bilo bi dozvoljeno da uđu na Kosovo, pod uslovom da ne prevoze teret poreklom iz Srbije.³⁶

³⁵ „Kosovo bans entry of Serbian vehicles and goods after 3 Kosovo police officers arrested by Serbian police“, European Western Balkans, <https://europeanwesternbalkans.com/2023/06/15/kosovo-bans-entry-of-vehicles-with-serbian-licence-plates-and-imports-of-goods-from-serbia/>.

³⁶ „Kosovo amends decision, bans only Serbian goods“, N1, <https://n1info.rs/english/news/kosovo-amends-decision-bans-only-serbian-goods/>.

Uprkos naknadnom oslobađanju pritvorenih policajaca od strane srpskog suda 26. juna, zabrana ulaska srpske robe na Kosovo ostala je na snazi.³⁷ Značajno je što je ova odluka saopštena usmeno i nikada nije formalno donesena kao pravni akt.

Ova odluka je značajno poremetila trgovinu i dovela do nestašice osnovnih dobara, što je negativno uticalo na izdržavanje i životni standard kako Srba, tako i drugih građana Kosova. Štaviše, ona je dovelo do nestašice medicinskog materijala u bolnicama u srpskim oblastima na Kosovu.³⁸

Preporuka

Ova jednostrana akcija podriva pravni poredak Kosova i postojeće trgovinske sporazume. Zbog toga je imperativ da Vlada Kosova što pre ukine zabranu uvoza robe iz Srbije. Ovaj korak je ključan ne samo da bi se podržala posvećenost Kosova trgovinskim sporazumima i principima slobodne i poštene trgovine, već i da bi se ublažile negativne posledice koje doživljavaju građani.

2.7 Zakonsko sredstvo plaćanja

Centralna banka Kosova je 17. januara 2024. godine objavila Uredbu o gotovinskom poslovanju, kojom se predviđa da će evro biti jedina valuta dozvoljena za gotovinska plaćanja u okviru kosovskog platnog sistema od 1. februara.³⁹

Ova Uredba nameće ograničenja koja će posebno uticati na srpsku zajednicu na Kosovu, jer efektivno zabranjuje upotrebu srpske valute, dinara, koja se i dalje uobičajeno koristi u područjima sa srpskom većinom na Kosovu. Štaviše, to efektivno otežava finansijske transfere iz Srbije Srbima na Kosovu, što je osnova njihovog izdržavanja.

³⁷ „Serbia Releases 3 Kosovo Police Officers After Arrests Fueled Balkan Tensions“, Voice of America, <https://www.voanews.com/a/serbia-releases-3-kosovo-police-officers-after-arrests-fueled-balkan-tensions/7153909.html>.

³⁸ „Nine months have passed since the ban on Serbian goods - a political decision that resulted in losses for everyone“, Kosovo Online, <https://www.kosovo-online.com/en/news/analysis/nine-months-have-passed-ban-serbian-goods-political-decision-resulted-losses-everyone>.

³⁹ „The CBK Board approved the Regulation on Cash Operations“, Central Bank of the Republic of Kosovo, <https://bqk-kos.org/the-cbk-board-approved-the-regulation-on-cash-operations/?lang=en>.

Srpski dinar služi kao de fakto valuta za gotovinu i komercijalne transakcije u oblastima sa srpskom većinom na Kosovu od 1999. godine, što je status priznat od UNMIK-a. Čak i posle 1999. godine, srpski platni sistem nastavio je da funkcioniše u oblastima sa srpskom većinom na Kosovu. Međutim, nedavna odluka Centralne banke Kosova ima za cilj da efektivno ukine upotrebu dinara kao valute u srpskim oblastima na Kosovu i da prekine finansijske veze između Srba na Kosovu i Srbije.

Odluka Centralne banke izazvala je oštre kritike međunarodne zajednice. Ova jednostrana akcija kritikovana je zbog pogoršanja nepoverenja i tenzija među zajednicama na Kosovu. Kritičari tvrde da odluka ne podržava principe dobrog upravljanja, posebno zbog odsustva adekvatne javne komunikacije u vezi sa tom merom i njenim implikacijama, posebno za srpsku zajednicu. Ograničene javne informacije ostavile su pogođeno stanovništvo neinformisano o promenama i njihovim potencijalnim posledicama.

Ključni međunarodni akteri, uključujući Evropsku uniju, Sjedinjene Države, Nemačku, Francusku i druge, više puta su pozivali Kosovo da suspenduje odluku dok se ne obezbede održive alternative.⁴⁰ ⁴¹ Njihova primarna briga je da ublaže štetne efekte koje bi takva mera imala na pogođeno stanovništvo, posebno srpsku zajednicu.

Ozbiljnost situacije podstakla je Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija da sazove sednicu 8. februara da se pozabavi ovim pitanjem.⁴² Diskusija je podvukla hitnost pronalaženja rešenja koja poštuje prava i interese svih zajednica na Kosovu.

Socijalne posledice

Očekuje se da će primena ove uredbe imati značajne implikacije, posebno u sektorima koji se oslanjaju na transakcije u dinarima. To će poremetiti isplate pojedincima zaposlenim u institucijama koje finansira Srbija na Kosovu, uključujući obrazovne i zdravstvene ustanove. Pored toga, biće poremećeni pojedinačni transferi kao

⁴⁰ „EU Raises Concerns Over Kosovo's Move Banning Dinar Use, Urges 'Sufficient' Transition“, Radio Free Europe, <https://www.rferl.org/a/kosovo-dinars-euros-serbia-european-union/32801389.html>.

⁴¹ „Ban On Serbian Dinar Has Created Challenges In U.S. Relations With Kosovo, Envoy Says“, Radio Free Europe, <https://www.rferl.org/a/kosovo-serbian-dinar-escobar-relations-kurti/32862672.html>.

⁴² „Security Council debates Kosovo's new rules on Serbian currency“, UN News, <https://news.un.org/en/story/2024/02/1146382>.

što su socijalna finansijska pomoć i penzije, koje se često isplaćuju u gotovini.

Slučajevi poremećaja već su primećeni, tako što su kamioni za prenos novca u dva navrata u februaru bili sprečeni da uđu na Kosovo. Pored toga, Policija Kosova zaplenila je i količinu dinara namenjenu za isplatu penzija i socijalne pomoći, koju distribuira Pošta Srbije.

Uredba je bila široko kritikovana zbog toga što nije uzela u obzir uticaj na pogođeno stanovništvo, posebno na najugroženije grupe kao što su osobe sa invaliditetom i starije osobe, čije izdržavanje zavisi od socijalne pomoći i penzija. Štaviše, nisu ponuđene nikakve alternativne mere za ublažavanje potencijalnih negativnih efekata odluke.

Ovaj nedostatak pažnje za potrebe ugroženog stanovništva izaziva značajnu zabrinutost za dobrobit i blagostanje srpske zajednice na Kosovu. Ova odluka će verovatno imati negativne posledice po njihove životne uslove, jer će im ograničiti pristup osnovnim potrebama kao što su obrazovanje i socijalne usluge.

Važno je istaći da se uticaj ove odluke proteže izvan zajednice kosovskih Srba. Iako su oni nesrazmerno pogođeni zbog oslanjanja na isplate iz Srbije, važno je primetiti da i druge etničke grupe na Kosovu takođe primaju penzije i druga plaćanja iz Srbije. Među ovim grupama su pripadnici bošnjačke, goranske, romske i albanske zajednice, koji se takođe oslanjaju na plaćanje iz Srbije za izdržavanje.

Pravna pitanja

Još jedna značajna zabrinutost u vezi sa Uredbom je potencijalni nedostatak njene zakonitosti. Dok Uredba određuje evro kao jedino zakonsko sredstvo plaćanja na Kosovu za gotovinske transakcije, postavljaju se pitanja u vezi sa ovlašćenjima Centralne banke da donese takvu odluku.

Član 11. stav 1. Ustava Kosova zaista predviđa da se samo jedna valuta koristi kao zakonsko sredstvo plaćanja na Kosovu, ali ne precizira koja to valuta treba da bude.⁴³ Štaviše, Zakon o Centralnoj banci Republike Kosovo, kao što je predviđeno članom 16. stav 1.

⁴³ „Constitution of the Republic of Kosovo“, https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/1.CONSTITUTION_OF_THE_REPUBLIC_OF_KOSOVO.pdf.

ukazuje da valuta Kosova treba da bude određena zakonom.⁴⁴ Međutim, takav zakon do danas nije donesen.

Ovo odsustvo posebnog zakona koji određuje valutu za Kosovo izaziva sumnju u pravnu osnovu za odluku Centralne banke da nametne evro kao jedino zakonsko sredstvo plaćanja. Značajno je i što je Kosovo usvojilo evro kao svoju de fakto valutu 2002. godine, uprkos tome što nije član evrozone niti ima monetarni sporazum sa Evropskom centralnom bankom.^{45 46}

Imajući u vidu ove zakonske nejasnoće, od suštinske važnosti je da se obezbedi da se sve odluke u vezi određivanja zakonskog sredstva plaćanja na Kosovu donose u skladu sa zakonom. Ako se to ne učini, to bi moglo dovesti do pravnih izazova u budućnosti.

Preporuke

Kosovske vlasti treba da se uključe u smislen dijalog sa svim pogođenim zajednicama, posebno sa zajednicom kosovskih Srba, kako bi razumeli i odgovorili na njihove brige i potrebe u vezi sa Uredbom o gotovinskom poslovanju i istražili potencijalne alternative.

Vlasti treba da daju prioritet pružanju adekvatnih informacija o dostupnim alternativama i podršci pogođenom stanovništvu, posebno ranjivim grupama kao što su osobe sa invaliditetom i starije osobe, čije izdržavanje zavise od socijalne pomoći i penzija.

Centralna banka Kosova treba da obezbedi da njena odluka u vezi sa valutnom regulacijom bude u skladu sa ustavnim i zakonskim okvirima. Trebalo bi uspostaviti odgovarajuća zakonodavna ovlašćenja i procedure za određivanje valute koja se koristi kao zakonsko sredstvo plaćanja na Kosovu.

⁴⁴ „Law on Central Bank of the Republic of Kosovo“, [https://bak-kos.org/repository/docs/komiza_ligjore/english/Liqiji%20per%20BQK-ne%20\(anglisht\).pdf](https://bak-kos.org/repository/docs/komiza_ligjore/english/Liqiji%20per%20BQK-ne%20(anglisht).pdf).

⁴⁵ „The Euro outside Europe“, European Central Bank, https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/show-me/html/euro_outside_europe.en.html.

⁴⁶ „The euro outside the euro area“, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/use-euro/euro-outside-euro-area_en.

A decorative arrangement of twelve yellow five-pointed stars, arranged in a circle around the central text.

3. Ljudska prava

A decorative graphic at the bottom of the page consisting of several overlapping, curved lines in shades of blue and white, creating a sense of depth and movement.

3.1 Etnički motivisani incidenti

Etnički motivisani incidenti protiv pripadnika srpske zajednice na Kosovu stalna su zabrinutost, predstavljajući značajne izazove za međuetničke odnose i napore za pomirenje. Takvi incidenti nastavljaju da se dešavaju sporadično, održavajući tenzije i nepoverenje među zajednicama. Brojke o učestalosti i težini ovih incidenata variraju, a različiti izvori pružaju različite navode. Ipak, više izveštaja i izvora potvrđuju da se takvi incidenti dešavaju, iako nema saglasnosti o njihovom tačnom broju.^{47 48 49}

Ovi incidenti često uključuju akte diskriminacije, uznemiravanja, vandalizma i nasilja usmerene na pojedince ili imovinu povezane sa pripadnicima srpske zajednice. Oni ne samo da potkopavaju bezbednost i bezbednost pojedinih Srba, već i ometaju napore za negovanje stabilnih međuetničkih odnosa i promovisanje mirne koegzistencije na Kosovu.

Preporuke

Napori za rešavanje etnički motivisanih incidenata zahtevaju snažnu primenu zakona, delotvorne sudske postupke i trajnu posvećenost i inicijative usmerene na promovisanje tolerancije, poštovanja i pomirenja među svim etničkim grupama na Kosovu.

Politički lideri treba da se uzdrže od govora mržnje i zapaljive retorike koji mogu doprineti pogoršanju tenzija između zajednica.

3.2 Imovinska prava – eksproprijacija na severu Kosova

Vlada Kosova pokrenula je polovinom januara 2023. godine eksproprijaciju zemljišta u opštinama Leposavić i Zubin Potok, proglašivši ga „nepokretnom imovinom od posebnog javnog interesa, neophodnom za realizaciju infrastrukturnih projekata od javnog interesa“. Čak i pre nego što je odluka objavljena, počela je

⁴⁷ „In 2022, Serbs in Kosovo were targeted 150 times, and Kurti's government doubled the number of incidents“, Kosovo Online, <https://www.kosovo-online.com/en/news/politics/2022-serbs-kosovo-were-targeted-150-times-and-kurtis-government-doubled-number>.

⁴⁸ „Rast etnički motivisanih incidenata na Kosovu prati političke krize“, Radio Slobodna Evropa, <https://www.slobodnaevropa.org/a/sever-kosovo-medjuetnicki-incidenti-vucic/32591195.html>.

⁴⁹ „Ethnically motivated incidents in Kosovo and Metohija, 2021-2024.“, Office for Kosovo and Metohija, <https://www.kim.gov.rs/eng/incidenti.php>.

izgradnja policijske baze, što je izazvalo proteste lokalnog stanovništva i poziv Evropske unije da se poštuju imovinska prava i procedure eksproprijacije. Kao odgovor na kritike, kosovska vlada je sredinom februara 2023. godine organizovala javna saslušanja u dotičnim opštinama, uprkos činjenici da je proces eksproprijacije već počeo i da su policijski kompleksi već bili u izgradnji.⁵⁰

Vlada Kosova je 10. maja 2023. godine retroaktivno usvojila preliminarne odluke o eksproprijaciji zemljišta u vlasništvu Srba u opštinama Leposavić i Zubin Potok, navodeći kao obrazloženje nejasne „infrastrukturalne projekte od javnog interesa“, bez preciziranja njihove prirode. Ova retrospektivna odluka imala je za cilj da opravda neovlašćenu izgradnju policijskih baza na Severu Kosova koja je počela u januaru 2023. godine. Procenjuje se da je eksproprijacija ciljala oko 138 hektara zemljišta u regionu.

Pravna pitanja

Sa pravne tačke gledišta, ceo proces eksproprijacije je od samog početka bio manjkav. Zemljište je zaplenjeno, a zgrade podignute pre donošenja formalnih odluka. Lokalno stanovništvo ostalo je neinformisano o svrsi eksproprijacije i javnim interesima kojima je ona navodno služila. Nedostatak transparentnosti je bio očigledan, pošto pogođeni pojedinci nisu bili obavješteni o eksproprijaciji, niti su bili održane javne konsultacije u skladu sa zakonom. Naime, meštani su saznali da je izgradnja novih policijskih baza planirana u blizini njihovih domaćinstava primećujući građevinske mašine i oklopne transportere. Štaviše, Vladine odluke nisu imale zakonsku osnovu i nisu se pridržavale definisanih procedura.⁵¹

Oduzimanje privatne imovine bez saglasnosti vlasnika i njihovog učešća u procesu eksproprijacije predstavlja jasno kršenje relevantnog zakonskog okvira. Konkretno, Zakon o eksproprijaciji nepokretnosti navodi niz procedura koje treba pratiti u slučajevima eksproprijacije.⁵² Ove procedure uključuju obavještanje vlasnika parcela koje su predmet eksproprijacije, sprovođenje javnih konsultacija u pogođenim opštinama i obezbeđivanje pravične

⁵⁰ „CSOs demand that the Kosovo government stop all projects on expropriated land“, KoSSev, <https://kossev.info/312036-2/>.

⁵¹ „Kosovo Serb Villagers Stage Camp Protest to Stop Land Expropriation“, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2023/03/10/kosovo-serb-villagers-stage-camp-protest-to-stop-land-expropriation/>.

⁵² „Law on Expropriation of Immovable Property“, <http://old.kuvendikosoves.org/?cid=2,191,342>.

naknade vlasnicima. Ovo, takođe, zahteva da se vlasnicima da mogućnost da osporavaju bilo koju odluku o eksproprijaciji pre nego što ona postane pravosnažna. Tek nakon što pogođenim pojedincima da priliku da iznesu svoje zabrinutosti i primedbe, Vlada može doneti konačnu odluku. Nijedan od ovih suštinskih pravnih koraka nije primećen u eksproprijaciji zemljišta na severu Kosova.

Štaviše, odluke koje je donela Vlada Kosova u vezi sa eksproprijacijom, navodno za „posebni javni interes“, nisu imale pravno opravdanje. Prema članu 4. pomenutog zakona, eksproprijacija mora služiti legitimnom javnom cilju. Ovo podrazumeva odgovarajuću srazmernost između potrebe sprovođenja eksproprijacije i ostvarivanja javnog interesa, kao i demonstraciju da se svrha ne može ostvariti bez eksproprijacije. Primetno je da građani pogođenog regiona nisu bili uključeni u proces definisanja javnog interesa, što postavlja pitanje da li izgradnja dodatnih policijskih baza zaista služi njihovom najboljem interesu.

Evropska unija je kritikovala postupke Kosova, ističući kršenje imovinskih prava i nepostojanje odgovarajuće procedure u procesu eksproprijacije.⁵³ EU je izdala saopštenje da podseti Vladu Kosova da „pravne procedure predviđaju korake kao što su obaveštavanje unapred i sveobuhvatno informisanje vlasnika imovine, njihovo pravo da daju komentare na traženu eksproprijaciju, mogućnost odgovarajućeg pravnog leka i njihovu adekvatnu nadoknadu pre nego što se proces privede kraju“. EU je upozorila da su baze Policije Kosova izgrađene na privatnom i društvenom zemljištu, u nekim slučajevima i pre pokretanja postupka eksproprijacije. EU je, stoga, pozvala kosovske vlasti da se „strogo pridržavaju zakonskih procedura u eksproprijaciji nepokretne imovine, da učine sve što je u njihovoj moći da osiguraju da se poštuje propisani proces i da se imovinska prava pogođenih vlasnika i vlasnika u potpunosti poštuju“.

Presuda Osnovnog suda

Lokalni Srbi čija je zemlja bila predmet eksproprijacije podneli su tužbe zbog postupanja Vlade Kosova pred Osnovnim sudom. Osnovni sud u Prištini doneo je 18. decembra 2023. godine presudu

⁵³ „Statement on Government's Decision the Expropriation of Land for Public Interest in the Municipalities of Leposavić/Leposaviq and Zubin Potok“, European Union External Action, https://www.eeas.europa.eu/delegations/kosovo/statement-governments-decision-expropriation-land-public-interest-municipalities-leposavi%C4%87leposaviq_en?s=321.

kojom se poništava prethodna odluka Vlade Kosova o eksproprijaciji zemljišta u opštinama Leposavić i Zubin Potok iz maja 2023. godine i vraća se na ponovno razmatranje. Sud je utvrdio da su ove eksproprijacije bile nezakonite i suprotne zakonu.⁵⁴

Postupajući po tužbi lokalnih Srba protiv Vlade Kosova, Sud u Prištini potvrdio je da je deo njihovog zemljišta bio obuhvaćen rešenjem o nezakonitoj eksproprijaciji, ističući da je prethodna odluka neosnovana i da predstavlja povredu relevantnog zakona o eksproprijaciji. Sud je istakao da preliminarnim odlukama nedostaje opravdanje zašto je zemljište ekspropisano jer Vlada Kosova nije objasnila postizanje javnog cilja u slučaju odobravanja eksproprijacije nepokretnosti u javnom interesu. Nadalje, sud je utvrdio da „tuženi nije jasno obrazložio i obrazložio zašto je u konkretnom slučaju potrebno izvršiti eksproprijaciju nepokretnosti tužioca, nije razjasnio činjenice vlasnicima nepokretnosti za koje je izdato prevremeno rešenje o eksproprijaciji, i nije precizirao zakonsku javnu svrhu u slučaju eksproprijacije“.

Osnovni sud u Prištini je primetio da je organ za eksproprijaciju prekršio proceduralna pravila navedena u članu 10. Zakona o eksproprijaciji nepokretnosti. Nepoštovanje proceduralnih pravila dovelo je do nezakonite odluke o prihvatanju zahteva za eksproprijaciju. Sud je istakao neophodnost poštovanja odgovarajućih procedura, uključujući omogućavanje zainteresovanim stranama da komentarišu traženu eksproprijaciju u roku od deset kalendarskih dana, kako je navedeno u članu 8. istog zakona.

U zaključku, presuda Suda naglašava važnost pridržavanja zakonskih procedura u procesima eksproprijacije i poštovanja imovinskih prava. On ističe potrebu za transparentnim i zakonitim procedurama, osiguravajući da odluke koje donose vlasti služe javnom interesu, istovremeno štiteći prava pojedinca.

U odgovoru na presudu, Vlada Kosova navela je da je proces eksproprijacije na Severu bio legalan i transparentan. Premijer Kosova Aljbin Kurti najavio je da Vlada neće odustati od procesa eksproprijacije, već će zadužiti savetnike iz relevantnih ministarstava da formulišu novi predlog.

⁵⁴ „The court in Pristina annulled the Government's decision on the expropriation of land in northern Kosovo“, Kosovo Online, <https://www.kosovo-online.com/en/news/politics/court-pristina-annulled-governments-decision-expropriation-land-northern-kosovo-10-1>.

Dok se deo imovine na Severu Kosova vraća vlasnicima, Vlada Kosova planira da nastavi sa donošenjem odluke o eksproprijaciji. Naime, Vlada Kosova izgubila je dva sudska spora u vezi sa eksproprijisanim zemljištem na Severu Kosova za izgradnju policijskih stanica. Shodno tome, ona je najavila izuzeće imovine tužilaca koji su dobili sudske sporove od dalje eksproprijacije. Međutim, ovo izuzeće odnosi se samo na deo imovine, što omogućava Vladi da nastavi sa donošenjem konačne odluke o eksproprijaciji za preostale delove.⁵⁵

Preporuke

Propust Vlade da se pridržava zakonskih procedura i uključi u transparentan dijalog sa pogođenim zajednicama naglašava nepoštovanje vladavine prava i imovinskih prava. Imperativ je da se obustave svi projekti koji se odnose na eksproprijisanu imovinu i da se započnu sveobuhvatne konsultacije sa pogođenim zajednicama, njihovim predstavnicima i civilnim društvom.

Vlada Kosova treba u potpunosti da ispoštuje odluku Osnovnog suda u Prištini i poništi eksproprijaciju predmetnog zemljišta. Takođe, svoje buduće odluke o eksproprijaciji treba da zasniva na pravnim standardima definisanim u njima.

Da bi ublažila tenzije, Vlada Kosova treba da se uzdrži od dalje eksproprijacije zemljišta na Severu Kosova dok se lokalno stanovništvo ne uveri da su njihova imovinska prava u potpunosti zaštićena. Od najveće važnosti je da se odgovori na sve zabrinutosti da je eksproprijacija pokrenuta kao sredstvo diskriminacije etničkog srpskog stanovništva na severu Kosova.

Imperativ je da Vlada Kosova obezbedi striktno poštovanje propisanog procesa u svim postupcima eksproprijacije, čime se garantuje potpuno poštovanje imovinskih prava.

Održavanje javnog interesa zahteva istinsko angažovanje i poštovanje briga i prava svih zainteresovanih strana na Severu Kosova. Stoga, Vlada Kosova treba da uloži usaglašene napore da efikasno saopšti razloge za eksproprijaciju pogođenom stanovništvu i da ih aktivno uključi u definisanje javnog interesa i prioriteta.

⁵⁵ „The government gives up properties in the north for which it lost court cases“, Koha <https://www.koha.net/en/arboretum/406563/the-government-gives-up-the-properties-in-the-north-for-which-it-lost-court-cases>.

3.3 Jezička prava

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995) u članu 5. obavezuje države članice Saveta Evrope i druge države potpisnice da nacionalnom manjinama garantuju pravo na izražavanje sopstvene kulture i upotrebu maternjeg jezika. Pored toga, Povelja nalaže da pluralistička i demokratska društva moraju poštovati etnički, kulturni, jezički i verski identitet svake osobe, ali i da je potrebno da stvore odgovarajuće uslove za očuvanje, izražavanje i razvoj nacionalnih identiteta.⁵⁶ U multinacionalnim, multikulturalnim i multijezičkim sredinama, poput Kosova, očuvanje jezika nesumnjivo predstavlja krucijalno pitanje za opstanak manjinskih zajednica kojima preti izazov asimilacije od strane većinske zajednice.

Analiza monitoring izveštaja međunarodnih i nevladinih organizacija objavljenih u poslednjoj deceniji pokazuje da na Kosovu postoji zabrinjavajući kontinuitet u kršenju jezičkih prava. Izveštaj OSCE-a iz 2014. i izveštaj NVO Aktiva iz 2022. godine na sličan način opisuju stanje jezičkih prava nevećinskih zajednica na Kosovu. Realna slika na terenu nije se mnogo promenila od usvajanja Zakona o upotrebi jezika 2007. godine. Uočeno je da postoji opipljiva diskrepancija između onoga što garantuje zakonski okvir i onoga što se dešava u praksi. Stanje je 2014. kao i osam godina kasnije, ocenjeno kao „veoma problematično“. Konstatuje se da građani u praksi i dalje nailaze na niz problema u ostvarivanju svojih jezičkih prava.

Nemogućnost pune zaštite jezičkih prava na Kosovu uslovljena je brojnim faktorima. Ti faktori su sledeći: nepoštovanje ili delimično poštovanje zakonskih propisa, neadekvatno tumačenje zakonskih propisa, nedovoljno razumevanje obaveza i nedostatak političke volje da se sprovedu jezička prava. Pored toga, nezanimljiv faktor je i nedostatak stručnog osoblja (prevodioca, lekora), odnosno finansijskih i ljudskih resursa. Na kraju, nedostatak informisanosti zajednica o njihovim jezičkim pravima, kao i nedostatak razumevanja institucija o njihovoj odgovornosti i ulozi u očuvanju jezičkih prava, takođe igraju ulogu u jezičkoj neravnopravnosti na Kosovu.^{57 58}

⁵⁶ „Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report“, Council of Europe, <https://rm.coe.int/16800c10cf>.

⁵⁷ „Municipal language compliance in Kosovo“, OSCE, <https://www.osce.org/kosovo/120010>.

⁵⁸ Nenad Talić, „Preporukas for a Policy Framework on the Implementation of the Law on the Use of Languages“, NGO Aktiv, <https://ngoaktiv.org/wp-content/uploads/2022/12/2022-05-06-Preporuke-engleski1.pdf>.

Stanje jezičkih prava može se posmatrati na način na koji ono reflektuje i stanje u društvu. Iako su prema zakonu srpski i albanski jezik dva službena jezika na teritoriji Kosova, prioritet se, u javnom životu, daje albanskom, te srpski postaje jezik drugog reda. Shodno tome, stanovnici Kosova koji se služe srpskim jezikom postaju građani drugog reda. Kršenje jezičkih prava postaje refleksija marginalizacije srpske zajednice. Ta marginalizacija je vidljiva u mnogim sferama društvenog i političkog života: u medijima, u pristupu javnim uslugama, kao i u svakodnevnom životu.

Mediji: Iako institucije na Kosovu imaju zakonsku obavezu da sa strankama ravnopravno komuniciraju na srpskom jeziku, one često to ne čine, čime sputavaju rad novinara. Novinari nisu u mogućnosti da obavještavaju pripadnike srpske zajednice o značajnim javnim odlukama. Ministarstva najčešće šalju zvanična saopštenja na albanskom jeziku, dok prevodi ili kasne ili uopšte ne stižu. Ni na samim sednicama Skupštine Kosova prevod na srpski jezik nije dostupan, pa se na taj način javnosti uskraćuje pristup važnim informacijama.

Predstavljanje: Ravnopravno predstavljanje nevećinskih zajednica u institucijama značajan je preduslov za jednakost u pristupu uslugama. Razlozi za nepripremljenost sistema javne administracije na Kosovu da efikasno pruži usluge svima, uključujući i pripadnicima nevećinskih zajednica, brojni su. Evropska unija u svom izveštaju o napretku Kosova za 2020. godinu upozorava na nedovoljnu koordinaciju između institucija na centralnom i lokalnom nivou koja i dalje podriva efikasno pružanje usluga za manjinske zajednice.⁵⁹ Pored toga, pri pristupu uslugama, pripadnici nevećinskih zajednica na Kosovu imaju administrativne (ili logističke) troškove koje pripadnici većinske zajednice na Kosovu nemaju. Na primer, prinuđeni su da plaćaju usluge sudskim prevodiocima ako su sudski dokumenti (odluke, presude, sudski spisi) na albanskom. Zatim, nisu u mogućnosti da pristupe uslugama na internetu zbog problema s prevodom ili se susreću sa troškovima transporta kada usluge koje pružaju institucije nisu dostupne lokalno. Primera je mnogo, a njihov zajednički sadržalac je nepripremljenost odgovarajućih institucija da garantuju pristup uslugama pripadnicima nevećinskih zajednicama na Kosovu pod istim uslovima koji važe za većinsko stanovništvo, iako im je ravnopravnost zagantovana Ustavom.

Javne institucije: Pravo na jednaku upotrebu srpskog i albanskog u kosovskim institucijama ne poštuje se jer Srbi ne mogu efektivno da

⁵⁹ „Kosovo* 2020 Report“, European Commission, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/kosovo_report_2020.pdf.

koriste svoj jezik u javnim institucijama. Ova situacija se osobito odražava u važnim oblastima kao što su matične knjige, lična dokumenta, katastar i sl.

Informacije od javnog značaja: Zabrinjavajuće je to što internet stranice nijedne od službenih internet stranica centralnih institucija nije u potpunosti prevedena na srpski jezik uprkos obavezama u skladu sa članom 7. Zakona o upotrebi jezika.⁶⁰

Pravni okvir

Garantovanje jezičkih prava manjinama na Kosovu određeno je opštim i posebnim pravnim aktima. Na prvom mestu to je Ustav Kosova (2008), zatim Zakon o zaštiti od diskriminacije (2015), potom Zakon o upotrebi jezika (2007), kao i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1993). Ipak, iako je zakonodavni okvir ocenjen kao izrazito napredan, njegovo adekvatno sprovođenje nije ostvareno u praksi.⁶¹

Ustav Kosova u Poglavlju 3 na opšti način afirmiše zaštitu prava nevećinskih zajednica na Kosovu u različitim oblastima života (kulturi, obrazovanju, zdravstvu i drugim).⁶² Ovde pripada i pravo na upotrebu jezika. Član 5. stav 1. utvrđuje da albanski i srpski jezik predstavljaju službene jezike.

Zakon o zaštiti od diskriminacije reguliše pitanje zaštite od diskriminacije po osnovu pola, nacionalne pripadnosti, i ostalih ličnih svojstava.⁶³ On predstavlja i konkretizaciju odredbi Ustava kojim se zabranjuje diskriminacija po bilo kom ličnom osnovu, gde spada i pravo na upotrebu jezika. Od posebnog je značaja to što zakon predviđa i procedure za zaštitu od diskriminacije. Zakon ustanovljuje

⁶⁰ Na zvaničnom sajtu Ministarstva ekonomije prevod na srpski obiluje greškama, a negde u potpunosti izostaje. Sajtu Ministarstvo finansija, rada i transfera delimično je preveden na srpski. Sajtu Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja u pogledu jezika donekle je usklađen sa zakonskim propisima. Sajtovi Poreske administracije, Agencija za registraciju biznisa na Kosovu, Privredne komore Kosova imaju veliki broj grešaka u prevodu na srpski jezik, a obaveštenja su zastarela. Svaka opština na Kosovu ima svoju sajt, ali samo sedam njih prilagodilo je svoj sadržaj zahtevima dvojezičnosti. Uopšteno govoreći, informacije odnosno novosti, ne ažuriraju se na vreme, dok je prevod na srpski minimalan.

⁶¹ „Kosovo: Jezička prava jedno na papiru, drugo u praksi“. Radio Slobodna Evropa, <https://www.slobodnaevropa.org/a/28844254.html>.

⁶² Ustav Kosova, kao najviši pravni akt, i zakoni koji su sa njim usklađeni, uključujući i Zakon o upotrebi jezika obiluju gramatičkim i pravopisnim greškama u prevodu na srpski jezik. Ovakvo stanje stvari ukazuje na nedostatak prevodilačkog kadra u institucijama. Napisani na različitim jezicima, zakoni se mogu drugačije (ili pogrešno) tumačiti.

⁶³ „Zakon o zaštiti od diskriminacije“, <http://old.kuvendikosoves.org/common/docs/liqjet/05-L-021%20s.pdf>.

instituciju Ombudsmana i proceduru i postupak zaštite građana izloženih diskriminaciji.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, kao ratifikovan međunarodni ugovor, ima prevagu nad pravnim aktivima Kosova, od Ustava preko navedenih zakona i drugih. To znači da se njene odredbe neposredno primenjuju na Kosovu čak i u slučaju da domaći zakoni nisu u skladu sa njenim odredbama. Povreda njenih odredbi razlog je za pokretanje postupaka zaštite zbog povrede prava koja ona garantuje pred nadležnim institucijama, uključujući Ombudsmana, Poverenika za jezika i najzad traženje sudske zaštite.

Zakon o upotrebi jezika usvojen je 2001. godine uredbom UNMIK-a. Skupštini Kosova usvojila je ovaj Zakon 2007. godine.⁶⁴ Članovi 1. i 2. Zakona utvrđuju da albanski i srpski jezik predstavljaju službene jezike na Kosovu i da uživaju ravnopravan status u kosovskim institucijama. U članu 2. utvrđeno je da „u opštinama naseljenim zajednicom čiji maternji jezik nije zvanični jezik, i koja čini najmanje 5 procenata ukupne populacije opštine, jezik zajednice imaće status zvaničnog jezika u opštini i koristiće se ravnopravno sa zvaničnim jezicima“, kao i da „u onim opštinama u kojima živi jedna zajednica čiji maternji jezik nije jedan od službenih jezika na Kosovu i koji predstavlja više od tri posto opšteg stanovništva opštine, te zajednice imaće status jezika u službenoj upotrebi u toj opštini“.⁶⁵

Službena dvojezičnost albanskog i srpskog jezika na Kosovu je bila predviđena Ahtisarijevim planom, zahvaljući čemu je i postala deo Ustava. U praksi, službenici u javnoj administraciji neretko izbegavaju ili čak odbijaju da koriste srpski jezik u obavljanju svog posla. Obrasci i ostali dokumenti centralnih i lokalnih institucija često nisu prevodi na srpski. Čak i kada postoji prevod, on je neretko neadekvatan. Važni dokumenti manjkavo su prevedeni i obiluju gramatičkim, pravopisnim i terminološkim greškama.

Problematično je i tumačenje propisa o jezičkim pravima od strane institucije, a koje se odnose na isključivo korišćenje latiničnog pisma prilikom prevoda na srpski jezik. Takva praksa se smatra posebno spornom budući da Zakon garantuje ravnopravnost oba službena jezika i njihovih pisama, što u slučaju srpskog jezika podrazumeva ravnopravnu upotrebu ćiriličnog i latiničnog pisma.

⁶⁴ „Zakon o upotrebi jezika“, http://old.kuvendikosoves.org/common/docs/liqjet/2006_02-L37_sr.pdf.

⁶⁵ Npr. u Gračanici je u službenoj upotrebi i romski jezik, u Prizrenu i Mamuši turski, a u opštinama Peć, Dragaš i Prizren i bosanski pored dva ustavom zagarantovana službena jezika.

Poslednji slučajevi flagrantnog kršenja jezičkih prava odnose se na zamenu saobraćajnih znakova na severu Kosova, na kojima su toponimi ispisani prvo na albanskom, a potom na srpskom jeziku latiničnim pismom. Kršenje jezičkih prava u ovom slučaju ogleda se u obavezi da se natpis prvo ispiše na jeziku koji je u većinskoj upotrebi u datoj oblasti, kao i u nameri da se nedozvoli upotreba ćiriličnih natpisa.⁶⁶

Izveštaji, kako civilnog sektora tako i međunarodnih organizacija saglasni su u tome da je pravni okvir za zaštitu jezičkih prava solidan, ali da se ne primenjuje u praksi jer ne postoji politička volja. Ovakav raskorak između garantovanih i onih prava koje se sprovode u praksi, rezultat je delovanja sledećih faktora: sankcije za kršenje jezičkih prava su minimalne ili ne postoje, ne postoji politička volja za primenu zakon, sami građani nisu upoznati sa svojim pravima, itd.

Zakonom o upotrebi jezika je predviđeno postojanje posebnog tela, Komisije za jezike, koja je bila osnovana u maju 2007. godine. Međutim, u decembru 2012. godine, ova Komisija je pretvorena u Kancelariju poverenika za jezike.

Poverenik za jezike je institucija koja je priključena kancelariji Premijera i njene nadležnosti su usmerene na zaštitu, promociju i očuvanje službenih jezika na Kosovu. Ova institucija igra bitnu ulogu u dokumentovanju, istraživanju i konstantnom obaveštavanju Premijera i drugih centralnih organa o slučajevima kršenja jezičkih prava na Kosovu.

Poverenik za jezike, zajedno sa institucijom Ombudsmana, treba da ima ključnu ulogu u zaštiti jezičkih prava na Kosovu. Problem leži u tome što Kancelarija poverenika za jezike nema autonomiju u odnosu na Kancelariju Premijera. Takav status Poverenika utiče na nezavisnost u njegovom radu. Međutim budući da nema stvarnu mogućnost sankcionisanja kršenja prava, njegov rad je više važan kao rad mehanizma za praćenje i dokumentovanje stanja jezičkih prava.

Jezička prava u sudskim postupcima

Najosetljivije pitanje u oblasti jezičkih prava na Kosovu predstavlja poštovanje službene dvojezičnosti pred pravosudnim organima.

⁶⁶ „Sentic: Serbian language is one of the two equal official languages in Kosovo“, Kosovo Online, <https://www.kosovo-online.com/en/news/interviews/sentic-serbian-language-one-two-equal-official-languages-kosovo-22-3-2024>.

Član 12. Zakona o upotrebi jezika utvrđuje da se službeni jezici upotrebljavaju ravnopravno u sudskim procesima, kao i da su sudovi, istražni i drugi organi uključeni u krivični i druge postupke, dužni da obezbede da svaka osoba koja u njima učestvuje može da koristi „službeni jezik po njegovom ili njenom izboru“. Član 13. navodi da će sudovi obavljati postupke na „zvaničnom jeziku ili jezicima koje su odabrale stranke u postupku“, a da će na zahtev bilo koje stranke u postupku biti obezbeđena sredstva za simultani prevod sa jednog zvaničnog jezika na drugi. Član 14. obavezuje sudove da dokumenta vezana za postupak izdaju na „zvaničnim jezicima odabranim za postupak i na drugom zvaničnom jeziku, ukoliko je to zatraženo od strane bilo koje stranke u procesu“.

Odredbe koje se odnose na upotrebu jezika u sudovima potvrđuju ravnopravnost službenih jezika. Pitanje koje zakon ne rešava na nedvosmislen način tiče se principa po kome se određuje koji službeni jezik će predstavljati jezik postupka. To je dovelo do prakse da se sudovi prilikom određivanja jezika postupka ne rukovode interesima stranke, tako da bude izabran onaj službeni jezik koji stranka razume. Prema tome, stranci koja govori srpski jezik nije zagantovano da će se postupak u koji je ona uključena voditi na srpskom. Kada je reč o sudskim spisima, sudovi ne praktikuju da se oni stranci dostavljaju u razumnom roku na službenom jeziku koji ona koristi, već da se prevod obezbeđuje tek po zahtevu stranke.

Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima (1992) predviđa pravo osoba da koriste svoj regionalni ili manjinski jezik u svojim poslovima sa upravnim i pravosudnim telima.⁶⁷ Države su u obavezi da, u meri u kojoj je to moguće, obezbede da se oblastima u kojima živi značajan broj pripadnika jezičke zajednice krivični, građanski i upravni sudski postupci vode na regionalnom ili manjinskom jeziku. Alternativno, strankama treba da bude garantovano pravo da u postupcima upotrebljavaju sopstveni regionalni ili manjinski jezik bez dodatnih troškova, dok sudovi treba da prihvataju podneske koje stranke predaju na svom jeziku, kao i da izdaju dokumente koji se tiču postupka na regionalnom ili manjinskom jeziku.

Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika (1998) predviđaju slično rešenje.⁶⁸ Dokument poziva države da razmotre mogućnosti da se, u oblastima u kojima

⁶⁷ „European Charter for Regional or Minority Languages“, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/text-of-the-charter>.

⁶⁸ „The Oslo Preporukas regarding the Linguistic Rights of National Minorities & Explanatory Note“, OSCE, <https://www.osce.org/hcnm/oslo-Preporukas?download=true>.

pripadnici nacionalnih manjina žive u velikom broju, svi sudski postupci koji se tiču ovih lica vode na jeziku manjine. Dokument konstatuje da stepen u kom osoba može direktno i lako da učestvuje u postupcima jeste važna mera dostupnosti suda. Dostupnost sudskih postupaka na jeziku nacionalnih manjina čini njihovim pripadnicima dostupnost sudu direktnijom i jednostavnijom, čime se unapređuje zaštita ljudskih prava.

Uporedna praksa pokazuje da u jurisdikciji koja priznaje dva službena jezika, okrivljenom koji se nalazi u postupku koji može da dovede do njegovog zatvaranja daje se pravo da odabere jezik postupka. Kako nijedan službeni jezik ne može imati primat na drugim u dvojezičnoj sudnici, okrivljeni mora imati pravo da traži da postupak vodi sudija koji razume službeni jezik koji on govori. U krivičnim postupcima, ovo pravo omogućava okrivljenom da ga sudija direktno razume, što prevazilazi pravo okrivljenog da dobije prevodilačku pomoć.^{69 70} Iz ovih razloga Evropska konvencija i Preporuke iz Osla pozivaju države da i manjinskim zajednicama daju ovu mogućnost.

I pored službene dvojezičnosti, sudovi na Kosovu ne garantuju pravo stranke da se sudski postupak vodi na službenom jeziku koji ona koristi. Pored toga, praksa pokazuje da pravosudni organi ne smatraju da, po službenoj dužnosti, imaju obavezu da stranci dostavljaju dokumente koji se tiču njenih prava i obaveza na službenom jeziku koji ona razume. Ako je stranka primila presudu na jeziku koji ne razume, zahtevanje prevoda ne može da zaustavi proticanje roka za podnošenje žalbe. To dovodi do toga da stranke iz srpske zajednice gube pravo na pravni lek zbog toga što im je bila dostavljena presuda na albanskom.

Preporuke

Zakon o upotrebi jezika treba precizirati putem administrativnih uputstava kojim bi se bliže odredile mere za poštovanje jezičkih. Time bi se izvršio administrativan pritisak na centralne i lokalne institucije u pravcu afirmacije i ostvarivanja punog kapaciteta u primeni navedenog zakona.

⁶⁹ Catherine S. Namakula (2012) Language rights in the minimum guarantees of fair criminal trial, *The International Journal of Speech, Language and Law* 19(1): 73-93, DOI: 10.1558/ijssl.v19i1.73.

⁷⁰ Phil C. W. Chan (2007) Official Languages and Bilingualism in the Courtroom: Hong Kong, Canada, the Republic of Ireland, and International Law, *The International Journal of Human Rights* 11(1-2): 199-225, DOI:

10.1080/13642980601176332.

Na centralnom i opštinskom nivou treba obezbediti kvalifikovano osoblje koji će obezbediti kvalitetan pisani prevod dokumentacije i zahteva, kao i usmeni prevod tokom skupštinskih i ostalih sastanaka. Neophodna je profesionalna obuka, ali i smanjenje obima posla prevodilaca koji zbog pretrpanosti obavezama često žrtvuju kvalitet rada.

Povećati broj prevodilaca koji bi radili i na ispravka pređašnje loše prevedenih zvaničnih dokumenata i zakonskih propisa, kao i Ustava, kao i da bi se povećala efikasnost rada administracije i sudova. Nužno je raditi i na kvalitetu prevodilačkog kadra. Stoga je neophodno organizovanje obuka i kontinuiranih usavršavanja kadrova.

Promovisati učenje lokalnih jezika. Prvi korak u tom pravcu bilo bi osnivanje Katedre za srpski jezik na Univerzitetu u Prištini i Katedre za albanski jezik na Univerzitetu u Severnoj Mitrovici.

Sprovoditi rigoroznije kaznene mere za kršenje jezičkih prava.

Podsticati javnu upotrebu manjinskih jezika od strane političara koji bi na taj način davali primer u promovisanju jezičke raznolikosti, inkluzivnosti i tolerancije.

Obezbediti da sudovi poštuju pravilo da se službeni jezik koji koristi stranka smatra jezikom postupka, naročito u krivičnoj materiji, kao i da se sudski spisi stranci po službenoj dužnosti dostavljaju na službenom jeziku koji ona koristi.

3.4 Obrazovanje

Obrazovni sistem u većinski srpskim sredinama na Kosovu funkcioniše po planu i programu nadležnog ministarstva u Vladi Srbije, koja ga i finansira. U srpskim sredinama na Kosovu u školskoj 2023/24. godini, nastava u srpskim sredinama na Kosovu odvija se u 102 školske ustanove, dok ukupan broj učenika osnovnih i srednjih škola iznosi 14,531.⁷¹

U skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju, donetim 2003. godine pod okriljem UNMIK-a, u Severnoj Mitrovici uspostavljen je poseban univerzitet za srpsku zajednicu. Prvobitno koncipiran kao privremena bezbednosna mera, ovaj korak je doprineo formalizaciji institucionalnog okvira univerzitetskog obrazovanja za srpsku

⁷¹ „Портал отворених података“, Министарство просвете, <https://opendata.mpn.gov.rs/otvoreni-podaci.html>.

zajednicu na Kosovu koji je prepoznao najpre UNMIK, a nakon njega i vlast u Prištini.⁷² Danas se univerzitetska nastava na srpskom jeziku odvija samo na tom univerzitetu, čiji zvanični naziv glasi „Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici“. Broj studenata na Univerzitetu u Severnoj Mitrovici u akademskoj 2023/2024. godini iznosi 5,602.⁷³ Broj studenata smanjuje se iz godine u godinu usled nestabilne političke i bezbednosne situacije na Severu Kosova.

Sistem priznavanja diploma

Jedan od osnovnih problema obrazovnog sistema na Kosovu predstavlja proces priznavanja diploma. Ovaj problem i dalje perzistira, iako je ovo pitanje bilo važan deo briselskog procesa, kao i sporazuma u Vašingtonu iz 2020. godine.

U najranijim fazama briselskog procesa, pitanje priznavanja diploma posmatrano je kao jedno od ključnih za integraciju manjinskih zajednica.⁷⁴ Sporazumom o uzajamnom priznavanju diploma iz 2011. godine dogovoreno je da se diplomiranim studentima sa Kosova i iz Srbije nostrifikuju diplome preko Evropske univerzitetske asocijacije.⁷⁵ Ovaj proces uključivao je diplome osnovnih, master i doktorskih studija, dok su diplome osnovnog, srednjeg, stručnog obrazovanja i peti stepen stručne spreme, prema Evropskom okviru kvalifikacija, ostavljene za naredne sastanke. U januaru 2016. godine delokrug sporazuma proširen je na sve nivoe obrazovanja.

U praksi se proces nostrifikacije nije pokazao uspešnim. Naime prema dostupnim podacima, do sada je na Kosovu nostrifikovano 13 diploma iz Srbije, dok je 374 diploma sa Kosova priznato u Srbiji.⁷⁶ Verifikacija diploma nije se odvijala u kontinuitetu i po treći put je proces ponovo započeo u januaru 2024. godine. Verifikacije se pokazala uspešnijim procesom od nostrifikacije. Smatra se kako je

⁷² Nicasia Picciano, „Segregacija obrazovanja na Kosovu – delom krivica UN-a“, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/sr/2019/03/28/segregacija-obrazovanja-na-kosovu-delom-krivica-un-a/>.

⁷³ „Портал отворених података“, Министарство просвете, <https://opendata.mpn.gov.rs/otvoreni-podaci.html>.

⁷⁴ Nostrifikacija je proces priznavanja diploma kosovskih univerziteta u Srbiji i srpskih na Kosovu, a verifikacija je poseban proces priznavanja diploma Univerziteta u Severnoj Mitrovici od strane kosovskih institucija.

⁷⁵ „Univerzitetske diplome“, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, <https://www.kim.gov.rs/lat/p10.php>.

⁷⁶ Milica, Andrić-Rakić, „Šta sporazum o dokumentima znači za Srbiju i Kosovo?“, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/sr/%C5%A1ta-sporazum-o-dokumentima-zna%C4%8Di-za-srbiju-i-kosovo/a-63525090>.

verifikacija uspješniji proces prvenstveno jer je od njega zavisila integracija bivših radnika srpskog sistema u kosovski sistem (administracija, sud, policija).

Istraživanja javnog mnjenja pokazala su kako bi međusobno priznavanje diploma olakšalo proces zapošljavanja, u čemu se ogleda ekonomskih značaj ovog pitanja. Vašingtonski sporazum o ekonomskoj normalizaciji odnosa Beograda i Prištine iz 2020. godine obavezao je obe strane da međusobno priznaju diplome i profesionalne sertifikate.⁷⁷

Svi koraci koji su do sada preduzeti kada je u pitanju proces priznavanja diploma ipak nisu doveli do anticipiranih rezultata. Zaključno sa januarom 2024. verifikovano je tek 1,800 diploma Srba sa Kosova, ali i pripadnika drugih manjinskih zajednica koje se školuju u srpski obrazovnim ustanovama.

Zabrana distribucije knjiga na srpskom jeziku

Funkcionisanje srpskog obrazovnog sistema na Kosovu dodatno je opterećeno zabranom unosa srpskih udžbenika na Kosovo putem pošte. Škole i roditelji unose udžbenike samostalno i na ličnu odgovornost. Zvanična odluka kosovske Vlade koja se odnosi na zabranu distribucije udžbenika na srpskom jeziku ne postoji u formalnom obliku. U junu 2016. godine Uprava Pošte Srbije obavestila je svoje korisnike o zabrani prenosa štampanog materijala na srpskom jeziku na područje Kosova, te ih upozorila da ukoliko šalju knjige i ostale štampane sadržaje na srpskom jeziku da to čine na ličnu odgovornost jer iste mogu biti oduzete.

Neformalna odluka Vlade Kosova o zabrani dostavljanja štampanih izdanja na srpskom jeziku sporna je sa stanovišta ustavnosti i zakonitosti. Pored toga, ovom odlukom krši se pravo na pristup obrazovanju. Zabranom uvoza štampano materijala na srpskom jeziku na Kosovo pogođeni su učenici, kojima je otežan pristup udžbenicima, kao i nastavnici, koji ne mogu da dođu u posed materijala za pripremu i izvođenje nastave. Rezultat ovo mere jeste otežano pružanje obrazovnih usluga u srpskim sredinama na Kosovu.

⁷⁷ „Tekst sporazuma koji je u Vašingtonu potpisao Aleksandar Vučić“, KoSSev, <https://kossev.info/tekst-sporazuma-koji-je-u-vasingtonu-potpisao-aleksandar-vucic/>.

Preporuke

Potrebno je uložiti veći napor kako bi se unapredio procesa priznavanja diploma na svim nivoima obrazovanju u cilju omogućavanja veće mobilnosti i zapošljavanja pripadnika srpske zajednice unutar kosovskog društva.

Vlada Kosova treba da odustane od primene neformalne odluke o zabrani uvoza štampanih izdanja na srpskom jeziku na Kosovu kako bi se smanjio pritisak na obrazovni sistem u srpskim sredinama i omogućila jednakost u pristupu obrazovanju za srpsku zajednicu.