

Obuhvatan pregled situacije na Kosovu

Ovaj izveštaj sadrži obuhvatan pregled situacije na Kosovu sa ciljem da se oceni da li su sazreli uslovi da se pokrene i vodi proces utvrđivanja budućeg statusa. Pregled je takođe u funkciji traženja napretka na terenu i doprinese pokretanju političkih procesa unapred. Nakon političke stagnacije i raširenih frustracija, Kosovo je ušlo u nov period dinamičnog razvoja. Politički proces je zasnovan na obuhvatnoj političkoj strategiji koja uključuje izgleda za budući status.

Proces implementacije standarda je važan deo ove dinamike, učinak implementacije je dosad nejednak. Poseban napredak napravljen je u razvoju novih institucionalnih okvira. Nakon okončanja sukoba 1999. postojao je potpuni institucionalni vakuum na Kosovu. Danas je uspostavljen kompletan set institucija, koji obuhvata izvršna, zakonodavna i sudska tela na centralnom, kao i na lokalnim nivoima. Veliki napredak je, takođe, ostvaren u razvoju održivog zakonodavnog okvira. Zakonodavni rad Skupštine, Vlade i UNMIK-a bio je ambiciozan i pokrio je suštinske oblasti javnog života i ekonomije. Kosovo je takođe uspostavilo sistem koji obezbeđuje javne usluge širom većeg dela Kosova. Javna služba dobija svoj oblik. Tokom proteklog perioda dogodilo se i značajno prenošenje kompetencija. Lokalni lideri su posebno preuzeli upravljanje nad sopstvenim institucijama. Razvoj novih institucija je potkopan jakom tendencijom među političarima da sebe vide kao odgovorne samo sopstvenim političkim partijama, pre nego javnosti kojoj služe. Imenovanja se, stoga, po pravilu sprovode na bazi političke i klanske pripadnosti, pre nego kompetencije.

Kosovski Srbi su izabrali da ostanu van centralnih političkih institucija i održavaju paralelne strukture u zdravstvu i u obrazovanju. Kosovski Srbi se plaše da će postati ukras političke institucije na centralnom nivou, ma kava ona bila, i sa malo sposobnosti da ostvare opipljive rezultate. Kosovski Albanci su učinili malo da rasprše ovakve strahove. Interesi kosovskih Srba bili bi bolje ostvareni ukoliko bi se njihovi predstavnici vratili u Skupštinu. Partije kosovskih Albanaca treba da stimulišu takav proces. Došlo je takođe i vreme da Beograd napusti svoju negativnu poziciju prema učešću kosovskih Srba.

Kad je reč o ekonomiji, ostvaren je značajan progres. Uspostavljene su ekonomske strukture, a moderno zakonodavstvo postoji u mnogim suštinskim oblastima. Ipak, sadašnja ekonomska situacija ostaje turobna. Stopa nezaposlenosti je i dalje visoka, a siromaštvo je rašireno. Postoje ozbiljni problemi kad je reč o nedostatku javnih prihoda, kao i zastarelom energetsom sektoru. Da bi se poboljšala situacija, moraju se preduzeti ozbiljni naponi. Postoje, međutim, i pozitivni dugoročiji prospekti. Proces privatizacije je odmakao, on može da ima neposredni i pozitivni uticaj na ekonomiju na Kosovu, pošto mnoga preduzeća u društvenom vlasništvu već duže ne rade. Međutim, proces privatizacije mogao bi da dovede do etničke diskriminacije u zapošljavanju i da utiče na opstanak manjinskih zajednica. Veoma je važno da se izbegnu takvi negativni efekti. Kosovo ima, takođe, vredne i neiskorišćene resurse, koji bi mogli da pretvore Kosovo u

izvoznika energije u regionu, inače gladnom za energijom. Ako se pokrene proces budućeg statusa, to će sasvim izvesno imati pozitivan uticaj na ekonomiju Kosova. Međutim, vlasti Kosova moraju da shvate da ne mogu da zavise jedino od međunarodne zajednice i da očekuju da ona reši njihove probleme. Oni moraju da se pozabave nedostacima. Investicije i integracija neće zavisiti samo od statusa, već i od predvidljivog i stabilnog Kosova, gde se poštuje vladavina prava.

Danas je vladavina prava sprečena nedostatkom sposobnosti i spremnosti da se ojača zakonodavstvo na svim nivoima. Poštovanje vladavine prava je neadekvatno uspostavljeno i mehanizmi za njegovu primenu nisu dovoljno razvijeni. Kosovska policijska služba postepeno preuzima nove i sve zahtevnije zadatke. Međutim, kriminalni slučajevi ozbiljnije prirode ili oni sa etničkim dimenzijama ostaju teški za rešavanje kad je reč o kosovskoj policijskoj službi. Građanski sudski sistem izaziva posebnu zabrinutost zbog povećanja broja zaostalih slučajeva kojih danas ima nekoliko desetina hiljada. Borba protiv ozbiljnog kriminala, uključujući organizovani kriminal i korupciju, ispostavila se kao teška za KPS i sudski sistem. Borbu protiv ozbiljnog kriminala ometaju porodična i klanovska solidarnost, zastrašivanje svedoka, policajaca i sudskih službenika. Mehanizam za primenu zakona kad je reč o međuetničkom kriminalu, jeste takođe slab. Organizovani kriminal i korupcija su okarakterisani kao najveće pretnje stabilnosti Kosova i održivosti njegovih institucija. To su rašireni fenomeni, ali je teško oceniti njihov nivo. Vlada nije preduzela neophodne administrativne i zakonodavne akcije za borbu protiv organizovanog kriminala, kao ni za sprečavanje korupcije u prelaznim institucijama.

Kosovska policija i sudstvo su krhke institucije. Dalje prenošenje kompetencija u ovim oblastima trebalo bi razmotriti sa velikom oprežnošću. U duboko podeljenom društvu koje se i dalje oporavlja od postkonfliktnih trauma, osnivanje ministarstva pravde i ministarstva unutrašnjih poslova moglo bi da stvori utisak da su dospeli pod kontrolu jedne političke partije ili jedne etničke grupe. Prenos ovlašćenja u tako osetljivim oblastima ne može da funkcioniše bez čvrstog nadzora i intervencije i politike sankcija. Imajući na umu ograničenja policije i sudskog sistema, postojaće potreba za daljim prisustvom međunarodne policije sa izvrsnim ovlašćenjima u osetljivim oblastima. Tekuće smanjenje broja međunarodnih sudija i tužilaca je prerano i trebalo bi da se urgentno ponovo razmotri.

U pogledu osnivanja multietničkog društva, situacija je veoma siva. Kosovski lideri i međunarodna zajednica treba da preduzmu urgentne korake da bi popravili ovu sliku. Bezbednost je u celini stabilna, ali krhka. Nivo prijavljenog kriminala, uključujući i međuetnički kriminal i dalje je nizak. Međutim, na terenu situacija je složena i problematična, posebno za manjinske zajednice. Postoje učestali neprijavljeni slučajevi međuetničkog nasilja i incidenata niskog nivoa. To negataivno utiče na slobodu kretanja. Da bi se popravila ova situacija, biće važno da se zločini gone mnogo energičnije. Kada izvršio ostaju na slobodi, prevlađuje osećanje nekažnjivosti. Beograd treba da se uzdrži od zapaljivih komentara, koji bi mogli da povećaju nesigurnost. Poštovanje vlasnickih prava je jedan od najurgentnijih izazova kad je reč o obezbeđivanju istinski multietničkog društva. Sada se vlasnička prava ne poštuju i ne obezbeđuju. Veliki

broj poljoprivredne i komercijalne imovine i dalje je nelegalno okupiran. To predstavlja ozbiljnu prepreku za povratak i održiv život.

Proces povratka praktično je zaustavljen. Generalna atmosfera u mnogim mestima nije pogodna za povratak. Multietnicitet nije često viđen kao cilj. Iako je pouzdane statističke podatke teško pronaći, rasiren je utisak da sada mnogo više kosovskih Srba napušta Kosovo nego sto se vraća. Proces izvodljivog povratka zahtevaće podršku i pažnju tokom dužeg perioda, posebno da se olakša pristup službama i povratku prava na zemlju. Biće takođe neophodna i veća pažnja prema onima koji su ostali.

Proces povratka je sprečen činjenicom da se pomoć obezbeđuje samo onima koji se vraćaju u svoje prvobitne domove. Trebalo bi razmotriti fleksibilniju politiku pomoći da bi se podržao povratak ljudi tamo gde mogu da žive, a ne samo tamo gde su živeli. Međutim, mora se obezbediti i da fleksibilnija politika ne bude zloupotrebljena za političku manipulaciju. Dalje postojanje logora unutar Kosova je sramota za vladajuće strukture i za međunarodnu zajednicu. Logori Roma u Plementini i Žitkovcu su posebno porazavajući. Ovim logorima bi se trebalo pozabaviti kao vanrednom situacijom. Srpska pravoslavna religiozna mesta i institucije predstavljaju poseban element duhovnog materijala kosovskih Srba. Oni su takođe deo svetskog kulturnog nasleđa. Postoji potreba da se kreira "zaštićeni prostor" oko tih mesta uz učešće međunarodne zajednice, kako bi bili manje ranjivi na političku manipulaciju. Da bi se ostvarili održiv povratak i manjinske zajednice koje mogu da prežive, neophodan je širi proces decentralizacije. U okviru toga mogle bi da se razmotre povećane kompetencije u oblastima kao što su policija, sudstvo, obrazovanje, kultura, mediji i ekonomija. To bi moglo da obezbedi i horizontalne veze između opština gde su kosovski Srbi većina. To bi takođe olakšalo apsorbovanje paralelnih struktura u legitimne entitete. Međutim, taj proces ne treba da ugrozi centralne institucije na Kosovu ili da oslabi autoritet Prištine. Međunarodna zajednica mora da bude spremna da pomogne u uspostavljanju aranžmana za širu decentralizaciju.

Neće biti nikakvog dobrog trenutka da se reši buduci status Kosova. Budući status će nastaviti da bude krajnje osetljivo političko pitanje. Ipak, obuhvatna ocena vodi do zaključka da je došlo vreme za početak tog procesa. Politički proces koji je u toku mora da bude nastavljen. Zasnovan na iscrpnoj strategiji taj proces je obezbedio Kosovu političku perspektivu. Pošto se Kosovo udaljilo od stagnacije do očekivanja, ne sme dozvoliti da stagnacija ponovo zavlada.

Dalji napredak u primeni standarda je urgentno neophodan. Malo je verovatno da će odlaganje procesa budućeg statusa dovesti do daljih i opipljivih rezultata. Međutim, stupanje u proces budućeg statusa povlači za sobom rizik da će pažnja koja će biti koncentrisana na status pokvariti standarde. Nužan je veliki napor da se održi proces primene standarda na pravom koloseku. Međunarodna zajednica će tokom procesa o budućem statusu imati jak uticaj da pokrene napred primenu standarda. Taj uticaj mora se u potpunosti iskoristiti. Pod uslovom da se sa procesom statusa postupa na odgovarajući način, mogao bi da se obezbedi dalji napredak.

Sada postoji zajedničko očekivanje, na Kosovu i u Beogradu kao i u regionu, da će početi proces o konačnom statusu. Tokom ovog obuhvatnog pregleda bilo je postepenog pomeranja u spremnosti za takav proces među učesnicima razgovora. Štaviše, svim stranama je neophodna jasnoća u pogledu budućeg statusa Kosova. Od velike je važnosti da proces budućeg statusa počne u vreme kad je međunarodna zajednica sa dovoljno snaga još prisutna na Kosovu.

U procesu o budućem statusu mora se napredovati oprezno. Obe strane moraju da budu zajedno - i da se drže zajedno - tokom čitavog procesa statusa. Konačan rezultat mora biti stabilan i održiv. Ne treba postavljati veštačke rokove. Kada je jednom proces počeo, on ne može biti blokiran i mora da se okonča zaključkom.

Međunarodnoj zajednici biće neophodna snaga da povede napred budući status. Ujedinjene nacije su obavile verodostojan i impresivan posao u ispunjavanju svog mandata u teškim uslovima. Ali njihov uticaj na Kosovu se smanjuje. Kosovo je u Evropi, ne postoje jake regionalne organizacije. U buduću će one, a posebno EU, morati da igraju najistaknutiju ulogu na Kosovu. One će imati uticaj koji se zahteva i biće u stanju da ponude izgled u okviru procesa evropske integracije. Proces budućeg statusa treba da bude praćen jasnim izjašnjavanjem međunarodne zajednice da je odlučna da ostane u tom procesu i da ga podržava kao i njegov ishod. EU treba u bliskoj budućnosti da razmotri svoje prisustvo na terenu. Kad status bude određen, od EU će se očekivati da igra istaknutiju ulogu posebno kad je reč o policiji i sudstvu i nadgledanju i podršci procesu primene standarda. NATO će takođe morati da nastavi svoje prisustvo. Doprinos Sjedinjenih Država Kforu jeste od suštinske važnosti kako bi se obezbedio vidljiv izraz nastavljenog angažmana. OEBS raspolaže vrednom imovinom na svom polju iskustva i ekspertize. To prisustvo se i dalje zahteva. Valjalo bi razmotriti imenovanje visokog predstavnika ili sličan aranžman, koji je čvrsto ukotvljen u EU, uz nastavljeno učešće šire međunarodne zajednice. Mogao bi se razmotriti i aranžman o vanrednim ovlašćenjima u oblastima koje su povezane sa međuetničkim pitanjima. Putna mapa za integraciju u međunarodne strukture obezbediće Kosovu stvarne izgled za budućnost. Beogradu će takođe biti potrebni podsticaji za integraciju u evroatlantski okvir saradnje. Odluka EU da počne pregovore sa Srbijom i Crnom Gorom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja kamen temeljac u tom pogledu. Određivanje budućeg statusu Kosova biće samo po sebi zahtevan izazov. Međunarodna zajednica mora učiniti najviše što može da obezbedi da status, ma kakav bio, ne postane propali status. Ulaženje u proces budućeg statusa ne znači ulazak u poslednju fazu, već u sledeću fazu međunarodnog prisustva.

UVOD

1. Nakon izveštaja o privremenoj administraciji misije UN na Kosovu (UNMIK) od 23. maja 2005. (S/2005/335) zatražili ste od mene da sprovedem iscrpan pregled situacije na Kosovu, zasnovan na utvrđenim nadležnostima. Pregled je imao širok obim pri čemu je posebna pažnja posvećena tome da li su stvoreni uslovi na terenu da se pokrene i sprovede proces o budućem statusu. Nastojao sam takođe da iskoristim uticaj koji je

obezbedio ovaj iscrpan pregled da promovišem napredak na terenu i da doprinesem okolini koja je pogodna da taj politički proces krene napred.

2. U okviru našeg ukupnog iskustva, posebno bih istakao deset dana provedenih na putu po Kosovu, sastanke sa mnogim ljudima u brojnim gradovima, selima i zaseocima. To putovanje nam je pokazalo ono što nisu mogli sastanci u Prištini; kako žive ljudi širom Kosova, teškoće sa kojima se suočavaju i nade i strahove koje imaju u pogledu svoje budućnosti. Da bi stekao adekvatno razumevanje situacije na terenu i složenu političku okolinu, moj tim i ja održali smo ekstenzivne konsultacije sa političkim liderima u Beogradu i Prištini, liderima svih zajednica na Kosovu; sa visokim predstavnicima članica Saveta bezbednosti, ključnih država članica, posebno onima koje su u sastavu Kontakt grupe, regionalnim susedima i regionalnim organizacijama (EU, OEBS, NATO i Savet Evrope), Unmik i drugim predstavnicima Ujedinjenih nacija na terenu, sa sedištem Ujedinjenih nacija. Želeo bih da izrazim veliku zahvalnost za otvorenost i velikodušnost sa kojima su nas primali svi naši sagovornici i za podršku koju nam je obezbedio Unmik.

3. Razmatranja i preporuke u daljem tekstu predstavljaju moju najbolju ocenu o tome gde smo sada i kako treba da nastavimo u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti (1999).

KONTEKST

4. Sadašnji politički reljef mora se videti u svetlu dramatičnih promena koje su se dogodile nakon okončanja sukoba 1990. U to vreme, stotine hiljada kosovskih Albanaca vratilo se na Kosovo i počelo iznova da gradi svoje živote. Većina kosovskih Srba napustila je svoje domove. Kosovo je bilo društvo raširene patnje i destrukcije u svim zajednicama. Privreda je bila u ruševinama. Nije bilo administracije u skladu sa Rezolucijom 1244 (1999).

5. Od tada je preduzet obuhvatan proces ponovne izgradnje. Kuće su ponovo podignute. Uspostavljene su nove institucije koje pokrivaju sve aspekte društva. Počela je i obnova ekonomije u teškim uslovima. Nova demokratija se gradi od temelja u provincijama bez solidne demokratske tradicije. Kosovske institucije bez iskustva rvu se sa izazovima razvoja valjanog zakonskog okvira kao i sa tim da se obezbede javne usluge i bezbednost čitavom stanovništvu. U cilju da se rukovodi i pomogne ponovna izgradnja i razvoj Kosova, pokrenut je mehanizam ocene standarda 2003. Ta inicijativa bila je namenjena tome da se pomogne Kosovu da ostvari napredak koji bi omogućio da počne proces o budućem statusu. Međutim, međunarodna zajednica je sve više doživljavana kao da je angažovana u akcijama kontrole ali nespremna da se pozabavi krucijalnim pitanjem. Osećanje frustracije i stagnacije bilo je sve veće.

6. Okončanje konflikta 1990. imalo je duboke implikacije za odnose između različitih zajednica na Kosovu, a posebno između kosovskih Albanaca i kosovskih Srba. Do 1989. vlasti u Beogradu kontrolisale su instrumente vlasti. Kosovski Srbi živeli su pod kišobranom vladavine Beograda nad provincijom. Nakon 1999. kosovski Srbi su videli

da se instrumenti vlasti postepeno prenose na većinu - na dominantne privremene institucije (privremene institucije samouprave - PISG). Ova dramatična promena imala je jak uticaj - psihološki i politički, kako na većinsku tako i na manjinske zajednice.

7. Danas kosovski Albanci demonstriraju jako samopouzdanje i upornost. Oni formiraju - što je razumljivo - svoj identitet kao vladajuće većinsko stanovništvo. Taj identitet je, u velikoj meri, izgrađen na kontroverznim događajima, ličnostima i simbolima koji su često suprotni identitetima kosovskih Srba i drugih zajednica. Naravno, ovaj fenomen je viđen u mnogim društvima u postkonfliktnoj situaciji. Nova upornost kosovskih Albanaca je pomešana sa preovlađujućim osećanjem neizvesnosti oko toga šta Beograd može da učini da ih spreči da ispune svoje političke aspiracije. Oni vide kosovske Srbe kao instrument Beograda i stoga kao deo preostale pretnje njihovoj budućnosti.

8. Suprotno tome, kosovski Srbi se bore da sačuvaju svoj identitet. Oni su iskusili pritisak protiv važnih elemenata njihovog identiteta, kao što su jezik, kultura i religiozno nasleđe, kao i njihov ekonomski opstanak. Ostale manje zajednice su još više marginalizovane - politički, ekonomski, kulturno. U nekim slučajevima, one su asimilovane.

9. Osećanje stagnacije i napetog odnosa između kosovskih Albanaca i kosovskih Srba dovelo je do provale nasilja u martu 2004. Ono je odrazilo činjenicu da se moramo ozbiljno pozabaviti međuetničkim relacijama i da je urgentno neophodno izraženije osećanje političke perspektive. Međunarodna zajednica nije mogla da nastavi da živi sa tom politikom koja je viđena kao politika status quo.

10. U izveštaju koji sam dostavio 6. avgusta 2004. (S/2204/932 od 30. novembra 2004), predstavljena je putna mapa sa ciljem da se izađe iz perioda političke stagnacije i uđe u dinamičniji politički proces. Ta putna mapa sadržala je nacrt iscrpne strategije usmerene ka tome da se stekne politički impuls koji vodi do otvaranja procesa o budućem statusu. Ona je bila zasnovana na ubeđenju da se pitanje budućeg statusa Kosova ne može odlagati mnogo duže. Rizik koji bi usledio iz nastavljenе politike "čekaj i vidi" - u uslovima sve veće političke, privredne i socijalne frustracije, mogao bi uskoro da bude daleko veći nego rizik povezan sa procesom o budućem statusu.

11. Ovaj izveštaj nastoji da obezbedi detaljnu ocenu političke situacije godinu dana kasnije i da pomno razmotri uz sve aspekte procesa o budućem statusu. Da bi se utvrdilo da li je stiglo vreme da se otpočne ovaj proces, trebalo je napraviti ocenu situacije na Kosovu - idući mnogo dalje od primene standarda. Ta ocena mora da uključi razmatranja povezana sa uopštenijim razvojjima na Kosovu, i regionu kao takvom, kao i sa radom međunarodne zajednice. Ključno je pitanje da li postoje dovoljna politička zrelost i spremnost da se pokrene takav proces ili je takva odluka i dalje preuranjena.

12. Postoji danas novi i dramatični razvoj na Kosovu. Proces primene standarda je važan deo te dinamike. On je obezbedio osećanje podstreka koji je nedostajao godinama. Ali, ciljevi procesa primene standarda su ambiciozni. Oni se ne mogu ostvariti u kratkom vremenu. To je bilo istaknuto u izveštaju od 6. avgusta 2004. Proces primene standarda zahtevaće stalne i odlučne napore koji se protežu u proces definisanja budućeg statusa

Kosova i dalje od njega. Pre nego što bi mogla da obezbede progres, nerealna očekivanja mogu da ojačaju osećanje stagnacije u društvu. Takva očekivanja bi mogla da ojačaju iskušenje da se proces primene standarda pretvori u privid do kvarenja rezultata na terenu.

13. U isto vreme, proces o budućem statusu bez adekvatnog napretka u standardima može da šteti naporima da se ojača poštovanje vladavine zakona, što bi pogodilo sve stanovnike Kosova - nepoštovanje etničke pripadnosti. Taj proces mogao bi da donese veći rizik manjinskim zajednicama i da ugrozi multietnički karakter Kosova. Unutrašnje nestabilno Kosovo bi čak i otežalo definisanje i primenu održivosti konačnog statusa.

14. Međunarodna zajednica je uložila ogromnu energiju u proces primene standarda. Ona je angažovala lidere Kosova u zajedničkom naporu na širokoj osnovi. U okviru Vlade Kosova osnovane su strukture kako bi se olakšao proces primene standarda, što je postalo centar njihovih aktivnosti i dovelo do poboljšanja birokratske kulture. Proces je sam po sebi bio glavno ostvarenje.

15. Većina ovih učesnika - iz svih zajednica - opredeljeni su za uspeh procesa. Oni imaju ambiciju da kreiraju društvo sa evropskom perspektivom zasnovano na dobrom upravljanju i vladavini zakona. Kosovski Albanci su generalno motivisani željom da uđu u proces o budućem statusu. Međutim, među kosovskim Albancima postoji i tendencija da se primena standarda vidi kao vežba nametnuta sa strane i da oni moraju da prođu kroz to, da bi stigli do procesa o statusu. Istinska podrška ovim podvučenim principima i ciljevima ovog procesa često nedostaje. Stoga jaka verbalna podrška procesu primene standarda nije bila adekvatno pretvorena u duboku opredeljenost da se ostvare konkretni rezultati. To se može primeniti na sve političke lidere i u vladi i van nje. Nedostatak nedvosmislenih impulsa iz Prištine odražava se na opštinskom nivou. Napredak je često bio rezultat međunarodnog pritiska pre nego lokalnog angažovanja.

16. Implementacija standarda je složena i raznovrsna. U prošlogodišnjem izveštaju istaknuto je da primena ne sme da postane tehnički birokratski proces, već proces koji je politički i orijentisan da ima uticaj. Ta zabrinutost i dalje postoji. Važno je obezbediti da proces sam po sebi ne apsorbuje suviše mnogo pažnje i energije što bi odvratio pažnju od uticaja koji treba da ima na ljude tamo gde žive. Primena takođe mora da dozvoli da se pažnja usmeri na kritične oblasti gde možda postoje "uska grla" na bilo kojem stadijumu procesa. Neophodan je sveobuhvatan prilaz, gde će svaki standard podržavati druge i gde se svi mere u tom širem kontekstu.

IZAZOVI

IZGRADNJA INSTITUCIONALNE OSNOVE

17. Institucije koje dobro funkcionišu preduslov su za razvoj demokratskog društva, zdrave ekonomije i poštovanja vladavine prava. Nakon okončanja sukoba 1999. na Kosovu je postojao potpuni institucionalni vakuum. Danas je osnovan čitav niz novih

institucija. To predstavlja ogroman uspeh. Izvršne, zakonodavne, sudske i druge institucije osnovane su na centralnom, kao i na lokalnom nivou. Planirana su nova ministarstva u drugoj polovini ove godine. Javne službe postepeno dobijaju formu. Tokom proteklog perioda izvršen je značajan prenos kompetencija. Lokalni lideri postepeno preuzimaju vlasništvo nad svojim institucijama. Nivo demokratije je poboljšan u kratkom periodu. Štaviše, veliki napredak je postignut u razvoju održivog legalnog okvira. Zakonodavni rad Skupštine, vlade i UNMIK bio je ambiciozan i obuhvatio je suštinske oblasti javnog života i privrede.

18. Parlamentarni izbori u oktobru 2004. takođe su bili značajan uspeh. Bili su slobodni, poštjeni i transparentni i prvi koji su uglavnom organizovale kosovske vlasti. Nakon izbora parlament se suočio sa novim testom jake opozicije koja se konfrontirala sa vladajućom koalicijom. Obe strane, kao i rukovodstvo parlamenta, morali su da nauče svoje nove uloge, vežbom koja se pokazala teškom. Parlamentarna kultura još nije pustila čvrste korene. Ipak, rad parlamenta Kosova je sigurno poboljšan.

19. Razvoj novih institucija je potkopan jakom tendencijom među političarima da sebe vide kao odgovorne svojim političkim partijama pre nego javnosti kojoj služe. Političke partije imaju tendenciju da nove institucije i javne službe vide kao "svoje" domene. Imenovanja se stoga obavljaju na osnovu političke ili klanovske pripadnosti pre nego na osnovu kompetencija. Mnogi javni službenici zabrinuti su zbog ove nesposobnosti da se pravi razlika između političkih vlasti i javne službe i zbog efekta koju ta nesposobnost ima u sprečavanju razvoja trajne i stabilne administracije. Mehanizmi odgovornosti su uglavnom u stanju da se pozabave neregularnostima i da obezbede poštovanje uspostavljenog zakonodavstva i procedure. Međutim, ovi mehanizmi ne nude adekvatnu zaštitu. Postoji takođe dovoljno dokaza o nedovoljnom poštovanju srpskog jezika, kao drugog službenog jezika u privremenim institucijama.

20. Proteklih pet godina, na Kosovu su uspostavljeni obuhvatni obrazovni sistem i sistem zdravstvene zaštite, kao i ostale javne službe. Postoje ozbiljni nedostaci u kvalitetu usluga. Nivo medicinskih usluga je nizak i u nekim slučajevima blizak standardima u zemljama u razvoju. U obrazovnom sistemu urgentno je neophodna modernizacija i depolitizacija. Činjenica da te službe sada pokrivaju najveći deo Kosova predstavlja značajan uspeh.

21. Kosovski Srbi su izabrali da ostanu van centralnih političkih institucija i da održavaju paralelne strukture za zdravstvene i obrazovne usluge. Mnogi apeli koji su ostali bez rezultata, bili su direktno upućeni predstavnicima kosovskih Srba da ponovo uđu u centralne političke institucije. To se tiče ponajviše parlamenta, pošto bi učeće u vladi koju su formirale dve partije kosovskih Albanaca, sa objavljenim ciljem - nezavisnosti Kosova - bilo čak kontroverznije. Kosovski Srbi se plaše da će postati dekoracija bilo kojoj političkoj instituciji na centralnom nivou, i sa malo mogućnosti da ostvare opipljive rezultate. Ovaj strah je razumljiv jer su kosovski Albanci učinili malo toga da ga razbiju. Međutim, sveukupni interesi kosovskih Srba bili bi bolje ostvareni ukoliko bi se njihovi predstavnici vratili u parlament. Partije kosovskih Albanaca mogle bi da stimulišu takav proces stavljajući jasno do znanja da će poštovati kosovske Srbe i ostale manjinske

zajednice kao glasove legitimnih interesa, pre nego ograničen broj glasača koji lako može biti nadglasan. Negativan stav vlasti u Beogradu, uključujući propust da podrže učešće kosovskih Srba na izborima 2004, doprineo je značajno odsustvu kosovskih Srba u centralnim političkim institucijama. Došlo je vreme da Beograd napusti ovu poziciju. Ustvari, da su kosovski Srbi učestvovali, oni bi, imajući u vidu zajedno rezervisana i izborna mesta, bili u stanju da utiču na rasprave u parlamentu, pa čak i za formiranje vlade.

22. Broj kosovskih Srba i pripadnika ostalih manjinskih zajednica u birokratskim strukturama i privremenim institucijama, takođe je nizak. To je posebno slučaj kad je reč o višim rukovodećim pozicijama. Zapošljavanje manjina suviše često se vidi kao pitanje ispunjavanja kvote umesto obezbeđivanja značajnog učešća. Jasno rečeno, kosovski Albanci treba da povećaju svoje napore da kreiraju multietničke javne službe. Međutim, kosovski Srbi i ostale manjine moraju takođe da demonstriraju interes da konkurišu za pozicije u vladinim strukturama i da budu spremni da aktivno učestvuju.

23. Paralelne strukture u sferi zdravstvenih, obrazovnih usluga, koje su smeštene u oblastima nastanjenim kosovskim Srbima, uglavnom finansira srpska vlada. Produženo postojanje ovih struktura jeste politička demonstracija, kao i odraz nepoverenja između dve zajednice. Za Beograd, to je element političkog uticaja. Ovaj sadašnji problem kad je reč o paralelnim strukturama, na mnoge načine je sličan paralelnim strukturama kosovskih Albanaca pre 1990. Danas su paralelne strukture verovatno jedini realističan način da se obezbede adekvatne usluge kosovskim Srbima. Rešavanje problema paralelnih struktura zahtevaće ozbiljne i praktične poteze koji potiču od vlade i depolitizaciju ovog pitanja koje bi izvršile sve strane. To je onaj problem koji najverovatnije može da bude rešen samo tokom procesa određivanja budućeg statusa.

24. Funkcionisanje novih kosovskih institucija je veoma nejednako. Postoji značajan nedostatak iskustva i ekspertize. Izgradnja novih institucija i prenos kompetencija mora stoga da ide ruku pod ruku sa usredsređenom međunarodnom podrškom izgradnje kapaciteta. Međunarodni naponi su, što je često u postkonfliktnim situacijama, bili sporadični i podsticani kratkoročnim inicijativama sa strane pre nego dugoročnim zahtevima koji su stizali iz institucija. Vlada je sada razradila sopstveni program za izgradnju kapaciteta u nastojanju da preuzme veće vlasništvo nad ovim procesom. Ipak, nastalo osećanje za lokalno vlasništvo neće smanjiti potrebu za međunarodnom podrškom. Izgradnja kapaciteta zahtevaće dugoročne perspektive. Bolje rukovođenje i depolitizacija univerziteta dali bi takođe vredan i dugoročni doprinos izgradnji univerziteta.

25. Tokom svoje evolucije od kontroverzne prošlosti, kosovske zaštitne snage (KPS) nastavile su da poboljšavaju svoj učinak u okviru svog mandata kao službe za vanredne situacije. Nastojanja KPS da ispuni svoj standard u velikoj meri potiču od njihovog rukovodstva. Nedavno je KPS postao profesionalniji. KPS obezbeđuje pomoć u rekonstrukciji i počeo je da regrutuje pripadnike manjine, što je težak poduhvat. Ostaje, međutim, duboko nepoverenje prema KPS, posebno kod kosovskih Srba. Pitanje povezano sa KPS jeste njihovo poreklo i brojne aspiracije na moguće buduće uloge.

Imajući to u vidu, biće neophodno da se to pitanje reši u vezi s budućim statusom u svetlu budućih zahteva na Kosovu.

EKONOMSKI IZAZOV

26. Razvoj održivih institucija i kvalitet usluga jako je i negativno pogođen tekućom privrednom situacijom na Kosovu. I danas je ta ekonomska situacija neizvesna. Uprkos izvesnom napretku, mnogi žive u siromaštvu, a stopa nezaposlenosti je visoka. Takvu situaciju oseća većina stanovništva Kosova. Manjinske zajednice i specijalno ranjive grupe disproporcionalno su pogođene.

27. Jedan od veoma zabrinjavajućih aspekata jeste predviđanje javnih prihoda za 2006. godinu. Prema sadašnjim procenama, javni prihod bio bi daleko od adekvatnog da se pokriju periodični troškovi i potreba za investicijama. Mogu se očekivati i ozbiljni budžetski deficiti. Vlada sada mora da preduzme akciju da razvije poboljšani sistem za prikupljanje poreza i naplaćivanje računa za komunalije i da sivu ekonomiju pretvori u legalnu. Takvi naponi bi povećali javni prihod i smanjili zavisnost od međunarodne pomoći.

28. Energetski sektor je jedan od najviše obećavajućih dugoročnih bogatstava Kosova. To je takođe jedan od njegovih najproblematičnijih izazova. Elektrodistribucija Kosova (KEK) pati od zastarele tehnologije, nestanaka struje i dramatičnog nedostatka prihoda koji potiče od potrošača. Prošle zime, brojnim selima je ukinuta struja zbog neplaćenih računa. Ove zime mogli bismo da iskusimo slična isključivanja. Međutim, ova isključivanja ne treba da budu prikazivana kao međuetnički problem. Sve zajednice su pogođene.

29. Postoje takođe važni pozitivni razvoji. Kada je okončan oružani konflikt 1999, postojalo je gotovo potpuno odsustvo ekonomskih struktura i zakonodavstva. Danas, takve strukture su uspostavljene, a savremeno zakonodavstvo postoji u mnogim suštinskim oblastima. Uspostavljanje regulatora i nastavljeni razvoj bankarskog sistema nalaze se među ostvarenjima koja doprinose potencijalnom ekonomskom razvoju. Ministarstvo finansija i poljoprivrede koje dobro funkcioniše razvilo je u saradnji između međunarodnih i lokalnih eksperata okvir menadžmenta za modernu ekonomiju. Razvojni plan Kosova takođe će, kad bude gotov, obezbediti provinciji vredan instrument da upravlja svojom ekonomskom budućnošću.

30. Proces privatizacije je danas dobro odmakao nakon dugotrajnih odlaganja. Kosovska poverilačka agencija očekuje da će 90 odsto vrednosti društvenih preduzeća biti privatizovano do sledećeg proleća. Taj proces bi mogao da ima neposredni i pozitivan uticaj na privredu Kosova, pošto su mnoga društvena preduzeća već duže bez posla. Većinu privatizovanih preduzeća preuzeli su Albanci sa Kosova ili kosovski Albanci koji žive u inostranstvu. Vladini funkcioneri visokog ranga su zabrinuti da mnoge od ovih institucija neće dovesti do proizvodnih poslovnih aktivnosti. Postoji potencijal da se proces privatizacije iskoristi za pranje novca. Štaviše, važno je uzeti u obzir efekte ovog

procesa na različite etničke grupe. Proces privatizacije mogao bi da vodi do diskriminacije u zapošljavanju duž etničke podele i da pogodi ekonomsku održivost manjinskih zajednica. Ovaj proces se mora pokrenuti napred, ali na način koji čuva interese manjinskog stanovništva tokom privatizacije i posle nje. Konstruktivniji aranžman Beograda u procesu privatizacije promovisao bi ovaj cilj.

31. Kosovo ima takođe vredna i neeksploatisana prirodna bogatstva, posebno lignit i druge rudne rezerve, kao i važan poljoprivredni potencijal. Uz poboljšanu tehnologiju i infrastrukturu, rezerve lignita mogle bi da pretvore Kosovo u izvoznika energije u regionu koji je gladan energije. Rešavanje pitanja povezanih sa vlasničkim pravima olakšalo bi proizvodnu upotrebu nekultivisane zemlje i omogućilo Kosovu da smanji svoj tekući i neprihvatljivo visok uvoz poljoprivrednih proizvoda.

32. Sve u svemu, ekonomsku situaciju karakterišu ozbiljni kratkoročni problemi, ali i pozitivni dugoročni izgledi. Ukoliko se pokrene proces određivanja konačnog statusa, to bi sasvim izvesno imalo pozitivan uticaj na privredu Kosova. Taj proces bi kreirao novi optimizam i poverenje u budućnost. Odluka o budućem statusu stvorila bi čvršću osnovu za investicije, zajmove i saradnju s međunarodnim akterima. Vlasti Kosova treba, međutim, da shvate da ne mogu zavisiti od međunarodne zajednice da bi rešili svoje probleme. Oni sami moraju da preduzmu korake da se pozabave nedostacima, na primer, u pogledu povećanja javnog prihoda. Štaviše, investicije i integracija neće jedino zavisiti od statusa. One će takođe zavisiti od predvidljivog i stabilnog Kosova, koje poštuje vladavinu prava.

JACANJE POŠTOVANJA VLADAVINE PRAVA

33. Na vladavinu prava utiču snaga institucija i održivost privrede. Ona takođe zavisi i od razvoja zakonskog okvira, gde je ostvaren značajan progres. Danas je glavni izazov nedostatak sposobnosti i spremnosti da se ojača zakonodavstvo na svim nivoima. Poštovanje vladavine prava je neadekvatno ugrađeno i mehanizmi da se to nametne nisu dovoljno razvijeni.

34. Kosovska policijska služba (KPS) - najmultietničkija među kosovskim institucijama - postepeno preuzima nove i zahtevnije rezultate, uključujući i kontrolu u slučaju pobune. Širom Kosova odgovornost za ove operacije preneti je na KPS, pri čemu međunarodna policija ima kontrolnu ulogu. Posao koji je KPS preuzela u vezi sa uobičajenim prekršajima u okviru jedne etničke zajednice, stanovništvo sve više respektuje. Kriminalna dela ozbiljnije prirode i sa etničkom dimenzijom predstavljaju i dalje teškoću za KPS.

35. Sudski sistem Kosova se generalno vidi kao najslabija među kosovskim institucijama. Građanski i sudski sistem izaziva posebnu brigu zbog povećanja broja zaostalih slučajeva koji sada dostiže nekoliko desetina hiljada. To pogađa svakoga na Kosovu, umanjujući poštovanje vladavine prava i doprinosi klimi nekažnjivosti. Mnogi od slučajeva su imovinski sporovi koje su pokrenule manjine.

36. Borba protiv ozbiljnog kriminala, uključujući organizovani kriminal i korupciju, pokazala se kao teška i za KPS i za sudski sistem. Tu borbu ometaju porodična ili klanovska solidarnost, zastrašivanje svedoka, policijskih i sudskih službenika. Učinak u primeni zakona, kada je reč o ozbiljnom međuetničkom kriminalu takođe je slab. Suiše malo izvršilaca ozbiljnih krivičnih dela je privedeno pravdi. Ostala kriminalna dela, kao što su krađa stoke i poljoprivredne opreme koja pripada manjinama ili nelegalna upotreba poljoprivrednog zemljišta, retko se sudski gone. To ojačava osećanje da kriminalci mogu da operišu bez straha od kazne.

37. Organizovani kriminal i korupcija su ocenjeni kao najveće pretnje stabilnosti Kosova i održivosti njegovih institucija. Neki najvažniji slučajevi povezani sa organizovanim kriminalom, uključujući trgovinu ljudima i drogom, međunarodna zajednica je istražila na pravi način i izvršiocu su izvedeni pred sud. Ovi pojedinačni slučajevi potvrđuju da organizovani kriminal predstavlja ozbiljnu pretnju Kosovu.

38. Korupcija je rašireni fenomen na Kosovu, ali je teško oceniti njen nivo. U odabranim oblastima, kao što je carinska služba preduzeti su ozbiljni naponi da se iskoreni institucionalna korupcija osnivanjem efikasnih sistema odgovornosti. Vlada nije preduzela neophodne administrativne i zakonodavne akcije za borbu i sprečavanje korupcije u privrednim institucijama. Zakon protiv korupcije je donet, ali je odloženo uspostavljanje agencije za borbu protiv korupcije. Proces je slab i nema ubedljivog osećanja da postoji opredeljenost u tom pravcu. Tokom proteklih šest godina, međunarodna policija, tužioci i obaveštajni službenici pokušali su, ali nisu uspeali, da zagrebu dublje ispod površine problema korupcije. Klanovska solidarnost, kodeks ćutanja, jezički problemi i lokalne institucije neiskusne za primenu zakona doprineli su ovom neuspehu. Zajednički napor međunarodne zajednice i potpuno posvećenih kosovskih vlasti mogli bi da obezbede napredak u ovoj oblasti. To bi sigurno moglo da ima značajan uticaj i da demonstrira spremnost da se gone takvi prekršaji.

39. Kosovska policija i sudstvo su krhke institucije. Dalji prenos kompetencija u ovim oblastima trebalo bi, stoga, razmotriti uz veliku opreznost. Novo Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da budu pod rukovodstvom pojedinaca koji uživaju visok stepen poverenja u svim zajednicama i u svim političkim partijama. Takve pojedince biće teško pronaći. U duboko podeljenom društvu koje se i dalje oporavlja od postkonfliktne traume, na ova dva ministarstva moglo bi se lako gledati kao da su došla pod kontrolu jedne političke partije ili jedne etničke grupe. Prenos kompetencija u tako osetljivim oblastima ne može da funkcioniše bez čvrstog nadzora, intervencije i politike sankcija. Multietnički sastav KPS i poverenje koje uživa veoma su krhki. Prenos kompetencija u ovoj oblasti mogao bi da ima centrifugalni uticaj na KPS i da oteža održavanje njenog multietničkog sastava. Takav izazov biće čak i veći u periodu u kojem će multietnički karakter mogućih pregovora o budućem statusu, biti izložen pritisku.

40. U svetlu ograničenja policijskog i sudskog sistema, biće neophodno dalje prisustvo međunarodne policije sa izvršnim ovlašćenjima u osetljivim oblastima. Biće neophodno dalje prisustvo i međunarodnih sudija i tužilaca da bi se pozabavili slučajevima koji su

povezani sa ratnim zločinima, organizovanim kriminalom i korupcijom, kao i teškim međuetničkim slučajevima. Tekuće smanjenje međunarodnih sudija i tužilaca je preuranjeno i treba da bude urgentno razmotreno. Rezultat takvih smanjenja bilo bi dalje gubljenje kredibiliteta sudskog sistema i nepoverenja među stanovništvom, u generalnom smislu, i posebno manjinskim zajednicama. Postoji malo razloga da se veruje da će lokalne sudije i tužioci biti u stanju da u bliskoj budućnosti ispune funkcije koje je obavljao međunarodni personal.

41. Oprez je neophodan i u pogledu budućnosti škole Kosovske policijske službe. To je jedan od najuspešnijih nastojanja međunarodne zajednice na Kosovu. Još nije došlo vreme da se zameni međunarodna uprava ove škole. Policijske snage moraju da budu, izgleda i da jesu, obučene u politički neutralnoj okolini. Samo tada biće obezbeđen multietnički sastav KPS i ojačano prihvatanje ove službe u svim zajednicama.

42. Unapređivanje poštovanja vladavine prava, zahtevaće, takođe, jačanje instrumenata za zaštitu ljudskih prava. Sadašnji plan da se uspostavi savetodavni panel za ljudska prava pri specijalnom predstavniku generalnog sekretara mogao bi da doprinese boljoj zaštiti ljudskih prava. Treba, takođe, razmotriti i osnivanje specijalnog panela za ljudska prava pri Vrhovnom sudu.

43. Štaviše, institucija ombudsmana je jedan od glavnih instrumenata zaštite ljudskih prava na Kosovu danas. U sadašnjoj klimi stanja ljudskih prava biće veoma važno da se izbegne slabljenje ove institucije kad bude prenetu u lokalno vlasništvo. Međunarodna zajednica mora da obezbedi da se ne smanje sadašnja ovlašćenja i kompetencije i da se obezbedi kredibilitet institucija.

MEĐUETNIČKI IZAZOV

44. U Rezoluciji 1244 (1999), naglasak je stavljen na očuvanje Kosova kao multietničkog društva. Međuetnički izazov ima brojne komponente - obezbeđivanje bezbednosti, osiguranje imovinskih prava, promociju povratka i zaštitu identiteta manjinskih zajednica. Nažalost, malo toga je ostvareno u kreiranju osnove za multietničko društvo. Lideri Kosova i međunarodne zajednice treba da preduzmu urgentne korake da bi popravili ovako tmurnu sliku.

45. Kad je reč o bezbednosti, ukupna situacija je stabilna. Nivo prijavljenih krivičnih dela, uključujući i međuetnička krivična dela - nizak je. Uopšteno rečeno, politički lideri pridaju veliki značaj održavanju stabilnosti bezbednosti. Oni shvataju da bi svaki izliv nasilja naneo ozbiljnu štetu međunarodnoj reputaciji Kosova i njihovim političkim ambicijama. Kfor je - u okviru svog zadatka da obezbedi ukupnu bezbednost - postao efikasniji i sposobniji da brzo reaguje širom Kosova. KPS je bolje obučena i opremljena. Ipak, situacija je i dalje krhka, kao što su ilustrovali slučajevi tokom proteklih nedelja.

46. Na terenu, situacija je složena i problematična - naročito za manjinske zajednice. Statistika može lako da zavede. Iako je nivo prijavljenih međuetničkih krivičnih dela

nizak, ima često neprijavljenih manje ozbiljnih slučajeva međuetničkog nasilja i incidenata. Oni se ne pojavljuju u statistikama. Uznemiravanje, pljačkanje, krađa goveda i drugi slični incidenti događaju se vrlo često. To je dodatak ilegalnom zauzimanju imovine, pogotovo poljoprivredne zemlje, što onemogućava pristup takvoj imovini zbog upotrebe ili obrade, bez rizika za bezbednost. Kosovo je takođe malo mesto gde incidenti u jednom delu brzo postaju poznati u drugom. U takvoj situaciji, manjinske zajednice - a posebno kosovski Srbi - izloženi su mnogo više od percepirane nesigurnosti. To je u stvari mešavina realnosti i percepcije. Da bi se prevazišla ovakva situacija, biće veoma važno da se krivični slučajevi gone mnogo energičnije. Kada izvršioци ostanu na slobodi, prevlađuje osećanje nekažnjivosti. Tamo gde postoji sloboda kretanja za izvršioce teško je uveriti žrtvu da uživa istu slobodu.

47. Mali broj prijavljenih međuetničkih incidenata delimično proizlazi iz činjenice da manjine nastoje da izbegnu ili smanje na minimum svoje kontakte sa većinskim stanovništvom. Teško je očekivati da će pripadnici manjinskih zajednica preuzeti na sebe rizik da bi proverili da li su sloboda kretanja i bezbednost percepcije ili činjenice života. Treba reći da bi vlasti u Beogradu morale da se uzdrže od zapaljivih komentara ili preuranjenih reakcija na incidente nasilja, kad se oni dogode. Izjave te prirode takođe doprinose nebezbednoj okolini.

48. Obezbeđivanje imovinskih prava je jedan od najurgentnijih izazova kad je reč o osiguranju istinskog multietničkog društva. Upravo opšte pitanje vladavine prava pogađa sve zajednice. Međutim, to je presudno za manjinske zajednice - posebno kosovske Srbe - i za njihove izgleda za povratak i opstanak. Dosad, imovinska prava se ili ne poštuju ili nisu osigurana. Ilegalna izgradnja i zauzimanje kuća, poljoprivredne i komercijalne imovine raširen je fenomen.

49. Veliki broj poljoprivredne i komercijalne imovine i dalje je nezakonito zauzet. To predstavlja ozbiljnu prepreku za povratak i održiv život. Većina tužbi koje su se ticala stambene imovine je sudski rešena. Međutim, manje od polovine tih odluka je sprovedeno. Broj zaostalih nerešenih imovinskih slučajeva u lokalnim sudovima dostiže nekoliko hiljada. To je situacija koja ne sme da se produžava. Vlada i međunarodna zajednica moraju urgentno da se pozabave tim pitanjem i da pronađu alternativne načine da reše ove slučajeve i sprovedu odluke koje su donete.

50. Nedostatak bezbednosti i poštovanje imovinskih prava kao i nesigurnost za budućnost ozbiljno doprinose činjenici da je sveukupan proces povratka praktično zaustavljen. Postoji jako osećanje da oni koji su počinili zločine uživaju nekažnjivost, te da je zasnivanje održivog života veoma ograničeno. Velika većina ljudi koja je napustila Kosovo nakon juna 1990. nije se vratila. Većina onih koji su otišli nakon nasilja u martu 2004. vratila se, iako je veliki broj njih ponovo napustio svoje kuće. Kad kuće i mnoge pomoćne zgrade nisu bile ponovno izgrađene, povratnici smatraju da je kompenzacija, za početak od 2.000 evra, nedovoljna da pokrije gubitak pokretne imovine. Održiv proces povratka zahtevaće podršku i pažnju u dužem periodu, posebno da bi se olakšao pristup uslugama i ponovnom posedovanju zemlje. Biće takođe neophodna i veća pažnja onima koji su ostali. Održivost postojećih zajednica mora da postane integralni plan strategije

povratka jer bi za svaku porodicu koja ode, izgledi da se vrate u svoja sela i gradove bila umanjena.

51. Lideri kosovskih Albanaca su se obavezali da će podržati proces povratka, međutim, to je "prištinska realnost". Realnost na terenu je drukčija. Bezbednosna situacija, nedovoljan pristup pravdi, nedostatak zaštite imovinskih prava i neizvesni politički i ekonomski izgledi, obeshrabruju povratke. Štaviše, opšta atmosfera u mnogim mestima nije pogodna za povratke. Multietnicitet često nije viđen kao cilj. Pored nekih izuzetaka, kosovski Srbi će se stoga vratiti jedino na mesta gde mogu da nađu bezbednost u brojnosti, sa pristupom do sopstvenih službi. Malo kosovskih Srba i dalje živi u urbanim oblastima sa albanskim stanovništvom Kosova a povratci tamo su teži pošto su pritisci većinske zajednice veći, a sredstva za ekonomsko preživljavanje ograničena. Iako su pouzdani, opsežne statističke podatke je teško naći, i raširen je pogled - takođe i u međunarodnoj zajednici - da u ovom trenutku mnogo više Srba napušta Kosovo nego što se vraća. Ima izveštaja da povratnici u sve većem broju prodaju svoju imovinu i ponovo odlaze.

53. Proces povratka je takođe ometan činjenicom da se pomoć obezbeđuje samo za one koji su se vratili u svoje ranije domove. Malo je verovatno, na primer, da će se oni koji su pobjegli iz Prištine 1990. vratiti u svoje prvobitne domove u predvidljivoj budućnosti. Oni možda žele da podignu kuću negde drugde na Kosovu. Fleksibilnija politika pomoći da se omogući povratnicima da se nasele u oblasti svog izbora treba da bude razmotrena. To bi omogućilo povratnicima da kreiraju održivije zajednice na Kosovu. Podrška bi bila obezbeđenje ljudima tamo gde mogu da žive a ne samo tamo gde su živeli. To je složena materija, pošto fleksibilnija politika može takođe da se zloupotrebi za političku manipulaciju i ostvarivanje političkih ciljeva. To ne može da znači odustajanje od obećanja datih onima koji žele da se vrate u svoje domove i kojima je neophodna podrška da bi ispunili svoje aspiracije. To ne može biti zamena za tekuću politiku, već njena dopuna.

52. Iako su pouzdani, opsežne statističke podatke je teško naći, i raširen je pogled - takođe i u međunarodnoj zajednici - da u ovom trenutku mnogo više Srba napušta Kosovo nego što se vraća. Ima izveštaja da povratnici u sve većem broju prodaju svoju imovinu i ponovo odlaze.

54. Situacija za unutrašnje raseljeno stanovništvo na Kosovu se često zapostavlja. I dalje postojanje logora unutar Kosova sramota je za vladajuće strukture i za međunarodnu zajednicu. Romska naselja u Plementini i Žitkovcu posebno su porazna i predstavljaju ozbiljnu opasnost za zdravlje. Njima se treba pozabaviti na vanrednoj osnovi.

55. Srpska pravoslavna religiozna mesta i institucije predstavljaju kritičan elemenat duhovnog života društva kosovskih Srba. Održivost zajednice kosovskih Srba na Kosovu je povezana sa očuvanjem njihovog kulturnog i religioznog nasleđa. Međutim, srpska pravoslavna mesta predstavljaju takođe mnogo više nego važan deo srpskog identiteta.

Ona su i deo svetskog kulturnog nasleđa. Mnogi od ovih objekata su ozbiljno oštećeni i uništeni od 1990. Konačno, rekonstrukcija bi trebalo upravo da počne. Međutim, njima će i dalje biti neophodna zaštita. Iako je od suštinske važnosti spremnost Kfora da održi njihovu zaštitu, trajna solucija ne može biti građena na vojnoj snazi.

56. Postoji potreba da se kreira "zaštitni prostor" oko ovih objekata kako bi bila manje ranjiva na političke manipulacije. Treba naći sporazume koji bi srpske pravoslavne objekte na Kosovu stavili pod neki oblik međunarodne zaštite. To bi zahtevalo uključivanje garantovanog pristupa, imovinska prava i održivost zajednice. Nije samo važno zaštititi pojedina mesta kao kulturne i religiozne spomenike, već i kao žive zajednice. Savet Evrope i UNESCO raspolažu posebnom ekspertizom u ovoj oblasti i treba ih pozvati da igraju ulogu u takvim sporazumima.

57. Srpska pravoslavna crkva je izložena pritiscima na svoj identitet. Osim zastrašivanja i pretnji, ima pokušaja da se prekroji istorija i poreklo njihovog nasleđa. Oni vide da su nekontroverzna i neutralna imena ulica u blizini njihovih mesta promenjena i "albanizovana". Lideri kosovskih Albanaca treba da reaguju i da zaustave takve aktivnosti.

58. Ostvarivanje održivog povratka i održivih manjinskih zajednica, neophodan je proces decentralizacije. To bi poboljšalo sposobnost nealbanskih zajednica na Kosovu da zaštite svoj identitet i način života, da izgrade poverenje u budućnost i ohrabrilo ih da aktivnije učestvuju u vladajućim institucijama na Kosovu.

59. Već 2002. decentralizacija je obećana kosovskim Srbima u zamenu za njihovo učešće na izborima i u prelaznim privremenim institucijama. Međutim, sve donedavno, nedostajali su stvarni naponi i politička volja. Tokom leta 2005. želja da se ostvare brzi rezultati dovela je do manje ambicioznog pristupa i nedovoljnih konsultacija sa onima o kojima je reč. Rezultat je bio "suviše malo, suviše kasno". Napredak je ostvaren u prilog projektima za nesrpske pilot projekte. Međutim, malo je verovatno da će biti rešen trenutni zastoj kad je reč u onim oblastima gde su Srbi u većini.

60. Decentralizacijom bi se trebalo ozbiljnije pozabaviti u širem okviru, čiji bi rezultat bio značajno spuštanje vlasti i jačanje nadležnosti na lokalnom nivou. Takav okvir mogao bi da uključi i brojne nove opštine u kojima posebno kosovski Srbi imaju značajnu većinu. To bi moglo da obuhvati i ojačane nadležnosti u takvim oblastima kao što su policija, sudstvo, obrazovanje, kultura, mediji i privreda, uključujući i imenovanje ključnih funkcionera. To bi omogućilo horizontalne veze između opština u kojima su kosovski Srbi u većini. Mogli bi se razmotriti i aranžmani za specijalne veze sa Beogradom, ne dajući Beogradu nikakvu vlast u takvim zajednicama. Ambiciozan plan decentralizacije, sa specijalnim nadležnostima koje prevazilaze sadašnje koje su date svim ostalim opštinama, ne treba da ugrozi centralne institucije na Kosovu ili da oslabi vlast Prištine. Time bi se uspostavile efikasne institucionalne garancije za manjine, povećalo poverenje u centralne institucije Kosova i doprinelo situaciji tamo gde su opštine pod autoritetom Prištine. Štaviše, time bi se takođe olakšala apsorpcija paralelnih struktura u legitimne entitete.

61. Međunarodna zajednica mora da bude spremna da pomogne uspostavljanje takvih aranžmana o široj decentralizaciji. Lekcije bi trebalo izvući iz sličnih, mada ne i identičnih - procesa u bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji i u južnoj Srbiji. U oba slučaja, međunarodna zajednica doprinela je značajnim naporima da se lokalnom albanskom stanovništvu da prostor za disanje, koji je zahtevao da se zaštite njihovi interesi i očuva njihov identitet u multietničkoj okolini. Međunarodna zajednica treba sada da bude spremna da deluje sa istom odlučnošću da zaštiti interese kosovskih Srba i ostalih manjinskih zajednica.

NAPREDOVANJE PROCES BUDUĆEG STATUSA

62. Neće biti - kao što je rečeno u prošlogodišnjem izveštaju - nijednog dobrog pogodnog trenutka za rešavanje budućeg statusa Kosova. Određivanje budućeg statusa Kosova ostaje - i nastaviće da bude - krajnje senzitivno političko pitanje sa ozbiljnim regionalnim i širim međunarodnim implikcijama. Ipak, ukupna ocena vodi do zaključka da je došlo vreme da se započne taj proces.

63. Od prošle godine politički proces koji je sada na Kosovu pokretan je dinamičnijim međunarodnim angažmanom. On se bazirao na opsežnoj strategiji da se Kosovu obezbedi politička perspektiva. Taj proces treba da se nastavi. On ne može biti prekinut ili zaustavljen. Kosovo će ili krenuti unapred ili će skliznuti unazad. Pošto se Kosovo pomerilo od stagnacije na očekivanje, stagnaciji se ne može ponovo dozvoliti da zavlada.

64. Napredak kad je reč o primeni standarda veoma je neujednačen. Dalji napredak je urgentno nužan. Međutim, malo je verovatno da će odlaganje procesa o budućem statusu dovesti do daljih i opipljivih rezultata u primeni standarda. Napredak se može ostvariti jedino ukoliko se očuva osećanje političke perspektive i ukoliko je međunarodna zajednica spremna i sposobna da mobilize veću energiju i pritisak nego danas. Pod uslovom da se proces o budućem statusu odgovarajuće vodi, ovaj okvir mogao bi se iskoristiti da se napravi dalji napredak.

65. Postoji sada zajedničko očekivanje na Kosovu, u Beogradu, kao i u regionu da će proces o budućem statusu biti započet. Tokom ovog opsežnog pregleda bilo je postepenog pomeranja u spremnosti za proces o budućem statusu među učesnicima razgovora. Postojala je tendencija među liderima u Prištini da se bore jedni protiv drugih pre nego da se pripreme za sledeće korake. Nedavno je imenovan pregovarački tim koji se sastoji od pet najistaknutijih lidera kosovskih Albanaca, pod rukovodstvom predsednika Kosova. Postojala je i jaka tendencija među liderima u Beogradu da gledaju jedni u druge pre nego da gledaju unapred. Danas postoji jače osećanje spremnosti i jedinstva. Među kosovskim Srbima postojala je neodlučnost da se ujedine i rasprave i razgovaraju o izazovima sa kojima se suočavaju. Kosovski Srbi iz svih frakcija sada su ujedinjeni oko stola. Rad na ovom opsežnom pregledu stimulisao je takve razvoje. Međutim, svi ovi trendovi su vrlo krhki. Biće neophodni veliki naponi u Prištini i u

Beogradu - kao i među kosovskim Srbima - da se pripreme za proces o budućem statusu na koherentan i ujedinjujući način.

66. Štaviše, svim stranama je neophodna jasnija situacija kad je reč o budućem statusu Kosova. Kosovski Albanci gaje očekivanja da će politički proces krenuti napred i da će određivanje budućeg statusa Kosova doneti više jasnoće kad je reč o političkom i ekonomskom razvoju Kosova. Takva jasnoća je potrebna kosovskim Srbima da bi doneli dobro obrazložene odluke o svom budućem životu. Za Beograd, određivanje budućeg statusa Kosova ukloniće važan izvor unutrašnje političke nestabilnosti i olakšati realizaciju evropske perspektive Srbije. I region će takođe imati veću korist od stavljanja pitanja budućnosti Kosova na dnevni red. Jasnoća će stimulisati regionalnu političku i ekonomsku saradnju i ukloniti elemenat nestabilnosti, koji danas otežava razvoj tog regiona.

67. Od velike je važnosti da se proces budućeg statusa odigra u vreme kada je međunarodna zajednica i dalje prisutna na Kosovu u dovoljnoj snazi. Postoji danas rastući "kosovski umor" u međunarodnoj zajednici. Odlaganje procesa budućeg statusa ojačaće taj umor i oslabiti sposobnost međunarodne zajednice da sprovede ovaj proces. Početak procesa o budućem statusu kreiraće bazu za oživljavanje međunarodnog angažmana zahtevajući da zemlje i organizacije stave Kosovo ponovo na dnevni red.

68. Međunarodna zajednica je opredeljena da obezbedi da buduće Kosovo poštuje politička, socijalna i ekonomska prava svih etničkih grupa, u skladu sa Rezolucijom 1244 (1999). To se takođe mora odraziti na napore da se manjinske zajednice uključe u proces, osim Beograda i Prištine i kosovskim Srbima će morati da se postupa kao sa delom tog procesa. Moraju se, takođe, pronaći mehanizmi da se uključe i manje zajednice. One često objavljuju svoju spremnost da doprinesu budućem statusu Kosova. Ali, one takođe očekuju da se ovaj proces pozabavi njihovim pravima i ulogom u budućem Kosovu.

69. Proces o budućem statusu Kosova biće veoma različit od mirovnog procesa u ostalim delovima bivše Jugoslavije, suprotno tim procesima, malo toga treba graditi na Kosovu u smislu prethodnih mirovnih planova. Međunarodna zajednica i stranke preduzeli su male pripreme. Štaviše, pregovara se o teritoriji koja je i dalje deo suverene države, ali njome privremeno upravljaju Ujedinjene nacije posredstvom privremenih samoupravnih institucija.

70. Dakle, važno je krenuti napred, uz oprez. Mora se preduzeti svaki napor da se svi učesnici spoje zajedno, i drže zajedno - tokom procesa o statusu. Tako široku participaciju moraju da poštuju svi. Ne treba da bude požurivanja da proces krene napred - već omogućiti da se krene napred sa jasnom i zajedničkom slikom dnevnog reda i implikacija. Ova jasna slika dnevnog reda i dalje nedostaje. Konačan rezultat mora da bude stabilan i održiv. Ne treba stoga postavljati veštačke rokove. Međutim, jednom kad je proces počeo, on ne može biti blokiran i mora biti doveden do zaključka.

71. Kao što je već pomenuto, potrošeno je mnogo energije - kao deo konsultacija za opsežan pregled, da se izgradi okolina pogodna za diskusiju o mogućem budućem statusu. Važan elemenat u tom pogledu bilo je dovesti Beograd i Prištinu zajedno na

neposredne neformalne tokove na ministarskom nivou. Sastanci između ministara lokalne vlade i ministara kulture bili su prvi direktni razgovori na političkom nivou u poslednje dve godine. Decentralizacija, kao kulturna i religiozna materija, predstavljaju suštinske elemente bilo kojeg procesa budućeg statusa. Nastavljanje ovih razgovora na ranijim etapama ovog procesa služice kao mera za izgradnju poverenja i kao signal spremnosti svih da doprinose stabilnom i multietničkom Kosovu, što treba da bude rezultat procesa o budućem statusu. Oni treba da formiraju "građevinske jedinice" za uzastopne faze ovog procesa.

72. Proces o budućem statusu mora takođe nastojati da uključi i susedne države na značajan način. Biće potrebno da one razumeju proces, da ga podržavaju, kao i način na koji se vodi. To će biti važno da bi se obezbedilo očuvanje stabilnosti tokom procesa i da konačan rezultat doprinese regionalnoj stabilnosti. Demarkaciona granica sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom imaće poseban značaj i treba da bude rešena pre nego što se proces okonča.

ODRŽAVANJE PRIMENE STANDARDA NA PRAVOM PUTU

73. Biće neophodan veliki napor da se proces primene standarda održi na pravom koloseku. Postoji opasnost da će pažnja biti koncentrisana na status i da to pokvari standarde. Međutim, od presudne je važnosti da se mobilišu dovoljna sredstva da se obezbedi nastavak primene standarda bez smanjene energije i sa jačim osećanjem opredeljenosti. Međunarodna zajednica će tokom procesa budućeg statusa imati jaču polugu uticaja da pokrene unapred primenu standarda. Ta poluga mora da bude u potpunosti iskorišćena. Ojačana primena standarda biće od suštinske važnosti da se iskuje poverenje kosovskih Srba i ostalih zajednica tokom perioda povećane političke tenzije. I, biće od suštinske važnosti da se postigne poverenje regiona i međunarodne zajednice.

74. Da bi stimulisala proces standarda, međunarodna zajednica mora da pojača svoje napore u kritičnim oblastima i da revidira pojedinu trenutnu praksu. Postoji potreba da se ubrza rad kada je reč o imovinskim pravima, jačanje politike povratka, poboljšanja instrumenata ljudskih prava, jačanje napora da se primenjuje zakon uopšte, i da se obezbedi da privatizacija ne pogađa manjine na diskriminatorски način. Napredak u ovim oblastima obezbedice solidniju bazu za razvoj procesa i povećanje verovatnoće održivog i stabilnog statusa.

IZAZOV POMIRENJA

75. Mora se pokrenuti pomirenje. Glavni teret pašće na ramena lidera većinskog stanovništva. Oni koji su spremni da dobiju priznanje, integraciju i investicije, moraju takođe da demonstriraju velikodušnost. Kosovski Albanci moraju da nastoje da definišu svoj identitet na način koji neće biti na račun drugih. Oni moraju da shvate pritisak koji osećaju manjine na svoj identitet, svoju kulturu i svoje živote. Kosovski Srbi i Beograd moraju takođe da potvrde takve inicijative, i da aktivno učestvuju u procesu pomirenja.

Oni moraju da shvate da im ostajanje van institucija Kosova neće na kraju doneti zaštitu koju traže. Kosovski Albanci moraju da gledaju u pravcu ostalih kosovskih zajednica, a kosovski Srbi zauzvrat moraju da počnu da gledaju u pravcu Prištine. Sve zajednice moraju da učine napore da bi zasnovali svoju budućnost na uključenosti, modernizaciji i demokratiji, pre nego separaciji i etničkoj pripadnosti.

76. Dalji napredak u pronalaženju i identifikovanju nestalih osoba, dao bi važan doprinos procesu pomirenja. Onima koji su izgubili svoje voljene, neophodna je jasna situacija i oni je zaslužuju. Ojačani politički naponi moraju se preduzeti da se ispune njihovi legitimni zahtevi. Mogućnost da se izdvoje veća sredstva za rešavanje ovih slučajeva identifikacije takođe mora biti hitno razmotrena.

77. Kosovo neće u doglednoj budućnosti postati mesto gde su kosovski Albanci i kosovski Srbi integrisani. Oni verovatno nikad nisu ni bili. Ipak, proces pomirenja treba da počne. On mora da potekne unutar Kosova i da ga prihvate sve zajednice. Međunarodna zajednica mora da podstakne pomirenje i da obezbedi aktivnu podršku.

ULOGA I ODGOVORNOST MEĐUNARODNE ZAJEDNICE

78. Odluka da se započne proces o budućem statusu uvešće Kosovo - i region - u novu i tešku fazu. Međunarodnoj zajednici će biti neophodna snaga da nosi ovaj proces napred. Jednom kad budući status bude određen, međunarodnom prisustvu - vojnom i civilnom - biće neophodna sredstva da upravljaju primenom dogovora na stabilan i miran način.

79. Ujedinjene nacije obavile su verodostojan i impresivan posao u ispunjavanju svog mandata u teškim uslovima. Ali, njihov uticaj na Kosovo se smanjuje. Kosovo se nalazi u Evropi, gde postoje jake regionalne organizacije. Ubuduće ove regionalne organizacije - a posebno EU - moraće da igraju najistaknutiju ulogu na Kosovu. One će imati uticaj i biće u stanju da ponude izgled u okviru evropskih integracionih procesa. Međutim, svaka rekonfiguracija međunarodnog prisustva na Kosovu mora se sprovesti na koordinirani način, kako bi se obezbedilo da sadašnji i budući zahtevi budu ispunjeni i očuvan kredibilitet međunarodne zajednice.

80. Proces o budućem statusu treba da bude praćen jasnim izrazom međunarodne zajednice da je odlučna da ostane i podrži ovaj proces kao i njegov ishod. Evropska zajednica treba u najskorije vreme da razmotri svoje prisustvo na terenu da bi igrala ojačanu ulogu u procesu standarda, pripremila se za dugoročniji angažman i obezbedila vidljiviji dokaz opredeljenosti Evrope prema Kosovu. Kada status bude određen, od EU će se očekivati da igra istaknutiju ulogu. To se odnosi na policiju i sudstvo gde će se zahtevati nastavljeno prisustvo, doduše manje ali specijalizovanije; da nadgleda i podržava proces standarda, koji će se postepeno spajati sa procesima koje je uspostavila EU; i da se usredsredi na napore izgrađivanja kapaciteta.

81. NATO će takođe morati da nastavi svoje prisustvo. Restrukturiranje je u toku, što će dozvoliti snagama Kfor koje predvodi NATO da očuvaju kredibilitet i efikasnost, i pored

smanjenja sveukupnog personala. Nijedna druga organizacija ne može trenutno da obezbedi istu osnovu za stabilnost. Doprinos Sjedinjenih Država Kforu je od suštinske važnosti. To će obezbediti vidljiv izraz nastavljenog angažmana Sjedinjenih Država.

82. OEBS raspolaže vrednom imovinom na polju iskustva i ekspertize. Prisustvo ove organizacije će biti nužno da bi se međunarodnoj zajednici omogućilo da nadgleda i podržava primenu standarda, promoviše poverenje između etničkih zajednica i identifikuje potrebe za izgradnju kapaciteta.

83. Kad UN prekine da igra trenutnu ulogu, vodeću ulogu treba da preduzmu ostali. Treba razmotriti osnivanje institucije visokog predstavnika - ili sličan aranžman. Takvi aranžmani treba da budu čvrsto ukotvljeni u EU, a u isto vreme obezbediti nastavljeno prisustvo šire međunarodne zajednice, posebno Sjedinjenih Država. Međutim, međunarodno prisustvo mora biti razvijeno u duhu partnerstva i lokalnog vlasništva. Svaka postkonfliktna situacija ima svoj specifičan karakter. Kopirati iskustvo iz Bosne i Hercegovine bio bi stoga uprošćen prilaz. Međutim, "Bonn powers" (vanredna ovlašćenja) aranžman mogao bi da se predvidi u oblastima koje su povezane sa međuetničkim pitanjima da bi se promovisalo poverenje i pomirenje.

84. Putna mapa za integraciju u međunarodne strukture obezbedila bi Kosovu stvarne izgleda za budućnost. Podsticaji moraju biti jasni i vidljivi. Ojačano prisustvo EU na Kosovu obezbedilo bi vidljiv dokaz jače evropske opredeljenosti.

85. Beogradu će takođe biti potrebni jasni podsticaji za integraciju u evroatlantske okvire za saradnju. Odluka EU da otvori pregovore o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja kamen temeljac u tom pogledu. Najvažniji podsticaj za Beograd neće, međutim, biti van konteksta Kosova, već unutar toga. Sporazumi o široj decentralizaciji biće najvažniji deo toga.

86. Određivanje budućeg statusa Kosova biće samo po sebi zahtevan izazov. Međunarodna zajednica mora da učini sve što je u njenoj moći da obezbedi da status ma kakav bio ne postane "neuspeli" status. Kosovo ne može beskonačno da ostane pod međunarodnom administracijom. Međutim, ono će nastaviti da zavisi od značajnog i međunarodnog prisustva na terenu. Podrška koja se zahteva u tako mnogo oblasti ne može da bude obezbeđena udaljenom kontrolom. Međunarodna zajednica mora da ima životnu snagu koja se zahteva. Ulazak u proces o budućem statusu ne znači ulazak u poslednju fazu, već u narednu fazu međunarodnog prisustva.

Kraj

Obrada i prevod: Danas i B92