

Izvorni znanstveni članak

UDK: 323.1(497.115:497.11)»199/200»
355.02(497.115:497)»200»

Primljeno u uredništvo: 24. veljače 2006.

Prihvaćeno za tisak: 23. kolovoza 2006.

Kosovo – od dolaska međunarodnih snaga do imenovanja specijalnog predstavnika GT UN za pregovore o statusu

DARIO MALNAR*

Sažetak

Kosovo i problem definiranja statusa Kosova i nadalje su opterećeni suprotstavljenim zahtjevima, interesima i pristupima uključenih strana – kosovski Albanci, Srbi, međunarodna zajednica; o smjeru, sadržaju i dinamici rješavanja otvorenih pitanja i u konačnici, definiranja statusa Kosova. U takvoj situaciji Kosovo je i dalje središnja točka koja ugrožava regionalnu sigurnost.

Kosovski Albanci inzistiraju na nezavisnosti Kosova i ubravanju procesa u tom smjeru. Srbi i Srbija, bez potrebnog političkog jedinstva, inzistiraju na Kosovu kao neotuđivom dijelu Srbije i državne zajednice SCG. Međunarodna zajednica, suočena s kontinuiranom tinjajućom krizom, jača demokratske procese i ubrzava proces definiranja statusa. Kako odluka o konačnom statusu Kosova i njena implementacija ne bi ugrozili postojeću regionalnu stabilnost mora se potaknuti paralelan proces širenja osnove zajedničkih regionalnih interesa i afirmacije politike kooperacije kao pretpostavke za očuvanje i unapređivanje regionalne sigurnosti.

Ključne riječi: Kosovo, status, regionalna sigurnost

Vijeće sigurnosti UN dalo je 10. studenog 2005. godine suglasnost na odluku Glavnog tajnika UN Kofija Annana o imenovanju bivšeg finskog predsjednika Martti Ahtisaarija specijalnim predstavnikom GT UN za pregovore o

* Mr. sc. Dario Malnar je djelatnik Veleposlanstva RH u Republici Sloveniji.

statusu Kosova.¹ To imenovanje označilo je početak nove faze, neizvjesno je da li i zadnje, u rješavanju kosovske problematike tijekom koje bi se trebao definirati status Kosova i na taj način riješiti središnje sigurnosno pitanje u regiji.

U definiranju statusa Kosova susrećemo se s dilemom pronalazjenja rješenja u međuprostoru međunarodno-pravnih principa prava na samoodređenje s jedne, te suvereniteta i teritorijalnog integriteta države s druge strane. Naime, konzumiranje prava na samoodređenje za posljedicu bi imalo promjenu granica, što u uvjetima izostanka suglasnosti države u čijem se okviru Kosovo formalno nalazi otvara pitanje utemeljenja i legitimiteta samoopredjeljenja.

Odluka međunarodne zajednice o početku pregovora čiji je cilj rješavanje konačnog statusa Kosova bila je očekivana. Europski integracijski procesi u regiji,² skori ulazak Bugarske i Rumunjske u članstvo EU, otvaranje pregovora o članstvu s RH, davanje statusa kandidata Makedoniji i početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa SCG, ne bi se efikasno mogli provoditi uz postojanje neriješenog statusa Kosova.³ Postojanje Kosova, kao točke destabilizacije ugrožava cjelokupan proces demokratizacije i konsolidacije Makedonije, SCG, BiH, te regije u cjelini. Redefiniranje regionalne sigurnosti kroz integracijske procese u euro-atlantske gospodarsko-političke i sigurnosne strukture, EU i NATO, važno je za jačanje cjelokupne međunarodne sigurnosti koja se suočava s velikim izazovima u srednjoj Aziji, na Kavkazu i Bliskom istoku.

Rješavanje kosovskog statusa pokazuje kako proces raspada bivše SFRJ i definiranja novih država na njenom području još nije završen, a nezavisnost Kosova, makar i ograničena, može kroz svoje rješenje dovesti i do postavljanja presedana u formiranju država na koji bi se mogle pozivati i neke druge etničke grupe i područja.

Postoje autori poput Noela Malcolma (1999), koji smatraju kako se sustavnom analizom može utvrditi da je Kosovo u SFRJ imalo iste ovlasti i zastupljenost na saveznoj razini kao i republike, iz čega zaključuju da je Kosovo bilo primarno savezna jedinica, a tek potom sastavni dio Srbije. Proizlazi da bi Kosovo imalo istu pravnu osnovu za samostalnost kao i republike bivše

1

Secretary-General, SG/A/955, BIO/3714, UN Department of Public Information, 15/11/2005.

2

Ursula Plassnik, ministrica vanjskih poslova Austrije kao predsjedavajuće EU, izjavila je kako si "EU ne može priuštiti zaustavljanje procesa proširenja na Zapadni Balkan te kako EU mora primiti Zapadni Balkan da bi kontinent bio siguran". *Jutarnji list*, 9. 1. 2005., str. 10.

3

O stabilizaciji i euroatlantskoj budućnosti regije u kontekstu potrebe rješavanja kosovskog problema govori i zamjenik državne tajnice SAD, Nicholas Burns, 2005. u obraćanju kongresnom odboru za međunarodne odnose. Burns Nicholas, *Statement before the Committee on International Relations*, Washington DC, May 18, 2005. Tekst Burnsovog obraćanja prenesen je pod naslovom "Kosovo: Current and Future Status" u: *Review of International Affairs*, Vol. LVI, no. 1118, April-June, 2005, Belgrade.

SFRJ.⁴ Navedena se tvrdnja mora podvrći kritici jer uzima u obzir status republika i pokrajina u SFRJ dok zanemaruje kategorije naroda i narodnosti⁵ te razlike koje iz te kategorizacije proizlaze – pravo na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na odcjepljenje, bilo je Ustavom SFRJ rezervirano za narode, ne i za narodnosti.⁶ Socijalističke republike bile su definirane kao države utemeljene na suverenitetu naroda⁷ čime su republike bile okviri samoopredjeljenja za svaki od jugoslavenskih naroda. Samo u korelaciji tih dvaju elemenata moguće je razumjeti ustavne kapacitete državotvornosti izvođene iz ustavne regulative SFRJ. To potvrđuju i mišljenja koja je dala Badinterova komisija u vrijeme raspada SFRJ i formiranja novih, nezavisnih država početkom devedesetih. Analizom ustavnih dokumenata SFRJ te sukladno teoriji i praksi međunarodnog prava Badinter je dao mišljenje prema kojem republike imaju državotvorni kapacitet, pri čemu republičke granice postaju granice novih nezavisnih država. Na taj način povučena je linija između entiteta čija se nezavisnost može legitimno priznati i onih koji nemaju tu mogućnost te definiran stav Europske zajednice (EZ). EZ u razmatranju priznanja bivših jugo-republika, krajem 1991. godine, nije uopće uzela u razmatranje zahtjeve za priznanje koji su dolazili s Kosova.⁸ Kao što naglašava Gow (1997), odluke EZ o priznanju novih država nastalih raspadom SFRJ, bile su u potpunosti utemeljene na pravima koja su proizlazila iz ustava SFRJ i republika. Iz Badinterovih stavova i smjernica EZ⁹ o priznavanju novih država proizlazi i pravo na samoopredjeljenje. Tzv. narodnostima, a što je obuhvaćalo kosovske Albance, nije u tom procesu priznato pravo na nezavisnost. Priznaje im se pravo na samoopredjeljenje ograničeno na zaštitu vlastitog identiteta i ostvarivanje propisanih prava kojima se u Europi štite manjine. Na taj način je postavljena granica stvaranju neograničenog broja država¹⁰ ne samo na prostoru SFRJ, nego i SSSR-a.

U međuvremenu se pravne osnove za priznanje Kosova nisu promijenile. Došlo je, međutim, do značajne promjene političkih okolnosti i faktičnog sta-

4 Malcoln Noel, Kosovo: neovisnost kao jedino praktično rješenje, National Interest, zima, 1998-1999., citirano prema: Thatcher, Margaret, *Državničko umijeće-strategije za svijet koji se mijenja*, Školska knjiga, Zagreb, 2004., str. 271.

5 Narodnost je u okviru SFRJ bila ona etnička skupina koja je kao državotvorna nacija imala matičnu državu izvan SFRJ, dok je za narode matična država bila SFRJ.

6 Ustav SFRJ, Uvodni dio, Osnovna načela, točka I, *Službeni list SFRJ*, br. 9/74.

7 *Ustav SFRJ*, Članak 3.

8 Caplan, Richard, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005., str. 138-139.

9 *Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union*, 16 December 1991.

10 Gow James, *Triumph of the Lack of Will-International Diplomacy and the Yugoslav War*, Hurst & Co., London, 1997., str. 74-77.

nja statusa Kosova nakon sukoba srbijanskih snaga i kosovskih Albanaca na Kosovu 1998/1999. i dolaska međunarodnih vojnih i civilnih snaga na Kosovo nakon NATO operacije "Saveznička snaga". Kosovo je postalo neka vrsta protektorata UN i krenulo, kako se čini, prema neodgodivoj nezavisnosti. Taj proces je imenovanjem specijalnog predstavnika GT UN ušao u fazu kada će se nove okolnosti i formalno definirati utvrđivanjem statusa za Kosovo. Pregovori o statusu morat će dati odgovore na više složenih pitanja vezanih uz budući odnos Srbije i Kosova te međunarodnopravni subjektivitet Kosova i s time vezan problem promjene granica. Uz to, potrebno je uspostaviti održiv unutarnji ustroj i decentralizaciju vlasti na Kosovu koji će štiti interese svih etničkih zajednica i unaprjeđivati multietničko društvo i demokratske procese. O uspješnom rješavanju tih pitanja značajno će ovisiti i stanje regionalne sigurnosti.

Težnja ovog rada je analizom stavova uključenih subjekata, u kontekstu naprijed otvorenih pitanja, provjeriti mogućnosti iznalaženja univerzalno prihvatljivog rješenja o sadržaju budućeg kosovskog statusa.

Stanje uspostavljeno po dolasku međunarodnih snaga

Vojni aspekti stanja, nakon intervencije NATO snaga, definirani su pregovorima predstavnika NATO-a s predstavnicima Vojske Jugoslavije i srbijanske policije u Kumanovu. Rezultat pregovora bio je "Vojno-tehnički sporazum"¹¹ potpisan 9. lipnja 1999. godine. Tim sporazumom je, između ostalog, utvrđeno izmještanje cjelokupnih vojnih i policijskih snaga SRJ i Srbije s prostora Kosova i uspostavljena tzv. "Kopnena zona sigurnosti" oko Kosova.¹² Već sljedećeg dana Vijeće sigurnosti UN usvojilo je rezoluciju 1244,¹³ kojom je ustrojena misija UN na Kosovu – UNMIK¹⁴ te su definirani struktura i ciljevi međunarodne uprave Kosovu. Državne strukture Srbije i SRJ su napustile Kosovo, koje je postalo međunarodni protektorat na čelu s UN-om.

U kontekstu temeljnog interesa ovog rada vezanog uz proces definiranja konačnog statusa za Kosovo, posebno su važne odredbe rezolucije kojima se traži suštinska autonomija i samouprava za Kosovo te potvrđuje suverenitet i teritorijalni integritet SR Jugoslavije i drugih država regije. Navedene od-

¹¹ "Vojnotehnički sporazum o Kosovu", www.ian.org.yu.

¹² Kopnena zona sigurnosti je bio pojas uz Kosovo koji se je prostirao deset kilometara u dubinu srbijanskog teritorija u koji nisu smjele ulaziti vojne snage SRJ, te zona od 25 kilometara u kojoj su bili zabranjeni letovi ratnog zrakoplovstva Vojske Jugoslavije.

¹³ Rezolucija 1244 VS UN (1999) usvojena je 10. lipnja 1999. godine. Cjelovit tekst rezolucije VS UN 1244 dostupan na: www.un.org/Docs/scres/1999/sc99.htm.

¹⁴ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

redbe upućuju na model budućeg statusa Kosova, koje bi sukladno međunarodnompravnom tumačenju, ostalo u državnom okviru SRJ. Ostalo je nejasno kako bi u uvjetima suštinske autonomije i samouprave Kosova bio definiran odnos Kosova i Srbije te SRJ, danas SCG. Ako bi sadržaj autonomije obuhvaćao formiranje samostalnog entiteta sa zakonodavnim, sudskim i izvršnim nadležnostima Kosovo bi postalo treća sastavna jedinica SRJ neovisna o Srbiji i Crnoj Gori. Ustavnompravno je takvu poziciju Kosova teško definirati jer implicira nezavisnu poziciju Kosova uz istovremeni suverenitet SRJ/SCG nad Kosovom. Naravno, situaciju dodatno složenom čini i mogućnost raspada SCG proglašenjem nezavisnosti Crne Gore.

Kraj Miloševićeve ere i ponovno uključivanje Beograda u kosovsku problematiku

Nakon izbora koji su krajem 2000. godine označili kraj vladavine Slobodana Miloševića, nove srbijanske vlasti, na čelu sa Demokratskom opozicijom Srbije (DOS), glede Kosova su zatekle političku situaciju uspostavljenu nakon poraza Miloševićevog režima u sukobu s NATO-om.

Poraz Srbije u sukobu s NATO snagama i povlačenje cjelokupne državne strukture s Kosova stavilo je Beograd i Miloševićev režim u potpunu izolaciju. Čak je i misija UN na Kosovu, za razliku od drugih UN misija, uspostavljena i djelovala bez uobičajenog sporazuma s vlastima zemlje na čijem je teritoriju. Na taj način je Kosovo, unatoč odredbi rezolucije 1244 kojom se potvrđuje suverenitet i teritorijalni integritet SRJ, definirano kao zasebno pitanje, a vlasti u Beogradu nisu imale formalnu osnovu za direktno djelovanje i dijalog s međunarodnom zajednicom. Srbija tada nije imala na raspolaganju niti jedan mehanizam kojim bi utjecala na postkonfliktnu konsolidaciju Kosova. Međunarodna uprava na Kosovu težište je stavljala na konsolidaciju stanja, utvrđivanje standarda za razvoj demokratskog društva i jačanje kosovskih institucija. Kosovski Albanci, okruženi simpatijama međunarodne javnosti, tu su situaciju koristili za jačanje vlastitog političkog instrumentarija važnog za događaje koji su slijedili. Kosovo je djelovalo kao zaseban subjekt i činilo se da je puna nezavisnost samo pitanje strpljivosti.

Nova vlada je u takvim nepovoljnim uvjetima uz opću krizu države bila bez jasne strategije za rješavanje kosovskog problema. Zoran Đinđić je u svom ekspezeu kao mandatar za sastav srbijanske vlade problematiku Kosova sazeo na dio jedne rečenice koja je glasila "pronalaženje načina za suživot Srbije i Kosova".¹⁵ Pred Srbijom je stajao složen put vraćanja u proces rješavanja kosovskog problema i nametanja službenog Beograda kao aktivnog čimbenika u traženju rješenja.

15

Ekspeze Zorana Đinđića, mandatar za sastav Republičke vlade, 25. 1. 2001., www.srbija.sr.gov.yu.

Ubrzo se pokazalo kako u provođenju reformi Kosovo nije bilo moguće ostaviti po strani. Oružana pobuna Albanaca, koji žive u tri općine obuhvaćene tadašnjom kopnenom zonom sigurnosti na jugu Srbije, krajem 2000. godine suočila je nove srbijanske vlasti s hitnom potrebom otpočinjanja aktivnijeg pristupa u rješavanju albanske problematike temeljem suradnje s međunarodnom zajednicom. Mirno rješavanje te krize i kooperativnost s međunarodnim čimbenicima označili su pozitivan iskorak u odnosu na Miloševićevo tretiranje albanskog pitanja. Ohrabrena srbijanska vlada pokušala je isti ili sličan obrazac nametnuti i za razgovore o Kosovu te tako omogućiti značajniji utjecaj na smjer i dinamiku tamošnjih kretanja. Međutim, Kosovo je predstavljalo daleko složenije pitanje i očekivani pomaci su izostali. Međunarodna zajednica nije osporavala suverenitet Srbije nad kopnenom zonom sigurnosti na jugu Srbije, ali za razgovore o statusa Kosova, a posebno vraćanju srbijanskog suvereniteta na Kosovo, čak ni na razini pojačanog dijaloga sa službenim Beogradom, nije bila spremna.

Naprotiv, ubrzo dolazi do jednog od ključnih momenata ustavnopravnog definiranja Kosova. Specijalni predstavnik Glavnog tajnika UN, Hans Haekkerup, 15. svibnja 2001. godine potpisao je Uredbu br. 2001/9 o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu.¹⁶

Ustavni okvir za privremenu samoupravu Kosova

Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu definira se kao najvažniji pravni akt i najvažnija uredba od dolaska UNMIK-a i KFOR-a na Kosovo. Tim dokumentom uvodi se značajan stupanj samouprave, nalaže prenošenje dijela ovlasti na privremene kosovske institucije i omogućava održavanje općih izbora na Kosovu. Haekkerup svoju Uredbu zaključuje konstatacijom kako se radi o povijesnom dokumentu koji će odvesti narod Kosova prema formiranju demokratskih struktura i pomoći određivanju konačnog statusa Kosova. Ustavnim okvirom definiran je ustroj privremenih institucija samouprave: skupštine, predsjednika Kosova, vlade i sudova. Te su institucije dobile prilično široka ovlaštenja,¹⁷ ali je specijalni predstavnik GT UN zadržao svoje ovlasti u osiguravanju pune primjene rezolucije VS UN 1244 kroz nadzor rada privremenih institucija i poduzimanje odgovarajućih mjera u svim slučajevima kada su postupci tih institucija u suprotnosti s navedenom rezolucijom ili samim Ustavnim okvirom.¹⁸

¹⁶

Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu, 15. 5. 2001., www.unmikonline.org/pub/misc/.

¹⁷

Ustavni okvir, poglavlje 5. i 9.

¹⁸

Ustavni okvir, poglavlje 12.

Značaj tog dokumenta je i u tome što nije predvidio mogućnost održavanja referenduma o budućem statusu Kosova, čime je, uzimajući u obzir udio Albanaca u stanovništvu, uklonjena opasnost jednostranog definiranja statusa Kosova, a međunarodnoj zajednici ostavljen prostor u traženju političkog rješenja. Nisu usvojeni ni zahtjevi srbijanske strane kojima se za srbijansku zajednicu na Kosovu tražilo pravo veta na odluke kosovske skupštine. Time je onemogućena blokada kosovskih institucija i težnja srbijanske strane za podjelom Kosova "na mala vrata".¹⁹

Srbijanska strana, nezadovoljna razvojem, nastavila je pritisak i dovela u pitanje sudjelovanje Srba na kosovskim parlamentarnim izborima.²⁰ U tom cilju Skupština Srbije usvojila je Deklaraciju o stanju na Kosovu,²¹ kojom se ne prihvaća Ustavni okvir za privremenu samoupravu jer se njime preudici- ra konačno rješenje na štetu državnih interesa SRJ, Srbije, Srba i ostaloga nealbanskog stanovništva. Deklaracija međunarodnoj zajednici predlaže revidiranje tog dokumenta, a Vladu Srbije obvezuje na jačanje veza Kosova s drugim dijelovima Srbije u cilju očuvanja suvereniteta i integriteta SRJ sukladno rezoluciji 1244.

Unatoč izjavama predstavnika UNMIK-a o održavanju izbora i formiranju institucija neovisno o sudjelovanju Srba na izborima, srbijanska strana je znala kako je sudjelovanje Srba ključan uvjet za legitimitet tih izbora te da će UNMIK, svjestan utjecaja koji Beograd ima na kosovske Srbe, napraviti iskorak kojim će osigurati njihovo sudjelovanje na izborima, a srbijanske vlasti prihvatiti kao sugovornika. Aktivan pristup i česti kontakti rezultirali su potpisivanjem Zajedničkog dokumenta UNMIK-a i SRJ,²² desetak dana prije izbora na Kosovu.

Tim dokumentom SRJ je dobila potvrdu UNMIK-a za svoje zahtjeve vezane uz sigurnost, slobodu kretanja, traženje nestalih, povratak izbjeglica te zaštitu imovine i kulturnih spomenika Srba na Kosovu. Za SRJ je najvažnija bila odredba točke 4. u kojoj se promovira suverenitet i teritorijalni integritet SRJ u skladu s odredbama rezolucije 1244.²³ Kosovski Srbi sudjelovali su na izborima, međutim, do bitnih promjena na terenu nije došlo.

19

Težnje Srbije za podjelom Kosova potvrđuje prijedlog potpredsjednika Vlade Srbije Nebojše Čovića da se "pitanje Kosova može riješiti njegovom podjelom u dva entiteta, srpski i albanski". *Ustavni okvir Kosova*, Priština, 22. 5. 2001. www.aimpress.ch.

20

Ustavni okvir ne zadovoljava Srbe, www.srbija.sr.gov.yu/kim/vesti/.

21

Deklaracija o stanju na Kosovu i Metohiji, obvezama međunarodne zajednice i Vlade Republike Srbije, 31. 5. 2001., www.srbija.sr.gov.yu.

22

Zajednički dokument UNMIK-a i Savezne Republike Jugoslavije, Beograd, 5. 11. 2001.

23

Zajednički dokument, točka 4., "Promovira se zaštita prava i interesa Srba i drugih zajednica na Kosovu, na osnovi principa navedenih u rezoluciji 1244, uključujući suverenitet i teritorijalni integritet SRJ."

Inicijativa Zorana Đinđića za ubrzano rješavanje statusa Kosova

Predsjednik srbijanske Vlade, Zoran Đinđić, nezadovoljan razvojem, početkom 2003. godine ocjenjuje da politika međunarodne uprave "standardi prije statusa" proizvodi negativne efekte za interese Srba i Srbije na Kosovu. Rješavanjem pitanja na dnevnoj osnovi tijela privremene kosovske uprave preuzimala su sve više ovlasti jedne nezavisne države. Na taj način se praktično ostvarivao proces stvaranja kosovskih institucija i prenošenja suvereniteta na institucije kosovskih Albanaca. Posljedica je, po ocjeni Đinđića, bila prejudiciranje rješenja i stvaranje jednog potpuno nezavisnog Kosova sa svim ovlastima nezavisne države, osim međunarodnog priznanja.²⁴

Đinđić temeljem takve prosudbe, neočekivano, otvara kosovsko pitanje sa zahtjevom za trenutnim ispunjavanjem svih odredbi rezolucije VS UN 1244 i pripadajućih sporazuma. On je svoju inicijativu utemeljio na tvrdnji kako iz odredbi rezolucije 1244 proizlazi da je Kosovo dio SRJ, te da u tom slučaju SRJ, uvažavajući međunarodno prihvaćeni princip nepromjenjivosti granica, koji garantira i regionalnu stabilnost²⁵ mora biti uključena u donošenje ključnih odluka o jednom svom dijelu. Definicija konačnog statusa Kosova mora biti rezultat kompromisa u kojem će sudjelovati i Srbija jer se definiranjem statusa Kosova definira i status cijele Srbije. Za operacionalizaciju tog pristupa Đinđić je tražio kolektivna prava za Srbe na Kosovu,²⁶ kako bi se traženje konačnog rješenja moglo temeljiti na suradnji dvije definirane nacionalne grupacije – Srba i Albanaca.

On je tražio da kosovski Srbi imaju ista kolektivna prava u odnosu na Prištinu, kakva bi vlasti u Prištini imale u odnosu na Beograd, uz mogućnost direktnih veza Beograda s kosovskim Srbima. U pozadini cijele inicijative bila je težnja za podjelom Kosova na albanski i srpski entitet.²⁷ Na to upućuje i Deklaracija o suverenitetu Srbije na Kosovu koju je usvojila tzv. "Skupština srpskih općina i općinskih jedinica s Kosova i Metohije" u kojoj se govori o

24

Đinđić Zoran, Srbija u Evropi, Tanjug, Beograd, 2003., str. 436.

25

Đinđić Zoran, Prekranje granica vodi u kaos, Sarajevo, 7. 2. 2003., www.srbija.sr.gov.yu.

26

Zoran Đinđić je tražio da se "Srbima na Kosovu prizna status nacionalne zajednice koja svoja prava ostvaruje preko samouprave, uklopljene u pravno-politički poredak Kosova, 7. 2. 2003. www.srbija.sr.gov.yu.

27

Vlada SRJ usvojila je 13. 2. 2003. Principe organiziranja srpske nacionalne zajednice na Kosovu. Zoran Đinđić je 22. 2. 2003. u intervjuu za londonski "Times" rekao da će Beograd podržati formiranje srpske mini države na Kosovu. Nebojša Čović, 23. 2. 2003.: "ukoliko međunarodna zajednica podrži inicijative koje idu u smjeru nezavisnosti Kosova, Srbija će odmah zatražiti podjelu Kosova i Metohije na bazi dva entiteta i lokalne samouprave", "Nije srpski ćutati", BK TV.

"asimetričnom dvoentitetskom sistemu",²⁸ koji po svom sadržaju znači funkcionalno odvajanje i podjelu Kosova.

Zoran Đinđić je na taj način dao prvi konkretan prijedlog srbijanske strane za rješenje kosovskog problema. On je pri tome težište problema Kosova prebacio s politike obrane teritorija na politiku obrane prava i principa. Time je planirao postići dva cilja: pokazati kako se kosovski Albanci ne bore za svoja prava na Kosovu, nego za teritorij; te da Srbi borbom za prava i realizacijom tih prava u konačnici dobiju teritorij, pri čemu bi podjela bila logičan ishod. Za realizaciju plana Đinđić je odlučio intenzivno razvijati lokalnu samoupravu što je u svojoj temeljnoj ideji bilo kompatibilno s idejama međunarodne zajednice o decentralizaciji Kosova. Međutim, Đinđić i međunarodna zajednica planirali su različite ishode procesa decentralizacije i jačanja lokalne samouprave. Za međunarodnu zajednicu bi uspjeh tog koncepta približio Kosovo djelatnom multietničkom društvu, dok je Đinđić te iste procese vidio kao funkcionalno i teritorijalno zaokruživanje dijelova Kosova na koje računa Srbija. Tijekom cijelog ovog razdoblja stav kosovskih Albanaca ostao je nepromijenjen u traženju nezavisnosti za Kosovo.

Ova Đinđićeva inicijativa kao i aktivnosti kosovske skupštine usmjerene prema proglašenju nezavisnosti naišle su na neodobranje međunarodne zajednice. Nakon atentata u kojem je Đinđić ubijen, situacija se umirila i svela na uobičajenu komunikaciju putem raznih rezolucija²⁹ i deklaracija³⁰ – "postđinđićeva" Srbija suočila se s drugim prioritetima i inicijativa koju je potaknuo Đinđić i koja je Srbiji otvarala mogućnost ostvarivanja barem dijela svojih interesa na Kosovu je nestala. Kosovo se sve više definiralo kao zaseban međunarodno-pravni subjekt³¹ a međunarodna zajednica nastavila je s politikom "standardi prije statusa".³²

28

U Deklaraciji o suverenitetu Srbije na Kosovu, usvojenoj 25. 2. 2003., navodi se: "Decentralizacija je, jedini put za rješavanje položaja kosovskih Srba, pa se predlaže asimetričan dvoentitetski sistem, u kome bi srpski entitet činile općine, općinske jedinice i naselja na prostorima gdje žive Srbi. Srpski entitet imao bi vrlo uske veze s republičkim strukturama Srbije (obrazovanje, zdravstvo, pravosuđe, kultura, sigurnost itd.) i funkcionirao bi kao sastavni dio Srbije. Predlaže se da albanski entitet uživa visok stupanj suštinske autonomije koji sa Srbijom ima zajedničko samo ono o čemu se međusobno dogovore. Oba entiteta imala bi zajednička tijela koja bi se bavila rješavanjem tekućih pitanja, www.mfa.gov.yu/kosovo/.

29

Skupština SCG je 4. 9. 2003. usvojila Rezoluciju o Kosovu u kojoj se pozivaju nadležna tijela da u okviru svojih nadležnosti stvore uvjete za otpočinjanje dijaloga s relevantnim demokratskim čimbenicima koji mogu doprinijeti rješavanju stanja na Kosovu.

30

Deklaracija o Kosovu i Metohiji, Narodna skupština Republike Srbije, 27. 8. 2003. U toj se Deklaraciji navodi da se državni suverenitet i teritorijalna nedjeljivost Srbije odnosi i na Kosovo, bez obzira na prijelaznu međunarodnu administraciju, www.srbija.sr.gov.yu.

31

7. 7. 2003. Specijalni predstavnik UN na Kosovu Michael Steiner (zadnji dan mandata) i ministar privrede Albanije potpisali su u Prištini Ugovor o slobodnoj trgovini između Kosova i Albanije. Navedeni postupak rezultirao je službenim protestom SCG UN-u.

32

10. 12. 2003. šef UNMIK-a Holkeri predstavio je dokument "Standardi za Kosovo" koji čini detaljan opis mjera po kojima će se ocjenjivati je li Kosovo dostiglo standarde demokratskog društva koje među-

Na unutarnjem planu Đinđićeva inicijativa je u velikoj mjeri doživljena kao udvaranje nacionalistički raspoloženom dijelu biračkog tijela pred planirane izbore, a Kosovo je još jednom u srpskom nacionalnom programu imalo ulogu sredstva, a ne cilja nacionalnog projekta.³³

Prijedlozi Vojislava Koštunice i izbijanje nove krize na Kosovu

Rasprave o Kosovu i definiranju konačnog statusa dobile su novi zamah nakon ekspozee mandataru za sastav nove Vlade Srbije, Vojislava Koštunice, koji je pitanje Kosova definirao kao najvažnije pitanje srbijanske vlade³⁴. Koštunica je naglasio kako rješavanje statusa Kosova bez Srbije i državne zajednice SCG realno nije moguće te da za Srbiju riječ "status" nikako ne može značiti nezavisnost. Predložene mjere slijedile su intencije "Đinđićeve inicijative", a kroz Plan Republike Srbije za rješenje situacije na Kosovu,³⁵ dale su i sadržajnu razradu temeljem stava o Kosovu kao neotuđivom dijelu Srbije i državne zajednice Srbije i Crne Gore te zahtjeva za institucionalnim garancijama položaja i zaštite prava Srba. Koštunica je zatražio kolektivna prava za Srbe po principu "autonomija unutar autonomije", uz argumentaciju kako "suštinska autonomija" prema rezoluciji 1244 VS UN osigurava samoupravu Kosova u odnosu na Srbiju, ali da se ista takva suštinska autonomija mora dati i srpskoj zajednici na Kosovu u odnosu na kosovske institucije. To bi se postiglo osnivanjem regije sa širokim zakonodavnim, izvršnim i sudskim nadležnostima te financijskom autonomijom temeljem proračuna s izvornim prihodima. Regija bi obuhvaćala prostor na kojem su Srbi prije 1999. godine činili većinsko stanovništvo. Za realizaciju navedenog, Planom se od UN-a tražilo donošenje posebne rezolucije kojom bi se uspostavila Srpska autonomna zajednica na Kosovu. Definira se, dakle, unutarnji ustroj Kosova. Pitanje statusa, kako ga vidi srbijanska politika, predsjednik Vlade Srbije Vojislav Koštunica iznio je u Skupštini Srbije tijekom predstavljanja Plana. On je tada istaknuo kako se planom ne prejudicira konačni status Kosova jer je status Kosova za službeni Beograd već reguliran Ustavom Srbije i odredbama rezolucije VS UN 1244 kojima se utvrđuje suverenost i teritorijalni integritet

narodna zajednica traži prije početka rješavanja statusa Kosova. Cjelovit tekst dokumenta "Standards for Kosovo" u: *Review of International Relations*, no. 1112, October-December, 2003, Belgrade.

33

Ljudska prava i odgovornost, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2004., str. 14.

34

Ekspoze mandataru Vojislava Koštunice na sjednici Skupštine Srbije, 2. ožujka 2004, www.srbija.sr.gov.yu/vesti/.

35

"Plan za političko rešenje sadašnje situacije na Kosovu i Metohiji" je na prijedlog Vlade Srbije usvojen u Skupštini Srbije 29. 4. 2004. Cjelovit tekst Plana, Pregled-Srbija i Crna Gora, Informativno-dokumentarni tromesečnik 1, Godina XLVIII, Jugoslovenski pregled, Beograd, 2004., str. 104.

SRJ, odnosno Srbije i Crne Gore i suštinska autonomija Kosova u tom okviru. Koštunica je na ovaj način dao jasne okvire o Kosovu kao srbijanskoj pokrajini u kojoj se samo mora redefinirati unutarnji ustroj i odnosi albanske i srpske zajednice, po mogućnosti kroz stvaranje dva entiteta.

Međunarodni čimbenici jedinstveno su konstatairali kako planom predviđena rješenja odstupaju od okvira definiranog rezolucijom VS UN 1244 i, u tom trenutku nesprenni za suštinske promjene, ponovili su svoj stav o potrebi nastavljanja politike "standardi prije statusa",³⁶ odnosno, kako je naziva Kai Eide, politike "čekaj i vidi".

Kao odgovor, međunarodna uprava na Kosovu je najavila i, neuobičajeno rano, raspisala druge parlamentarne izbore na Kosovu.³⁷ Predstavnicima kosovskih Srba su odmah najavili kako u postojećim uvjetima neće sudjelovati na izborima. Bojkotirali su izbore održane na Kosovu 23. 10. 2004. godine i time pokazali potporu inicijativi Vojislava Koštunice.

Reagirali su i kosovski Albanci. Na Kosovu su 17. 3. 2004. godine izbili najveći nemiri i sukobi od dolaska međunarodnih snaga. U tim sukobima bilo je više desetaka mrtvih i gotovo tisuću ranjenih, a iz većeg dijela Kosova protjerani su stanovnici srpske nacionalnosti. Ovi događaji imali su negativan odjek, utjecali su na promjenu međunarodne percepcije kosovskih Albanaca i njihovih zahtjeva te ojačali interes međunarodnih čimbenika za zaštitu srpske zajednice na Kosovu. Nemiri se mogu ocijeniti kao značajna pogreška kosovskih Albanaca.

Svjesne negativnih učinaka krize za kosovske Albance, reagirale su izjavama i najviše državne institucije Republike Albanije.³⁸ Poslana je jasna poruka kosovskim Albancima kako je jačanje demokratske legitimacije kroz unapređivanje standarda i multietničkog suživota najefikasniji način za realizaciju ciljeva i otvaranje procesa europskog integriranja za Kosovo. Međunarodnoj zajednici se sugerira da težište borbe protiv svih ugrožavanja sigurnosti mora biti na identifikaciji i rješavanju političkih ishodišta nezadovoljstva, a koja su u kosovskom slučaju neriješen status. Na taj način pokušao se dati poticaj za ubrzanje rješavanja statusa Kosova. Sadržaj statusa se izbjegava, ali proizlazi iz izjava koje Kosovo tretiraju na istoj razini s drugim

36

Rezolucija VS UN 1244 i Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu ne daju uporište za realizaciju Plana. Ustavni okvir u svom Poglavlju 1. jasno određuje kako je Kosovo nepodijeljeni teritorij na kojem Privremene institucije samouprave obavljaju svoje dužnosti. Uz to se navodi kako se Kosovo sastoji od općina bez spominjanja mogućnosti postojanja nekih drugih ustrojbenih cjelina, poput Plana predložene regije. Mogućnost stvaranja teritorijalne autonomije nije predviđena niti u poglavlju 4. u kojem se normiraju Prava zajednica i njihovih članova.

37

14. 3. 2004. šef UNMIK-a Hari Holkeri raspisao je izbore za skupštinu Kosova za 23. 10. 2004.

38

Republic of Albania, The Parliament, Statement on the Events of Recent Days in Kosovo, 18. ožujka 2004., <http://www.parliament.al/english/tem-kry.html>. Speech of the Prime Minister Fatos Nano in the Government meeting, regarding the recent events in Kosovo, 18. ožujka 2004, <http://www.keshilliministrave.al/english/lajm.asp?id=2910>.

zemljama regije³⁹ i zaključuju kako bi najbolja opcija bila ograničena nezavisnost Kosova pod supervizijom međunarodne zajednice.⁴⁰

Navedeni događaji potvrdili su ocjene predsjednika Vlade Srbije, Vojislava Koštunice, kako međunarodna zajednica ne može garantirati sigurnost Srbima. Koštunica to koristi i ponavlja kako Srbija neće odustati od zahtjeva za stvaranjem teritorijalne autonomije Srba na Kosovu.⁴¹

Nemiri na Kosovu⁴² ukazali su na rastuće nezadovoljstvo i frustracije uključених strana. Nezadovoljstvo kosovskih Albanaca bilo je u teškim socijalnim uvjetima i izostanku jasne političke perspektive, a kosovskih Srba u redukciji utjecaja na kosovska kretanja i potiskivanju na uska ruralna područja i sam sjever Kosova.

Međunarodna zajednica nije pravilno procijenila trend i razmjere nezadovoljstva na Kosovu i bila je iznenađena izbijanjem krize. Ovi događaji su pokazali značajne slabosti *crisis managementa* međunarodne uprave na Kosovu i bitno okrnjili njen legitimitet. UNMIK se našao u toj poziciji jer nije imao jasne političke perspektive budućnosti Kosova čime je gubio smjer i koheziju svog djelovanja. Događaji su ukazali na potrebu definiranja preciznijih političkih stavova međunarodne zajednice kojima bi se poslala jasna poruka kosovskim Albancima o potrebi energičnijeg i konstruktivnijeg angažmana na razvoju demokratskih potencijala Kosova. To je uključivalo i jasne perspektive za Srbe kroz zaštitu i promicanje identiteta te omogućavanje višeg stupnja autonomnog razvoja lokalnih vlasti u područjima gdje su koncentrirani. Naglašava se i potreba ukidanja srbijanskih izvaninstitucionalnih i destabilizirajućih paralelnih struktura.

Ocjene Vojislava Koštunice o neefikasnosti pristupa međunarodne uprave dobile su posredne potvrde kasnijim zaokretom u promišljanju međunarodnih čimbenika o političkom procesu rješavanja kosovskog problema.⁴³

Politika "standarda prije statusa" počela je gubiti raniju privlačnost i pomicati se u smjeru politike "standarda sa statusom". Jačala je i svijest kako je za određivanje konačnog statusa Kosova neophodna prethodna spremnost političkih vodstava iz Beograda i Prištine te da bi svako nametnuto rješenje

39

Prime Minister Fatos Nano meets the Chairman of the Parliament of Kosovo, Nexhat Daci, 13. svibnja 2004., <http://www.keshilliministrave.al/english/lajm.asp?id=1123>.

40

Rama Bakim, Kosovo Status, the Challenge of Albanian Diplomacy, <http://www.mfa.gov.al/english/lajm.asp?id=1122>.

41

Politika, 19. 3. 2004., str.3.

42

Šire o nemirima u analizi: International Crisis Group, Collapse in Kosovo, *ICG Europe Report No 155*, Pristina/Belgrade/Brussels, 2004.

43

Kai Eide, *The situation in Kosovo – Report to the Secretary General of the United Nations, Summary and Recommendations*, 9. lipnja 2004.

samo ojačalo napetosti u regiji i povećalo potrebu za međunarodnim nadzorom i sredstvima.⁴⁴

Polazne osnove za pregovore o konačnom statusu Kosova

Predstavnik GT UN, Ahtisaari, nakon imenovanja je naglasio kako će u razgovorima o utvrđivanju konačnog statusa Kosova međunarodna zajednica postupati sukladno Principima za sporazum o Kosovu koje je utvrdila Kontaktna grupa za Kosovo.⁴⁵ Tim se dokumentom težište stavlja na decentralizaciju, zaštitu ljudskih prava i implementaciju standarda, uz napomenu da konačno rješenje mora potvrditi VS UN. Važno je naglasiti decidirane stavove Kontaktne grupe, iznesene u Principima, kako neće biti povratka na stanje od prije ožujka 1999. godine, da ne može doći do promjena postojećeg teritorija Kosova, podjele Kosova te unije Kosova s drugom državom ili dijelom druge države. Uz to se ističe da će teritorijalni integritet i unutarnja stabilnost susjeda u regiji biti potpuno uvažavani. Daje se, dakle, generalni okvir za traženje statusa, ali se ne govori i o nepromjenjivosti granica SCG na čemu inzistira Srbija. U kasnijoj izjavi Kontaktne grupe navodi se kako konačno rješenje mora biti prihvatljivo za narod Kosova.⁴⁶ Ovim se stavom otvara mogućnost za provođenje referenduma kojim bi se provjerilo raspoloženje stanovništva na Kosovu. Kako preko devedeset posto stanovništva Kosova čine Albanci jasno je da je jedini mogući ishod referenduma opredjeljenje za nezavisnost.

Uključene strane, Srbija i kosovski Albanci definirali su ubrzo nakon imenovanja Ahtisaarija vlastite polazne osnove za pregovore. Analizom se može primijetiti da one predstavljaju kontinuitet u ovom radu već navedenih stavova. Stav kosovskih Albanaca je jasan – nezavisnost Kosova u postojećim granicama, uz garancije sigurnosti i prava manjinama u skladu s međunarodnim standardima.

Srbijanska strana je u daleko složenijoj situaciji te je i rasprava o mogućim modalitetima kompleksnija. Zajednički nazivnik svih stavova ipak postoji i ogleda se u zahtjevu za očuvanjem suvereniteta i teritorijalnog integriteta zemlje uz protivljenje bilo kakvoj, pa i uvjetovanoj nezavisnosti Kosova, koje se tretira kao pokrajina. Srbijanska strana inzistira da se pitanje Kosova ri-

44

James Dobbins, Bezbednost na Balkanu posmatrana iz američkog ugla; Istvan Gyarmati i Theodor Winkler, (urednici), *Pogled unapred: bezbednosni izazovi na Balkanu do 2010. godine*, zbornik radova, EastWest Institute, Beograd, 2002., str. 56.

45

The Contact Groups Guiding Principles for a Settlement of Kosovo's Status, KiM Info Newsletter, 14-11-05.

46

Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo (31/01/06).

ješi "osiguravanjem suštinske autonomije za pokrajinu u okviru Srbije bez narušavanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta Srbije i SCG.⁴⁷

Šefica srpskog pregovaračkog tima, Sanda Rašković Ivić, objašnjava kako bi suštinska autonomija omogućila kosovskim Albancima zadržavanje postojećih institucija: predsjednika, vlade, parlamenta i sudskih vlasti. Takva autonomija Kosovu ne bi omogućavala mjesto u UN, ministra vanjskih poslova ni ministra obrane.⁴⁸ Osiguravanje državnih granica, pa tako i onih Kosova prema Makedoniji i Albaniji, vršila bi policija države, dakle srpska. Carinska politika bi također bila jedinstvena na razini države, postojao bi jedan ministar obrane i jedan ministar vanjskih poslova te jedno mjesto u UN-u. Uz to se Srbija zalaže da Kosovo postane demilitarizirana zona. Uporište za takav stav srbijanski čelnici pronalaze u odredbama rezolucije VS UN 1244.⁴⁹ Taj se koncept, koji prati poznatu formulu "više od autonomije, manje od nezavisnosti", može skraćeno opisati kao "Srbiji suverenitet, Albancima vlast na Kosovu".

Kosovski čelnici, s druge strane, navode kako Kosovo već više od šest godina u suradnji s međunarodnom zajednicom razvija vlastiti državni identitet i završava proces stvaranja države. Stoga, kosovski Albanci srbijanske stavove o Kosovu kao pokrajini u okviru Srbije odbacuju i inzistiraju na odvajanju od Srbije te Kosovu kao nezavisnoj državi s punim kapacitetom i bez eks-teritorija unutar njega.⁵⁰ Kosovske vlasti u ovom pristupu imaju potporu svih relevantnih stranaka kosovskih Albanaca, kao i konsenzualnu potporu stanovništva.

Pitanje decentralizacije Kosova

Glede unutarnjeg ustroja i decentralizacije Kosova otvaraju se pitanja vlasti koje bi bile prenesene na lokalna tijela vlasti-općine, statusa općina sa

47

Platforma Republike Srbije i državne zajednice Srbije i Crne Gore za razgovore o budućem statusu Kosova i Metohije, www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/index.php.

48

Sanda Rašković-Ivić, Srpski argumenti u pregovorima o Kosovu i Metohiji, Analize br. 5, *Nova srpska politička misao*, Beograd, 2005., str. 39.

49

Šire o navedenim stavovima: Narodna skupština Republike Srbije, Rezolucija o mandatu za političke razgovore o budućem statusu Kosova i Metohije od 21. 11. 2005., www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta_detalji.asp?Id=305&t=Z. Predsjednik Vlade Srbije Vojislav Koštunica, tekst izlaganja na sjednici VŠ UN 24. 10. 2005., Predsjednik Republike Srbije Boris Tadić, Prijedlog plana za formiranje dva entiteta na Kosovu, www.b92.net/info/dokumenti/index.php. Ministar vanjskih poslova SCG Vuk Drašković, Ahtisaari nema sve podatke, *Politika*, 28. 12. 2005.

50

Bajram Kosumi u intervjuu za list "Fakti" od 31. 12. 2005. i Predsjednik Skupštine Kosova Nexhat Daci u razgovoru sa dužnosnicima SAD 2. 2. 2006., www.assemblykosova.org/?krye=news&newsid=675&faq=1&lang=sr.

srpskom većinom i njihovih međusobnih veza i veza sa Beogradom te vremenskog okvira za implementaciju dogovorenih rješenja.

Kontaktna grupa traži osiguravanje efektivnih ustavnih garancija i mehanizama koji će osigurati implementaciju ljudskih prava za sve građane te prava pripadnika svih etničkih zajednica na Kosovu. Nadalje se traži mehanizam koji će osigurati participaciju svih kosovskih zajednica u vlasti, kako na središnjoj tako i na lokalnoj razini. Dodaje se kako strukture lokalne samouprave, ustrojene kroz proces decentralizacije, moraju omogućavati suživot različitih zajednica te osigurati jednakost i efektivno djelovanje decentralizirane vlasti.⁵¹ Navedeni stavovi daju platformu za uspostavu multietničkog društva bez mogućnosti stvaranja entiteta.

Srbija u svojoj Platformi za pregovore pojam decentralizacije ne promatra u kontekstu stvaranja multietničkog društva i unutaršnjeg djelovanja kosovskih institucija, nego kao što se deciderano navodi, kao osnovu za formiranje srpskog entiteta koji bi bio institucionalni izraz srpske autonomije u okviru Kosova na koju Srbi imaju ista prava kao i Albanci u okviru Srbije. U okviru tog koncepta traže se tri vrste ustavnih i zakonskih jamstava za Srbe na Kosovu:

- definiranje takvog ustavno-pravnog položaja srpske zajednice u kojem albanska većina neće imati ustavnog i zakonskog uporišta za postupanje sa Srbima kao manjinom kojoj se mogu nametati rješenja suprotna njenim vitalnim interesima,
- osiguravanje individualnih prava za Srbe na Kosovu u sadržaju koji imaju i građani država EU,
- osiguravanje institucionalnih jamstava i mehanizama kojima će srpskoj zajednici biti osiguran normalan život i siguran opstanak.

Srpski entitet bi obuhvaćao postojeće i novoformirane općine sa jasnom srpskom većinom čija bi se povezanost osiguravala horizontalnim vezama kojima bi se tvorila funkcionalna cjelina (entitet) sa posebnim tijelima kroz koja bi se funkcionalne veze ostvarivale sa zajamčenim direktnim institucionalnim vezama s Beogradom. Za te se općine traže slijedeće nadležnosti i ovlasti: puna kulturna autonomija s pravom na posebne institucionalne veze s Beogradom, autonomija u zdravstvu i socijalnoj politici s pravom na materijalnu i kadrovsku pomoć Beograda, finansijska i privredna autonomija uključujući i pravo na provođenje privatizacije, lokalna policija i pravosuđe. Osim stvaranja entiteta, Srbija traži i zaštitu srpske zajednice na razini središnjih kosovskih vlasti, primarno u kosovskom parlamentu, kroz zahtjev da se odluke važne za interese srpske zajednice, uključujući i donošenje, kako se naziva, pokrajinskih zakona mogu donositi samo ukoliko za njih glasa i većina zastupnika srpske nacionalnosti.

Nasuprot srbijanskom konceptu enklavizacije i grupiranja Srba kao jedne etničke zajednice, što na albanskoj strani izaziva osjećaj diobe Kosova, kosov-

51

Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo (31/01/06).

ski Albanci se protive bilo kakvoj podjeli Kosova i zalažu se za koncept zajedničkog života svih zajednica temeljem jedinstvene zakonske regulative. Stav je političkih čelnika kosovskih Albanaca da decentralizacija predstavlja samo jedan segment lokalne vlasti, te da je cilj decentralizacije omogućiti bolji pristup građana prema središnjim vlastima i interakciju u donošenju odluka. Decentralizaciju tretiraju kao administrativni i ustavni pojam koji ne može imati negativne teritorijalne posljedice za Kosovo. Kosumi naglašava kako je cilj decentralizacije pronalaženje rješenja za probleme Srba i drugih manjina kako bi se osigurala jednakost svih građana i očuvale kulturne i etničke vrijednosti te identitet. Albanska strana se ne protivi stvaranju novih općina, kakve traže Srbi, ali se protive decentralizaciji koja bi implicirala podjelu Kosova. Kosovski premijer Kosumi naglašava kako decentralizacija mora omogućiti integraciju enklava u kosovsku cjelovitost, a ne njihovo izdvajanje ili dijeljenje kosovskog teritorija. Decidirano tvrdi da na Kosovu neće biti posebnih policija, sudova ili pravnih sistema, a da će sva manjinska i ljudska prava biti zaštićena sukladno međunarodnim standardima i normama.⁵² Albanska strana spremna je srpskim općinama na Kosovu dati određene ingerencije u obrazovanju, zdravstvu, kulturi, te djelomično sudstvu i policiji (jedinstvena zapovjedna struktura policije koja bi u svom sastavu pratila etnički sastav, a općine bi sudjelovale u imenovanju lokalnih policijskih zapovjednika), ali bez mogućnosti da se kroz te ingerencije, u bilo kojem obliku, proteže suverenitet Srbije na Kosovo.

Osim sadržaja decentralizacije, između dviju strana postoje razilaženja i oko vremenskog okvira implementacije dogovorenih rješenja. Srbijanska strana inzistira da je implementacija dogovora o decentralizaciji pretpostavka za utvrđivanje konačnog statusa. Albanska strana, pak, smatra da se decentralizacija može u cijelosti provesti za oko dvije godine, nakon što bude definiran status i proveden popis stanovništva na Kosovu.

Stav Ahtisaarija oko mogućeg unutarnjeg ustroja Kosova pokazuje pristup koji se kreće između navedenih srpskih i albanskih stavova. On navodi kako Ohridski sporazum, kojim su definirani odnosi Makedonaca i Albanaca u Makedoniji, daje dobar primjer o principima na kojima se treba temeljiti funkcionalno multietničko društvo kakvo međunarodna zajednica želi vidjeti na Kosovu. Tu se Ahtisaarijev stav približava srbijanskom zahtjevu za stvaranjem lanca novih općina sa srbijanskom većinom, ali i albanskom koji se protivi stvaranju entiteta. Za međunarodnu zajednicu neprihvatljiv je koncept u kojem bi bila stvorena mreža srpskih enklava s jakim vezama prema Beogradu i slabim prema Prištini, pri čemu bi mreža srpskih općina predstavljala teritorijalni produžetak Srbije i podriivala djelovanje vlasti Kosova. Očita je težnja da se u potpunosti zaštite interesi svih etničkih zajednica na

52

Izlaganje Bajrama Kosumija o decentralizaciji, u Skupštini Kosova 19.5.2005., www.pm-ksgov.net/speech_article.php?id_article=2280. Skupština Kosova, Resolution on reconfirmation of political will of Kosova people for Kosova an Independent and Sovereign State.

Kosovu, ali da se ne dozvoli da konačan status postane zarobljenik decentralizacije.

Može se zaključiti da će ključno pitanje pregovora biti status Srba na Kosovu i definiranje modela kroz koji će biti osigurana puna zaštita specifičnih prava srpskog stanovništva na Kosovu. Stoga će rasprava o decentralizaciji – formiranje srpskih jedinica lokalne samouprave, mogućnost njihovog posebnog statusa kao i status posebno značajnih srpskih vjerskih objekata te njihove veze s Beogradom, imati primarni značaj. Uspješno rješavanje tog pitanja važno je i zbog sprječavanja mogućeg egzodusa Srba sa Kosova koji bi mogao imati vrlo negativne posljedice za stabilnost Srbije i implementaciju utvrđenih rješenja. Da bi se to postiglo, kosovske vlasti i kosovski Albanci moraju na svim razinama preuzeti odgovornost za suzbijanje međuetničkog nasilja i njegovo kažnjavanje.

Sastavnice procesa za dosizanje održivog rješenja

Očito je da pregovori o Kosovu započinju sa sučeljenim stavovima Srba i kosovskih Albanaca o temeljnom pitanju – Kosovo unutar ili izvan granica SCG.

U analizi priznavanja država po raspadu SFRJ i SSSR-a, Rich (1993), konstatira kako je dominantno stajalište literature o međunarodnom pravu da u priznavanju država nije rukovodeće pravo nego politička odluka, u obzir se uzima politička realnost.⁵³ Turk (1993), u svojoj analizi sastavnica priznavanja država naglašava kako je važno razumjeti kontekstualnu dimenziju koju nosi nastajanje novih država kao i efekte tog procesa na djelovanje međunarodnog sistema. Pri tome se mora precizno evaluirati djelujuće fakte.⁵⁴

Konstanta srbijanske politike na Kosovu bila je represija nad Albanskim stanovništvom i održavanje Kosova u Srbiji silom. Mazower (2003), u opisu I. Balkanskog rata 1912. navodi i prvi genocid koji su nad albanskim stanovništvom Kosova, s ciljem promjene demografske strukture, izvršile srbijanske snage⁵⁵. Slično je sa protjerivanjima kosovskih Albanaca tijekom sukoba 1999. pokušao i Slobodan Milošević. Poraz te sile promijenio je političke okolnosti i Kosovo nepovratno usmjerio prema nezavisnosti. Kako Srbija ne raspolaže silom koja bi mogla promijeniti te okolnosti, daljnjim prijenosom ovlasti na kosovske institucije vlasti na Kosovu sve će jače zadovoljavati kla-

53

Rich Roland, Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union, *European Journal of International Law*, Vol. 4, no. 1, 1993., str. 36.

54

Turk Danilo, Recognition of States: A Comment, *European Journal of International Law*, Vol. 4, no. 1, 1993., str. 66 i 67.

55

Mazower Mark, *Balkan-kratka povijest*, Srednja Europa, Zagreb, 2003., str. 126. i 127.

sični kriterij za priznanje nezavisnosti, a to je kriterij efektivne vlasti.⁵⁶ Ali, zbog širih međunarodnih relacija bilo bi ipak dobro da do konačnog rješenja dođe temeljem sporazuma Srbije i kosovskih Albanaca. Tu se javlja problem jer se Srbija protivi rješenjima koja bi uključivala nezavisnost Kosova. Beograd, što je razumljivo, pokušava iskoristiti, za poslijeratni europski sustav posebno važan, princip nepromjenjivosti granica, pri čemu se poziva na odredbe rezolucije 1244 i Zajedničkog dokumenta UNMIK-a i SRJ od 5.11.2001. Čini se da zbog unutarnjopolitičkih odnosa Beograd pri tome ignorira međunarodne okolnosti i vlastitu međunarodnu poziciju. Stoga, međunarodni čimbenici apeliraju na konstruktivan stav Beograda ponudama o euroatlantskoj budućnosti Srbije, ali i pritiscima. Bivši veleposlanik SAD u SCG, Montgomery, 2005. poručuje Beogradu kako ne postoji mogućnost za zaustavljanje puta Kosova prema nezavisnosti te da Srbija raspoloživu energiju mora iskoristiti za akcije koje će utjecati na postizanje što povoljnijih uvjeta nezavisnosti za Srbe i upozorava kako će držanje Srbije bitno utjecati i na njene buduće odnose sa međunarodnom zajednicom.⁵⁷ Zamjenik državne tajnice SAD, Nicholas Burns (2005), naglašava da bi bilo kakav zastoj ili opstrukcija s beogradske strane tražili od SAD da ponovno procjeni ulogu Beograda u procesu.⁵⁸ Beograd bi trebao uzeti u obzir ta upozorenja i realno stanje te iskoristiti pregovore za zaokret u pozitivan smjer traženja kompromisnog rješenja. Na taj način bi afirmirao europske vrijednosti i rješenja u interesu stabilnosti cijele regije. Beograd bi se s takvim pristupom legitimirao kao ozbiljan regionalni čimbenik i partner.

Albanskoj strani međunarodna zajednica nedvosmisleno daje do znanja da će brzina procesa određivanja statusa Kosova ovisiti o njihovoj predanosti ispunjavanju standarda, a naročito onih koji su od temeljne važnosti za izgradnju multietničkog i demokratskog društva. Cilj je isti kao i sa Srbima; kosovski Albanci moraju potvrditi svoju predanost demokratskim principima kako bi i oni mogli zauzeti mjesto u regionalnoj političkoj i sigurnosnoj arhitekturi.

Da bi se to postiglo međunarodna zajednica morat će u kontinuirano demonstrirati svoj autoritet kako bi uključene strane dovela do suglasnog i održivog rješenja, koje je važno i za kasniju proceduru utvrđivanja konačnog rješenja u VS UN.

56

Larry Rossin, zamjenik šefa UNMIK-a ocijenio je "kako su izazovi na Kosovu veliki, ali Kosovo ima dobro vodstvo Vlade, Predsjednika i naroda Kosova, koji svakodnevno rade na svladavanju tih izazova", Rossinova izjava prenesena je u: "Počeli pregovori na Kosovu", www.b92.net/info/vesti/index.php?dd=20&mm=2&yyyy.

57

Montgomery William, "Gotovo je izvesno da će Kosovo biti nezavisno u okviru sadašnjih granica", www.nspm.org.yu/komentari%202005/2005_monti_kosovo2.htm.

58

Burns Nicholas, Statement before the Committee on International Relations, Washington DC, May 18, 2005. Tekst Burnsovog obraćanja prenesen je pod naslovom "Kosovo: Current and Future Status" u: *Review of International Affairs*, Vol. LVI, no. 1118, April-June, 2005, Belgrade.

Međutim, suglasnost Beograda neće se lako dobiti i potrebno je definirati motivacijske faktore za građane Srbije te modalitet koji će srbijanskim strankama na vlasti biti najprihvatljiviji u kontekstu ostanka na vlasti, amortiziranja napada srbijanskih radikalnih političkih snaga i dugoročnog osiguravanja stabilnosti u Srbiji.

Kosovo je u srbijanskoj javnosti mit koji je dobio takve razmjere u kojima na srbijanskoj političkoj sceni gotovo da i ne postoji snaga koja bi mogla staviti potpis na bilo kakvo realno rješenje bez značajnih unutarnjopolitičkih posljedica. Međutim, taj mit je potrebno i raščlaniti. U kontekstu teme ovog rada važno je mišljenje Mishe Glennya s kojim se valja složiti. On tvrdi da Kosovo u životu srpskih građana ima tradicionalnu, ali ne i svakodnevnu vrijednost te da se, iako teško, srbijanska javnost, uz pomoć EU i ostatka međunarodne zajednice može uvjeriti u potrebu prihvaćanja samostalnosti Kosova. Za to je potreban motivacijski faktor. EU i međunarodna zajednica moraju za gubitak Kosova Srbiji dati nešto što će građanima biti prihvatljivo. On smatra da bi taj motivirajući faktor bio ubrzano približavanje Srbije prema EU, naravno uz ispunjavanje potrebnih kriterija. Takvo otvaranje perspektive boljeg života, što je temeljni interes stanovništva, omogućilo bi prevladavanje osjećaja gubitka Kosova. Važnost otvaranja prostora za ubrzan put u procesu pridruživanja EU naglasio je i savjetnik Predsjednika Srbije Vuk Jeremić u obraćanju Odboru za međunarodne odnose američkog kongresa.⁵⁹

Potrebno je nadalje definirati i modalitet procesa koji bi bio prihvatljiv srbijanskom političkom vrhu. Kako niti jedan političar u Srbiji, koji želi opstati, ne može imati fleksibilniji stav od najvećeg stupnja autonomije za Kosovo, za srbijanske bi vlasti, kako bi amortizirale optužbe za gubitak Kosova, "najugodnija" forma bilo rješenje koje bi se domaćoj javnosti moglo prikazati kao na neki način nametnuto od strane neupitnog međunarodnog autoriteta kao što je UN. Za takvo rješenje težište pregovora trebalo bi biti na decentralizaciji – definiranje statusa, zaštite i lokalne samouprave Srba na Kosovu, te preciziranje obveza Albanaca za uspostavu demokratskog i multietničkog društva. Nakon postignutog dogovora o decentralizaciji i zaštiti srpske zajednice na Kosovu, temeljem prijedloga Kontaktne grupe koji bi uzeo u obzir objektivno stanje, kroz novu rezoluciju VS UN o Kosovu definirao bi se konačni status.

Za prevladavanje negativnih političkih reakcija u Srbiji i osiguravanje potrebne dinamike ispunjavanja standarda, u kontekstu navedenih EU perspektiva, uvjetna nezavisnost Kosova s definiranim tranzicijskim razdobljem do pune nezavisnosti u trenutku zajedničkog ulaska Srbije i Kosova u članstvo EU nameće kao realno rješenje.

59

Jeremić, Vuk, Serbian Democracy's Deal for Kosovo and Metohija, Testimony Before the House of Representatives International Relations Committee "Past and Future Status of Kosovo, Washington DC, May 18th, 2005., *Review of International Affairs*, Vol. LVI, no. 1118, April-June, 2005, Belgrade.

Proizlazi da bi se proces trebao razvijati u dva smjera pri čemu bi se kroz pregovore Srbije i kosovskih Albanaca primarno rješavalo pitanje decentralizacije, a unutar Kontaktne grupe definirao model konačnog statusa.

Neupitna je, dakle, važnost aktivne uloge Kontaktne grupe u osiguravanju postizanja sporazuma o decentralizaciji te istodobno usklađivanje stavova o konačnom statusu među članicama same Kontaktne grupe.

Politička načela i pravna utemeljenja definiranja kosovskog statusa koja proizlažu kao rezultat tih procesa moraju biti dobro promišljena i univerzalno primjenjiva. Nužno je izbjeći politička rješenja primjenjiva za jedan slučaj, ali ne i za druge slične kako se ne bi osporavao kredibilitet principa i načela na kojima djeluje međunarodna zajednica.⁶⁰

Utjecaj kosovskih rješenja na regionalnu stabilnost

U promišljanjima kosovskog statusa te njegovog definiranja i implementiranja, značajnu pažnju dobiva očuvanje i unapređivanje regionalne sigurnosti. Kosovski događaji trajno pokazuju velik potencijal za prelijevanje nestabilnosti na susjedne zemlje i područja. Ljubomir Frčkoski tvrdi da situaciju u "Albanskom kampu" (misli na cjelokupan homogeni albanski korpus na Balkanu) diktiraju događaji na Kosovu.⁶¹ Jedna od posljedica događanja na Kosovu 1998/99. godine i uspostave međunarodnog protektorata bilo je prelijevanje krize u Makedoniju te na jug Srbije. U slučaju Makedonije, kritike i zahtjevi Albanaca, koje su počeli rješavati uporabom oružja, ukazivali su na neadekvatnu zastupljenost u tijelima državne uprave, problem dobivanja makedonskog državljanstva za velik broj Albanaca koji žive u Makedoniji, uporabu albanskog jezika, problem sveučilišta u Tetovu i dr.⁶²

Postavlja se pitanje da li bi nezavisnost Kosova imala negativan efekt na regionalnu stabilnost i da li bi inicirala nove krize u susjednim državama, posebno Makedoniji. Margaret Thatcher (2004), ističe kako je demokracija na nacionalnoj osnovi u Europi dokazano najstabilniji sustav te da bi kroz nezavisnost kosovsko stanovništvo znalo da mu sudbina ovisi o njemu sa-

60

Problem korištenja univerzalno primjenjivih rješenja u kontekstu intervencije NATO-a na Kosovu analizira Henry Kissinger. On ukazuje na sličnosti kosovske i čečenske problematike kada načela afirmirana u izjavama vođa NATO-a, kojima se opisivala i argumentirala intervencija za zaštitu stanovništva Kosova, nisu primijenjena i na Čečeniju u gotovo isto vrijeme, čime su ta načela i politika humanitarne intervencije izgubili univerzalnu vrijednost. Kissinger, Henry, *Treba li Amerika vanjsku politiku prema diplomaciji za 21. stoljeće*, Golden marketing, Zagreb, 2003., str. 216.

61

Kosovo and the Albanian Dimension in Southeastern Europe, 1999, zbornik radova, pripremili: Tanos Veremis i Dimitrios Thiantaphyllou, ELIAMEP, Athens, str. 159.

62

Vukadinović Radovan, 2001, Nestabilna sigurnost jugoistoka Europe, *Međunarodne studije*, Vol. I, br. 1, 2001., str. 18-19.

mom.⁶³ Kosovo, dakle, mora biti demokratsko da bi moglo pozitivno djelovati na regionalnu stabilnost. Možemo se složiti s tvrdnjom Vetona Surroijsa, umjerenog predstavnika kosovskih Albanaca, da Kosovo ne može biti demokratsko bez nezavisnosti.⁶⁴ Nejasna rješenja, bez definiranih nositelja odgovornosti bi i nadalje bila generatori međuetničkih sporova.

Upozoravajuće, međutim, zvuče prijedlozi Arbena Xhaferia, čelnika najveće albanske opozicijske stranke u Makedoniji, koji poziva na udruživanje područja na Balkanu naseljenih Albancima u jednu državu i tvrdnja da bi to pomoglo rješavanju "albanskog pitanja", ključnog za rješavanje krize u regiji. Xhaferi takvim pozivima potvrđuje srbijanske tvrdnje da je nezavisnost Kosova za Albance samo prijelazna faza na putu stvaranja "Velike Albanije". Ne čudi zabrinutost makedonskog predsjednika Branka Crvenkoskog koji u potpori rješavanju kosovskog problema naglašava da su za Makedoniju prihvatljiva samo ona rješenja koja će poštivati načelo nepromjenjivosti granica.⁶⁵

Potrebno je, dakle, da konačno definirani status Kosova osigura demokratski karakter Kosova i nepromjenjivost granica. To se može osigurati nastavkom međunarodne civilne i vojne nazočnosti na Kosovu te mjerama za prevenciju destabilizacije i unapređivanje sigurnosti u regiji, utemeljenim na zajedničkim interesima šireg kruga regionalnih faktora.

Za to je neophodno proširiti bazu zajedničkih interesa i to ne samo aktera direktno uključenih u kosovski spor, već i svih država regije. Daljnja afirmacija politike kooperacije i suradnje na putu u euroatlantske integracije daje koherentan okvir za regionalnu sigurnost. Na taj način, preventivno bi se djelovalo na moguća nezadovoljstva konačnim rješenjem te blokade uzrokovane tim nezadovoljstvima, kao i spriječilo preljevanje krize na druga područja regije, a cijela bi regija bila spremnija za daljnje uključivanje u euroatlantsku političko-gospodarsku i obrambeno-sigurnosnu strukturu.

U planiranju mjera preventivnog djelovanja usmjerenog širenju zajedničkih interesa treba imati na umu da Kosovo već u ovom trenutku predstavlja jedan samostalan entitet u geopolitici jugoistočne Europe, koji albanskom segmentu daje potencijal za ulogu središnjeg geopolitičkog faktora u regiji.

Literatura

Burns, Nicholas, 2005, "Kosovo: Current and Future Status", *Review of International Affairs*, Vol. LVI, no. 1118, April-June, 2005, Belgrade.

63

Thatcher Margaret, 2004, *Državničko umijeće-strategije za svijet koji se mijenja*, Školska knjiga, Zagreb, str. 172.

64

Izlaganje Vetona Surroijsa u raspravi "Budući status Kosova", koju je organizirao grčki Institut za međunarodne odnose, ELIAMEP 11.1.2006. u Ateni.

65

Obje izjave citirane su prema Slovenskoj tiskovnoj agenciji od 13. 12. 2005., www.sta.si/tisk.php?id=1004775.

- Caplan, Richard, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Gow, James, *Triumph of the Lack of Will-International Diplomacy and the Yugoslav War*, Hurst & Co., London, 1997.
- Gyarmati, Istvan i Winkler, Theodor, (urednici), *Pogled unapred: bezbedonosni izazovi na Balkanu do 2010. godine*, zbornik radova, EastWest Institute, Beograd, 2002.
- International Crisis Group, *Collapse in Kosovo, ICG Europe Report No. 155*, 2004, Pristina/Belgrade/Brussels.
- Mazower, Mark, *Balkan-kratka povijest*, Srednja Europa, Zagreb, 2003.
- Pregled – Srbija i Crna Gora, Informativno-dokumentarni tromesečnik 1, Godina XLVIII, *Jugoslavenski pregled*, Beograd, 2004.
- Rich, Roland, *Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*, *European Journal of International Law*, Vol. 4, no. 1, 1993.
- Tanos Veremis i Dimitrios Tliantaphyllou, (pripremili), *Kosovo and the Albanian Dimension in Southeastern Europe*, zbornik radova, ELIAMEP, Athens, 1999.
- Vukadinović, Radovan, *Nestabilna sigurnost jugoistoka Europe*, *Međunarodne studije*, Vol. I, br. 1, 2001.

Summary

Kosovo – from the International Forces Deployment to the Appointment of the Special Representative of the UN Secretary General for Status Negotiation

Kosovo and the problem of how to determine Kosovo's future status are factors further burdened by confronted requirements, interests and approaches of all the actors involved (Kosovo Albanians, Serbs and international community) regarding the direction, substance and dynamics in the settlement of open issues as well as the determining of the status of Kosovo in the end. In such a situation Kosovo is still the focal point and poses a threat to regional security.

Kosovo Albanians insist on Kosovo's independence and urge that a process is facilitated in that direction. Serbs and Serbia, with a lack of common political unity, insist on Kosovo being an integral part of Serbia and the State Union of Serbia and Montenegro. The international community, facing a continuous latent crisis, altered towards building up the democratic processes in Kosovo and facilitating a process of status determination.

In order to reach a decision on Kosovo's final status and its implementation that does not pose a threat to existing regional stability, a parallel process of strengthening the basis of common regional interests and the affirmation of a policy of cooperation should be promoted as the hypothesis to maintain and strengthen regional security.

Key words: Kosovo, status, regional security