

Respons

Kosovo: Situasjonen for rom, ashkaliere og egyptere

- Befolkningsanslag
- Rom, ashkaliere og egyptere: RAE
- Levekår og hovedutfordringer
 - Tilgang til bolig, arbeid, utdanning og helse
 - Identitetsdokumenter
 - Særlig utsatte grupper
 - Etnisk motivert kriminalitet og diskriminering
- Rettighetsvern
 - Lovgivning, representasjon og ulike råd
- Politiets og rettsvesenets behandling av lovbrudd mot RAE-befolkningen
 - Klageordninger
 - Vurdering av minoritetsvern

Befolkningsanslag

Folketellingen i 2011 viste at den totale befolkningen i Kosovo var på 1 739 825 innbyggere, hvorav 8 824 personer oppgav å være rom, 15 436 ashkaliere og 11 524 egyptere (KAS 2011, s. 143). Med dette utgjorde gruppene respektive 0,5, 0,9 og 0,7 prosent av den totale befolkningen (OSCE & ODIHR 2014, s. 25).

Kommunene med flest rom var Prizren med 2 899 personer, Peja/Peć med 993 og Graçanicë/Gračanica med 745. Kommunene med flest ashkaliere var Ferizaj/Uroševac med 3 628 personer, Fushë Kosovë/Kosovo Polje med 3 230 og Lipjan/Lipljan med 1 812. Kommunene med flest egyptere var Gjakovë/Đakovica med 5 117 personer, Peja/Peć med 2 700 og Istog/Istok med 1 544 (KAS 2011, s. 143).

Respons **Kosovo: Situasjonen for rom, ashkaliere og egyptere**

Ifølge European Centre for Minority Issues Kosovo (ECMI/K) er befolkningsdata som gjelder minoritetene i Kosovo, både sensitivt og politisk (ECMI/K 2013a, s. 12). ECMI mener at folketellingen i 2011 ikke gir pålitelige befolkningstall, da enkelte minoritetsmiljøer, som serbere og rom, boikottet folketellingen. I tillegg ble ikke folketellingen gjennomført i de tre nordligste kommunene. Tallene fra folketellingen i 2011 tilsier en halvering av antall rom sammenliknet med estimat fra andre kilder, som for eksempel Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). ECMI/K argumenterer for et befolkningsestimat på om lag 15 696 rom, hvilket utgjør 0,84 prosent av den totale befolkningen. ECMI/Ks befolkningsestimat vedrørende ashkaliere og egyptere er i overensstemmelse med folketellingen i 2011 (ECMI 2013a, s. 35, 41, 47).

Rom, ashkaliere og egyptere: RAE

Rom i Kosovo sies å være etterkommere av migranter fra India. Ashkaliene anser seg å ha røtter tilbake til Persia, mens egypterne hevder å stamme fra det gamle Egypt. De to sistnevnte gruppene organiserte seg politisk og sivilt først på 1990-tallet (ECMI/K 2013, s. 37, 42, 48; OSCE & ODHIR 2013, s. 11).

ECMI/K beskriver både rom, ashkaliere og egyptere i Kosovo som bofaste og urbane. De fleste er sunni-muslimer. Romanes er morsmålet for majoriteten av rombefolkningen¹, mens andrespråk varierer mellom serbisk og/eller albansk ut fra bosted. Både ashkaliere og egyptere har albansk som morsmål (ECMI/K 2013a, s. 37, 42, 48).

I henhold til Migrationsverket har etniske rom generelt hatt tilknytning til områder med serbiske bosettinger og benyttet seg av de serbiske strukturene i den betydning at barna går på serbiske skoler, man har serbiske identifikasjonspapirer, og man benytter serbiske helsetjenester. Betegnende for denne gruppen er at mange har romanese som morsmål og serbisk som andrespråk. Ashkaliere og egyptere er som regel bosatt nærmere den albanske majoritetsbefolkningen (Migrationsverket 2009, s. 15).

Selv om rombefolkningen har kulturelle likheter med ashkaliere og egyptere, anerkjenner Kosovo, både gjennom lovverket og institusjoner, gruppene som særegne og selvstendige samfunn (ECMI/K 2013a, s. 36). Til tross for dette omtales ofte gruppene med en fellesbetegnelse: RAE. Dette begrepet ble tatt i bruk i 2000 av FNs administrasjon i Kosovo (UNMIK) (HRW 2010, s. 23).

Migrationsverket mener den etnologiske kategoriseringen av RAE kan være problematisk da det som regel er selvidentifisering, språk og kontekst som avgjør hvilken gruppering en person anser seg som en del av (Migrationsverket 2013, s. 13; 2009, s. 15).

Levekår og hovedutfordringer

European Roma Rights Centre (ERRC) skriver at situasjonen for RAE-samfunnene i Kosovo ligner den romfolket har i andre land: de møter diskriminering, det er manglende integrering innen utdanningssektoren og på arbeidsmarkedet, de kan ha vanskeligheter med å få tilgang til

¹ Tallene fra folketellingen i 2011 tilsier at 5 860 personer har romanese som morsmål, av totalt 8 824 personer som oppgav å være rom (KAS 2011, s. 149).

tjenester som helsevesen eller sosialhjelp, og de bor delvis segregert fra andre etniske grupper (ERRC 2011, s. 47).

Fattigdom er utbredt i hele Kosovo. All informasjon tilsier at den generelle fattigdomsraten i Kosovo ikke reduseres. Estimaterne varierer mellom 34 og 48 prosent for absolutt fattigdom, og mellom 12 og 18 prosent for ekstremt fattige. I henhold til FNs utviklingsprogram (UNDP) er fattigdomsraten uforholdsmessig høy i RAE-samfunnene (UNDP 2012, s. 11).²

Kosovo Foundation for Open Society (KFOS) melder om en dramatisk økning i antall rom, ashkaliere og egyptere som mottar sosial stønad. Organisasjonen viser til tall fra 2012 da antallet økte fra 4 353 til 13 171 personer, hvorav 4 514 rom, 7 392 ashkaliere og 1 238 egyptere (KFOS 2013, s. 46).

Tilgang til bolig

Boligsituasjonen for RAE-gruppene er preget av lav standard, ifølge OSSE og Kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODHIR). Sammenliknet med den øvrige befolkningen i umiddelbar nærhet, har rombefolkningen betydelig mindre plass per medlem i husholdningen. Situasjonen betegnes som overbefolket. Boligene har dårlig tilgang til grunnleggende tjenester og infrastruktur som vann, elektrisitet og innsamling av avfall. Tall fra 2005 viste at 72 prosent av rombefolkningen ikke hadde tilgang til sanitære forhold, som toalett eller bad inne i boligen³. RAE-bosettingene er ofte segregert fra den øvrige befolkningen, dette gjelder både i byene og på landsbygda (OSCE & ODHIR 2014, s. 25; 2013, s. 17).

Mange innenfor RAE-gruppene lever under usikre mangler eiendoms- og boligforhold fordi de ikke har dokumentasjon på eiendom og bolig. Mange mangler dokumentasjon fordi den er tapt eller ødelagt, fordi man bor i uregistrerte boliger eller fordi man mangler dokumentasjon grunnet uformelle transaksjoner (OSCE & ODHIR 2014, s. 25).

Det er stort behov for assistanse og hjelp til gjenoppbygging av eiendom som ble ødelagt under den væpnede konflikten i 1999. Det skal videre være om lag 100 uformelle bosettinger i landet, hvor i all hovedsak rom, ashkaliere og egyptere bor (OSCE & ODHIR 2014, s. 25)

Tilgang til arbeid

Generelt har rom, ashkaliere og egyptere lavere inntekt og høyere arbeidsledighet enn majoritetsbefolkningen (ECMI/K 2013a, s. 39).

En undersøkelse gjennomført av FNs utviklingsprogram (UNDP) i 2011, viste at gjennomsnittlig månedslønn i Kosovo var 260 euro. Gjennomsnittlig inntekt per måned i en RAE-familie var imidlertid under 120 euro (ECMI/K 2013b, s. 7).

² UNDP nevner også kvinnelige eneforsørgere og barn. Tre av fire unge kvinner som er aktive i arbeidsmarkedet, er uten jobb. Det er mindre sannsynlig at kvinner fullfører skolen, er aktive innenfor den private økonomien, eier eiendom eller driver forretninger. Fattige kvinner, kvinner i rurale strøk og kvinner i minoritetssamfunnene er hardest rammet (UNDP 2012, s. 12).

³ 45 % av befolkningen med annen etniskitet som bodde i RAE-befolkningens umiddelbare nærhet, bodde under de samme forholdene (OSCE & ODHIR 2014, s. 25, 2013, s. 17)

Den samme undersøkelsen viste at rundt 47 prosent etniske albanere var uten arbeid. Tilsvarende var rundt 60 prosent av rom, 60 prosent av ashkaliene og 80 prosent av egypterne arbeidsløse (UNDP 2012, s. 27).

RAE-samfunnene mangler ofte de formelle kvalifikasjonene som kreves for å få arbeid. Mange (av de som har arbeid) jobber innen uformell sektor eller har sesongarbeid. På grunn av den generelt høye arbeidsledigheten i landet, er det også svært vanskelig å finne arbeid innen den uformelle sektoren (ERRC 2011, s. 81).

Tjenestemannsloven (*Civil Service Law*) av 2010 og dens reguleringer skal sikre minoritetenes representasjon innen offentlig sektor. På sentralt nivå tilsier dette et minimum på ti prosent av arbeidsstokken. Lokalt skal representasjonen være i samsvar med den demografiske sammensetningen i kommunen (OSCE 2013, s. 4).

Ifølge ERRC (2011, s. 82) er lønn fra offentlig sektor den viktigste inntektskilden i Kosovo, da nesten en fjerdedel av husholdningene er omfattet. OSCE uttrykker bekymring for at RAE-samfunnene er (uforholdsmessig) underrepresentert på alle nivåer innenfor offentlig sektor (OSCE 2013, s. 4). Eksempelvis utgjør rombefolkning cirka sju prosent av befolkningen i Graçanicë/Gračanica, men ingen av dem arbeider innenfor offentlig sektor. I Gjakovë/Đakovica er mellom fem og seks prosent av befolkningen i kommunen egyptere, men kun litt over en prosent arbeider i det offentlige (OSCE 2013, s. 11).

Tilgang til utdanning

I henhold til *Office of Good Governance* (som vist i KFOS 2013, s. 42) var det i 2013 registrert 6 485 elever med RAE-bakgrunn i barneskolen og 526 elever på ungdomsskolen. Data fra utdanningsdepartementet (som vist i KFOS 2013, s. 42) viste totalt 104 268 studenter ved universitetene i skoleåret 2012/2013. Av disse var 42 rom, 295 ashkaliere og 148 egyptere.

I (perioden) 2012-2013 ble det tilbudt 200 stipend til ungdomsskoleelever fra RAE-samfunnene og 20 universitetsstipend som dekket to akademiske år (KFOS 2013, s. 42).

ECMI/K skriver at RAE-barna både har lav og uregelmessig skoledeltakelse. Barna blir ofte seint innmeldt, og det er en betydelig andel som ikke fullfører skolegangen (ECMI/K 2013a, s. 40, 45, 51).

I 2009 anslo KFOS (som vist i OSCE & ODHIR 2013, s. 17) at rundt 11 prosent menn og 30 prosent kvinner fra RAE-samfunnene, ikke hadde fullført ett år med skole. KFOS beregnet at rundt 80 prosent av RAE ikke kunne lese og skrive⁴.

Den lave skoledeltakelsen skyldes flere faktorer. ECMI/K fremhever RAE-gruppens sosioøkonomiske situasjon og marginaliseringen av dem. ECMI/K mener også at det innad i gruppen er manglende forståelse for at utdanning er viktig, liten kunnskap om selve regelverket knyttet til innmelding, i tillegg til at enkelte kan mangle den påkrevde dokumentasjonen for skoleregistrering (ECMI/K 2013a, s. 40, 45, 51).

⁴ Det var 75,7 prosent av rom, 81,6 prosent av ashkaliene og 81,7 prosent av egypterne som ikke kunne lese og skrive (OSCE & ODHIR 2013, s. 17).

Migrationsverket fremhever også den relativt lave andelen av RAE-barn som starter på skolen, og påpeker at andelen som fullfører skolen, er enda lavere. Migrationsverkets kilder forklarer situasjonen med å henvise til forhold innad i selve gruppen og til forhold i skolen knyttet til språkbarrierer, mobbing, plassering i spesialklasser eller særskoler, samt andre former for diskriminering (Migrationsverket 2013, s. 6).

Det har forekommet skolesegregering der RAE-barn har blitt plassert i egne klasser (ECMI/K 2013a, s. 45, 46, 51). ECMI/K har blant annet dokumentert to segregerte klasser ved en skole i Gjakovë/Đakovica i 2010-2011, en segregert klasse ved en skole i Ferizaj/Uroševac i 2010-2011 og to klasser ved en skole i Pejë/Peć i 2011 (ECMI/K 2012). Også ERRCs undersøkelser indikerer segregering ved enkelte skoler i Kosovo, blant annet i Mitrovicë/Mitrovica-sør og Gjilan/Gnjilane (ERRC 2011, s. 89).

Askhalier og egyptere opplever normalt ingen språklige barrierer innenfor skolesystemet, slik tilfellet kan være for rombarn med romanes som morsmål (ECMI/K 2013a, s. 39, 45, 51). Mange rombarn går på serbiske skoler, mens flertallet av askhalier og egyptere går på kosovarske skoler (ECMI/K 2013a, s. 39). ERRC (2011, s. 87) oppgir steder som Graçanicë/Gračanica, Gjilan/Gnjilane, Mitrovicë/Mitrovica-nord hvor særlig rombarn går på serbiske skoler.

Utdanningssystemet tilbyr ikke utdanning på romanes (ECMI/K 2013a, s. 39-40). Utdanningsdepartementet har utviklet et pensum på romanes i språk, historie og kultur for 2.-9. klasse i grunnskolen. Dette pensumet er imidlertid kun blitt brukt i et pilotprosjekt ved enkelte skoler i Prizren. Både lærere og lærebøker skal fortsatt mangle (ECMI/K 2013a, s. 40).

Tilgang til helsevesen

Enhver har rett til helsetjenester uten noen form for diskriminering (jf. *Law on the Protection and Promotion of the Rights of Communities*). Det er ingen offentlig helseforsikring i Kosovo (ERRC 2011, s. 94).

ERRC (2011, s. 94) beskriver helsesituasjonen for mange rom, askhalier og egyptere som dårlig. Vanskelige boforhold bidrar til dårlige helseforhold, blant annet ved at dårlige hygieniske forhold og høy tetthet kan medføre at folk blir utsatt for smittsomme sykdommer.

Til tross for at grunnleggende helsetjenester er tilgjengelige for RAE-samfunnene, har de i stor grad ikke økonomiske midler til å benytte seg av tilbudene, som for eksempel å kjøpe medisiner eller betale for medisinske tester. Dette rammer for øvrig hele den fattige delen av befolkningen, ikke kun minoritetene (ERRC 2011, s. 94).

RAE-gruppene har tilgang til både serbisk og kosovarsk helsevesen (Migrationsverket 2013, s. 6). I henhold til ERRC velger medlemmer av RAE-samfunnene helsetjenester ut fra morsmål og kostnader til medisin og behandling, og ikke på grunnlag av lokalisering eller avstand. Flere av ERRCs respondenter påpekte at bruk av serbiske helsetjenester medfører lavere kostnader, siden det serbiske velferdssystemet dekker helseutgifter, og den enkelte pasient kun betaler en liten egenandel (ERRC 2011, s. 95).

Respons Kosovo: Situasjonen for rom, askhalier og egyptere

Ifølge Migrationsverket (2013, s. 6) og ERRC (2011, s. 95) rapporterer enkelte om diskriminering av RAE-gruppene innenfor helsevesenet. ERRC (2011, s. 95-96) viser blant annet til at tilgang til ambulanse kan være vanskelig.

Det er imidlertid ingen informasjon som tilsier at RAE som grupper utestenges fra helsevesenet eller at det er et mønster i at gruppen nektes helsetjenester på grunnlag av etnisitet (Migrationsverket 2013, s. 6).

Identitetsdokumenter

Sivil registrering og besittelse av identitetsdokumenter er ofte en forutsetning for tilgang til rettigheter. Det ikke å være registrert eller i besittelse av ID-dokumenter, kan utgjøre et hinder for å få tilgang til helsetjenester, sosiale stønader og utdanning (Migrationsverket 2013, s. 6).

I henhold til Human Rights Watch (HRW) møter rom, ashkaliere og egyptere fortsatt vanskeligheter med å få utstedt ID-dokumenter, hvilket hindrer deres tilgang til helsetjenester, sosialhjelp og utdanning (HRW 2014, s. 2).

Det finnes ingen pålitelige anslag over antall RAE som mangler sivil registrering og ID-dokumenter i Kosovo (UNHCR 2013, s. 4). Uformelle estimat utarbeidet av det sivile samfunnet, angir at omkring ti prosent ikke er sivilt registrert og mangler ID-dokumenter (UNHCR 2013, s. 23).⁵

En artikkel publisert av Southeast European Times i januar 2014 hevdet at mer enn åtte prosent av barna i Kosovo ikke blir fødselsregistrert, hvorav de fleste tilhører RAE-gruppene (Stojanovska 2014).

I en rapport publisert i 2012⁶ som omhandler tilgang til registrering, påpeker OSSE særlig to forhold som kan fremstå som hinder for å registrere seg. Det ene er at minoritetene ofte ikke kan kommunisere med tjenestemenn ved registreringskontorene, da tjenestemennene som regel kun snakker majoritetsspråket. Det andre er at gebyret for å få utstedt dokumenter ofte er for høyt for den fattigste delen av befolkningen (OSCE 2012a, s. 4).

I 2011 vedtok Kosovo *Law on Civil Status*, med etterfølgende administrative reguleringer i 2012. Disse reguleringene er blant annet ment å forenkle prosedyrene for registrering (UNHCR 2013, s. 23).

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har publisert en rapport der de gir uttrykk for at det nye lovverket representerer en bedring av rammeverket for sivil registrering, og at Kosovo med dette har demonstrert vilje til å bedre tilgangen til registrering (UNHCR 2013, s. 4).

⁵ I en rapport fra 2010 skriver HRW at estimer fra institusjoner og internasjonale organisasjoner i Kosovo anslø at opptil 40 prosent av RAE-gruppene i Kosovo ikke var registrert eller hadde ID-dokumenter (HRW 2010, s. 40). Landinfo vil bemerke at dersom estimatene oppgitt av HRW i 2010 og av UNHCR i 2013 er korrekte, er en betydelig andel fra RAE-gruppene blitt registrert i løpet av tre år, hvilket kan tilsa at både lovverk og informasjon vedrørende sivil registrering har hatt en effekt.

⁶ Rapporten er basert på OSSEs monitorering av institusjonene ute i kommunene som står for registreringene og registreringsprosessene i perioden fra januar 2010 til oktober 2011 (OSCE 2012a, s. 4).

Særlig utsatte grupper

Internt fordrevne utgjør en spesielt sårbar gruppe i Kosovo. Ifølge estimat oppgitt av UNHCR, er rundt 810 fra RAE-gruppene⁷ internt fordrevne. Dette utgjør rundt 4,6 prosent av det totale antallet på om lag 17 500 internt fordrevne i Kosovo. Hovedutfordringene for internt fordrevne er problemer med å få utstedt personlige dokumenter, begrenset tilgang til grunnleggende offentlige tjenester som helse og utdanning, begrenset deltakelse i den formelle økonomien, dårlig boforhold, utkastelse fra bolig og diskriminering (UN Special Rapporteur 2014, s. 5-6).

Kvinner og barn er ofte de mest sårbare innen RAE-samfunnene. Kvinner utsettes gjerne for dobbeltdiskriminering, i betydning diskriminering på grunn av kjønn og etnisitet, samt diskriminering fra innad i gruppen og fra samfunnet for øvrig. Organisasjonen Kvinna til kvinna opplyste til Migrationsverket (2013, s. 16,-17) at det forekommer mye vold mot kvinner innad i RAE-gruppene. Organisasjonen mener at RAE-kvinner er mer utsatt for vold enn andre kvinner i Kosovo. Sterke familiestrukturer og den vanskelige sosioøkonomiske situasjonen for gruppen gjør det problematisk for kvinner å søke hjelp og å politianmelde voldssaker.

Det forekommer anekdotiske opplysninger om at barn under 16 år blir giftet bort, men verken myndighetene eller NGO-er kan dokumentere omfanget statistisk (U.S. Department of State 2014, s. 28). Det forekommer også opplysninger om at enkelte familier innenfor RAE-samfunnene ikke aksepterer at kvinner henvender seg til helsevesenet, eksempelvis ved graviditet og fødsler, og at enkelte blir tvangsgiftet (Migrationsverket 2013, s. 6, 17).

ECMI/K har identifisert helse, familieforpliktelse og manglende ID-dokumenter som de viktigste årsakene til at kvinner ikke deltar i arbeidsmarkedet (ECMI/K 2013b, s. 18).

Etnisk motivert kriminalitet og diskriminering

HRW skriver i sin årsrapport for 2013 at politiet i Kosovo kun rapporterte om ti interetniske hendelser mellom januar og august 2013. Politiets rapportering ga ingen spesifikasjoner om hvorvidt hendelsene eksempelvis omhandlet fysiske skader eller ødeleggelse av eiendom. HRWs rapport omtaler ikke etnisiteten til de som ble omfattet av hendelsene. Ifølge HRW er internasjonale observatører bekymret for at mange interetniske hendelser ikke blir rapportert, ikke blir registrert og/eller blir feilaktig klassifisert (HRW 2014, s. 3).

Migrationsverket (2013, s. 6) mener at selv om man tar hensyn til vanskelighetene med å avgjøre hvorvidt kriminalitet er etnisk motivert, og en viss grad av underreportering grunnet RAE-samfunnene lave tillit til myndighetene og marginalisering, er antall alvorlige sikkerhetshendelser som rammer RAE-gruppene, og som anses som etnisk motiverte, lavt.

Civil Rights Program Kosovo (CRP/K) (som vist i Migrationsverket 2013, s. 14-15) har uttalt at det ikke finnes noe mønster av vold mot RAE-gruppene. De fleste hendelsene av etnisk vold skjer mellom albanere og serbere, og det forekommer få hendelser som rammer rom, ashkaliere og egyptere. CRP/K mener imidlertid at etnisk vold mot RAE-samfunnene

⁷ U.S. Department of State oppgir i sin årlige menneskerettighetsrapport for 2013 (2014, s. 18) at UNHCR per september 2013 estimerte at 336 rom, 242 ashkaliere og 206 egyptere var internt fordrevne.

forekommer, men at den ikke rapporteres, og derav ikke vises i statistikken. Ifølge organisasjonen aksepterer RAE-samfunnene trakassering som en del av sine liv⁸.

Ombudsmannen konstaterer at RAE-gruppene er de gruppene som er mest diskriminert og marginalisert i Kosovo, og at denne diskrimineringen forekommer på alle områder i samfunnet (Ombudsperson Institution 2013, s. 106; Migrationsverket 2013, s. 17).

Migrationsverket (2013, s. 6) påpeker at diskriminering av RAE-gruppene er vidt utbredt, og at dette gjør tilgangen til arbeid og bolig vanskelig.

Europarådet fremhever at diskriminerende holdninger mot rom, ashkaliere og egyptere blant offentlige tjenestemenn og samfunnet for øvrig, hemmer RAE-gruppenes rettigheter på en rekke områder, som eksempel tilgang til dokumenter og eiendomsapirer, helse og utdanning (Council of Europa 2013, s. 7).

Rettighetsvern

Lovgivning, representasjon og ulike råd

De viktigste internasjonale konvensjoner og avtaler er direkte inkorporert i grunnlovens artikkel 22, blant annet FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og dens protokoller, samt Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Den nasjonale lovgivningen sikrer at de internasjonale kravene blir oppfylt, og ved konflikt skal de internasjonale konvensjonene gå foran de nasjonale lovene. Da Kosovo ikke er medlem av FN eller Europarådet, har landet ikke mulighet til å ratifisere internasjonale konvensjoner (European Commission 2012, s. 12-13).

Lovverket anerkjenner rom, ashkaliene og egypterne som distinkte grupperinger. Albansk og serbisk er nasjonale offisielle språk. Romanes, tyrkisk og bosnisk er offisielle språk på kommunenivå, dersom minoritetsbefolkningen utgjør over tre prosent av den totale befolkningen i kommunen (ERRC 2011, s. 9, 29, 32; Law on the Use of Languages, art. 2.4). Ifølge OSSE (2014a, s. 11) har ingen kommuner tatt i bruk romanese innfor det offentlige⁹.

Grunnloven sikrer minoritetenes representasjon i nasjonalforsamlingen, der 20 av 120 plasser er garantert politiske partier som representerer minoritetene, samt representasjon i offentlige institusjoner sentralt og lokalt (ECMI/K u.å.).¹⁰

I tillegg til grunnloven, finnes en rekke andre lover som regulerer minoritetenes rettigheter i Kosovo. *Anti-Discrimination Law* ble vedtatt i 2004, og *Law on the Protection and Promotion of the Rights of Communities* ble vedtatt i desember 2011. Kosovos rettighetsvern

⁸ Kilden utdyper ikke dette noe nærmere.

⁹ Landinfo vil her bemerke at det ifølge folketellingen i 2011 kun er to kommuner hvor rom utgjør over 3 prosent av befolkningen. Dette er Graçanicë/Gračanica og Obiliq/Obilic (KAS 2011, s. 143).

¹⁰ Rom, ashkaliene og egypterne er sikret en plass hver i nasjonalforsamlingen. I tillegg får den gruppen med flest stemmer totalt, en ekstra plass (ECMI/K 2013, s. 37, 42, 48). For flere detaljer, se ECMI/K (u.å.) eller ERRC (2011, s. 29-31).

knyttet til minoritetene er, som nevnt, i tråd med Europarådets rammekonvensjon (Council of Europe 2013, s. 6, 11).

Myndighetene i Kosovo vedtok i 2008 et spesialisert strategidokument for arbeidet med å integrere RAE-befolkningen, *Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic of Kosovo (2009-2015)*, og i 2010 en handlingsplan for integrering, *Action Plan for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptian Communities in the Republic of Kosovo (2009-2015)* (KFOS 2013, s. 5). Det er opprettet to organer som skal overvåke og koordinere implementeringen av handlingsplanen: *Technical Working Group* og *Inter-Institutional Steering Committee* (KFOS 2013, s. 47- 49).

En rekke institusjoner arbeider med å verne og fremme minoritetssamfunnenes rettigheter og interesser. På sentralt nivå er det etablert institusjoner som *Consultative Council for Communities*, *Office for Community Affairs*, *Office of the Language Commissioner*, *Office for Good Governance*, *Human Rights*, *Equal Opportunities and Gender Issues*, *Ministry for Communities and Return* og *Committee on Rights and Interests of Communities and Returns* (ECMI/K 2013c).¹¹

På kommunalt nivå er *Municipal Office for Communities and Return*, *Municipal Human Rights Unit* og *Municipal Communities Committee* de viktigste lokale organene for deltakelse og for å ivareta minoritetenes rettigheter. Dersom minoritetssamfunnet utgjør 10 prosent av kommunebefolkningen, skal det utnevnes en nestleder for minoritetene i kommunestyret og en varaordfører for minoritetene (ECMI 2013c; OSCE 2014b, s. 4).¹² Det er også etablert institusjoner på kommunalt nivå som har oppgaver knyttet til minoritetenes sikkerhet. Ifølge lovverket skal alle kommunene ha etablert sikkerhetsråd: *Municipal Community Safety Council*. Alle etniske grupper i den aktuelle kommunen, skal være representert i rådene (OSCE 2011, s. 2).

Politiets og rettsvesenets behandling av lovbrudd mot RAE-gruppene

Det lokale politiet, *Kosovo Police* (KP), har ansvar for å opprettholde lov og orden, og er underlagt Innenriksdepartementet (*Ministry of Internal Affairs*). Politiet har rundt 8 500 ansatte, hvorav 13 prosent fra minoritetene. Ifølge EU-kommisjonen har politiet god kapasitet når det gjelder å gi generell offentlig sikkerhet, men begrenset mulighet til å etterforske kompleks kriminalitet (European Commission 2012, s. 29).

Etnisk vold har minsket kraftig på politiets statistikk fra 2000-tallet. I 2013 ble det anmeldt 45 944 kriminelle hendelser til politiet. Politiet vurderte at 23 var etnisk motiverte. I elleve av hendelsene hadde offeret albansk bakgrunn, i tolv (av hendelsene) serbisk (bakgrunn). Ingen av ofrene var rom, ashkaliere eller egyptere. I 2011 vurderte politiet at 21 straffbare hendelser var etnisk motiverte (Migrationsverket 2013, s. 15-16).

Når det gjelder klager vedrørende politiet, skal disse behandles av *Police Inspectorate of Kosovo* (PIK). Organet skal etterforske alle anklager om kriminalitet begått av

¹¹ Dette er ifølge ECMI/K de viktigste sentrale institusjonene. For informasjon om institusjonenes mandat og funksjon, se ECMI/K: http://www.ecmikosovo.org/?page_id=1378.

¹² For informasjon om institusjonenes mandat og funksjon, se ECMI/K: http://www.ecmikosovo.org/?page_id=1378.

Respons Kosovo: Situasjonen for rom, ashkaliere og egyptere

polititjenestemenn, samt alle anklager om disiplinære brudd begått av høytstående polititjenestemenn. Anklager om disiplinære brudd begått av øvrige polititjenestemenn, skal etterforskes av politiets interne klageorgan (European Commission 2012, s. 29; U.S. Department of State 2014, s. 7-8).

I løpet av de første åtte månedene av 2013, vurderte PIK 682 klager vedrørende mindre disiplinære overtredelser, overdreven bruk av makt, misbruk av myndighet, uetisk adferd og kriminelle handlinger. Organet vurderte 155 av sakene som straffesaker, og 484 saker som disiplinære brudd som derav ble oversendt politiets interne klageorgan. I løpet av året åpnet politiets interne klageorgan 1 235 saker for etterforskning, som blant annet inkluderte ødeleggelse eller tap av politiets eiendom og «minor insubordination» (U.S. Department of State 2014, s. 7-8)

EU-kontoret i Pristina opplyste til Migrationsverket (2013, s. 35) at politiet for det meste gjør jobben sin, at de reagerer på sikkerhetshendelser som rammer minoritetene og at de oppsøker åsteder. Ved behov øker politiet patruljeringen.

En ikke navngitt internasjonal organisasjon har gitt uttrykk for (som vist i Migrationsverket 2013, s. 35) at myndighetene har vært mer opptatt av hendelser som rammer serbere og at de har beklaget offentlig når serbere er berørt. Myndighetenes respons og reaksjon har imidlertid ikke vært den samme dersom RAE-samfunnene har blitt rammet.

Ifølge Europarådet (2013, s. 7) er det store restanser i domstolsystemet, og tilliten til rettsvesenet er svært lav, spesielt blant minoritetene.

Klageordninger

Det finnes en rekke klageordninger i Kosovo som RAE-gruppene kan benytte seg av ut fra særskilte behov.

Antidiskrimineringsloven gjelder i den offentlige og private sfære, og inkluderer blant annet områder som sysselsetting, sosial beskyttelse, utdanning, bolig og eiendom, levering av varer og tjenester, personlig sikkerhet, deltakelse og tilgang til offentlige steder (ERRC 2011, s. 33). Dersom en person mener at ens rettigheter har blitt krenket i henhold til antidiskrimineringsloven, skal saken enten vurderes av administrative organer, forvaltningsorganer¹³ eller av domstolen (OSCE 2012c, s. 14-15).

Fra januar 2007 til juni 2011 ble det opprettet 86 saker innen rettssystemet i henhold til antidiskrimineringsloven. Ingen av disse ble opprettet av rom, ashkaliere eller egyptere. I samme tidsperiode var det ingen domstoler, bortsett fra domstolen i Gjilan/Gnjilane (*District Court*) og i Pejë/Peć (*Municipal Court*), som hadde en åpen sak hver, som hadde behandlet saker knyttet til anklager om diskriminering (ERRC 2011, s. 34).

Ifølge ECMI/K (2013a, s. 93) kan det både bli dyrt og tidkrevende å opprette en sak for domstolen. Det finnes andre klagemekanismer utenfor rettssystemet.

¹³ OSCE (2012c, s. 16) har uttrykt at: «However, the Law is silent on the procedures under which a complaint is to be filed and processed, by which administrative body it should be filed, and in which timeframe. Nor does the Law delegate competence to an executive body to further regulate these important procedural details. In this regard, the Law itself does not foresee proper implementation.»

Ombudsmannsinstitusjonen ble etablert i Kosovo allerede i juni 2000. Ombudsmannen er et uavhengig organ med mandat til å behandle klager på rettighetsbrudd begått av en offentlig instans eller myndighet. Klager vedrørende brudd på rettigheter i henhold til antidiskrimineringsloven, kan også behandles av Ombudsmannen. Enhver kan fremsette en klage for organet (ECMI/K 2013a, s. 93; Council of Europe 2013, s. 13).

Mellom 1. juli 2007 og 1. januar 2011 mottok Ombudsmannen totalt 4 482 klager. 63 klager var rom, ashkaliere og egyptere, hvorav 18 av klagene ble registrert for etterforskning. I januar 2011 var elleve av sakene løst, mens de resterende fortsatt var under etterforskning (ERRC 2011, s. 41). I sin årsrapport for 2012 opplyste Ombudsmannen (2013, s. 137) at det i 2012 ble mottatt 1670 forespørsler om opprettelse av klager og om juridiske råd og bistand. I 24 av klagesakene hadde klager etnisiteten rom, mens i 13 saker ble klager registrert med etnisiteten «others». Det er en økning i antall saker fra 2011, da 1 453 klager ble mottatt (Council of Europe 2013, s. 14).

I henhold til Europarådet anser de fleste observatører omfanget av klager til Ombudsmannen som moderat, gitt den begrensede tilliten befolkningen har til rettsvesenet og det omfanget av menneskerettighetsproblemer som oppleves (Council of Europe 2013, s. 14). Det er behov for økt bevissthet angående Ombudsmannens mandat, resultater, samt anbefalinger. Europarådet påpeker også behovet for flere ressurser og politisk støtte for å bedre effektiviteten, og at Ombudsmannens anbefalinger i større grad skal bli implementert både sentralt og lokalt (Council of Europe 2013, s. 6).

Det er også opprettet klagemekanismer på kommunalt nivå. Dersom en person ønsker å klage på et kommunalt vedtak, kan vedkommende gjøre dette direkte til kommunen, da alle personer eller organisasjoner med en interesse knyttet til kommunen, kan levere klage til kommunestyret. Dersom man mener at kommunestyrets avgjørelse krenker ens minoritetsrettigheter, kan man levere klage direkte til *Deputy Chairperson for Communities*, som er pålagt å vurdere klagen og henvise saken til kommunestyret for behandling. Dersom kommunestyret ikke omgjør sin beslutning, og *Deputy Chairperson for Communities* fortsatt vurderer at minoritetsrettighetene er krenket, kan vedkommende henvise saken direkte til forfatningsdomstolen (*Constitutional Court*) (ECMI/K 2013a, s. 94-96).

Man kan også klage på kommunale beslutninger via *Municipal Communities Committee* eller *Municipal Office for Communities and Return* (ECMI/K 2013a, s. 96).

Det er også opprettet sentrale klagemekanismer knyttet til spesifikke områder eller temaer. Klager vedrørende språkrettigheter kan rettes til *Office of the Language Commission*, som ble opprettet i april 2012. Mener man seg krenket i en ansettelsesprosess, kan man klage til *Independent Oversight Board for Kosovo Civil Service*. Anser man at media har krenket minoritetsrettighetene, kan man klage til *Independent Media Commission* (ECMI/K 2013a, s. 96-98).

Vurdering av minoritetsvernet

Kosovos juridiske lovverk blir vurdert som solid når det gjelder beskyttelse av grunnleggende menneskerettigheter (EU Commission 2012, s. 12, 13). OSSE uttrykker at det rettslige rammeverket knyttet til minoritetenes rettigheter, både er omfattende og avansert («sophisticated») (OSCE 2012b, s. 5).

Respons Kosovo: Situasjonen for rom, ashkaliere og egyptere

De fleste observatører rapporterer imidlertid at implementeringen av lovverket, er mangelfull. Europarådet påpeker manglende økonomiske og menneskelige ressurser, manglende kunnskap, lite effektiv koordinering mellom sentrale og lokale styresmakter og enkeltvis manglende vilje hos kommunale myndigheter (Council of Europe 2013, s. 6, 11).

OSSE mener det gjenstår mye for å oppnå reell og meningsfull beskyttelse av minoritetenes rettigheter. Organisasjonen uttrykker at implementeringen av handlingsplanen for integrering av minoritetene, er svak og i stor grad hemmet av mangelfull finansiering. På sentralt nivå er det manglende politisk engasjement og utilstrekkelig kommunikasjon mellom relevante organer. På lokalt nivå har flertallet av kommunene gjort svært lite for å følge handlingsplanene (OSCE 2012b, s. 35). RAE-gruppene er eksempelvis underrepresenterte i lokale myndighetsorganer som *Communities Committees*. Av en OSSE-rapport fremgår det at rom er underrepresentert i åtte av kommunene hvor de bor, ashkaliene i tretten av kommunene og egypterne i femten av kommunene (OSCE 2014b, s. 20). Landinfo vil her bemerke at det, ifølge folketellingen i 2011, bor rom i 28 kommuner, ashkaliere i 27 kommuner og egyptere i 21 kommuner (KAS 2011, s. 143).

ERRC uttrykker også at det er manglende politisk vilje til å implementere lovverket, og helt generelt at rettssystemet i Kosovo må betraktes som svært svakt (ERRC 2011, s. 32).

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) skal som faglig uavhengig enhet innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om. Landinfos responser og temanotater er basert på opplysninger fra både åpne og anonyme kilder. Opplysningene er innsamlet og behandlet i henhold til kildekritiske standarder.

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo. Responser er ikke ment å være utfyllende redegørelser for et tema, og kildegrunnlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater. Responser er utarbeidet innenfor korte frister og inneholder gjerne lite bakgrunnsinformasjon.

Opplysningene som blir lagt fram i responsene, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos responser er heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- Council of Europe (2013, 10. september). *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Strasbourg: Council of Europe. Tilgjengelig fra http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Kosovo_en.pdf [lastet ned 24. juni 2014]
- ECMI/K, dvs. European Centre for Minority Issues Kosovo (2012, 3. juli). *Segregated Education in Kosovo*. Pristina: ECMI/K. Tilgjengelig fra <http://www.ecmikosovo.org/?p=3507> [lastet ned 24. juni 2014]
- ECMI/K (2013a, desember). *Communities in Kosovo: A guidebook for professionals working with communities in Kosovo*. Pristina: ECMI/K. Tilgjengelig fra http://www.ecmikosovo.org/wp-content/uploads/2013/12/ECMI-Kosovo_Dec-2013_Guidebook-for-Professionals_ENG.pdf [lastet ned 24. juni 2014]

Respons Kosovo: Situasjonen for rom, ashkaliere og egyptere

- ECMI/K (2013b, desember). *Promoting the Economic Empowerment of Roma, Ashkali and Egyptian Women in Kosovo*. Pristina: ECMI/K. Tilgjengelig fra http://www.ecmikosovo.org/wp-content/uploads/2013/12/FINAL-REPORT_ENG1.pdf [lastet ned 24. juni 2014]
- ECMI/K (2013c, januar). *Institutional Framework*. Pristina: ECMI/K. Tilgjengelig fra http://www.ecmikosovo.org/?page_id=1378 [lastet ned 24. juni 2014]
- ECMI/K (u.å.). *Legal Framework*. Pristina: ECMI/K. Tilgjengelig fra http://www.ecmikosovo.org/?page_id=1372 [lastet ned 30. juli 2014]
- European Commission (2012, 23. oktober). *Commission Staff Working Document. Commission Communication on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo*. Brussel: European Commission. Tilgjengelig fra http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_analytical_2012_en.pdf [lastet ned 24. juni 2014]
- ERRRC, dvs. European Roma Rights Centre (2011, desember). *Abandoned Minority*. Budapest: ERRRC. Tilgjengelig fra <http://www.errc.org/cms/upload/file/abandoned-minority-roma-rights-history-in-kosovo-dec-2011.pdf> [lastet ned 22. april 2014]
- HRW, dvs. Human Rights Watch (2010, 27. oktober). *Rights Displaced. Forced Returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo*. New York: HRW. Tilgjengelig fra http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/kosovo1010webwcover_1.pdf [lastet ned 24. juni 2014]
- HRW (2014, 21. januar). *World Report 2014: Kosovo*. New York: HRW. Tilgjengelig fra http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Kosovo_0.pdf [lastet ned 24. juni 2014]
- KFOS, dvs. Kosovo Foundation for Open Society (2013, desember). *Reality or fireworks. Strategy for integration of Roma, Ashkali and Egyptian communities*. Pristina: KFOS. Tilgjengelig fra http://kfos.org/wp-content/uploads/2014/01/Reality-or-fireworks_ENG.pdf [lastet ned 13. mai 2014]
- KAS, dvs. Kosovo Agency of Statistics (2011). *Kosovo Population and Housing Census 2011. Final results Main data*. Pristina: Kosovo Agency of Statistics. Tilgjengelig fra http://ask.rks-gov.net/rekos2011/repository/docs/Final%20Results_ENG.pdf [lastet ned 24. juni 2014]
- Law on the Use of Languages (2006). *Law on the Use of Languages*. Tilgjengelig fra Assembly of Kosovo http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2006_02-L37_en.pdf [lastet ned 1. juli 2014]
- Migrationsverket (2009, 29. mai). *Landprofil – Kosovo*. Norrköping: Migrationsverket. Tilgjengelig fra <http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=20864> [lastet ned 24. juni 2014]
- Migrationsverket (2013, 6. september). *Minoriteter i Kosovo*. Norrköping: Migrationsverket. Tilgjengelig fra <http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=30760> [lastet ned 24. juni 2014]
- Ombudsperson Institution, Republic of Kosovo (2013, 25. november). *Twelfth Annual Report. 1 January-31 December 2012*. Pristina: Ombudsperson Institution. Tilgjengelig fra http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/82549_Raporti_2012-_anglisht_-_final_784343.pdf [lastet ned 24. juni 2014]
- OSCE, dvs. Organization for Security and Cooperation in Europe (2011, desember). *Municipal Responses to Security Incident Affecting Communities in Kosovo and the role of Municipal Community Safety Council*. Pristina: OSCE. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/kosovo/86766?download=true> [lastet ned 24. juni 2014]
- OSCE (2012a, juli). *Access to civil registration in Kosovo*. Pristina: OSCE. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/kosovo/92331?download=true> [lastet ned 24. juni 2014]
- OSCE (2012b, juli). *Community Rights Assessment Report. Third Edition*. Pristina: OSCE. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/kosovo/92244?download=true> [lastet ned 24. juni 2014]
- OSCE (2012c, september). *Implementation Measures for Legislation Impacting Human Rights in Kosovo*. Pristina: OSCE. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/kosovo/94360?download=true> [lastet ned 24. juni 2014]
- OSCE (2013, februar). *Representation of Communities in the Civil Service in Kosovo*. Pristina: OSCE Mission in Kosovo. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/kosovo/99601?download=true> [lastet ned 24. juni 2014]
- OSCE (2014a, 23. juni). *Municipal language compliance in Kosovo*. Pristina: OSCE. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/kosovo/120010?download=true> [lastet ned 1. juli 2014]

Respons Kosovo: Situasjonen for rom, ashkaliere og egyptere

- OSCE (2014b, 27. juni). *An Assessment of Local-level Mechanisms for the Protection and Promotion of Communities' Rights and Interests in Kosovo*. Pristina: OSCE. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/kosovo/120343?download=true> [lastet ned 1. juli 2014]
- OSCE & ODIHR, dvs. Office for Democratic Institutions and Human Rights (2013, 29. mai). *Best Practices for Roma Integration; Regional Report on Anti-discrimination and Participation of Roma in Local Decision-Making*. Warszawa: OSCE & ODIHR. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/odihr/102083> [lastet ned 24. juni 2014]
- OSCE & ODIHR (2014, februar). *Best Practices for Roma Integration. Regional Report on Housing Legalization, Settlement Upgrading and Social Housing for Roma in the Western Balkans*. Warszawa: ODIHR. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/odihr/115737?download=true> [lastet ned 22. april 2014]
- Stojanovska, M. (2014, 6. januar). Balkan countries strive to give all children birth certificates. *Southeast European Times*. Tilgjengelig fra http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/articles/2014/01/06/reportage-01 [lastet ned 24. juni 2014]
- UNDP (2012, 14. mai). *Kosovo Human Development Report 2012. Private sector and employment*. Pristina. UNDP. Tilgjengelig fra http://www.undp.org/content/kosovo/en/home/library/human_development/kosovo-human-development-report-2012/ [lastet ned 22. april 2014]
- UNHCR (2013, 11. november). *Access to Civil Documentation and Registration in South Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://www.refworld.org/docid/5280c5ab4.html> [lastet ned 24. juni 2014]

Rapporten er forfattet av Stephanie Woldenberg, menneskerettighetsarbeider og PhD-kandidat ved Universitetet i Novi Sad, Serbia, som bakgrunn for konferansen Regional Conference on Civil Registration and Documentation i Podgorica 25. oktober 2013.

- UN Special Rapporteur (2014, 5. juni). *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani: Follow-up mission to Serbia, including Kosovo*. Genève: UN Human Rights Council. Tilgjengelig fra http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A-HRC-26-33-Add2_en.pdf [lastet ned 24. juni 2014]
- U.S. Department of State (2014, 27. februar). *Kosovo 2013. Human Rights Report*. Washington D.C.: U.S. Department of State. Tilgjengelig fra <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2013/eur/220294.htm> [lastet ned 24. juni 2014]

© Landinfo 2014

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.