

**ETNICKA DILEMA KOSOVA:
POTREBA ZA GRAĐANSKIM UGOVOROM**

28. maj 2003. godine



international
crisis group

Balkans Report N°143
Pristina/Brussels

SADRŽAJ

KRATAK PREGLED I PREPORUKE	i
I. UVOD.....	1
II. PITANJE STATUSA: IGRA SA NEREŠENIM REZULTATOM.....	2
III. UCESNICI	4
A. BEOGRAD	4
1. Od izolacije do saradnje	4
2. Đindic: Stavljanje statusa na dnevni red	5
3. Posle Đindica: Buducnost odnosa sa Srbijom	7
B. KOSOVSKE SRBI.....	8
1. Politicko vodstvo: Pragmaticari i ekstremni nacionalisti.....	8
2. Politicko angažovanje na centralnom nivou.....	9
3. Angažovanje na opštinskom nivou.....	11
C. KOSOVSKE ALBANCI.....	12
IV. UNMIK: POSTAVLJANJE TEMELJA.....	14
A. PLAN ZA KOEGZISTENCIJU.....	14
B. HIMERA MULTIETNICNOSTI.....	15
C. UNMIK-OVA INICIJATIVA ZA DECENTRALIZACIJU IZ OKTOBRA 2002.....	17
C. SAVEZ SRPSKIH OPŠTINA.....	19
V. KONSTRUISANJE UGOVORA.....	21
A. FAZA JEDAN: INSTITUCIONALNI PROSTOR ZA KOSOVSKE MANJINE.....	21
1. Podsticaj za lepo ponašanje: Sistem nagrađivanja i kažnjavanja	22
2. Komitet za usluge manjinskim zajednicama	22
3. Promene u izbornom sistemu	23
4. Povelja o pravima zajednica.....	23
5. Osiguravanje da pravni sistem može da primeni Povelju o pravima	24
6. Decentralizacija	24
7. Saradnja Beograda	24
B. FAZA DVA: RAZGOVORI O KONACNOM STATUSU.....	25
C. NAGONSKI PRORACUNI.....	25
DODACI	
A. MAPA KOSOVA	28
B. RECNIK SKRACENICA.....	29

ETNICKA DILEMA KOSOVA: POTREBA ZA GRAĐANSKIM UGOVOROM

? RATAK PREGLED I PREPORUKE

Jednostavna ali efikasna formula postoji za mir u različitim društvima. Ona se sastoji od civilnog ugovora: vlada priznaje i podržava posebna prava manjina, dok manjine priznaju autoritet vlade. Nema elemenata za ovakav ugovor trenutno na Kosovu. Albanci i dalje nisu voljni da daju podršku za veća prava srpske manjine, a srpska zajednica ne priznaje autoritet institucija Kosova. Štaviše, Kosovo nije država, a status pokrajine ostaje nerešen. Posle četvorogodišnje uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu, još nije postavljen temelj ovakvog civilnog ugovora i održivog mira.

Umesto toga dilema oko statusa postaje igra bez rezultata. Albanci ne prihvataju ništa manje od nezavisnosti, dok Srbi žele da budu deo Srbije. Srbi kažu da njihova prava neće biti zaštićena na nezavisnom Kosovu. Albanci veruju da im bezbesnost može biti garantovana samo nezavisnošću, i prete ponovnim konfliktom ukoliko se njihove aspiracije o nezavisnosti ne ispune.

Ovaj izveštaj opisuje način za rešenje ove dileme pri čemu se izbegava opasna opcija podele a ipak priznaje potreba zaštite srpske manjine. Misija privremene uprave UN na Kosovu (UNMIK), uz podršku međunarodne zajednice, mora da počne sa izgradnjom temelja građanskog ugovora. Lažna i nerealna politika UNMIK integracije i multietnicnosti, kao i nejasan proces "standardi pre statusa", ne mogu da izgrade ovaj temelj. Srbima i ostalim manjinama mora da se da kredibilna garancija da će za njih postojati institucionalno mesto na Kosovu – mogućnost da zaštite i promovišu svoja prava kroz institucije Kosova. U interesu zaštite srpske manjine i stvaranja stabilnog okruženja na Kosovu, važno je da se odmah počne sa delovanjem kako bi se stvorio ovakav institucionalni prostor. Takav postupak olakšao bi vodenje neophodnih pregovora u vezi konačnog statusa, ali ovo ne bi trebalo da se shvati ni od

strane Albanaca ni od strane Srba da to prejudicira ili unapred određuje ishod.

ICG predlaže stvaranje prave podsticajne strukture koja će manjine tretirati kao građane sa punim i jednakim pravima, sa jasno određenim kaznama za loše vladanje i nagrade za dobro vladanje. Trebalo bi da se osnuje Odbor za javne usluge za manjine, koji će da istice šta sve treba da se uradi u cilju poboljšanja pružanja usluga i formulisanja plana za postepeno raspuštanje paralelnih struktura. Izborni sistem treba da se preradi tako da političari (svih etničkih pripadnosti) na centralnom nivou budu odgovorniji. Treba da se izradi Povelja prava koja istice prava pojedinaca i grupe, koja bi bila praćena jakim pravnim instrumentom koji obezbeđuje primenu ovih prava. I dok inicijativa za decentralizaciju treba da posveti posebnu pažnju potrebama manjinskih zajednica, UNMIK i Savet Evrope treba posebno da obrate pažnju da ne povuku nikakve granice po etničkim osnovama, čak ni za podopštinske jedinice. Posebno treba da se usredsrede na poboljšanje lokalne uprave i da osiguraju da opštinski organi imaju odgovarajuće kadrove i sredstva za obavljanje svog posla.

Uspostavljanje ovog institucionalnog prostora za manjine u krajnoj liniji zavisi od volje Srba i Albanaca za saradnjom, i obe strane treba da podrži UNMIK i šira međunarodna zajednica. Albanski političari moraju da prevaziđu trenutnu retoriku i shvate da prava manjinskih zajednica ne predstavljaju ustupak koji ugrožava potencijalnu buduću nezavisnost Kosova, već su neophodan preduslov za to. U toku pregovora o statusu albanske vode i Privremene institucije samouprave (PIS) biće procenjivane kako tretiraju Srbe i ostale manjine. Albanske vode – iz svih političkih partija – moraju aktivno da rade na poštovanju prava manjina u konkretnim slučajevima i da se zalažu za tolerantnije okruženje.

Vecina srpske populacije ustrucava se cak i na kontakt sa UNMIK. Prethodni sporazumi imali su samo male koristi koje su programaticne srpske vode mogle da pokažu njihovim zajednicama. Nova i opipljivija posvecenost UNMIK i medunarodne zajednice u stvaranju institucionalnog prostora za manjine mogla bi ponovo da oživi odnose sa srpskom zajednicom. Umesto konstantnog okretanja Beogradu, srpski lideri treba da iskoriste ovu priliku i da se bore za svoja prava u institucijama Kosova.

Kooperativni Beograd je takode kljucna stavka. Preko stalne podrške paralelnim strukturama vlade i podsticajnim izjavama o ucestvovanju, Beograd kvari ostvarivanje gradanskog ugovora izmedu kosovskih Srba i Albanaca. Posle ubistva srpskog premijera Zorana Đindica, medunarodna zajednica kao da je nevoljna da vrši pritisak na Beograd kako bi on odigrao konstruktivnu ulogu na Kosovu. Dok je demokratskim reformama u Srbiji potrebna velika podrška, u dugorocnom interesu Beograda je saradnja sa UNMIK kako bi stvorili stabilno politicko okruženje na Kosovu. Srpski nacionalisti u Beogradu i na Kosovu ce bez sumnje odbiti sve što oni vide kao potencijalno odbacivanje srpskog suvereniteta u pregovorima o konacnom statusu, ali njima treba naglasiti da njihova konstruktivna saradnja sa vladinim institucijama na Kosovu nece zahtevati nikakvu modifikaciju njihovih pozicija oko suvereniteta, vec da ce povecati njihov medunarodni položaj zbog ukljucivanja u ove pregovore, i istovremeno obezbediti neposredne i opipljive koristi za srpsku zajednicu.

U Izveštaju se zastupa pristup iz nekoliko faza za sklapanje gradanskog ugovora koji bi uredio ethicke odnose na Kosovu. Temelj ugovora – mere koje su gore navedene za ustanovljenje institucionalnog prostora za manjine – treba odmah postaviti. U toku pregovora o statusu, sam gradanski ugovor bice finaliziran. Ovo od medunarodne zajednice zahteva da pošalje jasnu poruku Albanskim vodama da nezavisnost kao njihov cilj, sa postojećim granicama može da bude realan samo ako vecinska zajednica obezbedi uslove za život po kojima ce se manjinske zajednice osecati kao slobodni i jednaki gradani na Kosovu.

PREPORUKE

Za UNMIK:

1. Pojasniti i ponovo se usredsrediti na postojece napore za uspostavljanje institucionalnog prostora uz kredibilne garancije za manjine Kosova. Rad sa albanskim i srpskim vodama na Kosovu u cilju ustanovljenja elemenata za ovaj prostor, ukljucujuci:
 - (a) Ustanovljivanje sistema nagrađivanja i kazni – finansijske bonuse, priznanje opštinama i institucijama koje dobro obavljaju dužnosti, kazne i sankcije za pojedince i institucije, smena sa dužnosti onog ko je ukljucen u diskriminatornu praksu – obezbediti da se institucije na centralnom i lokalnom nivou prikladno ponašaju prema manjinskim zajednicamac
 - (b) Stvaranje odbora za pružanje usluga manjinskim zajednicama koji ce proceniti trenutni nivo pružanja usluga, ispitati kako može da se on poboljša, i plan za postupno ukidanje paralelnih strukturac
 - (c) Izrada Povelje prava koja ce istaci prava pojedinaca i manjina, ukljucivace sve postojece odredbe Ustavnog okvira, i uvecati prava manjina ako se smatra neophodnimc
 - (c) Postavljanje jakih pravosudnih mehanizama koji ce služiti za primenu Povelje, u pocetku uz pomoc medunarodnih sudija i tužilacac i
 - (c) Prerada izbornog sistema kako bi se obezbedila veca odgovornost predstavnika na centralnom nivou.
2. Oprezno postupanje sa smanjenjem broja medunarodnog osoblja, obezbedivanje prikladnih mehanizama za zaštitu prava manjina pre povlacenja medunarodnih clanova.
3. Aktivna saradnja sa predstavnicima Srba i zajednica kako bi se povratilo poverenje koje je neophodno za uspostavljanje temelja za ugovore.

Za Sjedinjene države i Evropsku uniju:

4. Podstaci UNMIK da pojasni i ponovo odredi svoja trenutna zalaganja – kao što je proces “standardi pre statusa”– da stvori pravi

institucionalni prostor uz kredibilne garancije za manjine Kosova, posebno srpsku manjinu.

5. Podržavanje UNMIK u stvaranju ovog institucionalnog prostora za manjine preko ovlašćenja PIS, kao i za vode Albanske i Srpske zajednice, ohrabrujući ih na saradnju.
6. Obezbediti neophodna sredstva – posebno u ključnom sektoru pravosuđa – da preduzmu aktivnosti koje su vezane za uspostavljanje institucionalnih garancija za manjine.
7. Podstaci Beograd, uz pomoć finansijskih stimulacija i destimulacija ako je neophodno, da saraduje sa UNMIK i da uloži napore da postupno ugasi paralelne strukture.
8. Poceti pripreme za razgovore o konačnom statusu, uključujući istraživanje odgovarajućih institucionalnih veza između Srbije i zajednice kosovskih Srba.

Za širu donatorsku zajednicu:

9. Podržati napore koje ulažu SAD i Evropska unija preko promena postojeće politike UNMIK, PIS, Albanskih i Srpskih političkih vođa, kao i Beograda.
10. Obezbediti dodatne kadrove i finansijska sredstva koji su potrebni za napore UNMIK na ustanovljenju institucionalnog prostora za manjine.

Savetu Evrope za misiju decentralizacije:

11. Izuzetnu pažnju posvetiti tome da se strategija decentralizacije ne vrši na etničkoj osnovi i fokusirati napore da se poboljša lokalna uprava u smislu stručnosti, utvrđujući jasne linije razgraničenja nadležnosti između opštinskih i centralnih organa, i obezbediti sredstva za to.

Vlastima u Beogradu:

12. Prekinuti sa podstrekivackim izjavama o podeli Kosova.
13. Podržati ustanovljenje institucionalnog prostora za Srbe i saradivati sa UNMIK na raspuštanju paralelnih struktura na Kosovu.
14. Prekinuti sa pokušajima da se poveže konačni status Kosova sa statusom Republike Srpske u Bosni.

Vodama Kosovskih Albanaca:

15. Podržati stvaranje institucionalnog prostora za Srpsku i druge manjine, uključujući napred navedene elemente, i dati vodeći primer za pitanja prava manjina preduzimanjem konkretnih mera kao što su:
 - (a) Sprovođenje prava manjina da koriste njihov jezik slobodno i da imaju obrazovanje, uključujući i visoko obrazovanje na njihovom jeziku
 - (b) Izvršenje strategije premijera Rexhepija za obezbeđenje jednakih mogućnosti za zapošljavanje manjina u javnom sektoru i
 - (c) Raspodela pravic nog dela javnih sredstava manjinskim zajednicama.
16. Disciplinski kazniti članove političkih partija i javne službenike koji ne poštuju prava manjina.

Vodama Kosovskih Srba:

17. U svakoj prilici iskoristiti sudske i institucionalne instrumente za ostvarenje svojih prava.
18. Prekinuti sa bojkotima i napuštanjem Skupštine i aktivno učestvovati u skupštinskim odborima i Prelaznom vecu.

Priština/Brisel, 28. maj 2003.g.

ETNICKA DILEMA KOSOVA: POTREBA ZA GRAĐANSKIM UGOVOROM

I. UVOD

Suštinski dogovor kojim se gradi mir u heterogenim društvima je onaj u kome vlade priznaju i podržavaju prava podređenih nacionalnih i manjinskih stanovnika zbog građanskog mira i njihovog prihvatanja državne nadređene političke vlasti ... U nekim društvima citave generacije su uništene u dugim sukobima između zajednica zbog toga što nisu uspjeli da nadu ili ostvare uzajamno zadovoljavajuće dogovore.¹

Cetiri godine posle intervencije međunarodne zajednice na Kosovu elementi ovakvog građanskog dogovora još ne postoje. Iako su direktni napadi na manjine opali u odnosu na zastrašujući nivo u periodu odmah posle sukoba, Srbi i druge manjine i dalje se suocavaju sa svakodnevnim zastrašivanjem i diskriminacijom. Privremena uprava retko kada preduzima nešto više osim retorickih izjava da se suprotstavi nasilju i diskriminaciji i da u potpunosti prizna prava svojih manjina. Manjine – narocito Srbi – ne priznaju vlast privremene vlade. A suverenitet Kosova i dalje je nerešen. Na nedavnu godišnjicu početka NATO bombardovanja, cenjeni analiticar i izdavac novina Veton Surroi podsetio je svoje citaoce, “Rat sa bombama je okončan ali ne i politicki rat”.² Ovaj “politicki rat” vodi se oko buduceg statusa pokrajine.

Pošto ne postoji volja međunarodne zajednice da se uhvati u koštac sa trnovitom dilemom o statusu, UNMIK – UN Misija na Kosovu koji ima izvršnu vlast u pokrajini po Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1244 – izradio je strategiju “standardi pre statusa”. U

njoj se ustanovljuju standardi koje Kosovske institucije moraju ispuniti pre nego što pocnu pregovori u vezi statusa.³ UNMIK-ov cilj je da se postigne konsenzus o međunarodno priznatim normama upravljanja i institucionalnog rada i da se politicki vode usredsrede na izgradnju demokratskih institucija pre nego što se upšte pokrene sporno pitanje statusa, u nadi da ce proteklo vreme i iskustvo sa “realnim pitanjima” u upravljanju ohladiti strasti i dovesti do realnijeg pristupa.

Ova strategija ima nekoliko nedostataka. Ishod, i proces koji može dovesti do tog ishoda, ako se smatra da su Kosovske institucije ispunile potrebne standarde, ostaje neizvestan. Nisu izvršene procene u vezi s tim koliko je Kosovo daleko od toga da ispunji ove standarde, i još nije napravljen plan implementacije ili plan za potrebna sredstva po ovoj strategiji. Štaviše, za godinu dana od kada su najavljeni, “Standardi pre statusa” još nisu ostvarili svoj cilj da se politicki vode prinude da se koncentrišu na upravljanje i izgradnju institucija.

Uprkos velikih napora međunarodne zajednice da izbegne ovo pitanje i dalje se nastavlja sukob u vezi utvrđenja konacnog statusa Kosova. Za Albance, tekuće bojno polje je Skupština, gde nastoje da usvoje rezolucije o teritorijalnom integritetu i nezavisnosti Kosova. Sa daljim radom paralelnih struktura koje finansira i sa kojima je povezana srpska vlada i sa nedavno ustanovljenim Savezom srpskih opština na severu i jugozapadu Kosova, Beograd i politicari kosovskih Srba rade na tome da stvore realnost na terenu koja bi prejudicirala status.

¹ Ted Robert Gurr, *Ljudi protiv država: Ugrožene manjine u novom veku* (Washington, U.S. Institute for Peace, 2000), p. 151.

² Veton Surroi, “Kosovo: Neobjavljeni politicki rat,” *Koha Ditore* 24. mart 2003.

³ ICG je marta 2002.g. preporucila da ostvarenje standarda i pripreme za rešenje konacnog statusa Kosova treba da se rešava paralelno a ne jedno za drugim. Vidi izveštaj sa Balkana ICG br. 124, *Putna karta Kosova I: Rešavanje konacnog statusa*, 28. februar 2002.

Iako je za žaljenje što se političari ne hvataju u koštac sa mnogim ozbiljnim pitanjima koja uticu na svakodnevne živote biraca – kao što su privreda, zdravstvena nega, obrazovanje, i druge javne službe – njihovo fokusiranje na status uopšte ne iznenaduje. Imajući u vidu kritičnu važnost ovog pitanja normalno je da Kosovski politički vode na obe strane koriste ovaj privremeni period da zauzmu bolje položaje – ali na žalost sa nerešenim ishodom.

II. PITANJE STATUSA: IGRA SA NEREŠENIM REZULTATOM

ICG je više puta tvrdila da je rešenje statusa Kosova – iako nije bez rizika – kritično za stabilnost regiona. Naši izveštaji su pokazali kako nedovoljno jasna situacija oko statusa baca senku na proces povratka izbeglih, ekonomski razvoj, i sposobnost UNMIK-a da stabilizuje problematizirani grad Mitrovicu.⁴

UNMIK tvrdi da je pitanje suvereniteta više simbolično nego bitno, jer ne utiče na svakodnevne probleme uprave na Kosovu.⁵ Pošto evropska integracija pridaje manje značaja nacionalnom suverenitetu pojedinih zemalja zvaničnici se nadaju da će aspiracije za nezavisno Kosovo splasnuti. Ovo nije realno. Pitanje statusa je jako značajno za Albance i Srbe. Albanci koji pate od opozivanja autonomije i sistematske diskriminacije i nasilja od strane Jugoslovenskih vlasti, veruju da će im samo nezavisnost garantovati sigurnu budućnost. A Srbi koji su pretrpeli zločine iz osвете i sistematsko nasilje posle dolaska UNMIK-a na Kosovo i još uvek se suočavaju sa sveprisutnom diskriminacijom, tvrde da samo povratak srpske vlasti može da obezbedi njihova prava i bezbednost.

Vecina zvaničnika iz Evrope i SAD veruje da je iniciranje diskusije o statusu preuranjeno i da širi region mora da bude stabilniji pre pokretanja ovog pitanja. Diplomate ističu da otvaranje pregovora oko konačnog statusa može da destabilizuje krhki mir u Makedoniji, ima uticaja na demokratske reforme u Srbiji i utiče na dugovečnost državne zajednice Srbije i Crne gore. Štaviše, oni tvrde da institucije Kosova moraju da ojacaju pre nego počnu pregovori oko statusa – u skladu sa strategijom UNMIK-a “standardi pre statusa”. Zadržavanje odluke o statusu je efikasan način da se osigura da Albanci postignu određene standarde uprave. Vremenom, Kosovo će razviti autonomne institucije samouprave, mir će u Makedoniji biti uspostavljen i Srbija će čvrsto biti na demokratskom putu ka reformama. Samo kada se

⁴ Vidi izveštaj ICG, *Mapa Kosova I*, op. cit. izveštaji ICG sa Balkana br. 131, *UNMIKcs Kosovo Albatross: doticanje podele u Mitrovici*, 3. jun 2002c i Izveštaj ICG sa Balkana br. 134, *Pronalaženje balansa: skala pravde na Kosovu*, 12. septembar 2002.

⁵ Korespondencija ICG sa višim službenikom UNMIK. 22. april 2003.

ovi ključni preduslovi postignu, kaže se dalje, pregovori o konačnom statusu Kosova neće ugroziti regionalnu stabilnost.

Ova procena je pogrešna. Mnogi u obe zajednice gube strpljenje, i kontraproduktivno je da se nastavi ignorisanje pitanja konačnog statusa.⁶ Iako otvaranje rasprave o statusu Kosova nije bez rizika,⁷ neuspeh da se reši ovaj problem preči delikatnom miru na Kosovu, a samim tim i u regionu. Prošle godine, eskalirala je retorika sa obe strane, i teško je održati status quo.

Iako se neki srpski političari žale da konstantno pokretanje pitanja statusa radikalizuje sve strane, teško je sagledati kako ono može da se izbegne.⁸ UNMIK nije uspeo da ubedi albanske političare da se usredsrede na standarde. U nedostatku bilo kojeg formalnog procesa koji bi dotakao ovaj problem, članovi Skupštine nastavice da gube svoje vreme na statusu na uštrb izgradnje institucija i postizanja konkretnih rezultata u oblastima odgovornosti.⁹ Kao što je istaknuto dole, nedovoljno jasna situacija oko problema statusa takode ima uticaj na njihovu spremnost da obezbede garancije za Srbe.

Političari iz Srbije koriste retoriku na Kosovu kako bi pridobili domaću podršku, ali postoje i ozbiljni razlozi zašto Beograd želi da se govori o pitanju statusa. Srbija će teže pristupiti procesu integracije u EU ako je budućnost Kosova nerešena. Đindić je postavio pitanje statusa Kosova na dnevni red na početku 2003.¹⁰ U njegovom otvorenom stavu, on zastupa federalnu soluciju za Kosovo, u kojoj će srpska zajednica u pokrajini biti priznata kao "ustavni narod" i imati bliži odnos sa Srbijom, dok će albanskoj zajednici biti garantovana veća autonomija. Ako federalna opcija nije prihvacena, on se zalaže da pokrajina bude podeljena, procena "mirnim preseljenjem ljudi". On je tvrdio da su Albanci dokazali kako nisu u mogućnosti da zaštite prava Srba i time im ne može biti poverena uprava nad oblastima u kojima su Srbi na Kosovu.

Površno gledano, podela Kosova izgleda kao razumno rešenje. Kosovski Srbi koji su manjina ne žele da žive u nezavisnoj državi gde su Albanci većina. Albanci nisu voljni da Srbi budu njihove komšije. Tri severne opštine su pretežno srpske, i granice se sa Srbijom. Neki vide potencijal za teritorijalnu trampu: pretežno naseljena Albancima Preševska dolina na jugu Srbije, za deo koji je naseljen Srbima severno od reke Ibar. Mirne i sporazumne promene granica su u principu dozvoljene, i određene Helsinškim završnim aktom.¹¹

Ipak, podela je retko kad bila rešenje koje vodi miru, pogotovu u postkonfliktnim državama gde glavni problemi koji su prouzrokovali nasilje i dalje nisu rešeni.¹² Podela Kosova ima potencijal da isprovocira nestabilnost u pokrajini kao i u oblastima naseljenim Albancima u Srbiji. To neće rešiti etnicki problem – većina Srba će živeti na Kosovu iznad Ibra sa zajednicama na severu. Tako će podela ostaviti mnoge Srbe ranjivijec život male manjine u državi u kojoj preovladavaju Albanci, to bi imalo manje podstreka da se štite njihova prava. Srbi političari sa Kosova priznaju da bi podela vodila povećanom egzodusu Srba sa juga.¹³ Iako je Đindić ovo gledao kao mirno preseljenje, takav egzodus bi iskorenio živote i potkopao ciljeve međunarodne zajednice na Kosovu.

Nemiri prouzrokovani podelom ugrozili bi napore Ujedinjenih nacija za uspostavljanje institucija i doveli u opasnost preko 2 milijarde dolara međunarodne pomoći koja je namenjena u ovu svrhu. Ovakva nestabilnost bi unazadila reforme u Srbiji i odložila proces integracije u EU. Pored toga, iako su domino rasprave jedne ili druge strane često prenaplašene na Balkanu,¹⁴ kada se spomene mogućnost menjanja granica, postoji ozbiljan rizik od otvaranja Pandorine kutijec već postoji previše neodgovornih političara koji su spremni da dovedu u pitanje teritorijalni integritet Bosne, Makedonije i drugih suseda Kosova. Ceo region preživljava tešku

⁶ Intervju ICG sa Predsednikom opštine Štrce, 24. mart 2003.

⁷ Zvanicnici koji rade sa srpskom zajednicom veruju da iniciranje pregovora oko statusa može da izazove dalji egzodus srpske zajednice.

⁸ Intervju ICG sa Dragišom Krstovicem, 27. marta 2003.

⁹ Uredba 2001/9 UNMIK-a, "Ustavni okvir za samoupravu na Kosovu", 15. maj 2001.

¹⁰ Izveštaj sa Balkana br. 141, *Srbija posle Đindića*, 18. Mart 2003.

¹¹ "Helsinški finalni akt o Konferenciji za bezbednost i saradnju u Evropi", pitanja vezana za bezbednost u Evropi (Deklaracija principa): "...granice mogu da budu promenjene u skladu sa međunarodnim zakonima, uz mirna sredstva i sporazumno."

¹² Nicholas Sambanis, "Podela kao rešenje etnickog rata: An Empirical Critique of the Theoretical Literature", *World Politics* 52, (July 2000) 437-483.

¹³ Intervju ICG sa Oliverom Ivanovicem. 27. mart 2003.

¹⁴ Na primer, uz poštovanje odnosa Srbije i Crne gore.

postkonfliktnu tranziciju, zasnovanu na ojacavanju efikasnih struktura uprave u postojećim državama. Čak i mirna promena granica sada može da zbuni i odloži čitav proces.

Predstavnici UNMIK i mnogi međunarodni zvaničnici ističu da oni neće podržati podelu Kosova. Ipak, realnost na terenu čini ovu situaciju teže održivom. Dok se UNMIK zalaže da se sada primeni vlast u severnom delu Mitrovice, Beograd održava mnoge svoje paralelne službe, Srpska zajednica je osnovala uniju opština na severu, i mnogi zvaničnici u Beogradu otvoreno zastupaju podelu kao svoj poželjniji ishod o statusu.

Ako je ozbiljna u svom stavu da spreči de facto podelu, koja podrazumeva nasilje i pretnju nasiljem, međunarodna zajednica mora da se uhvati u koštac sa ovom dilemom bez rezultata sa kojom se suocava Kosovo. Albanska većina ostaje nesigurna oko konačnog statusa, generalno se protivi obezbeđivanju većih prava za Srbe, i neće prihvatiti ništa manje od nezavisnosti. Srpska manjina se drži u uverenju da će Kosovo biti vraćeno Srbiji, ne prihvata svoj manjinski status na Kosovu, i preti da će otići sa Kosova ako ono postane nezavisno. Neki elementi u Beogradu pogrešno veruju da podela može da bude dobra. Ova tri aktera – Albanci, Srbi, i Beograd – neophodni su učesnici gradanskog ugovora, i moraju se ubediti da se njihova budućnost zasniva na saradnji, a ne na konfrontaciji.

III. UCESNICI

A. BEOGRAD

Od pada Miloševića oktobra 2000., Beograd je često igrao opasnu igru u pokrajini, neuspevajući da saraduje sa UNMIK i podržavajući destabilizaciju određenih oblasti, pogotovu Mitrovice. Dok je prirodno da vlada Beograda podržava prava srpske zajednice, treba da rade to na takav način da održe stabilnost. Ovo će od političkih vođa da zateva razumevanje rizika podela i opasnost od nestabilnosti i jednima i drugima u Srbiji i srpskoj manjini na Kosovu.

1. Od izolacije do saradnje

Od dolaska UNMIK i KFOR do pada Miloševića, Beograd je uradio sve što je mogao da ohrabri Srbe da ostanu u pokrajini i održi vladine institucije Srbije – kao što je zdravstvo, obrazovanje i sudstvo kao i policiju. Miloševićeva vlada imala je nekoliko kontakata sa zvaničnicima UN i dala posebne instrukcije vođama kosovskih Srba da ne saraduju sa UNMIK. Kada bi civilni službenici iz Jugoslavije ili Srbije potpisali ugovor sa UNMIK, rizikovali bi da izgube penzije i radno mesto u Srbiji. (Oni, međutim, mogu da primaju platu od UNMIK dok nemaju neki drugi formalni ugovor.)

Sa promenom vlade oktobra 2000., SAD i EU su dramatično promenili stav prema Beogradu. Međunarodna zajednica je videla nove vlasti koje su bile opozicija Miloševiću, ne one koje tlače i čine zverstva nad kosovskim Albancima. Tako su diplomate pristupale vladi Savezne Jugoslavije i Republike Srbije, smatrajući da je demokratska i prosperitetna Srbija ključ stabilnosti na Balkanu.¹⁵

Nivo saradnje Beograda i UNMIK se promenio. Vlade Srbije i Jugoslavije osnovale su Koordinacioni centar za Kosovo avgusta 2001., koji je zadužen za odnose sa UNMIK, da nadgleda rad obe vlade u pokrajini i lobira kako bi osigurao da se prava Srba uzimaju u obzir. Odgovorni zvaničnik – Dr. Nebojša Čović, vođa Demokratske alternative, jedne od manjih partija u vladajućoj koaliciji DOS – dobio je pohvale za razrešenje

¹⁵ Vidi izveštaj ICG sa Balkana br. 126, *Zakasnele Beogradske reforme: Uzrok za međunarodnu zabrinutost*, 7. mart 2002.c i Izveštaj ICG, *Srbija posle Đindica*, op. cit.

krize u Preševskoj dolini na jugu Srbije krajem 2000. i početkom 2001., i međunarodna zajednica se nadala da će on uspostaviti konstruktivne odnose sa UNMIK. Ove nade nisu se u potpunosti ostvarile.

Dr. Covic i Specijalni predstavnik generalnog Sekretara, Hans Haekkerup, potpisali su zajednicki dokument koji je doveo populaciju kosovskih Srba na Skupštinske izbore novembra 2001. Za uzvrat, UNMIK je obećao da će preuzeti serijal zadataka da poveća poverenje Srba na Kosovu, uključujući povećanje slobode kretanja preko besplatnog izdavanja registarskih tablica srpskoj populaciji uz garancije da će civilna služba da bude multijezična i multietnička otvaranje kancelarije za povratke ekspeditivnu identifikaciju ostataka i bolji rad službe za nestala lica pokretanje bržeg procesa razrešenja imovinskih pitanja rad na povećanju broja Srba koji rade u pravosuđu i obezbeđivanje pristupa obrazovanju za Srbe na njihovom jeziku.¹⁶

Po ovom Ugovoru ustanovljena je Visoka radna grupa između Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara (SPGS) i Dr. Covica za razrešenje ovih pitanja. Ona je načinila neke značajne rezultate – kao što je prebacivanje zaostalih albanskih zatvorenika na Kosovo, naimenovanje srpskih sudija, zatvaranje paralelnih sudova na severu, administrativnu kontrolu UNMIK na severu Mitrovice, i svakodnevnu saradnju policije na granicnim prelazima.

Iako odnos nije bio uvek dobar, saradnja je ostvarena tek posle gorkih i surovih pregovora. U mnogim slučajevima Koordinacioni centar se uključivao u otvoreno protivljenje i time obeshrabrivao saradnju sa UNMIK.¹⁷ Politicke nesuglasice u Beogradu dovele su do borbi koje su se vodile na i oko Kosova. Dok je legitimno zastupao interese srpske manjine, Koordinacioni centar je takode ometao neke ciljeve UNMIK-a. Ključni problemi ostali su nerešeni. Registarske tablice KS još uvek nisu priznate u Srbiji, što ometa slobodu kretanja za populaciju kosovskih Srba. Katastarski podaci sa Kosova još uvek nisu vraćeni svim opštinama. I institucije iz Beograda još uvek rade na Kosovu.

Ove paralelne strukture – uključujući obrazovanje, zdravstvo i policiju¹⁸ – finansiraju se sa otprilike 75 miliona eura iz budžeta vlade Srbije.¹⁹ Iako je UN najavio zvanično zatvaranje “paralelne” opštine na severu Mitrovice novembra 2002., mnoge paralelne kancelarije su još uvek u funkciji širom Kosova. Iako obezbeđuju neke usluge srpskoj zajednici, one koče napore da se vladine institucije prošire na sve zajednice.

Paralelne institucije su kritični izvor godišnjih prihoda i zapošljenja srpske zajednice. U kontekstu gde je nezapošljenost manjina između 90 i 95 procenata, mnogi političari ne žele da ovo prestane.²⁰ Predsednik paralelne opštine ima platu 800 eura, dok potpredsednik opštine Srbin ima platu 300 eura iz Kosovskog konsolidovanog budžeta. Doktori na platnom spisku iz Beograda takode zarađuju značajno višu platu od onih iz Ministarstva za zdravstvo Kosova. Mnogi doktori i drugo zdravstveno osoblje u srpskim zajednicama dobijaju duplu platu jer ih još uvek plaća Beograd, a dobijaju platu i od UNMIK-a.²¹ Tako postoji ugrađeni finansijski podsticaj za održavanjem i podrškom ovakvog institucionalnog ogranka Beograda na Kosovu.

Štaviše, srpske zajednice imaju malo alternative za ove usluge. UNMIK i PIS nemaju mogućnosti da ispune prazninu koja bi nastala u njihovom odsustvu. Oni su pod pritiskom da pružaju usluge kao što su – dobra zdravstvena nega, obrazovanje i javne usluge – većinskoj zajednici, da ne računamo manjine. Iako je pristup institucijama i uslugama na Kosovu problem, srpska zajednica i ne želi taj pristup. Sve dok imaju paralelne usluge od Beograda, malo je potrebe da se oslone na institucije Kosova.

Izjave o Kosovu iz Beograda su takode vodile ka povećanju tenzija sa UNMIK-om i albanskom zajednicom. Do nedavno, Beograd je velikim delom izbegavao pitanje konačnog statusa, usredsređujući se umesto toga na otrcanu frazu o suverenitetu Srbije. Iznenedujuće je, međutim, da je ona nedavno preduzela jednu inicijativu.

2. Đindić: Stavljanje statusa na dnevni red

Godina 2003. počela je zahtevom premijera Srbije Zorana Đindića da se pregledaju UNMIK

¹⁶ “Sporazum o saradnji između Jugoslavije i UNMIK”, 5. novembar 2001.

¹⁷ Intervju ICG sa Jay Carter, šefom kancelarije za odnose sa zajednicama, 8. maj 2003.

¹⁸ Izveštaj ICG, *Srbija posle Đindića*, op. cit.

¹⁹ Isto.

²⁰ Intervju ICG sa potpredsednikom opštine Lipljan, 25. februar 2003.

²¹ Isto.

dokumenta o Kosovu i da se otvori dijalog sa političarima Kosova o razrešenju konanog statusa.

U januaru, Đindić je zahtevao da međunarodna zajednica reši pitanje statusa Kosova, i vodio je agresivnu kampanju da se ovo pitanje stavi na međunarodni dnevni red sve do svog ubistva. On je predložio da pocne direktan dijalog Beograd-Priština i da se usredsredi na tri problema: svakodnevni problemi Prištine i Beograda kao što su: energija, transport i trgovinac povratak raseljenih na Kosovo i sloboda kretanja i status Kosova. On je tvrdio da se status “ne može izbesci. Mi cemo insistirati na razgovorima kakvi ce odnosi između Srbije i Kosova biti za pet, deset godina i zauvek. Došlo je vreme da se ovo pitanje stavi na dnevni red, bar preliminarno”.²²

Đindić je bio provokativan oko ishoda statusa. On se zalagao za asimetrično federalno rešenje ili stvaranje dva entiteta u okviru pokrajine. Srpska zajednica bi imala jace veze sa Srbijom, a albanska bi imala nešto slabije. U federalnim strukturama Srbi bi bili “ustavni narod” na Kosovu, ne manjine.

U slucaju nerealizacije ove opcije, on se zalagao za “neki vid unutrašnjeg razgranicavanja”²³ – drugim recima, podelu. On je priznao da bi ovo izazvalo suštinsko pomeranje populacije kosovskih Srba u oblasti koje su pod upravom Srbije: “... ako Srbi na Kosovu ne mogu da koriste svoja gradanska prava u zajednicama gde su Albanci vecina, prirodno ce se preseliti tamo gde su etnicka vecina”.²⁴

Đindićeva izjava nije proizvela potrebnu atmosferu za ulazak Srba u institucije Kosova ni za albanske političare da veruju namerama Srbije:

Kao osoba koja misli na buducnost svoje dece i unucadi, ja sam zabrinut za demografsku situaciju, debalans između razvoja albanske i srpske populacije. Ja sam ozbiljno zabrinut za buducnost srpske države u kojoj ce živeti milion i po Albanaca koji ce imati pravo da kupe imovinu na Terazijama [deo Beogradad, kompanije u privatizaciji novcem koji su zaradili dilovanjem droge – što je preko deset milijardi dolara. Zbog ove

situacije ja sam ozbiljno zabrinut za Srbiju koju ostavljamo našoj deci i unucadi.²⁵

Ovakvi komentari bacili su senku na napore UNMIK-a za uspostavljanje tako potrebnog dijaloga između PIS i Beograda.

Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN na Kosovu, Michael Steiner, bio je domacin vecere koja je priredena u cast prvog rodendana vlade Kosova 28. februara 2003. Zvanice – Predsednik Rugova, premijer Bajram Redžepi, lider Demokratske partije Kosova (PDK) – Hašim Taci, i predsednik Skupštine Kosova Nedžad Daci – koji su potpisali zajednicku deklaraciju ponovo potvrđujući obavezu oko koalicionog sporazuma, kao i podršku povratku, demokratskim standardima i vladavini prava. Oni su se takode obavezali na “direktan dijalog sa svim zemljama ... radi rešavanja praktičnih pitanja od zajednickog interesa”.²⁶ Clanovi manjina nisu bili pozvani na veceru.

Samo tri dana kasnije, 3. marta SPGS, Steiner iskoristio je ovu deklaraciju kao osnovu za pismo premijeru Đindiću i Dr. Covicu pozivajući ih na hitne direktne razgovore UNMIK-a, Beograda i PIS u vezi sedam pitanja: saradnju u sektoru energetike, trgovinske odnose, saradnju u transportu, priznavanje registarskih tablica i dokumenata, licnih dokumenata, putnih isprava i vozackih dozvola, kao i povratak katastarske dokumentacije.

To što Steiner nije konsultovao lidere političkih partija Kosova o prikladnom trenutku za ovakvo pismo ili o kontekstu pisma proizvelo je veliko nezadovoljstvo među političkim partijama. Mnogi viši političari bili su ljuti što su njihove vode ocigledno pristale na dijalog sa Beogradom bez unutrašnjih konsultacija, i susreli su se sa ozbiljnim protivljenjem napretku takvih pregovora. Nekoliko visoko rangiranih političara iz PDK kao ministar Jakup Krasnici, dali su javnu izjavu protiv iniciranja ovih pregovora. Edita Tahiri, visoki zvanicnik u Demokratskoj ligi Kosova predsednika Rugove (LDK), zapazila je da “baš kao i standardi, pitanje dijaloga ostavlja utisak da je nametnut [od strane UNMIK-ad. Dijalog je u potpunosti

²² Zoran Đindić, intervju za *Novosti* citat od 7. marta 2003.

²³ Isto.

²⁴ Isto.

²⁵ Isto.

²⁶ Predsednik Ibrahim Rugova, premijer Bajram Redžepi, Hašim Taci i Nedžad Daci, “Deklaracija o prvoj godišnjici koalicionog sporazuma”, 28. februar 2003.

nepripremljen i ne treba da se održi bez prisustva SAD”.²⁷

Ova inicijativa naišla je na sumnjicavost kod albanskih komentatora. Mnogi su polemicali da s obzirom na osnovni stav Đindica “nezavisnost, ali samo uz podelu”, on jasno cilja da iskoristi pregovore o tehničkim pitanjima kako bi pokrenuo proces kojim ce se podeliti Kosovo. Oni su se plašili da otpocinjavanje dijaloga sa Beogradom nije u interesu Albanaca. Uzimajući u obzir podelu ovlašćenja između UNMIK i PIS u mnogim oblastima i sva ovlašćenja koja UNMIK ima u inostranoj politici, predstavnici PIS imali bi slab položaj u ovim pregovorima:

Pregovori ce početi sa dve nejednake strane, zasnovani na pozivu misije UN-a. Kosovska strana uci ce u ove pregovore sa dva osnovna hendikepa. Prvo, uci ce bez statusa jedne strane, sa osnovnom nemogućnošću da pregovara i bez nadležnosti da odlucuje o pitanjima o kojima ce biti reci. Kosovska strana ne odlucuje ni o jednoj od tacaka koje su ponudene u pregovorima ...u pregovorima niko ne daje nešto u zamenu za ništa.²⁸

Udržljivost politickih lidera kosovskih Albanaca da se uključe u dijalog bila je više od taktike. Politicke vode osecaju se duboko nesigurno, ne veruju više UNMIK-u u potpunosti, i plaše se da u ovakvim pregovorima mogu da budu izmanevrisani od strane Beograda.

3. Posle Đindica: Buducnost odnosa sa Srbijom

Albanske i srpske politicke vode bile su šokirane i tužne zbog vesti o ubistvu Đindica. Iako su mu njegove nedavne primedbe obezbedile nekoliko albanskih prijatelja, šire je bio doživljavan kao pragmatista koji pregovara o buducnosti Kosova. Srbi u pokrajini su osećali da su prepušteni slucaju, verujući da su izgubili šampiona. I dalje je konkretni uticaj njegove smrti na Kosovo nesiguran. Dok se njegov naslednik, Zoran Živkovic, zakleo da ce nastaviti gde je Đindic stao, on je jasno zaokupljen razbijanjem organizovanog kriminala i drugacije kroji svoj politicki autoritet. Da li ce se koalicija DOS raspasti, zahtevajući

izbore, nije jasno da li ce on zadržati kontrolu nad vladom. Time tri pitanja o politici Srbije prema Kosovu posle Đindica ostaju nejasna.

Prvo, koliko ce pragmaticna Srbija sada da bude za tehnicku saradnju? Važna pitanja kao što su registarske tablice, priznavanje licnih dokumenata, povratak katastarske dokumentacije, i ukidanje paralelnih struktura ostaju nerešena. Saradnja po ovim pitanjima je neophodna kako bi se poboljšali životi i Srba i Albanaca na Kosovu, i za postavljanje temelja za eventualne pregovore oko statusa. Štaviše, konstruktivan odnos sa Beogradom ima kritični značaj ako UNMIK želi da proširi svoj uticaj na sever, da prenese nadležnosti na privremene institucije samouprave, i reši pitanje decentralizacije.

Drugo, da li ce se odnos između srpske vlade i zajednice kosovskih Srba promeniti? Da li ce Živkovic podržavati pragmaticnije Srbe koji su deo vlade i Skupštine Kosova? Ovaj odnos ce uglavnom više zavisiti od borbe za vlast i politicke dinamike u Beogradu, nego od nalaženja najboljeg nacina za zastupanje interesa srpske zajednice na Kosovu. Srbi koji rade u institucijama Kosova osecaju se izolovano i ranjivo. Dok Beograd mora da pokaže domacoj javnosti da štiti Srbe na Kosovu, nekonstruktivan odnos sa UNMIK-om može da ugrozi uključenje pragmaticnih Srba u ove institucije.

Trece, da li ce medunarodna zajednica izvršiti pritisak na Beograd da bude pošten trgovacki posrednik na Kosovu? Uzimajući u obzir okolnosti koje su pratile ubistvo Đindica, i glasine da ga je medunarodna zajednica previše pritiskala da isporuci osumnjicene ratne zlocince u Hag i primeni reforme, diplomate sada nerado insistiraju da Srbija pomaže UNMIK-u. Ali ako Srbija želi da ima realnu integraciju u Evropu, mora da igra pozitivnu, a ne destruktivnu ulogu.

Retorika oko Kosova nije opala posle ubistva Đindica. Covic je takode pokrenuo spektar podele, izjavljujuci. “Ja nisam za podelu, ali ako Kosovo i Metohija budu gurnuti u nezavisnost onda ono ne može u potpunosti biti nezavisno”.²⁹ On je takode rekao da ako Kosovo jednostrano proglasi nezavisnost, konflikt je neizbežan. “Da vidimo da li Priština može da uradi nešto bez Beograda. Neka

²⁷ Intervju ICG sa Editom Tahiri, član Predsedništva LDK, 28. mart 2003.

²⁸ Veton Suroj, “Pregovori nejednakih strana”, *Koha Ditore*, 4. mart 2003.

²⁹ Intervju sa Nebojšom Covicem, “Nikada Kosovo neće biti nezavisno”, *Vreme* 15. mart 2003.

proglase nezavisnost. Ko god da to uradi preuzeće odgovornost za konflikt, jer ćemo tada mi reagovati i braniti svoju teritoriju i ljude. Moramo jasno da damo do znanja međunarodnoj zajednici da ćemo ga braniti šKosovod. Mi ovo ne želimo ali nemojte nam uzeti sve.”³⁰ Živković je takođe izjavio da ne postoji “međunarodni pravni dokument koji legitimizuje nezavisnost Kosova”.³¹

B. KOSOVSKI SRBI

Po dolasku KFOR i UNMIK, albanski ekstremisti izvršili su zločine iz osвете i odmazde prema manjinskoj populaciji u pokrajini. Otrpilikе 200,000 Srba napustilo je pokrajinu po ulasku NATO snaga (KFOR)³² iz straha, zastrašivanja i zbog direktnog fizičkog nasilja.³³ Ovi napadi su relativno nekažnjeni: pravosudni sistem nije bio u mogućnosti da pronade i kazni izvršioce.

Postoji dramatičan pad nivoa međuetničkog nasilja u odnosu na rane dane misije UN-a. Ovo može, do izvesne mere, da bude karakteristika za stvaranje eklava koje su zaštićene i egzodus manjina, ali svakodnevni uslovi za sve manjine su se poboljšali od 2000. – iako je to nesrećno poređenje. U mestima kao što su Gnjilane i Prizren, sloboda kretanja je veća, i nije neuobičajeno da se cuje srpski na ulici. Uzajamni uticaj ruralnih zajednica je značajno povećan poslednje godine. Policija i vojna pratnja su smanjeni, u nekim slučajevima ukinuti, bez ugrožavanja bezbednosti.³⁴

Međutim, srpska zajednica se oseća jako ugroženo. Dok pojedinačni odnosi Srba i Albanaca mogu da budu prijateljski (na mestima na kojima oni mogu da budu zajedno), oni su podložni raskidanju i ranjivi na politički pritisak. U istraživanju koje je sproveo UNDP, marta 2003., 73 procenata Srba (i 41.6 procenata Albanaca) izjavilo je da su odnosi između zajednica napeti i takvi će biti nadalje. Ovo je povećanje u obe zajednice od novembra 2002.³⁵

³⁰ Isto.

³¹ Živkovićev intervju sa *Der Spiegel* 17. maj 2001., p. 128: “Zeigen Sie mir das völkerrechtliche Dokument, das eine Unabhängigkeit des Kosovo rechtfertigt!”

³² Cifre obezbedio UNHCR.

³³ Human Rights Watch, “Po naredenju: ratni zločini na Kosovu”, oktobar 2001.

³⁴ Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, “Izveštaj Generalnog sekretara o Privremenoj administrativnoj misiji UN na Kosovu”, 14. april 2003.

³⁵ UNDP/Riinvest, “Rano upozorenje izveštaj sa Kosova 3”, januar- april 2003., p. 17.

Preko 80 procenata Srba na kraju 2002. izjavili su da su međuetničke tenzije faktor koji najviše ugrožava stabilnost na Kosovu.³⁶

U ovom kontekstu, zajednica kosovskih Srba živi u nadi da će Srbija održati suverenitet i okrenuta je Beogradu kao vodi i lideru. Međutim, još su prisutne brojne frustracije zbog neuspeha Beograda, predstavnika kosovskih Srba i UNMIK-a. Lideri građanskog društva koje je intervjuisala ICG izrazili su frustracije prema svojim izabranim vodama, govoreći da se oni usredsređuju na zadovoljavanje političkih patrona u Beogradu i ne posvećuju pažnju potrebama njihovog biračkog tela.³⁷ Anketa sprovedena marta 2003.g. istice nivo nezadovoljstva: preko 92 % Srba reklo je da je nezadovoljno ili jako nezadovoljno UNMIK-om, 95 % SPGS i skoro 99 % Skupštinom i vladom, dok je 85 % bilo jako nezadovoljno ili nezadovoljno političkim trendom na Kosovu.³⁸

Vecina Srba na Kosovu je jako konzervativna. U prvom i trecem krugu predsedničkih izbora za predsednika Srbije (septembar i decembar 2002.), preko 57 % glasalo je za lidera srpske radikalne stranke – Vojislava Šešelja, koji je optužen za ratne zločine u Hagu.³⁹ (Šešeljevo ime nije bilo na glasackim listicima u drugom krugu). Ako se njihova situacija ne poboljša podrška nazadnih elemenata mogla bi da se poveća. Kao što je istaknuto dole, političko vodstvo je jako podeljeno na one koji odbacuju saradnju sa UNMIK-om i pragmaticare koji rade sa UNMIK-om.

1. Političko vodstvo: Pragmaticari i ekstremni nacionalisti

Do ubistva Đindica, podela između političkih vođa kosovskih Srba odražavala je političku dramu u Beogradu – pogotovu rivalstvo između bivšeg Jugoslovenskog predsednika Koštunice i premijera.⁴⁰ Vlada posle Đindica je podeljena po mnogim pitanjima i mucu se da održi javno jedinstvo. U isto vreme Nebojša Cović – koji je

³⁶ UNDP/Riinvest, “Rano upozorenje izveštaj sa Kosova 2”, septembar-decembar 2002., p. 20.

³⁷ Intervju ICG sa članovima NVO aktivnim u Štrpcu, 10. mart 2003.

³⁸ UNDP/Riinvest, “Rano upozorenje izveštaj sa Kosova 3”, januar- april 2003..

³⁹ Informacija koju je pružio CESID. Centar za slobodne izbore i demokratiju, dostupan na www.cesid.org.

⁴⁰ Vidi izveštaj ICG, *UNMIK Albatros Kosova i Srbija posle Đindica*, both op. cit.

marginalizovan u novoj vladi – koristio je pitanje Kosova da uveca svoju važnost. Neslaganja unutar srpske vlade ce najverovatnije nastaviti da uticu negativno na politicare sa Kosova, jer lideri iz Beograda nameravaju da koriste pitanje Kosova kako bi imali podršku javnosti. Dok su ovi politicki stresovi napor za jedinstvo srpskih lidera sa Kosova, još jedna tenzija se pojavljuje: između pragmaticara i nacionalista.

Nacionalisti teže odbijanju saradnje sa UNMIK-om, u potpunosti podržavaju paralelne strukture, i zastupaju povratak institucija za bezbednost Srbije i srpske vlasti po celom Kosovu. Formiranje “Unije srpskih opština” široko je protumacena kao još jedan korak ka de facto podeli. Nacionalisticki kamp cine ključni politicari sa severa, kao što su Milan Ivanovic i Marko Jakšić, kao i nekadašnji umerenjaci Rada Trajkovic i Randel Nojkic. Sposobnost srpske vlade da kontroliše ovaj nacionalisticki kamp nije velika, što je evidentno iz prošlogodišnjeg slabog odaziva za opštinske izbore kada je Beograd pozvao Srbe na severu Mitrovice na glasanje, a tek nešto više od 50 ljudi je glasalo.

Pragmaticari zastupaju saradnju sa UNMIK-om na centralnom i lokalnom nivou. Njihov kredibilitet se zasniva na kapacitetu UNMIK-a da ispuni svoja obećanja i uspeh njihovog angažovanja u kosovskim institucijama. Kao što je dole istaknuto, ovaj kredibilitet oспорen je zbog UNMIK-ovog neuspeha da razvije doslednu strategiju prema srpskoj zajednici i usled neispunjenih obećanja koja su data u cestim pregovorima politickih lidera Srba i UNMIK-a. Postupci albanskih predstavnika iz PIS dali su Srbima malo povoda da veruju da ce nezavisno Kosovo zaštititi njihove interese. Kao što je jedan predstavnik rekao, pragmaticarima je potrebna pomoc medunarodne zajednice da izoluju ekstremne nacionaliste, i više prostora i dobre volje ako žele da rade na lokalnom rešenju.⁴¹

Srpski nacionalisti ce naravno nerado prihvatiti bilo koje podele institucionalnog prostora sa UNMIK-om ili kosovskim Albancima koje vide kao rizik za ocuvanje srpskog suvereniteta u konacnom statusu. Medutim, samo po sebi, konstruktivno ukljucenje Srba u vladine institucije na Kosovu ne podrazumeva bilo kakvu modifikaciju njihovog stava o suverenitetu, vec ce uvecati njihov medunarodni položaj, i u

meduvremenu oni ce ostvariti bolji status za svoju zajednicu.

2. Politicko angažovanje na centralnom nivou

Na centralnom nivou, Srbi u opštem smislu nisu uspeli da se u potpunosti ukljuce i iskoriste instrumente koji su im na raspolaganju kako bi zaštitili svoje interese, iako je kao što je dole navedeno, pragmaticnija grupa nedavno nastala među izabranim članovima Skupštine.

Ustavni okvir koji su sastavile UN 2000., koji je najbliži Ustavu Kosova, istice pravo svih zajednica da zastupaju, štite i izražavaju svoj etnicki, jezicki i religiozni identitet. Takva zaštita ukljucuje pravo na upotrebu jezika, pravo na obrazovanje na maternjem jeziku, jednake mogućnosti za zaposlenje u javnom sektoru, jednak pristup socijalnim uslugama, zastupljenost u javnim medijima i pravo na korišćenje religioznih institucija.⁴²

On takode garantuje srpskoj zajednici veci broj predstavnika u vlasti na centralnom nivou. Deset mesta u Skupštini je obezbedeno za Srbe. Imaju zagantovano ministarsko mesto i zastupljenost u svim odborima Skupštine. Ustavni okvir takode obezbeduje da odbor predlaže zakon, ili daje preporuke zakona kako bi obezbedilo da se uzmu u obzir prava zajednica. Svaki član Skupštine može da zatraži preispitivanje zakona da se osigura da nije diskriminatorski ili da ne utice na prava zajednice koja su navedena u Ustavnom okviru. Ako je tako, dužnost je predsedništva Skupštine da podnese predlog za konsenzus Skupštini da bi se prevazišle ovakve povrede. Skupština tada odlucuje da li prihvata ili odbacuje predlog. SPGS je konacni arbitar, i zadržava pravo da se umeša u cilju zaštite prava zajednica i njihovih članova.⁴³

Posle donošenja odluke da ucestvuje na skupštinskim izborima 2001. Koalicija povratak dobila je 12 od 100 mesta koja su izabrana proporcionalno. Sa 10 rezervisanih mesta ima 22 člana u Skupštini. Dva člana koalicije su u predsedništvu, jedan je ministar za poljoprivredu, i članovi povratka su zastupljeni u svim odborima. Medutim, njihovo iskustvo u Skupštini nije bilo bez poteškoca. Koalicija povratak je napustila rad Skupštine više puta i u potpunosti bojkotovala rad

⁴¹ Intervju ICG sa Sladanom Ilicem, Predsednikom opštine Štrpce, 24. mart 2003.

⁴² Ustavni okvir, član 3.2.,

⁴³ Isto.

Skupštine od 7. novembra 2002. do 30. januara 2003. Svako napuštanje bilo je zbog pokušaja albanskih političkih partija da razmatraju pitanja koja ne spadaju u nadležnost Skupštine – kao što je nezavisnost i odbacivanje granica od 2001. Koje su određene sporazumom između Beograda i Skoplja po kome 1.5 km² pripada Makedoniji.

Prvi vođa Koalicije povratak bila je Dr. Rada Trajković, bivši član Radikalne stranke Vojislava Šešelja. Po dolasku UNMIK-a juna 1999., ona postaje ključni akter sa sedištem u Privremenom administrativnom veću. Kao vođa političke grupe Povratak u Skupštini ona predvodi česta napuštanja zasedanja i bojkote. Međutim, članovi Povratka postaju nezadovoljni njenom sve većom netrpeljivošću prema međunarodnoj zajednici i čestim izlivima besa. Na početku 2003., zamenio ju je Dragiša Krstović, član Đindićeve Demokratske stranke iz Leposavica.

Pod Krstovićevim vodstvom, Koalicija povratak zauzima pragmatičniji pristup Skupštini. U nedavnom intervjuu, Krstović istice svoj pristup:

Prvo, aktivnije ćemo se uključiti u rad skupštinskih odbora. Nastojaćemo da postignemo neke sporazume ako smatramo da su dobri i svrsishodni....Drugo, u okviru Povratka nastojaćemo da formulišemo i predložimo amandmane. Pošto nije sigurno da će većina naših sugestija biti odmah prihvaćena, nastojaćemo da ih potkrepimo jasnim argumentima, koje ćemo unapred pripremiti tako da naši predlozi budu pravi i najbolji.... Nije dobro da u vladinim radnim grupama koje rade na izradi zakona nisu uključeni predstavnici Srba.... kad god utvrdimo da su interesi naše zajednice ugroženi mi ćemo iskoristiti instrumente i mehanizme koji su predviđeni u Ustavnom okviru.⁴⁴

Povratak je tako počeo da se uključuje u rešavanje praktičnih pitanja u Skupštini, predlažući amandmane na nekoliko predloga zakona, od kojih je jedan nedavno prihvaćen.⁴⁵ Međutim, ovaj pragmatični pristup osujetile su inicijative albanskih zvaničnika za povećanje njihovih

nadležnosti i tumačenjem Ustavnog okvira do njegovih granica. Krstović je poslao poruku albanskim članovima Skupštine: "Dajte da stvari koje nisu za skupštinsku raspravu ostavimo po strani, i koje se prema Ustavnom okviru ne mogu postaviti na dnevni red. Dajte da radimo stvari kao što su usvajanje zakona i stvaranje pravnog okvira da radimo na boljoj budućnosti. Moramo da uradimo nešto u vezi povratka IRL (interno raseljenih lica), da radimo na obezbeđenju bezbednijeg i sigurnijeg života za sve stanovnike Kosova".⁴⁶ On je upozorio da ako se tako ne postupi to će dovesti do još bojkota.

Međutim, albanski članovi Skupštine imali su jak osećaj da, kao izabrani predstavnici svojih birača u jedinom raspoloživom javnom forumu, oni treba da zauzmu stav u vezi svih pitanja, uključujući i ona koja su izvan formalnih nadležnosti ove institucije. Po njihovom mišljenju, srpski političari su preosetljivi na svaku inicijativu za koju smatraju da predstavlja pokret ka nezavisnosti. Napori SPGS Steinerja i premijera Rexhepija da razjasne raspodelu vlasti između UNMIK i PIS i da započnu proces prenosa nadležnosti PIS naišli su na čvrst otpor srpskih političara, koji tumače ovo kao drugi korak ka ustanovljenju institucija nezavisnog Kosova. Kao posledica srpskog suprotstavljanja obustavljeni su razgovori ili konsultacije sa PIS o oblastima rezervisanih nadležnosti.

Članovi Povratka iznose legitimne pritužbe koje se ne mogu pripisati njihovoj nespremnosti da u potpunosti iskoriste instrumente koji im stoje na raspolaganju. Predstavnici sa kojima je ICG razgovarala izrazili su svoje frustracije što njihove sugestije i inicijative na sastancima odbora nisu ozbiljno razmatrane. I oni kažu da Skupštinski odbori često ne poštuju pravila koja nalažu da sva dokumenta treba da su dostupna i na Srpskom jeziku.

Individualni odnosi između predstavnika Povratka i članova albanskih političkih partija relativno su normalni i često prijateljski. Postoje mnoge oblasti od zajedničkog interesa. Iako Albanci i Srbi, članovi Skupštine, imaju mnoge zajedničke ciljeve, njihov suštinski razlog za bavljenje politikom u krajnjoj liniji je različit – Srbi žele da ostanu deo Srbije, a Albanci rade

⁴⁴ Intervju sa Dragišom Krstovićem, "Bicemo aktivniji u Skupštini", Brošura Inicijative za podršku Skupštini OEBS, mart 2003.

⁴⁵ Intervju ICG sa Franklin de Vrieze, 21. mart 2003.

⁴⁶ Intervju sa Dragišom Krstovićem, OEBS, op. cit.

na nezavisnosti. Kao što je Dragiša Krstovic izjavio "Jaz između dva naroda Kosova postaje još veći".⁴⁷

3. Angažovanje na opštinskom nivou

Angažovanje srpske zajednice na lokalnom nivou varira zavisno od regiona. Kada nije učestvovala na opštinskim izborima oktobra 2000.g., UNMIK je bio prinuden da naimenuje Srbe na položaje u opštinama gde ih je bio veći broj. Preko 181 poslanik iz nevecinskih zajednica učestvovao je u obrazovanju skupština opština koje su obrazovane posle izbora 2000. g.

Veliki znak pitanja visio je nad srpskim učešćem na opštinskim izborima 2002. g. Kada se Beograd konacno saglasio da bi bilo u interesu Srba da glasaju, stopa učešća bila je dobra samo u onih pet opština u kojima Srbi cine vecinu: Zubin Potok, Zvečan, Leposavic, Novo Berde/Novo Brdo, i Shterpce/Strpce. U ostalim regionima glasanje je bilo slabo, što je bio znak konfuznih poruka koje su Srbi dobili i njihove sve veće nesprenosti da dobijaju političke direktive iz Beograda.

Kosovski Srbi koji su glasali mogli su da biraju između velikog broja partija. Za razliku od centralnih izbora 2001.g., Koalicija Povratak suocila se sa konkurencijom ostalih srpskih političkih stranaka što je razvuklo i oslabilo zastupljenost Srba. Od ukupno 68 političkih stranaka i koalicija koje je OEBS overio za opštinske izbore 31 su bile srpske. Dok je 21 od njih osvojilo 94 mesta u 18 opština, dotle osam opština ima samo po jednog srpskog predstavnika. Glasovi za Koaliciju Povratak su opali, i dolazili su pretežno od raseljenih glasaca: "...skoro sva mesta za predstavnike kosovskih Srba osvojena su zahvaljujući glasovima glasaca koji su licno glasali u opštinama, uz samo nekoliko glasa interno raseljenih lica (IRL) iz Srbije i Crne Gore. ...Povratak je osvojio svoje glasove uglavnom od izbornog tela izvan Kosova, iz same Srbije i Crne Gore".⁴⁸

Zbog slabog učešća i razbijenih glasova Srbi su imali manju zastupljenost u opštinskim vecima od onog broja koji im je zagaranovao po broju stanovnika. Kosovo sada ima trinaest monoetničkih skupština (dve su srpske opštine na severu).⁴⁹ Za

razliku od oktobarskih izbora iz 2000.g. UNMIK nije naimenovao zvaničnike u opštinama bez znatnog učešća manjina.⁵⁰ Odbornici manjina spali su sa 181 na 110.

Ovo pomanjkanje učešća bila je propuštena prilika. Zbog duboke podele kod albanskog birackog tela, samo cetnaest opština imalo je jednu stranku sa apsolutnom vecinom u vecu posle izbora. Stranke manjinskih zajednica bile su odlucne da obrazuju upravu u pet opština (Peja/Peci, Prizrenu, Dragašu, Rahovec/Orahovcu i Kamenice/Kamenici). U Peje/Peci i Dragašu, Bošnjacka koalicija "Vatan" pomogla je Demokratskom savezu Kosova (LDK) da dode na vlast. U Prizrenu, LDK je došao na vlast uz pomoc Turske demokratske partije Kosova (KDTP) i "Vatana". Usled ove podrške, manjinske stranke dobile su mesta u lokalnoj upravi što im je dalo priliku da rade u opštinskim strukturama na poboljšanju života njihovih zajednica. Neki koalicioni dogovori cak su podrazumevali raspodelu teoretski nepolitickih položaja u javnim službama.⁵¹ U dve opštine, Rahovec/Orahovcu i Kamenice/Kamenici, LDK je osvojio vlast u opštini uz pomoc predstavnika iz Povratka.

U Fushe Kosove/Kosovu Polju, Koalicij? Povratak osvojila je samo jedno mesto u Skupštini sa 21-mestom. OEBS procenjuje da oko 3,000 Srba još živi u Kosovo Polju/Fushe Kosove, a između 4,000 i 5,000 su raseljena lica. Ipak srpske stranke dobile su samo 827 glasa. Da je učešće Srba bilo veće oni bi svakako osvojili više mesta i tako bi imali veći uticaj. LDK ima vecinu u ovoj opštini sa samo dva mesta, i srpski clanovi bi mogli da održavaju ravnotežu vlasti. U Gjilan/Gnjilanu i Lipjan/Lipljanu situacija je slicna.⁵²

Medutim, kada dodu na fukcije Srbima nisu obezbedene neke garancije koje su im date na centralnom nivou. Opštine su obavezne da imaju dva organa koji rešavaju pitanja manjina, Odbor za zajednice i Odbor za posredovanje, ali neke opštine tek treba da ispune ovaj zahtev. UNMIK je

⁴⁷ Dragiša Krstovic, izjava pre Skupštine Kosova, 20. mart 2003.

⁴⁸ OSCE/UNHCR, "Deseta procena situacije etnickih manjina na Kosovu", mart 2003.

⁴⁹ Isto.

⁵⁰ Intervju ICG sa Jay Carter, šefom kancelarije za lokalne poslove, UNMIK, 13. januar 2003.

⁵¹ Vidi sporazum između LDK i Albanske demokratske hrišćanske partije Kosova (PSHDK) postignut posle oktobarskih izbora 2002. kojima je obecana pozicija zamenika GIS i tri opštinska odeljenja za uzvrat za saradnju u cilju formiranja vlade koju ce predvoditi LDK u opštini Klina.

⁵² Informacije koje je ICG dobila od OEBS-a.

ustanovio Kancelarije za lokalne zajednice da obezbede prisustvo i mesto kontakata za ove zajednice, kao i da se osigura zaštita prava zajednica. Međutim, njihova efektivnost još uvek umnogome zavisi od prihvatljivosti pitanja manjina od strane lokalnih i međunarodnih organa. U toku su nastojanja da se prenesu ovlašćenja ovih lokalnih kancelarija za zajednice na opštine, što bi bilo jako bitno ako se želi da nastojanja UNMIK-a budu održiva.

UNMIK je pokrenuo inicijativu da osigura da manjine dobiju "pravican deo" od finansiranja opštine. Samo šest od 24 opština u kojima je sprovedena revizija krajem 2002.g. dala je pravican deo iz svog budžeta za podršku manjinskom stanovništvu. Isto tako nije isunjen cilj da zajednice treba da uživaju otprilike jednak udeo zapošljavanja u javnim službama. Osim prilika za zapošljenje u Opštinskoj kancelariji za zajednice, nijedna opština nije obezbedila no pravican udeo u zapošljavanju.⁵³ Jedan od problema sa kojim se opštine suoavaju je teškoca da se nade kvalifikovano osoblje iz manjinskih zajednica. Mnogi obrazovani Srbi su pobjegli a i plata je sasvim mala.⁵⁴

UNMIK opštinski administratori, u ime SPGS, imaju ovlašćenja da intervišu u donošenju opštinskih odluka i da ukinu svaku koja "u dovoljnoj meri ne uzima u obzir prava i interese zajednica koje nisu većina na teritoriji date opštine".⁵⁵ Međutim, neki srpski opštinski predstavnici rekli su ICG da UNMIK ne poklanja dovoljno pažnje okolnostima u kojima se krše njihova prava, narocito u vezi pitanja jezika.⁵⁶ Štaviše, kako UNMIK smanjuje broj službenika tako se smanjuje i njegova sposobnost da prati ovakva kretanja, a da ne govorimo o intervenisanju.

C. KOSOVSKI ALBANCİ

Albanci su i dalje jako uplašeni zbog desetogodišnjeg tlačenja i godinu dana rata između

jugoslovenske vojske i Oslobođilacke vojske Kosova. Ogromna većina stanovništva bila je raseljena usled sukoba. Mnogima su kuće porušene i uništena domaćinstva. Oni nemaju poverenja u vlasti koje su nasledile Miloševića u Beogradu i cvrsto veruju da se njihova bezbednost može garantovati samo nezavisnošću.

Međutim, iskustvo Albanaca ni na koji način ne opravdava dobro dokumentovane teške zloupotrebe ljudskih prava koje su izvršene protiv srpske manjine pošto su KFOR i UNMIK preuzeli kontrolu nad Kosovom.⁵⁷ Iako su se sloboda kretanja i bezbednosna situacija poboljšali, Srbi na Kosovu s pravom se osecaju ugroženim. Direkta dela etnicki motivisanog nasilja smanjila su se (uglavnom zbog sve veće segregacije stanovništva), ali diskriminacija ostaje i dalje svakodnevna životna činjenica.

Kada se vrši ocena da li zvaničnici na centralnom i lokalnom nivou tretiraju manjine pravilno, vrlo je teško proceniti koje aktivnosti su namerno discriminatorske a koje su posledica neefikasne uprave i minimalnih sredstava. Pristup javnim službama – kao što su zdravstvena nega i struja – obezbeđuju se uz prekide za sve.⁵⁸ Politicki vode kosovskih Albanaca osporavaju optužbe da vrše diskriminaciju Srba ili drugih manjina, tvrdeći da nemaju mogućnosti da obezbede bolje usluge.

Međutim, očigledno je da srpske zajednice trpe diskriminaciju, narocito u oblastima kao što su zapošljavanje u javnom sektoru, socijalne usluge, komunalije, zdravstvena nega i obrazovanje,⁵⁹ a neki primeri su čak razmetljivi. Službeno korišćenje Srpskog jezika često se ne poštuje ni u parlamentu. Kao što je izneto u daljem tekstu, samo je u šest od 24 opština na Kosovu, u kojima je izvršena revizija, iz budžeta raspodeljen pravican deo za manjinske zajednice 2002.g. Takode ima dokaza da se prekid dovoda struje nepravilno vrši u srpskim selima – jedno selo južno od Prištine

⁵³ Intervju ICG sa Jay Carter, Šefom kancelarije za lokalne odnose, UNMIK, 13. januar 2003.

⁵⁴ Intervju ICG sa Tony Quinlan, lokalna kancelarija UNMIK Lipjan/Lipljan, UNMIK, 5. februar 2003.

⁵⁵ UNMIK uredba br. 2000/45, "O samoupravi opština na Kosovu", 11. avgust 2000.

⁵⁶ Intervju ICG sa podpredsednikom opštine Lipjan/Lipljan, 25. februar 2003.

⁵⁷ Nedavni izveštaji uključuju Amnesty International, "Mi smo zarobljenici u svojim kućama", april 2003. State Department, "Izveštaji države o primeni ljudskih prava: Federalna Republika Jugoslavija", 31. mart 2003. i OEBS/UNHCR, "Deseta procena situacije etnickih manjina na Kosovu" mart 2003. Vidi i izveštaj Komesara za ljudska prava Savetas Evrope, "Kosovo: Situacija ljudskih prava i sudbine privremeno raseljenih lica", 16. oktobar 2002.

⁵⁸ Intervju ICG sa Tony Quinlan.

⁵⁹ OEBS i UNHCR, "Deseti izveštaj procene situacije etnickim manjina".

(Laplje Selo) imalo je struju samo 45 minuta tokom jako hladnog zimskog vikenda, dok su susedna albanska sela redovno imala struju. **Nedavni Zakon o visokom obrazovanju** ne štiti prava manjina i ne poštuje poseban proces koji je planiran da osigura da zakon sledi Ustavni okvir. Kao posledica toga, SPGS proglasio je ovaj zakon tek pošto je UNMIK iskoristio svoja izvršna ovlašćenja da u zakon ugradi neophodnu zaštitu manjina.

Skupština je isto tako prekršila Ustavni okvir donoseći rezolucije o pitanjima izvan njene nadležnosti. Iako ovakvi postupci odražavaju njenu želju da se cuje njen glas u vezi suštinskih pitanja koja uticu na buducnost Kosova, ovakav istup dovodi u pitanje njenu posvecenost da se pridržava zakonski obavezujućih sporazuma kao što je Ustavni okvir.

Tako su albanski politicki vode pokazali da nisu u potpunosti posveceni potrebi da se osiguraju posebna prava za manjinsko stanovništvo na Kosovu. Posebne garancije za manjine predstavljaju više ustupke koji se cine medunarodnoj zajednici nego što su dobronamerne inicijative. Politicki lideri složili su se da odvoje mesta u centralnoj Skupštini i da grupišu prava koja su izložena u Ustavnom okviru tek posle mešavine ubedivanja i pretnji od strane medunarodne zajednice. Albanski lideri naglašavaju da su ta mesta i ostali oblici afirmativnih aktivnosti samo privremene mere, gde postoji prikrivena pretnja da ce se od njih odustati sa nezavisnošću. Manjine se plaše da kada medunarodna zajednica ode isto tako ce nestati i druga prava.

Nevoljnost da se obezbedi veci stepen institucionalne zaštite Srba i ostalih manjina nije ništa novo. Tokom pregovora u Rambujeu 1999.g. neposredno pre NATO bombardovanja, albanska manjina je takode prigovarala na posebne režime za manjine. Iako su oni na kraju prihvatili koncept posebne zastupljenosti etnickih grupa, to je ipak bilo ograniceno na "privremeni" period dok se ne definiše status.⁶⁰

Kada su prozvani, politicki lideri su tvrdili da je davanje minimalnih standarda ljudskih prava za

manjine dovoljno. Oni se boje da bi davanje dodatnih prava zajednicama uticalo na njihovo razdvajanje i išlo na štetu integraciji.⁶¹ Jedan politicki lider izjavio je da ono što se želi to je društvo ravnopravnih gradana, a ne društvo favoritizma.⁶² Medutim, jasno je da Kosovo nije mesto gde bi puka minimalna prava po medunarodnim standardima bila dovoljna da se ocuvaju kulture i identiteti. Moraju se preduzeti pojacane mere da se osigura zaštita prava onih lica koja pripadaju manjinama. Politicki lideri iz vecinske zajednice moraju aktivno stvarati prostor da manjine mogu koristiti svoja prava. U suprotnom, desice se ono što je zapazio jedan posmatrac pitanja manjinskih prava:

Pravo na slobodu govora ne govori nam o tome kakva bi trebalo da bude odgovarajuca politika govorac pravo glasa ne govori nam o tome kako treba da se povuku politicke granice, ili kako da se raspodeli vlast na raznim nivoima vlastic pravo na slobodu kretanja ne govori nam o tome kakva bi trebalo da bude odgovarajuca politika imigracije i naturalizacije. Ova pitanja ostavljena su da se reše u uobicajenom procesu donošenja odluka po vecinskom sistemu u svakoj državi. Rezultat toga ... bio je da su kulturne manjine koje su osetljive na velike nepravde ostavljene u ruke vecinskog stanovništva, i tako je još pogoršan etno-kulturni sukob.⁶³

Ustavni okvir ne obezbeduje pravni okvir i prakticne instrumente za zaštitu prava manjina. Iako je srpska manjina s pravom kritikovana da nije iskoristila ovu zaštitu, mnogi albanski politicki lideri isto tako nisu u potpunosti ispoštovali prava zagarantovana manjinama niti ih smatraju clanovima svoje izborne jedinice. Vrlo malo politicara posecuje manjinske zajednice – izuzeci su premijer Bajram Rexhepi, iz Demokratske stranke Kosova (PDK), lider PDK, Hashim Thaqi, i predsednik Skupštine Nexhat Daci, iz Demokratskog saveza Kosova (LDK).

Ovakvo vodstvo po pitanju manjina imalo je važne rezultate, i njihove inicijative treba priznati i podržati.

⁶⁰ Marc Weller, "Substantial Self-Administration for Kosovo: From Rambouillet to the Adoption of a Constitutional Framework Document", in Kinga Gal (ed.), *Minority Governance in Europe* (Budapest: Open Society Institute, 2002), p. 306.

⁶¹ This sentiment was expressed in ICG interviews with Albanian leaders from all political parties in Kosovo.

⁶² ICG interview with Bujar Dugolli, 26 March 2003.

⁶³ Will Kymlicka, *Multikulturalno državljanstvo: Liberalna teorija manjinskih prava* (Oxford, 1995), p. 5.

Premijer Rexhepi poveo je afirmativni akcioni program za javnu službu, i njegov kabinet je pokrenuo program za upošljavanje članova manjinskih zajednica na terenu. Ovo je dovelo do opipljivih rezultata. U javnoj službi na centralnom nivou 13 % službenika su pripadnici manjina (što je znatan porast u odnosu na manje od 6 % na početku 2003), a 19 % rukovodećih službenika su pripadnici manjina. Terenski program doveo je do devetostrukog povećanja u podnošenju molbi za položaje u javnim službama iz manjinskih zajednica.⁶⁴

Medutim, mali je broj zapošljenih pripadnika manjina u većini javnih preduzeća – manje od 1 % u Elektrodistribuciji Kosova (KEK) i Pošti i Telekomunikacijama Kosova (PTK) – na opštinskom nivou, izuzev regiona Gjilane/Gnjilana.⁶⁵ Generalno, albanski političari se bore sa idejom da moraju biti blagonaklona većina. Kao što je izneto u daljem tekstu, za njih će biti teško da budu u potpunosti uvereni u svoj identitet kao većine sve dok se ne reši pitanje konačnog statusa, a prava manjina se više ne gledaju kroz bezbednosna sociva. Albanci smatraju da stav Beograda po pitanju Kosova nije promenjen još od Milosevićeve ere i njegove lidere doživljavaju kao neprijatelje. Pošto vrši sveukupnu vlast na Kosovu, UNMIK mora da pronade način da osigura da prava Srba budu zaštićena a da se istovremeno ne pojačava nesigurnost albanske zajednice.

IV. UNMIK: POSTAVLJANJE TEMELJA

Iygradnja mirne budućnosti za Kosovo zahteva postavljanje temelja za gradanski ugovor između njenog većinskog i manjinskog stanovništva. UNMIK je imao podeljeni uspeh u stvaranju institucionalnog prostora za manjinske zajednice, i svom mandatu u Rezoluciji 1244 SBUN koja mu ograničava mogućnosti da radi na rešavanju nesigurnosti Albanaca u vezi rešenja statusa.

Rezolucija 1244 SB UN daje mandat UNMIK, da uz pomoć KFOR, uspostavi bezbednost, vladavinu prava, privremene institucije samouprave, i prenesu administrativne odgovornosti na ove institucije pre suocavanja sa političkim procesom koji će odrediti status Kosova. Iako je istaknut značaj procesa zaštite manjina, UNMIK slabo vodi premošćivanje etničkih razlika u sred političkog konflikta. Kao što je izloženo u daljem tekstu, njegov početni plan za koegzistenciju bio je korak na dobrom putu, ali su poslednje inicijative okarakterisane kao poražavajuće i nemoćne da razviju stalnu strategiju za manjine, i da nije bilo dovoljno konsultacija ni sa jednom zajednicom. Ova nesposobnost za konsultacije uklanja neophodno poverenje za prevayilaženje prepreka između dve zajednice i za početak procesa u vezi konačnog statusa.

A. PLAN ZA KOEGZISTENCIJU

Period koji je usledio 1999. odmah po dolasku UNMIK i KFOR na Kosovo bio je pun ylocina iz osvete i odmayde prema Srbima zbog kojih su i jedni i drugi bili kritikovani.⁶⁶ Ovi zločini i egzodus desetina hiljada Srba u prvim mesecima nadvio je oblak nad UNMIK. Ujedinjene nacije imale su upravu nad Kosovom i trebalo je da zaštite civile. Njihov mandat sa KFOR na uspostavljanju bezbednog okruženja bio je jasan, ali ipak zbog nedovoljno adekvatno obučene osoblja i nedovoljne pripremljenosti za postkonfliktno okruženje, nije bio u mogućnosti da spreči dalje etničko čišćenje. Srbi sa Kosova počeli su još više da sumnjaju u UNMIK, odbili da se uklupe u njegove institucije, i bili su potpuno neradi da

⁶⁴ Savet Bezbednosti UN, "Izveštaj Generalnog sekretara o Privremenoj administrativnoj misiji UN na Kosovu", 14. april 2003.

⁶⁵ Savet Bezbednosti UN, "Izveštaj Generalnog sekretara o Privremenoj administrativnoj misiji UN na Kosovu", 14. april 2003.

⁶⁶ Vidi izveštaj ICG sa Balkana br. 134, *Pronalaženje balansa, Skala pravde na Kosovu*, 12. septembar 2002.

ucestvuj u bilo kojim političkim strukturama sa Albancima sa Kosova.

Kako bi uveo srpsku populaciju u institucije UNMIK/a, SPGS Bernard Kouchner izdaje Plan za koegzistenciju decembra 1999. u njegovoj najavi Kouchner kaže: "Intervencija NATO na Kosovu je isprve bila u cilju zaštite šalbanske manjine i obezbeđivanja ljudskih prava za potčinjene i ranjive. Naši napor da uradimo isto za sadašnje manjine, podotovu Srbe, nisu urodili plodom".⁶⁷ On je istakao da je misija na Kosovu postavljena da bi pomogla "po potrebi, a ne da namece nešto za šta populacija nije spremna. Iz ovog razloga ne govorimo više o pomirenju, vec o prvim koracima koegzistencije".⁶⁸ Ovaj plan govorio je o problemima bezbednosti, nedovoljnom pristupu populacije ključnim javnim službama, i sumnjama Srba u misiju UN. UNMIK je uspostavio mrežu službenika lokalne zajednice gde su predstavnici bili veza sa lokalnim stanovništvom.

Pojedinacni napadi na Srbe, kao i politički manevri, naterali su lidere Srba da s vremena na vreme prekinu saradnju sa privremenim strukturama UNMIK-a. Da podstakne saradnju, UNMIK potpisuje ugovor sa liderima Srba koji naglašava mere bezbednosti i administracije kao zalag za saradnju. On podrazumeva napore za povratak, bezbednost i zaštitu kulturne baštine. Ovi sporazumi nisu bili dovoljni – oktobra 2000. Srbi bojkotuju opštinske izbore.

Hans Haekkerup, koji je bio na celu UNMIK-a januara 2001., održao je poverenje u plan koegzistencije. Medutim, on je proveo vecinu svog mandata u pripremi Ustavnog okvira koji je bio neophodan za novembarske izbore 2001. Njegovi pregovori su bili teški, ali albanska zajednica je uspela da da nekoliko ustupaka manjinama, uključujući 20 rezervisanih mesta u Skupštini (10 za Srbe i 10 za nesrpske manjine). Ovi izbor bili su put ka osnivanju Privremenih institucija samouprave (PIS) i Skupštine.

Uprkos tome, srpska zajednica je i dalje bila ljuta na UNMIK zbog nedovoljnog napretka na polju povratka izbeglica i privremeno raseljenih lica i slobode kretanja. Medunarodna zajednica se soucavala sa izgledima da još jedni izbori budu bez

ucestvovanja Srba. Da bi se ovo sprecilo, UNMIK je vršio pregovore sa Saveznom i Srpskom vladom u Beogradu i potpisao zajednicki dokument za učešće na izborima.

Dok su srbi ucestvovali, albanski politicari su bili ljuti zbog potpisivanja ovog sporazuma. Oni su mislili da je UNMIK trebalo da pregovara sa Srbima sa Kosova, a ne da ohrabri, kao što su oni rekli, mešanje Beograda u poslove Prištine. Oni su takode imali primedbu na Radne grupe višeg nivoa kao instrument koji održava i proširuje uticaj Beograda na Kosovo. Srpski politicari na Kosovu su, medutim, iskoristili ovaj ugovor kao osnov za procenu UNMIK-ovog napretka po pitanjima koja se ticu njihove zajednice.

Plan koegzistencije znacajan je napor za uspostavljanje buducnosti Srba na Kosovu, ali su UNMIK-u cesto nedostajali kapacitet i resursi da ispuni data obecanja. Obecanja o povratku i razrešenju pitanja nestalih bili su nerealno raspolaganje resursima i kontekstom Kosova. Neispunjena obecanja poljuljala su poverenje.

B. HIMERA MULTIETNICNOSTI

Pod trenutnim SPGS, Michael Steiner, UNMIK kao da je ostavio po strani "Plan koegzistencije" kako bi forsirao ambiciozniji cilj stvaranja "multietnickog društva". Steiner je u svom prvom obracanju Savetu bezbednosti UN aprila 2002. rekao:

Mi moramo da pratimo dvosmerni pristup. Multietnicnost i integracija su dva zajednicka elementa koja treba primeniti ovde. S jedne strane, kosovski Albanci kao vecinska zajednica moraju da rade ono što njihove vode promovišu. Multietnicnost znaci raditi sve što je moguće kako bi se ohrabrile manje zajednice da ostanu na Kosovu i da se omoguci povratak. S druge strane, manje zajednice moraju da ucestvuju u institucijama koje smo osnovali po Rezoluciji 1244. oni moraju da se integrišu i napuste paralelne strukture. Vladavina prava mora da se primenjuje svuda na Kosovu. Ovo važi i za Mitrovicu.⁶⁹

Iako UNMIK nije dao jasnu strategiju za ostvarenje ovog cilja, "multietnicnost i integracija" cesto se

⁶⁷ SPGS Kouchner, "Saopštenje za štampu, obeležavanje 6 meseci UNMIK-a na Kosovu", saopštenje za štampu UNMIK-a 13. decembar 1999.

⁶⁸ saopštenje za štampu UNMIK-a, "Učel misije UN-a na Kosovu poziva na zaceljenje ratnih rana", 4. januar 2000.

⁶⁹ SPGS Steiner, Obracanje Savetu Bezbednosti, 24. april 2002.

ponavljaju u politickim dokumentima i govorima. Ali šta multietnicnost znaci u praksi na Kosovu?

Pravno su odredena prava manjina. Albanske vode stalno potvrđuju svoju posvecenost ovim principima. Zajednicka deklaracija potpisana krajem februara 2003. od strane Hašima Tacija, Nedžata Dacija, premijera Redžepija i predsednika Rugove istice:

Mi naglašavamo važnost izgradnje multietnickog društva, u skladu sa rezolucijom 1244 SB UN i Ustavnim okvirom, po kojima se u potpunosti poštuju prava svih ljudi, bez obzira na njihovu etnicku pripadnost, širom Kosova. Mi odbacujemo bilo koji monoetnicki koncept. Mi iznosimo svoju obavezu da obezbedimo pripadnicima svih zajednica bezbednost, sa jednakim mogućnostima za zapošljenje, zdravstvenu negu, obrazovanje i javne usluge. Mi ćemo podržavati energicne mere za obezbedenje slobode kretanja svim stanovnicima Kosova na celom Kosovu.⁷⁰

Ali kao što je gore navedeno, ovo ostaje verbalno. Albanska vecina nastavlja negativno da reaguje na inicijative koje za cilj imaju da zaštite prava Srba. Srbi, sa druge strane nisu prihvatili svoj manjinski status i smatraju Albance manjinskim narodom u srpskoj državi. Oni veruju da je njihova vlada u Beogradu, i neradi su da se integrišu u institucije Kosova. Obe strane smatraju da druga ne cini dovoljan napor: 45.6 % Srba govori da trenutni naponi Albanaca za integraciju nisu dovoljni, dok 35 % Albanaca kaže da Srbi nemaju dovoljno volje za integracijom.⁷¹

Uzimajući u obzir ove okolnosti, da li je trenutna politika UNMIK-a o multietnicnosti i integraciji pravi pristup? UNMIK i medunarodna zajednica imaju dobre razloge zašto žele da Kosovo usvoji ovaj model. Države ciji Ustavi posebno priznaju svoju multietnicku populaciju i u suštini daju vecu zaštitu ljudskih prava manjinama i svim građanima su stabilnije. Pitanje identiteta rešava se demokratskim procesom, a ne nasiljem. Države sa takvim "konsocijalnim" ustavima su takode u

opštem smislu u mogućnosti da balansiraju poštovanje za pojedince i prava manjina.

Zapadni modeli, razvijeni u lokalnom kontekstu, razlikuju se od Kosova. Znacajan broj preduslova vodio je do klasicnih rešenja.. ugnjetavane grupe su se povecale sve dok više nisu mogle da budu zanemarene. Kako je kultura ljudskih prava uzela maha u Evropi i Americi, primesa unutrašnje grupe ne dovodi se u pitanje. Manjine su obicno mogle da se ukllope u zrele demokratske strukture.⁷²

Ni jedan od ovih uslova ne postoji na Kosovu. Manjine su mali deo populacije – možda 5 do 10 %.⁷³ Kultura ljudskih prava nije predstavljena od strane politicara, a politicke strukture nisu dovoljno zrele da prihvate mobilizaciju manjinskih grupa. I u najrazlicitijim društvima, integracija je relativno retka i cesto otvoreno podeljena. Dok važne etnicke, jezicke i religijske grupe funkcionišu tiho, medugrupni odnosi mogu da budu dalekic cesto postoje "dva rešenja". Mora se priznati da uprkos naporima države da smesti manjine, želja za podelom se ne gubi uvek. Francusko govorno podrucje u Kanadskoj pokrajini Kvebek i region Baskije u Španiji su primeri gde nezavisni pokreti postoje uprkos velikim pravima grupe i ostalim posebnim privilegijama.⁷⁴ Medutim, klucno garantovanje institucionalnog prostora ovim zajednicama osiguralo je mirnu mobilizaciju grupe i nasilje se smatra nelegitimnim nacinom za zahtevanje politicke promene.

Najveca prepreka zaštiti manjina na Kosovu je cinjenica da politcari vide ova prava kroz bezbednosna sociva:

... trend ka vecem uskladivanju razlicitosti može da bude zaustavljen ili ugrožen zbog bezbednosnih obzira. Ni na istoku ni zapadu, države neće uložiti veci napor ili više sredstava na grupe koje se smatraju nelojalnim, i tako predstavljaju pretnju bezbednosti države. Države, posebno neće ciniti usluge grupama koje mogu da saraduju sa stranim neprijateljima...manjinske grupe su cesto videne kao "petokolonaši", sa tendencijom da saraduju sa neprijateljem. Ovo je poseban problem kada su

⁷⁰ "Deklaracija o prvoj godišnjici koalicionog sporazuma", 28. februar 2003.

⁷¹ UNDP/Rinvest, "rano upozorenje izveštaj sa Kosova: Izveštaj 2", septembar-decembar 2002.

⁷² Will Kymlicka, "Multikulturalizam i prava manjina: zapad i istok", *žurnal o etnopolitici i problemima manjina u Evropi*, izdat 4/2002.

⁷³ Teško je utvrditi procenat kosovskih manjina bez popisa.

⁷⁴ Will Kymlicka, "Multikulturalizam i prava manjina", op. cit.

manjine povezane sa susednom državom po etničkoj pripadnosti ili religiji, pa susedna država smatra da ima pravo da se umeša kako bi zaštitila "svoju" manjinu. Na manjinske grupe se gleda kao na – ispravne ili pogrešne – saveznike ili neprijatelje sa spoljnim uticajem koji je istorijska opozicija manjinskoj grupi.⁷⁵

U svetlu ovih bezbednosnih uslova politika UNMIK-a o multietnicnosti i integraciji nije realna u ovoj fazi. Strah od podele, potpaljen izjavama srpskih politicara, samo je produbio bezbednosne etnicke odnose. S toga nije dovoljno da se postave pravne garancije za jednakost i zaštitu. Strahovi i iscekvivanja koja okružuju odnose državnih manjina moraju da se promene kako bi ova pravna osnova bila održiva.⁷⁶ Kao što se neki zalažu:

UNMIK treba da se zalaže za *gradansku* buducnost Kosova, a ne da traži kompromis sa kolektivistima ("eticistima") politickim strukturama za takticku kratkorocnu prednost...nemoguće je izgraditi multietnicno Kosovo uz direktnu primenu multietnicke politike. Cilj izgradnje multietnickog društva može da se ostvari lakše uz pridržavanje gradanskih principa.⁷⁷

Štaviše, Cini se da se UNMIK politika o multietnicnosti i integraciji nije slagala sa inicijativom o decentralizaciji koja je planirana da ubedi Srbe da glasaju na lokalnim izborima oktobra 2002. g.

C. UNMIK-OVA INICIJATIVA ZA DECENTRALIZACIJU IZ OKTOBRA 2002

U naporima da ubedi Srbe da ucestvuju u institucijama vlade na Kosovu i rešavanju spornog pitanja Mitrovice, SIGS Štajner je krenuo niz klizav put prema instituciji etnicke podele. U oktobru 2002, UNMIK je stavio teritorijalno zasnovanu samoupravu za srpsko stanovništvo – iako na lokalnom nivou- na pregovarački sto po

prvi put. U odvažnom, neki bi rekli ocajnickom, potezu da izvede Srbe da glasaju na lokalnim izborima 26. oktobra, Štajner je najavio plan za nešto što je nazvao "decentralizacija", ali je u stvari oblik etnicki zasnovane samouprave. To je fundamentalno izmenilo politicku dinamiku meduetnickih odnosa na Kosovu.

Kao deo njegovog plana u sedam tacaka za rešavanje problema Mitrovice, Štajner je 1. oktobra predložio dogovor Srbskom stanovništvu iz severnog dela ovog problematicnog grada. Ako Srbi ucestvuju na izborima 26. oktobra, uspostavice se opštinske jedinice za "vece nevecinske zajednice". Imale bi savet, administraciju i budžet ali je bilo nejasno kakvu vezu bi imale sa vecim opštinama. Njihove dužnosti bi bile opsežne: osnovno i srednješkolsko obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, urbano i ruralno planiranje, kao i razvoj opštinskih usluga i kapaciteta.⁷⁸

Ovo je uključivalo i ogroman broj Srba koji žive u enklavama – broj koji nadmašuje broj Srba koji žive na severu. Samim tim, 21. oktobra, UNMIK je proširio koncept decentralizacije van Mitrovice. Opštinske jedinice su mogle da se uspostave za veće manjinske zajednice u opštinama, i mogle su se sastojati od jednog ili više sela, naselja i gradskih četvrti. Takve podjedinice bi se uspostavljale na osnovu zahteva izabranih ucesnika u opštinskim skupštinama ili peticijom stanovnika opštine. Imale bi jednake dužnosti kao što je naglašeno u planu od sedam tacaka za severnu Mitrovicu, uključujući osnovno i srednješkolsko obrazovanje, primarno zdravstveno obrazovanje, urbano i ruralno planiranje, razvoj opštinskih usluga i kapaciteta u skladu sa pravilima opštine i druga lokalna pitanja kao što su pijace, kulturne aktivnosti i sport. Imale bi budžet i lokalni savet.⁷⁹ Štajner je ovo nazvao korak ka "približavanju vlade narodu" i uskladjivanju sa evropskim standardima. Da su Srbi ucestvovali na izborima 26. oktobra u vecem broju, inicijativa za decentralizaciju bi bila objavljena i sprovedeni b i se izbori za savete podjedinica.⁸⁰

Mnoge medunarodne diplomate su pozdravile Štajnerov potez kao brilijantnu strategiju u dovođenju Srba u lokalne institucije, ali on je u

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Isto.

⁷⁷ Institut za demokratiju i izbornu pomoc (IDEA), "Poboljšanje lokalne uprave: pristup decentralizaciji i reforme koje dolaze. Izveštaj koji prati medunarodni IDEA seminar o medunarodnoj upravi na Kosovu", Brezovica, Kosovo, 7. decembar 2002.

⁷⁸ UNMIK saopštenje za javnost 850, "Objava SPGS Mihaela Štajnera", Priština 21. oktobar 2002.

⁷⁹ Isto.

⁸⁰ Isto.

stvari predstavljao politicko podmicivanje. Srbi bi imali koristiti od teritorijalne samouprave samo ako bi ucestvovali na izborima. Srpska zajednica nije dobila nikakve konkretne garancije –osim Štajnerove reci- da ce se decentralizacija sprovesti. I ranije su dobili slicna obećanja od UNMIK-a i bili razocarani i njihovo poverenje u UNMIK je opalo. Kao što smo ranije rekli, ucešće Srba na lokalnim izborima je bilo relativno nisko u kritinim opštinama, uprkos zakasnelom odobrenju iz Beograda i podsticanjem od strane politickih lidera na Kosovu. Štajner je zato objavio da se proces decentralizacije neće sprovesti.

U oktobru 2002, naponi za decentralizaciju imali su nekoliko mana. Prvo, razvijen je plan za politicku celishodnost sa malo analiza potencijalnih zamki. Decentralizacija može biti važan korak ka obezbeđivanju prava manjinskih zajednica i njihovom pravednom zastupanju na lokalnom nivou. Ipak, ako nije pažljivo isplanirano, može da dovede do produbljivanja etnicke podele i pogorša ionako loše lokalno upravljanje. Osnovna pitanja kao što su odnos tih oblasti prema opštinama i generalnom nivou vlade, njihove administrativne dužnosti i ogranicenja, kao i troškovi, nisu bila razmatrana.

Drugo, umesto usredivanja na poboljšanje lokalne uprave, Štajnerov pocetni predlog je ukljućivao plan za etnicku podelu na lokalnom nivou. Dok je to zadovoljilo neke od zahteva srpskih lidera, lideri kosovskih Albanaca su strahovali da bi to moglo da dovede do podele u razgovorima o konacnom statusu. UNMIK je oštro demantovao ovo poslednje⁸¹ ali nije pružio razumne razloge kako ce ovo promovisati integraciju i dovesti do multietnickog Kosova. Ako je problem diskriminacija širom provincije, lokalne mere bi dotakle samo deo tog problema. Nepoverenje albanskih politicara je poraslo kada je srpska zajednica formirala Savez opština na severu i jugozapadu, kao što je dole opisano.

Trece, Uprkos fundamentalnom uticaju na lokalnu upravu na Kosovu, UNMIK je razvio inicijativu za decentralizaciju bez konsultovanja. Medunarodna zajednica koja pokušava da izgradi transparentne institucije i uvede demokratske norme, ne bi trebalo da pokrece inicijativu za transformaciju uprave na lokalnom nivou bez prethodnih razgovora sa

⁸¹ Intervju ICG sa Nikolausom Lamsdorffom, 16. januara 2003.

lokalnim liderima i gradanima. UNMIK ima pravnu moc za tako nešto po rezoluciji 1244, ali je potreban i nivo podrške javnosti.

Kako bilo, koncept decentralizacije je nastavio da postoji. 2. novembra 2002, Štajner je zahtevao da Savet Evrope razvije predlog za decentralizaciju vladinih institucija u skladu sa Rezolucijom 1244, ustavnim okvirom i evropskom praksom.⁸²

Da bi se razvila strategija za decentralizaciju, Savet Evrope je osnovao stalnu kancelariju unutar UNMIK-a sa podrškom ekspertske radne grupe.⁸³ Tim je stigao sa saznanjem da rizici decentralizacije mogu pogoršati podelu medu zajednicama i razmatra razlicite pristupe –od podopštinskih jedinica do saradnje na regionalnom nivou.⁸⁴ Usredsredice se na sve aspekte lokalne uprave i preduzima opširne konsultacije u stvaranju koncepta.⁸⁵

Zadatak ce biti još teži jer je Štajnerov koncept opštinskih podjedinica vec zasejao razdor. Ostavio je sumnju u proces medu Albancima i povecao ocekivanja medu Srbima. Kad se ta ocekivanja izjalove, poverenje se dalje smnjuje. Dok se medunarodne organizacije trude da preusmere decentralizaciju na lokalni nivo, proces je postao veoma ispolitizovan. Mnoge organizacije koje rade na lokalnom nivou su tražile da se izbaci rec “decentralizacija” i da se proces usmeri na reformu lokalne uprave.⁸⁶ UNMIK-ova Kancelarija za pitanja manjina takode zastupa stav da podjedinice budu etnicki mešane i da osnovna svrha decentralizacije bude unapređivanje demokratije na lokalnom nivou.⁸⁷ Takav pristup je mudar. Strucnjaci po tom pitanju kažu da “decentralizacija nije ni rešenje za svaku transformaciju sukoba ni garancija za zaštitu prava manjina...decentralizacija može da izazove nove sukobe na lokalnom nivou, pogorša socijalne usluge i otvori prostor za

⁸² UNMIK PR 862, “SIGS Mihael Štajner i kosovski politicki lideri odobravaju koncept približavanja vlade narodu”, 2. novembar 2002.

⁸³ Intervju ICG sa Karin Volkner, Predstavnikom Saveta Evrope na Kosovu, 14. januara 2003.

⁸⁴ Intervju ICG sa Nikolausom Lamsdorffom, UNMIK-ova kancelarija SIGS, 16. januara 2003.

⁸⁵ Intervju ICG sa timovima Saveta Evrope za decentralizaciju, 21. januara 2003 i 2. aprila 2003.

⁸⁶ Intervju ICG sa zvanicnicima OEBS, 10. januara 2003.

⁸⁷ Intervju ICG sa Jay Carterom, Nacelnikom UNMIK-ove kancelarije za pitanja manjina, 8. maj 2003.

korupciju lokalne caristokratijec”.⁸⁸ Zato proces mora pažljivo da se isplanira, uz opširne konsultacije zasnovane na razumevanju osnovnih pitanja na lokalnom nivou, razvijene na osnovu tacnih podataka.

U stvari, podaci o osnovnim pitanjima lokalne uprave su vrlo oskudni. Da bi rešio taj problem, UNDP je na Kosovu anketirao 6,000 pojedinaca iz svih etnicki grupa. Rezultati, naslovljeni “Kosovski mozaik: Opažanja o lokalnoj upravi i javnim uslugama na Kosovu”, su prikazali javno mišljenje o 22 javne usluge, procenili shvatanje javnosti o odgovornostima na lokalnom i centralnom nivou i iskazali prioritete za buducnost. Anketa pokazuje potencijal za multietnicku saglasnost, pošto etnicke grupe dele mišljenje o nekim najvažnijim prioritetima po Kosovo, kao što su nezaposlenost i elektricna energija. Kao takvi, rezultati pokazuju da etnicka osnova nije najbolji nacin za planiranje reforme lokalne uprave. Koa što izveštaj kaže: “Nepriistrasno mišljenej o tome kako decentralizacija može da doprinese vecoj efektivnosti i efikasnosti u pružanju osnovnih usluga zaslužuje vecu važnost u ovoj politicki nabijenoj sredini”.⁸⁹

Iako smatramo da je pametno usredsrediti se na lokalnu upravu, Savet Evrope i druge organizacije koje rade na lokalnoj upravi ne bi smele da ignorišu razloge zbog cega je uopšte pokrenuto pitanje decenarlizacije. Moraju pažljivo da procene dali njihov pristup u postavljanju osnove za lokalnu upravu osigurava prava i potrebe etnickih manjina, bez stvaranja dalje osnove za podele i neprijateljstva. Teoretski, Kosovo vec ima visoko decentralizovanu lokalnu upravu sa širokim kompetencijama u oblastima zdravstva i obrazovanja, iako ne postoji mogucnost za potpunu primenu tih odgovornosti. Prava pitanja su kako naciniti ovu vladu efikasnijom i kako povecati mogucnost pružanja usluga na lokalnom nivou, pojasniti odnos odgovornosti na liniji centar-opština i osigurati da institucije zadovolje potrebe manjina.

⁸⁸ Gunther Bachler, “Transformacija konflikta kroz stvaranje države”, Berghof istraživački centar za konstruktivni menadžment konflikta 2001. p. 14.

⁸⁹ UNDP, “Kosovski mozaik: Opažanja o lokalnoj upravi i javnim uslugama na Kosovu”, mart 2003. Intervju ICG sa Robert Piperom, Predstavnikom UNDP za Kosovo, 8. april 2003.

C. SAVEZ SRPSKIH OPŠTINA

Iako je prebacivanje zadatka za razvijanje strategije za decentralizaciju na Savet Evrope, Srbi su bili razocarani nedostatkom brzog napredka. Kao reakciju na to, oni sa severa su stvorili Savez srpskih opština na Kosovu. Jedan od njihovih lidera je rekao:

Imajuci na umu da g.Štajner ne pokrece proces decentralizacije, pokrenuli smo ga mi, i spremni smo da ukljucimo srpsku zajednicu na Kosovu. Mislim da je ovo konacno rezultiralo u nešto što predstavlja reorganizaciju kosovskih Srba u smislu federalizacije ili formiranja dva entiteta.⁹⁰

Savez se uglavnom sastoji od predstavnika sa severac Dr Milan Ivanovic i Dr. Marko Jakšic su osnivači. Na proglašenju Saveza okupilo se oko 250 ucesnika, ukljucujuci predstavnike Srpskog Nacionalnog Veca (SNV), Demokratske Stranke Srbije (DSS) i predstavnika skupština opština iz severnih opština. Ostali ucesnici su bili Srpski Pokret Obnove (SPO), Socijaldemokratija (SD) i Socijalisticka Partija Srbije (SPS).⁹¹ Savez je izabrao Marka Jakšica kao predsednika i uz to ima i tri potpredsednika, kao i petnaestoclano izvršno vece.⁹²

Savez je usvojio “Deklaraciju suvereniteta i teritorijanog integriteta Srbije i Državnog Saveza Srbija i Crna Gora” gde se kaže:

Državni Savez Srbije i Crne Gore, a narocito Srbija kao njen clan, ce uživati pun suverenitet i nepodeljiv integritet unutar medunarodno priznatih granica. U slucaju da neko pokuša da neko pokuša da stvori novu albansku državu unutar dela Državnog Saveza Srbija i Crna Gora, ukljucujuci Kosovo, Savez srpskih opština i opštinskih jedinica ce pozvati Vladu Srbije i organe Državne zajednice Srbija i Crna Gora da obezbede punu suverenost u oblastima

⁹⁰ Rada Trajkovic, citat 27. mart 2003 UNMIK Press Monitor, “Vlada reaguje na novi Savez, UNMIK se mnogo ne zabrinjava”.

⁹¹ Misija OEBS na Kosovu, “Izveštaj sa lica mesta o drugom sastanku Saveza srpskih opština na Kosovu”, 27. februar 2003.

⁹² Zoran Culafic, “Kosovski Srbi traže etnicku podelu”, *IWPR Balkan Crisis Report*, 4. mart 2003.

naseljenim srpskim stanovništvom kroz vekove. Sveko ko pokuša da uništi teritorijalni integritet Srbije i Državne Zajednice Srbija i Crna Gora mora biti svestan da ce se teritorijalni integritet braniti svim raspoloživim sredstvima.⁹³

kao i UNMIK-ov neuspeh u razvoju koherentne strategije kako bi potpomogli pragmatiste.

Clanovi Saveza su ponovili podršku srpskim paralelnim strukturama. Ucesnici su zahtevali da se zapocne sa decentralizacijom do juna 2003. Njihov koncept decentralizacije je predefinisano i ukljucuje dva entiteta –entitet kosovskih Srba koji je povezan sa srpskim institucijama i nezavisni albanski entitet. Neuspeh u napretku bi rezultirao izborima za paralelne opštinske strukture i krajem saradnje sa UNMIK-om.

Za poznavaoce prilika na Balkanu, ova inicijativa neodoljivo podseca na slican potez Krajiških Srba pre izbijanja rata u Hrvatskoj. Milan Ivanovic je izjavio:”Srbi su postali frustrirani, njihovi životni interesi su ugroženi, i iako nikad ne bi podržali ovakvu inicijativu, ovakva situacija može da dovede do stvaranja srpskih odbrambenih snaga”.⁹⁴ Ali drugi nisu pesimisti u tolikoj meri. Savetnik za pitanja decentralizacije u Koordinacionom centru, dr. Dušan Janjic, izjavio je:” Ne verujem da ovo neko može protumaciti kao proglašenje mini države. To je takticki potez, jer Srbi sami nemaju moc da je stvore na Kosovu, niti im Beograd može pomoci u tome”.⁹⁵

Inicijativa nije stala na tome. Srpske zajednice iz Gnjilana/Gjilan, Kamenice, Vitine /Viti, i Novog Brda/Novo Berde 23.marta su formirale “Zajednicu naselja Kosovskog Pomoravlja”. Ova Zajednica je potvrdila da ce se pridružiti Savezu i podržala je Deklaraciju o suverenitetu.⁹⁶ UNMIK je odlucio da ignoriše te inicijative, sa izgovorom da clanovi ovog Saveza nemaju velike mogucnosti za vladavinu i nemaju strategiju za dalji razvoj njihove inicijative.⁹⁷ Srpski predstavnici u Skupštini Kosova su osudili inicijativu kao uznemiravajuću. Ipak, Unije odražavaju duboku podeljenost na pragmatiste i nacionaliste među kosovskim Srbima

⁹³ “Deklaraciju suvereniteta i teritorijalnog integriteta Srbije i Državnog Saveza Srbija i Crna Gora”, citat iz izveštaja sa lica mesta OEBS Misija na Kosovu, 27. februar 2003.

⁹⁴ Milan Ivanovic, citat iz *Kosovo at a Glance*, 7. april 2003.

⁹⁵ Zoran Culafic, “Kosovski Srbi traže etnicku podelu”, op. cit.

⁹⁶ *VIP Daily News Report*, 24. mart 2003.

⁹⁷ Intervju ICG sa zvanicnicima UNMIK-a.

V. KONSTRUISANJE UGOVORA

Ako medunarodna zajednica ne pristupi rešavanju kosovske dileme na odgovarajući način, preći opasnost od podele. Albansko stanovništvo neće prihvatiti ništa manje od nezavisnosti, srpsko stanovništvo ne želi da živi u nezavisnom Kosovu, a Srbija odbija da se odrekne prava na suverenitet nad provincijom. Sve je manje strpljenja na obe strane, uz pretnje nasiljem od strane srpskih lidera ako Kosovo krene putem nezavisnosti, i od strane albanskih lidera ako se to ne desi. Kao što je ranije napomenuto, neuspeh medunarodne zajednice u rešavanju ove dileme je stvorio de fakto podelu koja preći da postane svršen čin u postizanju konacnog statusa. Iako podela u principu nije neprihvatljiva, ako je moguće da do nje dođe mirnim rešenjem, mora se naglasiti da bi u ovim uslovima podela dovela do novih nestabilnosti na Kosovu i južnoj Srbiji, potencijalno dovela do otvaranja Pandorine kutije u nekom drugom delu regiona i prouzrokovala štetu regionalnom procesu reformi i integraciji u EU.

Pocetni naponi UNMIK-a u izgradnji osnove za suživot sa s obzirom na prilike na Kosovu bili prikladni. Ali skorašnja politika multietnicnosti i integracije je prilično nejasna, neodgovarajuća lokalnoj stvarnosti i nedostaje joj plan implementacije. U postavljanju temelja gradanskom ugovoru UNMIK mora da saraduje sa Albancima i Srbima, kao i sa Beogradom.

Ovakav ugovor zahteva dva preduslova: vecina mora prihvatiti i sprovesti prava manjina, dok manjina mora da prihvati autoritet države. Ovi preduslovi na Kosovu ne postoje: granice "države" i ko predstavlja manjinu su predmet stalnog osporavanja. Albanski političari se nisu ponašali kao blagonaklona vecina. Iako se to ne može opravdati, takvo ponašanje je proizišlo iz bezbednosne sfere prava manjina, gde se specijalna prava Srba vide kao ustupak zajednici koja se protivi nezavisnosti i održava jake veze sa državom koju vecina i dalje smatra neprijateljem. Ustupci za zaštitu prava manjina -kao što je Štajnerova inicijativa za decentralizaciju- se tumace kao ustupci konacnom statusu i korak prema podeli. Kosovski Srbi su neodlučni u uključenju u kosovske institucije i drže se uverenja da će provincija biti vraćena Srbiji. Beograd se smatra negativnim faktorom u ugovoru zbog neuspeha u saradnji sa UNMIK-om i podržavanjem paralelnih struktura. UNMIK sa druge strane nije uložio napor za uspostavljanje cvste osnove za saradnju.

Medunarodne krizna grupa zagovara tezu da je nedostatak jasnosti o konacnom statusu sam po sebi destabilizujući, i da bi medunarodna zajednica morala da pocne pripreme za razgovore o istom. I dok bi trebalo razviti strategiju za zapocinjanie tih razgovora ranije nego što medunarodna zajednica trenutno želi, više pažnje bi se u svakom slucaju moglo i trebalo posvetiti istovremenom stvaranju institucionalnog prostora za manjinsko stanovništvo. Ispod su navedeni elementi ovog institucionalnog prostora i faze pristupa i primene potrebne da se prevaziđe trenutna staticnost UNMIK-a.

A. FAZA JEDAN: INSTITUCIONALNI PROSTOR ZA KOSOVSKJE MANJINE

UNMIK-ov proces "standardi pre statusa" uključuje specifična merila za manjine. Ali, poseduje i određene mane. Prvo, ne postoji pravi implementacioni plan. Kao drugo, merila nisu dovoljno određena da bi osigurala poštovanje manjina i stvaranje institucionalnog prostora. I kao treće, da bi se održao, poštovanje prava mora uspostaviti vecina, a ne da bude nametnuto od strane medunarodne zajednice.

Na papiru, zaštita kosovskih manjina je uspostavljena. Ustavni okvir određuje prava grupa i UNMIK i dalje garantuje za njih. Ipak, albanski politički lideri vide ta prava više kao ustupak za pridobijanje simpatija medunarodne zajednice nego nešto što manjine s pravom zaslužuju. Štaviše, pravni sistem nije dovoljno jak da vrši proveru izvršnih i zakonodavnih tela u Vladi i dalje ne postoje jasno određene kazne i pravni lekovi za slucajeve diskriminacije prava manjina su precesto zatrpama u nekim drugim odredbama koje se bave raznim drugim pitanjima i na kraju, institucije nemaju dovoljno kapaciteta za zadovoljavanje potreba vecine, a kamoli manjina. Znajuci da je politički sistem zasnovan proporcijalno, politički lideri nemaju biracko telo i ne postoje mehanizmi za utvrđivanje njihove odgovornosti prema članovima njihovih zajednica.

Zato je potrebno mnogo rada da bi se stvorio značajan institucionalni prostor za kosovske manjine - tj., sposobnost da zaštite i promovišu svaja prava kroz kosovske institucije. Mora se pažljivo razmisliti kako oblikovati institucije da bi mogle zadovoljiti minimum socijalnih, političkih, pravnih i bezbednosnih potreba za sve zajednice. U

ovom izveštaju se razmatraju predlozi za stvaranje institucionalnog prostora, ali preduzete mere bi trebale biti rezultat opširnih konsultacija, i ne bi trebalo da budu unilateralno nametnute. Štaviše, potrebno je angažovanje i posvećenost albanskih lidera u implementaciji bilo kojeg dogovora. Skorašnja kršenja Ustavnog okvira od strane Skupštine dovode u pitanje njihovu posvećenost pravno obavezujućim principima.

1. Podsticaj za lepo ponašanje: Sistem nagrađivanja i kažnjavanja

UNMIK smanjuje broj osoblja, što će smanjiti nivo zaštite manjina. 60 službenika UNMIK-a će biti povučeno sa pozicija na nivou opština i centralnih nivoa uprave u junu 2003, dok će u decembru otići još 40. To će dramatično smanjiti mogućnost UNMIK-a da kontroliše nepravilnosti.

Trenutno, retko se dešava da se kažnjavaju pojedinci ili institucije zbog kršenja obećanja datih manjinskim zajednicama. Iako je UNMIK uveo program "pravedne podela finansija" i odredio kaznene mere kao što su uzdržavanje buduće dodele sredstava za budžet, usmeravanje sredstava direktno manjinskim zajednicama i diskvalifikacija opština,⁹⁸ dosad nijedna od tih kazni nije primenjena na opštine. UNMIK-ov plan je da ih pismeno upozori i, ako se ništa ne preduzme u rešavanju tih problema, da se primene kaznene mere. Za sada je čak i pretnja kaznenim merama imala efekta. U prvoj četvrtini 2003, petnaest od 28 opština su nacinile razumne napore da se sredstva pravedno raspodele mmanjinama (povećanje sa 6 u 2002).⁹⁹

Da bi obezbedio poštovanje, UNMIK bi morao da primeni slične mere i u drugim oblastima i uz njih da primeni i i pozitivne podsticaje. Ako opština ili neka grana vlade ne pruža odgovarajuću pomoć manjinama ili njeni predstavnici aktivno rade protiv pitanja kao što je povratak, trebalo bi da se suoče sa nekim oblikom kazne. Ako opština ili ogranak vlade radi na pružanju pravedne i jednake pomoći, treba ih podržati. Reci jednog srpskog političara odzvanjaju istinom: "Ako međunarodna zajednica

ostane pasivna po pitanju prava Srba, sami Srbi imaju malo mogućnosti da na Kosovu promene stvari".¹⁰⁰

Da bi omogućili veću zaštitu tim zajednicama, OEBS je predložio Omnibus zakona protiv diskriminacije. Njegov cilj je da pruži standardni antidiskriminacioni pravni okvir, sa efektivnim mehanizmom primene. Predložak pokriva sve oblike diskriminacije, i javne i privatne, i zasnovan je na standardima EU o antidiskriminaciji. Sa takvim zakonom, teret dokazivanja i pobijanja diskriminacije bi prešao na tuženika. Da bi se povećao udar, predložak uključuje efikasne mere. Jasno je predoceno kako bi se zakon primenjivao, kako bi se podnosila žalba i kakve kazne bi se primenjivale.¹⁰¹ Paket zakona se trenutno razmatra u Kabinetu Predsednika Vlade.

Uz podršku ovom predlošku, PISG bi trebalo da nacini korak više uspostavljanjem sistema nagrada i kazni na svim nivoima vlade, čime bi se primorale institucije da se pravedno odnose prema manjinama. Zajedno sa UNMIK-om, PISG i Predsedništvo Skupštine bi trebalo da uspostave sistem podsticanja koji bi uključivao novčane nagrade i kazne, pretnju otkazom i druge vrste sankcija. Ali primena takvog sistema je još važnija. Sistem mora prikladno da odgovori na dobro ili loše ponašanje institucija i pojedinaca.

2. Komitet za usluge manjinskim zajednicama

Mora se uspostaviti komitet na centralnom nivou koji bi bio zadužen za kritična pitanja javnih usluga za manjinske zajednice. Bio bi sastavljen od strane PISG i UNMIK zvaničnika i utvrdio bi postojeći nivo pružanja usluga u oblastima komunalnih usluga, obrazovanja i zdravstvene zaštite upoređio kako se iste usluge vrše u drugim oblastima i odredio mere za postizanje jedinstvenih standarda. Ovaj komitet bi se istovremeno bavio istraživanjem paralelnih struktura i u saradnji sa Beogradom pripremio plan u ukidanju istih, kako bi se odredio način preuzimanja odgovornosti od strane PISG i sprecilo nastajanje vakuuma u pružanju usluga.

⁹⁸ Vidi UNMIK uredbi Br. 2002/23, "O prihvatanju kosovskog konsolidovanog budžeta i odobravanju troškova za period od 1. januara do 31. decembra 2003" 31. decembar 2002.

⁹⁹ Intervju ICG sa Jay Carter-om, Nacelnikom UNMIK kancelarije za pitanja manjina, 13. maj, 2003.

¹⁰⁰ Intervju ICG sa potpredsednikom Opštine Lipjan/Lipjan, 25. februar 2003.

¹⁰¹ Intervju ICG sa Greg-om Fabian-om, Višim pravnim savetnikom za diskriminaciju OEBS, 21. januar 2003.

3. Promene u izbornom sistemu

Medu svim etnickim grupama vlada mišljenje da političari na centralnom nivou ne vode brigo o njihovim zajednicama. U proporcionalno zasnovanom izbornom sistemu gde biraci glasaju za političke partije umesto za pojedince, političari na centralnom nivou nemaju specificno glasacko telo kome su odgovorni. Srbi se žale da njihovi predstavnici u Skupštini rade na sticanju poena u Beogradu više nego na poboljšanju njihovih života. Vecina predstavnika zajednica sa kojima je ICG održala intervju, nikada nisu održali sastanak sa predstavnicima koalicije Povratak radi razgovora o lokalnim potrebama.¹⁰² Postoji kriza odgovornosti u svim zajednicama na Kosovu koja se odražava u opadajućem broju odziva biraca na svakim sledecim izborima.

Proporcionalni sistem zatvorenih listi je na centralnom nivou jeftiniji nego oblasni sistem, i lakše ga je nadgledati u nedostatku popisa. Štaviše, kada je OEBS primenio sistem otvorenih listi na prvim opštinskim izborima u oktobru 2000, biraci su izbegavali ženske kandidate što je dovelo do neuspeha jer cilj od 30% ženskih kandidata u vladi nije postignut. Ipak, korist od polne jednakosti je manje važna od odgovornosti koja se odražava u svim zajednicama. Po recima jednog komentatora:

šUNMIK bi trebalod da isproba sledeci predlog: da ce zamena “partijskih lista” sa “konstituentima” da a) poveca odgovornost izabranih predstavnika prema njihovim biracimac b) pojaca svest o “vlasništvu” politickog procesac c) pomogne u davanju prava glasa selima i stanovnicima ruralnih predelac i d) da donekle reši probleme manjina, omogucavajući srpskim (i drugim) zajednicama da vrata svoje predstavnike u Opštine i kosovsku Skupštinu.¹⁰³

Potrebno je promeniti izborni sistem. Da bi troškovi bili podnošljivi može se zadržati proporcionalni sistem za kosovsku Skupštinu, ali u okviru izbornih oblasti, zasnovanih na opštinama ili grupama opština. Ove izborne oblasti bi dobile određen broj predstavnika, u zavisnosti od približnog broja stanovnika (u pocetku uključujući raseljena lica, posle popisa bi se utvrdio konacan broj). Clanovi Skupštine bi se birali iz njihovih opština kroz proporcionalni

sistem, koji bi ih podstakao da se odgovornije odnose prema svom birackom telu. Rezervisana mesta bi ostala i bila bi dodeljena razlicitim opštinama. Ako bi bilo potrebno, jedan broj mesta bi mogao biti dodeljen ženama u cilju polne jednakosti.¹⁰⁴

4. Povelja o pravima zajednica

Mnogi albanski političari tvrde da je dovoljno da se svim građanima pruže ista prava, da nije potrebno dodeljivati specijalni status manjinama – narocito Srbima- jer bi to štetilo procesu integracije, škodilo jedinstvu Kosova i predstavljalo opasan presedan za citav region.¹⁰⁵ Iako je ovakav pristup zasnovan na desetleću diskriminacije protiv Albanaca, u potpunosti je pogrešan. Da bi se popravilo stanje pojedinaca i grupa koje su u nepovoljnom položaju, “jednakost” je potrebno tumaciti na specijalan nacin:

Formalne objave o jednakosti nisu dovoljne da se spreči diskriminacija i isključivanje. U stvari one ih mogu ovekovečiti...Istinska jednakost zahteva iskreno prihvatanje stvarnih slicnosti i razlika -razumevanje konteksta degradacije ljudskog bica...Moramo da predemo sa reci na dela i da razmišljamo u kontekstu pojedinca i grupe.¹⁰⁶

Prava na kulturu osovskih manjina su vec objavljena u Ustavnom Okviru. Ipak, ova prava su uklopljena u razlicita poglavlja Okvira i pokrenuta su od strane medunarodne zajednice, a ne od strane zajednica koje cine Kosovo. Iako je Evropska konvencija o ljudskim pravima deo primenljivog prava, važan je i proces stvaranja opšte saglasnosti potrebne da bi se obezbedilo poštovanje javnosti i nadležnih organa i osigurala primena zakona.

Zato treba napisati Povelju ili Bill o ljudskim pravima, kompatibilnu sa Evropskim standardima u skladu sa specificnom situacijom na Kosovu. Ova Povelja bi trebala da odredi prava dodeljena pojedincima i grupama. Trebalo bi takode da odredi prava koja imaju odredene grupe u osetljivim

¹⁰² Intervju ICG u Gnjilanu, Lipljanu i Strpcu.

¹⁰³ IDEA, “Unapredjenje lokalnog upravljanja”, op. cit.

¹⁰⁴ Za kompletan pregled izbornog sistema vidi “Reforma izbornog sistema na Kosovu”, Leon Malazogu i Ilir Dugolli iz kosovskog Instituta za istraživanje i razvoj politike (KIPRED) i “Forum”, maj 2003.

¹⁰⁵ Intervju ICG sa političarima iz svih partija.

¹⁰⁶ Vrhovni sudija Vrhovnog suda Kanade, Beverley McLachlin, “Civilizacija razlika”, Cetrvrto godišnje LaFontaine Baldwin predavanje, 7. mart 2003.

oblastima, kao što su jezik i obrazovanje. Trebalo bi da pruža zaštitu od svih vrsta diskriminacije - od teškog nasilja do kršenja grupnih prava. Dok bi povelju trebalo napisati uz opširne konsultacije i uz dogovor političkih lidera, najzajac za osetljivu prirodu pitanja, konacni tekst bi trebalo da pripremi licnost iz kruga viših medunarodnih zvanicnika, nezavisna od postojecih medunarodnih struktura na Kosovu.

Kada se Povelja napiše, potrebno je preduzeti opširnu kampanju da se upozna javnost sa sadržajem i nacinom odnošenja prema kršenju iste. Postojeca instiutucija Ombudsmana bi mogla da pomogne u ovoj kampanji. Ipak, sam uspeh Povelje ce zavistiti od mogucnosti pravosudnog sistema u primeni iste.

5. Osiguravanje da pravni sistem može da primeni Povelju o pravima

Pravna zaštita nije dovoljna da obezbedi poštovanje prava. Društvu je potrebna mogucnost da održi i sprovede ovaj pravni okvir. Jako, nezavisno sudstvo koje uživa poverenje javnosti je kritična tacka u borbi protiv kršenja prava od strane zakonodavnih i izvršnih organa vlade, kao i u obezbeđivanju da se ne primenjuju specijalne povlastice za odredene interese u društvu. Seg a ovao danas nema. Skoro 90% Srba je u anketi UNDP-a izjavilo da su nezadovoljni ili veoma nezadovoljni sudskim sistemom, dok je 97% nezadovoljo radom Tužilaštva.¹⁰⁷

Kosovo vec ima nekoliko medunarodnih sudja i tužilaca koji rade na razvoju sudskog sistema.¹⁰⁸ Slucajevi kršenja Povelje bi se mogli rešavati na Vrhovnom Sudu od strane sudske komisije. Kao alternativa, moguće je uspostaviti specijalni sud sa medunarodnim osobljem. Zatim bi trebalo razviti prelazni plan u kome bi se lokalne sudije obucile da preuzmu dužnosti, koji bi osigurao da smanjenjem broja osoblja u UNMIK-u nece doci do degradacije sposobnosti sudstva za nadgledanje primene Povelje.

6. Decentralizacija

Decentralizacija je važna za sve zajednice na Kosovu, jer se njome poboljšava nivo usluga i odgovornosti na lokalnom nivou. Iako ima mnogo razlika medu

opštinama, uglavnom je nivo usluga i reakcije lokalnih organa izuzetno nizak. Zato bi pažljivo planirana strategija decentralizacije zasnovana na procesu konsultacija i tacnih podataka bio važan korak ka demokratskoj vladavini.

Plan decentralizacije koji je objavio SPGS Štajner u oktobru 2002 je nažalost postavio parametre za rasprave u srpskoj zajednici, koja bi htela neku vrstu teritorijalno zasnovane samouprave gde bi Srbi kontrolisali institucije na podopštinskom nivou ili stvaranjem novih opština. Takva teritorijano zasnovana rešenja su opasna iz više razloga. Kao prvo, problem je diskriminacija širom Kosova, decentralizacija bi rešila samo jednu dimenziju. Napori se na antidiskriminacione mere moraju usrediti i na centralnom nivou, da decentralizacije ne bi dovela do daljeg oduzimanja sloboda. Drugo, nijedno teritorijalno rešenje nece zadovoljiti sve etnicke grupe. Treće, ako se proces decentralizacije ne isplanira pažljivo, sprecice proces integracije zajednica u institucije na lokalnom nivou i uticace na povratak izbeglica i interno raseljenih osoba.¹⁰⁹

Zbog toga je potrebno proces decentralizacije pažljivo isplanirati i usrediti se na glavna pitanja lokalnog upravljanja. Iako ne treba stavljati moratorijum na stvaranje novih opština ili podelu na podopštine, teritorijalne podele na osnovu etnicke pripadnosti treba razmotriti sa izuzetnom oprežnošcu. Treba takode razmotriti neku vrstu specijalnog statusa za postojece opštine gde su Srbi u velikoj vecini, dopunjenog sa pravima prethodno zacrtanih na centralnom nivou. Takva osetljiva pitanja se moraju rešiti uz potpuno ucešce svih faktora u kosovskom društvu.

7. Saradnja Beograda

Bilo kakva inicijativa srpske zajednice na Kosovu, da bi mogla da uspe, zahteva saradnju Beograda. Poslednje retorike o podeli i povezivanje statusa Kosova sa statusom bosanske Republike Srpske, kao i pretnje obnavljanjem nasilja od strane lidera iz Beograda nisu od pomoci. Beograd takode uporno odbija saradnju sa UNMIK-om po pitanjima kao što su kosovske saobracajne tablice, korak koji bi uveliko uvecao slobodu kretanja za srpsku populaciju na Kosovu. I dok Beograd, razumljivo, mora da zastupa i da radi na pravima srpske zajednice, njegova

¹⁰⁷ UNDP/Rinvest, "Izveštaj o ranom upozorenju sa Kosova: Izveštaj 2", op. cit.

¹⁰⁸ Vidi intervju ICG, *Skala pravde na Kosovu*, op. cit.

¹⁰⁹ Intervju ICG sa Predsednikom Opštine Lipljan i sa Cecilio Piazza, Opštinskim Administratorom UNMIK, 5. februara 2003.

beskompromisnost i mešanje nisu od pomoci i dugorocno bi mogao da potkopa poziciju te zajednice.

Narocito od ubistva Đindica, glavne zemlje, kao što su SAD, strahuju da bi pritisak na zvanicnike u Beogradu, kao na primer radi pružanja podrške UNMIK-u u inicijativama kao što je prenos nadležnosti PISG, potkopao demokratski orijentisane lidere u Srbiji. Ipak, ta vlada je uspela da uhapsi hiljade pojedinaca bez neke jake reakcije. Đindic nije ubijen zbog njegovog stava prema Kosovu, nego zbog udara na organizovani kriminal. Dok medunarodna zajednica –narocito SAD i EU- moraju da ucine sve što mogu da pomognu demokratske procese, to ne bi trebalo da bude na štetu podržavanja stabilnosti i rada medunarodne zajednice na Kosovu od strane Beograda.

B. FAZA DVA: RAZGOVORI O KONACNOM STATUSU

U toku razgovora o konacnom statusu, obe strane ce biti procenjivane na osnovu prošlosti u poštovanju prava. Kao što je ranije napomenuto, nejasnost po pitanju konacnog statusa utice na volju Albanaca da štite prava manjina na Kosovu. Istovremeno, sto su manje Srbi zadovoljni zaštitom svojih prava, veca je verovatnoca destabilizujuce opcije kao što je podela. Konkretne mere, kao što smo ranije napomenuli, koje bi obezbedile razuman institucionalan prostor za manjine pre rešavanja konacnog statusa, bi uticale na tu specificnu dinamiku ali bez prejudiciranja po konacni ishod za obe strane. Glavne elemente gradanskog ugovora - koje smo ranije napomenuli- bi trebalo primeniti odmah, i ako se pokažu korisnim, i ako povecaju stabilnost na Kosovu i povecano poverenje medu svim zajednicama, trebalo bi brzo da zažive. Poslednji bitni elementi bi trebalo da zažive u vreme razgovora o konacnom statusu.

Za sadašnje potrebe nije potrebno odrediti šta bi ishod pregovora o konacnom statusu trebalo da bude. U praksi ICG smatra da u svim okolnostima na Kosovu, s obzirom na loše stanje u institucijama i nesigurno bezbednosno okruženje, rešenje “uslovne nezavisnosti” –u kojem bi se zadržalo medunarodno vojno prisustvo i medunarodna kontrola u oblastima kao što su pravosude, policija i finansije na određen period- predstavlja

najverovatniji ishod koji bi vodio ka stabilnosti.¹¹⁰ i osigurao institucionalni prostor za srpsku zajednicu i druge manjine.

Svaki ovakav ishod bi ukljucio dalje pregovore za dodatna prava i garancije Srbima koja se ticu zaštite istorijskog i kulturnog nasleda i želje za zadržavanjem veza sa srpskim institucijama. Na primer, dok bi srpsko stanovništvo moralo da placa poreze i poštuje zakone Kosova, škole na Kosovu bi mogle da saraduju sa školama u Srbiji putem razmene materijala i gradiva. Pristup sekundarnoj i tercijarnoj zdravstvenoj zaštiti i drugim institucijama u Srbiji bi se osigurao kroz dogovor Prištine i Beograda, i u svim slucajevima bi direktan odnos između srpske zajednice na Kosovu i srpske Vlade trebalo da ostane transparentan. Do kog se god rešenja došlo, pripadnicima srpske zajednice se mora omogućiti zadržavanje državljanstva Srbije i Crne Gore. To ce im pružiti dodatno pouzdanje u pokušaju života na Kosovu, uz zadržavanje alternative ako se situacija tamo nekad pogorša.

Ponovo, po ovom scenariju, lokacije koje odražavaju kulturno i versko nasleđe srpskog naroda, kao što su manastiri u Decanima i Gracanici, trebalo bi da dobiju posebnu zaštitu. Kosovska vlada mora da obezbedi zaštitu i sredstva potrebna da se ove lokacije ocuvaju, dok bi medunarodne organizacije –kao UNESCO koji je vec aktivan na Kosovu- mogle da pruže dodatne garancije. Takva zaštita bi trebalo da ukljuci i druga arheološka blaga Kosova i kulturno nasleđe albanske zajednice, ukljucujuci zapuštene istorijske spomenike iz perioda Vizantije i Otomanskog carstva.

C. NAGONSKI PRORACUNI

Sve strane moraju da budu voljne da ucestvuju u gradanskom ugovoru ako se stvori prikladan institucionalni prostor. Kakav podstrek im je za to potreban?

Kroz izgradnju osnove za ugovor i podsticanje saradnje između Srba, Albanaca i Beograda, medunarodna zajednica bi zaštitila preko 2 milijarde dolara investicija u Kosovo i bila bi u stanju da se postepeno i dostojanstveno povuce. Nestabilnost bi ugrozila tu investiciju i produžila

¹¹⁰ Vidi izveštaj ICG, *Mapa Kosova I*, op. cit., i Balkanski izveštaj ICG Br. 108, *posle Miloševica: Prakticni dnevni red za trajni mir na Balkanu*, 26. april 2001.

zadržavanje bezbednosnih i administrativnih aspekata misije na Kosovu. Znacni, jasno je da je u UNMIK-ovom interesu da se ubrzo dode do uspostavljanja pravog institucionalnog prostora sa uverljivim garancijama za kosovske manjine.

Medu ucesnicima u ugovoru, albanski lideri na Kosovu imaju najveću motivaciju za uspostavljanje institucionalnog prostora za Srbe. Ako se to desi, izgledi za izbegavanje zvanične podele se povećavaju, kao i izgledi za normalizaciju odnosa sa njihovim vecim i mocnijim susedom na severu. Ipak, ovi lideri moraju da razviju dugorocnu viziju da bi shvatili da je ovaj ugovor u njihovom najboljem interesu.

I Beograd ima podsticaj da podrži ugovor. Naglašeni stav nekih nacionalista –tj. povratak Kosova pod vlast Srbije- bi u stvarnosti sigurno doveo do obnavljanja nasilja. Podela bi najverovatnije najmanje dovela do ozbiljnih nemira i potkopavanja budućnosti Srba van podeljenih delova i mogla bi da destabilizuje južnu Srbiju, gde živi nezanemarljiv broj Albanaca. Oboje bi znacilo pretnju za još uvek krhki proces reformi u samoj Srbiji i za njene napore da uspostavi temelje za integraciju u EU, što bi obazrivi lideri možda radije da izbegnu.

Saradnjom sa UNMIK-om i PISG, na drugoj strani, Srbija bi se oslobodila svojeg teškog finansijskog tereta –trenutno oko 75 miliona evra godišnje- i pragmatični političari bi pobrali zasluge za stvaranje konkretne zaštite i koristi za kosovske Srbe. Dok se ekstremni nacionalisti kojima je samo jedno na umu ne bi složili sa time, ovakva kalkulacija interesa bi popmogla da se podvuče crta između njih i pragmatičnijih lidera i podstakne uopšteni porast umerenosti u Beogradu, što bi bilo korisno za političku kulturu Srbije.

Posle svega, srpski nacionalisti bi mogli da prihvate korake opisane u “fazi jedan” o procesu primene gradanskog ugovora. Kao što je ranije receno, ne postoji ništa u njemu što bi direktno uticalo na pitanje suvereniteta Srbije nad Kosovom; saradnja bi nesumnjivo poppravila dojam svih koji su uključeni na način koji bi pomogao u pregovorima o donošenju konačnog statusa u međuvremenu bi se nesumnjivo mnogo pomoglo kosovskim Srbima.

Srbi koji žive na Kosovu su u teškoj situaciji. Ne veruju da će kosovska vlada zaštititi njihove interese i ne žele da se odreknu veza sa Beogradom. Dok bi garancije navedene ranije osigurale da dobiju institucionalni prostor i da zadrže veze sa institucijama u Srbiji, bez obzira na konačni status, najverovatnije ne bi povećao njihovu želju da ostanu pod suverenitetom Srbije. Ako se prihvati nezavisnost Kosova, trebalo bi da se suoče sa budućnošću kao zaštićena manjina u nezavisnoj državi. Dok bi takav pristup bio odijen od strane pristalica nacionalista među njima, UNMIK i PISG bi trebalo da potpomognu pragmatičnije lidere u ubedivanju većine populacije u trenutnu i praktičnu prednost istog.

Dok albanski politički lideri i UNMIK moraju da odrade većinu posla da bi stvorili realan institucionalni prostor za Srbe, konačna odluka o učestvovanju u tom prostoru leži na Srbima. Ako odluče da njihova budućnost ne leži na Kosovu, to je njihov izbor. Ali UNMIK i PISG moraju da stvore odgovarajuće uslove za srpsku zajednicu, tako da takva eventualna odluka ne bude zasnovana na pritisku. Ako želimo da angažovanje međunarodne zajednice na Kosovu bude uspešno, osnova gradanskog ugovora mora da bude zasnovana na mogućnosti življenja kao slobodnih i jednakih bude pružena i srpskoj zajednici i ostalim manjinama.

Priština/Brisel, 28. maj

DODATAK A

MAPA KOSOVA

Kosova / Kosovo

Produced by
HCIC
GIS/Map Centre



The boundaries and names displayed on this map do not imply official recognition by the United Nations

Source: NIMA, WEU

DODATAK B

RECNIK SKRACENICA

DSS	Democratic Party of Serbia
JUL	Yugoslav United Left
KDTP	Turkish Democratic Party of Kosovo
KFOR	Kosovo Force
LDK	Democratic League of Kosovo
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
PDK	Democratic Party of Kosovo
PISG	Provisional Institutions of Self-Government
PSHDK	Albanian Democratic Christian Party of Kosovo
SD	Social Democracy
SNC	Serbian National Council
SPO	Serb Renewal Movement
SPS	Socialist Party of Serbia
SRS	Special Representative of the Secretary General of the United Nations
UNMIK	United Nations Interim Administrative Mission in Kosovo
