

Ahtisaarijev plan i sever Kosova

Gerard M. Gallucci



novembar 2011, TransConflict

www.transconflict.com

Sadržaj – Ahtisaarijev plan i sever Kosova

Uvod	3
1) Osnovne informacije o Ahtisaarijevom planu	4
2) Pretpostavke i uslovi	6
3) Osnove Ahtisaarijevog plana	7
4) Ahtisaarijev Plan – Oblasti koje je potrebno dalje definisati za sprovođenje	9
a) Sudovi	9
b) Policija	10
c) Opštinske nadležnosti	11
d) Finansije	11
e) Među-opštinska saradnja	12
f) Saradnja sa Srbijom	13
g) Proširene nadležnosti za severnu Mitrovicu	13
h) Mitrovica	14
5) Elementi koji nisu eksplicitno navedeni u Ahtisaarijevom planu	15
a) Carine, energetika, telekomunikacije i Trepča	15
b) Sever kao deo šireg Kosova	16
6) Zaključak	17

Uvod

Trenutni ćorsokak na severnom Kosovu i dalje je glavni kamen spoticanja koji sprećava poćetak istinskog procesa uzajamnog nalaženja kompromisa između Srbije i Kosova. Ova dva aktera bi još neko vreme mogla da nastave da se razilaze po suštinskom pitanju statusa Kosova – uz uskraćivanje priznanja nezavisnosti Kosova od strane Srbije. Međutim, regulisanje odnosa na praktičnom nivou, s ciljem smirivanja napetosti i poboljšanja svakodnevnog života ljudi, ostvarivo je ćak i bez sporazuma o statusu. Da bi se to ozbiljno pokrenulo napred, potrebno je pronaći politićki okvir za usaglašavanje ključnih interesa obe strane po pitanju područja severno od reke Ibar. Ahtisaarijev plan (Celoviti predlog za rešenje statusa Kosova) i dalje je najbolji pristup za ostvarivanje ovog cilja, a sporazumom o njegovoj implementaciji bi se izbegao i pokušaj da se "problema severa" reši kroz upotrebu sile i potpuno odvajanje severa od Kosova.

O autoru

Gerard M. Gallucci se penzionisao iz Više službe spoljnih poslova SAD-a u junu 2005. godine, nakon 25-godišnje karijere u afrićkim i latinoamerićkim pitanjima, uključujući i službu Otvornika poslova u Braziliji (1999-2000) i Kartumu (2003-04), kao i Direktora za inter-amerićke poslove u Savetu za nacionalnu bezbednost (1998-1999). Nakon toga je služio kao Regionalni predstavnik UN-a u Mitrovici (2005-08) i Naćelnik štaba misije UN-a u Istoćnom Timoru (2008-10). Predavao je mirovne studije kao gostujući profesor na Postdiplomskim studijima za javne i međunarodne odnose Univerziteta u Pittsburgh-u (2011). Pre državne službe, radio je kao docent politićkih nauka na West Virginia Wesleyan College-u (1979) i docent na Fakultetu politićkih nauka Univerziteta u Arkansasu u Little Rock-u (1979). Rođen je 1951. godine u Jersey City-ju, New Jersey; doktorirao je na politićkim naukama na Univerzitetu u Pittsburgh-u 1978. godine, a diplomirao je na Univerzitetu Rutgers 1973. godine.

1) Osnovne informacije o Ahtisaarijevom planu

Nakon nereda na Kosovu u martu 2004. godine, međunarodne sile koje su nadgledale sprovođenje Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN-a – odnosno, Kontakt grupa sačinjena od Velike Britanije, Francuske, Nemačke, Italije, Rusije i Sjedinjenih država – počele su da se sve više razmimoilaze oko pitanja šta dalje učiniti. Pet zapadnih zemalja – zemlje tzv. Kvinte – došle su do zaključka da samô čekanje da Kosovo ispuni “standarde pre statusa” neće biti dovoljno. Kosovski Albanci su bili sve nestrpljiviji zbog odlaganja u napredovanju ka nezavisnosti, odnosno ishodu koji su očekivali kao rezultat NATO intervencije. I kako su zemlje Kvinte to videle, taj proces je morao krenuti napred.

U novembru 2005. godine, Kontaktna grupa je – u poslednjem, teško ostvarenom konsenzusu – objavila vodeće principe za rešavanje statusa. U isto vreme, Generalni sekretar UN-a je zamolio bivšeg finskog Predsednika, Martija Ahtisaarija, da predvodi proces tokom kojeg bi se došlo do sporazuma o statusu. Ahtisaari se našao pred teškim zadatkom zbog različitih pozicija po pitanju konačnog statusa Kosova – pozicija koje su odražavale suprotstavljene stavove Beograda i Prištine. Tokom zajedničkih sednica i na drugim sastancima, Ahtisaari se fokusirao na pokušaje da iz dve strane u pregovorima izvuče elemente mogućeg kompromisnog dogovora. Uspeo je da iz ovih razgovora izvuče elemente za ono što je posle postalo poznato kao Ahtisaarijev plan.

Međutim, do 2007. godine je postalo jasno da neće biti nove rezolucije Saveta bezbednosti UN-a o Kosovu. Između Rusije i Kvinte su postojala značajna sporna pitanja, pri čemu je Moskva odbijala da Kosovu da status nezavisnosti kako isti ne bi poslužio kao presedan za druge sporne regione. Prisutni su, takođe, bili i drugi faktori u bilateralnim odnosima između Rusije i SAD-a koji su uticali na dinamiku. Uz podršku Kvinte, Kosovo je u februaru 2008. godine proglasilo nezavisnost.

Ahtisaarijev plan je poslužio kao osnova za kosovsku deklaraciju nezavisnosti, kao i za nastavak međunarodne uloge koju su trebale da sprovode Međunarodna civilna kancelarija (ICO) specijalnog predstavnika Evropske unije i Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu (EULEX). Tokom niza događaja, Ahtisaarijev plan je sproveden na jugu Kosova. Sever je, međutim, ostao izvan kosovskih institucija i Međunarodna civilna kancelarija i Ahtisaarijev plan tamo nisu sprovedeni.

Ahtisaarijevim planom je izvedena formula koja bi omogućila kosovskim Srbima da imaju svoje lokalne institucije i život zajednice sa mogućnošću održavanja veza sa Srbijom, ali u okviru

multietničkog Kosova. Plan poziva na uspostavljanje novih, većinski srpskih opština – uključujući severnu Mitrovicu – koje bi imale značajne elemente samouprave u zdravstvu, obrazovanju i socijalnim pitanjima, kao i ulogu u biranju lokalnog šefa policije. Ove opštine bi imale pravo na sopstveno finansiranje, donacije od strane centralnih vlasti i finansiranje iz Beograda. Opštine bi mogle osnivati udruženja sa drugim opštinama, uključujući i one u Srbiji. Namera je bila jasna – dopustiti Srbima u ovim opštinama da istovremeno žive u dva sveta, i u Srbiji i na Kosovu. Međutim, određena pitanja su ostavljena da budu naknadno definisana daljim sporazumom ili u praksi. Značajne pojedinosti su usmerene na tačno kakvu ulogu bi centralna vlast imala u vezama sa Beogradom, i na uspostavljanje politike u pojedinom oblastima, kao što je obrazovanje.

Ahtisaarijev plan ostaje dobar okvir za rešavanje sukoba na severu i održavanje teritorijalne i političke celovitosti Kosova, dok sam status ostaje sporan. Ahtisaarijev plan obezbeđuje prava manjina i učešće u vlasti, lokalnim samoupravama i vezama između lokalnih opština (sa srpskom većinom) i Beogradom. Zajedno sa planom od šest tačaka Generalnog sekretara UN-a, Ban Ki-moona, Ahtisaarijev plan nudi brojne pragmatične mere koje se odnose na rad policije, carine, sudova i infrastrukture, te lokalne samouprave u obrazovanju i kulturi, i posebne odrednice za Mitrovicu (Univerzitet i bolnica). Plan takođe predviđa mehanizme za osiguravanje transparentnosti u podršci Beograda srpskim opštinama na Kosovu i za povezivanje Srba na severu i njihovih lokalnih institucija sa Prištinom. Srbi sa severa će morati gledati dalje od jednostavnog odbacivanja Ahtisaarijeva plana – odnosno, onog dela koji je povezan sa nezavisnošću Kosova - i detaljno ga preispitati kako bi videli da se kroz taj plan može potražiti rešenje za njihove brige. Kosovski Albanci će morati da razmotre na koji način bi bilo moguće sprovesti plan kako bi se umanjile bojazni Srba, istovremeno pružajući političko jedinstvo unutar decentralizovanog konteksta. U prelaznom razdoblju, međunarodna zajednica - UN i/ili EU – će možda morati da ima sporednu ulogu, kako bi obe strane bile uverene u uzajamno poštovanje plana. Ovim dokumentom ću predložiti mogući pristup sprovođenju Ahtisaarijevog plana koji bi sve strane mogle uzeti u obzir kao polaznu tačku za dalju raspravu.

2) Pretpostavke i uslovi

Pretpostavlja se da sve strane žele da reše pitanje severa bez daljeg nasilja, i da će se uzdržati od svih nastojanja za nametanjem političkih ishoda kroz jednostranu upotrebu sile. Takođe se pretpostavlja da bi svaki izvediv pristup rešavanju pitanja severa Kosova, bez nasilja i na način prihvatljiv i za kosovske Srba i kosovske Albance, morao zadovoljiti određene uslove, kao što su:

1. Pitanja koja se odnose na celokupan politički status Kosova će biti odvojena od svih praktičnih dogovora za regulisanje života na severu i preko administrativnih linija između Srbije i Kosova, te između severa i juga Kosova.
2. Sever Kosova ostaje deo Kosova, dok će teritorijalni i politički integritet Kosova biti održan.
3. Većinski srpsko stanovništvo severno od reke Ibar će održati svoje lokalne uprave u postojeće četiri opštine – uključujući severnu Mitrovicu – bez jednostranog uticaja kosovskih institucija južno od reke Ibar.
4. Lokalnim institucijama severno od Ibra će i dalje biti dopušteno da funkcionišu na praktičan način kao opštine u Srbiji.
5. Ključne institucije vladavine prava – sudovi i policija – će funkcionisati u skladu sa lokalnom samoupravom i kroz sveukupnu povezanost sa okvirom prisutnim na celom Kosovu.
6. Kosovski Srbi na severu će prihvatiti odgovornost da učestvuju u centralnim institucijama Kosova, te da usklade svoje političke prakse koliko je god moguće s praksom koja se primenjuje južno od Ibra.
7. Pitanja koja nisu direktno deo Ahtisaarijeva plana – uključujući carinu i rad telekomunikacijskih i energetske kompanije na severu – takođe će morati da budu rešena na način koji je usklađen sa ukupnim pristupom severu i ovim drugim uslovima.
8. Međunarodna uloga po pitanju sprovođenja Ahtisaarijeva plana na severu Kosova bi mogla biti neophodna sve dok sever ne bude mogao delovati samostalno, odnosno u rukama obe strane, ili dok se ne pronade sveukupno političko rešenje.

3) Osnove Ahtisaarijevog Plana

Ahtisaarijev plan obavezuje Kosovo na održavanje multi-etničke, sekularne demokratije - sa albanskim i srpskim kao službenim jezicima – i sa otvorenom tržišnom ekonomijom sa slobodnom konkurencijom. On pruža suštinske elemente za manjine i imovinska prava, za snažan oblik decentralizovane lokalne samouprave i za veze između opština, i sa Beogradom. Član 3.2 zahteva "zaštitu nacionalnog ili etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta svih zajednica i njihovih članova." Član 4. propisuje pravo na povratak stanovništva i povraćaj imovine. Član 6. osigurava da lokalne samouprave i opštine "imaju pravo na međuopštinsku i prekograničnu saradnju po pitanjima od zajedničkog interesa u vršenju svojih odgovornosti." Aneksi Planu dalje proširuju ove odredbe – Aneks I (Član 8.3) opštinama daje pravo na lokalne izvore prihoda i (8.4) na "međuopštinsku i prekograničnu saradnju u oblastima sopstvenih i proširenih nadležnosti." Aneks II (Član 4) daje zajednicama pravo na izražavanje, očuvanje i razvijanje sopstvenog jezika i kulture, na predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje na sopstvenom jeziku, uspostavljanje i održavanje sopstvenih privatnih škola (uz javno finansiranje), prikazivanje simbola zajednice i pravo na sopstvene medije (uključujući i TV). Aneks I (Član 1.6) omogućava zadržavanje dvojnog državljanstva.

Aneks III definiše lokalne vlasti, decentralizaciju i veze sa Beogradom. Član 3. Aneksa daje opštinama puna i isključiva ovlašćenja za lokalni privredni razvoj, korišćenje zemljišta, urbanu regulaciju, javne i komunalne usluge, obrazovanje, zdravstvo i socijalne službe, stambeno pitanje, licenciranje lokalnih usluga i imenovanje ulica. Član 4. daje opštinama sa srpskom većinom "unapređena participativna prava u imenovanju zapovednika policijske stanice", a severnoj Mitrovici daje "proširene" nadležnosti za visoko obrazovanje i bolnicu. Član 5. zahteva da centralna vlada opštinama delegira odgovornost za katastarske i civilne registre, registraciju birača, poslovnu registraciju i licenciranje, distribuciju isplate socijalne pomoći (osim penzija) i zaštitu šumarstva. Aneks III takođe omogućava opštinama da sarađuju sa (Član 10) i primaju sredstva od (Član 11) Beograda i da koriste nastavni materijal iz Srbije u lokalnim školama (Član 7). Aneks IV propisuje da će opštine imati vlastite lokalne sudove i (Član 2.2) mandat da će "pravosudne institucije na Kosovu...odražavati etnički sastav svoje oblasti nadležnosti."

Na nacionalnom nivou, Ahtisaarijev plan garantuje rezervisano i zaštićeno učešće manjina u centralnoj vlasti. Aneks I određuje kvote za "ne-većinsku" participaciju u nacionalnoj vladi. Član 3.3 zahteva najmanje deset mesta (od 120) u Narodnoj skupštini rezervisanih za kosovske Srbe, kao i minimalan broj za druge nacionalne manjine. Član 3.7-9 omogućava zaštićeno učestvovanje i glasanje

većine u Skupštini o pitanjima koja utiču na "ne-većinske" zajednice bez pozivanja na običnu većinu glasova ili referendum. Član 5. zahteva minimalan broj srpskih i predstavnika i drugih ne-većinskih zajednica na pozicijama ministara i zamenika ministara i nalaže da državna služba mora "da odražava raznolikost naroda na Kosovu." Aneks I takođe daje ne-većinskim predstavnicima unapređenu ulogu u biranju članova Ustavnog suda (Član 6) i u procesu izmene ustava (Član 10).

Na taj način Ahtisaarijev plan pruža okvir za funkcionisanje multi-etničke demokratije. Što se tiče samog njegovog funkcionisanja, o tome se zapravo može suditi analiziranjem implementacije Plana južno od Ibra.

4) Oblasti koje je potrebno dalje definisati za sprovođenje

Gore navedeni elementi obezbeđuju poseban status srpskim zajednicama na Kosovu. Međutim, Ahtisaarijev plan stavlja te elemente u kontekst u kojem sve strane prihvataju ulogu centralne vlasti. Centralna vlast koju Plan predviđa je multi-etnička u svojoj participaciji i funkcionisanju. Lokalne ne-većinske opštine bi delovale na decentralizovan način, ali u skladu sa zakonima donesenim u Prištini (Aneks III, Član 4.2), i sa centralnom vlasti (Član 6) koja bi zadržala administrativni nadzor lokalnih nadležnosti. U sadašnjim okolnostima, nivo poverenja između Srba sa severa i kosovskih institucija se čini nedovoljnim kako bi se moglo pretpostaviti da će mehanizmi predviđeni Planom – kao što je trenutno definisano – funkcionisati glatko i bez uzrokovanja daljeg sukoba. Takođe, dodatne političke razlike po pitanje statusa ostaju prisutne, i čini se da iziskuju priznanje osam uslova prethodno navedenih u tekstu. U tom kontekstu, moglo bi biti neophodno dalje razraditi različite aspekte Ahtisaarijevog plana, kao što su sudovi i policija, obrazovanje i zdravstvo, finansije i mehanizmi za uključivanje Srbije i centralnih vlasti u lokalne poslove.

a) Sudovi

Predsednik Ahtisaari je dizajnirao kosovski pravosudni sistem kao jedinstven i multi-etnički. Na Kosovu, međutim, obe strane posmatraju pravosuđe – sudove i tužioce – kao oruđe za nametanje autoriteta drugoj strani. Pronalaženje načina da se Srbima omogući delovanje njihovih lokalnih sudova u okviru distrikta za većinski srpski sever, verovatno će biti od suštinskog značaja za dobijanje srpske podrške za bilo kakav sporazum. To zahteva primenu smernica u tri ključne oblasti – koji zakon bi se primenjivao, ko može postati sudija i tužilac i kako se isti biraju? Takođe bi bilo potrebno smestiti Okružni sud na severu unutar šireg pravosudnog sistema Kosova.

Moguće rešenje za pitanje prava i osnivanje posebnog Okružnog suda za sever bi značilo da bi lokalnim sudovima i Okružnom sudu na severu bilo dopušteno da slede srpski zakon, pod pretpostavkom da u velikoj meri moraju delovati u skladu sa propisima UNMIK-a, kodeksom bivše Jugoslavije i zakonom koji se primenjuje južno od reke Ibar. Apelacioni sud bi postojao kako bi rešavao sporove koji proizilaze iz bitnih razlika između kodeksa, i za slučajeve prelaska nadležnosti između severa i juga. Ovaj sud bi mogao biti tretiran kao kosovski sud sa ravnopravnim članstvom zastupljenim iz Okružnog suda na severu i istog takvog suda na jugu. Sud bi imao rotirajućeg predsedavajućeg sudiju, dok bi se odluke donosile konsenzusom. Odluke suda bi bile prihvaćene kao valjane i obavezujuće širom Kosova (odnosno, bile bi deo običajnog prava). Tamo gde nije moguće

ostvariti odluke konsenzusom, slučaj bi bio upućen na odbor sačinjen od troje međunarodnih sudija izabраниh u skladu sa Aneksom I, Član 6.1.3.

Sudije i tužioci u četiri opštine na severu – na nivou Osnovnog i Okružnog suda – bi bili nominovani u skladu sa procedurama koje su sadržane u Aneksu IV, Člana 4.4 – nakon, i samo nakon, date indikacije od strane Skupština relevantnih opština i overavanja kvalifikacija od strane postojećih tela Okružnog suda u severnoj Mitrovici. Kandidati se ne bi smatrali nepodobnim zbog službe u pravosudnom sistemu Srbije. Barem jedan sudija u svakom Osnovnom sudu i u Okružnom sudu bi trebao biti imenovan iz ne-većinske zajednice. Inače, imenovanje i usluga bi trebale biti u skladu s odredbama Člana 3. i Člana 4.5, s tim da bi za otkaz bila potrebna saglasnost predsednika Okružnog suda severnog Kosova.

b) Policija

Aneks VIII koji reguliše sektor bezbednosti predviđa (Član 2) "jedinstveni komandni lanac" za Kosovsku policijsku službu (KPS), ali i da se policijski distrikti podudaraju sa opštinskim granicama. Etnička pripadnost lokalne policije takođe bi trebala da odražava etnički sastav opštine. Procedure za odabir lokalnih komandira (Član 2.6) su nešto složeniji i zahtevaju kompromis između opštine i centralnih vlasti:

"U kosovskim opštinama sa srpskom većinom, lokalni Komandiri stanica će se birati u skladu sa sledećom procedurom: Skupština opštine će predložiti najmanje dva imena za Komandira stanica koji ispunjava sve minimalne profesionalne zahteve koji su propisani kosovskim zakonodavstvom. Ministarstvo unutrašnjih poslova tada može imenovati jednog kandidata iz ove liste u roku od 15 dana od dana prijema liste. U slučaju da ni jedan od kandidata nije prihvatljiv za Ministarstvo, Skupština opštine će obezbediti drugu listu sa najmanje dva različita kandidata za razmatranje od strane Ministarstva, iz redova osoblja postojeće Kosovske policijske službe i koja ispunjavaju sve minimalne profesionalne uslove kao što je propisano zakonodavstvom Kosova. Ministarstvo je tada dužno da imenuje jednog od kandidata sa druge liste u roku od 15 dana od dana prijema iste."

Da bi se izbegao neuspeh postupka u slučaju da Ministarstvo odbije da izvrši konačan izbor kandidata sa druge liste koju je obezbedila opština, Ministarstvo bi bilo zaduženo da napravi izbor u roku od 15 dana ili da konačni izbor vrati opštini.

KPS na severu bi funkcionisala kao element Kosovske policije s istom uniformom i uz punu logističku, komunikacijsku i podršku u nabavci iz centralne policijske uprave. Četiri severne stanice bi bile dužne da podnose izveštaj komandiru severnog distrikta sa sedištem u severnoj Mitrovici, koji bi bio izabran od strane kosovskih Srba koji služe na severu i koji bi – kroz proces konsultacija – bio prihvatljiv za predsednike opština na severu. I severni i južni distrikti Kosovske policije će imati zamenika komandira odabranog iz ne-većinske zajednice na toj strani reke Ibar.

c) Opštinske nadležnosti

Aneks III navodi opsežnu listu nadležnosti koje su rezervisane za opštine i proširene mogućnosti za severnu Mitrovicu u kontekstu (Član 4.2) kosovskog zakonodavstva koje bi postavilo standarde koje je potrebno ispuniti. Učestvovanje Srba sa severa u kosovskim zakonodavnim procesima, kroz učešće u izborima i službu u Narodnoj skupštini, pomoglo bi uspostavljanju tih standarda. Aneks III (Član 6) propisuje administrativno preispitivanje opštinskog delovanja od strane centralnih vlasti. Ukoliko se centralne vlasti i opština ne mogu složiti, o pitanju će odlučiti kosovski sudovi. U slučaju delegiranih nadležnosti, centralna vlada bi mogla suspendovati, promeniti ili opozvati određeno delovanje opštine. To otvara mogućnost spora između opštinskih vlasti da odbiju da prihvate intervenciju centralnih vlasti u lokalnoj nadležnosti. Kako bi se to izbeglo, Član 6.2 će biti izmenjen kako bi osiguralo da u slučajevima u kojima opštinske odluke ne krše evropske standarde, i gde odluke direktno nemaju efekat izvan opštinskih granica, odluka opštinske skupštine bude konačna. Tamo gde se smatra da ti uslovi nisu ispunjeni, predsednik Kosova će biti u mogućnosti da dostavi pitanje panelu sačinjenom od troje međunarodnih sudija odabranih u skladu sa Aneksom I, Član 6.1.3, da usklade opštinske aktivnosti sa evropskim standardima ili da ograniče njihov uticaj na opštinske granice.

d) Finansije

Aneks III, Član 8 predviđa da će opštine "uspostaviti svoje budžete koji pokrivaju zaduženja koja spadaju u njihove nadležnosti" i da će "centralno zakonodavstvo uspostaviti osnovno javno finansijsko upravljanje i utvrditi zahteve za odgovornost koji se odnose na sve opštine, u skladu s međunarodnim standardima". Opštine imaju pravo na "sopstvena finansijska sredstva, koja će uključivati telo za ubiranje i prikupljanje lokalnih poreza, obaveza i naknada." Opštine će takođe primiti "u prvom redu namenjene centralne grantove" kroz "pravedan i transparentan sistem blok

grantova, čime se osigurava veća opštinska autonomija u raspodeli i trošenju centralnih fondova." Opštine sa "proširenim nadležnostima" (uključujući i severnu Mitrovicu) će imati pravo na dodatna sredstva iz centralne vlasti za te usluge. Zauzvrat, opštine će dostavljati godišnje "nezavisne i objektivne unutrašnje revizije" i "slučajne, nezavisne, spoljne revizije koje će obavljati autonomne vlasti."

Prema Članu 11, opštine takođe imaju pravo na "finansijske donacije" iz Srbije. Takva sredstva bi bila ograničena na ono što je opštinama potrebno za obavljanje njihovih nadležnosti i morala bi biti "transparentna" i prikazana javnosti kroz uključivanje u objavljene opštinske budžete. Ta sredstva će biti prenesena kroz "račune u poslovnim bankama, overena od strane Centralne banke Kosova" i dostavljena u riznicu Kosova. Prijem sredstava iz Srbije ne bi umanjio donacije iz centralne vlade, niti bi bio predmet oporezivanja, nadoknade ili troškova "bilo koje nametnute vrste." Takođe, Srbija bi mogla da vrši transfer penzija, kao i druge "pojedinačne transfere".

Stoga bi Aneks III omogućio opštinama sa srpskom većinom da zadrže potpuni pristup finansiranju iz Srbije. Kako bi se osigurala jasnost, međutim, moglo bi se specifično navesti da bi jedina uloga Centralne banke na Kosovu bila da u početku vrši overu poslovnih banaka, bez učešća u samim transferima.

e) Među-opštinska saradnja

Aneks III, Član 9. omogućava opštinama da sarađuju i formiraju "partnerstva" s drugim opštinama na Kosovu za obavljanje funkcija od "zajedničkog interesa." "Opštinske odgovornosti u oblastima njihovih nadležnosti i proširenih nadležnosti mogu se ostvariti putem opštinskih partnerstava, izuzev ostvarivanja osnovnih opštinskih ovlašćenja, kao što je izbor opštinskih organa i imenovanje opštinskih službenika, usvajanje opštinskih budžeta, te donošenje regulatornih akata koji se primenjuju na građanima u celini." Ta partnerstva mogu formirati "telo za donošenje odluka sastavljeno od predstavnika imenovanih od strane skupština opština koje učestvuju u partnerstvu" i osigurati funkcionisanje administrativnog aparata za obavljanje funkcija. "Partnerske odluke i aktivnosti moraju biti predmet izveštavanja nadležnom centralnom telu i administrativnoj kontroli kako bi se proverila njihova usklađenost s propisima." Tako bi četiri opštine sa srpskom većinom na severu bile u mogućnosti da oforme "partnerstvo", i naravno, bilo bi dopušteno da se formira slično telo koje bi uključilo sve većinski srpske zajednice na Kosovu. U slučajevima kada dve strane ne mogu rešiti razlike koje se odnose na "administrativnu kontrolu" od strane centralne države,

predsednik Kosova će biti u mogućnosti da dostavi to pitanje panelu sastavljenom od troje međunarodnih sudija odabranih u skladu sa Aneksom I, Član 6.1.3 za presudu.

f) Saradnja sa Srbijom

Aneks III, Član 10., opštinama omogućava saradnju sa srpskim opštinama i institucijama "unutar oblasti njihovih nadležnosti." "Takva saradnja može poprimiti oblik odredbe od strane srpskih institucija finansijske i tehničke pomoći u sprovođenju opštinskih nadležnosti." Od opština bi se tražilo da "obaveste" centralne vlasti "unapred" o svakoj saradnji kroz prikazivanje "nacrtu sporazuma o saradnji" koji definiše "oblasti predviđene saradnje, obezbeđivanje osoblja i opreme, nivo finansiranja i mehanizme za njihovu obradu, i druge relevantne proceduralne dogovore, u skladu sa zahtevima za javni finansijski menadžment koji su primenjivi na sve opštine." Kosovsko Ministarstvo lokalne samouprave bi razmotrilo nacrt ugovora i imalo bi mogućnost da zatraži izmene ili obustaviti planiranu saradnju. "Opština može osporiti takvo delovanje Ministarstva u Okružnom sudu nadležnom za teritoriju opštine." Ove odredbe – plus one iz Člana 11. – bi, čini se, omogućile u praksi normalnu saradnju i podršku iz Srbije.

g) Proširene nadležnosti za severnu Mitrovicu

Aneks III, Član 4. pruža "proširene" nadležnosti za severnu Mitrovicu u oblastima visokog obrazovanja ("uključujući registraciju i licenciranje obrazovnih institucija, zapošljavanje, isplatu plata i osposobljavanje nastavnog kadra i administratora") i sekundarne zdravstvene zaštite ("uključujući registraciju i licenciranje zdravstvenih ustanova, zapošljavanje, isplatu plata i osposobljavanje zdravstvenog osoblja i administratora"). Ukupan efekat ove odredbe, uz druge odredbe u Aneksu III, omogućio bi da bolnica u severnoj Mitrovici i univerzitet ostanu institucije kosovskih Srba koje bi bile ili pod opštinskim vlastima ili bi bile deo severnog ili "partnerstva" širom Kosova uz stalnu podršku Srbije.

Centralne vlasti (Aneks III, Član 7.) mogu uložiti prigovor na nastavne planove ili udžbenike koji se koriste u lokalnim školama na srpskom jeziku ili na Univerzitetu na srpskom jeziku u severnoj Mitrovici. Sporove bi rešavale "nezavisne" komisije, koje bi se sastojale od jednakog broja kosovskih Srba, predstavnika odabranih od strane centralnih vlasti većinskim glasanjem, i međunarodnog predstavnika. Međunarodni predstavnik bi bio odabran od strane Predstavnika međunarodne

zajednice. Međutim, možda bi bilo najbolje da se ovaj deo promeni tako da se kandidat međunarodne zajednice zameni sa međunarodnim ekspertom za obrazovanje, odabranim u skladu sa dogovorom, i da se zahteva da se odluke donose konsenzusom.

h) Mitrovica

Član 13. Aneksa III sadrži specijalne odredbe za formalno nepodeljenu opštinu Mitrovica. Njime se opština deli na "Mitrovice/Mitrovicu Sever i Mitrovice/Mitrovicu Jug" sa granicama iscrtanima u mapi koju je ponudio Ahtisaarijev tim. Njime se propisuje "Zajednički odbor" u dve opštine za "obavljanje funkcionalne saradnje u oblastima svojih nadležnosti u skladu sa dogovorom opština." Ovaj Odbor bi bio sastavljen od pet članova koje imenuje svaka opština, te međunarodnog predsedavajućeg kojeg odabira Predstavnik međunarodne zajednice. Član 13. takođe daje ulogu Predstavniku međunarodne zajednice u nadgledanju severne Mitrovice dok se ne stvore uslovi za održavanje izbora.

Iscrtana granica koju je predložio Ahtisaarijev tim se ne podudara sa rekam Ibar u zapadnom delu severne Mitrovice. Umesto toga, njome su se nastojale obuhvatiti oblasti sa albanskom većinom severozapadno od Ibra u južnoj opštini. Ona takođe na tom području uključuje većinski srpska sela. Ono što nije uključeno je oblast u severnoj Mitrovici koja predstavlja prizor nekoordinisanog povratka kosovskih Albanaca. O tome da li ova linija razgraničenja ima smisla, ili bi bilo bolje povući opštinske granice na samom Ibru, bi se trebalo odlučiti. Nijedna linija kojom bi se dve zajednice odvojile se ne može lako povući. Izvesno mešanje je neizbežno, a moglo bi biti i poželjno kako bi se i severu i jugu dala prilika za multi-etničko pomirenje i nalaženje uzajamnog kompromisa.

Zajednički odbor koji bi omogućio forum o saradnji između severa i juga Mitrovice – i preko reke Ibar uopšte – imao bi smisla jer su mnogi problemi i mogućnosti u regiji zajednički. Međutim, možda bi bilo najbolje konfigurisati to kao dobrovoljan mehanizam u potpunosti sastavljen od jednakog broja predstavnika sa obe strane reke Ibar – uključujući predstavnike ne-albanskih i ne-srpskih zajednica – bez međunarodnog učešća. Kako severna Mitrovica ima funkcionalnu lokalnu upravu, ni tamo nema potrebe za međunarodnom ulogom.

5) Elementi koji nisu eksplicitno navedeni u Ahtisaarijevom planu

Ahtisaarijev plan ne obuhvata pitanja koja se ipak moraju rešiti kako bi se osigurao okvir podrške za sprovođenje plana na severu. Glavna među tim pitanjima su carina, telekomunikacije, energetika (uključujući funkcionisanje rezervoara Gazivoda i hidroenergetskih izvora) i rudnika Trepča. Takođe, potrebno je jasno navesti da bi se moglo očekivati da sprovođenje Ahtisaarijevog plana uključuje: 1. učešće Srba sa severa Kosova u radu centralnih institucija Kosova, 2. sinhronizovanje lokalnih izbora na severu sa izborima u ostalom delu Kosova, i 3. određeno funkcionalno prisustvo i povezanost kosovskih institucija i opštinskih institucija na severu.

a) Carina, energetika, telekomunikacije i Trepča

Carina, energetika i telekomunikacije su sve pitanja koja su dnevnom redu razgovora između Prištine i Beograda pod posredstvom EU. Kako bi se dala podrška ostvarivanju sporazuma o implementaciji Ahtisaarijevog plana, potrebno je pronaći mogućnost kako se tim pitanjima pozabaviti i na statusno neutralan i na praktičan način.

Osim odbijanja simbolizma dopuštanja prisustva kosovskih carinika na administrativnoj liniji, Srbi na severu Kosova bi verovatno odbili bilo kakvo ubiranje kosovskih carinskih naknada na severu na robu koja se koristi na severu. To ostavlja otvorenim mogućnost za sporazum kojim bi se kosovskoj carini omogućilo snimanje podataka na administrativnoj liniji koji bi služili kao podrška EULEX-u tokom obavljanja stvarne kontrole i naplate naknada u južnoj Mitrovici za robu koja prelazi preko reke Ibar. Dugoročno, međutim, dogovor o naplati carinskih naknada na severu – za robu koja ostaje na severu (ili se usmerava direktno na sever), koje bi mogle biti nadoknađene ukidanjem PDV-a Srbije i proporcionalnim smanjenjem grantova od strane centralnih kosovskih vlasti za sever opštine – mogao bi biti moguć i poželjan.

Ostavljajući po strani pitanje imovinskih zahteva od strane srpskih poduzeća i eventualne liberalizacije telekomunikacija i energetskog sektora koji omogućava srpskim kompanijama da otvoreno i legalno rade na Kosovu, verovatno će biti potrebno srpskim kompanijama za telekomunikacije i energetiku dopustiti da slobodno deluju na severu sve dok se ne reše krupniji problemi. Takođe je potrebno pronaći način da se omogući funkcionisanje Trepče Sever u kontekstu

bilo kakvog sporazuma o carinama između Srbije i Kosova. Takve mere bi omogućile srpskim zajednicama na severu da se osećaju sigurnije u prihvatanju sprovođenja Ahtisaarijevog plana.

b) Sever kao deo šireg Kosova

Kako bi Ahtisaarijev plan bio sproveden na način kojim se garantuje očuvanje kosovskog teritorijalnog i političkog integriteta, ali i na način koji bi ga takođe učinio prihvatljivim za kosovske Albance, sever bi morao da razvije organske odnose sa kosovskim institucijama. Severne opštine bi delovale kao opštine na Kosovu u skladu sa dogovorenim odredbama, uključujući i primanje sredstava određenih planom i održavanje funkcionalnih veza sa centralnim institucijama. Opštinski izbori na severu bi bili usklađeni sa izborima koji se održavaju širom Kosova. (Ove izbore bi, međutim, vodile same opštine uz nadzor i pomoć OEBS-a sve dok drugi dogovoreni mehanizmi ne profunkcionišu). Srbi sa severa bi glasali i bili otvoreni za službu u centralnim institucijama – uključujući Skupštinu – bez neophodnog upućivanja na status tih institucija. Pojedini kosovski Srbi koji bi radili u centralnim vlastima bi se prethodno morali odreći bilo kakvih primanja iz Beograda.

Finansiranje od strane centralnih vlasti bi se, barem delimično, koristilo za pružanje usluga za ne-većinske zajednice na severu i za finansiranje poslovanja kancelarije zamenika gradonačelnika za ne-manjinska pitanja. Na čelu ove kancelarije bi bio zamenik gradonačelnika koji bi se birao redovnim izborima. Taj zamenik gradonačelnika i njegova/njena kancelarija bi takođe mogli biti označeni – formalno ili neformalno – kao veza sa centralnim institucijama. Zvaničnici opštinske uprave bi se redovno sastajali sa zvaničnicima centralne države kako bi razgovarali o odgovarajućim pitanjima.

6) Zaključak

Niti jedan dokument sam po sebi ne može omogućiti pomirenje, saradnju i napredak. Ahtisaarijev plan bi, međutim, mogao poslužiti kao okvir koji bi omogućio da trenutni zastoј na severu ustupi mesto procesu normalizacije života na severu i preko etničkih linija. Nema dokumenta, koliko god detaljan bio, koji bi garantovao nesmetano sprovođenje i jasnost po svim tačkama. Neki aspekti bi morali biti razrađeni u praksi. Međutim, obezbeđivanje mehanizma za sve strane kako bi otpočele sa delovanjem i interakcijom na način koji ne predstavlja izazov osnovnim interesima ili ne povećava nepotrebne brige bio bi dobar početak, sve dok obe strane pristupe sprovođenju sa razumevanjem da nastavak sukoba ne služi njihovim interesima.



Ukoliko imate bilo kakvih pitanja ili su Vam potrebne dodatne informacije o bilo kom aspektu ovog dokumenta, molimo Vas da kontaktirate:

Gerard M. Gallucci

gerard.gallucci@transconflict.com