

DVOJE ZA TANGO:
DNEVNI RED ZA NOVOG SPGS
3. septembar 2003.



SADRŽAJ

UVODNIK ODGOVORNOG LICA I PREPORUKE.....	i
I. UVOD.....	1
II. AKTERI.....	1
A. SPGS I UNMIK	2
B. PIS: IZVRŠNA GRANA VLASTI	4
C. PIS: SKUPŠTINA.....	6
D. DIPLOMATSKE SLUZBE: NEZAVISNA KONTROLA.....	9
III. IZVAN KOLOSEKA?	
STUDIJE SLUČAJA O ODNOSIMA UNMIK-VLADA.....	
A. MINISTARSTVO FINANSIJA I EKONOMIJE	
B. MINISTARSTVO ZDRAVLJA	
C. POSLOVNIK SKUPŠTINE.....	
D. DIJALOG BEOGRAD-PRIŠTINA	
IV. ZAJEDNIČKI CILJ: AUTONOMNA SAMOUPRAVA.....	
A. ODREDNICE	
B. PRENOS NADLEŽNOSTI NA VLADU	
V. VRAĆANJE ODNOSA NA PRAVI KOLOSEK.....	
A. UNMIK: VIŠE FOKUSA ALI U POZADINI	
B. DUH PARTNERSTVA: UNMIK/PIS KONSULTACIJE	
C. ODNOSI UNUTAR PIS	
D. PRAVNA JASNOCA	
E. RAZVOJ STVARNIH SPOSOBNOSTI U INSTITUCIJAMA.....	
F. POTREBA ZA LIDERSTVOM.....	
VI. ZAKLJUČAK	
DODACI	
A. MAPA KOSOVA.....	26
B. GLOSAR AKRONIMA	27
C. O MEĐUNARODNOJ KRIZNOJ GRUPI.....	28
D. IZVEŠTAJI I BRIFING NOVINE MKG	29
E. ČLANOVI ODBORA MKG	35

DVOJE ZA TANGO: DNEVNI RED ZA NOVOG SPGS

UVODNIK ODGOVORNOG LICA I PREPORUKE

Novi Specijalni predstavnik generalnog sekretara (SPGS), bivši finski premijer Harri Holkeri, preuzeo je svoju novu poziciju pod okriljem Misije privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK). Iako UNMIK predstavlja vlast već četvrtu godinu, trenutni period je najosetljiviji od rata. Izabrane privremene institucije za samoupravu u pokrajini (PIS) dobijaju sve više odgovornosti, i odluka o konačnom statusu se približava. Međutim, nedavni bezbedonosni incidenti uključujući i ubistvo policajca UN i dva tinejdžera, kosovska Srbina avgusta 2003., početni su podsetnik da stabilnost još uvek nije duboko usađena. Frustracije rastu zbog lošeg ekonomskog stanja i odlaganja međunarodne zajednice da rešava pitanje statusa. Pri svim ovim izazovima, ključni odnos UNMIK i PIS postaje opasno zaoštren. Holkeri će morati ubrzo da se suoči sa konfrontacijama i tenzijama koje je za sobom ostavio njegov predhodnik, Michael Steiner, i da kod svog tima ugradi novi stav poštovanja PIS i refleks za konsultacije umesto jednostranog delovanja.

Ovaj izveštaj analizira studije slučaja i zaključuje da, umesto da budu prirodni nus-produkt podele vlasti i ključni za identifikovanje problema kako bi kasnije bili korigovani, zategnuti odnosi između administracije koju je vodio Steiner i PIS često su ometali zvaničnike u njihovim naporima da izgrade demokratske institucije i stvorile nepotrebno neprijateljstvo i loše osećaje. Ključni cilj – uspostavljanje funkcionalnih demokratskih institucija sa uspostavljenom kontrolom i ravnotežom između sudske, zakonodavne i izvršne grane vlasti – prečesto su se gubile u retorici koga treba kriviti za probleme uprave na Kosovu.

Takav konflikt nije neizbežan. Kosovo je generalno bilo pogodno okruženje za međunarodnu zajednicu. Holkeri ima jedinstvenu priliku da uči iz grešaka

predhodne UNMIK administracije, da osveži odnose sa PIS, da obezbedi da svaka nesuglasica bude identifikovana i problem razrešen, a ne da se tenzije produbljuju. Ključno je da se povrati dobar odnos sa vladom. Holkeri će morati da započne jako osetljiva i važna pitanja – kao što su dijalog između Beograda i Prištine, prenos ovlašćenja na PIS, i primeni strategiju preduslova koje je UNMIK odredio za konačni prenos ovlašćenja. Važno je održavanje profesionalnog i kooperativnog odnosa sa PIS kako bi ovi problemi krenuli jedan korak napred u rešavanju, a ne korak nazad.

PIS takođe ima svoj deo odgovornosti da obezbedi kooperativne odnose. One su slabija stana u ovom odnosu, bez međunarodnog statusa i zavisna od UNMIK pri izveštavanju Saveta bezbednosti o napretku. Zvaničnici sa Kosova moraju da shvate da je u njihovom direktnom interesu kooperativno uključjenje. Javne nesuglasice sa UNMIK bacile su tamnu senku na ugled Kosova u delikatnom trenutku. Dok traže veće odgovornosti, zvaničnici Kosova moraju ozbiljno da shvate oblasti odgovornosti koje već imaju – kao npr. Sektor obrazovanja i zdravstva. Takođe, moraju konstruktivno da koriste instrument koji je razvijen u cilju vođenja procesa prenosa ovlašćenja PIS – Veće za prenos nadležnosti. PIS zvaničnici moraju da pokažu leaderske veštine tako što će postati proaktivni u razvoju i održavanju dijaloga i konstruktivnih odnosa sa UNMIK i pomagati u stvaranju funkcionalne vlade.

Ovaj izveštaj ističe kritične probleme koje će vlada i UNMIK imati kada moraju zajedno da rade. On takođe daje preporuke kako dve strane mogu da povrate svoje dobre odnose. Sudbine UNMIK i PIS su isprepletane. Da obezbedi svoj kredibilitet i svoju ulogu u budućim mirovnim misijama, UN mora da ostvari uspeh na Kosovu. PIS mora da obezbedi

stalnu međunarodnu podršku i put ka evropskoj integraciji. Ipak ni jedna strana ne priznaje da deli istu sudbinu. Imajući u vidu izazove koji su pred njima ovakvo stanje se mora promeniti.

PREPORUKE

Novom SPGS, Hari Holkeriju:

1. Da razvije jasno usredsređen politički dnevni red koji može da se primeni imajući u vidu izvore i kapacitete kojima raspolaže UNMIK.
2. Da zajedno istupa sa izabranim vođama Kosova u međunarodnim i lokalnim medijima kako bi ih ohrabio i primorao da vrše svoju ulogu vođe.
3. Prizna doprinose koje su dali vladini zvaničnici u međunarodnim događajima, uključujući tromesečni UNMIK izveštaj Savetu bezbednosti i lobiranje da predsednik i premijer Kosova budu pozvani na sednicu Saveta bezbednosti o Kosovu.
4. Prihvati da su, iako je UNMIK mirovna misija, izgradnja kapaciteta i razvoj važne komponente njegovog mandata.
5. Obezbedi da se političke inicijative UNMIK razmatraju sa vladinim zvaničnicima pre nego se donesu odluke i javno objave, i da budu spremni da pregovaraju sa PIS o njihovoj ulozi u primeni istih.
6. Inicira i ko-predsedava sa premijerom na sastancima koji će se održavati na svake dve nedelje sa višim predstavnicima UNMIK i vlade.
7. Da obezbedi da zvaničnici UNMIK-a – posebno Glavni međunarodni službenici koji su dodeljeni ministarstvima – imaju neophodne veštine i iskustvo kada preuzimaju svoje važne uloge i da ih ohrabri da kada su u mogućnosti izvrše prenos sa rukovodećih u savetničke pozicije.
8. Da zajedno sa PIS, ustanovi Posebno veće Vrhovnog suda koje bi rešavalo slučajeve povreda Ustavnog okvira.
9. Da obezbedi da diplomatke kancelarije – uključujući agencije za razvoj – budu konsultovane o ključnim akcijama UNMIK-a.
10. Da aktivira Nezavisan odbor za nadgledanje civilne službe i da ne suspenduje civilne službenike osim u slučajevima kada to propisuje pravilnik.

11. Ponovo aktivira Veće za prenos nadležnosti i iskoristi ga za postupnu inkorporaciju zvaničnika PIS u oblasti koje su rezervisane za UNMIK.
12. Da dozvoli vladi da upravlja budžetom u oblastima koje su pod njenom nadležnošću (poglavlje 5 Ustavnog okvira).

Privremenim institucijama samouprave:

13. Da razvije koherentnu vladinu platformu, sa posebnim političkim inicijativama i izgradi konsenzus sa političkim partijama za ove inicijative tako da ministri ne podrivaju rad premijera.
14. Da se proaktivno uključe u rad sa UNMIK-om na pitanjima koja su ključna za politiku i da pažljivo bira oblasti konfrontacije.
15. Da revidira poslovnik Skupštine tako što će ukinuti odredbu za blanko imunitet i obezbedi da se dokumentacija razmenjuje sa UNMIK.
16. Da prestane sa postavljanjem uslova za početak pregovora dijaloga između Beograda i Prištine i da počne sa pripremom ovih pregovora tako što će uspostaviti konsenzus sa političkom partijama o dnevnom redu.
17. Da obezbedi da se visoki zvaničnici, uključujući predsednika Rugovu, redovno obraćaju Skupštini.
18. Da obezbedi da Skupština ispunjava svoj mandat tako što vladu smatra odgovornom, npr. pokretanjem sastanaka svake druge nedelje sa ministrima.
19. Da podrži apolitičku civilnu službu i da van kosovskih institucija, u civilnom društvu, potraži pomoć za osetljiva pitanja kao što su pregovori sa Beogradom.

Diplomatskim kancelarijama na Kosovu:

20. Da pruže podršku da se u rad Veća za prenos nadležnosti uključe i oblasti koje su rezervisane za nadležnost UNMIK-a (Poglavlje 8 Ustavnog okvira).
21. Da se aktivno uključe sa UNMIK-om da se postigne konsenzus na domaćem nivou o osetljivim pitanjima – pogotovo među vođama političkih partija.

Priština/Brisel, 3. septembar 2003.



DVOJE ZA TANGO: DNEVNI RED ZA NOVOG SPGS

I. UVOD

U nedavnom govoru povodom četvrte godišnjice proslave dolaska NATO trupa (KFOR) na Kosovo, bivši Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN (SPGS), Michael Steiner, izjavio je: “Mi smo povezani zajedno. UNMIK ne može bez KFOR, i KFOR ne može bez UNMIK-a. Mi smo potpuno uzajamno zavisni”.¹ Duh partnerstva je u potpunosti prikladan ako imate u vidu koliko blisko UNMIK i KFOR moraju da sarađuju kako bi osigurali bezbedno okruženje u kojim demokratske institucije mogu da funkcionišu.

Međutim, isti duh nije karakterisao druge kritične odnose UNMIK administracije koju je vodio Steiner – sa Privremenim institucijama samouprave na Kosovu (PIS). Nije se osećala kolektivna odgovornost ni zajednički ciljevi ni sa jedne strane. Umesto toga, stalne tenzije su karakterisale odnos, praćene verbalnim ratom koji su predvodili mediji. Najveći izazov sa kojim se Steinerov naslednik, bivši finski Premijer Harri Holkeri, suočava je stvaranje silno željenog ali neostvarenog duha partnerstva sa izabranim političkim liderima Kosova.

II. AKTERI

Jedan od ciljeva UNMIK-a po Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija je da izgradi autonomne institucije za samoupravu i da prenese administrativne odgovornosti na te institucije pre održavanja političkog procesa za razrešenje statusa Kosova.²

Objavljivanje Ustavnog okvira za privremenu samoupravu maja 2001. bio je ključni korak ka uspostavljanju autonomne samouprave. Okvir je isticao kompetencije kosovske vlade, i rezervisana ovlašćenja UNMIK-a. PIS ima kontrolu nad 10 ministarstava, koja pokrivaju osnovne funkcije uprave kao što su zdravstvo i obrazovanje,³ dok UNMIK zadržava pravo da se brine o bezbednosti, vladavini prava i imovinskim pitanjima. Iako Ustavni okvir daje PIS važne odgovornosti, SPGS ostaje konačna vlast na Kosovu, sa konačnim sudom o budžetu, moći da raspusti Skupštinu i raspiše nove izbore i pravom da promeni Ustavni okvir.⁴

Postoji strukturni okvir za autonomnu samoupravu posle održavanja tri kruga demokratskih izbora. Autonomne institucije finkcionišu na lokalnom i

¹ UNMIK objava za štampu, “Govor SPGS Michael Steiner-a povodom 4. godišnjice dolaska KFOR-a na Kosovo”, 12. jun

² Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, 10. june 1999.

³ Deset ministarstava su: finansije i ekonomijač kultura, omladina i sportč zdravstvoč transport i komunikaciječ trgovina i industrijač poljoprivreda, šumarstvo i razvoj selač obrazovanje, nauka i tehnologijač rad i socijalna zaštitač javne uslugeč zaštita čovekove okoline i prostorno planiranje.

⁴ UNMIK uredba br. 2001/9, “Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu”, 15. maj 2001. vidi poglavlje 8.1 (b), 8.1 (c) i 14.3.

centralnom nivou. Koalicija ministara iz tri glavne albanske partije, kao i predstavnici Koalicije povratak i nesrpskih manjina, dele izvršnu vlast sa UNMIK-om. Zakonodavna Skupština funkcioniše, ali je osetljiva na potrebu da se održi ova koalicija i udaljila se od otvorenih debata. Tako nema operativne opozicije.

Četiri glavna aktera rade zajedno na upravljanju kosovskih institucija. UNMIK – posebno kancelarija SPGS – ima vrhovnu odgovornost PIS imaju dve glavne komponente – izvršnu i zakonodavnu i diplomatske kancelarije u Prištini rade na kontroli i balansu sistema.

A. SPGS I UNMIK

Kada je Michael Steiner preuzeo UNMIK februara 2002., atmosfera se dramatično promenila. Njegova dinamičnost donela je novu energiju u misiju, štaviše, njegova sposobnost da razreši krizu u vladi⁵ donela mu je mnoge prijatelje i zahvalnost albanskih političkih partija. Ovo mu je omogućilo da lansira mnoge političke inicijative, što je evidentirano na njegovoj listi prioriteta za 2003.:

- Osam standarda sa 32 pod-cilja;
- zaposlenja, bezbednost i prava multietničnost;
- prenos ovlašćenja na PIS;
- uspostavljanje direktnog dijaloga Priština-Beograd; i
- pripreme za evropsku integraciju.

Iako UNMIK pod Steinerom nije mogao da budu kritikovan zbog nedovoljno ideja, imao je malo uspeha u njihovom sprovođenju. U nekim slučajevima, UNMIK jednostavno nije imao raspoložive kadrovske ili finansijske izvore za preuzimanje određenih koraka za neke političke inicijative. Stalna promena i neiskustvo osoblja na ključnim pozicijama podrili su kontinuitet i

prekinuli dešavanja u ključnim inicijativama. Nije razvijen okvirni plan u cilju ostvarivanja ovih prioriteta. Samo dva od četiri stuba UNMIK-a – Civilna administracija i policija i pravosuđe – su povezani sa UN. Druga dva stuba – iz Organizacije za evropsku bezbednost i saradnu (OEBS) i Evropska unija (EU) – povezani su sa UNMIK ali isto tako podnose izveštaje njihovim institucijama. Kancelarija SPGS nije bila dovoljno efikasna u koordinisanju ciljeva UNMIK-a preko ovih stubova, i unutrašnja koordinacija u UNMIK-u je bila slaba. Kao rezultat toga mnogi politički planovi ostali su u fazi koncepcije.

UNMIK posrednici u PIS izrazili su svoje frustracije, žaleći se da ima puno ideja a ne mnogo dela. Štaviše, kosovski lideri osetili su da su ograničeni u procesu donošenja odluka i procenili da je većina inicijativa otpočela bez konsultacija sa albanskim ili srpskim političarima, što je išlo na štetu realnog i održivog sprovođenja.

Steiner je takođe posvetio veliki deo svoje pažnje i energije da obezbedi da UNMIK, a posebno njegov SPGS, bude u žiži pažnje. Veći deo aktivnosti UNMIK-a pojavio se u vidu pažljivo osmišljenog medijskog događaja u kojem je politička poruka često zaboravljena. U svojim naporima da poveća kredibilitet UNMIK-a obično je javno bio antagonistički nastrojen prema vladi. U svom obraćanju krajem januara 2003., Steiner je rekao javnosti da je postojala “korupcija u poslovanju i civilnoj administraciji” i založio se da “vi kao narod treba da zahtevate od izabраниh političara i zvaničnika da vam jasno dokažu da nemaju apsolutno nikakve veze sa ovim aktivnostima podzemlja”.⁶ Iako je jasno da ne treba da postoji ni najmanja tolerancija kriminala, sve dok UNMIK kontroliše pravosudni sistem, postoji i odgovornost da se obezbedi da političari Kosova nemaju nikakve veze sa organizovanim kriminalom. UNMIK ima mnogo veću vlast – i moć – nego javnost.

Steinerovo prisustvo možda je preterano i time potkopava sposobnost kosovskih političara da prenesu ključne poruke. Put u župsku dolinu, u prizrenskom regionu, radi promovisanja povratka marta 2003.g., bio je medijski cirkus. Šefovi ključnih diplomatskih kancelarija pošli su sa

⁵ Kada je Steiner stigao na Kosovo februara 2002., tri meseci posle centralnih izbora održanih 17. novembra 2001., Skupština nije uspela da izabere vladu. Iako je demokratska liga Kosova dobila najviše mesta nije imala većinu već manje od 60 procenata neophodnih za izbor predsednika. Bez predsednika, nije se mogla oformiti vlada.

⁶ Objava za štampu UNMIK 907, “SPGS Michael Steiner obraćanje preko TV Kosovu, preuzimanje odgovornosti 2003.”, 20. januar 2003.

zvaničnicima UNMIK-a, predstavnicima multilateralnih agencija i zvaničnicima PIS. Sve kamere bile su na Steineru dok je on govorio o podršci Srbima koji su se vratili u Župu. Naslovi su govorili, "UN ohrabruje Srbe da se vrate na Kosovo".⁷ Učešće kosovskih političara – vredno pomena u vestima – ostavljeno je po strani. Brifinzi su strogo kontrolisani, i UNMIK nije bio voljan da odgovara na pitanja u vezi procesa povratka. Na brifingu je data samo marginalna informacija o procesu – nije predstavljen predlog projekta i nisu predstavljeni konkretni podaci o tome ko je voljan da se vrati i kada. Ukratko, to je bila prilika da se SPGS slika.⁸

UNMIK-ova želja da bude u centru pažnje u procesu povratka proširila se na nedavnu prezentaciju pred samom Skupštinom. Uprkos činjenici da kancelarija za zajednice i povratak (ORC) ima dva člana PIS – specijalnog savetnika SPGS za povratak, Nenada Radosavljevića, i Dr. Milorada Todorovića, koordinatora za povratak – njen međunarodni direktor, Peggy Hicks, održala je prezentaciju, a Radosavljević i Todorović nisu bili prisutni. Ovo je bila propuštena prilika da se demonstrira Skupštini da ona deli odgovornost za planiranje povratka.

Nasuprot tome, poseta mestima za povratak juna 2003.g. koja je političarima sa Kosova dala je prostora da uspešno obavljaju svoje dužnosti poslala je poruku da raseljena lica treba da se vrate kućama, i da albanski političari podržavaju to pravo. Umesto da UNMIK bude u centru dešavanja, premijer Redžepi i Todorović su bili u mogućnosti da pošalju signal povratnicima i pošalju poruku da je Kosovo mesto za sve etničke zajednice. Oni su zajedno posetili albanske povratnike u opštini koja je većinski srpska (Štrpce), i potencijalno mesto za povratak Srba u većinski albanskoj opštini (Ferizaj/Uroševac). Njihova poruka je bila da je Albancima bilo dozvoljeno da se vrate u većinsko srpsko selo Štrpce i da oni sada treba da stvore uslove za povratak Srba u Ferizaj/Uroševac. Premijer je

govorio na srpskom, Dr. Todorović na albanskom i oboje su preneli poruku koegzistencije.⁹

Ovakva vrsta vođstva je kritična za uspešan povratak. 1. jula 2003., lideri sa Kosova, predsednik Rugova, premijer Redžepi, predsednik Skupštine Daci, Thaqi (Demokratska partija Kosova, PDK), Haradinaj (Alijansa za budućnost Kosova, AAK), Bukoshi (Nova partija Kosova, PREK), General Ceku (Zaštitni korpus Kosova, KPC) i lideri iz nesrpskih manjinskih partija poslali su apel svim raseljenim licima sa Kosova u Srbiji, Crnoj gori i Makedoniji da se vrate "jer je Kosovo njihova domovina". Vođe su se posvetile multietničkom Kosovu na kojem će sloboda i jednakost da važe za sve građane.¹⁰ Ovo je bila inicijativa lidera PDK Hašima Tačija. Delimično kao odgovor na ovaj apel, 30 članova srpskih porodica vratilo se u Belo Polje, selo kod Peći.¹¹ takvo zajedničko pismo svih lidera raseljenim licima imalo je mnogo jaču poruku raseljenoj populaciji nego bilo koja UNMIK prezentacija. Svi znaju da UNMIK podržava povratak, ali javnost (i raseljena lica) moraju da vide da i vođe to žele.

Napori UNMIK-a da dominiraju u medijima na Kosovu izneti su na međunarodnu scenu. Govori koje održavaju zvaničnici UNMIK-a ne reflektuju partnerstvo sa PIS niti postignuća vlade. Umesto toga, oni se samo usredsređuju na ulogu UNMIK-a. Pre samita u Solunu juna 2003., Steiner je izjavio: "UN upravljaju Kosovom, EU i drugi su finansirali rekonstrukciju i razvoj, a KFOR obezbeđuje bezbedno i sigurno okruženje".¹² Nije spomenuto ostvarenje PIS. Predstavljena je delegacija, ali njihov rad nije priznat. Steiner je isto govorio pred Evropskim parlamentom:

Naš mandat po Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti UN je da stvorimo uslove za održivu autonomiju i samoupravu. Mi smo organizovali prve demokratske izbore u istoriji Kosovač izgradili multietničku Vladu doneli

⁷ UNMIK Online, "UN nastoji da ohrabri srpske izbeglice da se vrate na Kosovo", 5. mart 2003. Ogromna većina Srba raseljenih sa Kosova nisu zvanično evidentirani kao izbeglice. Pošto nisu prešli međunarodnu granicu na putu u Srbiju oni se tehnički smatraju interno raseljenim licima (IRL).

⁸ Intervju MKG sa diplomatskim zvaničnikom, 1. mart 2003.

⁹ Kosova Live, "Premijer Redžepi poziva meštane Štrpca da se skoncentrišu na ključna pitanja, politiku ostave nama", 18. jun 2003.

¹⁰ Kosovo na prvi pogled, "Siže apela lidera Kosova", 3. jul 2003.

¹¹ Kosovo na prvi pogled, "Prva grupa srpskih izbeglica reagovala je na apel kosovskih političara na povratak", 16. jul 2003.

¹² Objava za štampu UNMIK-a 993, "Intervencija SPGS Michael Steiner na samitu EU za zapadne balkanske zemalje", Solun, 21. jun 2003.

milijarde eura ekonomiji Kosovač izgradili sudstvo i odgovornu policiju iz ničegač počeli privatizaciju socijalističkog dinosaurusa i napravili okvir za ekonomsko tržište uspostavili smo sve osnove za modernu administraciju, od carina preko registarskih tablica do putnih isprava. Do juna 1999., većina studenata pohađalo je škole u kućama. Danas 420,000 dece pohađa 1,200 škola.¹³

Dok je napore međunarodne zajednice trebalo priznati, narod Kosova bio je kritički nastrojen zbog obezbeđivanja okruženja u kojem će međunarodna zajednica da funkcioniše. Iako je UNMIK na čelu sa Steiner lobirao da zvaničnici PIS učestvuju na međunarodnim dešavanjima njima je retko ukazana prilika da govore. Ni jedan predstavnik PIS nije pozvan u SB u toku izlaganja SPGS o stanju na Kosovu. Ovo je stvorilo razumljivo neprijateljstvo. Neki političari su rekli da je interes UNMIK-a za uspeh PIS prestao na samom početku, i da je ovo štetno uticalo na volju PIS za saradnju.¹⁴

UN se nisu stidele da javno kritikuje rad i stav PIS. U izveštaju Generalnog sekretara Savetu bezbednosti iz januara 2003.g. piše: "Mnogo energije je potrošeno na osporavanje mog Specijalnog predstavnika i traženje dodatnih ovlašćenja. Važno je da vodstvo na Kosovu shvati da, da bi dobilo veće nadležnosti, prvo mora da ima solidna ostvarenja za dobrobit svih zajednica za koje ima odgovornost propisanu Ustavnim okvirom".¹⁵ Kosovske vođe su i dalje kritikovale Savet bezbednosti, jer ne prisustvuju sednicama i ne mogu da brane ili objasne svoje aktivnosti. Iako PIS mogu biti izložene kritici one moraju da imaju priliku i da daju odgovore na iste.

Ni sam UNMIK nije uvek bio spreman da podnese kritiku. Dok je Steiner bio na čelu, UNMIK je bio izuzetno osetljiv na kritike od strane medija i drugih organizacija na Kosovu. Umesto da pozdravi takav doprinos i iskoristi ga za rešavanje problema i izgradi klimu transparentnosti i odgovornosti, UNMIK je često reagovao drugačije.

UNMIK ima drugačiji zadatak. Iako želi da Vlada preuzme veću odgovornost na kraju krajeva UN je ipak pravno odgovoran za sve što se desi na Kosovu. Zvaničnici priznaju da će oni biti okrivljeni za neuspeh institucija. Zato su zvaničnici UN razumljivo konzervativni kada je u pitanju prelaz sa izvršne na savetodavnu ulogu. Rezolucija 1244 SB UN naglašava da je UNMIK mirovna misija, što ima za posledicu da neki zvaničnici tumače svoj mandat tako i ne uključuju se u aktivnosti razvoja.

UN i ključni članovi Saveta bezbednosti treba da vide to iako nisu u Odeljenju za mirovne operacije (DPKO) u Njujorku, uloga UNMIK-a se proširila od mirovne na razvojnu. Ovo zahteva uspostavljanje odnosa sa lokalnim zvaničnicima i rad sa njima na podržavanju dobre uprave. Iako su donatori važni u izgradnji vlasti na Kosovu, ključna institucija za izgradnju kapaciteta je u krajnjoj liniji UNMIK. Da bi uspešno odigrala ovu ulogu potrebno je kvalifikovano i iskusno osoblje, partnerstvo i strpljenje.

B. PIS: IZVRŠNA GRANA VLASTI

Političke partije crtaju liniju koja odvaja kosovsko društvo: među Albancima i Srbima, i među onim albanskim partijama koje su podržavale oružani sukob (PDK i AAK) i one koje su pružale pasivan otpor (Demokratska liga Kosova, LDK). Kada je PIS oformljen, bio je nešto više od labave asocijacije tri većinske albanske partije i predstavnika manjina. Velika vladina koalicija – sa LDK koja ima predsedništvo i pozicija PDK za mesto premijera – viđena je kao jedini način za izbegavanje sukoba u kosovskim institucijama. Sastav vlade odražavao je prioritet premošćavanja problema albanskih partija 2001. Potreba za efikasnom vladom bila je na drugom mestu posle potrebe za stabilnošću.

Stoga su partije, a ne institucije, ostale u centru vlasti na političkoj sceni Kosova. Pre uspostavljanja lokalnih i centralnih institucija, ove partije nisu radile zajedno, i karakteristika njihove saradnje na početku bila je visok nivo nepoverenja. Kao što se dole vidi, ovo nepoverenje uticalo je na rad u vladi, pogotovo na dijalog sa Beogradom i generalno na manjinska pitanja, gde je strah da se ne bude žigosan kao izdajica učinio da vlada bude skoro nemoćna da uspostavi čvrste i verodostojne

¹³ Objava za štampu UNMIK 985, "Intervencija SPGS Michael Steiner u odboru za inostrana pitanja evropskog parlamenta", 10. jun 2003.

¹⁴ Intervju MKG sa Ramušom Haradinajom, liderom Alijanca za budućnost Kosova, 24. april 2003.

¹⁵ Savet bezbednosti UN, "Izveštaj Generalnog sekretara o Privremenoj misiji UN na Kosovu", 29. januar 2003.

stavove. Međutim, situacija se polako menja. Važan proizvod vladine koalicije je primetno manja međupartijska tenzija.

Iako je koalicija bila važna za stabilnost, potkopala je mogućnost vlade da pokaže vođstvo i primeni politiku. Premijer Bajram Redžepi nije vođa svoje partije – Demokratske partije Kosova (PDK). On prvo mora da se konsultuje sa svojom partijom, a onda sa drugim članovima koalicije pre nego donese neku odluku. Ova potreba za konsenzusom škodi njegovoj dužnosti da kontroliše vladu. Nekoliko puta premijer je shvatio da njegova partija ne podržava nekoliko njegovih postupaka – njegov sastanak sa važnim političarem iz Beograda, Nebojšom Čovićem na konferenciji u Lozani, Švajcarska u jesen 2002. je jedan od primera za to.

Osim toga, premijer smatra da je teško naći ključne mehanizme za održavanje discipline u vladi: smenjivanje ministara. Dok je smena ministra zdravstva, Numana Balića, poslala jasan signal da niko nije nezamenljiv, pretilo je raspadu koalicije.¹⁶

Kabinet premijera ima ozbiljne strukturne propuste. Premijer nije u stanju da kontroliše svoj budžet i uključen je u nesuglasice sa UNMIK-om oko pitanja kao što je novac predodređen za kafu u toku zvaničnih sastanaka.¹⁷ Njemu je potrebno osoblje da bi mogao u potpunosti da koordinira vladine aktivnosti. Plate koje može da ponudi nisu dovoljno visoke da privuku iskusne političke analitičare i da ih nateraju da napuste svoje diplomatske kancelarije ili nevladine organizacije u kojima sada rade. U stvari, plate sedam članova njegove kancelarije su daleko niže od Glavnog izvršnog službenika UNMIK.¹⁸ Pozicija sekretara u vladi u kancelariji premijera je otvorena – pozicija koju zastupa kancelarija pravnog savetnika (OLA) treba da bude civilna služba, dok premijer tvrdi da je to politička pozicija. Pozicija portparola je slično procenjena.¹⁹ Takve pozicije su često političke i ovo podstiče refleks osnovnog nerazumevanja o ulozi vicilne službe. Neuspeh pri upošljavanju podcenjuje sposobnost premijera da koordinira sa ministrima i drugim političkim liderima kao i predstavljanje vladinih pozicija i politike javnosti.

Iako je pozicija premijera kao šefa vlade oslabljena zbog prirode koalicije, međunarodna zajednica ga povremeno i sama potkopava. Steiner, željan slave, nije se radovao što će morati da podeli slavu i UNMIK se nije konsultovao sa premijerom o ključnim političkim inicijativama.²⁰ Ostali – šef PDK, Hašim Tači, koji nema formalnu ulogu u vladi – viđeni su od strane međunarodne zajednice kao oni koji imaju pravu vlast na Kosovu. Javier Solana, Visoki predstavnik EU za spoljnu politiku, se nedavno sreo sa njim u Briselu bez premijera i drugih predstavnika PIS. Iako Tači ima značajnu težinu i mora da se konsultuje u vezi neke više politike, međunarodna zajednica mora da bude pažljiva i da podržava demokratski izabranu vladu.

Više od godinu dana po formiranju PIS, sposobnost izvršne grane vlasti da razvije i primeni politiku je još uvek mala. Iako je vlada odredila platformu, njeni su ciljevi bili ambiciozni. Jasne političke inicijative ili priroteti nisu razvijeni, ciljevi svakog ministarstva nisu jasna zacrtani, i ni jedna strategija nije jasno razvijena. Većina ministara i političkih vođa još uvek ne shvata da efikasnost njihovog ministarstva utiče na njihove političke partije i može da ima uticaja na sledeće izbore. Nekolicina ima sposobnost da upravlja ministarstvom efikasno. Ovo je stvorilo viziju da PIS ne shvataju ozbiljno vlast.

Zato što vlada nije odredila jasne ciljeve, teško je dati opštu ocenu kako dobro napreduju. Ne postoje mehanizmi koji procenjuju sva ministarstva. Mediji sa Kosova nisu uspeali da vladu predstavljaju kao odgovornu, usredsređujući se pogrešno na verbalni rat između UNMIK-a i PIS, a ne na neuspeh mnogih ministarstava u ostvarivanju konkretnih ciljeva. U većini ministarstava teško je odrediti ko je odgovoran za šta jer raspodela dužnosti između ministra i UNMIK-a nije precizna. Umesto da se usredsrede na svoje neuspehe predstavnici PIS su se posvetili neuspesima UNMIK-a.

Nadzor vlade od strane Skupštine praktično ne postoji. Zato se ministri ne smatraju odgovornima za svoj posao, i njihove aktivnosti se ne kontrolišu. Tako UNMIK ostaje jedini kao efektivna kontrola. Viši službenici UNMIK u svakom ministarstvu poznati su kao Glavni međunarodni službenici (PIO). Međutim, nekim PIO nedostaje iskustvo za poziciju na kojoj se nalaze i nisu u mogućnosti da

¹⁶ Intervju MKG sa savetnikom premijera, mart 2003.

¹⁷ Vidi

¹⁸ Izveštaj o kosovskom budžetu 2003. trošak od €87,320 za plate sedam članova u premijerovoj kancelariji.

¹⁹ Intervju MKG sa konsultantom USAID, 15. jul 2003.

²⁰ Široko je zapaženo da je ideja o prelaznom veću potekla od Redžepija, ali ovo nije priznala kancelarija SPGS.

rade konstruktivno sa ministrima na uspostavljanju ciljeva i prepoznavanju praznina koje postoje u stručnim sposobnostima. Mnogi PIS zvaničnici porede PIO sa savetnicima USAID – koji nisu deo lanca za izveštavanje UNMIK-a ali su bili uspešni u razvoju dobrih poslovnih odnosa sa svojim saradnicima u PIS. Sa smanjenjem kadrova u UNMIK-u i celoj međunarodnoj zajednici, PIO i drugi međunarodni savetnici mogu da budu kritični izvor informacija za ono što je potrebno da se obezbedi da ministarstva dobiju podršku koja im je neophodna da funkcionišu kao demokratske institucije. Međutim, da bi efikasno odigrali svoju ulogu, međunarodni savetnici moraju da imaju iskustvo i da budu voljni da dozvole vladi da napravi greške.

Jasno je da lideri Kosova moraju da pokažu više inicijative. Međutim, onda kada je inicijativa sprovedena u prošlosti, UNMIK je s vremena na vreme bio ljut jer je verovao da gubi kontrolu. Dok izvršna branša mora mudro da bira inicijativu i da vodi računa da ne isprovocira konfrontacije, mnogi članovi međunarodne zajednice često pogrešno protumače politički pritisak u vladi. Michel Duclos, zamenik francuskog ambasadora u UN, nedavno je Savetu bezbednosti rekao da PIS ima “za dužnost da uspostavi klimu koja sprovodi primenu ciljeva međunarodne zajednice za dobrobit celokupne kosovske populacije”.²¹ PIS su izabrano telo odgovorno svom biračkom telu. Njegov prvi prioritet ne odgovara međunarodnoj zajednici.

C. PIS: SKUPŠTINA

Skupština je imala spor početak. Posle inauguracione sednice od 10. decembra 2001., njen rad je efektivno bio zamrznut dok vlada nije izabrana marta 2002., posle čega je održavala jednu plenarnu sednicu mesečno do juna 2002. Poslanici su govorili da je spor rad prirodan. U leto i jesen 2002. administracija Skupštine usredsredila se na izgradnju unutrašnjih struktura i odbora. Zasedanje u parlamentu demokratski izabranih predstavnika bilo je novo iskustvo za sve članove, i bilo im je potrebno vreme da odrede svoje uloge.²² Međutim, međunarodni posmatrači – uključujući

SAD i diplomatsko predstavništvo Britanije u Prištini, USAID, Nacionalni institut za demokratiju (NDI), i OEBS – lobirali su da Skupština ubrza svoj rad,²³ i tako je ona počela da održava nedeljne sednice svakog četvrtka.

Najvidljiviji aspekt rada Skupštine u toku poslednjih godinu dana su njeni česti sukobi sa UNMIK-om. Uistinu prva sednica je to posvedočila kada je SPGS Hans Haekerrup naredio da se mikrofon isključi dok je lider PDK, Tači, govorio. Česte tenzije između Steinera i Skupštine, posebno sa predsednikom, Nedžhatom Dacijem, nadvile su oblake nad odnosima UNMIK-a i vlade. Ovo je velikim delom prouzrokovano odlučnošću Skupštine da usvaja rezolucije koje su van njenih ovlašćenja i izlaze izvan okvira nadležnosti PIS.

Posle nasilja u Mitrovici aprila 2002. i sporazuma oko granica između Jugoslavije i Makedonije (primenjenog u proleće 2002.) koji je doveo do gubljenja manje teritorije na kosovskoj strani, Skupština usvaja rezoluciju o “Teritorijalnom integritetu Kosova” 23. maja 2002. Steiner je proglasio rezoluciju nevažećom i 30 minuta kasnije Savet bezbednosti i EU osudili su ponašanje Skupštine. Još jedna rezolucija od 7. novembra 2002., koja je osudila što je Kosovo uključeno u preambulu Ustava Srbije i Crne gore, takođe je proglašena nevažećom od strane Steiner, koji je rekao da je prekoračila kompetencije koje su označene Ustavnim okvirom.

Najozbiljniji sukob dogodio se 15. maja 2003. oko rezolucije o “Oslobodilačkom ratu za kosovski narod za slobodu i nezavisnost”. Dok je srpska Koalicija povratak napustila zasedanje u toku izglasavanja, kasnije se vratila. Steiner je izdao deklaraciju koja proglašava rezoluciju kao “razarajuću i protiv duha pomirenja koji je utkan u Rezoluciju 1244 Saveta bezbednosti i Ustavni okvir”. On je tvrdio da je potkopano poštovanje prava i interesa svih zajednica na Kosovu – princip koji je UNMIK nastojao da izgradi po “uvlačenju” u toku konflikta iz devedesetih – i on se zapitao da li su “kosovski lideri naučili lekciju iz prošlog konflikta”.²⁴ Kao kaznu, Steiner je zabranio

²¹ Saopštenje za štampu Saveta bezbednosti UN 7785, 10. jun 2003.

²² Intervju MKG sa zvaničnicima OEBS-a, 18. jun 2003.

²³ Intervju MKG sa Franklin De Vrieze, odeljenje demokratizacije pri OEBS-u, inicijativa za podršku Skupštini, 19. jun 2003.

²⁴ Objava za štampu UNMIK 967, “Deklaracija SPGS Michael Steiner o rezoluciji Skupštine o vrednostima rata”, 15. maj 2003.

institucijama Kosova da učestvuju na tri međunarodna sastanka: prezentaciji NATO Saveta, Parlamentarnoj konferenciji pakta za stabilnost i Regionalnoj konferenciji EU/NATO/OEBS/ za stabilnost. Lideri Kosova bili su šokirani odlukom UNMIK-a, ali u zvaničnoj objavi bili su uzdržani i nisu želeli da pogoršaju već pomalo zategnute odnose sa UNMIK-om i međunarodnom zajednicom.

Neki analitičari²⁵ tvrde da je Štajner trebao da odbaci ove rezolucije, jer su one u Ustavnom okviru okarakterisane kao “neobavezujuće deklaracije”.²⁶ Osim toga, pošto je Rezolucija o ratu od 15. Maja, priznala i oružanu borbu OVK i mirni otpor LDK, to je znatno umanjilo sukob između raznih albanskih partija – koji je kritičan za efektivniju vladu. Ostale aktivnosti Skupštine – posebno odbijanje da sprovede mehanizam zaštite za Srbe u zakonu o višem obrazovanju,²⁷ bile su štetnije za etničke odnose. UNMIK se protivi da Skupština može da raspravlja o ovim problemima, ali usvajanje rezolucija može da škodi već lošim odnosima sa kosovskim susedima. Dok novodospeli SPGS, Holkeri, mora da se postara da Skupština poštuje Ustavni okvir, mora da prizna političke snage na sceni i mudro bira sa kim se konfrontira.

Dok su rezolucije prouzrokovale trvenja, lična neslaganja Dacija i Steinera su ih potpaljivale. Daci je najstrože kritikovao UNMIK. Samo dve nedelje po uspostavljanju Skupštine rekao je, “Kancelarija SPGS nije i neće biti moj šef. Moji šefovi su građani Kosova kroz demokratski izabrane predstavnike u parlamentu Kosova”.²⁸ Tokom njegovog mandata, njegova kritika UNMIK-u nije se umanjila, ali on je tvrdio MKG da su oni tu da nateraju UNMIK da se usredsredi i da naporno radi na interesima Kosova. Štaviše, on ističe da je on otvorio most saradnje sa SPGS.²⁹ Bez obzira na to da li je Daci uvek bio konstruktivan, nije bilo u Steinerovom interesu da ulazi u žustre rasprave sa njim, jer je on ipak jedan od najpopularnijih kosovskih političara.

UNMIK je posebno bio frustriran slabim napretkom u radu Skupštine, govoreći da se može razboleti od debata o deklaracijama u oblastima rezervisanih ovlašćenja kada je toliko napora potrebno u oblastima u kojima PIS imaju nadležnost – uključujući pregled zakona i nadgledanje vlade. Jedan od razloga zašto je Skupština sporo napredovala sa radom bio je i taj što je Skupština sporo uspostavila operativne odbore, a sada ih ima devetnaest³⁰ da pregledaju, i ukoliko je neophodno, revidiraju sve zakone koje je predložila vlada.³¹

Dok su odbori postojali na papiru, bilo je potrebno vreme da oni počnu sa efektivnim radom. Administracija Skupštine morala je da radi na tehničkim pitanjima – gde će se održavati sastanci odbora, kako koordinisati prevod i slično. Mnogi članovi Skupštine imaju više poslova i nemaju dovoljno vremena za obaveze u odborima, što je za uzvrat zaustavilo rad Skupštine. Da bi se poboljšala posećenost sastancima, ponuđena je “dodatna kompenzacija” marta 2003. (€25 za svaki sastanak i €20 za putne troškove). Ovo je dramatično poboljšalo rad odbora i povećalo efikasnost Skupštine.³² Ovo je za uzvrat zatražilo veći broj pravnikar u administraciji Skupštine.³³

Kancelarija SPGS se stalo žali da vlada i Skupština rade na političkim pitanjima koja su van njihove nadležnosti, umesto da rade na izgradnji tih institucija – kao što su zdravstvo i obrazovanje – koje direktno spadaju u njihovu nadležnost.³⁴ Skupština je usvojila samo 21 zakon od osnivanja. Dok članovi ističu da je ovaj korak zahvatio većinu evropskih država, i da bi brži napredak mogao da a šteti kvalitetu, kritičari se zalažu da nepostojanje reformisanog pravnog okvira zahteva veću brzinu.

Kao odgovor ovakvom kriticizmu Skupština primećuje slabo usvajanje zakona od strane SPGS. Po Ustavnom okviru, SPGS usvaja zakone po usvajanju Skupštine, ako su u skladu sa UO i

²⁵ Intervju MKG sa Ljuljzimom Pecijem, 16. maj 2003.

²⁶ Ustavni okvir, poglavlje 1 i 9.1.27.

²⁷ SPGS izdaje predlog zakona o visokom obrazovanju 14. maj 2003. Vidi objavu za štampu UNMIK 966, “SPGS izdaje četvrti zakon”, 14. maj 2003.

²⁸ *Kosovalive*, “Intervju sa predsednikom Skupštine, Nedžhat Daci”, 24. decembar 2001.

²⁹ Intervju MKG sa Predsednikom Skupštine Nedžatom Dacijem, 9. jul 2003.

³⁰ Dva glavna odbora su odbor za budžet i odbor za prava i interese zajednica. Ostali su funkcionalni odbori.

³¹ Intervju MKG sa OEBS-om i zvaničnicima iz Skupštine, maj 2003.

³² Intervju MKG sa Dautom Bećirijem, Direktorom pravnog odeljenja Skupštine, 23 maj 2003.

³³ Vidi. Pre 1. marta 2003., sastanci odbora su se održavali u proseku dva puta mesečno. Novi poslovnik Skupštine govori da se oni održavaju najmanje četiri puta mesečno.

³⁴ Intervju MKG sa zvaničnicima OEBS-a, 14. maj 2003.č Nacionalni institut za demokratiju, “Siže centralne Skupštine Kosova”, jul 2003.

Rezolucijom 1244 SBUN. Kancelarija pravnog savetnika (OLA) je ključno telo u sklopu UNMIK-a koje radi kao motor za celokupno zakonodavstvo, stvarajući UNMIK uredbe u oblastima rezervisanih ovlašćenjaj i uključujući se kada je neophodno u zakonodavni posao Skupštine.³⁵ Zajedno sa kancelarijom pravnog savetnika u Njujorku, ima moć da tumači koje su aktivnosti i zakonodavstvo u skladu sa Ustavnim okvirom (pogotovu ako zakonodavstvo zalazi u oblast odgovornosti SPGS) RSBUN 1244, i ostale UNMIK uredbe. Predstavnici OLA uključuju se u zakonodavni proces: pozvani su da prisustvuju na ministarskim radnim grupama koje rade na nacrtima zakona (iako ne prisustvuju svim sastancima).³⁶ Pošto Skupština usvoji zakon, OLA odlučuje da li je on u skladu sa Ustavnim okvirom i ako SPGS odbije da proglasi zakon, OLA pruža savete SPGS i Skupštini o neophodnim koracima koje treba preduzeti kako bi zakon bio u skladu sa Ustavnim okvirom.

OLA je bio tema čestih kritika od strane PIS, koje kažu da dok se radi na nacrtu zakona u vladinim radnim grupama, predstavnici OLA daju kasno svoje komentare, ili ih ne daju uopšte. OLA smatra da vlada nije u mogućnosti da efikasno predlaže zakone, i posledično prilaže nacрте zakona Skupštini čak i kada je svesna da su pogrešni. Najveća prepreka su amandmani koje OLA predlaže na ove zakone koji su prošli kroz zakonodavni proces. Predstavnici Skupštine se zalažu da ovaj proces krši demokratske principe prava parlamenta da radi na nacrtima zakonodavstva bez ikakvog uticaja sa strane.³⁷ UNMIK sa pravom tvrdi da svi parlamentarci moraju da se povinuju standardima, a standardi za Skupštinu Kosova jesu Ustavni okvir i RSBUN 1244.

Posle verbalnog rata između Skupštine i kancelarije SPGS koji je okrivljavan za nedovoljni napredak, Daci i Steiner su se dogovorili u javnoj razmeni pisama da će se finalni nacrti zakona slati OLA. Ako OLA ima neke primedbe, podneće posebne

preporuke u pismenoj formi tako da odbori Skupštine mogu da ih pregledaju i primene.³⁸

Odnosi Skupštine i OLA su se značajno poboljšali. Potencijal za tenzije ostaje. Posebno imajući u vidu nedostatak iskustva članova Skupštine u ustavotvornim pitanjima, kritično je da OLA održava stalan dijalog sa Skupštinom, i obaveštava je ako je zakonodavstvo problematično pred usvajanje. Predstavnici OLA mogu da učestvuju na sastancima odbora koji govore o zakonodavstvu, ili radu sa odborima Skupštine po pravosudnim i ustavotvornim pitanjima kako bi nadgledali zakonodavstvo. Ovo bi takođe pomoglo u izgradnji kapaciteta pravnih pitanja sa Skupštinom. Kao što se dole navodi, u normalnoj postavci, sudovi će utvrditi koje aktivnosti su suprotne Ustavnom okviru.

Iako se zakonodavni posao Skupštine povećao,³⁹ ona još uvek ne radi kao operativni mehanizam za nadgledanje izvršne vlasti. Nadgledanje i kontrola vlade su ograničene.⁴⁰ Premijer Redžepi se retko obraća Skupštini, dok predsednik Rugova tek treba da se obrati, i time ne uspeva da usaglasi stav sa svojom eksplicitnom ulogom iz Ustavnog okvira koji kaže da je "Predsednik Kosova dužan da daje izveštaje Skupštini o opštem stanju stvari na Kosovu barem jednom godišnje".⁴¹

Imajući u vidu slab karakter koalicije – opkoljenu tenzijama među albanskim političkim liderima i među albanskim političkim liderima i manjinama – Daci je kontrolisao debatu sa ciljem da obezbedi stabilnost vlade i glatko funkcionisanje Skupštine. U toku prošle godine, tenzije su se smanjile, i članovi koje je MKG intervjuisala kazali su da takva stroga kontrola diskusija u Skupštini postaje kontraproduktivna cilju za razvoj funkcionalnih, odgovornih demokratskih institucija.

Daci je informisao MKG da će se predstavnici vlade pojavljivati češće pred Skupštinu i da će se od njih tražiti da odgovaraju na pitanja koje su vezana za rad vlade.⁴² UNMIK se takođe pojavio pred Skupštinu kako bi kratko obavestio članove o napredku u

³⁵ Intervju MKG sa Alexander Borg Olivier, Pravnim savetnikom u UNMIK-u, 5. avgust 2003.

³⁶ Intervju MKG sa zvaničnikom odeljenja za demokratizaciju pri OEBS-u, 23. maj 2003.

³⁷ Bajram Kosumi, "Nismo dovoljno investirali u strukture za pripremanje zakona," *IPS brošura*, Jul 2003.

³⁸ *KosovaLive*, "Samo neki zakoni mogu da se izdaju, kaže Steiner", 15. april 2003.

³⁹ Ako se odbori Skupštine redovno sastaju u jesen 2003, 25 zakona treba da se predlože na usvajanje.

⁴⁰ Intervju MKG zvaničnikom odeljenja za demokratizaciju pri OEBS-u, 18. jun 2003.

⁴¹ *Ustavni okvir*, poglavlje 2 i 9.2.4 (d).

⁴² Intervju MKG sa Predsednikom Skupštine Nedžatom Dacijem, 9. jul 2003.

oblasti rezervisanih ovlašćenja. Stalno pojavljivanje UNMIK-a je važno kako bi izabrani članovi mogli da znaju šta se dešava u tim oblastima, ali i da UNMIK može da podlegne procesu odgovaranja na pitanja koja postavljaju izabrani zvaničnici.

D. DIPLOMATSKKE KANCELARIJE: SPOLJNA KONTROLA

UNMIK nije obična mirotvorna misija. Rezultat je duge kampanje bombardovanja NATO, podržana od ponekad slabe koalicije međunarodnih snaga. Ova koalicija je postavila mirovne trupe, dala velike sume novca za rekonstrukciju i aktivno je uključena na Kosovu. Ključne zemlje otvorile su diplomatske kancelarije (poznate i kao kancelarije za vezu) da nadgledaju i utiču na politički razvoj kao i da vode računa o prilivu pomoći.

U ranim danima UNMIK-a, ove diplomatske kancelarije bile su ključne za obezbeđivanje informacija glavnim gradovima i u krajnjoj liniji stalnim predstavnicima u Savetu bezbednosti. Države su koristile precizne informacije sa terena da primene pritisak na UNMIK preko njihovih predstavnika u UN da obezbede ostvarivanje ključnih ciljeva. Posebno Kvinta – pet glavnih država NATO⁴³ – delovale su kao kontrola i balans UNMIK-a, dok su obezbeđivali političko vodstvo i pomoć. Oni su takođe održavali odnose između UNMIK-a i političkih lidera Kosova, dodatno pritiskajući političare kada je za to bilo potrebe.

Diplomatske kancelarije su zbog toga opisane kao “balansni točak” u sistemu koji održava odnose između UNMIK-a i PIS. Predstavnicima iz ovih kancelarija rade zajedno u kritičnim momentima i direktno se uključuju u proces. Kada su PIS van smera, diplomatske kancelarije se sastaju sa liderima Skupštine ili vladinim zvaničnicima. Kada se diplomatski predstavnici ne slažu sa politikom UNMIK-a oni pošalju jasnu i direktnu poruku UN.⁴⁴

Dok je ovaj sporazum bio dobar, odnosi između UNMIK-a i diplomatskih kancelarija promenili su se po Steinerovom dolasku. UNMIK se konsultovao sa zemljama Kvinte, ali je često čekao na razvoj

politike. Kancelarije Kvinte imale su manje aktivnu i vidnu ulogu. Dok je nešto od ovoga poprimilo normalan tok od alarmantne faze do rutinskog političkog okruženja, važna konstruktivna uloga kancelarija za vezu je nestala. Čakšta Steiner nije uspeo da se sastane i konsultuje sa donatorima – važan izvor tehničkih saveta i finansijske podrške – i tako je podcenio sposobnost UNMIK-a da radi na političkim inicijativama.

UNMIK je odgovoran samo Savetu bezbednosti, koji je jako daleko i preokupiran je krizom *du jour*. Kao svaka vlada, UNMIK mora da bude primoran na transparentnost i odgovornost, i mora da ima jasne provere autoriteta. One nisu nasleđene UNMIK sistemom – njihove vode nisu izabrane, i njihovi zvaničnici su dobili neverovatna ovlašćenja uz minimalne mehanizme za odgovornost. Bez jake intervencije diplomatskih kancelarija, važna i predhodna provera ovlašćenja UNMIK nije postojala.

Steiner je upozorio šefove diplomatskih kancelarija da ne kritikuju UNMIK javno.⁴⁵ Neki zvaničnici su istakli potrebu “bezplodnu” podršku UNMIK, govoreći da će političari Kosova prihvatiti svaku odluku.⁴⁶ U toku prošle godine ovo je domutilo sposobnost diplomatskih kancelarija da budu balansni točak. Ključne diplomatske kancelarije su se uključile u javnu i oštru kritiku PIS, što je smanjilo njihov lokalni kredibilitet. Diplomatske kancelarije moraju da priznaju potrebu za podrškom i ohrabriranjem PIS dok obavljaju svoj posao, i budu pošteđene oštrih kritika za istinski kritične probleme. UNMIK treba da bude primer da vlade treba da budu odgovorne i da prihvate kritiku kao otvorenu demokratsku vrednost. Kao što je u studijama slučajara dole demonstrirano, uloga diplomatskih kancelarija može da bude ključna za uspostavljanje uspešnog procesa.

⁴³ Quint se sastoji od Francuske, Velike Britanije, Nemačke, Italije, i SAD.

⁴⁴ Intervju MKG sa Reno Harnish, šefom kancelarije za vezu SAD, 9. jun 2003.

⁴⁵ Intervju MKG sa zvaničnicima diplomatskih kancelarija, 15. april 2003.

⁴⁶ Intervju MKG sa Peter Rondorf, šefom Nemačke kancelarije za vezu, maj 2003.

III. IZVAN KOLOSEKA? STUDIJE SLUČAJA U ODNOSIMA UNMIK- VLADA

A. MINISTARSTVO FINANSIJA I EKONOMIJE

Odnosi između Ministarstva finansija i ekonomije i UNMIK-a bili su zategnuti usled spora oko integracije Centralne Fiskalne službe (CFA) i ministarstva, neuspeha da Skupština usvoji budžet za 2003.g. i rasprave oko raspodele budžetskog viška Kosovske elektro-korporacije (KEK).

CFA je uređivala budžetske rashode Kosova od juna 1999.g. i dobila je velike pohvale za ustanovljenje zdravog fiskalnog sistema i postupno je umanjila zavisnost od donatora. Posle ustanovljenja centralnih PIS institucija početkom 2002.g., UNMIK je nastojao da pripoji CFA u novo Ministarstvo finansija. Pošto nisu imali poverenja u svoje lokalne kolege, zvaničnici CFA nisu bili voljni da ustupe čak ni delimičnu kontrolu nad fiskalnim stvarima.

Ministarstvo je imalo mandat da koordinira izradu budžeta, nadgleda finansiranje donatora i davanje priloga, izveštava Ekonomski i fiskalni savet o rashodima i prihodima budžeta, nadgleda saglasnost PIS sa pravilima o javnoj potrošnji uključujući usvajanje međunarodnih obračunskih standarda, i promovise mere protiv prevara.⁴⁷ Ovaj mandat jasno se preklapao sa CFA i nije bilo verodostojnog razloga da se održavaju posebne strukture. Štaviše, odnosi između direktora CFA i ministra bili su tako zategnuti da je bila otežana saradnja ovih agencija. Dalje postojanje CFA kritikovali su zvaničnici iz PIS, Svetske banke i ključnih međunarodnih donatora. UNMIK je reagovao na ove kritike i planirao je integraciju za 31. decembar 2002.

Ovoj integraciji u početku su se opirali zvaničnici iz CFA, ali su SAD izvršile diplomatski pritisak, što je bilo najvidljivije izraženo na sednici Saveta bezbednosti o Kosovu februara 2003.g. Predstavnik SAD je izjavio "SAD su zabrinute što UNMIK nerado vrši prenos nadležnosti koje nisu

rezervisane za SPGS. SAD su uložile mnogo energije i političkih sredstava da ubede UNMIK u decembru da preda svoju fiskalnu vlast na institucije samouprave".⁴⁸

Integracija nije dobro isplanirana, međutim, i nije sproveden institucionalizovani proces transformacije.⁴⁹ Iako su zvanično razrešeni ostaci CFA i dalje posluju kao EU Služba za fiskalne poslove. MKG je informisana da su neki raniji službenici CFA prebačeni u ministarstvo ali da rade nezavisno, iz posebnih prostorija, i da ne izveštavaju službenike ministarstva o svom radu. Štaviše, nije jasno kakva strategija tranzicije i razvoja stručnih sposobnosti je sprovedena da bi se prenela potpuna odgovornost na službenike ministarstva. Iako je ministarstvo zahtevalo da se službenici CFA premeste kod njih da bi se uvećala stručna sposobnost ministarstva, CFA se opirala tome.⁵⁰

Rasprava oko Kosovskog konsolidovanog budžeta (KCB) za 2003.g. još više je pogoršala odnose UNMIK-PIS. Kosovski budžet za 2003 je €516.9 miliona, od čega 95 % (€491.9 milion) se finansira iz domaćih prihoda, dok preostalih 5 % čine međunarodne donacije (€25 million). PIS su odgovorne za upravljanje sa 72 % (€370.2 miliona), dok se sa preostalih €146.7 miliona finansiraju UNMIK oblasti rezervisane odgovornosti, kao što su Kosovska policijska služba, Kosovski zaštitni korpus, carinska služba, Kosovska trust agencija, prištinski aerodrom, i Direktorat za stambeno-umovinska pitanja. Iako se ove oblasti finansiraju iz domaćih prihoda, UNMIK zadržava potpunu administrativnu kontrolu nad ovim delom budžeta.

Uprkos tome što je budžet za 2003.g. skoro u potpunosti finansiran iz domaćih prihoda i postoji demokratski izabrana Skupština, Skupština ovaj budžet nije usvojila niti čak videla sve do njegovog proglašenja. 13. decembra 2002.g., Ekonomski i fiskalni savet se sastao i utvrdio da ni UNMIK niti ministarstvo nisu saopštili specifikacije budžeta radi pregleda od strane Skupštine. UNMIK je naglasio da može dozvoliti Skupštini da pregleda rezervisani deo budžeta, ali da neće dozvoliti nikakvo mešanje od strane PIS pri utvrđivanju

⁴⁷ UNMIK uredba 2001/19, "O izvršnoj branši privremenih institucija za samoupravu", 13. septembar 2001.

⁴⁸ Izjava Richard Williamson na sastanku Saveta bezbednosti na Kosovu, 6. februar 2003.

⁴⁹ Intervju MKG sa zvaničnikom UNMIK-a, 8. maj 2003.

⁵⁰ Ibid.

budžetskih linija u ovim rezervisanim oblastima. Predstavnik PIS, ministar finansija i ekonomije, Ali Sadriu, zalagao se na sastanku da se budžet dostavi Skupštini.

Pošto se bližio kraj decembra, usvajanje budžeta za 2003. postalo je rizično jer je uticalo na dalje funkcionisanja vlade. UNMIK je odlučio da više ne može da čeka da se budžet iznese pred Skupštinu, i glavni zamenik SPGS Charles Brayshaw potpisuje uredbu o budžetu 31. decembra 2002. Ovo je razljutilo članove Skupštine. Do marta 2003., mnogi predstavnici Skupštine bili su samo neko ko sumira ključne troškove.⁵¹ Iako je i ministar bio odgovoran za neobaveštavanje Skupštine, bes je skoro samo usmeren na UNMIK.

Neuspeh da se prezentuje budžet Skupštini bio je glasno nepoštovanje za izabranog predstavnika Kosova i povredili demokratski princip parlamentarnog nadzora troškova. Takav uvid je ključni mehanizam za zakonodavnu branšu vlade kako bi ona funkcionisala kao izvršna branša. Delimično je došlo do ovog propusta zato što Ustavni okvir ne navodi jasnu podelu odgovornosti za budžet, uz proces usvajanja. U poglavlju pet, PIS su dodelile dužnost "fiskalnim pitanjima i pitanjima koja su vezana za budžet", dok poglavlje osam kaže da je SPGS data "finalna reč da postavi finansijske i političke parametre, i da odobri, budžet Kosova". Odbor za budžet u Skupštini ima samo "opšte nadležnosti u budžetskim i finansijskim pitanjima", dok celokupna Skupština nije spomenuta.⁵² Uprkos ovom nedostatku jasno određenih nadležnosti, SPGS i ministar za finansije i ekonomiju treba da obezbede da se Skupština konsultuje po svim elementima vezanim za budžet.

Zvaničnici PIS i UNMIK su imali sukobe oko budžeta. Kosovo ne može da raspolaže deficitom, zvaničnici su bili konzervativni u budžetskom prihodu i proceni troškova kada su određivali budžet. Kosovo prikuplja više prihoda (preko carina i taksu) i troši manje nego što je predviđeno, pa je suficit za 2002. bio preko 100 miliona €, četvrtina celokupnog budžeta.

B. ZAKON O BUDŽETU 2003.

Ističe mehanizme za procenu suficita iz fiskalne 2002.: ministarstvo prilaže sumu suficita zajedno sa predlogom za dodeljenje SPGS na usvajanje. Uprkos ovome opozicija od strane PIS, UNMIK je unilateralno dodelio €17 miliona od suficita KEK-u. za podsetnik fondovima, ministarstvo je prihvatilo predloge vladinih agencija. Ovi projekti su sada procenjeni i poslani na razmatranje ekonomskom i fiskalnom veću. Zvaničnici su ovo ocenili kao signal da je saradnja i proces donošenja odluka znatno bolja.⁵³ Možda će ovo da pomogne izbegavanje druge krize u predlaganju budžeta Skupštine za 2004. Ministarstvo zdravlja

Po Ustavnom okviru, PIS imaju skoro potpunu vlast u sektoru zdravstva. Ministarstvo zdravlja ima mandat da prati stanje zdravlja i da primeni odgovarajuće mere da spreči i kontroliše zdravstvene probleme, razvije politiku i donese zakone, koordinira aktivnosti u sektoru zdravstva, uključujući upravljanje infrastrukturom, razvoj i implementaciju normi i standarda, i da vrši nadzor pridržavanja tih standarda. Mogućnosti PIS da preduzmu ove zadatke bile ograničene usled ogromnih izazova u sektoru zdravstva, nedostatka iskustva i slabih stručnih sposobnosti ministarstva, i političkog statusa kvoa povezanog sa mešanjem Štajnera.

Zdravstveni sektor na Kosovu je u krizi. On ima stopu mortaliteta dece od 35 promila, a stopu smrtnosti kod novorođenčadi 29/1000, dok se smatra da 25 % stanovništva pati od posleratnog traumatskog stresa.⁵⁴ Iako postoji, zdravstvena statistika je među najlošijima u Evropi i jadnija nego u nekim zemljama u razvoju, i stvarno stanje je nejasno. Kosovu nedostaje adekvatan funkcionalni zdravstveni informativni sistem tako da je nepoznata tačna stopa javljanja mnogih bolesti. Štaviše, infrastruktura u zdravstvu bila je teško zapostavljena sve od 1990.g., i mnogi zdravstveni radnici nisu mogli da dobiju priliku da se obučavaju po savremenim medicinskim metodima.

⁵¹ Intervju sa članovima predsedništva Skupštine, 5. mart 2003.

⁵² Ustavni okvir, poglavlja 5, 8, 9.

⁵³ Intervju MKG sa Jim Wooster, glavnim međunarodnim službenikom ministarstva za finansije i ekonomiju, 11. jul 2003.

⁵⁴ Intervju MKG sa Matthias Rienicke, Evropska agencija za rekonstrukciju, 17. jun 2003.

Pristup zdravstvenoj nezi isto tako je problem, naročito za siromašne i manjine.⁵⁵ Uprkos sistema koji finansira država, uključujući besplatne ključne lekove, anketa Svetske banke iz 2001.g. pokazala je da je preko 95 % Albanaca više puta plaćalo zdravstvene usluge. Ovi troškovi otežavaju nekim porodicama da dobiju medicinsko lečenje, i 28 % anketiranih nisu tražili medicinsko lečenje zbog toga što nisu mogli da ga plate. Sistem je podeljen na državni sistem i potpuno zakonski nerešene privatne klinike. Doktori koji rade u državnom sistemu često usmeravaju svoje pacijente u svoje privatne klinike, gde moraju da plate za usluge. Ovo su teški izazovi za svaku vladu, imajući u vidu da su zdravstvo i obrazovanje često dve najvažnije stvari za biračko telo.

Kada je UNMIK ustanovio Odeljenje zdravlja, krenuo je u ambiciozni reformski program da transformiše Kosovo u sistem koji je fokusiran na primarnu negu. Iako je odeljenje stavilo na svoje mesto osnovne administrativne strukture i bazni zakonodavni okvir, ono ipak nije uspešno položilo temelj za ministarstvo zdravlja, niti je imalo stručnih sposobnosti da preduzme neophodne reforme. Niko u okviru UN odeljenja nije imao iskustva u radu ovakvog ministarstva, donatori nisu obezbedili potrebnu podršku, i odeljenje je imalo užasno mali broj radnika. Neuspeh da se postavi temelj i dan-danas pohađa ovo ministarstvo.

Koalicionim dogovorom kojim je obrazovan PIS Ministarstvo zdravlja dodeljeno je predstavniku nesrpske manjinske partije.⁵⁶ Dr. Numan Balic, iz Bošnjačke političke partije Vatan, postao je ministar. Vlada se zavetovala da će slediti ambiciozne ciljeve UNMIK, obećavajući da će poboljšati efikasnost u pružanju zdravstvene nege, uključujući i bolje obučavanje zdravstvenih stručnjaka, razvoj finansijskog sistema, i zakonsko uređenje privatnih klinika.

Međutim, uprkos ovim velikim ciljevima, ministarstvo nije razradilo konkretnu strategiju. Osim toga, njegovi trenutni prioriteti obuhvataju razvoj kardiovaskularne dijagnostike i odseka za onkologiju, što su sporne stvari u sistemu koji nje

posvećen koncentraciji na primarnu negu. Imajući u vidu da ministarstvo ne može garantovati snabdevanje suštinskim lekovima i da ima porodijskih odeljenja bez tekuće vode 24 sata dnevno, ovaj fokus se ne poklapa sa reformskim ciljevima vlade.

Ministarstvo je loše organizovano i ima neiskusno rukovodstvo koje ima malo rukovodnih sposobnosti. Nema nadzorne niti mehanizme za prinudno izvršenje da se osigura da se zakoni sprovode i da se slede direktive ministarstva. Osim toga, njegova struktura je slaba – interne komunikacije skoro da ne postoje. Ima nekoliko formalnih sastanaka i planskih sednica osoblja. Ključni članovi ministarstva ostaju izvan središta glavnih političkih odluka. Kao takvi, nisu bili u stanju da na pravi način funkcionišu – na primer, ministarstvo je nedavno izradilo nacrt zakona o zdravstvu koji nije u saglasnosti sa evropskim standardima. Iako je slaba stručnost jedan od razloga za slab rad, ministarstvo je isto tako upropašćeno usled političkih rasprava.

Na ministarstvo je nepovoljno uticalo prvo mešanje vladinih zvaničnika. Premijer Rexhepi nije bio zadovoljan radom Dr. Balića, koji nije u potpunosti poštovao postupak o upošljavanju u ministarstvu i izvršio je neka politička naimenovanja u civilnoj službi. Njegova saradnja sa donatorima bila je minimalna i ponekad neprijateljska, i ometao je neke ključne razvoje, kao što je postavljenje Dr. Pleurat Sejdiua za stalnog sekretara.⁵⁷

Dr. Sejdiu ranije je bio član PDK i ko-direktor Odeljenja zdravlja u okviru Mešovite privremene administrativne misije. Njegovo postavljenje bilo je sporno, i borba se vodila u nekoliko kruga, uz dugo razmatranje od strane Odbora za postavljenje na više javne funkcije. Kada je Balic odbio da prizna ovaj izbor, intervenisao je Štajner, i odlučio da je proces postavljenja bio pravilan, i da Sejdiu treba da ostane na mestu stalnog sekretara.

Premijer Rexhepi konačno je razrešio Balića 3. marta 2003., i zamenila ga je Resmije Muncu, predstavnica turske partije (KTDP). Uprkos činjenici da Ustavni okvir jasno daje vlast premijeru da zameni bilo kojeg ministra bez

⁵⁵ Manjine prvenstveno nemaju pristup sekundarnim uslugama zdravstvene nege.

⁵⁶ Ustavni okvir propisuje da jedno ministarstvo treba da vodi pripadnik nesrpske manjinske zajednice. Ustavni okvir, Poglavlje 9.3.5 (a).

⁵⁷ Položaj stalnog sekretara je najviši položaj u javnoj službi.

pristanka Skupštine,⁵⁸ Balić nije prihvatio da bude smenjen, i pretio da će upotrebiti svoj savez sa LDK da raskine vladinu koaliciju. On se postarao da članovi Vatana podrže LDK u nekoliko ključnih opština kako bi LDK mogao da kontroliše njihove vlade⁵⁹ i obratio se Vrhovnom sudu da podrži njegovo mandat.

Steiner se uključio, imajući nameru da održi ravnotežu kako bi izbegao kolaps koalicione vlade. On je naglasio da će novi ministar biti postavljen dok vrhovni sud ne donese presudu, ali je takođe suspendovao Sejdia bez obrazloženja. U stvari, Sejdiu je prvi put čuo za suspenziju preko medija.⁶⁰ Po Steinerovom odlasku sa Kosova, Sejdiu je upošljen kao viši specijalni savetnik ministru. On je razrešen dužnosti u stalnog sekretara i planirano je da će narednih meseci međunarodni član zauzeti to mesto. Posao će ponovo biti objavljen i lokalni stalni sekretar može se očekivati do oktobra 2003. Još jedno kašnjenje od dva ili četiri meseca, može, međutim, ozbiljno da zakoči upošljavanje drugih važnih službenika, razvoj srednjoročnog strateškog plana i uspostavljanje funkcionalnog ministarstva.⁶¹

Suspenzija Sejdia bila je jasno kršenje zakona civilne službe, UNMIK uredba 2001/36, i administrativno uputstvo iz tog zakona, UNMIK je jasno naveo koji postupci čine povredu pravila civilne službe, disciplinske mere, i kazne. Civilni službenik treba da se suspenduje samo kada ozbiljno prekrši uredbu o civilnoj službi. Treba da se sprovede istraga, u koju će da budu uključeni navodni prekršioc. Slučaj treba da izađe pred disciplinsku komisiju i ona određuje kaznu. Istraga sa konačnom odlukom treba da se završi u roku od 60 dana.⁶² Ovakva istraga nije pokrenuta u slučaju Sejdiu, i UNMIK nije naveo razloge za suspenziju.

Politička bitka i zabludna intervencija UNMIK-a unazadile su ministarstvo za zdravlje, kao i

ambiciozni program reformi. Kao što je jedan komentator izjavio:

Ne čini se nikakva šteta naimenovanjem ministra po političkom (ili čak etničkom) kriterijumu kada je javna služba dobro uspostavljena. Ali Kosovo ima, malo broj kadrova, koji su slabo plaćeni, relativno neiskusni u poslovima javna administracije, gde takva politika može da bude opasna. U ministarstvu koje vodi VD ministar sa privremenim (međunarodnim) stalnim sekretarom, svaki napor da se izgradi odrivi kapacitet je rizik. Međunarodni donatori investirali su skoro €80 milion u javni zdravstveni sektor od 1999 do 2002. Ova investicija je u opasnosti i mora se spasti. Vlasti (Valda i UNMIK po potrebi,) moraju da obezbede da korisnici zdravstvenih ustanova mogu da očekuju bolje usluge od njih sada nego od trenutka kada su u njih ušli.⁶³

Zbog slabog kapaciteta ministarstva, malo je posla urađeno za naglašavanje pravih problema zdravstvenog sistema. UNMIK je više bio poguban nego od pomoći. Steiner i UNMIK su često prekršivali svoju ulogu, i politizovali civilnu službu. Dela UNMIK-a posebno ometaju jer PIS imaju tendenciju da se prema civilnoj službi odnose kao prema mahanizmu za patronaže.

C. POSLOVNIK SKUPŠTINE

Juna 2002., Predsedništvo Skupštine ovlastilo je odbor za pravna i Ustavna pitanja da napravi nacrt zakona o poslovniku, uz reviziju privremenog poslovnika koji je UNMIK razvio za Skupštinu. UNMIK je ova pravila uspostavio kako bi obezbedio da ranije sednice imaju proceduralni vodič i kako bi ih Skupština revidirala. Ustavni okvir daje Skupštini autoritet.⁶⁴

Uz pravni savet i pravni savet i praktičnu pomoć od strane Nacionalnog instituta za demokratiju (NDI), odbor je završio svoj rad decembra 2002. Iako su nova pravila imala neke kontraverzne delove, koji su bili primenjeni protiv saveta NDI, Skupština ih je usvojila 9. januara 2003.

⁵⁸ Ustavni okvir, poglavlje 9.3.12.

⁵⁹ Izveštaj sa Balkana br.143, *Etnička dilema Kosova: potreba za građanskim kontaktom*, 28. maj 2003.

⁶⁰ Intervju MKG sa Pleurat Sejdiu, 25. mart 2003.

⁶¹ Informacije iz stuba za građansku upravu UNMIK, 23. jul 2003.

⁶² UNMIK uredba 2001/19, "O izvršnoj branši privremenih institucija za samoupravu na Kosovu"č administrativno uputstvo 2003/2, "Primena UNMIK uredbe 2001/36 o kosovskoj civilnoj službi", 25. januar 2003.

⁶³ Matthias Reinicke, "zdravstvo: stanje stabilno, Prognoza nesigurna," *Fokus*, april 2003.

⁶⁴ Ustavni okvir, poglavlje 9.1.26 (i).

UNMIK je burno reagovao i odbio da prizna nova pravila dok se ne razjasne neka pitanja. Februara 2003., glavni zamenik SPGS Brayshaw sastao se sa Dacijem, predstavio mu listu sedam ključnih problema u UNMIK-u, i izjavio da se neki delovi kose sa Ustavnim okvirom. Ova lista sadžala je sledeće:

- Nova pravila su po strani ostavila kancelariju SPGS u dve kritične oblasti. Skupština nije bila u obavezi da deli svaki dnevni red i dokumente – uključujući nacerte zakona – koji se dele članovima Skupštine. Od Predsedništva Skupštine nije se zahtevalo da radi na spoljnim kontaktima. Dok je ovo poslednje jasna povreda rezervisanih ovlašćenja SPGS, neuspeh da se podele dokumenta mogao bi da podceni sposobnost SPGS da savetuje Skupštinu u oblastima u kojima ona prekorači svoja ovlašćenja određena Ustavnim okvirom. Ovo ima potencijal da rezultuje pogoršavanje odnosa između PIS i UNMIK-a.
- Nova pravila su članovima Skupštine obezbedila imunitet za krivične i građanske postupke. Iako Skupština može da zanemari ovaj imunitet, pravila idu dalje od odredbi o imunitetu koji se ističe Ustavnim okvirom, koji je standard u zakonodavnim telima širom sveta (tj. imunitet od svih civilnih i krivičnih postupaka za reči koje je koristio ili dela koja je počinio član Skupštine).⁶⁵
- Uloga Skupštine u naimenovanju i razrešenju sudija i tužilaca sa dužnosti proširena je daleko od dosadašnje uloge da garantuje za kandidate kao što stoji u Ustavnom okviru.⁶⁶ Ova proširena uloga pretila da podceni nezavisnost pravosuđa.

Ostali, manje ozbiljan, argumenat UNMIK-a koji se odnosi na pregled zakona (uglavnom težak) i napore Skupštine da pojasni okolnosti pod kojima

njihov predsednik treba da prihvati odgovornosti Predsednika Kosova.⁶⁷

Stvorena je radna grupa koja se bavi ovim problemima, koja se sastoji od članova Predsedništva Skupštine, OLA iz UNMIK-a, člana sekretarijata Skupštine, NDI i USAID. Zaključeno je da Skupština treba da nastupa po novim pravilima, i da ne treba da primenjuje ove delove oko kojih UNMIK vodi spor.⁶⁸

Pravni savetnik predsedništva Skupštine kasnije je radio na utelovljenju amandmana koje je tražio UNMIK i finalizirao je nacrt na kraju maja 2003. UNMIK i pravni savetnik su se dogovorili na sastanku za održavanje stabilnosti juna da će se pravila pregledati do 30. septembra 2003. UNMIK je zapretio da će, ukoliko se ovaj rok ne ispoštuje, smatrati da Skupština radi bez poslovnika i da je stoga njen rad ništavao i bez rezultata. Ispunjavanje ovog roka može da bude teško, jer je Skupština na odmoru od 10. jula i ne očekuje se da će početi sa radom do početka septembra.

Rešavanje ovog problema moglo bi da bude politički izazov. Ako Daci bude doživljen kao deo UNMIK-a, i ako inter- (i intra-) partijski konsenzus ne bude postignut – posebno po pitanju imuniteta – revizija poslovnika može da bude jako oštra. Ako se on ne obrati problemima UNMIK-a, gubi frikciju sa novim SPGS i rad Skupštine buće u ćorsokaku. Dok se on posvetio pokretanju ovog pitanja na početku septembra, razrešenje može da zahteva aktivno uključenje diplomatskih kancelarija.

D. DIJALOG BEOGRAD-PRIŠTINA

Početak 2003.g. odnosi između UNMIK i vlade i odnosi stranaka u okviru koalicije bili su uzdrmani usled nastojanja međunarodne zajednice da pokrene direktni dijalog između Beograda i Prištine. Dva faktora odgovorna su za pogoršanje odnosa: način na koji je Štajner vodio dijalog i nespremnost u PIS kao i kod političkih stranaka.

⁶⁵ ibid poglavlje 9.1.24.

⁶⁶ ibid poglavlje 9.4.8.

⁶⁷ Intervju MKG sa predstavnikom Nacionalnog institute za demokratiju, 1. jul 2003.

⁶⁸ Intervju MKG sa članovima Skupštine, maj i jun 2003.

Štajner je više puta izjavio da je jedan od njegovih prioriteta za 2003.g. da pokrene direktne razgovore o tehničkim pitanjima sa Beogradom. Na godišnjicu sporazuma koalicije (28. februara), on je isposlovao saglasnost vladinih zvaničnika i vođa ključnih političkih stranaka za dijalog sa "susednim zemljama" usvajanjem deklaracije u kojoj su izneta postignuća i principi koalicije. Ovu deklaraciju potpisali su svi ključni vođe albanskih političkih stranaka, osim Ramuša Haradinaja iz AAK. UNMIK je brzo reagovao da sastavi dnevni red za sastanak i u roku od tri dana poslao je pozivnice zvaničnicima u Beogradu.

Iako je pokretanje ovih razgovora međunarodna zajednica stavila visoko na listi prioriteta, i uprkos zalaganju tadašnjeg srpskog premijera, Zorana Djindjića za njih, kosovski politički lideri reagovali su sa iznenađenjem na predstojeće razgovore. Neki članovi PDK i LDK bili su revoltirani zbog toga i špizali su zbog čega su njihovi vođe potpisali deklaraciju bez konsultacija sa njima. Premijer Redžepi bio je ostavljen na cedilu da brani odluku vlade. Ovo je pretilo da čak ugrozi i koalicionu vladu – a čule su se i glasine da PDK pokušava da smeni Redžepija. Koaliciona vlada se održala zahvaljujući intervenciji ključnih diplomatskih službi. Međutim, ova epizoda pokazuje krhkost kosovskih političkih institucija, i da UNMIK mora da osigura da njegove mere pomažu a ne da ugrožavaju rad PIS, i kakvu kritičnu ulogu imaju diplomatske službe.

Iako je atentat na Djindjića odložio razgovore, mogu se izvući neke pouke. Mnoge greške sa obe strane karakterišu ovaj proces. Štajner je požurivao stvari i nije uspeo da izgradi politički konsenzus. Takođe, nije se konsultovao u vezi rasporeda rada i nije ostavio PIS dovoljno vremena. Iako su diplomatske službe iskoristile svoj uticaj da spreče da vlada padne, one ipak nisu od početka radile na postizanju konsenzusa. Uprkos svih naznaka da predstoje direktni razgovori, kosovski političari bili su potpuno nepripremljeni. Nisu zauzeli stav, radili su na tome da postignu konsenzus unutar i između partija, ili su pak utvrdili moguća pitanja za dnevni red. Ukratko, njima je bilo drago što su razgovori odloženi.

Izgledi za dijalog doveli su do porasta tenzija između Prištine i Beograda. Političari na obe strane postavljaju uslove za početak dijaloga. Tenzije su još više pojačane nedavnom deklaracijom o

suverenosti Srbije nad Kosovom, koju je usvojila Skupština Srbije 26. avgusta 2003.g.

Međunarodna zajednica i dalje je posvećena tome da pokrene tehničke razgovore ove jeseni. Novi SPGS moraće da osigura da kosovsko vođstvo bude spremno, da im pomogne da se dogovore oko dnevnog reda, i da radi na osetljivom pitanju o tome ko treba da bude u delegaciji i pod čijim pokroviteljstvom će ona raditi. Uloga UNMIK takođe se mora razjasniti – UNMIK zvaničnici su tvrdili da će oni prisustvovati kao posmatrači. Međutim, njihovo ostajanje izvan delegacije biće sporno imajući u vidu njihovu sveukupnu odgovornost i zadržavanje vlasti u znatnom broju sektora. Da se osigura da pregovori podrže i ojačaju sposobnosti izabranih institucija na Kosovu, pregovarački tim traba da izveštava kabinet premijera – ali isto tako da traži savete i podršku od ključnih političkih lidera. SAD i EU će pomoći UNMIK i PIS u pripremi razgovora, ali je isto tako potrebno i aktivno angažovanje diplomatskih službi. Niko nema interesa da PIS uđu u razgovore nepripremljene.

IV. ZAJEDNIČKI CILJ: AUTONOMNA SAMOUPRAVA

Ove četiri studije slučaja pokazuju kakve su prirode sukobi u odnosima UNMIK-PIS i prete da odlože postizanje zajedničkog cilja: izgradnju autonomnih institucija samouprave. Međutim, i dalje ostaje sporno pitanje da li su kosovske institucije sposobne da funkcionišu nezavisno od UNMIK. Iako je Ustavni okvir razgraničio ovlašćenja ovih institucija, one ipak tek treba da postanu potpuno funkcionalne. Vlada je nova, sa neiskusnim i neobrazovanim javnim službenicima. UNMIK je razradio mehanizme da izmeri sposobnost PIS za samoupravu. Iako su oni u stvari razrađeni tako da se odloži razmatranje pitanja statusa – odlaganje koje je ICG više puta prozivala kao problematično⁶⁹ – UNMIK-ove smernice zaista predstavljaju važne ciljeve upravljanja kojima moraju da teže kako UNMIK tako i PIS.

A. SMERNICE

Aprila 2002., Stajner je Savetu bezbednosti prezentirao čitav niz “smernica” ili standarda koje bi institucije trebalo da dostignu pre nego što počne politički proces o određivanju budućeg statusa Kosova. To su: funkcionalne demokratske institucije, vladavina prava, sloboda kretanja, povratak i reintegracija, ekonomija, imovinska prava, dijalog sa Beogradom, i garancija civilnog mandata Kosovskog zaštitnog korpusa. One su predložene na zatvorenom radnom sastanku u Dubrovniku, na kome su prisustvovali samo međunarodni službenici UNMIK, i objavljene su bez konsultacija sa novoobrazovanom vladom. Pošto je Savet bezbednosti usvojio ove smernice, premijer njegova vlada su ih prihvatili, međutim nedavno su osporili njihovu korisnost.

Od kada su proglašene, smernice su postale prikladna mantra koju su međunarodni činioči citirali kad god su kosovski Albanci pokretali

zahtev o statusu. Da bi dobio javnu podršku za njih, UNMIK je pokrenuo kampanju informisanja javnosti. Promotivni video zapis na Engleskom predstavila su dva UNMIK zvaničnika – lokalni zvaničnici niti pak građani Kosova nigde nisu bili prisutni. Video zapis naglašava da Kosovo zaostaje iza ostalih društava regiona u demokratskom razvoju i da se njegovi lideri više oslanjaju na predstave i retoriku a manje na akcije. Naglašava se da su smernice planirane da budu “o ljudima, od strane ljudi i za ljude”, uprkos tome što izabrani predstavnici tih ljudi nisu sastavljali te smernice. Video zapis isto tako ističe proces da se uspostavi društveni dogovor između stanovništva i kosovskih lidera da bi se zadovoljili ovi standardi. Međutim, čini se da je došlo do zastoja u uspostavljanju takvog dogovora.⁷⁰

Objavljena su i javna obaveštenja na kosovskim televizijskim stanicama. UNMIK je promovisao smernice uz pomoć analogije kako dete uči patriotsku pesmu i mladog sportiste koji vežba košarku. Ova poruka govori da ljudi Kosova moraju naporno da rade da bi ostvarili standarde i ako žele da postignu uspeh. Imajući u vidu da UNMIK nastoji da podstakne javnost da zahtevaju veću odgovornost od svojih lidera, analogije sa poezijom i košarkom su zbunjujuće jer su se mogli iskoristiti mnogi stvarni primeri. Osim toga, neće funkcionisati da UNMIK “prodaje” standarde – Kosovsko vođstvo mora da govori o njima. Lideri civilnog društva koje je intervjuisala ICG smatrali su ove promocije arogantnim i snishodljivim.⁷¹

Iako je kampanja informisanja javnosti još u toku, za godinu dana od kada su obelodanjeni, malo je učinjeno da se u praksi sprovedu ova osam standarda. Oni i dalje ostaju nejasna objava UNMIK, i nisu opipljivi, realni ciljevi na kojima bi trebalo da rade privremene institucije. Štaviše, skoro svi oni zalaze u oblasti koje su rezervisane za vlast UNMIK i zbog toga zahtevaju blisku i brižljivu saradnju između PIS i UNMIK. Kao što je istaknuto u ovom izveštaju ova saradnja ugrožena usled tekućih sukoba. I ostaje nejasno kakve veze ove smernice imaju sa drugim ključnim procesom za Kosovo: Mehanizmom EU za praćenje stabilizacije.⁷²

⁶⁹ MKG Balkanski izveštaj br. 124, *Putna mapa Kosova I: Rešavanje konačnog statusa*, 28. februar 2002. MKG Balkanski izveštaj br. 131, *UNMIK Kosovski Albatros, Kako rešiti podele u Mitrovici*, 3. jun 2002. MKG Evropski brifing, Solun i posle toga III: *EU, Srbija, Crna Gora, i Kosovo*, 20. june 2003.

⁷⁰ UNMIK video snimak Odseka za informisanje javnosti, “Standardi pre statusa”.

⁷¹ MKG intervju sa predstavnicima civilnog društva, maj i jun 2003.

⁷² MKG Brifing, Solun i posle toga III, op. cit.

Savet bezbednosti je u svojoj misiji na Kosovu decembra 2002.g. utvrdio da UNMIK nije razvio plan implementacije smernica. U njegovom izveštaju stoji:

Misija očekuje sledeći izveštaj UNMIK sa dodatnim pojedinostima o smernicama kako bi se izmerio napredak. Misija se nada da se smernice mogu razraditi sa lokalnim organima vlasti na Kosovu kako bi one postale lokalno "vlasništvo".⁷³

Januara 2003., UNMIK je dostavio svoj izveštaj sa pojedinostima o smernicama, koji se sastojao od originalnih osam standarda sa 32 podcilja i naizgled nasumično odabranih indikatora o tome da li su vladine institucije uspele da ih ostvare. Ostalo je nejasno kako će UNMIK i vlada zajednički raditi na ostvarenju ovih ciljeva, i koja sredstva će za to biti potrebna. Savet bezbednosti – pod uticajem ključnih članica kao što su SAD – nastavio je da vrši pritisak na UNMIK da izradi strategiju za operacionalizaciju smernica.

UNMIK je doveo eksperta za strateško planiranje da ustanovi radni plan za smernice. Ovim planom one bi bile konsolidovane u pet ostvarljiva cilja, i bio bi dat nacrt kako UNMIK i PIS treba da saraduju da bi ih ostvarili. Bio bi primenjen model na bazi rezultata, da se razjasni šta razni akteri treba da ostvare kao i koji su to faktori rizika koji bi mogli da ugroze ove napore. Zvaničnici se nadaju da će ovaj radni plan obuhvatiti celu UNMIK strukturu i mobilisati resurse celokupne misije, kao i PIS. UNMIK je takođe izjavio da će on učiniti svaki napor da osigura da se plan uklapa u nastojanja EU da razvije paralelne mehanizme praćenja koji će osigurati da Kosovo bude sinhronizovano sa EU Procesom stabilizacije i asocijacije i da se izvrši postupan prenos nadležnosti na PIS (kako je opisano dole).⁷⁴

Smernice su važan instrument za postizanje cilja: tj. funkcionalne autonomne institucije. Međutim, od samog njihovog objavljivanja ne su češće korišćene kao mehanizam za odlaganje pitanja statusa nego da se izgrade institucije. Strateški plan je dobra prilika da se ponovo fokusira na inicijativu, i prilikom njegove razrade, novi SPGS

ne bi trebalo da ponovi greške UNMIK pod vođstvom Štajnera za dobijanje podrške PIS. Konsultacije sa PIS od najranije faze u vezi svih elemenata biće od kritične važnosti da se postigne konsenzus za plan i da se osigura održivost takvog plana. Međutim, političari su izrazili zabrinutost pred MKG, da UNMIK opet nije počeo da radi na postizanju konsenzusa u ranoj fazi. Donatori – koji još uvek daju znatna sredstva – trebalo bi isto tako da se konsultuju. Strategija mora sadržati stvarne instrumente koji će podstaći PIS da ostvare smernice i da preuzmu odgovornost da odgovorno upravljaju sektorima pod njihovom upravom. Da bi se izgradila kultura odgovornosti isto tako treba dobro razjasniti ulogu PIS u ostvarivanju smernica koje se nalaze u okviru nadležnosti UNMIK.

B. PRENOS NADLEŽNOSTI NA VLADU

Kao što je napred navedeno, u Ustavnom okviru izneta je podela odgovornosti između PIS i UNMIK. U Poglavlju pet utvrđene su oblasti u kojima će se ovlašćenja preneti na vladu, dok je u Poglavlju osam opisano koja su ovlašćenja ostala rezervisana za UNMIK.

Posle obrazovanja vlade, nekoliko faktora onemogućilo je PIS da preuzmu svoje odgovornosti iz Poglavlja pet. Zvaničnici UNMIK posmatrali su Kosovo isključivo kao mirovnu misiju, i nisu dovoljno naglašavali ciljeve vlade.⁷⁵ Tako da zakonodavni okvir za javnu službu nije bio ustanovljen sve do obrazovanja PIS. Da je UNMIK počeo sa procesom upošljavanja u javnim službama ranije, ostalo bi više vremena da se razviju stručne sposobnosti ovih institucija i njihovih službenika. Uprkos tome što se UNMIK oslanjao na obuku na poslu, prenos veština i stručnog znanja na lokalno osoblje nije uvek bio uspešan. UNMIK osoblje bilo je zauzeto svojim svakodnevnim ulogama na poslu, i nije ili nije moglo dovoljno pažnje da posveti obučavanju lokalnog osoblja. Kvalitet i iskustvo UNMIK osoblja bili su raznoliki – mnogi su imali malo iskustva u javnoj administraciji. Postojanje UNMIK obezbeđuje sigurnost za PIS – ako su vladini zvaničnici nesaesni, personal UNMIK

⁷³ Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, "Izveštaj misije Saveta bezbednosti sa Kosova i iz Beograda, Savezna Republika Jugoslavija", 19. decembar 2002.

⁷⁴ MKG intervju sa Christine Roth, 1. juli 2003.

⁷⁵ Izuzetak je bio stub tri UNMIK, koji je u stvari OEBS komponenta u misiji.

obezbediće da institucije funkcionišu na osnovnom nivou.

Vlada u početku nije imala dovoljno službenika koji isto tako nisu imali iskustva i stručnog znanja da odmah preuzmu svoje odgovorne zadatke. Pošto su se plate u javnoj službi kretale od €150 do €500 mesečno, vlada i dalje ima teškoća da privuče talentovane iiskusne stručnjake. Oni koji zauzimaju više funkcije često su prinuđeni da rade nekoliko poslova da bi izdržavali svoje porodice.

Mantra “Standardi pre statusa” nastavljena je i u 2003.g., i međunarodna zajednica je kritikovala PIS što nisu uspeli da ozbiljno rade na izgradnji funkcionalnih institucija. Tokom posete Saveta bezbednosti decembra 2002. g, šef delegacije je upozorio:

Narod Kosova mora mnogo da radi da ostvari ove standarde. Verbalna podrška nije dovoljna. Moraju se uložiti stvarni naponi na terenu da bi standardi postali stvarnost. Kosovo je još daleko od toga da ima stvarno funkcionalne demokratske institucije i društvo u kome manjine mogu u potpunosti učestvovati. UNMIK je došao u fazu prenosa odgovornosti na privremene institucije Kosovač što više ove institucije budu u stanju da demonstriraju da mogu izvršavati odgovornosti koje već imaju to više će im biti poverene nove odgovornosti.⁷⁶

Predstavnici PIS sve više su se branili tvrdeći da se većina standarda odnosila na rezervisana ovlašćenja. U onim oblastima u kojima su po Ustavnom okviru ovlašćenja preneti na PIS, UNMIK je zadržavao vlast i nije dozvoljavao predstavnicima PIS da donesu one odluke koje bi osigurale da se smernice ostvare. Zvaničnici UNMIK tvrdili su da sve dok PIS ne budu u stanju da efektivno upravljaju svojim oblastima odgovornosti njima neće biti data veća ovlašćenja. Došlo je do pravog verbalnog rata preko medija, pošto su obe strane krivicu za neuspeh prebacivale na drugu stranu.

Da se izade iz ćorsokaka, premijer Redžepi predložio je konsultativni forum između UNMIK i PIS da bi se rešila raspodela vlasti, i Štajner je

objavio da je spreman da prenese sve nadležnosti koje se po zakonu mogu preneti – u Poglavlju pet već su zakonom propisana ovlašćenja PIS – do kraja 2003., pod uslovom da PIS “rade ozbiljnije.”⁷⁷ Tako je obrazovano Veće za prenos ovlašćenja.

Veće za prenos ovlašćenja u početku je trebalo da izvrši procenu da li je UNMIK preneo dovoljno nadležnosti iz Poglavlja pet kao i u vezi s tim kako da se osigura postupno uključanje PIS u oblastima koje su rezervisane za UNMIK, a koje su se u znatnoj meri preklapale sa oblastima ovlašćenja PIS. Beograd se energično protivio ovakvom prenosu, tvrdeći da razgovor o nadležnostima iz Poglavlja pet prejudicira konačni status time što se stvaraju de facto nezavisne institucije. Predstavnici kosovskih Srba odbili su da učestvuju u radu Veća, tvrdeći da se kosovskim institucijama mogu poveriti veća ovlašćenja tek kada kada se poboljšaju uslovi za srpsku zajednicu – što oni smatraju da je suštinski test funkcionalnih institucija.

Međutim, Veće za prenos ovlašćenja nastavilo je svoj rad. Usled pritiska iz Beograda – a uz pomoć saosećajne međunarodne zajednice koja je želela da podrži Srbiju posle ubistva Djindjića – na svojoj inauguracionoj sednici uspelo je samo da razmotri nadležnosti iz Poglavlja pet. Veće je obrazvalo tri radne grupe da razrade prenos ovlašćenja: za finansije, logistiku i upošljavanje – da utvrde potrebne resurse za tehničku pomoć – da se utvrde oblasti u kojima je potrebna intervencija na razvoju stručnih sposobnosti i za nadzor i intervencije – da se osigura da prava manjina budu zaštićena.⁷⁸ Veće za prenos isto tako je identifikovalo 44 oblasti u kojima je UNMIK zadržao svoju vlast, ali koje su prema Poglavlju pet Ustavnog okvira spadale u mandate PIS. Devetnaest oblasti preneto je odmah, dok je za sedamnaest odlučeno da se prenos izvrši kada se obezbede resursi i stručne sposobnosti PIS. Za osam oblasti bilo je potrebno dodatno razmatranje.⁷⁹

UNMIK je tvrdio da process prenosa treba da se upravlja po dva principa: više ovlašćenja preneće se na one institucije koje dokažu da imaju stručne

⁷⁶ Primedbe koje je dao ambasador Ole Peter Kolby, šef misije Saveta bezbednosti na Kosovu i u Beogradu, 14. decembar 2002.

⁷⁷ UNMIK novine, “SPGS, Michael Steiner obraćanje preko TV građanima Kosova: Preuzimanje odgovornosti za Kosovo”, 20. januar 2003.

⁷⁸ MKG intervju sa zvaničnikom UNMIK, 22. jul 2003.

⁷⁹ Ibid.

sposobnosti i volju da sprovede data ovlašćenjač i UNMIK će jačati svoje stručne sposobnosti da interveneše i osigura da se PIS pridržavaju Ustavnog okvira u oblastima koje su prenete na njih.⁸⁰

Ovakvo uslovljavanje bilo je sporno za PIS, koje smatraju da bi trebalo da im se pruži mogućnost da prave greške u poslu. Zvančnici tvrde da će njihov rad biti bolje sankcionisan i nagrađen ako budu uslovljeni i uz pomoć drugih podsticaja i destimulacija, a ne time što će im se uskratiti ovlašćenja.⁸¹ Neki lokalni zvaničnici istakli su značaj zaštite od “vakuuma u službi” posle povlačenja UNMIK administrativnog osoblja. Ni svesni da institucije još nisu u potpunosti spremne da preuzmu celokupni administrativni teret. Lideri ističu potrebu za tehničkom pomoći u raznim ograncima vlade i tražili su pomoć za to od donatora. Međutim, ovi zvaničnici insistiraju da međunarodna zajednica pošalje iskusne i stručne ljude da rade na izgradnji stručnih sposobnosti, navodeći slučajeve u kojima međunarodni “eksperti” nisu imali iskustva u poslu u kome je trebalo da obučavaju druge.⁸²

Veće za prenos ovlašćenja, mada je to bila važna inicijativa, stiglo je godinu dana kasnije. Ovaj proces bio bi izuzetno koristan dok su bila obrazovana ministarstva. Kada je Veće počelo sa radom, mnogi međunarodni zvaničnici izrazili s iznenađenje što UNMIK nije u potpunosti preneo ovlašćenja na PIS u njihovim oblastima odgovornosti. Oni su izrazili zabrinutost što je moralo da se čeka godinu dana da se ustanovi takav ključni konsultativni forum.

UNMIK je energično reagovano na ove kritike, tvrdeći da je većina ovlašćenja već preneti, i nagovestio da su se PIS time pravdale zbog svoje nesposobnosti. U nedavnom govoru u OEBS u Beču, Štajner je tvrdio da je “90 posto” nadležnosti iz Poglavlja pet već preneto.⁸³ Imajui u vidu da je Veće za prenos identifikovalo 44 oblasti nadležnosti iz Poglavlja pet koje tek treba da se

prenesu na PIS, to znači da je ovo bila jako preuveličana tvrdnja.

Neuspeh Veća da obradi nadležnosti kako iz Poglavlja pet tako i iz Poglavlja osam doveo je do problema budući da se mnoge nadležnosti dele ili zajamno prepliću. PIS insistira da kao demokratski izabrano predstavničko telo na Kosovu ono treba da ima uticaja u donošenju odluka u oblastima rezervisanih ovlašćenja. Osim toga, UNMIK razvija tranzicionu strategiju mnogim blastima rezervisanih ovlašćenja – kao što je pravosuđe – da bi se postupno razvile lokalne stručne sposobnosti tako da kada se on povuče ne bude ugrožen rad institucija. Veće za prenos ovlašćenja bio bi značajan forum koji bi olakšao sprovođenje ovih tranzicionih planova.

Iako je Veće za prenos značajan korak ka rešavanju problema i neposrednoj obradi pitanja prenosa administrativnih odgovornosti, ono one bi trebalo da se smatra kao lek za sve bolesti Kosova. Učestalost održavanja sastanaka je problematična. Od kada je ustanovljeno marta 2003.g., sastalo se samo dva puta. Čini se da je proces zamro, čekajući na dolazak SPGS Holkerija i na odluku o tome da li ono može da razmatra postupan prenos odgovornosti iz Poglavlja osam na zvaničnike PIS (dok UNMIK zadržava vlast u ovim blastima). Iako predstavlja značajan mehanizam, Veće za prenos neće povećati odgovornost niti stručnu sposobnost kosovskih institucija, niti će samostalno poboljšati odnose PIS-UNMIK.⁸⁴

⁸⁰ UNMIK novine 943, “Veće za prenos nadležnosti se sastalo i obrazovalo tri radne grupe”, 8. april 2003.

⁸¹ MKG intervju sa Ramush Haradinajem, 24. april 2003.

⁸² MKG intervju sa predsednikom Skupštine, Nexhat Dacijem, 9. jul 2003.

⁸³ Komentari posle obraćanja SPGS, Steinera Stalnom savetu OEBS, 8. maj 2003.

⁸⁴ MKG intervju sa zvaničnikom PIS, 14. april 2003.

V. PONOVO USPOSTAVLJANJE ODNOSA

Iako UNMIK i PIS imaju zajednički cilj da ustanove demokratske potpuno funkcionalne institucije, u tome su ih onemogućavali zategnuti odnosi. Ovo je udaljilo fokusnu tačku lokalnih i UN zvaničnika od rešavanja mnogih izazova sa kojima se suočava Kosovo. Dok su neke od ovih tenzija prirodne ipak bi njima moglo bolje da se upravlja.

Neki izvori tenzija su jasno strukturne prirode – i mogu se lakše otkoloniti putem spoljne intervencije. Ovde se podrazumeva nedostatak konsultativnih mehanizama, restriktivan pravni okvir povezan sa nerešenim statusom Kosova, i sukobi u koalicionoj vladi. Ostala pitanja manje su vidljiva, kao što je nedostatak strčnih sposobnosti u kosovskim institucijama, potreba da političari budu pravi vođe i ustanove viziju budućnosti, i nespremnost UNMIK da rizikuje i nevoljnost da prepusti vlast.

A. UNMIK: VIŠE FOKUSA, ALI U POZADINI

Pod Štajnerom UNMIK je imao previše prioriteta o kojima oni nisu ni razgovarali sa kosovskim liderima niti su proverili da li imaju sredstva da to ostvare. Izabrani zvaničnici Kosova osećali su se marginalizovanim u donošenju ključnih odluka.

Pod novim SPGS, Hari Holkerijem, UNMIK mra a razvije jasno fokusirani politički plan koji se realno može sprovesti. Nalaženje političkih ideja nije teško težak deo je postizanje konsenzusa i sprovođenje tih ideja. Fokus UNMIK treba jasno da bude na izgradnji institucija, dobrog upravljanja i razvoja. Osiguranje efektivne komunikacije i koordinacije između stubova UNMIK strukture imaće ključni značaj za ostvarenje ovih ciljeva, budući da se smanjuju raspoloživi resursi.

Holkerijeve prve izjave ne ukazuju na to da on mnogo drugačije shvata svoj posao od svog prethodnika. Na svojoj prvoj konferenciji za štampu Prištini, on je ambiciozno izneo sedam prioriteta:

- Jačanje vladavine prava i pojačana borba protiv organizovanog kriminala i ekstremizmač

- Podrška povratku
- Razvoj multietničkog pravosuđa, policije i privremenih institucija
- promocija multietničnosti, dijaloga i integracije
- približavanje Kosova evropskim standardima
- promocija ekonomskog razvoja i slobodne tržišne ekonomije i,
- sprovođenje obaveza koje su iznete na EU Samitu u junu 2003.g. (Solun) za pokretanje dijaloga Beograd-Priština.⁸⁵

Međutim, Holkeri će morati da obezbedi da ima na raspolaganju resurse za ostvarenje ovih prioriteta. Na primer, Služba za integraciju avosuđa – koja je odgovorna za dovođenje manjina u pravosuđe – još nema svog rukovodioca. Kako UNMIK smanjuje broj radnika, to neminovno slabe i njegove stručne sposobnosti. Nije sigurno da li Holkeri shvata da UNMIK zvannici moraju mnogo češće da zađu pozadinu da bi dozvolili, podstakli, i ako je neophodno, prinudili izabrane zvaničnike da vrše svoju vodeću ulogu. Sve u svemu, UNMIK akcije i aktivnosti treba više da podržavaju a ne ugrožavaju kosovske institucije, što znači da se mora pokloniti poverenje i PIS u njihovom radu i da se zvaničnicima PIS omgći da budu u centru pažnje, na primer, kada dođe vreme da se obrate Savetu bezbednosti u kvartalnom izveštaju o UNMIK.

B. DUH PARTNERSTVA: KONSULTACIJE UNMIK/PIS

Kontra-intuitivno, UNMIK se manje konsultovao sa PIS, izabranom vladom Kosova, nego što je to radio sa kosovskim političkim liderima iz starog privremenog administrativnog veća (PAV). U danima pre izbora za vladu novembra 2001.g., UNMIK je razmenio glavne političke inicijative sa političarima i često im je pružao priliku da daju svoj doprinos. Kada je vlada obrazovana, ovakve konsultacije su se drasticčno smanjile.

Trenutno nema vrhovnog formalnog konsultativnog mehanizma između UNMIK –

⁸⁵ UNMIK Pres briefing, "Prva konferencija za štampu SPGS Harri Holkerija", 14. avgust 2003.

posebno kabineta SPGS – i ključnih službi PIS, kao što su predsedništvo skupštine i kabinet premijera. Iako postoje neki mehanizmi za konsultacije, uključujući Veće za prenos, Ekonomski i fiskalni savet, i radne grupe u okviru Službe za pravne poslove (SPP) i ministarstava, konsultacije na visokom nivou odvijaju se na ad hoc bazi, i često zavise od dobre volje viših zvaničnika na obe strane. Očigledan stav premnogo viših službenika UNMIK da ove konsultacije ne bi trebalo da se uzimaju za ozbiljno preneo se i na niže nivoe birokratije. UNMIK osoblje koje gradi odnose sa lokalnim partnerima često je onemogućeno u svojim nastojanjima usled nedostatka konsultacija na višim nivoima.⁸⁶ Ovo je dovelo do obrazovanja dva paralelna tela koja upravljaju Kosovom – UNMIK i PIS – i da nema upravne strukture koja radi kooperativno i koordinirano.

Ovakav nedostatak konsultacija, kao što smo zapazili ranije, doveo je do ozbiljnih posledica. Zbog toga što se UNMIK u startu nije konsultovao o vremenu planiranog dijaloga sa Beogradom, bio je ugržen premijer a koaliciona vlada je skoro pala. Neuspeh UNMIK da se konsultuje imao je uticaja na vladu i na to da civilno društvo prihvati inicijative u vezi smernica. Neuspeh UNMIK da podseti Skupštinu na značaj preispitivanja njenog poslovnika doveo je ovo telo u znatne teškoće.

Međutim, nisu se svi zvaničnici sa kojima je razgovarala MKG zalagali za ideju o više konsultacija. Neki u PIS žalili su se da sastanci na visokom nivou sa UNMIK nisu bili produktivni, jer su se učesnici više usredsredili na održanje odnosa nego na rešavanje konkretnih pitanja.⁸⁷ Ostali su istakli da je prošlo vreme za konsultativne sastanke – PIS bi sada trebalo da se dozvoli da upravljaju.⁸⁸ UNMIK zvaničnici su tvrdili da je prisustvo njihovih službenika (PIO) u ministarstvima obezbedilo svakodnevne konsultacije, usled čega se čini da je dalji dijalog nepotreban.

Imajući u vidu da UNMIK i PIS imaju iste ciljeve, i da sa PIS rukovode kosovski demokratski izabrani zvaničnici, neuspeh da se na svoje mesto postave konsultacioni mehanizmi koji u stvari zahtevaju razmenu informacija o aktivnostima i inicijativama ostaje glavno pitanje koje novi SPGS treba da reši. Ovakav mehanizam može se održavati dvaputa nedeljno i treba da obuhvati ključne zvaničnike UNMIK, kao i predsednika Kosova, premijera, i predsedavajućeg skupštine.

C. ODNOSI UNUTAR PIS

Konsultacije u okviru PIS, i između PIS i političkih partija isto tako su problematične. Ministri su odgovorni pred svojim strankama i nerado slede directive vlade. Iako premijer teoretski može da održava disciplinu u vladi isključivanjem nekooperativnih ministara, ovo bi krhku koaliciju izložil riziku, što je pokazano teškoćom kada je smenjivan Ministar Balić. Ponovni izbor kabineta je prema tome je poslednja opcija. Premijeru nedostaje “državni sekretar” koji bi mogao da pomaže u koordinaciji ministarstava. Osim toga, njegovi savetnici nisu efektivni u konsultaciji sa političkim partijama da se osiguraju otkupi za ciljeve plolitike.⁸⁹

Kao što je napred pomenuto, koaliciona vlada je oslabljena zbog toga što kosovska politička snaga delimično leži izvan njenih institucija. Premijer nije šef svoje stranke, i poslanici ga otvoreno izazivaju. Na primer, Jakup Krasnići, PDK Ministar za javne službe, otvoreno kritikuje premijera u štampi što je potpisao deklaraciju koja je dovela do inicijative o dijalogu Priština-Beograd i nedavno je objavio niz uslova koje on smatra da treba najpre da se ispune pre nego što počnu takvi razgovori. Ovakve osetljive i možda destabilizirajuće izjave treba da poteknu od vođa institucija ili političkih partija, a ne od vladinih ministara.

Štaviše, skoro da ne postoji posredna veza između Skupštine i izvršne vlasti. Poslanici u skupštini ne rade kao kontrolni organ vladet, i od ministara se retko zahteva da se pojave pred Skupštinom da odgovaraju na pitanja i brane svoje aktivnosti.

⁸⁶ Jedan Glavni međunarodni službenik obavestio je MKG da je prilikom pregovora oko nekog pitanja, ministar pokazao pismo iz kabineta SPGS koje je ukazivalo da je problem rešen. UNMIK zvaničnik nije obavešten o ovoj korespondenciji.

⁸⁷ MKG intervju sa predsednikom Skupštine Nexhat Daci, 9. jul 2003.

⁸⁸ MKG intervju sa Ramush Haradinajem, 24. april 2003.

⁸⁹ MKG intervju sa USAID konsultantom, 15. jul 2003.

Partijske kalkulacije pre izbora isto tako mogu ugroziti efektivno funkcionisanje vlade. LDK se posebno može bojati da zbog toga što je premijer član PDK da će vladini uspesi biti pripisani njenim rivalima. Ostale partije koje su zastupljene u koaliciji mogu raditi tako da potkopaju vladu generalno, i to posebno Redžepijevo rukovodstvo. Partijsko rivalstvo može doći do takve tačke pre izbora 2004.g. kada će vlada moći da učini malo konkretnih stvari.

Ovi problemi mogu se rešiti na nekoliko načina. Prvo, mora se pokazati efektivnija partijska disciplina – naročito kod PDK – tako da interne rasprave ne utiču na mogućnost premijera Redžepija da kontroliše vladu. Drugo, Redžepi mora da reši strukturne probleme u svom kabinetu. Treće, predsedništvo Skupštine i cabinet premijera moraju razviti efektivne koordinacione mehanizme – možda da predstavnik iz kabineta premijera prisustvuje sastancima predsedništva Skupštine.⁹⁰ Još važnije, Skupština mora početi da traži odgovornije ponašanje od vlade za njene aktivnosti. “Rok za pitanja” od dve nedelje – uz prisustvo svih ministara u vladi – bio bi dodatni pokazatelj odgovornosti i transparentnosti i takođe bi osigurao bolju koordinaciju između vlade i Skupštine.

D. PRAVNA JASNOĆA

UNMIK i dalje zadržava vrhovnu izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast na Kosovu. Na kraju krajeva SPGS – preko SPP – može da odluči koji su zakoni potrebni Kosovu, i kako treba da se napišu, tumače i primenjuju.⁹¹ Uprkos tome što

⁹⁰ MKG intervju sa zvaničnikom Nacionalnog demokratskog instituta, 1. jul 2003.

⁹¹ Ustavni okvir, Poglavlje 12: “Vršenje nadležnosti Privremenih institucija samouprave u okviru Ustavnog okvira ne sme da utiče niti umanjiti vlast SPGS da osigura punu implementaciju RSB UN 1244 (1999), uključujući nadzor Privremenih institucija samouprave, njihovih službenika i agencija, i preduzimanje odgovarajućih mera kad god njihove aktivnosti nisu u skladu sa RSB UN 1244(1999) ili ovog Ustavnog okvira”č Poglavlje 14.3: “SPGS, na sopstvenu inicijativu ili na zahtev dve trećine članova Skupštine, može da unese amandmane u ovaj Ustavni okvir”č UNMIK Uredba 2001/19, član 7, o izvršnoj vasti: “SPGS ili Generalni sekretar imaju konačnu vlast da tumače domašaj i bilo koje druge parametre izvršne odgovornosti PIS koje su iznete u ovoj Uredbi”.

SPGS ima vrhovnu vlast, njegova efektivnost u velikoj meri zavisi od volje kosovskih političara i stanovništva da sarađuju.

Ustavni okvir i donete uredbe jako su neodređene u vezi odele vlasti između UNMIK i PIS, i između vladinih službi na centralnom i lokalnim nivoima. U stvari, u većini sektora – od trgovine, preko fiskalne politike, do sudskih pitanja – Ustavni okvir propisuje da i UNMIK i PIS imaju svoje odgovornosti – mada je sasvim jasno da konačnu vlast ima SPGS.⁹²

SPGS, postupajući po savetu SP, bio je generalno jako konzervativan u tumačenju Ustavnog kvira i donisio je odluke jednostrano i iza zatvorenih vrata. Bilo je malo konsultacija sa PIS i bez osvrta na bilo kakav sudski proces. Sve oblasti koje nisu konkretno prenete tumačene su kao rezervisane. Ovakava konzervativna tendencija delimično je nastala usled slabih stručnih sposobnosti kosovskih institucija u administrativnim poslovima, ali je isto tako i rezultat birokratske inercije. Mnogim zvančnicima UNMIK, koji su dugo upravljali sistemom, bilo je jako teško da prepuste vlast, naročito imajući u vidu opštu averziju UNMIK prema riziku.

Sva pravna dokumenta zavise od tumačenja. Ovaj proces tumačenja ustanovljuje važne presedane i pravnu tradiciju koja sa svoje strane dovodi do ravnoteže vlasti između raznih nivoa vlade. SPGS i SPP trenutno odlučuju – zajedno sa pravnom službom u Njujorku – da li dati zakon krši Ustavni okvir. Jedno lice ili služba ne bi trebalo da preduzimaju tako dalekosežne mere iza zatvorenih vrata. Potreban je transparentan pravni proces i nadzor. Ovo bi isto tako dovelo do jasnije podele izvršne, zakonodavne i sudske vlasti.

Nadzor je već predviđen u Ustavnom okviru, gde se ustanovljuje Posebno veće Vrhovnog suda koje će odlučivati:

- Da li je zakon nesaglasan sa Ustavnim okvirom i međunarodnim pravom u pogledu ljudskih pravač
- Stepenu prava i obaveza PIS po Ustavnom okviru u slučaju spora između institucija PISč

⁹² Ustavni okvir, Poglavlja 5, 8.

- Da li PIS krše prava nezavisnih organa ustanovljenih po Ustavnom okviru (Centralne izborne komisije, Veća za sudije i tužioce, Službe glavnog revizora, Platno-bankarske službe Kosova, Nezavisnog komesara za medije, Odbora za javno informisanje, i Direktorata za stambeno-imovinska pitanja)č i,
- Da li je delo koje je izvršio član vlade ili skupštine obuhvaćeno odredbama o imunitetu sadržanih u Ustavnom okviru.⁹³

Ovo Posebno veće još nije ni počelo sa radom, i njegov poslovnik je tek nedavno sačinjen. Potreba za ovim većem priznata je samo u kontekstu slučaja Ministra zdravlja Balića, koji se žalio da je prekršen Ustavni okvir kada je on razrešen.⁹⁴

Umesto da donose jednostrane odluke iza zatvorenih vrata SPGS i SPP trebalo bi da iskoriste ovo Posebno veće za rešavanje sporova između UNMIK i PIS. Međunarodni sudije i tužioci mogli bi da igraju važnu ulogu u ovome. Ovakva mera obezbedila bi transparentnost za ključne odluke i razvile bi se stručne sposobnosti sudova u oblasti ustavnih pitanja.

E. RAZVOJ STVARNIH STRUČNIH SPOSOBNOSTI U INSTITUCIJAMA

Sposobnost efektivnog upravljanja podrazumeva raspolaganje tehnički obrazovanim osobljem, koje je kvalifikovano da preduzme zadate zadatke. Veštine rukovođenja kojima će se upravljati osobljem na pravi način da ostvare date ciljeveč i dovoljno resursa za podršku institucija i osoblja. PIS nemaju odgovarajuće resurse u sve tri oblasti.

Iako se pričaju anegdote o stručnim sposobnostima PIS, slučajevi koji su opisani u ovom izveštaju pokazuju da su one generalno loše. Neuspeh Ministarstva zdravlja da upravlja sektorom zdravstva pokazuje kako to ima uticaja na sposobnost vlade ne samo da sprovede političke ciljeve već i da na efikasan način upravlja ovim sistemom. Problemi sa stručnim kadrovima u

Ministarstvu finansija nisu rešeni zbog toga što Centralna fiskalna služba nije bila voljna da svoje stručne ljude poveri Ministarstvu. Skupština ne može da poveća svoje aktivnosti zbog nedovoljnog broja uposlenika.

UNMIK je priznao da je loša stručnost ograničenje za izgradnju institucija. Mnogi lokalni zvaničnici takođe priznaju da PIS nemaju dovoljan broj kvalitetnog osoblja i da nisu još spremne za puni teret administracije.⁹⁵ Veće za prenos nadležnosti trebalo bi da pruži informacije o potrebama za stručnim znanjem u ministarstvima i o strategiji za rešavanje ovih propusta. Dokument o strateškom planu za operacionalizaciju smernica, koji se trenutno priprema, obezbediće informacije o tome za šta su tačno PIS odgovorne i pomoći da se fokusira na važne upravne ciljeve.

Zahtevi za stručnim znanjem u PIS su ogromni. Njihova tehnička stručnost je mala, i nemaju rukovodioce srednjeg nivoa koji bi upravljali državnim aparatom. Jasno je da UNMIK ne može više da zadrži međunarodno osoblje na rukovodećim položajima, ali oni koji rade u savetodavnim telima moraju imati odgovarajuće stručno znanje da bi izvršili te zadatke. PIS su potrebni pravi stručnjaci koji imaju iskustva u radu ministarstava, zakonodavstva, i javnoj administraciji generalno da bi obučili lokalne službenike da obavljaju svoje profesionalne dužnosti.⁹⁶ Međutim, UNMIK mora da se povuče korak unazad i da dozvoli da se prave greške. Nije potrebno mešanje u rad već razvoj stručnih sposobnosti, tako da PIS mogu da obave poslove kada se vlast prenese na njihove institucije.

Kritični instrumenti još nisu postavljeni na svoje mesto u pogledu civilne službe. Kosovski institut javne administracije (KIPA) osnovan je da razvija stručne sposobnosti u ovom vitalnom elementu, ali iako on postoji na papiru, još ne funkcioniše u potpunosti. UNMIK i PIS sporo su upošljavali službenike u institutu, tvrdeći da ovakva kritična institucija mora brižljivo da se isplanira i da se izradi sveobuhvatan nastavni plan.⁹⁷ Štaviše,

⁹³ Ustavni okvir, *Poglavlje 9.4.11.*

⁹⁴ MKG intervju sa zvaničnikom UNMIK, Stubom za policiju i pravosuđe, 30. jul 2003.

⁹⁵ MKG intervju sa savetnicima i stalnim sekretarima u PIS i OEBS, maj i jun 2003.

⁹⁶ PIS su veoma hvalile konsultante koje je finansirao USAID.

⁹⁷ MKG intervju sa zvaničnikom UNMIK, 31. jul 2003.

Nezavisni nadzorni odbor teoretski je ustanovljen kada je proglašena Uredba o civilnoj službi, ali još ne funkcioniše u potpunosti. Kao posledica toga, mehanizam koji je predviđen da osigura da se u civilnoj službi uposle pravi ljudi (tj. da se postavljanje na položaje otvoreno ne politizuje) i da razrešenja koja se vrše u skladu sa pravnim postupkom još nisu postavljena na svoje mesto. Štajnerova suspenzija Pleurat Sejdiua iz Ministarstva zdravlja sprovedena je a da on nije mogao da iskoristi pravo žalbe pred nadzornim odborom ili u samom žalbenom postupku.⁹⁸

PIS su isto tako imale mnoge probleme sa harverom. Pored malih plata tu je i problem nedostatka kancelarijskog prostora. Na primer, predsedavajući skupštinskih odbora nemaju svoje kancelarije i održavaju nezvanične sastanke odbora u kafeteriji.⁹⁹ Sekretari skupštinskih odbora nemaju opremu na kojoj bi vodili zapisnike sa sastanaka.¹⁰⁰ Nije obezbeđen budžet za prevod na Engleski u Skupštini. Imajući u vidu da su stručnjaci koji govore Engleski u PIS i UNMIK osoblje u SPP neodvojivi delovi zakonodavnog postupka, ova omaška je usporila jedan od najhitnijih procesa u posleratnom Kosovu.

F. POTREBA ZA LIDERSTVOM

Mnogi zvaničnici u vladi Kosova nalaze se na političkoj funkciji po prvi put. Ovakav nedostatak iskustva, kao i strukturne slabosti u ključnim institucijama, delikatan karakter koalicije, i uloga UNMIK, onemogućili su im da budu vođe. Vlada i dalje ostaje bez fokusa, i više reaguje na događaje nego što razvija političke inicijative.

Međutim, sada je kritično vreme da kosovski političari pokažu vođstvo. Nedavni niz teških bezbednosnih incidenata protiv manjinskih zajednica pokazuje da stabilnost na Kosovu još nije uhvatila duboki koren.¹⁰¹ Postoje indicije da će razgovori o

konačnom statusu početi 2005. ili 2006.g. Aktivnosti i inicijative kosovskih lidera imaće suštinski značaj za adekvatnu pripremu za ove razgovore, i za utvrđivanje oblika budućih institucija, odnosa sa susednim zemljama, i dobre volje međunarodne zajednice, uključujući obaveze donatora. Nedavno zajedničko pismo kojim se pozivaju raseljena lica da se vrate svojim domovima predstavlja primer pozitivnog uticaja vođstva, kada takve izjave daju kosovske političke figure i šefovi institucija.

Nema dovoljno stručnih kadrova u kosovskim institucijama, ali to nije slučaj sa društvom Kosova u celini. Kosovski lideri moraju izaći izvan krugova institucija i političkih partija i uključiti se u izgradnju budućnosti sa članovima civilnog društva. Iako mnogi političari prebacuju krivicu na UNMIK zbog slabog napretka u izgradnji institucija, i oni isto tako snose odgovornost. U krajnjoj liniji to je njihovo društvo – UNMIK zvaničnici će otići, ali oni će ostati i suočić se sa zaostavštinom njihovih trenutnih akcija. U krajnjoj liniji to je njihova odluka ako žele da ta zaostavština bude pozitivna.

⁹⁸ MKG intervju sa šefom kancelarije DFID u Prištini, 22. jul 2003.

⁹⁹ Naim Maloku, kako je citiran u “Odbor za ekologiju i njegov dinamični predsedavajući”, List *Inicijative za podršku skupštini*, br. 4, januar 2003.

¹⁰⁰ MKG intervju sa članom predsedništva Skupštine, 5. mart 2003.

¹⁰¹ Nedavno su dva mladića kosovska Srbina ubijena a šestoro je povređeno od strane nepoznatih napadača 13. avgusta 2003. U drugom nedavnom teškom incidentu, UN

policajac ubijen je iz zasede 2. avgusta, posle čega je uhapšen jedan kosovski Srbin.

VI. ZAKLJUČAK

Ujedinjene nacije nedavno su bile pod opsadom. U kontekstu intervencije protiv Iraka pod vodstvom SAD, dovedena je u pitanje sposobnost UN da vodi mirovne misije poput Kosova. Mnogi zvaničnici iz Bušove administracije nagovestili su da je Kosovo neuspeh pošto su četiri godine posle dolaska UNMIK u pokrajinu ključne institucije i dalje slabe.

Iako nije bilo bez teških izazova, Kosovo je uglavnom bilo gostoljubiva i prijemčiva sredina za međunarodnu zajednicu. UNMIK je, zbog toga, imao ključnu mogućnost da pokaže da je UN u stanju da izgradi institucije posle sukoba. Ipak, UN ne mogu to uraditi same. Ključni značaj imaju odnosi sa PIS. Kao što se vidi u izveštaju, optužbe da je UNMIK arogantan, pokroviteljski, i konfrontirajući prečesto su tačne. Dolazak novog

SPGS pruža izvanrednu priliku da se načine važne promene stila, stava, i fokusa.

Više nego UNMIK, PIS je potrebno da Kosovo bude uspešna priča. Sukobi i optužbe protiv UNMIK ugrozili su ugled izabrane vlade Kosova na međunarodnoj sceni. Političari su više težili da igraju na kartu popularne averzije prema UNMIK, a manje su bili spremni da priznaju svoj doprinos tim problemima. Legitimni zahtevi sve više se posmatraju kao šema žalbi na pasivnu vladu. PIS moraju da uspostave civilizovani razgovor sa UNMIK i da osiguraju da odnosi budu profesionalni i konstruktivni.

Ukratko, sudbine UNMIK i PIS uzajamno se prožimaju. Nijedan ne može da postigne uspeh bez onog drugog.

Priština/Brisel, 3. septembar 2003.

DODATAK A

MAPA KOSOVA

Kosova / Kosovo

Produced by




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

Source: NIMA, WEU

DODATAK B

RECNIK AKRONIMA

AAK:	Alijansa za buducnost Kosova
ZKK:	Zastitni korpus Kosova
LDK:	Demokratska liga Kosova
NDI:	Nacionalni institut za demokratiju
PDK:	Demokratska partija Kosova
PREK:	Nova partija Kosova
OLA:	UNMIK kancelarija pravnog savetnika
OEBS:	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PIO:	Glavni medjunarodni sluzbenik
PIS:	Privremene institucije samouprave
SPGS:	Specijalni predstavnik Generalnog sekretara
UNMIK:	Privremena misija Ujedinjenih nacija na Kosovu