

SPROVOĐENJE MEĐUNARODNIH UGOVORA O LJUDSKIM PRAVIMA NAVEDENIM U USTAVU KOSOVA

Diskusiona studija

ECMI Kosovo

Novembar, 2018



Zahvalnost

Članovi Koalicije žele da se zahvale sagovornicima iz različitih institucija i organizacija na njihovoj spremnosti da učestvuju i pruže dragocene informacije i podatke koje su korišćeni u izveštaju.

Vodeća NVO za objavljivanje izveštaja

ECMI Kosova (www.ecmikosovo.org)

ECMI Kosovo je vodeća nevladina organizacija koja se bavi manjinskim pitanjima na Kosovu, sa sveobuhvatnim ciljem da razvije inkluzivne, reprezentativne, osetljive zajednice, koje podržavaju stabilno multietničko Kosovo. ECMI Kosovo doprinosi razvoju, jačanju i sprovođenju relevantnih zakona, podržava institucionalizaciju vladinih tela povezanih sa zajednicama, i unapređuje kapacitete aktera civilnog društva i vlade kako bi se međusobno angažovali na konstruktivan i održiv način.

Ul. Majke Tereze Br. 20, Apt. 5,
10000 Priština/Prishtinë, Kosovo,
Tel. +383 (0) 38 224 473

Ul. Kralja Petra 183a
38220 Severna Mitrovica/Mitrovicë North, Kosovo,
Tel. +383 (0) 64 433 10 40

Jednaka prava za sve koalicija (ERAC)

ERAC okuplja sedam (7) nevladinih organizacija koje rade u oblastima *vladavine prava i osnovnih prava*, radeći zajedno sa još devetnaest (19) lokalnih nevladinih organizacija, sa posebnim osvrtom na uspostavljanje održive mreže nevladinih organizacija, koje su aktivni u zaštiti i unapređenju osnovnih prava ugroženih i/ili marginalizovanih grupa. Poseban fokus projekta su sledeće grupe: *sve manjinske zajednice* na Kosovu, *žene, mladi i LGBT zajednica*. Iako rade na sličnim temama i pitanjima, ove NVO su često podeljene na osnovu određenih ciljnih grupa sa kojima rade ili regiona u kojem su aktivni. Uspostavljanjem strukturne saradnje između odabranih NVO i pružanjem formalnih mogućnosti za kontinuirano učenje, akcija generiše razmenu znanja i iskustava između NVO, jača njihove kapacitete za zagovaranje sa relevantnim centralnim i opštinskim institucijama, i povećava njihovu vidljivost.

Članovi ERAC su sledeće organizacije:

- Evropski centar za pitanja manjina Kosovo – lider koalicije;
- Centar za razvoj društvenih grupa – član Koalicije;
- Centar za ravnopravnost i slobodu za LGBT zajednicu na Kosovu – član koalicije;
- Kosovski centar za rodne studije – član koalicije;
- Inicijativa mladih za ljudska prava – član koalicije;
- Kosovo Glocal – član koalicije;
- Centar za pravnu pomoć i regionalni razvoj – član koalicije.

Odricanje od odgovornosti

Ova publikacija je objavljena uz podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost "Jednaka prava za sve koalicija" i ni na koji način ne predstavlja stavove Evropske unije.

Autorska prava

©Jednaka prava za sve koalicija (ERAC), novembar 2018. Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne sme se reprodukovati, čuvati u sistemu za pronalaženje ili preneti u bilo kom obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim, mehaničkim, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodnog odobrenja ERAC-a.

SPROVOĐENJE MEĐUNARODNIH UGOVORA O LJUDSKIM PRAVIMA NAVEDENIM U USTAVU KOSOVA

Diskusiona studija



SADRŽAJ

UVOD.....	7
POGLAVLJE 1.....	8
Odnos Kosova prema Međunarodnom zakonu o ljudskim pravima.....	8
Međunarodni ugovori o ljudskim pravima navedeni u Ustavu.....	8
POGLAVLJE 2.....	12
Poteškoće direktne implementacije.....	12
Sprovođenje Međunarodnih ugovora o ljudskim pravima (IHRT) na Kosovu.....	14
Nedostatak stručnosti iz međunarodnog prava.....	14
Nedostaci u kapacitetu i transparentnosti.....	17
ZAVRŠNE NAPOMENE.....	20
REFERENCE.....	22

LIST OF ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

AoJ	Akademija pravde
CEDAW	Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena
CoE	Savet Evrope
CTP	Program kontinuirane obuke
ECHR	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ECMI Kosovo	Evropski centar za pitanja manjina Kosovo
ECRML	Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima
ECtHR	Evropski sud za ljudska prava
ERAC	Koalicija jednaka prava za sve
EU	Evropska unija
FCNM	Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina
HRC	Savet za ljudska prava
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
ICERD	Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije
IHRTs	Međunarodni sporazumi o ljudskim pravima
KFOR	Kosovske snage
KJC	Sudski savet Kosova
NGOs	Nevladine organizacije
NPM	Nacionalni preventivni mehanizam protiv mučenja
OI	Institucija ombudspersona
OSCE	Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi
PISG	Privremene institucije samouprave
UDHR	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
UN	Ujedinjene nacije
UNCAT	Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja
UNCRC	Konvencija o pravima deteta
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
UNMIK	Privremena misija Ujedinjenih nacija na Kosovu

Kosovo je ostvarilo značajan napredak u konsolidaciji ljudskih prava pod međunarodnom upravom od 1999. do 2008. godine, ali i u periodu nakon proglašenja nezavisnosti 2008. godine. Međutim, kao i u mnogim oblastima kosovskog zakona, i dalje postoji ogromna razlika između zakonodavstva i njegove implementacije. Iako su zakoni o ljudskim pravima naznačeni u Ustavu Kosova dobro pripremljeni, većina njih tek treba da se pravilno primeni. Neki primeri uključuju član 59 o pravima kosovskih zajednica i njihovih članova, i kritičan za ovaj dokument, član 22 koji predviđa direktnu primenu međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima. Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o upotrebi jezika se smatraju naprednim zakonima ali, iako se oni smatraju delotvornim iz spoljašnje perspektive, neefikasnost mehanizama sprovođenja čini ih nepristupačnim za kosovske manjinske zajednice.¹

Neefikasna primena zakona na Kosovu posebno se može uočiti kada se pozivanje na zakonodavstvo zasniva na međunarodnom pravu. Kosovo nije deo Ujedinjenih nacija i Evropske unije (EU), te nije ni potpisnik svih njihovih zakona i konvencija. Međutim, članovi 22, 53 i 58 Ustava Kosova određuju osam međunarodnih ugovora o ljudskim pravima (IHRT) koji se direktno primjenjuju na Kosovu, i u slučaju konflikta, imaju prioritet nad odredbama zakona i drugim aktima javnih institucija. Ovaj izveštaj će analizirati primenu ovih sporazuma u okviru pravosudnog sistema Kosova. Intervjui sa pravnim ekspertima sprovedeni su kako bi se potražio odgovor na ovo često postavljeno istraživačko pitanje. Rad će najpre objasniti pravne odnose Kosova sa međunarodnim pravom, posebno međunarodnim zakonom o ljudskim pravima. Zatim će se diskutovati o poteškoćama direktnog sprovođenja takvih zakona; izveštaj će takođe, posebno razmotriti i druge faktore koji ometaju implementaciju ovih sporazuma na Kosovu. Izveštaj će na osnovu izvršene analize zatim pružiti neke zaključke.

Primarni cilj ovog izveštaja je da omogući diskusiju o pitanjima vezanim za primenu međunarodnih ugovora o ljudskim pravima navedenim u Ustavu Kosova, u nadi da će podstaknuti dalju raspravu. Bez sumnje, ustavna posvećenost Kosova ljudskim pravima je za pohvalu; međutim, kao i sa mnogim drugim oblastima kosovskog zakonodavstva, pisana suština zakona se ne poklapa sa njegovom faktičkom primenom. U kratkoročnom periodu treba podsticati diskusije i razmatranja o rešenjima, na koji način što bolje sprovesti odomaćene međunarodne ugovore o ljudskim pravima. Dugoročno, nadamo se da će nastavak progressa Kosova ka neospornoj državnosti i naknadnim članstvom u Savet Evrope i Ujedinjenim nacijama omogućiti da postane strana potpisnica takvih ugovora, što bi dovelo do potpuno efikasne primene.

¹ Adem Beha, "Prava manjina: prilika za prilagođavanje etničkih odnosa na Kosovu?", Časopis o etnopolitici i manjinskim pitanjima u Evropi 13 (2014) 98.

Odnos Kosova prema Međunarodnom zakonu o ljudskim pravima

Uprkos prividnoj posvećenosti ljudskim pravima od strane Kosova, zaštita prava pojedinaca širom zemlje i dalje nije dovoljna: U svetskom izdanju izveštaja Branioca Ljudskih prava (HRW) iz 2018. godine, navodi se da je Kosovo ostvarilo spor napredak u oblasti ljudskih prava u 2017. godini. Zaštita građanskih prava i slobode u sistemu upravljanja i ustavu, bili su jedan od glavnih ciljeva prisustva međunarodne zajednice.

Ustav Kosova, razvijen u skladu sa Ahtisarijevim planom, pruža široku zaštitu ljudskih prava, uključujući i prava manjina. Jedan od ključnih načina na koji je to postignuto jeste, pozivanje na postojeće međunarodne pravne instrumente. S jedne strane, to se može posmatrati kao nasleđe perioda međunarodne administracije od 1999. do 2008. godine, kada je Privremena administrativna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) dala privilegovan položaj međunarodnim zakonima i "kultivisala pravnu kulturu primene međunarodnih pravnih normi na Kosovu".² Sa druge strane, uključivanje preporuka na međunarodne ugovore u ustav bio je efikasan način da dokumenti budu pravno obavezujući na Kosovu, uprkos činjenici da Kosovo, sa ograničenim međunarodnim priznanjem državnosti, nije uvek u stanju da formalno pristupi multilateralnim međunarodnim sporazumima.³

Integracija međunarodnih instrumenata u Ustav Kosova je važan korak u cilju zaštite ljudskih prava na domaćem nivou.⁴ Ovi instrumenti su direktno institucionalizovani u okviru samog ustava. Članovi 22, 53 i 58 sadrže niz međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, a to su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDHR), Evropska konvencija o ljudskim pravima i sloboda i njeni protokoli (ECHR), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i njeni protokoli (ICCPR), Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM), Konvencije UN-a o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (ICERD), Eliminacija svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Konvencija o pravima deteta (CRC) i Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (UNCAT). Međutim, kako Kosovo nije član Ujedinjenih nacija niti Evropske unije, ovi međunarodni instrumenti nisu uvek primenjivi, a građani nisu u mogućnosti da podnose žalbe nadležnim organima.⁵ Sledeći odeljak će pružiti pregled takvih ugovora i njihovu upotrebu na Kosovu.

Međunarodni ugovori o ljudskim pravima navedeni u Ustavu

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDHR)

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDHR), koju je Generalna skupština UN-a usvojila 1948. godine, sastoji se od trideset članova koji navode prava koja su fundamentalna za sva ljudska bića. U svojoj preambuli ona se opisuje kao "zajednički standard dostignuća za sve narode i sve nacije", prema kojem će "svaki pojedinac i svaki organ društva ... nastojati". Međutim, deklaracija

² V. Morina, Korenica, F. i Doli, D., "Odnos između međunarodnog prava i nacionalnog prava u slučaju Kosova: Ustavna perspektiva", Međunarodni časopis o ustavnom zakonu 9 (2011) str. 274-296.

³ Ibidem.

⁴ Paul de Hert & Fisnik Korenica, "Novi ustav Kosova i njegov odnos sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima: konstitucionalizacija "bez" ratifikacije u postkonfliktnim društvima, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 76 (2016) 144-145.

⁵ Ibidem.

nema status ugovora i nikada nije imala nameru da ima pravno obavezujući efekat na države.⁶ Umesto toga, svrha UDHR-a je bila definisanje pojmova "temeljni sloboda" i "ljudskih prava" koja se koriste u Povelji UN-a, a koja je sama pravno obavezujuća za sve članice UN-a.⁷ Drugim rečima, njena namena je bila ambiciozna i inspirativna politička deklaracija. Deklaracija isključuje direktnu primenljivost, jer određuje da se ona treba realizovati primenom domaćeg zakonodavstva. Međutim, mnogi naučnici i sudovi su utvrdili da je u godinama od njegovog usvajanja bar deo UDHR-a postao običajno međunarodno pravo, iako ovaj stav ni u kom slučaju nije univerzalan.⁸ U nekim zemljama, upotreba deklaracije kao običajnog prava ograničeno je na tumačenje domaćeg zakona ili međunarodnih ugovora, ali u njenim drugim delovima, delovi su direktno primenjeni.⁹

Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR)

Evropska konvencija o ljudskim pravima je dalekosežni sporazum namenjen zaštiti ljudskih prava i političkih sloboda širom Evrope. Sve države članice Saveta Evrope su potpisnice ECHR-a. Konvencija je takođe uspostavila Evropski sud za ljudska prava (ECtHR), koji dozvoljava svakom pojedincu koji veruje da su njegova prava prekršena, pokrene slučaj pre sudom u Strazburu. Kosovska implementacija ECHR-a podržava tvrdnje međunarodnih posmatrača da je Kosovo izgradilo pravni sistem u evropskom stilu. Uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima koja služi kao otelotvorenje ustavnih ljudskih prava na Kosovu, naponi na političkoj izgradnji nove država biće pod sve većim uticajem evropskog sistema prava. Osobe na Kosovu, kroz član 22.2 mogu zahtevati prava i slobode iz konvencije kao ustavna prava i slobode, što je i Ustavni sud Kosova eksplicitno potvrdio.¹⁰ Međutim, ovaj zahtev se ne može proširiti tako da uključi sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (ECtHR). Kosovski ustav prisiljava kosovske institucije, uključujući i njene sudove, da koriste sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava kao osnovu za tumačenje ustavnih ljudskih prava i sloboda. Međutim, sudska praksa nije direktno efikasna u okviru kosovskog pravnog sistema. Građani Kosova takođe ne mogu da podnesu parnicu sudu u Strazburu ukoliko smatraju da država krši njihova prava. Ipak, osoba može da tvrdi da je tumačenje zakona domaćih sudova ili sloboda prekršilo ustav, ukoliko odluka ne uključuje osvrt na eksplicitni sadržaj sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava.¹¹

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR)

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima obavezuje strane da poštuju građanska i politička prava pojedinaca, uključujući, između ostalog, pravo na život, slobodu veroispovesti, slobodu govora, slobodu okupljanja, izborna prava i prava na pravičan postupak i pravično suđenje. Sistem izveštavanja ICCPR-a može se smatrati mehanizmom odgovornosti, preko koga UN podnosi izveštaj o zaštiti ljudskih prava u odnosu na druge organe UN-a, sve države članice UN-a, države domaćine i globalnu javnost.¹² Tokom svoje 81. sednice u julu 2004. godine, Savet za ljudska prava (HRC) je odlučilo da zatraži od UNMIK-a podnošenje izveštaja prema članu 40 ICCPR-a. Nakon toga, HRC je u bitnim trenucima davao preporuke vlastima na Kosovu, uključujući UNMIK, Kosovske snage (KFOR) i Privremene institucije samouprave (PIS). Što se tiče praćenja

⁶ R. B., Lillich, "Pozivanje na međunarodne zakone o ljudskim pravima u domaćim sudovima", *Pravni pregled Univerziteta u Sinsinatiju* 54 (1985) 367 – 415.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem i Hannum H. 1995. Status Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima u nacionalnom i međunarodnom pravu.. *Gruzijski časopis međunarodnog i komparativnog prava* 25, str. 287–397.

⁹ Hannum H. 1995. Status Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima u nacionalnom i međunarodnom pravu.. *Gruzijski časopis međunarodnog i komparativnog prava* 25 (1995) 287 – 397.

¹⁰ Fisnik Korenica i Dren Doli, "Briga o Strazburu: status Evropske konvencije o ljudskim pravima i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u domaćem pravnom sistemu Kosova", *Liverpulski pregled zakona* 32 (2011) 216.

¹¹ Ibidem, 221.

¹² Erika Nakamura, "Nadgledanje odgovornosti za mirovne operacije UN-a pod ICCPR-om", *Nordijski časopis međunarodnog prava* 86 (2017) 348.

zaključaka posmatrača iz 2006. godine, od UNMIK-a je zatraženo da informiše HRC o tri pitanja: teškim zločinima, kao što su ratni zločini, zločini protiv čovečnosti i etnički motivisani zločini; nestanci i otmice, i preduzete mera za njihovo rešavanje; i povratak raseljenih lica i pravnih lekova za njih. Komitet je izrazio zabrinutost nad primenom članova 2(3), 6 i 7 ICCPR-a. Kao odgovor, UNMIK je identifikovao odeljenje odgovorno za krivično gonjenje ovih zločina i dalo primere takvih slučajeva.¹³

Prvi opcioni protokol ICCPR-a, usvojen od strane Generalne skupštine UN-a 1966. godine, uspostavlja mehanizam pojedinačnih žalbi koji omogućava pojedincima čija su prava ugrožena da podnesu žalbu Komisiji za ljudska prava UN-a. Kosovo, koje nije članica UN-a, nije u mogućnosti da bude zastupljena u ovom protokolu.

Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM)

Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina ima za cilj da promoviše punu i efikasnu ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života, zajedno sa uslovima koji će im omogućiti da izraze, očuvaju i razvijaju svoju kulturu i identitet. Kosovo podleže specifičnom aranžmanu za nadzor u pogledu FCNM, koji je potpisan između UNMIK-a i Saveta Evrope (CoE). Svakih pet godina, UNMIK dostavlja izveštaj koji razmatra nezavisna komisija, nakon čega se usvaja rezolucija koja sadrži zaključke i preporuke za Kosovo u vezi sa implementacijom FCNM-a.¹⁴ Uticaj FCNM-a je veoma primetan u Zakonu o promovisanju i zaštiti prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu. Mnogi članovi su formulisani u skladu sa redosledom FCNM-a ili kopiraju formulaciju bukvalno. Ovo naročito važi za odredbe o identitetu (član 2), kulturi (član 3) i jeziku (član 4).¹⁵

Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) i Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)

Zakon o ravnopravnosti polova Kosova, usvojen 2015. godine, navodi u članu 1 da je u skladu sa CEDAW-om. Pored toga, "Zakon o zabrani diskriminacije", koji je usvojen u februaru 2004. godine, može se smatrati naprednim i sličnim ICERD-u. Njeno područje se smatra "izuzetno širokim" jer zabranjuje ne samo direktnu, već i indirektnu diskriminaciju.¹⁶

Konvencija o pravima deteta (UNCRC)

Konvencija UN-a o pravima deteta sadrži 54 člana sa detaljima o svim aspektima detetovog života, koji utvrđuju građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava na koja sva deca svugde na svetu, imaju pravo. Usklađenost nadgleda Komitet UN-a za prava deteta, koji je sastavljen od članova iz zemalja iz celog sveta. Komitet podnosi godišnji izveštaj trećem komitetu Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, koji na toj osnovi usvaja rezoluciju.

Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (UNCAT)

Glavna svrha UNCAT-a je zabraniti upotrebu mučenja i sličnih akata; konvencija takođe obavezuje države ugovornice da spreče transport osoba na bilo koje mesto gde bi ona bila mučena. Ogromna većina odredbi ugovora je dovoljno precizna da bi se direktno primenjivala na Kosovu. Zakon o ombudsmanu, koji je usvojen 2015. godine, predviđa uspostavljanje posebnog mehanizma u

¹³ Ibidem, 352.

¹⁴ Evropski centar za pitanja manjina (ECMI) Kosovo, Zajednice na Kosovu: Vodič za profesionalce koji rade sa zajednicama na Kosovu (Priština 2013) 65.

¹⁵ Emma Lantscher, "Zaštita manjinskih zajednica na Kosovu: Zakonski pred evropskim standardima - praktično još uvek dug put pred nama", Pregled zakona o centralnoj i istočnoj Evropi 33 (2008) 456.

¹⁶ Emma Lantscher, "Zaštita manjinskih zajednica na Kosovu", 458.

okviru Institucije ombudspersona, koja obavlja sve funkcije Nacionalnog preventivnog mehanizma protiv mučenja (NPM).¹⁷ Nacionalni preventivni mehanizam protiv mučenja funkcioniše u skladu sa principima UNCAT-a.

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima(ECRML)

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima potpisan je 1992. godine pod pokroviteljstvom Saveta Evrope, a u cilju promovisanja i zaštite manjinskih i regionalnih evropskih jezika. Tematski dokument smatra da promociju manjinskih jezika i kultura treba posmatrati kao sredstvo za promovisanje međusobnog razumevanja među zajednicama, a ne kao jednostrana odbrana manjina od većine. U povelji se navodi da "svaka osoba koja pripadaju nacionalnoj manjini ima pravo da slobodno i bez ometanja koristi svoj jezik".¹⁸ Pravo na obrazovanje na manjinskom jeziku i njegovo korišćenje mogu se posmatrati kao odskočna daska ka punom i značajnijem učešću većinske i manjinske zajednice. Prema tome, odgovornost kosovskih vlasti ne bi trebalo da bude nejasna promocija manjinskih jezika, već temeljno poštovanje takvih jezika u njihovim odnosima sa stanovništvom.¹⁹

¹⁷ Institucija ombudspersona na Kosovu, Prvi godišnji izveštaj o nacionalnom preventivnom mehanizmu protiv mučenja (Pristina 2017) 6.

¹⁸ Savet Evrope, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (Strazbur 1992) Član 10.1.

¹⁹ ECMI Kosovo, Zajednice na Kosovu,66.

Poteškoće direktne implementacije

Nedvosmisleno, ustavna posvećenost Kosova ljudskim pravima je za divljenje, a član 22 odobrava direktnu primenu osam relevantnih međunarodnih sporazuma i instrumenata, dokazujući pravu posvećenost (bar na papiru). Međutim, uprkos očigledno pozitivnim namerama oko usaglašavanja osam međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, ne može se prevideti da ova direktna implementacija ne odražava zakonski okvir kojim su ti zakoni predviđeni za aktuelne države članice. Ovo donosi inherentne probleme, jer je svrha takvih ugovora da stvore "ne samo kontigent prava koja su dobijena od strane dobre volje suverenih država već "nerazdvojiva i neotuđiva prava koja ... više nisu na raspolaganju suverenim državama, već su deo međunarodnog prava, koje daje pravo i prava različitih vrsta direktno pojedincima"²⁰ Dok član 22 stvara eksterni sistem prava i propisa različitih vrsta tako što daje prioritarno obavezujući efekat velikom broju propisa zaključenih u međunarodnoj sferi, to na neki način potkopava činjenica da će ove odredbe tumačiti isključivo domaće sudije. To znači da je ključno opravdanje međunarodnih ugovora o ljudskim pravima - spoljna odgovornost države - neispunjena.

Unutrašnje poteškoće direktne primene IHRT-a u domaćem okviru na Kosovu evidentiran je više puta. Ovo se posebno odnosi na kosovski ustavni odnos prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Evropska konvencija o ljudskim pravima predstavlja izuzetno značajan i dalekosežni dokument za zaštitu ljudskih prava u Evropi. Potpisan u posleratnom periodu 1950. godine, taj dokument je imao za cilj spreći ugnjetavanje pojedinaca i grupa u državama tiranije, omogućivši im inostrani sud koji bi te druge mogao pravno da obaveže. Ovo se realizovalo mehanizmom Evropskog suda za ljudska prava. Najvažniji predmeti Ustavnog suda koji se odnose na primenu sudske prakse ECtHR-a su slučajevi Ibrahim i sar. protiv Vrhovnog suda²¹, Kastrati protiv Vrhovnog suda²² i odluka iz 2010. godine u predmetu Bislimi protiv MI i sar.²³ Analiza ovih slučajeva pokazuje konzistentan obrazac tumačenja člana 53 ustava od strane suda. Član 53 navodi da su "Ljudska prava i osnovne slobode zagwarantovane ovim ustavom, tumače se u skladu sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava". U slučaju Ibrahim, Ustavni sud je prihvatio svoju obavezu da se pozove na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, ali se nije našao obaveznim da sledi presude Evropskog suda za ljudska prava (iako je to učinio radi razjašnjavanja ustavne odredbe i korišćenjem takvog objašnjenja kao sredstva za racionalizaciju obrazloženja koje je usledilo). Ista linija obrazloženja se takođe može videti i u slučaju Kastrati, gde je sud još jednom ponovio pristup kako bi dokazao da je u obavezi da se ustavno primenjuje sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava, ali zaista nije ograničen njegovim presudama. U slučaju Bislimi 2010, Ustavni sud je otišao dalje i zapravo je koristio sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava u cilju utvrđivanja činjenica i utvrđivanja merituma predmeta. Međutim, njegovo obrazloženje ukazuje da to nije učinio van nadležnosti - sud nije smatrao obaveznim da svoju odluku zasniva na sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava.²⁴

²⁰ August Reinisch, "Promena međunarodnog pravnog okvira za suočavanje sa nedržavnim akterima", u: Philip Alston ed. *Nedržavni akteri i ljudska prava* (zbirni kursevi Akademije evropskog prava 2005) 38

²¹ Ibrahim i 48 drugih bivših radnika Kosovske energetske korporacije protiv Vrhovnog suda Kosova, KI 40/09, 2009, Ustavni sud Kosova

²² Kastrati protiv Vrhovnog suda, KI 68/09, 2009 Ustavni sud Kosova

²³ Bislimi protiv MI et al., KI 06/10, 2010, Ustavni sud Kosova

²⁴ Paul de Hert, "Novi ustav Kosova", 161.

Sva tri slučaja stoga ukazuju naklonost suda, da se sudska praksa ECtHR-a vidi kao sredstvo za unapređenje tumačenja ustavnih odredbi, ali ne i kao obaveza koja zahteva privrženost presudama Evropskog suda za ljudska prava. Kritički, Ustavni sud nije u mogućnosti da procesuiru celokupnu pravnu filozofiju Evropskog suda za ljudska prava i zbog toga samo razmatra deo njegove sudske prakse; ovo nije dovoljno da bi se odredila prava priroda zakona ECtHR-a i rezultat zasnovan na njegovoj činjeničnoj primeni.²⁵ To znači da se ne može smatrati da kosovski zakon o ljudskim pravima efektivno odražava kvalitet pravne filozofije od strane ECtHR-a. Praktično gledano, ovo ugrožava ljudska prava u zemlji i može dovesti do kršenja prava pojedinaca.

Još jedno pitanje, a u vezi sa direktnim inkorporiranjem IHRT-a, je potcenjivanje akcija neophodnih za potpunu implementaciju ovih sporazuma. Što se tiče ICERD-a, u praksi je postignut mali napredak u sprovođenju zakona protiv diskriminacije na Kosovu. Prema izveštaju Evropske komisije, "veoma često, ljudi nisu svesni značenja koncepta kao što su" indirektna diskriminacija "ili" afirmativne mere", i ne mogu identifikovati diskriminaciju kao takvu. Osim toga, izvršne vlasti nisu uvek u mogućnosti da primenjuju te koncepte u praksi, čak i ako u teoriji znaju šta ti pojmovi znače.²⁶ Institucija ombudspersona može da odigra značajnu ulogu u primeni ovog zakona, ali je njegova snaga ograničena. Prema rečima naučnika Emme Lantscher, čini se jasno da je zakonodavni okvir unapređen, ali da praktična primena daleko zaostaje. Glavni problem na Kosovu sa primenom ovog prava je nedostatak informacija od javnog značaja, nedostatak internalizacije njegovih principa i nedostatak političke volje da prioritetizuje primenu zakona.²⁷

Problem implementacije je takođe nerešeno pitanje u pogledu delotvornosti UNCRC-a na Kosovu. Prema Childpact-u, postoji dobar pravni okvir za zaštitu prava dece, ali ovaj pravni okvir postoji samo na papiru. Relevantno zakonodavstvo je podeljeno u nekoliko zakona, podzakonskih akata i različitih politika, s obzirom da Kosovo još uvek nema poseban zakon o pravima deteta. Ova fragmentacija zakona koji regulišu pitanja koja utiču na život i dobrobit dece smatra se pravnim nedostatkom, jer odsustvo sveobuhvatnog i potpunog zakona dovodi decu u osetljivu situaciju i pravnu nesigurnost.

U cilju rešavanja ovog problema, 2013. godine započelo se sa izradom nacrt zakona o zaštiti dece. Međutim i tokom ove godine, nacrt zakona nije usvojen u Skupštini.²⁸ Trgovina decom i dečiji rad su dva pitanja visokog prioriteta, koja zahtevaju više akcija od Vlade Kosova. Uz Child Protection Indeks 2.0, koji je pokrenut u januaru 2018. godine, nezavisne NVO Childpact i World Vision stalno prate napredak Kosova u tom pogledu. Savet za zaštitu i pravdu za decu, Kosovski odbor za prevenciju i eliminaciju dečijeg rada i Nacionalni organ za borbu protiv trgovine ljudima, moraju operacionalizovati i ojačati svoj rad. Međutim, pošteno je reći da je kosovska vlada značajno usmerila svoje napore u stvaranju odgovarajuće zakonske regulative u pogledu maloletničkog pravosuđa na nivou politike.²⁹

Drugi problem sa direktnom primenom ustava jeste to, što se često ne uzima u obzir potreba za daljim delovanjem i uglađenošću države koja usvaja ugovor. Na primer, značajan problem oko primene FCNM-a na Kosovu je taj što Konvencija nikada nije definisala pojam "nacionalna manjina".³⁰

²⁵ Ibidem, 162.

²⁶ Ibidem, 460.

²⁷ Ibidem, 461.

²⁸ Institucija ombudspersona na Kosvu, Godišnji izveštaj 2017 (Priština 2018) 54.

²⁹ N.N., 'Dečja prava na Kosovu ne smeju da postoje samo na papiru', veb stranica ChildPact, 19 april 2017, <http://www.childpact.org/2017/04/19/3811/>.

³⁰ Kinga Gal, "Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i njen uticaj na centralnu i istočnu Evropu", Časopis o etnopolitici i manjinskim pitanjima u Evropi 1 (2000) 1 – 17.

Izgleda prilično očigledno da na Kosovu izraz "nacionalna manjina" treba da bude sinonim za pojam "zajednica", kako je definisano u amandmanu Zakona o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu 2011. godine.³¹ Međutim, kako se pojam "nacionalna manjina" nikada ne koristi u kosovskom zakonodavstvu, bilo bi potrebno neko zvanično razjašnjenje ove ekvivalentnosti. Ovo bi moglo da se uradi na primeru zemalja poput Ujedinjenog Kraljevstva, koje su navele prilikom ratifikacije FCNM-a da su "nacionalne manjine" primljene k znanju kao "rasne grupe" kao što je definisano u odeljku 3(1) Zakona o rasnim odnosima iz 1976., a potom kasnije objavljeno kao dodatna kategorija u Kornišu.³² U sličnom smislu, dok ECRML sadrži neke odredbe koje su obavezne za sve strane (u delu II), glavni deo sporazuma (deo III) se sastoji od preko 100 mera, od kojih su strane dužne da izaberu minimum 35 koje će implementirati. Povelja je dizajnirana na način kako bi stvorila maksimalnu fleksibilnost, omogućavajući državama da odaberu mere koje odgovaraju okolnostima njihovih posebnih manjinskih jezika. Kao takve, države koje su pristupile sporazumu, su precizirale koje od klauzula će primenjivati na koje jezike, često primenjujući različite skupove mera za svaki od jezika na njihovoj teritoriji.³³ Pošto ustav Kosova ne pominje nijednu posebnu odredbu Povelje i ne precizira na koje jezike se ova Povelja odnosi, nejasno je na koji način se Povelja može smatrati delom domaćeg pravnog okvira Kosova. Ovo je još jedna ilustracija poteškoća sa ustavnom opredeljenošću Kosova prema članu 22 da direktno primenjuju osam IHRT-a, bez dodatnih razjašnjenja o prirodi, posebno u pogledu svrhe i osobenih karakteristika svakog od dokumenta.

Sprovođenje Međunarodnih ugovora o ljudskim pravima (IHRT) na Kosovu

Većina međunarodnih ugovora o ljudskim pravima je inkorporirana u Ustava Kosova ili pak u odvojene domaće zakone. Međutim, to ne znači da je sprovođenje ovih sporazuma zadovoljavajuće ili da je zakonodavstvo jasno. Institucija ombudspersona (OI) je primetila da prilikom donošenja odluka sudovi retko upućuju na ove ugovore. Čak i kada se ovo desi, reference su generalizovane i nisu konkretne u odnosu na okolnosti slučaja o kome se radi.³⁴ Zahvaljujući intervjuima koje je ECMI sproveo sa nekoliko eksperata višeg nivoa, kao što su Ombudsperson i UNDP, studentima prava, Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini, advokatima i predstavnicima civilnog društva, kao i Ustavnim sudom i Akademijom pravde, identifikovana su dva osnovna razloga neefikasnosti postojećeg pravosudnog sistema. To je nedostatak ekspertize u vezi sa prirodom međunarodnih zakona, i nedostatkom kapaciteta i transparentnosti unutar pravosudnog sistema.

Nedostatak stručnosti iz međunarodnog prava

Nedostatak stručnog znanja u vezi sa međunarodnim pravom u okviru pravosudnog sistema, i šire kosovske pravne zajednice u celini, predstavlja ogromnu prepreku za efikasno sprovođenje ljudskih prava u zemlji. Laura Dickinson je primetila da "čak i kada su lokalni sudovi ovlašćeni prema domaćim zakonima da primenjuju međunarodno humanitarno pravo, često postoji ograničena baza poznavanja normi pa je takav autoritet besmislen".³⁵ U skorije vreme, Grupa za pravne i političke studije je primetila da iako su ti međunarodni instrumenti za ljudska prava sadržani u

³¹ "Za potrebe ovog zakona zajednice se definišu kao nacionalne, etničke, kulturne, jezičke ili verske grupe koje su tradicionalno prisutne na Kosovu i koje nisu u većini. Ove grupe su srpska, turske, bosanska, romska, aškalijska, egipatska, goranska, crnogorska, hrvatska zajednica i druge zajednice."

³² Cahal Milmo, "Korniš da se prizna kao nacionalna manjina zajedno sa škotima, velšanima i ircima", internet stranica Nezavisnost, 23-04-2014, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/cornish-people-formally-declared-a-national-minority-along-with-scots-welsh-and-irish-9278725.html>.

³³ Mairead Nic Craith, "Olakšavanje ili stvaranje jezičke raznolikosti: Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima", u: Gabrielle Hogan-Brun i Stefan Volff ed., Jezici manjina u Evropi. Okviri, status, izgledi (London 2003) 56-72.

³⁴ Institucija ombudspersona na Kosovu, Godišnji izveštaj 2017 (Priština 2018) 26.

³⁵ Laura Dickinson, "Obećanje hibridnih sudova", Američki časopis o međunarodnom pravu 97 (2003) 295 – 310.

Ustavu Kosova, oni ostaju neiskorišćeni.³⁶ Neophodno je da se kosovske sudije i advokati upoznaju sa punim obimom i implikacijama odredbi o ljudskim pravima u ustavu. Ovo je naročito važno s obzirom na smanjenje broja stranih sudija u kosovskom pravnom sistemu i činjenici da stanovništvo Kosova trenutno ne može da pristupi žalbenim mehanizmima i mehanizmima izvršenja, poput Evropskog suda za ljudska prava (ECtHR) i različitih komiteta UN-a. Nadalje, stanovništvo mora biti bolje informisano o svojim ljudskim pravima, posebno u oblastima u kojima postoje ozbiljni problemi. Potrebno je posebno uložiti napore da se članovi marginalizovanih etničkih manjina informišu o svojim pravima kao građani Kosova.³⁷

Građane treba bolje informisati o zakonskim pravima koje im IHRT garantuje. Posebnu pažnju treba posvetiti podizanju svesti o postojanju sporazuma i načinu na koji se oni mogu koristiti na sudu. Odredbe IHRT koje nisu direktno primenjive na Kosovu³⁸ treba da se realizuje primenom mehanizama ugovora kroz domaće zakonodavstvo. Nakon obavljanja nekoliko kvalitativnih intervjua sa gore navedenim pravnim stručnjacima koji zastupaju nekoliko važnih institucija, može se smatrati da postoje tri glavne komponente u pogledu nedostatka stručnosti, što se može povezati sa prirodom kosovskog pravnog obrazovanja.

Akademija pravde

Kosovski pravosudni institut je u februaru 2017. godine transformisan u Akademiju pravde. Akademija je odgovorna za obuku sudija, tužilaca i administrativnog osoblja sudova na Kosovu. Svake godine program akademije se razvija diskusijom o tome šta su potrebe i čemu će biti posvećena posebna pažnja. Ove diskusije se rade sa nekoliko sagovornika, kao što su sudije, sudovi i druge zainteresovane strane. Izveštaji, poput izveštaja o napretku Kosova Evropske komisije se ukoliko postoje preporuke takođe uzimaju u obzir. U 2018. godini predviđeno je postojanje četiri specifičnih obuka u okviru programa Akademije za kontinuiranu obuku (CTP), koje se fokusiraju na međunarodno pravo, odnosno članove 2, 5, 6 i 8 ECHR-a. Međutim, to ne znači da su ovo jedini članovi koji se proučavaju. Prema Akademiji pravde, međunarodni zakoni se uzimaju u obzir i integrišu u nekoliko obuka o konkretnim i praktičnim slučajevima. U 2017. godini, CTP se fokusirao na članove 6 i 10, ali Akademija ne raspolaže podacima da li je u poslednjih nekoliko godina postojao trend većeg fokusa na međunarodne zakone, pošto to nije ispitano. Ovu limitiranu pažnju prema međunarodnim zakonima potvrđuje sam akademija. Sudije primenjuju domaće zakone, smatrajući ih odgovarajućim i dovoljnim za donošenje presuda, uglavnom zato što, kako je gore navedeno, Kosovo nije član UN-a i EU, i zbog toga nije deo njihovih mehanizama. Dok akademija pokušava da uključi međunarodne zakone u svoje obuke, prema mišljenju Institucije ombudspersona, izgleda da je praktični uticaj ograničen. Sudije na Kosovu retko poseduju značajno specijalističko znanje o međunarodnom pravu neophodnom za uključivanje IHRT u svoje presude. Argument da je IHRT integrisani u lokalno zakonodavstvo je razumljiv, ali izgleda da je primena takvog zakonodavstva nedovoljna. Sudije nisu upoznate sa kontekstom ovih zakona i ne pominju nikakve komentare konkretnih slučajeva u svojim presudama.

³⁶ Grupa za pravna i politička istraživanja, Put Kosova ka Savetu Evrope: identifikovanje procedura, prepreka i rešenja za članstvo (Priština 2013).

³⁷ Ibidem.

³⁸ Zbog toga što Kosovo nije priznato kao nezavisna država od strane EU i UN-a.

Pravni fakultet Univerziteta u Prištini

Nedostatak svesti kosovskog pravosudnog sistema o prirodi međunarodnog prava, posebno onog što je ugrađeno u ustav u skladu sa članom 22, zahteva dodatno objašnjenje. Ovaj nedostatak svesti odražava šire nepoznavanje u kosovskoj pravnoj sferi u celini, što zahteva značajne promene.

Na Univerzitetu u Prištini, kurs "međunarodnog prava" ima izuzetan značaj iz perspektive fakulteta: kurs iz oblasti ljudskih prava/međunarodno pravo se predaje tri sata nedeljno tokom jednog semestra. Procena znanja iz ovog predmeta je relativno nezahtevna, što dovodi do uverenja da međunarodno pravo i ljudska prava nemaju relevantnu važnost; Štaviše, to znači da učenici imaju ograničeno znanje o predmetu u celini. Učenici su tvrdili da se na fakultetu previše insistira na teoriji, a ne na praksi; u cilju stvarnog razumevanja IHRT-a, učenici bi trebalo da se upoznaju i analiziraju slučajeve, kao što su predmeti Evropskog suda za ljudska prava. Fakultet priznaje ovaj problem, ali se on objašnjava činjenicom da se komentari presuda nude samo na engleskom jeziku. Štaviše, fakultet, kao i učenici, slažu se da nedostaju kvalifikovani profesori koji obraćaju dovoljno pažnje na međunarodno pravo. Trebalo bi takođe proširiti mogućnosti za praksu i iskustvo. Trenutno oko 350 studenata godišnje obavlja praksu u različitim sudovima; Međutim, fakultet bi trebao da pruži dodatne mogućnosti studentima. UNDP navodi da bi profesori trebali da češće pozivaju sudije na svoja predavanja, kako bi razgovarali o njihovim iskustvima.

Još jedan problem koji pogađa obrazovni sistem Kosova je nedostatak odgovarajućih materijala koji se odnose na IHRT i međunarodne zakone uopšte. Brojni fakulteti imaju probleme u pogledu kapaciteta. Prema izjavama sa fakulteta, profesori drže tri kursa po semestru, što bi trebalo da bude dovoljno da se fokusiraju na teme koje su važne. Međutim, nejasno je da li profesori imaju zasebne poslove van Univerziteta, u privatnim školama kako bi zaradili dodatni novac, što bi uslovlilo manje vremena za istraživanje i planiranje predavanja.

Studenti bi želeli da imaju više seminara u kojima mogu razmenjivati stavove o tome šta je i šta nije važno, na primer praktičniji način učenja. Prema informacijama sa fakulteta, zahtevi studenata se ispunjavaju i postoji dovoljna saradnja između dve strane. Međutim, prema samim studentima, upis na pravni fakultet je relativno lak; što nije korisno za celokupan učinak. Manji broj studenata bi omogućio manju veličinu grupe i optimalnu nastavu. Pošteno je reći da univerzitet preduzima mere u tom pogledu: tokom godina broj studenata prava su smanjili sa 2.000 na 800, a namera je da se taj broj još više smanji. Prema informacijama sa fakulteta, mnogo je veći problem činjenica da postoje četiri javna univerziteta i najmanje dvadesetak privatnih, koji svi podučavaju pravo. Malo je saradnje između njih, što dovodi do toga da mnogi studenti prava sa pravnih fakulteta istovremeno pristižu na tržište rada.

Problem jezika

Prema ECMI-jevim sagovornicima, kosovske sudije su često neinformisane o tome šta tačno međunarodno pravo podrazumeva i zbog toga izbegavaju upotrebu IHRT-a prilikom donošenja svojih odluka. Većina sudija nije u mogućnosti da koristi komentare sporazuma, što bi bilo dobro sredstvo za korišćenje na sudu, na primer odluke slučajeva suda u Strazburu. To je zato što većina sudija na Kosovu, izuzev sudija ustavnog suda, ne govori engleski na zadovoljavajućem nivou kako bi u potpunosti razumeli dokumente predviđene članovima 22, 53 i 58 Ustava. Prema Ustavnom sudu Kosova, prevodi sporazuma su obezbeđeni tako da znanje engleskog jezika nije obavezno. Međutim, iako je većina ovih sporazuma ispravno prevedena na albanski i srpski jezik, komentari odluka nisu, što dovodi do toga da sudije imaju poteškoća u predstavljanju ovih slučajeva.

Nedostaci u kapacitetu i transparentnosti

Sporni proces obrade predmeta

Široko rasprostranjeni skepticizam u pogledu pravosudnog sistema postoji među opštom populacijom na Kosovu. Ovaj stav proizlazi zbog izuzetno spore obrade predmeta, koja često traje godinama i doživljava ponovna odlaganja. Prema godišnjem izveštaju Ombudspersona iz 2017. godine, građani se i dalje suočavaju sa "kašnjenjem postupaka razmatranja predmeta godinama, neizvršavanjem opunomoćenih odluka suda, neefikasnim odlukama, propisivanjem sudskih slučajeva, kao i greškama u ličnim podacima koje utiču na nemogućnost ostvarivanja njihovih prava ... , sve to ima negativan uticaj na percepciju građana o pravosuđu, o nepostojanju objektivnosti sudija tokom razmatranja njihovih predmeta, i na taj način dovodi do nepoverenja u pravosudni sistem.³⁹ Najnoviji godišnji izveštaj Sudskog saveta Kosova prikazuje 307.984 nerešenih predmeta krajem 2017. Broj nerešenih predmeta na kraju 2016. godine bio je 399.127, tako da je postignut značajan napredak u tom pogledu. Međutim, vreme kašnjenja ostaje izuzetno visok, bez obzira na vreme koje je potrebno da se slučaj reši. Prema sagovornicima ECMI-ja, na Kosovu nije neuobičajeno da sudski predmeti traju u proseku do 8,5 godina, što nije samo veoma dug vremenski period, već i košta značajnu sumu novca i predstavlja ogroman psihološki teret za osobe koje podnose parnicu.

Komplikovane birokratske procedure i veliki broj zaostalih sudskih predmeta doveli su do toga da mnogi pojedinci u slučajevima kršenja ljudskih prava nisu bili u mogućnosti da koriste građanske pravne lekove.⁴⁰ Ogroman broj predmeta ima nekoliko dimenzija, uključujući ogromnu količinu izmena zakona, ali i nedostatak stručnog znanja sudija i tužilaca o određenim zakonima, što dovodi do nerešenih predmeta. Kao posledica, predmeti se prenose sa suda na sud, bez kraja na vidiku. Kao i druge nezavisne institucije, Akademija pravde prepoznaje ovaj problem, pokušavajući da organizovanjem nekoliko okruglih stolova i zajedničkih sastanaka diskutuje o ovim pitanjima. Akademija pravde će uskoro objaviti izveštaj koji ima za cilj rešavanje većine postojećih problema i daje instrukcije ili smernice sudijama sa preporukama kako rešiti slične slučajeve koji su imali različite ishode u prošlosti. Trenutno, dugotrajnost sudskih postupaka je ciklični problem. Kao rezultat vremenskog pritiska za rešavanje ovih slučajeva, sudije nisu u komfornom položaju kako bi se obučavali i proširili svoja znanja o pitanjima kao što su međunarodni zakoni o ljudskim pravima. Ovo je strukturno pitanje koje može dovesti do nižeg kvaliteta sadržaja presuda.

Nedostatci kapaciteta

Spor proces preispitivanja slučajeva delimično je posledica neuspeha pravnog osoblja u kosovskim pravosudnim institucijama. U sudu je 2017. godine bilo samo 404 aktivnih sudija i 40 profesionalnih saradnika.⁴¹ Prema Instituciji ombudspersona, povećanje broja osoblja bi bilo veoma efikasno u smanjenju broja nerešenih sudskih predmeta.⁴² U znatnom delu svog rada sudije se bave i pitanjima izvan njihovog mandata kao rezultat nedostatka osoblja. Do rešenje se može doći kroz trenutni Funkcionalni pregleda sektora za vladavinu prava na Kosovu, koje preduzima Ministarstvo pravde.

Ministarstvo pravde, međutim, nema dovoljno kapaciteta da samostalno obavlja takav zadatak, a pravosuđe je u očajnoj potrebi za više pravnih saradnika kako bi se izborili sa zaostalim slučajevima. Ombudsperson i UNDP navode značajan politički uticaj Ministarstva pravde u pravosuđu.⁴³

³⁹ Institucija ombudspersona na Kosovu, Godišnji izveštaj 2017 (Priština 2018) 26.

⁴⁰ USAID, Izveštaj o praksi ljudskih prava za 2017. godinu: Kosovo (2018) 11.

⁴¹ Institucija ombudspersona na Kosovu, Godišnji izveštaj 2017 (Priština 2018) 26.

⁴² Ibidem.

⁴³ Intervjui sa UNDP-om i Institucijom ombudspersona na Kosovu, 2018

Ministarstvo trenutno ima mandat da stvori politiku koja ima uticaj na pravosuđe. Ovo ugrožava razdvajanje moći, i stoga, nezavisnost pravosuđa predstavlja problem u traženju održivih rešenja. Administracija pravosuđa je bila spora i nedostajala su sredstva za obezbeđivanje odgovornosti od strane pravosudnih službenika. Pravosudne strukture su bile predmet političkog mešanja, spornih imenovanja i nejasnih mandata.⁴⁴ Na primer, postavljanje 53 novih sudija u 2016. godini postalo je kontraverzno nakon što je Sudski savet Kosova, tada institucija odgovorna za imenovanje sudija, smanjila zahteve u toku samog procesa za izbor novih sudija, a zatim izmenila donetu promenu, što je uticalo na 75 kandidata koji su prošli kvalifikacione testove⁴⁵

Pitanja saradnje

Prema Ombudspresonu, trebalo bi da postoji radna grupa sastavljena od pravnih stručnjaka, koji rade na terenu i nadležnim institucijama u pravosuđu, koji bi učestvovali u obavljanju Funkcionalnog pregleda. Ovakvoj radnoj grupi bi trebalo omogućiti dovoljno vremena da dođe do dugoročnih, održivih i direktno primenjivih rešenja za pravosudni sistem. Ombudsperson je izjavio da nijedno stručno osoblje nije angažovano kako bi izvršilo ovaj važan pregled; stoga, sama institucija nije bila voljna da pruži svoju saradnju. Međutim, Univerzitet u Prištini je naveo da su deo funkcionalnog pregleda i da se profesori često pozivaju da daju svoje mišljenje i budu deo određenih radnih grupa. Pored toga, UNDP je izjavio da bi visoka kompetentnost Institucije ombudsperson bila veoma korisna kako bi pregled učinio uspešnim. Zbog toga je nesrećna okolnost to što Ombudsperson ne želi sa saraduje sa Ministarstvom pravde.

Nažalost, nespremnost Ombudspersona da radi sa Ministarstvom pravde, nije problem evidentne saradnje u kosovskom pravosudnom sistemu. Na primer, Univerzitet Kosova ima dobru saradnju kada je u pitanju pozivanje sudija da gostuju na predavanjima studentima. Ali, obratno, interes sudija da razgovaraju sa profesorima o tome kako treba formulisati politiku nije obostran.

Prema informacijama sa Univerziteta, saradnja između Pravnog fakulteta i Akademije pravde se takođe pokazala neproaktivnom. Pravni fakultet naglašava važnost međunarodnih zakona, ali akademija ne uspeva da ubedi sudije o važnosti tih zakona. Postoji neka vrsta saradnje između univerziteta i akademije, ali se ima utisak da je univerzitet više posvećen ovoj saradnji; akademija uglavnom osluškuje potrebe sudija, umesto saveta sa fakulteta. Sve u svemu, ovaj nedostatak saradnje vodi u neefikasnost pravnog sistema i indirektno slabi suštinu ljudskih prava.

Nedostatak transparentnosti

Osnovni princip vladavine zakona je da građani imaju pravo da znaju šta njihova vlada radi, i stoga imaju pravo da budu upoznati sa zakonima i odlukama kako bi se upoznali sa njihovim pravima i obavezama. Na Kosovu su zakoni, akti i sporazumi objavljeni na internet stranici Skupštine i u Službenom glasniku. Veće odgovorno za to je Kancelarija za publikovanje službenog glasnika, koja radi u okviru Kancelarije premijera Kosova. Iako su svi zakoni objavljeni, to nije nužno lako dostupno široj javnosti. Amandmani se objavljuju u različitim publikacijama; kada se usvoji određeni zakon, biće objavljen u Službenom glasniku u kvartalu i godini u kojoj se usvaja. Ali, kada se donese amandman na taj zakon, on će biti objavljen u drugom glasniku. Isto važi i za podzakonska akta. Primarno zakonodavstvo se objavljuje na internetu u Službenom glasniku, ali se podzakonska akta objavljuju samo kada to premijer posebno zatraži. Većina podzakonskih akata objavljuje se na internet stranicama pojedinačnih ministarstava i Kancelarije premijera, ali to ponekad otežava potragu za određenim dokumentom.

⁴⁴ USAID, Izveštaj o praksi ljudskih prava za 2017. godinu: Kosovo (2018), 10.

⁴⁵ Grupa za pravne i političke studije, "Nacije u tranzitu: Kosovo 2018", internet stranica Freedom House, str. 12, https://freedom-house.org/sites/default/files/NiT2018_Kosovo.pdf.

Ove različite izaziva konfuziju u smislu pravne jasnosti. Zbog nedostatka transparentnosti u pravosudnom procesu, javnosti i medijima, pa čak i drugim organima pravosuđa, teško je precizno proceniti efikasnost i pravičnost rada pravosuđa. Izgleda da postoji opšte nepoverenje prema medijima među sudijama i tužiocima, što dovodi do nevoljnosti u pružanju informacija. Ovo je, s druge strane, doprinelo razvoju negativnog imidža pravosuđa i tužilačkih službi unutar medija. Razvijen je loš i antagonistički odnos između medija i pravosudnih institucija.⁴⁶ Povećanje transparentnosti pravosudnog disciplinskog postupka bi bila efikasna mera u povećanju poverenja javnosti i povećanju efikasnosti pravosuđa.⁴⁷

⁴⁶ Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal, Sudski integritet na Kosovu (2014) 31.

⁴⁷ Ibidem, 15.

ZAVRŠNE NAPOMENE

Ustavna posvećenost Kosova pojedinim ugovorima o ljudskim pravima u članovima 22, 53 i 58 je zadivljujuća. Međutim, treba napomenuti da, ukoliko država nije potpisnica ovih sporazuma, njihova puna efikasnost nije moguća a nedostaje i zaštita ljudskih prava. Srž takvih ugovora je ideja spoljnog mehanizma za zaštitu pojedinca od nepravde u državi. Sprovođenje ugovora je na domaćem nivou, a većina IHRT-a tumače samo domaće sudije, to znači da nedostaje prava zaštita ljudskih prava.

Pored ovog problema, može se smatrati da postoji značajan jaz između prava koja su teorijski zaštićena ustavom Kosova i sprovođenjem takvih prava u praksi. Zbog nedostatka spoljnih mehanizama, tada, unutrašnji mehanizmi Kosova za zaštitu ljudskih prava postaju manjkavi. Na osnovu razgovora ECMI Kosovo sa nekoliko eksperata, može se zaključiti da postoje dva glavna razloga zbog kojih Međunarodni ugovori o ljudskim pravima (IHRT) navedeni u članovima 22, 53 i 58 Ustava Kosova, nisu pravilno sprovedeni.

Prvo, postoji nedostatak saznanja o ovim ugovorima. Ovom delu se može pripisati činjenica da Kosovo nije deo Ujedinjenih nacija i Evropske unije, ali je to i rezultat nedostatka kvalitativnog obrazovanja. Akademija pravde ne nudi dovoljno obuke o međunarodnim zakonima, a postoji i veza sa generalnim interesovanjem kosovskih sudija. Sudije ne razumeju sadržaj IHRT-a i ne koriste komentare odgovarajućih zakona u svojim presudama. Osim toga, nedovoljan je kvalitet nastave međunarodnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta u Prištini; učenicima nije pružena dovoljno praktična obuka o ovim temama i imaju primedbe da nisu u stanju da prepoznaju svoje interes. Nedostatak konkretnih usluga kako bi se obezbedilo kvalitativno obrazovanje je takođe problem unutar odgovarajućih pravnih fakulteta.

Nedostatak kapaciteta i transparentnosti u celokupnom pravosudnom sistemu je problematičan i dovodi do nepoverenja u sistem kod opšte populacije. Slučajevi se u proseku završavaju za 8,5 godina, često lutajući između različitih sudova bez pronalaženja rešenja. Veliki zaostatak predmeta i složene birokratske procedure su direktna posledica nedostatka pravnih saradnika koji rade u okviru pravosudnog sistema. Politički uticaj i korupcija unutar pravosuđa ne pomažu vraćanju poverenja građana, ali ni pronalaženju održivih rešenja. Nedostatak saradnje između nekoliko institucija pogoršava situaciju. Problem pronalaženja zakona, podzakonskih akata i amandmana je i dalje veliki problem za sve koji su uključeni u sudstvo. Ovaj nedostatak transparentnosti čini da dobijamo različite ishode sličnih slučajeva, što stvara sudijama neverovatno poteškoće kod donešenja valjane odluke.

Mora se priznati da su svi ovi problemi strukturalni i da se neće rešiti preko noći. Kosovske pravne institucije postoje manje od 20 godina i većim delom njegovog postojanja su ga činile inostrane sudije. Pored toga, unifikacija pravosudnog sistema sa uključivanjem srpskih sudija dogodila se tek u oktobru 2017. godine.⁴⁸ To ne znači da bi se neefikasnost pravosudnog sistema, posebno u oblasti zaštite ljudskih prava, trebala prihvatiti ili odobriti. To ustvari podrazumeva razumevanje, da će za poboljšanje efikasnosti i delotvornosti u primeni ljudskih prava biti potrebno vreme i da će zahtevati suštinske strukturne promene.

⁴⁸ <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-serbia-justice-agreement-expected-to-be-implemented-10-16-2017>

Iako postoje značajni nedostaci u postojećim pravnim okvirima koji se odnose na ljudska prava na Kosovu i njegovoj povezanosti sa međunarodnim pravom, smatra se da postoji značajna nada za budućnost. Dok Kosovo napreduje u pravcu konsolidacije svoje države, to će na kraju omogućiti pristupanje i Savetu Evrope i Ujedinjenim nacijama.

REFERENCE

Službeni izveštaji & Dokument o politici (Vlada & NVO):

AKTIV & CPT, *Politički podnesak: Kvalitet kosovskih zakona na srpski jezik* (Mitrovica 2016). Centar građanske energije, 'Politički podnesak o kvalitetu prevoda kosovskih zakona na srpski jezik', internet stranica *Centra građanske energije*, http://civicenergycenter.org/en/empirica/policy_brief_on_the_quality_of_translation_of_kosovo_laws_into_serbian_language/249/.

Evropski centar za pitanja manjina (ECMI) Kosovo, *Zajednice na Kosovu: Vodič za profesionalce koji rade sa zajednicama na Kosovu* (Priština 2013).

Evropski centar za pitanja manjina (ECMI) Kosovo, *Politički podnesak – Znanje i korišćenje zvaničnih jezika u opštinama na Kosovu* (Priština 2012).

Grupa za pravne i političke studije, *Put Kosova ka Savetu Evrope: Identifikacija procedura, prepreka i rešenja za članstvo* (Priština 2013).

Grupa za pravne i političke studije, 'Nacije u tranzitu: Kosovo 2018', internet stranica *Freedom House*, str. 12, https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Kosovo.pdf.

Sudski savet Kosova, *Statistika sudova: Godišnji izveštaj 2017* (Priština 2018).

Institucija ombudspersona Kosova, *Godišnji izveštaj 2017* (Priština 2018).

Institucija ombudspersona Kosova, *Prvi godišnji izveštaj o nacionalnom preventivnom mehanizmu protiv mučenja* (Priština 2017).

Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) na Kosovu, *Izveštaj o proceni prava zajednica, četvrto izdanje* (Priština 2015).

Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal, *Sudski integritet na Kosovu* (2014).

USAID, *Izveštaj o praksi ljudskih prava za 2017. godinu: Kosovo* (Priština 2018).

Akademski članci:

Beha, Adem, "Prava manjina: prilika za prilagođavanje etničkih odnosa na Kosovu?", *Časopis o etnopolitici i manjinskim pitanjima u Evropi* 13 (2014) 85 - 110.

Craith, Mairead Nic, 'Olakšavanje ili stvaranje jezičkog raznolikosti: Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima', u: *Hogan-Brun, Gabrielle & Wolff, Stefan ed., Manjinski jezici u Evropi. Okviri, status, perspektive* (London 2003) 56-72.

Dickinson, Laura, "Obećanje hibridnih sudova", *Američki časopis o međunarodnom pravu* 97 (2003) 295 - 310.

Gal, Kinga, "Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i njen uticaj na centralnu i istočnu Evropu", *Časopis o etnopolitici i manjinskim pitanjima u Evropi* (2000) 1 - 17.

Hannum H., "Status Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima u nacionalnom i međunarodnom pravu", *Gruzijski časopis o međunarodnom i uporednom pravu* 25 (1995) 287 - 397.

Hert, Paul de & Fisnik Korenica, 'Ustav novog Kosova i njegov odnos prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima: konstitucionalizacija "bez" ratifikacije u postkonfliktnim društvima', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 76 (2016) 143 - 166.

Korenica, Fisnik & Doli, Dren, 'Briga o Strazburu: Status Evropske konvencije o ljudskim pravima i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u domaćem pravnom sistemu Kosova', *Liverpulski pregled zakona* 32 (2011) 209 – 223.

Lantscher, Emma, 'Zaštita manjinskih zajednica na Kosovu: Zakonski pred evropskim standardima - praktično još uvek dug put', *Pregled zakona centralne i istočne Evrope* 33 (2008) 451 – 490.

Lillich, R. B., 'Pozivanje na Međunarodne zakone o ljudskim pravima u domaćim sudovima', *Pravni pregled Univerziteta u Sinsinatiju* 54 (1985) 367 – 415.

Morina, V., Korenica, F. i Doli, D., 'Odnos između međunarodnog prava i nacionalnog prava u slučaju Kosova: ustavna perspektiva', *Međunarodni časopis o ustavnom zakonu* 9 (2011) 274 – 296.

Nakamura, Erika, 'Praćenje odgovornosti UN mirovnih operacija pod ICCPR-om', *Nordijski časopis međunarodnog prava* 86 (2017) 341 – 365.

Reinisch, August, 'Izmenjeni međunarodni pravni okvir za bavljenje nedržavnim akterima, u: Philip Alston ed. *Nedržavni akteri i ljudska prava* (prikupljeni kursevi Akademije evropskog prava 2005) 38

Zakonodavstvo:

Savet Evrope, *Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima* (Strazbur 1992)

Kratki članci:

Milmo, Cahal, 'Korniš da bude priznat kao nacionalna manjina zajedno sa škotima, velšanima i ircima', *internet stranica Nezavisnost*, 23-04-2014, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/cornish-people-formally-declared-a-national-minority-along-with-scots-welsh-and-irish-9278725.html>.

N.N., 'Dečija prava na Kosovu ne smeju da postoje samo na papiru', *internet stranica ChildPact*, 19-04-2017, <http://www.childpact.org/2017/04/19/3811/>.

Morina, Die i Lepoštica, Iabinot, "Dogovor o ujedinjenju kosovskog pravosudnog sistema stupa na snagu", *internet stranica BalkanInsight* 17-10-17 <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-serbia-justice-agreement-expected-to-be-implemented-10-16-2017>

Slučajevi:

Ibrahimi i 48 drugih bivših radnika Kosovske energetske korporacije protiv Vrhovnog suda Kosovo, KI 40/09, 2009, Ustavni sud Kosova

Kastrati protiv Vrhovnog suda, KI 68/09, 2009, Ustavni sud Kosova

Bislimi protiv MI i ostali, KI 06/10, 2010, Ustavni sud Kosova

